

N° 662

SÉNAT

SESSION EXTRAORDINAIRE DE 2011-2012

Enregistré à la Présidence du Sénat le 11 juillet 2012

RAPPORT D'INFORMATION

FAIT

au nom de la commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du Règlement et d'administration générale (1) par le groupe de travail sur la réforme de la carte judiciaire (2),

Par Mme Nicole BORVO COHEN-SEAT et M. Yves DÉTRAIGNE,

Sénateurs.

(1) Cette commission est composée de : M. Jean-Pierre Sueur, *président* ; MM. Jean-Pierre Michel, Patrice Gélard, Mme Catherine Tasca, M. Bernard Saugey, Mme Esther Benbassa, MM. François Pillet, Yves Détraigne, Mme Éliane Assassi, M. Nicolas Alfonsi, Mlle Sophie Joissains, *vice-présidents* ; Mme Nicole Bonnefoy, MM. Christian Cointat, Christophe-André Frassa, Mme Virginie Klès, *secrétaires* ; MM. Alain Anziani, Philippe Bas, Christophe Béchu, Mme Nicole Borvo Cohen-Seat, MM. François-Noël Buffet, Gérard Collomb, Pierre-Yves Collombat, Jean-Patrick Courtois, Michel Delebarre, Félix Desplan, Christian Favier, Louis-Constant Fleming, René Garrec, Gaëtan Gorce, Mme Jacqueline Gourault, MM. Jean-Jacques Hiest, Philippe Kaltenbach, Jean-René Lecerf, Jean-Yves Leconte, Antoine Lefèvre, Mme Hélène Lipietz, MM. Roger Madec, Jean Louis Masson, Michel Mercier, Jacques Mézard, Thani Mohamed Soilihi, Hugues Portelli, André Reichardt, Alain Richard, Simon Soutour, Mme Catherine Troendle, MM. René Vandierendonck, Jean-Pierre Vial, François Zocchetto.

(2) Ce groupe de travail est composé de : Mme Nicole Borvo Cohen-Seat et M. Yves Détraigne.

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
AVANT-PROPOS	7
I. UNE RÉFORME NÉCESSAIRE MAIS FRAGILISÉE PAR DES DÉFAUTS DE CONCEPTION	9
A. UNE RÉFORME PLUSIEURS FOIS REPORTÉE	10
1. <i>Le consensus existant sur la nécessité de réformer une carte judiciaire obsolète</i>	10
a) Une carte judiciaire datée... ..	10
b) ... et devenue inadaptée.....	12
2. <i>Des travaux nombreux n'ayant donné lieu qu'à des modifications limitées de l'organisation judiciaire</i>	15
B. LE SENTIMENT EXPRIMÉ À DE NOMBREUSES REPRISES D'UNE RÉFORME PRÉCIPITÉE, MAL EXPLIQUÉE VOIRE BRUTALE	18
1. <i>Le choix contesté d'une réforme par décrets</i>	19
2. <i>Une annonce de concertation contredite dans les faits ?</i>	20
a) Un calendrier resserré ne facilitant pas la concertation	20
b) Une concertation sans dialogue ?	20
(1) Au niveau national : une concertation quasi-inexistante.....	20
(2) Des concertations locales très riches, mais parfois sans suites	21
3. <i>Le cas particulier des juridictions prud'homales et consulaires</i>	24
(1) La juridiction prud'homale, un processus encadré par les textes	24
(2) La juridiction consulaire, un autre modèle de réforme	25
C. DES DÉFAUTS DE CONCEPTION	26
1. <i>Un défaut de perspective : une réforme conduite à l'envers</i>	27
2. <i>Un défaut de coordination</i>	28
a) L'absence de coordination avec la carte administrative	28
b) L'absence de coordination avec les autres réformes conduites par le ministère de la justice	29
3. <i>La priorité donnée aux principes de qualité et de bonne administration de la justice sur l'exigence de proximité</i>	31
a) Le renforcement de la qualité de la justice : concentration des moyens ou exigence de proximité ?	31
(1) Permettre aux magistrats de « bien juger » grâce à des juridictions de « taille suffisante ».....	32
(2) Une exigence de proximité atténuée par le développement des nouvelles technologies ?.....	34
b) L'amélioration de la bonne administration de la justice	37
4. <i>Des critères et des arbitrages discutés</i>	38
a) Le choix de critères quantitatifs plutôt que qualitatifs	39
b) Des arbitrages contestés	40
II. UNE RÉFORME D'AMPLEUR CONDUITE À SON TERME GRÂCE À LA TRÈS FORTE MOBILISATION DES PERSONNELS JUDICIAIRES	45
A. LE MAINTIEN D'UNE PRÉSENCE JUDICIAIRE SUFFISANTE : ENJEU DE LA REFONTE DE LA CARTE	45
1. <i>La suppression de près d'un tiers des juridictions</i>	45
2. <i>Des dispositifs de maintien d'une présence judiciaire encore insuffisants</i>	47
a) L'accès au droit : un maillage de structures « parajudiciaires » porté par les acteurs locaux	47
b) Des structures complémentaires qui n'ont pas vocation à remplacer les juridictions.....	49
c) L'accès au juge grâce aux audiences foraines : une solution qui n'a pas pu s'imposer.....	50

B. UNE APPRÉCIATION CONTRASTÉE SUR LES MOYENS D'ACCOMPAGNEMENT DE LA RÉFORME MIS EN ŒUVRE PAR LA CHANCELLERIE.....	50
1. <i>L'accompagnement immobilier de la réforme : une opportunité pour les juridictions, au coût encore indéterminé.....</i>	51
a) L'occasion d'une amélioration sensible des conditions d'installation des juridictions	51
b) Un coût maîtrisé ?.....	53
(1) Un coût en apparence bien inférieur aux prévisions initiales	53
(2) En réalité, un coût sous-évalué qui conduit à s'interroger sur les économies futures à attendre des regroupements	53
2. <i>Le bilan mitigé de l'accompagnement social de la réforme.....</i>	56
a) L'accompagnement des fonctionnaires et des magistrats	56
b) L'accompagnement spécifique des avocats.....	61
C. DES PERSONNELS FORTEMENT SOLLICITÉS.....	63
1. <i>Des magistrats et des fonctionnaires qui se sont mobilisés pour garantir, en dépit des difficultés, le bon fonctionnement de la justice.....</i>	63
2. <i>Une réforme achevée, mais qui laisse des personnels éprouvés</i>	65
III. UN FORT IMPACT SUR LE FONCTIONNEMENT DE LA JUSTICE, AUX CONSÉQUENCES PARFOIS NÉGATIVES POUR LES JUSTICIABLES ET LES TERRITOIRES.....	67
A. UNE CARTE JUDICIAIRE RATIONALISÉE, MAIS FRAGILISÉE PAR LA CRÉATION OU LE MAINTIEN DE CERTAINES INCOHÉRENCES.....	68
1. <i>Une rationalisation fondée sur la mutualisation des moyens au sein de juridictions dotées d'une activité judiciaire suffisante... ..</i>	68
2. <i>... mais fragilisée par certains choix d'implantation incohérents... ..</i>	75
3. <i>... et qui n'a pas pris en charge la question de certains tribunaux surchargés</i>	78
B. DES SUPPRESSIONS NETTES DE POSTES MOTIVÉES PAR UN OBJECTIF COMPTABLE MAIS MALVENUES DANS UN CONTEXTE D'AUGMENTATION GÉNÉRALE DU CONTENTIEUX.....	79
1. <i>Un nombre significatif de suppressions de postes dans les juridictions touchées par la réforme... ..</i>	80
2. <i>... qui coïncident avec une réduction globale des effectifs localisés en juridiction</i>	86
3. <i>Des suppressions en contradiction avec les besoins en effectif suscités par d'autres réformes</i>	91
C. DES CONSÉQUENCES PARFOIS NÉGATIVES POUR L'ACCÈS À LA JUSTICE ET L'EFFICACITÉ DE LA RÉPONSE APPORTÉE AU JUSTICIABLE.....	93
1. <i>Une justice que la réforme a éloignée des justiciables.....</i>	93
a) Un éloignement préjudiciable à l'accès à la justice	94
b) La création de « déserts judiciaires ».....	96
2. <i>Une dégradation de la qualité de la réponse judiciaire qui pénalise les justiciables</i>	96
a) Des délais de traitement rallongés	97
b) La baisse sensible de la demande de justice : une réforme qui a dissuadé certains justiciables de saisir la justice ?.....	102
D. UNE RÉFORME QUI A CONTRIBUÉ À L'AGGRAVATION DES DÉSÉQUILIBRES TERRITORIAUX.....	107

IV. REMÉDIER AUX INCONVÉNIENTS DE LA RÉFORME, SANS ÉPROUVER À NOUVEAU LES JUSTICIABLES, LES PERSONNELS JUDICIAIRES ET LES TERRITOIRES	110
A. ASSOCIER PLEINEMENT LE PARLEMENT À TOUTE RÉFORME FUTURE.....	110
B. AMENDER LA RÉFORME POUR REMÉDIER À SES PRINCIPAUX DÉFAUTS.....	111
1. <i>Les audiences foraines</i>	111
2. <i>Le maintien d'une présence judiciaire appropriée</i>	112
3. <i>La réinstallation d'implantations judiciaires</i>	113
C. LA RÉFORME JUSQU'À PRÉSENT ÉCARTÉE : CELLE DES COURS D'APPEL	114
D. UNE PISTE DE RÉFLEXION POUR L'AVENIR : RÉFORMER L'ORGANISATION JUDICIAIRE PLUTÔT QUE LA CARTE, POUR GARANTIR L'ACCÈS À LA JUSTICE ?	114
1. <i>Améliorer l'accès à la justice par la simplification et la clarification de l'organisation des juridictions de première instance</i>	115
2. <i>Une piste prometteuse, qui appelle toutefois une réflexion complémentaire</i>	118
CONCLUSION	119
EXAMEN EN COMMISSION	121
ANNEXE 1 – LISTE DES PERSONNES ENTENDUES	131
ANNEXE 2 – DÉPLACEMENTS DU GROUPE DE TRAVAIL	135
DÉPLACEMENT DANS LE RESSORT DE LA COUR D'APPEL DE RENNES	137
DÉPLACEMENT DANS LE RESSORT DE LA COUR D'APPEL DE REIMS	139
DÉPLACEMENT DANS LE RESSORT DE LA COUR D'APPEL DE TOULOUSE	141
DÉPLACEMENT DANS LE RESSORT DE LA COUR D'APPEL DE DOUAI	143
DÉPLACEMENT DANS LE RESSORT DE LA COUR D'APPEL DE RIOM	144
ANNEXE 3 – CARTES DES IMPLANTATIONS JUDICIAIRES AVANT ET APRÈS LA RÉFORME	147

Mesdames, Messieurs,

Au 1^{er} janvier 2011 s'achevait la réforme de la carte judiciaire, engagée dès le mois de juin 2007.

Sa nécessité, comme le principe qui devait l'animer – garantir l'accès du citoyen à une justice de qualité – recueillaient un assentiment général.

Pour autant, de sa conception jusqu'à sa conclusion et encore aujourd'hui, au moment d'en mesurer les effets, elle a fait l'objet de vives controverses.

Engageant une réorganisation de la carte des implantations judiciaires, elle touchait, à travers les lieux de justice, à l'un des biens les plus précieux en démocratie, parce qu'il garantit tous les autres : celui de faire valoir son droit auprès d'un arbitre impartial qui rend sa décision au nom du peuple français.

Réforme de la carte des implantations judiciaires, elle pouvait promouvoir un projet d'organisation de la justice et de rationalisation de son fonctionnement.

Elle a mobilisé l'ensemble des magistrats et des personnels judiciaires, et les a conduits à un changement voire à un bouleversement de leurs conditions de travail.

Pour une institution judiciaire sans cesse confrontée à une charge plus importante, avec des moyens contraints, elle a représenté autant une opportunité qu'un risque budgétaire.

Entraînant la disparition et le regroupement de nombreuses juridictions, elle a également affecté l'ensemble des auxiliaires et des partenaires de justice qui concourent, avec les magistrats et les personnels judiciaires, à la protection du droit des justiciables.

Enfin, les suppressions et créations de tribunaux ou d'implantation judiciaire, ont posé la question des conditions d'exercice du service public de la justice et de sa présence sur le territoire, auprès des justiciables.

En raison de l'importance des enjeux ainsi engagés, votre commission a confié à Mme Nicole Borvo Cohen-Seat et M. Yves Détraigne la responsabilité de dresser le bilan de cette réforme.

Le groupe de travail a organisé à une trentaine d'auditions et procédé à plusieurs déplacements auprès de juridictions maintenues ou d'anciennes juridictions supprimées, dans le ressort des cours d'appel de Douai, de Reims, de Rennes, de Riom et de Toulouse. À l'occasion de ces visites, elle a entendu les chefs de cours et de juridictions, les magistrats, les personnels de greffe et les autres fonctionnaires, les avocats et les élus.

Les difficultés que vos rapporteurs ont pu constater dans plusieurs juridictions procèdent pour une large part des choix initiaux des concepteurs de la réforme et des critères retenus pour dessiner la nouvelle carte. Vos rapporteurs observent aussi que l'accompagnement auquel la réforme a donné lieu n'a permis de remédier qu'à la marge à ses effets défavorables.

Ils mesurent aussi tout ce que la réforme, qui a profondément affecté les conditions de travail des magistrats et des fonctionnaires, doit à leur effort d'adaptation, à leur dévouement et à leur sens du service public.

* *
*
*
*

I. UNE RÉFORME NÉCESSAIRE MAIS FRAGILISÉE PAR DES DÉFAUTS DE CONCEPTION

Fruit d'une « *stratification historique* »¹ ayant commencé en 1789, la carte judiciaire n'avait plus fait l'objet de modifications profondes depuis la réforme de 1958. Seuls quelques **ajustements à la marge** avaient été réalisés par les ministres de la justice qui s'étaient succédé.

Pourtant, il existait **un consensus** du monde judiciaire **sur la nécessité de réformer cette carte, devenue obsolète** au regard des évolutions démographiques et des enjeux économiques et sociaux de ce début de XXI^{ème} siècle.

Lors de son élection, M. Nicolas Sarkozy s'était engagé à reformer la carte judiciaire. Mme Rachida Dati, alors ministre de la justice, avait été chargée de mener à bien ce projet.

Rapidement, la chancellerie était revenue sur son objectif initialement plus ambitieux de réformer l'organisation judiciaire et la répartition des contentieux pour se concentrer **exclusivement sur la modification de l'architecture des implantations judiciaires**.

La conception de la réforme a été commandée par une volonté de rationaliser les implantations judiciaires, pour permettre leur concentration **en juridictions de « taille suffisante »**². Elle visait **deux objectifs principaux** : « *renforcer la qualité de la justice* », notamment par la spécialisation du juge, et « *assurer une bonne administration de la justice* »³, entendue comme l'optimisation des moyens budgétaires et humains affectés aux juridictions. Les exigences liées à la nécessité de maintenir une présence judiciaire sur l'ensemble du territoire afin d'assurer une **proximité entre le justiciable et son juge, n'ont pas été retenues parmi les principes directeurs de la réforme**.

Pour constituer des juridictions de « *taille suffisante* », la chancellerie a choisi de **supprimer les implantations jugées « trop petites »**, en retenant des **critères principalement basés sur les indicateurs d'activité**, laissant peu de place à d'autres considérations telles que la prise en compte des bassins démographique et d'emploi, les conditions d'aménagement ou les spécificités des territoires.

¹ Rapport de M. Jean-François Carrez pour le comité de réorganisation et de déconcentration du ministère de la justice, 1994.

² Discours d'installation du comité consultatif de la carte judiciaire, prononcé par le garde des sceaux le 27 juin 2007.

³ Principes directeurs énoncés par le garde des sceaux, lors de son discours inaugural du 27 juin 2007.

A. UNE RÉFORME PLUSIEURS FOIS REPORTÉE

Dès 1994, le rapport de M. Jean-François Carrez relevait¹ : « *personne ne conteste sérieusement l'inadaptation de la carte judiciaire actuelle, ni en ce qui concerne les juridictions judiciaires de droit commun, ni en ce qui concerne les tribunaux de commerce et les conseils de prud'hommes.* »

Vos co-rapporteurs ont constaté, par eux-mêmes, l'existence de ce large consensus sur la nécessité d'une réforme, au cours des audits qu'ils ont menés ou lors des déplacements qu'ils ont effectués dans le ressort de différentes cours d'appel.

Il ressortait également des nombreux travaux menés ces dernières années sur ces sujets, qui n'avaient donné lieu qu'à des tentatives de réformes inabouties.

1. Le consensus existant sur la nécessité de réformer une carte judiciaire obsolète

a) Une carte judiciaire datée...

L'organisation judiciaire a été marquée par une grande stabilité. D'aucuns estiment qu'elle peine à se réformer. De fait, **les bases de la carte judiciaire contemporaine avaient été posées à la Révolution**, par la loi sur l'organisation judiciaire des 16 et 24 août 1790, remplacée sous le Consulat par la loi du 27 Ventôse An VIII, qui avait entrepris d'établir en France une justice d'État, unifiée et laïque.

L'édifice judiciaire de cette époque s'était maintenu quasiment en l'état jusqu'à la fin de la première guerre mondiale. À compter de cette période, pour des raisons politiques et financières, mais également du fait de l'inadaptation de l'organisation des juridictions à la société française, à l'économie du pays et au progrès social, plusieurs réformes de l'organisation judiciaire avaient été entreprises. **Il fallut cependant attendre 1958 pour qu'une véritable réforme globale de l'organisation judiciaire soit menée à son terme.** Avant cette date, seule des mesures partielles virent le jour, motivées par la nécessité de réduire le déficit budgétaire de l'État.

Pourtant, en **1926, une première réforme d'envergure avait transformé radicalement le paysage judiciaire.** La volonté de réaliser des économies et d'en finir avec le déficit budgétaire avait conduit **le gouvernement Poincaré à procéder, par décret, à la suppression de tous les tribunaux d'arrondissement considérés comme inactifs, soit 227 sur les 359 existants, et à les remplacer par des tribunaux départementaux.** Le rapport de présentation de la réforme justifiait la suppression des tribunaux d'arrondissement en ces termes : « *s'il importe que la justice soit proche, il importe surtout qu'elle soit bien rendue, elle ne peut l'être que par des compagnies judiciaires fortement*

¹ *Rapport pour le comité de réorganisation et de déconcentration du ministère de la justice précité p.12.*

constituées, capables d'assurer le service sans faire constamment appel à des éléments extérieurs, siégeant dans des centres où les affaires ne sont pas rares et où les magistrats sont sérieusement occupés, sont assistés d'auxiliaires bien recrutés. »

Cependant, rapidement, cette réforme fut la cible de critiques virulentes. Accusée de répondre aux seules considérations de rationalisation économique, mais aussi de dépouiller les petites villes d'un élément essentiel de leur vitalité, de rendre la justice plus coûteuse et de ne tenir compte ni des intérêts en présence (ceux des justiciables, des professions judiciaires et des collectivités territoriales), ni de l'insuffisance des réseaux de communication existants, **elle fut abrogée par le Parlement le 6 juillet 1930**. Les anciens tribunaux d'arrondissement furent rétablis, mais devinrent des tribunaux de première instance.

Pour de nombreux juristes, l'échec de la réforme « Poincaré » résultait de la précipitation et du manque de modération dont le gouvernement avait fait preuve dans sa mise en œuvre. Pourtant, ils s'accordèrent à reconnaître que seuls les tribunaux dont l'existence s'avérait nécessaire, auraient du être reconstitués.

C'est finalement en 1958, que la réforme de l'organisation judiciaire fut menée à son terme par Michel Debré. Les juridictions étaient alors trop nombreuses, puisque chaque arrondissement, indépendamment de sa densité démographique et de son niveau de développement industriel et économique, disposait d'une justice de paix dans chaque canton et d'un tribunal de première instance dans son chef lieu. On comptait au total, sur l'ensemble du territoire, 2 902 justices de paix et 351 tribunaux de première instance.

La carte judiciaire présentait, de ce fait, des niveaux d'activité très disparates d'une juridiction à l'autre. En outre, la dispersion des magistrats, entre des juridictions trop nombreuses, empêchait de doter les plus importantes d'entre elles d'effectifs suffisants.

Le gouvernement procéda à une **réforme globale de l'organisation judiciaire par voie d'ordonnance**. La carte judiciaire fut profondément remaniée. **Les 2 902 justices de paix furent remplacées par 455 tribunaux d'instance, et les 351 tribunaux de première instance par 172 tribunaux de grande instance**¹, nouvelle juridiction de droit commun, répartis dans les départements en fonction de leur niveau de population.

Outre son volet relatif aux implantations géographiques des juridictions, **la réforme comportait des dispositions concernant la répartition des contentieux**. Les litiges les plus complexes et les contentieux spécialisés tels que ceux relevant du juge d'instruction ou du juge des enfants furent confiés aux tribunaux de grande instance, alors que le tribunal d'instance mettait, quant à lui, à la disposition du justiciable une juridiction économique, apte à juger avec célérité les différends les plus courants.

¹ Auxquels se sont ajoutés les 6 tribunaux de grande instance implantés outre-mer.

Enfin, elle modifia la procédure judiciaire, puisqu'elle s'employa à rendre la justice plus accessible au justiciable, en simplifiant la procédure et en la rendant plus rapide et moins coûteuse. Cet effet de simplification concerna aussi le **statut des personnels judiciaires**, avec l'unification des trois catégories de magistrats (les magistrats des cours et tribunaux, les juges de paix de France et d'Algérie et les magistrats de la France d'outre-mer)¹.

Entre 1958 et 2007, à l'exception de quelques ajustements mineurs, la carte judiciaire demeura inchangée alors que, parallèlement, la société évoluait radicalement.

b) ... et devenue inadaptée

Selon le rapport de M. Jean-François Carrez² : *« la densité de juridictions dans certaines zones reflète encore le réseau des places-fortes et des villes médiévales [...]. Les plus fortes densités du réseau actuel des juridictions semblent correspondre à des zones historiques de ce type, ayant connu une nouvelle strate de juridictions avec le premier développement industriel. Même si ce type d'explication ne rend pas compte de la complexité de l'implantation des 1 200 juridictions françaises, il n'en reste pas moins que le réseau actuel exprime largement des réalités démographiques, économiques et sociales disparues et ne correspond pas à la carte des besoins de la fin du XX^{ème} siècle. Il traduit une capacité remarquable des juridictions à survivre à la disparition des causes qui les avaient successivement fait naître ».*

Le nombre et l'éparpillement de juridictions sur le territoire national n'étaient pas, en tant que tels, la preuve de l'inadaptation des implantations judiciaires. En effet, ils pouvaient correspondre à un besoin réel de proximité.

L'obsolescence de la carte résultait davantage en réalité de l'absence d'adéquation de la localisation des implantations judiciaires avec les bassins démographiques, économiques et d'emplois, d'autant que ce décalage était aggravé par l'insuffisance des moyens octroyés à la justice.

• ***Des juridictions trop nombreuses ?***

À la veille de la réforme de 2007, la carte judiciaire française comptait **1 206 implantations judiciaires réparties sur 800 sites**, dont 181 tribunaux de grande instance (TGI), 476 tribunaux d'instance (TI) et 86 greffes détachés, 185 tribunaux de commerce (TC), 7 tribunaux mixtes de commerce et 271 conseils de prud'hommes (CPH).

¹ Quant à l'administration de la justice, c'est la loi n° 65-1002 du 30 novembre 1965 portant réforme des greffes de juridictions civiles et pénales, première réforme d'ampleur tendant à une meilleure administration de la justice, qui procéda à la fonctionnarisation des greffes. Avant 1965, les greffes étaient des charges dirigées par un officier ministériel employant des personnels sous contrat de travail de droit privé.

² Rapport pour le comité de réorganisation et de déconcentration du ministère de la justice précité, p.13.

Ces données ne constituaient pas, en elles-mêmes, **une anomalie**, comparées aux systèmes judiciaires européens de même type. Les études du Conseil de l'Europe ont montré, en effet, que **le nombre de juridictions françaises se situait dans la moyenne européenne**.

En affinant la comparaison, et en rapportant le nombre de juridictions à la population ou à la surface du territoire du pays étudié en 2006, il est même apparu que la France, avec un tribunal pour 70 255 habitants, comptait moins de juridictions que l'Espagne (un tribunal pour 62 245 habitants) ou l'Italie (un tribunal pour 45 473 habitants).

En revanche, si en nombre de juridictions par habitants, la France atteignait un niveau comparable à celui de l'Allemagne (un tribunal pour 72 569 habitants), les ressorts territoriaux des juridictions françaises étaient deux fois plus grands que ceux des juridictions allemandes (un tribunal pour 703 km² en France contre un tribunal pour 314 km² en Allemagne).

**Comparaison européenne du nombre d'implantations judiciaires
(données de 2006)**

Pays	Nombre d'implantations géographiques de tribunaux	Rapporté à la population : nombre d'habitants par juridiction	Rapporté au territoire : nombre de km ² par juridiction
Allemagne	1136	72569	314
Autriche	149	55398	563
Belgique	320	32848	95
Danemark	30	180915	1437
Finlande	132	39815	2564
France	900	70255	703
Grèce	435	25575	303
Italie	1292	45473	233
Luxembourg	8	58636	323
Pays-Bas	52	314119	799
Norvège	71	65355	5425
Portugal	326	32422	282
Espagne	703	62245	720
Suède	135	67020	3269
Royaume-Uni	664	90979	366
Irlande	180	23379	388

Source : commission des lois du Sénat, à partir des données du rapport sur les systèmes judiciaires européens 2010 du Conseil de l'Europe et des données eurostat.

- ***Une implantation sous optimale des structures judiciaires***

L'implantation des juridictions sur le territoire n'était pas homogène.

Concernant les 181 tribunaux de grande instance, leur répartition s'établissait ainsi : 41 départements de métropole n'en disposaient pas, 45 départements en comptaient au moins un et le département du Nord en comptait sept à lui seul.

La carte des tribunaux de commerce avait déjà évolué en 1999 avec la suppression de 36 juridictions, puis de sept autres en 2005. En 2007, le département des Alpes-Maritimes comprenait par exemple quatre tribunaux de commerce, trois départements en comptaient trois (Bouches-du-Rhône, Nord et Seine-et-Marne) et dix départements en comptaient deux.

Enfin, la carte prud'homale n'avait pas été modifiée depuis la suppression, en 1992, de 11 conseils de prud'hommes. Certains départements comptaient 14 conseils de prud'hommes, quand d'autres n'en comptaient que deux (Gironde) voire un seul (Nièvre).

La répartition des juridictions ne correspondait plus aux réalités démographiques, économiques et sociales des territoires.

À titre d'exemple, le ressort du tribunal de grande instance de Millau comptait moins de 70 000 habitants, alors même que le tribunal de grande instance de Paris était compétent pour plus de 2 millions de personnes. En moyenne, l'écart démographique entre les tribunaux de grande instance était de 1 à 19.

Quant aux tribunaux d'instance, ces disparités étaient encore plus importantes. Le ressort du plus petit tribunal, celui de Barcelonnette, comprenait 10 000 habitants, alors que celui de Bordeaux, le plus important, en comptait 930 000. L'écart observé était de 1 à 69.

Ces écarts démographiques auraient pu s'expliquer par la nécessité de maintenir un maillage judiciaire sur tout le territoire, y compris dans les zones rurales les moins peuplées.

La difficulté résultait en réalité de l'absence d'adéquation des moyens aux besoins de justice.

En effet, les effectifs étaient « *saupoudrés* » dans les juridictions. Concernant le nombre de magistrats par juridiction, 54 des 181 tribunaux de grande instance comptaient moins de 10 magistrats du siège. Quant aux tribunaux d'instance, 8 tribunaux n'avaient pas de juge d'instance, 169 autres n'en avaient qu'un à temps partiel, celui-ci partageant son service entre l'instance et le tribunal de grande instance.

Quant aux effectifs de fonctionnaires, 60 % des juridictions d'instance comptaient moins de 10 agents. 16 tribunaux d'instance avaient moins de 2 fonctionnaires à temps plein et 45 autres comportaient un effectif compris entre 2 et 3 fonctionnaires.

Certaines juridictions étaient submergées, alors même que d'autres, étaient « *maintenue en vie sous perfusion* », selon les représentants de la Conférence nationale des premiers présidents, auditionnés par vos rapporteurs le 3 avril 2012.

Selon M. Léonard Bernard de la Gâtinais, procureur général près la cour d'appel de Rennes « *il y avait des juridictions qui ne fonctionnaient plus ou qui fonctionnaient avec très peu de magistrats, parfois pas à temps plein. Pendant les congés d'été, en raison de l'insuffisance du nombre de magistrats, il était nécessaire de faire des délégations aux fonctionnaires.* »

L'allocation sous optimale des effectifs était aggravée par l'insuffisance des moyens de la justice¹, dont la commission des lois s'était régulièrement fait l'écho ces dernières années.

2. Des travaux nombreux n'ayant donné lieu qu'à des modifications limitées de l'organisation judiciaire

Deux tentatives de réforme avaient été engagées au cours des trois dernières décennies.

En 1990, le garde des sceaux, M. Henri Nallet, avait souhaité de fusionner les tribunaux d'instance et les tribunaux de grande instance en un tribunal de grande instance départemental. Cependant, face à l'opposition des élus locaux et à l'hostilité des acteurs de la justice, la réforme avait finalement été transformée en une généralisation du système du juge unique.

En 1997, Mme Elisabeth Guigou, alors garde des sceaux, avait fait connaître son intention de moderniser le fonctionnement du service public de la justice, « *dont l'évolution de la carte judiciaire constitu[ait] un élément essentiel* ». Une consultation nationale sur la carte judiciaire avait été organisée auprès des chefs de cour et de juridiction ainsi que des préfets. En 1998, était installée une « *mission carte judiciaire* », placée auprès du directeur des services judiciaires et chargée de conduire des réflexions sur la réorganisation du réseau de juridictions. Au final; cette démarche n'avait abouti qu'à une réforme de la carte des tribunaux de commerce en 1999.

¹ Dans son rapport 2010 (données 2008), la commission européenne pour l'efficacité de la justice (CEPEJ) a mené une étude sur 16 pays aux systèmes judiciaires comparables, dont la France. Le budget que la France consacrait à la justice, en euros par habitant, était classé au 15ème rang des 16 pays de référence. De même, ce budget, rapporté au PIB par habitant se trouvait dans les trois plus faibles des pays étudiés, loin derrière l'Allemagne par exemple. Quant au nombre de juges professionnels, il était, là encore, dans le dernier quart de l'échantillon, avec 9,1 juges pour 100 000 habitants contre 24,5 pour l'Allemagne ou 10,2 pour l'Italie. Le constat dressé était le même pour les personnels non juges. Avec 29,1 personnels non juges pour 100 000 habitants, la France se plaçait en queue d'échantillon, juste avant l'Écosse et la Norvège.

Travaux et réflexions menés sur l'organisation judiciaire

Ces projets de réforme se sont accompagnés de nombreuses réflexions :

- en 1967, le rapport Bardon sur l'organisation et le fonctionnement des cours et tribunaux judiciaires, proposait de calquer le ressort des cours d'appel sur le découpage des régions et envisageait la suppression des tribunaux dont le rendement était jugé insuffisant pour parvenir, par la concentration des moyens, à une amélioration des performances du service public de la justice ;

- en 1973, le rapport Sardon de la direction des services judiciaires tendait à mettre en conformité les implantations des juridictions avec la démographie ;

- en 1980, le rapport du député Jean Foyer ou comment donner aux juridictions les moyens de faire face à leurs charges, présenté au nom de la commission des lois de l'Assemblée nationale, préconisait, entre autre, une réforme de la carte judiciaire ;

- en 1980, garde des sceaux Alain Peyrefitte envisageait, en raison du rapprochement de leurs compétences respectives, de remplacer les TI et TGI par une juridiction unique, le tribunal de première instance ;

- En 1991, le rapport du sénateur Jean Arthuis, présenté au nom d'une commission de contrôle présidée par le sénateur Hubert Haenel¹, concluait à la nécessité d'une départementalisation des tribunaux de grande instance et d'une réforme de la carte judiciaire ;

- En 1994, le rapport établi par le comité de réorganisation et de déconcentration du ministère de la justice, présidé par M. Jean-François Carrez, proposait une réforme globale de la carte judiciaire en identifiait notamment une centaine de juridictions à supprimer car « *ne répondant plus à un réel besoin* » ;

- en 1995, dans un nouveau rapport, la chancellerie dressait un panorama proche de celui du rapport Carrez de 1994, mais excluait de procéder à une réforme globale, arguant de la faiblesse des économies budgétaires que générerait la suppression des 100 plus petites juridictions ainsi que des difficultés d'aménagement du territoire et du besoin de proximité. Elle optait en revanche pour des adaptations substantielles dont une partie se retrouva dans le projet de réforme de l'État et le plan présenté par le garde des sceaux en 1996 ;

- Le plan de modernisation du 27 juin 1996 de M. Jacques Toubon, alors garde des sceaux, n'envisageait, quant à lui, aucune réforme directe de la carte judiciaire. En revanche, il proposait de faire évoluer l'implantation judiciaire par d'autres moyens comme le guichet unique, les audiences foraines ou le télétravail. Lors de son audition au Sénat le 1^{er} octobre 1996², le ministre de la justice, confirma qu'il fallait « *mener (l') exercice d'accroissement des moyens et de modernisation de la justice dans une carte judiciaire pour l'essentiel inchangée* » ;

¹ Rapport de la commission de contrôle chargée d'examiner les modalités d'organisation et les conditions de fonctionnement des services relevant de l'autorité judiciaire, créée en vertu d'une résolution adoptée par le Sénat le 13 décembre 1990 (n° 357, 1990-1991).

² Audition par la mission d'information de la commission des lois chargée d'évaluer les moyens de la justice, présidée par M. Charles Jolibois et dont le rapporteur était M. Pierre Fauchon.

- Élaborée en mars 1996, une synthèse des orientations proposées par les ministères en matière de réforme de l'État envisageait plusieurs évolutions en rapport avec la carte judiciaire pour remédier aux « *inégalités du service public de la justice entre les tribunaux* » : une simplification de l'organisation des tribunaux de première instance, interprétée comme une fusion possible des TGI et des TI ainsi que, « *dans le cadre des dispositions prévues dans la loi de programme quinquennale (...), les adaptations raisonnables à apporter à l'implantation de l'appareil judiciaire, y compris les tribunaux de commerce et les conseils de prud'hommes* » ;

- En 1996, le rapport des sénateurs Jolibois et Fauchon¹ réaffirmait la nécessité d'une rationalisation la carte judiciaire « *qui prenne acte des évolutions durables du flux en supprimant au moins la centaine de juridictions identifiées par le rapport Carrez [...] et en créant des chambres et des juridictions nouvelles là où les besoins sont évidents* ». Cette réforme devait s'étaler sur dix ans et permettre ultérieurement une spécialisation effective au sein des TGI. Elle devait s'accompagner de la création de chambres détachées et prévoir la tenue d'audiences foraines, lorsque la présence physique du juge était indispensable. Les auteurs appelaient à ce que « *toute mesure concrète modifiant substantiellement les implantations actuelles [soit] précédée d'une concertation avec toutes les instances concernées* » ;

- en 1997, le rapport de M. Francis Casorla au garde des sceaux proposait une réflexion sur l'amélioration de l'accès à la justice par la mise en place d'un guichet unique de greffe et la simplification des juridictions de première instance ;

- en 2001, un rapport d'information de M. Patrick Devedjian² sur les moyens des services judiciaires rappelait « *l'impérieuse nécessité d'une poursuite de la réforme de la carte judiciaire* », axée sur la spécialisation des juridictions et la modernisation des équipements judiciaires ;

- en 2001, lors des « *Entretiens de Vendôme* », menés par le garde des sceaux, Mme Marylise Lebranchu, la question de la réforme de la carte judiciaire était de nouveau abordée à travers une réflexion sur « *la redéfinition des missions et des méthodes de travail des juridictions ainsi que sur leur meilleure adéquation aux besoins des citoyens* ».

Elle partait du postulat que « *la demande de droit, la répartition de la population, les techniques de communication, [avaient] évolué tandis que la localisation des juridictions restait stable. La création des maisons de justice et du droit et des antennes de justice, qui offraient de nouveaux services tels que la médiation et l'accès au droit, [avaient] contribué à rendre le droit et la justice plus accessibles. [...] Cependant, au-delà des ajustements sur la localisation de certaines implantations judiciaires, une réflexion d'ensemble [était] nécessaire sur les missions des juridictions.* »

¹ Rapport fait au nom de la mission d'information de la commission des lois chargée d'évaluer les moyens de la justice (n° 49, 1996-1997).

² Rapport n° 3282 déposé le 26 septembre 2001 par la commission des finances, de l'économie générale et du plan de l'Assemblée nationale, en conclusion d'une mission d'évaluation et de contrôle.

Après 1958, aucune circonstance particulière (sortie de guerre, difficultés financières particulièrement lourdes) n'a été de nature à décider les gouvernements en place, à prendre le risque de susciter l'opposition des élus locaux et des professionnels. Seules quelques modifications ponctuelles ont été adoptées durant cette période.

Une vingtaine de tribunaux a été créée pour répondre à l'encombrement de certaines juridictions : 4 cours d'appel (Reims en 1967, Metz en 1973, Versailles en 1975, Papeete en 1981¹), 3 tribunaux de grande instance (Bobigny, Nanterre et Créteil en 1967), 8 tribunaux d'instance (Cagnes-sur-Mer, Aulnay-sous-Bois, Juvisy, Puteaux, Ecoen, Saint-Palais, Auray et Elbeuf), 4 tribunaux de commerce (Créteil, Bobigny, Douai et Foix) et un tribunal mixte de commerce à Cayenne, ainsi que, dans les années 2000, 17 tribunaux pour enfants².

Des implantations judiciaires sans véritable activité ont été supprimées : 142 greffes détachés en 1991 et 11 conseils de prud'hommes en 1992.

Seule la carte des tribunaux de commerce a fait l'objet d'une redéfinition importante avec la suppression de 36 tribunaux en 1999³, et la fermeture de 7 autres tribunaux en 2005⁴.

En 2002, la justice de proximité a été mise en place par la loi du 9 septembre 2002⁵, pour finalement être supprimée par la loi du 13 décembre 2011⁶ applicable au 1^{er} janvier 2013.

B. LE SENTIMENT EXPRIMÉ À DE NOMBREUSES REPRISES D'UNE RÉFORME PRÉCIPITÉE, MAL EXPLIQUÉE VOIRE BRUTALE

À plusieurs reprises, au cours des auditions, a été exprimé le sentiment que la chancellerie, craignant un enlèvement de la réforme, avait choisi de la précipiter et que la promesse de concertation avait trop souvent été contredite dans les faits.

¹ Une cour d'appel a été créée à Cayenne après la réforme de la carte judiciaire par le décret n° 2011-1877 du 14 décembre 2011 modifiant l'organisation judiciaire en Guyane. Le nombre total de cours d'appel s'établit désormais à 36.

² Création de 15 tribunaux pour enfants par le décret n° 2002-576 du 23 avril 2002, complété par le décret n° 2006-118 du 31 janvier 2006 qui crée le tribunal pour enfants de Bonneville et le décret n° 2006-979 du 1^{er} août 2006 portant création du tribunal pour enfants de Soissons.

³ Décret n° 99-659 du 30 juillet 1999 portant suppression de 36 tribunaux de commerce, entré en vigueur le 1^{er} janvier 2000.

⁴ Décret n° 2005-624 du 27 mai 2005 portant suppression de tribunaux de commerce.

⁵ Loi n° 2002-1138 du 9 septembre 2002 d'orientation et de programmation pour la justice.

⁶ Loi n° 2011-1862 du 13 décembre 2011 relative à la répartition des contentieux et à l'allègement de certaines procédures juridictionnelles.

1. Le choix contesté d'une réforme par décrets

En limitant la réforme à la modification des implantations judiciaires seulement, **le gouvernement s'est affranchi de la nécessité d'en saisir le parlement**, puisque décider des localisations géographiques relève du seul pouvoir réglementaire.

Selon les membres du conseil de la prud'homie, auditionnés par vos co-rapporteurs le 6 juin 2012, la volonté d'éviter l'intervention du législateur a motivé le maintien de conseils de prud'hommes qui auraient pu être supprimés. En effet, l'article L. 1422-1 du code du travail prévoit qu'*« il est créé au moins un conseil de prud'hommes dans le ressort de chaque tribunal de grande instance. »* Dès lors, il n'était pas possible, à moins de modifier la loi, de supprimer un conseil dont le maintien ne se justifiait plus, s'il était le seul du ressort du TGI.

Les nombreux recours dirigés contre le décret n° 2008-1110 du 30 octobre 2008 modifiant le siège et le ressort des tribunaux d'instance et de grande instance, ont d'ailleurs contesté cette absence d'intervention du législateur.

Toutefois, dans sa décision du 19 février 2010¹, le Conseil d'État a écarté ce grief, considérant que *« si l'article 34 de la Constitution réserve au législateur le soin de fixer " les règles concernant la création de nouveaux ordres de juridiction ", la détermination du nombre, du siège et du ressort de chacune des juridictions créées dans le cadre défini par la loi ressortit à la compétence réglementaire »*.

Vos co-rapporteurs notent cependant que, dans la même décision, le Conseil rappelle qu'il est loisible *« au législateur de définir des critères objectifs encadrant les choix du pouvoir réglementaire en la matière »*.

Si le parlement n'a pas été consulté, il aurait pu l'être.

Ceci est d'autant plus regrettable, qu'en se privant de l'intervention du législateur, le gouvernement s'est interdit d'étendre le champ de sa réforme à celle de l'organisation judiciaire et de la répartition des contentieux.

Finalement, le Parlement n'a eu à connaître de la réforme de la carte judiciaire, qu'indirectement, à l'occasion de la discussion de la loi de finances pour 2008².

¹ Décision du Conseil d'État, section du contentieux, 6^{ème} et 1^{ère} sous-sections réunies, 19 février 2010, n° 322407 et autres.

² La réforme a été présentée à l'Assemblée nationale le 13 décembre 2007, lors de l'audition du garde des sceaux par la délégation à l'aménagement et au développement durable du territoire.

2. Une annonce de concertation contredite dans les faits ?

a) *Un calendrier resserré ne facilitant pas la concertation*

De l'annonce de son lancement par le ministre de la justice le 27 juin 2007, dans un discours adressé au comité consultatif de la carte judiciaire, au début de sa mise en œuvre en février 2008, la phase préparatoire de la réforme de la carte judiciaire n'a duré que **sept mois**.

La période consacrée à la concertation a, quant à elle, débuté le 25 juin 2007, avec la réception par le ministre de la justice des chefs de cour, pour leur confier la mission de mener des concertations au niveau local avec les représentants du personnel (magistrats et fonctionnaires), les représentants des auxiliaires de justice... Elle devait s'achever trois mois plus tard, le 30 septembre 2007, par la remise des contributions issues du processus de concertation locale.

La brièveté de la période consacrée à la concertation a été critiquée à de nombreuses reprises par les personnes rencontrées. Les représentants de la Conférence nationale des procureurs de la République ont ainsi estimé que la justice avait besoin qu'une ligne cohérente soit définie, ce qu'il n'était pas possible de faire en deux mois d'été.

Comme l'ont souligné les représentants du syndicat national CGT chancelleries et services judiciaires, ce calendrier extrêmement contraint, qui plus est en pleine période de vacances judiciaires, contredisait la volonté de dialogue affichée par la chancellerie.

À l'automne 2007, entre le 12 octobre et le 20 novembre, dans un climat de fortes tensions, le garde des sceaux entamait un tour des cours d'appel pour annoncer les dispositions de la réforme de la carte les concernant.

Le 15 février 2008, deux décrets étaient publiés¹. L'un fixait les implantations des juridictions et l'autre, le calendrier de mise en œuvre : début 2008 pour les greffes détachés des tribunaux d'instance, fin 2008 pour les tribunaux de commerce et les conseils de prud'hommes, fin 2009 pour les tribunaux d'instance, et fin 2010 pour les tribunaux de grande instance².

b) *Une concertation sans dialogue ?*

(1) Au niveau national : une concertation quasi-inexistante

Au niveau national, la concertation devait être menée au sein du comité consultatif de la carte judiciaire. Composé d'une cinquantaine de représentants des organisations syndicales et professionnelles, des personnels judiciaires et des auxiliaires de justice, ce comité n'a été réuni en tout et pour tout, qu'une seule fois, le 27 juin 2007, pour son installation. Il n'a pas rendu de conclusions. La plupart de ses membres l'avaient d'ailleurs quitté en cours de processus, pour protester contre cette situation.

¹ Décrets n° 2008-145 et 2008-146 du 15 février 2008.

² Le décret n° 2008-145 s'est par la suite révélé entaché d'un vice de procédure. Il a été remplacé par un nouveau décret n° 2008-1110 du 30 octobre 2008.

Interrogés sur ce point par vos rapporteurs, les représentants du ministre de la justice ont fait valoir que la concertation ne s'était pas limitée au processus mis en place à l'été 2007 puisque les services travaillaient à cette réforme depuis plusieurs années. Dès lors, des consultations nationales avaient déjà eu lieu à plusieurs reprises. Les positions des différents acteurs ne leur étaient donc pas inconnues.

Mis à part quelques réunions ponctuelles ; aucune autre concertation n'a été organisée au niveau national, ce qu'ont regretté les élus et les organisations syndicales.

Contestant cette absence de dialogue entre le ministère et les acteurs locaux, les nombreux recours déposés devant le Conseil d'État contre le décret n° 2008-1110 du 30 octobre 2008 précité, ont soulevé le moyen de l'insuffisance de concertation. Le Conseil d'État a toutefois écarté ce grief, jugeant que cette concertation n'était pas obligatoire¹.

(2) Des concertations locales très riches, mais parfois sans suites

- ***Une concertation intense au niveau local***

À la fin du mois de juin 2007, le garde des sceaux avait demandé aux chefs de cour d'appel de mener une vaste consultation au niveau local pour recueillir les propositions des magistrats et fonctionnaires des services judiciaires ainsi que des professions judiciaires et juridiques². Parallèlement, par lettre conjointe du ministre de la justice et du ministre de l'intérieur en date du 17 juillet 2007, les préfets ont reçu une mission similaire auprès des élus locaux et des services déconcentrés de l'État, appelés à travailler en lien avec l'institution judiciaire. Pour le ministre, « *les acteurs de terrain [étaient] en effet les plus compétents pour saisir les réalités locales et les inscrire dans un schéma national cohérent* ».

¹ « *Considérant [...] qu'aucun texte ne subordonnait à la consultation des chefs de cour, des représentants des professions judiciaires et des délégués des organisations syndicales l'adoption du décret attaqué ; que si le garde des sceaux, ministre de la justice a annoncé, dans un discours prononcé le 27 juin 2007 devant des personnalités, réunies au sein d'un comité consultatif de la carte judiciaire, qu'il les réunirait à nouveau pour qu'elles formulent un avis sur les mesures qu'il envisageait de prendre après une phase de concertation dans les cours d'appel, il pouvait, à tout moment, renoncer à cette consultation, de sorte que le décret attaqué n'est pas entaché d'un vice de procédure pour avoir été adopté sans que cette concertation locale ait eu lieu et sans que ce comité ait fait connaître son avis ;*

« *Considérant [...] qu'aucune disposition législative ou réglementaire n'imposait de consulter, préalablement à l'édition du décret attaqué, les collectivités territoriales sur le territoire desquelles étaient situées les juridictions supprimées* ». *Décision du Conseil d'État, section du contentieux, 6^{ème} et 1^{ère} sous-sections réunies, 19 février 2010, n° 322407 et autres.*

² *Une circulaire du 25 juin 2007, adressée aux chefs de cour donnait les instructions concernant la concertation au sein des juridictions de leur ressort. Ces instructions ont été complétées par un courrier du secrétaire général en date du 4 juillet.*

Cependant, après le lancement de la concertation locale, les chefs de cour ont été livrés à eux-mêmes. Aucun suivi, aucune coordination, n'ont été assurés par la mission carte judiciaire rattachée au ministère de la justice¹.

Les représentants du Syndicat de la magistrature ont observé que les consultations par les chefs de cour avaient été de niveau inégal et que, parfois, des propositions avaient été adressées à la chancellerie sans qu'une concertation suffisante n'ait eu lieu. De fait, certaines professions judiciaires et juridiques ont déploré ne pas avoir été entendues, au niveau national comme au niveau local.

S'ils ont reconnu que leur profession avait été peu affectée par la réforme, les représentants du conseil supérieur du notariat ont regretté de ne pas avoir été consultés en tant que « *magistrat de l'amiable* », et alors qu'avec 4 568 offices notariaux et 1 330 bureaux annexes, répartis sur l'ensemble du territoire, ils assurent une présence juridique efficace, jouant parfois le rôle de « *juge de proximité* ».

Cependant, vos co-rapporteurs retirent de leurs auditions que, dans l'ensemble – de façon inégale certes – **les chefs de cour se sont saisis du problème et ont joué le jeu de la concertation**, malgré la difficulté liée à la brièveté des délais qui leur étaient imposés et la période estivale durant laquelle elle se tenait.

Pour autant, cette concertation ne s'est pas toujours déroulée paisiblement. Les représentants de la Conférence des procureurs généraux ont regretté la surmédiatisation de ce dossier controversé ainsi que les fuites récurrentes dans la presse de documents présentés comme émanant de la chancellerie, laissant penser que les choix de suppressions étaient déjà arrêtés, alors même la concertation n'était pas achevée.

- ***Une prise en compte inégale des résultats de la concertation***

Quant à la prise en compte effective des nombreuses propositions qui ont découlé de la période de concertation, sans qu'il soit possible de tirer de conclusions générales, il semble qu'elle ait été variable selon le type de juridictions considéré.

Les propositions des chefs de cour relatives aux tribunaux de grande instance ont été, à quelques exceptions près (Tulle, Moulins et Millau), suivies.

¹ La mission carte judiciaire (MCJ) était une structure directement sous l'autorité du secrétaire général, en relation constante avec le cabinet du ministre. Elle était composée d'un directeur de projet, assisté de magistrats, de greffiers en chef, de fonctionnaires, ainsi que d'un spécialiste de l'immobilier et d'un statisticien. Installée le 4 juillet 2007, son rôle consistait dans un premier temps (juin 2007 à février 2008) à formaliser les objectifs de la réforme, définir les critères de suppression des juridictions, élaborer des scénarii de réforme, organiser la concertation, proposer des adaptations des scénarii à l'issue de la concertation, élaborer les outils juridiques nécessaires à la mise en œuvre de la réforme. Dans un second temps (février 2008 à février 2010), la MCJ avait pour mission de piloter et coordonner la mise en œuvre de la réforme. Elle disposait d'une autorité fonctionnelle directe sur l'ensemble des directions du ministère qui avaient vocation à contribuer aux travaux de la réforme.

À Rennes, par exemple, M. Léonard Bernard de la Gâtinais, procureur général près la cour d'appel, a estimé que dans l'ensemble, la réforme correspondait à ce qu'ils avaient proposé, avec le premier président, même si quelques arbitrages ministériels différents dans le détail avaient été rendus. En effet, les conclusions du groupe de travail constitué dans le ressort de la cour d'appel, présentées le 6 septembre 2007, proposaient la suppression de Guingamp, Morlaix et Dinan. De même, il proposait la suppression du tribunal de commerce de Morlaix. Ces juridictions ont effectivement été supprimées.

En revanche, pour les tribunaux d'instance, les propositions des chefs de cour ont été moins suivies. Comme en a témoigné Mme Clélia Prieur-Leterme, vice-présidente de l'association nationale des juges d'instance, « *l'annonce des fermetures par Madame Dati a provoqué l'incompréhension et la colère des professionnels du monde judiciaire et des élus locaux.* »

À Rennes par exemple, le groupe de travail proposait la suppression de 10 tribunaux d'instance sur 26. La chancellerie a décidé d'en supprimer 12. Si le groupe de travail proposait le regroupement Dinan-Saint-Malo, il avait en revanche conclu à la nécessité de conserver Lannion et Fougères, en raison de l'« *exigence d'accessibilité aux juridictions de proximité* »¹. Par la suite, se rendant à l'opinion initialement émise par les chefs de cour, la chancellerie a finalement décidé de « *ressusciter* » Fougères, juridiction qui a rouvert ses portes le 1^{er} janvier 2012.

De plus, l'association nationale des juges d'instance (ANJI) a regretté le refus de la chancellerie de prendre en compte les conclusions des chefs de cour, lorsqu'elles proposaient des reconfigurations² pour éviter les « *déserts judiciaires* », plutôt que des suppressions de juridictions.

Ce fut le cas par exemple de la proposition de regrouper les tribunaux d'instance de Saint-Pol-sur-Ternoise et Houdain, dans le ressort de la cour d'appel de Douai, juridictions qui ont finalement été supprimées.

À l'inverse, à Paris, aucun tribunal d'instance n'a été supprimé, ce qui, selon l'ANJI, allait à l'encontre de la volonté des tribunaux d'instance d'arrondissement parisiens de se regrouper pour éviter un éparpillement des magistrats, jugé peu efficace par les intéressés.

À ce constat factuel d'une prise en compte inégale des propositions locales, s'est ajoutée la critique de l'insuffisance de communication, de la part de la chancellerie, quant aux suites qu'elle entendait donner à ces travaux. Entre la remise par les chefs de cour de leurs contributions, le 30 septembre 2007, et le tour des cours d'appel de l'automne du garde des sceaux pour annoncer les suppressions, le dialogue n'a pas été engagé entre le niveau national et le niveau local.

¹ Fougères se trouve à 52 km de Rennes, soit 45 minutes par le réseau routier et 1 heure 45 à 2 heures 55 par le TER. En plus, l'activité judiciaire de ce tribunal avait augmenté, en raison du rattachement d'une partie du ressort du TI de Vitré. Quant à Lannion, deuxième ville du département des Côtes-d'Armor, elle se situe à 68 km de Saint-Brieuc, soit une heure de trajet en voiture ou en TER.

² Sauf en ce qui concerne le TGI interdépartemental « du pays de la Rance », qui a regroupé Dinan et Saint-Malo.

Dès lors, les suppressions annoncées dans la presse avant leur officialisation ou lors des déplacements du garde des sceaux dans les ressorts des cours d'appel, ont parfois suscité une forte mobilisation des acteurs du monde judiciaire, des barreaux notamment, et des élus¹.

Ces mobilisations ont, dans quelques cas, été suivies d'effets, comme en témoigne par exemple le maintien du tribunal de grande instance de Montluçon, dont la suppression semblait avoir été envisagée.

De même, comme cela a été dit à vos co-rapporteurs par l'ancien procureur de la République près le tribunal de grande instance de la Roche-sur-Yon, M. Pierre Sennes, la mobilisation a permis de conserver l'ensemble des tribunaux de Vendée pourtant menacés de suppression.

3. Le cas particulier des juridictions prud'homales et consulaires

(1) La juridiction prud'homale, un processus encadré par les textes

Le processus de révision de la carte judiciaire des conseils de prud'hommes a été engagé sous la double égide du ministère de la justice et du ministère du travail.

Conformément aux dispositions des articles L. 1422-3 et R. 1422-1 à R. 1422-3 du code du travail, un avis du ministère chargé du travail a été publié au Journal officiel du 22 novembre 2007 proposant la suppression, de 63 conseils de prud'hommes et la création d'un conseil de prud'hommes à Avesnes-sur-Helpe.

Cet avis a ouvert un délai de 3 mois aux conseils de prud'hommes concernés, premiers présidents des cours d'appel, conseils municipaux, conseils généraux, chambres de commerce et d'industrie, chambres de métiers, chambres d'agriculture et aux organisations professionnelles et syndicales pour faire part de leurs avis et observations sur les modifications proposées de la carte prud'homale.

Les syndicats, opposés au principe même de la réforme, ont finalement accepté de s'y rallier, à condition que tous les conseillers soient maintenus dans leurs fonctions et que la présidence des conseils ne soit pas assurée par des magistrats.

Ce sont en définitive 62 conseils de prud'hommes sur les 63 mentionnés dans l'avis publié qui ont été supprimés. Un conseil de prud'hommes a été créé à Avesnes-sur-Helpe par regroupement des conseils de prud'hommes de Fourmies et de Maubeuge, Avesnes-sur-Helpe se situant à mi-distance entre ces deux conseils.

¹ Pour ne citer que quelques exemples parmi d'autres, au cours de l'automne 2007, des avocats et des personnels de greffe de Montluçon avaient mené une grève de la faim contre la suppression du tribunal de grande instance. À Saint-Gaudens, près de 300 personnes s'étaient rassemblées pour exiger le maintien du tribunal de grande instance. À Hazebrouck, plusieurs manifestations des avocats avaient eu lieu, contre la suppression du TGI.

(2) La juridiction consulaire, un autre modèle de réforme

Mise en cause dans les années 1990 à cause de ses dysfonctionnements profonds, la justice consulaire avait déjà fait l'objet de plusieurs réformes. En 1999, 36 juridictions avaient été supprimées, suivies de 7 autres en 2005.

La réforme était déjà bien ancrée dans les esprits, ce qui a permis une préparation sereine de la carte consulaire de 2007. En effet, dès 2004, la conférence générale des juges consulaire de France avait entamé une réflexion sur de nouvelles perspectives de réforme, discutées l'année suivante dans le cadre du conseil national des juges consulaires.

Pour ne pas être pris de court si un nouveau mouvement de concentration était envisagé, la profession avait établi, dès 2005, un schéma directeur de réforme, unanimement accepté, tendant à opérer des regroupements pour assurer une plus grande spécialisation des chambres. Ces regroupements étaient rendus nécessaires par une chute de près de 40 % du contentieux commercial au profit de la médiation. En outre, la spécialisation était devenue une priorité, compte tenu de la complexité croissante du droit applicable en matière commerciale.

Vos co-rapporteurs soulignent, comme les représentants des juges consulaires l'ont indiqué au cours de leur audition, que **la réforme s'est faite dans le « bon sens »**.

Le contentieux commercial a d'abord été réformé par la loi n° 2005-845 du 26 juillet 2005 de sauvegarde des entreprises qui a opéré une refonte des procédures collectives, à laquelle la Conférence générale des tribunaux de commerce avait largement participé.

Puis, dans la perspective de la réforme de 2007, la conférence des juges consulaires avait ajusté son schéma directeur en fonction des critères comme l'évolution des bassins d'emploi.

Le 2 octobre 2007, elle était donc en mesure de présenter un nouveau schéma directeur. Celui-ci prévoyait l'implantation d'au moins un tribunal de commerce par département, pour assurer sur tout le territoire l'efficacité de l'action préventive pour les entreprises en difficulté quel que soit le niveau d'activité. Ce schéma était construit à partir d'une organisation optimale de la juridiction consulaire avec 15 juges par tribunal : un président, 7 juges pour le contentieux et 7 juges pour les procédures collectives.

La conférence générale des juges consulaires avait d'ailleurs été plus hardie dans ses conclusions que le garde des sceaux puisque l'organisation qu'elle avait proposée fonctionnait avec 126 juridictions. Le garde des sceaux a repris, en grande partie, le schéma directeur, mais a préféré une carte à 135 tribunaux, soit un écart de 10 % par rapport aux propositions de la juridiction consulaire¹.

Le succès de cette réforme s'explique donc par une véritable anticipation ayant permis une réflexion sereine, sans contrainte de temps, et une adhésion de l'ensemble des acteurs concernés, puisque le conseil national des greffiers de commerce soutenait la réforme.

Quant à **la mise en œuvre de la réforme, elle a été assurée par la profession elle-même.** Comme l'ont précisé les représentants du conseil national des greffiers des tribunaux de commerce à vos co-rapporteurs, l'accompagnement de la réforme a été assuré par les greffiers², qui ont pris à leur charge l'indemnisation de leurs confrères supprimés. Au total, 8 greffiers ne sont pas restés titulaires de leur charge.

La profession a, en revanche, eu quelques difficultés à assurer la poursuite des contrats de travail des 170 salariés touchés par la réforme et a dû se séparer d'une soixantaine d'entre eux.

C. DES DÉFAUTS DE CONCEPTION

Par son discours inaugural du 27 juin 2007³, le garde des sceaux avait lancé une **réflexion ouverte**. Il était envisagé de procéder à **une réforme d'ensemble**, qui concernerait tant **les implantations géographiques** des juridictions que **l'organisation judiciaire et la répartition des contentieux**.

Cette réflexion devait être menée en cohérence avec les autres cartes existantes - carte administrative, carte des implantations des services en lien avec la justice - et devait s'articuler avec les autres réformes conduites par le ministère de la justice.

À cet effet, le garde des sceaux avait présenté trois principes directeurs devant guider la conception de la réforme : l'amélioration de la qualité de la justice, la lisibilité de l'organisation judiciaire et la bonne administration de la justice.

¹ En outre, ils avaient proposé l'unification du contentieux commercial. En effet, en l'absence de tribunal de commerce dans un département, le tribunal de grande instance était compétent pour connaître des litiges relevant normalement de la juridiction consulaire (art. L. 721-2 du code de commerce). Cette proposition fut, elle aussi, reprise par la chancellerie. Cette unification a donné lieu à la création de 4 juridictions consulaires dans les départements qui n'en avaient pas jusque là.

² En effet, les greffiers des tribunaux de commerce, officiers publics et ministériels, sont des professionnels libéraux, nommés par le garde des sceaux. La profession est représentée auprès des pouvoirs publics par le conseil national des greffiers des tribunaux de commerce. Le conseil, doté de la personnalité morale est chargé d'assurer la défense des intérêts collectifs de la profession.

³ Discours d'installation du comité consultatif de la carte judiciaire du 27 juin 2007.

Au final, **les questions relatives à l'organisation judiciaire et à la réforme des contentieux n'ont pas été traitées**. La chancellerie a choisi de limiter le champ de la réforme à une révision des implantations judiciaires.

1. Un défaut de perspective : une réforme conduite à l'envers

La majorité des interlocuteurs de vos co-rapporteurs se sont accordés pour regretter que **la réforme de la carte judiciaire n'ait pas été précédée d'une réflexion sur l'organisation de la justice et la répartition des contentieux en particulier**.

Ainsi M. Jacques Beaume, procureur général près la cour d'appel de Lyon et président de la Conférence des procureurs généraux, a relevé le caractère technocratique d'une réforme élaborée en dehors de toute analyse sur un nouveau partage des contentieux.

M. Paul-André Breton, président du tribunal de grande instance de Lyon et président de la conférence des présidents de tribunal de grande instance, a souligné le caractère largement théorique des critères de compétence entre les tribunaux d'instance et les tribunaux de grande instance : alors que beaucoup d'affaires très simples sont portées devant ces derniers, le contentieux traité par les tribunaux d'instance est devenu parfois si complexe que les parties doivent recourir à un avocat.

Les propositions sur la **répartition des contentieux** présentées en juin 2008 par la **commission présidée par le recteur Serge Guinchard** auraient pu servir de base à cette réflexion d'ensemble¹. Elles avaient d'ailleurs réuni un large consensus.

Le gouvernement a préféré reprendre certaines d'entre elles postérieurement à la mise en place de la carte judiciaire notamment dans le cadre de la loi n° 2011-1862 du 13 décembre 2011 relative à la répartition des contentieux².

Or les modifications portant sur le partage des contentieux auraient pu donner lieu à un maillage géographique différent tenant mieux compte de la charge de travail des différents niveaux de juridiction. Il en est de même de la suppression de la juridiction de proximité, préconisée par la commission Guinchard et décidée par la loi du 13 décembre 2011, susceptible d'alourdir l'activité des tribunaux d'instance.

¹ *Rapport de la commission sur la répartition des contentieux présidée par M. Serge Guinchard, L'ambition raisonnée d'une justice apaisée, rapport au garde des sceaux, La Documentation française, juin 2008.*

² *Rapport n° 394 (2010-2011) de M. Yves Détraigne, au nom de la commission des lois – <http://www.senat.fr/rap/110-394/110-394.html>.*

Au reste, la répartition des contentieux n'est que l'un des aspects d'une **organisation judiciaire devenue très complexe** en particulier pour les juridictions du premier degré, comme l'a souligné M. Vincent Lamanda, premier Président de la Cour de cassation. Après avoir énuméré près de dix catégories de juridictions du premier degré différentes¹, il a conclu avec une pointe de malice qu'il serait bien « *incapable* » de dire ce que fait telle ou telle juridiction.

Toute réforme d'ampleur des contentieux ou de l'organisation du système judiciaire aurait nécessité néanmoins **l'intervention du législateur** et imposé des délais incompatibles avec le rythme souhaité par le gouvernement.

2. Un défaut de coordination

La réforme de la carte judiciaire a été élaborée selon des critères restrictifs qui n'ont pas suffisamment pris en compte le cadre général dans lequel les juridictions exercent leur activité qu'il s'agisse de la carte administrative ou des réformes législatives pourtant engagées par le ministère de la justice lui-même.

a) L'absence de coordination avec la carte administrative

La carte judiciaire a coïncidé avec la restructuration de l'implantation géographique d'autres services publics intéressant la justice dans le cadre de la **révision générale des politiques publiques (RGPP)** lancée en 2007.

La redéfinition des niveaux d'intervention des services publics a pour partie été inspirée, comme l'avait relevé le rapport sénatorial sur la RGPP², par la volonté de rétablir une cohérence avec la carte administrative.

Ainsi, une refonte de la carte pénitentiaire et de celle de la protection judiciaire de la jeunesse a permis de faire coïncider les circonscriptions relevant de ces deux directions du ministère de la justice. Chacune des nouvelles circonscriptions comporte un nombre entier de régions administratives.

Ce redécoupage, consacré par les décrets n° 2008-1485 et 2008-1491 du 30 décembre 2008, permet à l'administration pénitentiaire et à la protection judiciaire de la jeunesse d'exercer leur compétence dans un ressort géographique identique.

Au contraire, la réforme de la carte judiciaire a été menée sans considération de la carte administrative. Une autre démarche aurait pu conduire à s'interroger sur les **discordances entre les ressorts des cours d'appel et les régions administratives**.

¹ Parmi lesquelles : le tribunal d'instance, le juge de proximité, le conseil des prud'hommes, le tribunal de commerce, le tribunal paritaire des baux ruraux, le tribunal des affaires de sécurité sociale, les prud'hommes pêcheurs en méditerranée...

² La RGPP : un défi pour les collectivités territoriales et les territoires et les territoires, rapport d'information présenté par M. Dominique de Legge, au nom de la mission commune d'information sur la RGPP, n° 666, 22 juin 2011 – <http://www.senat.fr/notice-rapport/2010/r10-666-2-notice.html>.

La France compte 36 cours d'appel pour 22 régions. Comme l'a rappelé M. Jean-Claude Marin, procureur général près la Cour de cassation, cette situation n'est pas seulement source de complexité pour le justiciable, elle pèse également, au détriment des chefs de cour, dans le dialogue qui s'instaure avec les autres échelons décisionnels de l'État. Ainsi il peut arriver comme dans la région Aquitaine que le préfet de région ait pour interlocuteur trois procureurs généraux différents (*voir la carte des régions administratives et des cours d'appel*). Si les ressorts des tribunaux d'instance et des tribunaux de grande instance ont été, au sein d'un département, profondément modifiés du fait des suppressions et regroupements des juridictions, la carte des cours d'appel a été en revanche reconduite.

b) L'absence de coordination avec les autres réformes conduites par le ministère de la justice

La réforme de la carte judiciaire a été conçue indépendamment des autres réformes conduites par le ministère de la justice dont les effets auraient pu pourtant déterminer différemment la répartition des effectifs ou des implantations.

Trois lois en particulier, adoptées dans un temps très proche de la mise en œuvre de la carte judiciaire, ont sensiblement modifié l'organisation des juridictions ou leur charge de travail. Leurs effets ont pourtant été ignorés.

Il en est ainsi d'abord de l'institution des **pôles de l'instruction** par la loi n° 2007-291 du 5 mars 2007 tendant à renforcer l'équilibre de la procédure pénale adoptée dans le prolongement des conclusions de la commission d'enquête de l'Assemblée nationale sur l'affaire dite « *d'Outreau* ».

Afin de rompre avec la « *solitude du juge d'instruction* », cette loi a, dans un premier temps, créé 92 pôles de l'instruction, seuls compétents, au 1^{er} mars 2008, pour les affaires criminelles ou, lorsqu'elles font l'objet d'une co-saisine, pour les affaires correctionnelles. Elle a prévu, dans un deuxième temps, de regrouper tous les magistrats instructeurs au sein de ces pôles pour permettre une **collégialité de l'instruction** fondée sur le traitement des informations par **trois juges**. À cette date, les juridictions « *infra-pôles* » n'ayant plus aujourd'hui qu'une compétence correctionnelle seront supprimées.

Seule la **première phase de la réforme a été mise en œuvre**. Elle a impliqué, dans les tribunaux de grande instance devenus pôles de l'instruction et qui ne comprenaient à la date de la mise en œuvre de la réforme qu'un seul juge d'instruction, l'intégration de deux agents supplémentaires (un magistrat et un greffier). Les locaux du tribunal de grande instance de regroupement des TGI fusionnés n'ont pas toujours été adaptés en conséquence.

Le second volet de la loi -la collégialité des trois juges d'instruction- prévu pour entrer en vigueur au 1^{er} janvier 2010 a été d'abord repoussé au 1^{er} janvier 2011 par la loi n° 2009-526 du 12 mai 2009 de simplification et de clarification du droit et d'allègement des procédures puis au 1^{er} janvier 2014 par l'article 163 de la loi de finances pour 2011.

Selon la réponse du ministère de la justice à une question écrite de notre collègue député M. Pierre Morel-A-L'Huissier¹, « *confier toutes les informations à une collégialité de juges aurait nécessité des moyens considérables et une réorganisation très lourde des juridictions, impliquant notamment des investissements immobiliers particulièrement importants ainsi que le recrutement de nouveaux magistrats* ».

La carte judiciaire dont la mise en place a suivi directement l'adoption de la loi du 5 mars 2007 aurait dû permettre d'en accompagner la mise en œuvre.

Comme M. Christophe Régnard, président de l'Union syndicale des magistrats l'a rappelé à vos co-rapporteurs, l'évolution des effectifs des juges d'instruction a contrarié les objectifs poursuivis par le législateur. Le nombre de postes localisés a baissé de 13,32 % en 3 ans (soit une perte de 83 postes). Aux termes de la circulaire de localisation, 32 pôles disposent de 2 postes de juges d'instruction seulement, ce qui, selon M. Christophe Régnard, empêche la mise en place de la collégialité et rend illusoire toute réelle co-saisine.

Parmi les autres réformes en cours au moment où la chancellerie a engagé la réforme de la carte judiciaire, il convient également de mentionner la loi n° 2007-308 du 5 mars 2007 portant **réforme de la protection juridique des majeurs**, entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2009. Ce texte a imposé au magistrat qui décide d'une mesure de protection d'un majeur, d'en fixer la durée, celle-ci ne pouvant excéder cinq ans. Cette disposition s'appliquant aux mesures prononcées avant l'entrée en vigueur de la loi, les juges d'instance devraient réexaminer, dans un délai de cinq ans, la totalité des mesures de protection qu'ils ont prononcées préalablement, pour en fixer un nouveau terme et, le cas échéant, les aménager en fonction des nouvelles règles applicables.

Cette révision des mesures de tutelle et de curatelle aurait dû être achevée au plus tard le 7 mars 2012. Toutefois, l'ampleur de la tâche pour les juridictions a conduit le législateur à reporter² la date limite au 1^{er} janvier 2014, permettant ainsi un étalement dans le temps de la charge de travail, tant pour les magistrats que pour les fonctionnaires.

En 2010, 700 000 personnes étaient sous tutelle. Elles sont aujourd'hui près de 800 000. Selon les estimations de l'association nationale des juges d'instance, les juges d'instance devraient examiner chaque année 160 000 dossiers -sans compter les nouveaux dossiers à instruire. La réforme entraînerait ainsi un surcroît d'activité de l'ordre de 30 % pour les fonctionnaires et magistrats concernés.

¹ Question n° 92 204, 13^e législature.

² C'est la loi n°2009-526 du 12 mai 2009 de simplification et de clarification du droit et d'allègement des procédures qui a procédé à ce report.

De même, aucun lien ne semble avoir été établi entre la carte judiciaire et la **réforme de la tutelle des mineurs** par la loi n° 2009-526 du 12 mai 2009 de « *simplification et de clarification du droit et d'allègement des procédures* » qui prévoit le transfert au 1^{er} janvier 2010, aux juges des affaires familiales (JAF) du contentieux des tutelles des mineurs précédemment confié aux juges d'instance.

Cette réforme ne s'est que très partiellement traduite dans les faits : deux circulaires du 4 août 2009 et du 22 juin 2010 ont invité les présidents de tribunaux de grande instance à maintenir, par délégation, la compétence des tribunaux d'instance et de leur greffe. Lors de son audition par votre commission au moment de l'examen de la loi de finances pour 2012, M. Michel Mercier, alors ministre de la justice et des libertés, a ainsi reconnu que « *le transfert de compétences en matière de tutelle des mineurs du tribunal d'instance vers les juges aux affaires familiales rattachés au TGI, qui aurait dû alléger la charge des tribunaux d'instance, est souvent resté sans effet utile puisqu'il s'est accompagné en retour de délégations de cette compétence du TGI aux juges d'instance* »¹.

Une meilleure anticipation des conséquences de ces différentes réformes dans l'organisation de la carte judiciaire aurait sans doute contribué à permettre leur mise en œuvre dans des conditions et des délais conformes aux vœux du législateur.

3. La priorité donnée aux principes de qualité et de bonne administration de la justice sur l'exigence de proximité

En rationalisant la carte des implantations judiciaires par la concentration des structures, le ministre de la justice entendait renforcer la qualité de la justice offerte au justiciable et permettre une meilleure organisation des juridictions par l'optimisation des « *moyens budgétaires et humains* »². Ces principes directeurs, présentés par le garde des sceaux dans le discours inaugural du 27 juin 2007, ont été largement discutés par les personnes rencontrées par vos co-rapporteurs, notamment en ce qu'ils ne laissaient que peu de place aux exigences ayant trait à la proximité.

a) Le renforcement de la qualité de la justice : concentration des moyens ou exigence de proximité ?

Déjà par le passé, les réflexions sur la carte judiciaire opposaient **deux thèses** : celle de la **centralisation ou concentration**, qui soutenait la nécessité de supprimer un certain nombre de juridictions pour constituer de grandes unités implantées dans les lieux de concentration économique et démographique, et la

¹ *Voir l'avis présenté par Mme Catherine Tasca sur les crédits consacrés à la justice judiciaire et à l'accès au droit dans le projet de loi de finances pour 2012, rapport n°112, 2011-2012. <http://www.senat.fr/rap/a11-112-13/a11-112-13.html>.*

² *Discours du garde des sceaux du 27 juin 2007.*

thèse de **la proximité**, qui prônait la nécessité d'éviter les « *déserts judiciaires* », en maintenant des juridictions proches du justiciable. Les deux réformes d'ampleur de 1926 (« Poincaré ») et 1958 (« Debré »), avaient fait prévaloir la thèse de la concentration institutionnelle et géographique sur l'exigence de proximité.

Cette voie a également prévalu en 2007. Le principe de proximité a été écarté comme ne pouvant justifier « *à lui seul, le maintien de juridictions à faible activité* », d'autant qu'une nouvelle conception virtuelle de ce principe était possible grâce aux nouvelles technologies de l'information et de la communication (NTIC).

(1) Permettre aux magistrats de « *bien juger* » grâce à des juridictions de « *taille suffisante* »

Derrière le principe de « *qualité de la justice* » se trouvait l'idée du lien entre la taille et l'efficacité d'une juridiction. Selon la chancellerie, pour atteindre cet objectif, il fallait **rationaliser l'implantation des juridictions**, en regroupant les plus petites en juridictions de « **taille suffisante** ».

En effet, comme l'indiquait le garde des sceaux, « *un tribunal de grande instance de taille suffisante, c'est une collégialité retrouvée, de jeunes magistrats encadrés, des équipes renforcées, des magistrats affectés suivant leurs compétences* ».

La notion de « *taille suffisante* » préférée à celle de « *taille optimale* », « *taille critique* » ou « *taille efficiente* » utilisée à plusieurs reprises par les professionnels rencontrés par vos co-rapporteurs, donnait déjà un indice quant à l'orientation de la réforme. Le terme « *suffisant* » indiquait un **seuil** mais non **une taille maximale à ne pas dépasser**.

Or, les mêmes études qui, selon le garde des sceaux, montraient que les juridictions de trop petite taille avaient des difficultés à faire face aux impératifs posés par certains contentieux et à la gestion quotidienne des ressources humaines, soulignaient à l'inverse que les unités les plus importantes étaient, quant à elles, soumises à des contraintes structurelles très pesantes. Seules les structures moyennes permettraient donc une réelle optimisation des moyens.

- **Lutter contre l'isolement du juge et favoriser la collégialité**

Pour reprendre les termes du discours du garde des sceaux, la solitude du juge, c'était « *Outreau, [...] un juge confronté à une affaire difficile qui ne trouve pas un soutien suffisant dans une juridiction de taille insuffisante* ».

Concernant la **justice d'instance**, le **risque d'isolement était relatif** puisque les juges des très petites juridictions exerçaient également au tribunal de grande instance dont ils dépendaient. Par exemple, comme l'ont indiqué le président et le procureur de la République du tribunal de grande instance de Châlons-en-Champagne, « *le juge d'instance de Vitry-le-François, tribunal supprimé, travaillait au moins 40 % de son temps au tribunal de grande instance* ».

Le **regroupement**, permettait aux magistrats de se former et d'enrichir leurs réflexions par l'**échange d'expériences** et d'**encadrer** davantage **des jeunes magistrats** tout justes sortis de l'École nationale de la magistrature (ENM), qui pouvaient se retrouver seuls dans une petite juridiction isolée.

Parallèlement, la mise en place de juridictions de « *taille suffisante* » devait permettre de favoriser le recours à la collégialité. **Cette problématique concernait notamment les plus petits tribunaux de grande instance** qui, compte tenu de l'insuffisance de leurs effectifs, peinaient à la mettre en œuvre. Par exemple, un juge qui avait statué en référé ne pouvait plus connaître de l'affaire au fond par la suite.

Il s'agissait donc d'un retour sur la tendance privilégiée ces dernières années du recours au juge unique, utilisé pour améliorer les délais de traitement des affaires¹.

Ce mouvement tendant à renforcer la collégialité et mettre fin à l'isolement des juges avait déjà été amorcé avec la création par la loi du 5 mars 2007² des pôles d'instruction, compétents pour traiter les affaires criminelles complexes³.

- ***Atteindre un seuil minimum d'activité***

Selon le garde des sceaux, « *les personnes qui rendent la justice, qu'elles soient professionnelles ou non, ne peuvent, en deçà d'un certain seuil d'activité, acquérir ou conserver le niveau de compétence nécessaire.* » Cette nécessité pour le juge de pratiquer était liée, pour le ministre, à la complexité croissante des contentieux, de plus en plus techniques, ainsi qu'à l'instabilité du droit applicable.

Concernant les juges d'instance exerçant leurs fonctions dans de toutes petites juridictions, la question du niveau d'activité nécessaire pour entretenir leurs compétences était, ici encore, à relativiser. Comme l'a rappelé l'Union syndicale des magistrats (USM) « *l'éventuelle insuffisance de compétence technique et donc l'insécurité juridique qui en découle n'[était] pas en cause puisque les magistrats de tribunaux d'instance particip[ai]ent à d'autres activités au tribunal de grande instance* ».

- ***Renforcer la spécialisation des juges***

Lors de son intervention devant le comité consultatif, le garde des sceaux avait estimé : « *il n'est plus possible d'appréhender plusieurs domaines*

¹ De fait, les juges du tribunal de grande instance qui occupent une fonction spécialisée exercent seuls leur mission juridictionnelle : le juge des enfants, le juge aux affaires familiales, le juge d'instruction, le juge d'application des peines, le juge de l'exécution, le juge des référés, le juge des libertés et de la détention. Outre les juridictions exercées exclusivement à juge unique, la loi prévoit que certaines formations de jugements des juridictions collégiales – comme le TGI ou le tribunal correctionnel – peuvent être composées d'un seul juge, pour les affaires ne dépassant pas un certain seuil ou une certaine gravité.

² Loi n° 2007-291 du 5 mars 2007 tendant à renforcer l'équilibre de la procédure pénale, dont l'entrée en vigueur a été reportée au 1^{er} janvier 2014.

³ Cf. supra.

du droit en ayant un niveau de compétence égal dans chacun d'eux. La spécialisation de certains juges apparaît donc comme une réponse à cette exigence ».

Si ce **point de vue était largement partagé** par les personnes rencontrées **concernant la juridiction de grande instance**, ce raisonnement n'apparaissait que **peu opérationnel concernant les juges d'instance**, juges des litiges du quotidien et de la proximité et donc, par nature, polyvalents.

Mme Dominique Lottin, Premier président de la cour d'appel de Douai a cité à vos co-rapporteurs l'exemple du tribunal d'instance de Lens, qui a fait l'objet d'une restructuration en profondeur de ses services pour se spécialiser dans les contentieux du surendettement et des tutelles. Elle estimait qu'en se spécialisant, le juge d'instance risquait de perdre la « *vision globale* » qui était la sienne.

En revanche, pour les tribunaux de grande instance, ce mouvement avait déjà été amorcé par la constitution de pôles spécialisés en matière de criminalité organisée, de santé, de terrorisme... mais certains contentieux, très techniques, comme la construction ou l'amiante, continuaient à être traités indifféremment dans tous les tribunaux, y compris ceux dotés d'une seule chambre.

- ***Assurer l'unité jurisprudentielle***

Enfin, le garde des sceaux avait fait valoir que la mise en place des juridictions de « *taille suffisante* », garantirait **une plus grande unité de jurisprudence** et donc **un gage de sécurité juridique** supplémentaire pour les justiciables.

(2) Une exigence de proximité atténuée par le développement des nouvelles technologies ?

- ***La justice, un service public de proximité ?***

Pour la chancellerie, le nombre de recours judiciaires intentés au cours d'une vie étant limité, il pouvait donc justifier un éloignement géographique de la justice.

Dans la contribution remise à vos co-rapporteurs, l'Union syndicale des magistrats (USM), partage ce point de vue : « *il ne semble pas choquant, de faire 50 ou 80 km pour aller voir son juge, une ou deux fois dans sa vie, alors que la même distance est parcourue régulièrement pour aller voir son médecin spécialiste, ou tout simplement pour aller faire ses achats dans la "grande ville". [...] La proximité temporelle de la justice est plus importante que la proximité géographique. Le justiciable préfère avoir une date d'audience rapide, parce qu'il y a des audiences chaque semaine, même s'il doit se déplacer plus loin* ».

Pourtant selon la plupart des personnes entendues, il était nécessaire de distinguer selon le type de contentieux considéré.

Les représentants de la Conférence nationale des procureurs de la République ont ainsi fait valoir à vos co-rapporteurs que « *certain contentieux méritaient plus de proximité que d'autres, et certains contentieux devaient être regroupés pour avoir plus de force et de cohérence* ». Par exemple, le traitement des litiges relevant du tribunal de grande instance et nécessitant le recours à un

avocat pouvait s'éloigner. En revanche, la prise en charge des contentieux entrant dans la compétence du tribunal d'instance (tutelles, surendettement...) devait rester proche du citoyen, d'autant qu'ils touchaient souvent des publics particulièrement fragiles.

Comme l'indiquait déjà M. Francis Casorla dans son rapport précité, « *les tribunaux d'instance sont le niveau auquel le souci de proximité et la préoccupation d'aménagement du territoire [est] le plus sensible* ».

Cet éloignement semblait d'autant moins problématique à la chancellerie, qu'il pouvait être atténué par le développement des nouvelles technologies de la communication.

- ***Une nouvelle proximité « virtuelle », assurée par le développement des technologies de l'information et de la communication ?***

Selon le garde des sceaux, l'une des raisons qui pouvaient justifier de faire primer l'exigence de rationalisation de la justice sur celle de proximité était que les « *nouveaux moyens de communication permettent [...] d'appréhender de façon différente la distance qui peut séparer le justiciable, le professionnel du droit du lieu judiciaire où la décision judiciaire peut être rendue* »¹.

Un premier pas vers la « *justice virtuelle* » avait été réalisé avec le développement du **recours à la visioconférence**.

La visioconférence judiciaire

La loi n° 2007-1787 du 20 décembre 2007, relative à la simplification du droit, a introduit dans le code de l'organisation judiciaire, à l'article L. 111-12, la possibilité pour « *les audiences devant les juridictions judiciaires [...] de se dérouler dans plusieurs salles d'audience reliées directement par un moyen de télécommunication audiovisuelle garantissant la confidentialité de la transmission.* »

De même, en matière pénale, l'article 706-71 du code de procédure pénale autorise l'utilisation de la visioconférence dans plusieurs hypothèses :

- auditions, confrontations et interrogatoires lorsque les nécessités de l'enquête ou de l'instruction le justifient ;
- présentation aux fins de prolongation de garde à vue ou de retenue judiciaire ;
- audiences relatives au contentieux de la détention provisoire ;
- audition des témoins, des parties civiles et des experts à l'audience ;
- comparution du prévenu devant le tribunal correctionnel, si celui-ci est détenu ;
- comparution des condamnés devant les juridictions d'application des peines.

Lors de leurs déplacements dans les ressorts des cours d'appel de Rennes, Riom, Reims et Toulouse, vos co-rapporteurs ont pu expérimenter ce système pour entendre les magistrats et personnels des juridictions qui n'avaient pu se déplacer au siège de la cour d'appel.

Si, techniquement, la visioconférence est un outil qui fonctionne bien, **vos co-rapporteurs s'interrogent néanmoins sur l'opportunité d'en faire application dans certains cas**. De fait, elle crée une distance entre les

¹ Discours du 27 juin 2007.

interlocuteurs, qui enlève une partie de la solennité, en matière de confrontations et d'interrogatoires notamment.

En matière juridictionnelle, la **transmission de documents** peut désormais s'effectuer par voie électronique¹.

Mme Dominique Lottin, Premier président de la cour d'appel de Douai s'est félicitée de cette pratique, faisant valoir qu'« *aujourd'hui, toute la mise en état du dossier se fait par voie électronique, sans présence des avocats qui viennent seulement plaider leurs affaires* ».

Cependant, si ces outils virtuels fonctionnent bien, lorsqu'ils sont utilisés par des professionnels, **vos co-rapporteurs se posent la question de leur adéquation aux besoins des personnes fragiles, isolées, parfois peu à l'aise avec les nouvelles technologies ou qui n'ont pas facilement accès à Internet**. Or ce sont justement ces personnes vulnérables qui font appel à la justice de proximité (contentieux du surendettement, des tutelles...)

Cette interrogation concerne tout particulièrement l'installation des points « *contact visio-justice* » (CVJ).

Les points « *contact visio-justice* »

Ce sont des bornes d'accueil administratif virtuel, équipées d'un accès à Internet, ayant vocation à permettre au citoyen de faire toute demande ou requête autre que celles effectuées par voie d'assignation avec ministère d'avocat, consulter des informations directement à l'écran, recevoir des documents, les signer et dialoguer avec un correspondant à distance grâce à une « *webcaméra* ».

La borne « *utilisateur* » est installée dans un point d'accès au droit (mairie, maison de la justice et du droit...). Elle est reliée à une borne « *expert* », localisée au tribunal. Un greffier de la juridiction actionne la borne « *expert* » pour guider et répondre aux questions de l'utilisateur.

À l'heure actuelle, 15 bornes « *visio-justice* » sont installées sur le territoire. Elles équipent les tribunaux d'instance, les mairies et progressivement les maisons de la justice et du droit « *nouvelle génération* »². Leur coût unitaire est d'environ 30 000 euros.

Pour l'instant, ces outils ne semblent pas être beaucoup utilisés. À Châteaubriant par exemple, la borne ne fonctionne qu'une fois par semaine. Au tribunal d'instance d'Hazebrouck, il a été décidé de limiter l'utilisation de la borne à un créneau fixé entre 9 heures et 12 heures le lundi, jour de marché, pour ne pas mobiliser trop longtemps un greffier du tribunal d'instance de Dunkerque.

¹ Le décret n° 2005-1678 du 28 décembre 2005 a introduit dans le code de procédure civile, un titre XXI relatif à la communication par voie électronique. L'article 748-1 prévoit désormais que « les envois, remises et notifications des actes de procédure, des pièces, avis, avertissements ou convocations, des rapports, des procès-verbaux ainsi que des copies et expéditions revêtues de la formule exécutoire des décisions juridictionnelles peuvent être effectués par voie électronique ».

En matière pénale, la loi n° 2007-291 du 5 mars 2007 renforçant l'équilibre de la procédure pénale, complétée par un décret n° 2007-1620 du 15 novembre 2007, a prévu plusieurs dispositions spécifiques permettant l'utilisation de ces technologies, notamment la délivrance des copies des dossiers d'instruction, leur envoi par courrier électronique et la notification d'actes aux avocats par courrier électronique.

² Cf. infra, deuxième partie, A).

Les personnes chargées de faire fonctionner ces appareils ont fait valoir à vos co-rapporteurs, que ces bornes sont coûteuses et difficiles à réparer, d'autant qu'elles sont souvent installées dans des zones éloignées des entreprises de maintenance appelées à intervenir.

De plus, en pratique, l'utilisation de ces outils est loin d'être évidente, comme ont pu le constater vos co-rapporteurs, lors de leur déplacement au tribunal d'instance de Saint-Gaudens.

Ils sont donc **dubitatifs quant à la pertinence de l'installation de tels équipements dans les zones isolées**, pour des citoyens fragiles (affaires de tutelle, de surendettement...) ou peu familiers des nouvelles technologies.

M. Samuel Vitse, juge directeur au tribunal d'instance d'Hazebrouck a d'ailleurs confirmé à vos co-rapporteurs, qu'il faudrait sans aucun doute une assistance à l'utilisation de ces bornes, qui mobilisent déjà, à l'autre bout de la connexion, un greffier du tribunal d'instance.

Au-delà de leur complexité d'utilisation et de la mobilisation importante de personnels qu'ils nécessitent, ces appareils posent la **question de la déshumanisation du rapport à la justice**.

Dès lors, vos co-rapporteurs s'interrogent sur le schéma choisi par la chancellerie, qui fait **primer fortement la concentration et la spécialisation des juridictions, sur le principe de proximité judiciaire**.

M. Francis Casorla dans son rapport de 1997¹, avait dénoncé comme « *stérile* », cette opposition entre concentration et proximité, estimant qu'« *il conviendrait de déterminer les mesures qui permettraient, tout à la fois, de réaliser le regroupement des moyens de la justice, tout en maintenant, et même en renforçant, la présence judiciaire sur le territoire.* »

b) L'amélioration de la bonne administration de la justice

Outre, les économies qu'elle en attendait, La chancellerie accordait à la rationalisation des implantations judiciaires un certain nombre de vertus en matière de gestion des juridictions : optimiser la répartition des ressources humaines, améliorer l'entretien et la sécurité des bâtiments, réaliser des économies au profit du contribuable...

L'éparpillement des magistrats et fonctionnaires au sein de juridictions nombreuses, ne permettait pas **une allocation optimale des effectifs**.

En effet, d'après Mme Dominique Lottin, premier président de la cour d'appel de Douai, « *une juridiction trop petite rencontre des difficultés dans la gestion quotidienne des ressources humaines. Mobilité des magistrats, remplacement des agents, temps partiel, congés de maladie, sont causes de difficultés de fonctionnement nuisant à leur efficacité* ».

¹ Réflexions sur l'amélioration de l'accès à la justice par la mise en place d'un guichet unique de greffe et la simplification de juridictions de première instance, *rapport du groupe de travail présidé par M. Francis Casorla, précité.*

Cette situation pouvait rendre nécessaires le recours à des magistrats placés¹, solution jugée insuffisante par les acteurs judiciaires rencontrés, puisqu'elle ne pouvait être que temporaire et que leur nombre ne pouvait excéder le quinzième des emplois de magistrat de la cour d'appel et des tribunaux de première instance du ressort².

Mme Lottin, a cité ainsi l'exemple du tribunal de grande instance d'Avesnes-sur-Helpe, qui, s'il n'a pas été supprimé, rencontre des difficultés quotidiennes de gestion, en raison de l'insuffisance de ses effectifs.

Cette situation était, selon elle, aggravée par le manque d'attractivité de certains territoires, qui impliquait le recours à des « *sorties d'école* », ces jeunes magistrats demandant par ailleurs rapidement leur mutation.

Le garde des sceaux a aussi fait valoir que l'atomisation des sites judiciaires posait des **problèmes de maintenance immobilière et de sécurité**.

L'entretien des 474 juridictions, souvent installées dans des bâtiments anciens, non fonctionnels, était coûteux, d'autant qu'il fallait prévoir, à l'horizon 2015, leur mise aux normes pour les rendre accessibles aux personnes handicapées³.

Enfin, selon les services de la chancellerie la mutualisation des moyens, la rationalisation des organisations de travail et l'optimisation des ressources humaines permettraient la **mise en place d'une justice à un coût optimisé pour le contribuable**.

Cependant, interrogée sur la question du montant des économies attendues de la mise en œuvre de la réforme, la chancellerie n'a pu produire que des données relatives aux économies réalisées *ex post*, aucune étude d'impact n'ayant été menée *a priori*, au moment de la conception de la réforme.

Selon les représentants de la conférence des bâtonniers, entendus par vos co-rapporteurs le 7 mars 2012, ces contingences économiques, bien qu'elles n'aient pas été évaluées, ont été déterminantes dans la conception de la réforme, alors qu'elles n'auraient dû jouer que de manière subsidiaire.

4. Des critères et des arbitrages discutés

Lors de son discours du 27 juin 2007, le garde des sceaux avait présenté **un faisceau de critères** supposé permettre une appréciation au cas par cas des situations locales.

¹ Le dispositif des magistrats dits « placés » a été créé par la loi organique n° 80-844 du 29 octobre 1980 relative au statut de la magistrature. Il s'agissait de donner aux chefs de cour une plus grande latitude dans la gestion des effectifs de magistrats, en leur attachant le service de magistrats « placés » auprès d'eux, qu'ils pouvaient librement affecter au remplacement de magistrats en congé ou, mais seulement pour une durée de huit mois non renouvelable, sur un poste vacant.

² Article 3-1 de l'ordonnance n° 58-1270 du 22 décembre 1958 portant loi organique relative au statut de la magistrature

³ Obligation prévue par la loi n° 2005-102 du 11 février 2005 pour l'égalité des droits et des chances, la participation et la citoyenneté des personnes handicapées.

Pourtant, cette diversité de critères ne s'est pas retrouvée dans les arbitrages rendus. **Le critère de l'activité des juridictions a largement prévalu** sur tous les autres, pondéré toutefois à la marge, par d'autres considérations telles que la distance ou la nécessité de maintenir une présence judiciaire, ces pondérations, relativement hétérogènes, rendant difficilement lisible la méthode employée.

a) Le choix de critères quantitatifs plutôt que qualitatifs

Dans son discours du 27 juin 2007, le ministre de la justice, a présenté les critères retenus pour opérer le redéploiement des juridictions.

Il s'agissait tout d'abord de **critères liés à l'activité judiciaire** :

- l'évolution de l'activité des juridictions ;
- le nombre de magistrats et de fonctionnaires ;
- l'effectif des professions judiciaires (avocats ...).

Ces critères techniques devaient être croisés avec des **critères liés aux réalités des territoires et à leur aménagement**¹ :

- l'évolution démographique et économique ;
- les caractéristiques géographiques ;
- les enjeux immobiliers.

À ces critères s'ajoutaient d'autres considérations comme la collégialité et l'impartialité des juges, professionnels ou non, ou l'offre judiciaire de proximité qui s'exerçait dans les maisons de justice et du droit et les points d'accès au droit.

Le garde des sceaux s'était ainsi engagé à ce que la localisation des juridictions se fasse de manière réaliste et pragmatique en fonction des caractéristiques locales.

Pourtant, dans les faits, **les critères fondés sur l'activité des juridictions ont largement prévalu**. Les services de la chancellerie ont fixé, pour chaque type de juridictions, eu égard au contentieux traité², un seuil d'activité en deçà duquel, ils estimaient que la bonne marche du service public de la justice n'était pas optimale.

Pour les tribunaux de grande instance, ce seuil avait été fixé à 1 550 affaires civiles nouvelles par an ou 2 500 affaires poursuivables, ce qui représentait la moyenne des plus bas taux d'activité observés.

¹ A posteriori, lors des travaux d'élaboration de la loi de finances pour 2012, les services du ministère ont ajouté de nouveaux critères qui auraient été pris en considération : les conditions d'accès, les spécificités de certaines régions, les équilibres entre territoires, l'organisation administrative.

² Période de référence : 2004-2006.

Concernant les tribunaux d'instance, ce seuil avait été fixé à 1 230 affaires civiles nouvelles par an, hors référés, soit l'équivalent de la charge de travail moyenne de deux magistrats à temps plein.

Quant aux conseils de prud'hommes, il avait été décidé de regrouper les juridictions dont l'activité était inférieure à 500 affaires civiles nouvelles par an, ce qui représentait 12 à 13 dossiers par conseiller par an, tout en maintenant un conseil de prud'hommes par ressort de tribunal de grande instance et par département.

Enfin, pour les tribunaux de commerce, ceux dont l'activité était inférieure à 400 affaires civiles nouvelles par an (hors procédures collectives), devaient être supprimés, tout en veillant à maintenir au moins un tribunal par département.

Cependant, à la marge, ces critères d'activité ont été pondérés par des considérations d'aménagement du territoire (distances, infrastructures de transport).

Ainsi, 15 tribunaux d'instance ayant une activité pourtant inférieure à 615 affaires nouvelles par an ont été maintenus car ils étaient situés à plus d'une heure de la juridiction de rattachement envisagée, parmi lesquels Figeac ou Saint-Flour.

Certaines situations particulières ont également été prises en compte, telle que la présence à proximité du tribunal de grande instance d'un établissement pénitentiaire important, comme à Bar-le-Duc par exemple.

Au final, la chancellerie s'est donc livrée à une application, qualifiée par plusieurs personnes rencontrées par vos co-rapporteurs de « mécanique », voire de « technocratique plus que juridictionnelle »¹, des critères principalement liés au seuil d'activité des juridictions.

Si d'autres considérations ont joué dans les arbitrages, ils n'ont pas toujours été clairement assumés par le ministère de la justice, ce qui n'a pas contribué à améliorer la lisibilité de la méthode utilisée.

Les représentants des barreaux entendus par vos co-rapporteurs ont précisé que cette absence de transparence a généré un « vrai sentiment de précarité » puisque toute juridiction se sentait en danger d'être « rayée de la carte » du jour au lendemain.

b) Des arbitrages contestés

- ***Le choix de suppressions plutôt que de reconfigurations des implantations judiciaires***

L'exigence de mise en place de juridictions de « taille suffisante » et non pas de « taille optimale » ou « efficiente » a conduit à regrouper les juridictions les plus petites pour constituer des structures plus importantes, sans qu'aucune mesure ne soit prise pour alléger les juridictions les plus surchargées.

¹ Expression utilisée par la Conférence des procureurs généraux.

Si la priorité donnée aux critères de l'activité judiciaire pouvait se justifier pour les tribunaux de grande instance, au regard de l'objectif de concentration des moyens, elle paraissait moins fondée pour les tribunaux d'instance, plus durement touchés, alors même qu'ils incarnent la justice de proximité.

Les critiques recueillies par vos co-rapporteurs portent, à l'exception des cas de suppression de tribunaux de grande instance très problématiques, majoritairement sur la situation des tribunaux d'instance.

Au total, seules 14 juridictions nouvelles ont été créées¹, alors que 316 ont été supprimées, ainsi que 85 greffes détachés et 35 bureaux fonciers².

Les modifications de ressorts qui auraient permis de maintenir des tribunaux en augmentant leur activité ou en désengorgeant des tribunaux surchargés, ont été rares.

Ce fut par exemple le cas du tribunal d'instance de Libourne, auquel l'arrondissement du Blaye a été rattaché, alors qu'il relevait du tribunal de grande instance de Bordeaux.

En revanche, dans la plupart des cas, le gouvernement a écarté les propositions de reconfigurations portées par les chefs de cour, les avocats ou les élus et privilégié la voie de la suppression des juridictions concernées. Ainsi, dans le ressort de la cour d'appel de Douai, alors que les élus locaux avaient défendu le projet d'une extension du ressort du TGI d'Hazebrouck vers Armentières et plus largement à la Flandre intérieure, pour permettre au tribunal d'atteindre la taille critique, la chancellerie a finalement fait le choix de le supprimer.

- *Des arbitrages ignorant parfois les intérêts essentiels du justiciable*

La méthode de sélection des juridictions à supprimer n'a pas toujours permis de prendre en considération certains éléments d'aménagement du territoire comme le maillage des transports ou les spécificités géographiques et naturelles des territoires, rendant l'accessibilité au juge difficile pour le justiciable.

Tel est par exemple le cas dans le ressort de la cour d'appel de Bastia, avec la suppression du tribunal d'instance de Sartène et du greffe détaché de Porto-Vecchio, alors que cette zone montagneuse est très **mal desservie par les transports en commun**. En effet, il n'existe pas de transports ferroviaires en Corse du Sud et les transports en commun par route sont très peu développés, hors saison touristique.

¹ Ont ainsi été créés par la réforme de la carte judiciaire : 7 tribunaux d'instance et juridictions de proximité, 5 tribunaux de commerce dont un tribunal de commerce interdépartemental à Belfort, un tribunal mixte de commerce à Saint-Pierre de la Réunion et un conseil de prud'hommes à Avesnes-sur-Helpe.

² Institution du droit local d'Alsace-Moselle, le bureau foncier est un service du tribunal d'instance, chargé de la tenue du livre foncier par des greffiers et agents fonctionnaires de l'État, sous le contrôle du juge du livre foncier.

Comme l'ont signalé à vos co-rapporteurs les représentants du syndicat FO magistrats, la difficulté inhérente aux zones touristiques et à la forte affluence saisonnière rendant la circulation difficile pour les justiciables et les personnels (notamment pour les déplacements en lien avec les tutelles) se pose avec une acuité particulière dans le département du Var avec la suppression du tribunal d'instance d'Hyères. Le ressort du tribunal d'instance de Toulon s'étend en effet désormais de Saint-Cyr au Lavandou.

La précarité de certains bassins de population a elle aussi été parfois ignorée. Dans les zones rurales comme le centre Bretagne ou l'intérieur de la région Nord-Pas-de-Calais, la suppression de tribunaux d'instance a privé les populations en situation de précarité de leur juge naturel.

À titre d'exemple, malgré la présence d'un maillage de transports en commun, avec la suppression du tribunal d'instance d'Houdain, les populations les plus fragiles éprouvent de grandes difficultés à se rendre au tribunal. Les services sociaux sont alors contraints de les y emmener.

Certaines communes ont dû mettre en place des aides à la mobilité pour permettre à ces justiciables en situation de grande précarité, de se rendre au tribunal de grande instance. Il en est ainsi à Guingamp -qui relève du TGI de Saint-Brieuc- où, selon Mme Annie Le Houérou, maire de cette ville, une part importante de la population n'est pas motorisée.

Dans le ressort de la cour d'appel de Reims, M. François Peters, ancien président du tribunal de commerce d'Épernay a regretté la suppression du tribunal d'instance et du tribunal de commerce en ces termes : « *notre région est rurale. On avait besoin du tribunal [d'instance] d'Épernay. Les gens y venaient à mobylette, pour des petites sommes* ».

Au-delà de la seule problématique liée à la précarité de certaines catégories de la population, la démographie et ses caractéristiques ont été négligées.

Ainsi, le maire de Guingamp, a fait part au groupe de travail de son incompréhension concernant la situation de Lannion, bassin de population important, qui s'est vu privé de son tribunal d'instance et de son tribunal de grande instance de rattachement.

La conférence nationale des procureurs de la République a appelé à raisonner davantage en terme de bassin de population que de découpage administratif.

- ***Des choix sans lien apparent avec les critères de rationalisation retenus***

Certains de ces choix apparaissent si peu conformes aux critères affichés, qu'ils suscitent des interrogations sur leurs motifs réels.

Les représentants du syndicat FO magistrats ont relevé ainsi dans leur contribution : « *les réunions bilatérales [...] avec le cabinet du ministre et le secrétariat général ont été parmi les plus étonnantes de ces dernières années.*

Après une heure de débat, l'équipe dirigeante était toujours incapable d'expliquer quels critères d'activité ou quels barèmes de population fondaient les arbitrages ».

Dans plusieurs cas, l'inversion des décisions initiales semble manifester la part d'incertitude des critères appliqués. Il en est ainsi de la suppression du tribunal de grande instance de Bourgoin-Jallieu, au profit de celui de Vienne – bien que les locaux de ce dernier ne soient pas assez vastes pour accueillir les effectifs transférés, puis de la création pour 2014, à la place de cette opération, d'un nouveau tribunal regroupant les deux précédents, situé à Villefontaine, à quelques kilomètres de Bourgoin, en pleine zone industrielle, sans facilités de transport en commun, alors qu'une solution immobilière pertinente aurait pu être trouvée au Palais de justice de Bourgoin.

Il en va de même de la fermeture des tribunaux d'instance de Vitré et Fougères, puis de la réouverture le 1^{er} janvier 2012, à Fougères, « *ressuscité par le détournement d'un coup de baguette politique* »¹ d'un tribunal d'instance regroupant les deux ressorts supprimés.

Plusieurs des personnes rencontrées par vos co-rapporteurs se sont interrogées sur le jeu des influences politiques dans les choix qui ont été faits.

Les critiques dirigées contre la pertinence ou la cohérence des choix de suppression des juridictions ont alimenté les quelque 200 recours présentés devant le Conseil d'État contre les décrets qui mettaient en œuvre la réforme.

Quelque 200 recours devant le Conseil d'État

La réforme de la carte judiciaire a été mise en œuvre par deux décrets du 15 février 2008². 200 recours ont été présentés, principalement contre le décret modifiant le siège et le ressort des tribunaux d'instance, des juridictions de proximité et des tribunaux de grande instance qui, entre temps, s'est révélé entaché d'un vice de procédure. Un nouveau décret a donc été pris, le 30 octobre 2008³, abrogeant celui du 15 février 2008, et faisant tomber les 200 procédures engagées. Plus d'une centaine de requêtes ont été présentées contre ce nouveau texte.

Le Conseil d'État a étudié l'ensemble de ces requêtes et, par une décision du 19 février 2010, après avoir écarté les griefs dirigés contre la procédure utilisée (compétence du pouvoir réglementaire et régularité des consultations menées) il a jugé que **la réforme globale de la carte judiciaire était conforme à l'objectif de valeur constitutionnelle de bonne administration de la justice** et que **le critère du niveau d'activité des juridictions pouvait être légalement pris en compte**, en le combinant avec d'autres critères

Tant au regard de ces critères que des inconvénients allégués de la réforme, notamment son coût et l'éloignement entre les tribunaux et les justiciables, le Conseil d'État a jugé que celle-ci était, dans son principe, légale.

¹ USM « Livre blanc 2010 : L'État de la Justice en France », Le nouveau pouvoir judiciaire, n° 392.

² Le décret n° 2008-145 du 15 février 2008 modifiant le siège et le ressort des tribunaux d'instance, des juridictions de proximité et des tribunaux de grande instance et le décret n° 2008-146 du 15 février 2008 modifiant le siège et le ressort des tribunaux de commerce.

³ Décret n° 2008-1110 modifiant le siège et le ressort des tribunaux d'instance, des greffes détachés, des juridictions de proximité et des tribunaux de grande instance.

Seule la suppression du TGI de Moulins a été annulée, en considération de la distance qui le séparait du TGI de rattachement de Cusset, de la présence d'un établissement pénitentiaire important à proximité immédiate du TGI de Moulins et de la localisation dans cette commune, chef-lieu du département, des services de l'État et du conseil général dont le concours est nécessaire au bon fonctionnement du service public de la justice. Le Conseil d'État a en même temps annulé la suppression du tribunal pour enfants et du tribunal d'application des peines de Moulins. Enfin, il a annulé la suppression des tribunaux pour enfant de Bourgoin-Jallieu et de Guingamp en raison d'un vice de procédure, levé par un décret qui a suivi.

Au-delà des divergences d'appréciation sur la rationalisation engagée du fonctionnement des juridictions, la très grande majorité des personnes entendues a convenu qu'une réforme était nécessaire, mais que la méthode suivie avait été contestable. D'ailleurs, vos co-rapporteurs observent que certaines difficultés actuelles des juridictions procèdent, pour une large part, des défauts des choix initiaux des concepteurs de la réforme et des critères retenus pour dessiner la nouvelle carte.

II. UNE RÉFORME D'AMPLEUR CONDUITE À SON TERME GRÂCE À LA TRÈS FORTE MOBILISATION DES PERSONNELS JUDICIAIRES

Réforme d'ampleur, la nouvelle carte judiciaire a entraîné la suppression du tiers des juridictions. Celle-ci a marqué les territoires, sans être compensée par un dispositif d'accès au droit suffisant.

Pour la conduire à son terme, la chancellerie a dû mettre en œuvre un accompagnement adapté, qui permette aux juridictions comme aux personnels judiciaires, de faire face aux difficultés inévitables qu'un tel changement provoquait : accompagnement immobilier, pour permettre l'accueil dans les tribunaux de regroupements des personnels des juridictions supprimées, accompagnement social et financier des magistrats, des fonctionnaires et de certains auxiliaires de justice qui voyaient leurs conditions de travail – et parfois de vie – affectées et, enfin, accompagnement territorial, pour maintenir une présence judiciaire là où les tribunaux auraient disparu.

À l'issue de leurs travaux, vos co-rapporteurs constatent que le bilan de cet accompagnement est contrasté.

Ils soulignent aussi, la part que les personnels judiciaires ont pris à la mise en œuvre de la réforme, en dépit des difficultés, pour garantir le bon fonctionnement des juridictions, faisant preuve ici encore de leur sens du service public.

A. LE MAINTIEN D'UNE PRÉSENCE JUDICIAIRE SUFFISANTE : ENJEU DE LA REFONTE DE LA CARTE

1. La suppression de près d'un tiers des juridictions

Engagée, après la phase préparatoire, à partir du mois de février 2008 la mise en place de la nouvelle carte judiciaire s'est achevée, moins de trois ans plus tard, au 1^{er} janvier 2011.

Le calendrier initial, déjà très resserré a d'ailleurs été accéléré, donnant parfois l'impression d'une carte installée au pas de charge.

Dès septembre 2008, le secrétariat général du ministère de la justice avait tenté de raccourcir le calendrier, en demandant aux chefs de cour de proposer des fermetures anticipées. Ces demandes avaient cependant été rejetées par les assemblées générales des cours d'appel.

En effet, les fermetures anticipées n'étaient possibles que dans les conditions énumérées par une circulaire du 3 avril 2008 : les situations individuelles des magistrats et fonctionnaires concernés devaient être réglées, la juridiction de rattachement devait offrir une infrastructure immobilière satisfaisante pour permettre l'accueil des juridictions regroupées et les avis rendus sur le projet par les instances locales ne devaient pas être défavorables.

Pourtant, dans les faits, ont finalement été fermés par anticipation à la demande des chefs de cour – leur fonctionnement étant devenu impossible, faute

de moyens suffisants – 4 tribunaux de grande instance¹, 27 tribunaux d'instance et juridictions de proximité et 13 greffes détachés².

Le calendrier d'installation de la nouvelle carte judiciaire

Le décret du 15 février 2008³ pour les tribunaux de commerce et le décret du 30 octobre 2008⁴ pour les autres juridictions, ont fixé le calendrier de mise en œuvre de la réforme.

La nouvelle carte judiciaire est effective depuis le :

- 17 février 2008 pour 31 greffes détachés de tribunaux d'instance (suppressions) ;
- 3 décembre 2008 pour les conseils de prud'hommes (62 suppressions et une création) ;
- 1^{er} janvier 2009 pour les tribunaux de commerce (55 suppressions, création de 5 tribunaux de commerce et d'un tribunal mixte de commerce) ;
- 1^{er} janvier 2009 en ce qui concerne sept greffes détachés (Voiron, Manosque, Villefranche-sur-Mer, La Ferté Bernard, Sallanches, Sabres et Vernon) et cinq tribunaux d'instance, outre les juridictions de proximité du même siège (Barbezieux-Saint-Hilaire, Aubusson, Neufchâteau, Pithiviers, Moissac) ;
- 1^{er} février 2009 en ce qui concerne les tribunaux d'instance et juridictions de proximité de Forcalquier et Saint-Sever, et la création du tribunal d'instance et de la juridiction de proximité de Manosque ;
- 1^{er} juillet 2009 en ce qui concerne trois tribunaux d'instance et les juridictions de proximité du même siège (Die, Bar sur Aube, Vouziers) et quatre greffes détachés (Crest, Argelès-sur-Mer, Pézenas, La Grande-Combe) ;
- 1^{er} septembre 2009 en ce qui concerne huit tribunaux d'instance et les juridictions de proximité du même siège (Mayenne, Vierzon, Falaise, Autun, Saint-Pons-de-Thomières, Remiremont, Paimboeuf, Murat) et un greffe détaché (Albert) ;
- 1^{er} octobre 2009 pour deux tribunaux de grande instance (Belley et Millau), neuf tribunaux d'instance et les juridictions de proximité du même siège (Lesparre-Médoc, Bourgneuf, Saint-Affrique, Villefranche-de-Rouergue, Cosne-Cours-sur-Loire, Château-Chinon, Langres, Espalion, Castelnaudary) et un greffe détaché (Champagnole) ;
- 31 décembre 2009 pour les 151 autres tribunaux d'instance (et juridictions de proximité du même siège et 41 greffes détachés) ;
- 1^{er} juillet 2010 pour le tribunal de grande instance de Péronne ;
- 5 septembre 2010 pour le tribunal de grande instance de Bressuire ;
- 31 décembre 2010, pour les 17 tribunaux de grande instance (Abbeville, Avranches, Bernay, Dinan, Dole, Guingamp, Hazebrouck, Lure, Marmande, Montbrison, Morlaix, Riom, Rochefort, Saint-Dié-des-Vosges, Saint-Gaudens, Saumur et Tulle).

Il reste aujourd'hui à procéder à la fusion du tribunal de grande instance de Bourgoin-Jallieu avec celui de Vienne, dont le nouveau siège sera Villefontaine, reportée au 1^{er} juillet 2014 pour des raisons immobilières.

¹ Ceux de Belley et Millau (1^{er} octobre 2009), Péronne (30 juin 2010) et Bressuire (5 septembre 2010).

² Entre le 1^{er} janvier et le 1^{er} octobre 2009.

³ Décret n° 2008-146 du 15 février 2008 modifiant le siège et le ressort des tribunaux de commerce.

⁴ Décret n° 2008-1110 du 30 octobre 2008 modifiant le siège et le ressort des tribunaux d'instance, des greffes détachés, des juridictions de proximité et des tribunaux de grande instance.

La nouvelle carte judiciaire ne compte plus que 819 implantations judiciaires, contre 1206 avant la réforme, soit une réduction de près du tiers (*cf.* cartes en annexe).

Les suppressions ont touché principalement les tribunaux d'instance : 178 tribunaux d'instance sur 476 ont été supprimés, soit un peu plus du tiers.

En revanche, les tribunaux de grande instance ont été relativement épargnés, puisque seuls 21 sur 181 ont été supprimés, soit un peu plus de 10 %. Un 22^{ème} TGI sera supprimé lors de la fusion des TGI de Bourgoin-Jallieu et de Vienne, en 2014.

20 % des conseils de prud'hommes (62 sur 271) et 30 % des tribunaux de commerce (55 sur 185) ont été supprimés.

Enfin, tous les greffes détachés restant sauf un, celui de Saint-Laurent du Maroni en Guyane, ont été supprimés (soit 85 suppressions).

Comme on l'a vu précédemment, cette réforme a aussi créé, à la marge, 14 juridictions : 7 tribunaux d'instance, un conseil des prud'hommes, 5 tribunaux de commerce et un tribunal mixte de commerce.

2. Des dispositifs de maintien d'une présence judiciaire encore insuffisants

Selon l'engagement pris par le garde des sceaux dans son discours inaugural du 27 juin 2007, la suppression des juridictions d'instance devait être compensée par le maintien d'une présence judiciaire sur l'ensemble du territoire.

Force cependant est de constater que ce qui aurait dû prendre la forme d'une politique volontariste de maintien d'une présence judiciaire dans les territoires, auprès des justiciables, s'est limité à des initiatives plus ou moins ponctuelles.

a) L'accès au droit : un maillage de structures « parajudiciaires » porté par les acteurs locaux

« S'agissant de la justice de proximité et de l'accès aux droits, le moment n'est-il pas venu de donner plus de consistance aux maisons de justice et du droit ? N'est-il pas envisageable d'offrir aux justiciables en un même lieu : la conciliation, la médiation civile ou pénale, les consultations juridiques, la réparation pénale, le guichet unique du greffe ? Il s'agirait alors de créer de véritables maisons de service public de la justice et du droit ». Ainsi s'exprimait le garde des sceaux dans son discours du 27 juin 2007. La création des maisons de la justice et du droit (MJD) « nouvelle génération » fait écho à cette déclaration.

La première génération de ces structures – un peu plus d'une centaine – était en effet jusqu'alors destinée à assurer une présence judiciaire de proximité **dans les zones urbaines sensibles. Leur champ a donc été étendu aux zones rurales isolées, pour les besoins de la réforme de la carte judiciaire.**

Les maisons de la justice et du droit (MJD) fournissent des services d'information, d'orientation, de consultation juridique. Elles regroupent différents acteurs (magistrats, éducateurs, travailleurs sociaux, avocats...) et répondent à la petite délinquance quotidienne (actions de prévention, d'insertion et de réinsertion, mesures alternatives aux poursuites pénales) et aux petits litiges civils (logement, consommation, surendettement), en proposant des solutions à l'amiable (une conciliation, une médiation). Des audiences foraines peuvent y être organisées.

Les MJD « nouvelle génération » sont progressivement équipées de points « visio-justice », dont vos co-rapporteurs ont souligné plus haut qu'ils n'étaient pas toujours adaptés au public auquel ils sont destinés. Ces bornes ne sauraient remplacer une implantation judiciaire.

Depuis 2010, huit MJD de « nouvelle génération » ont ouvert leurs portes à Châteaubriant (Morbihan), à Toul (Meurthe et Moselle), à Nogent-le-Rotrou (Eure-et-Loir), à Lodève (Hérault), à Briançon (Hautes-Alpes), à Faulquemont (Moselle), Porto-Vecchio (Corse-du-Sud) et Saint-Julien-en-Genevois (Haute-Savoie).

Ce processus se poursuit en 2012 avec la création de huit nouvelles MJD à Romorantin-Lanthenay (Loir-et-Cher), Saint-Jean-de-Maurienne (Savoie), Loudéac (Côtes-d'Armor), Saint-Lô (Manche), Ussel (Corrèze), Château-Thierry (Aisne), Prades (Pyénées-Orientales), Romilly-sur-Seine (Aube).

Au 1^{er} janvier 2012, ces MJD « nouvelle génération » ne représentaient toutefois qu'à peine plus de 10 % du total des 133 MJD¹.

En effet, si les MJD sont bien créées par arrêté du Garde des sceaux, **l'initiative de leur création** ne lui appartient pas exclusivement. Elle **repose sur des conventions, signées par l'ensemble des partenaires de la structure** : le préfet de département, les chefs de juridiction dans le ressort duquel est située la MJD, le président du conseil départemental de l'accès au droit (CDAD), le maire du lieu d'implantation, le bâtonnier de l'ordre des avocats, les associations œuvrant dans le domaine judiciaire, et le cas échéant, les directions départementales de la protection judiciaire de la jeunesse et de l'administration pénitentiaire.

Quant à leur financement, force est de constater que, si l'État supporte le premier équipement de la structure, les éventuels travaux d'aménagement et, le cas échéant, la mise à disposition de personnels judiciaires, en revanche les frais de fonctionnement pèsent sur les collectivités territoriales. En outre, ce sont les collectivités territoriales, à travers le conseil départemental d'accès au droit (CDAD), qui fournissent le bâtiment, et, le plus souvent, une part importante du personnel.

¹ Cf. en annexe, pour une carte de ces implantations.

Ainsi, en 2011, 92 structures bénéficiaient de l'affectation d'un personnel mis à disposition par les collectivités territoriales ou par l'un des signataires de la convention constitutive.

Or, la justice étant une mission régalienne de l'État, vos co-rapporteurs s'inquiètent du transfert de la prise en charge financière, notamment, d'une présence judiciaire de proximité aux collectivités territoriales.

Outre les MJD, le territoire compte aujourd'hui 1 158 points d'accès au droit (PAD)¹. Ces structures, contrairement aux MJD, n'ont pas de missions judiciaires – même si elles peuvent parfois être hébergées auprès de juridictions. Le coût en est assumé principalement par les collectivités territoriales et les partenaires au CDAD. Elles répondent à une demande d'informations juridiques par l'organisation de permanences assurées par des auxiliaires de justice (avocats, notaires, huissiers, associations spécialisées, conciliateurs, médiateurs...)².

b) Des structures complémentaires qui n'ont pas vocation à remplacer les juridictions

Si cet arsenal d'outils d'accès au droit semble avoir une réelle utilité, nombreuses sont les personnes rencontrées qui ont répété avec force à vos co-rapporteurs qu'il n'est qu'un **moyen d'accès au droit ou d'accessibilité à la justice** par l'information (PAD et MJD) ou par le traitement non-juridictionnel des litiges (MJD). **Il ne s'agit en aucun cas pour les structures d'accès au droit, de se substituer au juge.**

D'ailleurs, certaines préexistaient à la juridiction supprimée et avaient pour vocation, comme à Hazebrouck, de faciliter l'accès des justiciables à cette juridiction.

En effet, selon M. Thierry Roy, premier président de la Cour d'appel de Reims³, même si les maisons de la justice et du droit donnent satisfaction, ce qui est le cas à Romilly et Reims, ces structures n'assurent pas une présence judiciaire suffisante sur le territoire, **d'autant qu'elles ne fonctionnent pas, le plus souvent, avec des professionnels de la justice, mais avec des personnels des collectivités territoriales.** M. Jean-François Pascal, procureur général près la Cour d'appel a considéré que c'était une erreur de remplacer les anciennes juridictions par des maisons de la justice et du droit, puisqu'elles ne couvraient pas le même besoin.

¹ Au 1^{er} janvier 2012.

² Dans les collectivités d'outre-mer, aux points d'accès au droit correspondent les antennes de justice.

³ Déplacement de la mission carte judiciaire dans le ressort de la Cour d'appel de Reims le 11 avril 2012.

c) L'accès au juge grâce aux audiences foraines : une solution qui n'a pas pu s'imposer

Le dernier dispositif envisagé pour pallier la suppression des juridictions fut celui des audiences foraines, pour les litiges du quotidien, notamment en matière familiale¹.

L'organisation des audiences foraines est régie par l'article R. 124-2 du code de l'organisation judiciaire, qui prévoit pour toute juridiction, la possibilité de tenir des audiences foraines en dehors de la commune où elles ont leur siège et en toute matière. L'organisation de ces audiences est une faculté qui appartient aux chefs de cour².

Leur organisation repose donc exclusivement sur l'investissement des magistrats et des personnels et génère un certain nombre de contraintes puisqu'elles obligent magistrats et greffiers à se déplacer avec leurs dossiers.

De plus, les lieux qui accueillent les audiences foraines doivent être aménagés en conséquence : outils informatique, dispositif de sécurité...

Selon le syndicat de la magistrature, elles « *représentent pour des magistrats déjà surchargés, un effort considérable. D'autant plus qu'elles se tiennent très souvent sans greffier et dans des conditions difficiles* ».

À Niort par exemple, les audiences foraines à l'ancien TGI de Bressuire ont été abandonnées, compte tenu des difficultés pratiques qu'elles généraient : manque d'effectif, temps de trajet, lieux inadaptés, absence de système de sécurité...

B. UNE APPRÉCIATION CONTRASTÉE SUR LES MOYENS D'ACCOMPAGNEMENT DE LA RÉFORME MIS EN ŒUVRE PAR LA CHANCELLERIE

Lors de leur audition par vos co-rapporteurs, les services de la chancellerie ont indiqué que, selon l'évaluation faite dans le cadre du projet de loi de finances pour 2012, le montant total de l'accompagnement immobilier, social et financier mis en place dans le cadre de la réforme, devrait s'élever à 367 millions d'euros, se décomposant en 340 millions d'euros pour les opérations immobilières, 18 millions d'euros pour les mesures sociales en faveur des personnels et près de 20 millions d'euros à destination des avocats.

¹ La création de chambres détachées du tribunal de grande instance de regroupement qui auraient permis de conserver une partie du contentieux antérieurement dévolu au tribunal supprimé n'a été que rarement utilisée.

² Celles-ci sont en effet créées ordonnance du premier président, après avis du procureur général.

1. L'accompagnement immobilier de la réforme : une opportunité pour les juridictions, au coût encore indéterminé

a) L'occasion d'une amélioration sensible des conditions d'installation des juridictions

Compte tenu de l'ampleur des regroupements, la plupart des locaux occupés par les juridictions étaient devenu trop exigus pour accueillir les personnels des juridictions supprimées. Il fallait donc, soit agrandir le bâtiment existant et l'aménager, soit si cela était impossible, trouver un nouveau bâtiment (le construire, l'acheter ou le louer).

La tâche n'était pas aisée car de nombreuses juridictions occupaient des bâtiments anciens, parfois classés monuments historiques, dont les possibilités d'aménagement pour accueillir les personnels des juridictions de rattachement étaient limitées et soumises à l'avis de l'architecte des bâtiments de France.

Les représentants de l'Union syndicale des magistrats (USM) ont en outre souligné que, sans même parler des nécessités de relogement liées à la carte, il y avait un réel besoin de rationaliser les implantations, certains tribunaux d'instance n'occupant par exemple, que quelques pièces d'un vaste bâtiment, généralement un ancien tribunal civil datant d'avant 1958, difficile à entretenir et à chauffer.

Selon les chiffres fournis par les services de la chancellerie, le volet immobilier de la réforme s'est traduit par la réalisation de 433 opérations dont 119 opérations provisoires. Celles-ci ont consisté, dans la plupart des cas, à densifier les locaux de la juridiction d'accueil, ou à recourir à des locations, temporaires, avant la livraison des locaux définitifs, ou pérennes.

De l'avis général, **ces opérations immobilières semblent avoir été gérées dans des conditions et des délais satisfaisants**. Les magistrats et les personnels entendus par vos co-rapporteurs se sont accordés pour reconnaître cet effet positif de la carte judiciaire, qui a permis de réaliser des travaux et des aménagements qui, en temps normal, auraient pris 10 ans.

Quelques exemples de réalisations immobilières permises par la réforme de la carte judiciaire

- Le nouveau tribunal de grande instance de Brest, qui a accueilli Morlaix, a été construit et ouvert en 2 ans ;

- À Dinan, rattaché à Saint-Malo, l'ancien tribunal de grande instance a été réutilisé pour loger le conseil de prud'hommes notamment, ce qui a permis un regroupement des juridictions ;

- Les locaux du tribunal de grande instance de Rodez ont été adaptés grâce à des travaux accomplis dans une aile inoccupée jusque là ;

- Les locaux de l'ancien tribunal de grande instance de Millau ont permis d'accueillir le conseil de prud'hommes, le tribunal d'instance, mais aussi, les permanences des services judiciaires (protection judiciaire de la jeunesse, associations de victimes, l'union départementale des associations familiales...) ainsi que les audiences foraines du juge des enfants ;

- À Évreux, d'importants travaux ont été engagés, après le rattachement du tribunal de grande instance de Bernay. Le tribunal de commerce et le conseil de prud'hommes qui se trouvaient dans les locaux du tribunal de grande instance ont été « relogés », grâce à l'achat et l'aménagement de nouveaux locaux, pour un coût total de 2,5 millions d'euros.

- Après sa suppression, le tribunal de grande instance de Saint-Gaudens, que vos co-rapporteurs ont pu visiter, a été réaménagé pour accueillir, en plus du tribunal d'instance et du conseil des prud'hommes, un point d'accès au droit, un espace dédié à l'ordre des avocats, ainsi que des bureaux pouvant accueillir les différents intervenants judiciaires (conciliateurs, délégués du procureur, juges de proximité, juges aux affaires familiales dans le cadre d'audiences foraines...)

Les crédits nécessaires à la réalisation des travaux ont été débloqués rapidement pour permettre la réalisation des travaux.

Enfin, le volet immobilier de la carte judiciaire a aussi permis un réel effort en matière de **sécurisation** des nouveaux locaux judiciaires des tribunaux de grande instance, dans le prolongement de celui engagé depuis 2005 par la chancellerie.

Cependant, selon les représentants de l'USM, ce mouvement n'aurait pas toujours profité aux tribunaux d'instance qui, lorsqu'ils sont hébergés dans le palais de justice du TGI supprimé ne disposent pas forcément du personnel nécessaire pour faire fonctionner les dispositifs de sécurité.

Le constat globalement positif du volet immobilier de la réforme n'est d'ailleurs pas valable partout.

Ainsi certaines juridictions n'ont pas pu être regroupées sur un seul site, lorsque le tribunal était installé en centre-ville, dans des zones sans immeubles mitoyens disponibles à la vente ou à la location par exemple. C'est le cas des tribunaux d'instance de Lens, ou de Limoges, installés sur deux sites.

Vos co-rapporteurs ont pu constater cette difficulté lors de leur déplacement au tribunal de grande instance de Saint-Brieuc. Alors qu'avant la réforme de la carte judiciaire, sa restructuration sur un seul site était envisagée, le projet est devenu irréalisable avec l'absorption du TGI de Guingamp. Les personnels ont dû mettre en place une nouvelle organisation pour pallier les inconvénients de cette situation.

b) Un coût maîtrisé ?

(1) Un coût en apparence bien inférieur aux prévisions initiales

À l'automne 2007, des documents publiés par la chancellerie chiffraient le volet immobilier de la réforme (investissement et location) à 900 millions d'euros : 247,6 millions d'euros pour les TGI et 657,8 millions d'euros pour les tribunaux d'instance, les conseils de prud'hommes et les tribunaux de commerce.

Lors de son audition par la commission des finances du Sénat le 14 novembre 2007, dans le cadre de la discussion du projet de loi de finances pour 2008, le garde des sceaux ramenait ce montant à « *800 millions d'euros sur six ans* ».

Un mois après, le 13 décembre 2007, devant la délégation à l'aménagement et au développement durable du territoire de l'Assemblée nationale, ce coût tombait à « *500 millions d'euros sur six ans* ».

La chancellerie a fait valoir que les premières évaluations, établies sur la base d'une organisation non définitivement arrêtée, reposaient sur des ratios uniformes qui ne correspondaient pas à une programmation fine des opérations.

Finalement, le montant budgété pour le volet immobilier de la réforme s'établissait autour de 375 millions d'euros, répartis sur 3 ans (2009-2011), auquel s'ajoutent les dépenses engagées dès 2008, soit 40 millions d'euros.

Quant au coût réel de la réforme, les chiffres fournis par les services de la chancellerie dans le cadre de la préparation du budget pour 2012 présentaient un coût actualisé de 339 millions d'euros : 133 millions d'euros pour les opérations menées par les antennes régionales de l'équipement (ARE) et 206 millions d'euros au titre des investissements confiés à l'agence publique pour l'immobilier de la justice, c'est-à-dire, 11 opérations en cours pour un montant de 206 millions d'euros.

Cependant, la chancellerie a signalé à vos co-rapporteurs que 5 opérations immobilières étaient encore en cours et que leur achèvement était prévu à l'horizon 2016-2017, ce qui pourrait alourdir le coût du volet immobilier.

(2) En réalité, un coût sous-évalué qui conduit à s'interroger sur les économies futures à attendre des regroupements

- ***Le gâchis des bâtiments abandonnés***

Selon l'USM, « *dans certaines juridictions, des travaux venaient de s'achever juste avant l'annonce de la réforme, en pure perte, puisque les locaux sont devenus inadaptés.* ».

À Guingamp par exemple, le tribunal de grande instance a été supprimé, alors qu'en 2005 des travaux avaient été réalisés pour 500 000 d'euros et en 2007 pour un million d'euros. De nouveaux travaux sont prévus pour un montant de 300 000 euros, afin de réaménager les anciens locaux pour recevoir le tribunal d'instance, le conseil de prud'hommes et le service pénitentiaire d'insertion et de probation.

De même, comme l'ont souligné les représentants du syndicat FO magistrats, le tribunal d'instance d'Hyères, rattaché à Toulon, avait été refait à neuf quelques temps avant sa suppression. Il sert désormais de point d'accès au droit.

Le cas particulier de Moulins a attiré l'attention de vos co-rapporteurs. L'annonce de la suppression du TGI est intervenue au moment où des travaux importants, prévus de longue date, venaient d'être engagés. Ils furent abandonnés, ce qui a contraint la chancellerie à verser aux entreprises plus de 80 000 euros de pénalités. Les travaux n'ont repris que dernièrement, après l'annulation par le Conseil d'Etat de la suppression de ce tribunal.

La justice étant bien souvent hébergée à titre gracieux par la commune ou le conseil général, les « *bâtiments abandonnés* » par l'effet de la réforme de la carte judiciaire ont été restitués à leurs propriétaires.

Si leur réaffectation n'a parfois posé aucun problème comme à Chinon, où le bâtiment municipal accueille désormais la communauté de communes ou à Nogent-sur-Seine où la mairie a mis le bâtiment à disposition des associations culturelles, il n'en est pas toujours ainsi.

En effet, ces locaux sont difficiles à vendre car localisés dans des zones rurales, souvent dans un état de délabrement important et nécessitant, au vu de leur précédente affectation, de nombreux travaux d'aménagement et de mise aux normes (désamiantage), dont le coût peut apparaître prohibitif aux acquéreurs éventuels.

C'est le cas par exemple des bâtiments de l'ancien tribunal de grande instance de Riom, qui ont été restitués au département. Leur réutilisation est impossible.

Le tribunal d'instance de Loches, bâtiment Napoléon III avec son péristyle à colonnes monumentales, n'est plus occupé et a été rendu au conseil général qui ne sait qu'en faire, depuis l'échec d'un projet de déménagement de la sous-préfecture dans ces locaux, en raison de l'inadaptation du bâtiment à cette reconversion.

Faute d'un repreneur public, ces bâtiments sont alors vendus à un coût bien inférieur à leur valeur réelle, à des particuliers¹.

¹ Comme s'en fait l'écho le journal *Le Monde* dans son écrit daté du 2 août 2011, pour le tribunal d'Avallon, acheté par un couple de brocanteurs.

Mme Annie Le Houerou, maire de Guingamp, a fait valoir qu'au-delà des difficultés pratiques et financières l'abandon de ces bâtiments marque symboliquement l'abandon de la justice.

- ***L'hypothèque des locations***

Plus de la moitié des bâtiments occupés par des juridictions appartiennent à des collectivités territoriales et sont mis gracieusement à la disposition de la justice, qui en assume l'entretien et les frais courants de fonctionnement.

Les bâtiments au sein desquels étaient hébergées les juridictions supprimées ont été restitués aux collectivités ou remis à France domaine en vue de leur cession. Seuls certains bâtiments ont été conservés en vue de regrouper des juridictions au sein d'une même ville, notamment après le départ du tribunal de grande instance.

Comme le reconnaissait le garde des sceaux lors de son audition par la commission des finances du Sénat le 14 novembre 2007, « *peu de recettes étaient attendues de la vente d'immeubles abritant des juridictions supprimées, dans la mesure où l'État n'était que rarement propriétaire de ces bâtiments.* »

L'association nationale des juges d'instance a fait valoir dans sa contribution écrite que « *le critère de l'économie en matière immobilière, par la mutualisation des moyens, n'est pas pertinent, en ce que de nombreux TI supprimés étaient hébergés à titre gratuit par la commune ou le conseil général, alors que le rattachement a impliqué des travaux d'aménagement des TI d'accueil, mais aussi parfois un déménagement avec location à moyen ou long terme* ».

À titre d'exemple, le tribunal d'instance de Vierzon était la propriété de l'État et celui de Sancerre était mis à disposition gratuitement par la mairie. Leur rattachement à Bourges a nécessité la location d'un nouveau bâtiment pour le tribunal de rattachement, soit un loyer de 41 657 euros par trimestre et 111 000 euros de travaux d'aménagement.

Le tribunal d'instance d'Épinal a absorbé, quant à lui, trois tribunaux d'instance. Il a donc fallu déménager le tribunal d'instance et le tribunal de commerce dans un bâtiment loué 200 000 euros par an, mais qui n'était pas adapté à une activité juridictionnelle, puisqu'il s'agissait d'une ancienne agence bancaire. Une chambre du conseil et une salle d'audience fonctionnelle ont ainsi dû être aménagées.

De même, le tribunal d'instance de Loches, dont le bâtiment était mis à disposition à titre gratuit par le conseil général d'Indre-et-Loire, et celui de Chinon, mis à disposition par la mairie de Chinon, ont été rattachés au tribunal d'instance de Tours, qui a dû déménager du palais de justice devenu trop exigü, pour des locaux en location dont le loyer est de 24 000 euros par mois – soit près de 293 000 euros par an – et qui ont nécessité 300 000 euros de travaux d'aménagement.

Les crédits « *carte judiciaire* » permettent d'en assumer le coût jusqu'au 31 décembre 2012, mais, à compter de 2013, plus rien n'est prévu. Or, ce loyer risque de mettre à mal le budget de fonctionnement de la cour d'appel d'Orléans.

La location de bâtiments a pu apparaître comme une solution moins coûteuse pour l'État à court terme. Elle a permis à la chancellerie de réduire le budget consacré au volet immobilier de la réforme. Toutefois vos co-rapporteurs s'interrogent sur la pérennité du financement de ces locations, qui risquent de peser sur les dépenses de fonctionnement des juridictions après l'épuisement des crédits consacrés à la réforme de la carte, au 31 décembre 2012.

Quant aux économies espérées sur les frais de fonctionnement des juridictions, générées par les regroupements de juridictions, la chancellerie les évaluait à l'automne 2011 à 800 000 euros pour les dépenses de locations immobilières. Elle reconnaissait que « *ce montant relativement faible, s'expliqu(ait) par le fait que les juridictions regroupées étaient souvent hébergées dans des locaux mis à disposition gracieusement par les collectivités territoriales* ». Cette économie apparaît négligeable au regard des sommes consacrés à la location des nouveaux bâtiments.

Des éléments de réponse à l'ensemble des interrogations soulevées par le volet immobilier de la réforme seront apportés par les travaux en préparation des sénateurs Philippe Dallier et Albéric de Montgolfier sur « *Le bilan immobilier de la réforme de la carte judiciaire* », dans le cadre du programme des contrôles budgétaires de la commission des finances du Sénat pour 2012.

2. Le bilan mitigé de l'accompagnement social de la réforme

a) L'accompagnement des fonctionnaires et des magistrats

- ***Le volet financier et social du plan d'accompagnement***

La chancellerie a mis en place un plan d'accompagnement des 1 800 agents (400 magistrats et 1 400 fonctionnaires) concernés par la réforme.

Cet accompagnement a été piloté par le secrétariat général du ministère, à travers la mission carte judiciaire. À l'échelon local, dans chaque cour d'appel, un correspondant a été chargé de l'accompagnement des personnels déplacés. Selon la chancellerie, de nombreux déplacements et des visioconférences avec l'échelon local ont été organisés tout au long de la mise en œuvre de la réforme, pour gérer les problématiques d'accompagnement social et d'acceptation de la réforme, assurer le suivi des mesures sociales, organisationnelles, matérielles ou techniques (suivi social individualisé, projets de service, fiches de poste des agents...)

Un guide relatif au plan d'accompagnement social des personnels concernés par la réforme avait été diffusé fin novembre 2008 par les services de la chancellerie.

La première étape du plan d'accompagnement s'est déroulée avant la fin du mois de décembre 2007. Le secrétariat général du ministère a organisé, dans chaque cour d'appel, une rencontre avec les magistrats et les fonctionnaires pour les informer sur les modalités de l'accompagnement.

À compter du début de l'année 2008, les représentants de la mission carte judiciaire et les sous-directions des ressources humaines et de la magistrature et des greffes ont reçu individuellement tous les fonctionnaires et les magistrats qui le demandaient, pour prendre en compte, en amont, leurs souhaits et traiter les difficultés liées à leur reclassement.

Parallèlement, la chancellerie négociait avec les organisations syndicales des fonctionnaires et des magistrats les mesures à mettre en œuvre.

Les mesures d'accompagnement des magistrats et fonctionnaires

La principale mesure d'accompagnement consistait dans le versement d'une prime forfaitaire de restructuration dont le montant était fixé en fonction de la situation de l'agent ou du magistrat¹ :

- en cas de changement de résidence familiale, la prime était de 15 000 euros ;
- en cas de changement de résidence administrative, sans changement de la résidence familiale, la prime était comprise entre 12 000 et 15 000 euros si l'agent ou le magistrat rejoignait la juridiction de rattachement, et entre 9 000 et 12 000 euros s'il demandait sa mutation dans une autre juridiction.

Pour les juges d'instance résidant au siège du tribunal d'instance supprimé, la prime était fixée à 5 000 euros. Les juges de proximité pouvaient bénéficier d'une prime de 2 000 euros.

À cette prime s'ajoutaient :

- une aide à la mobilité du conjoint de 6 100 euros ;
- des aides au logement : la prise en charge des frais de changement de résidence, la mise à disposition prioritaire de logement, un prêt d'accession à la propriété ;
- une indemnité de départ volontaire pour les fonctionnaires de greffe âgés de 55 à 60 ans qui ne souhaitent pas rejoindre la juridiction de rattachement ;
- la compensation pendant 2 ans de la perte de la nouvelle bonification indiciaire sous forme de versement d'un complément indemnitaire dans les cas où les nouvelles fonctions exercées par le fonctionnaire ne sont pas bonifiées ;
- un droit à la formation, notamment pour l'adaptation à un nouvel emploi
- un droit au reclassement prioritaire au sein d'une juridiction, à défaut dans un autre service du ministère, ou dans un autre poste de l'une des trois fonctions publiques.

¹ Décret n° 2008-366 du 17 avril 2008 instituant une prime de restructuration de service et une allocation d'aide à la mobilité du conjoint et arrêté du 9 juillet 2008.

Selon les chiffres fournis par la chancellerie, au 1^{er} juillet 2011, le montant des crédits alloués au plan d'accompagnement social au seul titre des primes de restructuration et d'allocations d'aide à la mobilité du conjoint s'élevaient à 15,6 millions d'euros, versés à 241 magistrats et 1028 fonctionnaires.

Pour une cour d'appel comme celle de Rennes, particulièrement touchée par les suppressions et regroupements de juridiction, l'ensemble des primes versées correspond aux montants suivants :

**Montant de la prime de restructuration versée en 2011
pour la cour d'appel de Rennes**

2011	Nombre	Montant	Moyenne
Fonctionnaires	44	602 000	13 682 €
Magistrats	20	245 000	12 250 €
Total	64	847 000	13 234 €

Sources : services budgétaires de la cour d'appel de Rennes.

L'impact de la restructuration de la carte judiciaire n'a pas été le même pour les magistrats, pour qui la mobilité est partie intégrante du statut, et pour les fonctionnaires, qui n'ont pas vocation à changer de juridiction au cours de leur carrière. En outre, les fonctionnaires ont un traitement inférieur à celui des magistrats, ce qui les a rendus plus vulnérables au choc représenté par la réforme.

Pour les magistrats, le bilan semble, de ce point de vue, satisfaisant, comme l'ont reconnu les représentants de leurs organisations syndicales.

En revanche, les fonctionnaires ont exprimé une apparition plus mitigée.

Pour Mme Annette Pelletier-Glaive, Syndicat des greffiers de France, l'indemnisation a été insuffisante et n'a pas permis de couvrir les frais engendrés par la réforme : achat de véhicule pour se rendre dans la juridiction de rattachement plus éloignée, frais d'essence augmentés, frais de garde d'enfants...

En outre, la prime –fiscalisée- a pu jouer un effet de seuil défavorable et priver certains fonctionnaires du bénéfice d'autres allocations.

- ***Une prise en compte variable des situations sociales personnelles***

Le garde des sceaux s'était engagé à apporter une attention toute particulière aux conséquences sociales de la réforme.

Les représentants des syndicats de fonctionnaires et de personnels judiciaires ont estimé que lors des déplacements en régions comme durant les réunions de travail au niveau national, la mission carte judiciaire s'était montrée « *peu avare en promesses* » : mise en place d'une indemnisation spécifique non soumise à l'impôt et autres retenues sociales pour compenser leur préjudice, organisation de CAP qui leurs seraient réservées, promotions de corps, assurance que les situations seraient examinées au cas par cas, création de maisons de la justice et du droit pour maintenir certains d'entre eux sur site, mise en place du télétravail...

Ils ont déploré que beaucoup de ces promesses n'aient pas été tenues : le recours au télétravail n'aurait par exemple *in fine* concerné qu'une trentaine d'agents, tous proches de la retraite, et les annonces de prise en charge de garde d'enfants ou les possibilités de promotion accélérée n'auraient pas davantage été suivies d'effets.

Vos co-rapporteurs relèvent toutefois, que, **souvent, au sein des cours d'appel, les chefs de cour et les services administratifs n'ont pas ménagé leurs efforts pour tenter de trouver des solutions adaptées à certaines situations personnelles difficiles** : affectation dans la structure d'accès au droit maintenue à la place de la juridiction supprimée, recours au temps partiel, aménagements d'horaires, réaffectation dans des structures non judiciaires...

Le sort des personnels des juridictions supprimées

Pour les fonctionnaires

Au sein des TGI : sur les 392 fonctionnaires affectés par la mise en œuvre de la réforme

- 165 agents (41,6%) ont accepté de rejoindre la juridiction de rattachement. Ils y ont été affectés de droit ;

- 8 agents se trouvent dans une position administrative (disponibilité, congé de longue durée) prenant fin postérieurement à la date de fermeture de la juridiction à laquelle ils sont administrativement affectés ;

- 219 agents (soit 55,9 %) ont bénéficié d'une autre solution :

* 156 fonctionnaires ont obtenu une mutation en CAP ou hors CAP, en surnombre (10), parmi eux, 101 agents ont été mutés dans une juridiction du ressort et 55 agents ont changé de ressort de cour d'appel, 61 ont été mutés dans des tribunaux d'instance, 51 dans des TGI, 17 dans des cours d'appel, 14 dans des secrétariats administratifs régionaux (SAR), 9 dans des conseils des prud'hommes, 3 dans d'autres directions et 1 à l'école nationale des greffes ;

* 57 départs définitifs (retraite (51), radiation, retour dans l'administration d'origine) ;

* 6 réussites à un concours ou examen professionnel (greffier ou secrétaire administratif).

Au total, 21 agents ont bénéficié d'une affectation en surnombre (1 de catégorie A, 11 de catégorie B et 9 de catégorie C).

Au sein des tribunaux d'instance

Sur les 863 emplois localisés en 2007 dans les tribunaux d'instance supprimés

- 613 ont été redéployés vers les tribunaux d'instance de rattachement ;
- 125 emplois vacants ont été redéployés vers d'autres juridictions ;
- 23 emplois vacants ont été supprimés en 2009 et 102 en 2010.

Au sein des conseils des prud'hommes

114 emplois étaient localisés en 2007 dans les conseils des prud'hommes supprimés

Sur ces 114 emplois :

- 36 ont été redéployés vers les conseils des prud'hommes de rattachement ;
- 52 emplois vacants ont été redéployés vers d'autres juridictions ;
- 26 emplois vacants ont été supprimés entre 2008 et 2010.

Pour les magistrats :

La carte judiciaire a concerné 314 magistrats dont 54 chefs de juridictions, 63 juges d'instance, 12 juges du livre foncier et 35 parquetiers.

- 41 magistrats ont réalisé leur tableau d'avancement au moment de la mutation occasionnée par la fermeture de leur juridiction ;

- parmi les 27 procureurs de la République concernés :

* 3 ont rejoint une cour d'appel ou un TGI de rattachement ;

* 10 ont rejoint une autre juridiction du ressort ;

* 14 ont rejoint une autre juridiction située dans le ressort d'une autre cour d'appel ;

- Parmi les 27 présidents de TGI concernés :

* 6 ont rejoint la cour d'appel de rattachement sans que cela corresponde à leurs desiderata ;

* 7 ont rejoint une autre juridiction du ressort ;

* 13 ont rejoint une autre juridiction située dans le ressort d'une autre cour d'appel ;

* un président a rejoint l'inspection générale des services judiciaires.

Source : Service des ressources humaines du ministère de la justice.

M. Léonard Bernard de la Gâtinais, procureur général près la cour d'appel de Rennes a estimé que, même si les situations n'étaient pas les mêmes partout, dans l'ensemble, « *le cap avait été douloureux à franchir* ». Il a cependant jugé qu'en général, il y avait eu un bon accompagnement de la part de la chancellerie, même si les personnels ont été très déstabilisés.

Aujourd'hui, pour le ministère de la justice, la situation est réglée et tous les dossiers ont été traités, la preuve en étant qu'au cours des dialogues de gestion, à l'automne 2011, le sujet n'aurait même plus été évoqué par les chefs de cour.

b) L'accompagnement spécifique des avocats

La suppression de 21 tribunaux de grande instance, prenant effet au 1^{er} janvier 2011, a contraint les avocats inscrits au barreau de l'une des juridictions supprimées à choisir entre :

- conserver leur activité au siège du TGI supprimé, avec un risque de perte importante de chiffre d'affaires et des contraintes de transport liées à l'éloignement ;

- transférer leur cabinet au siège du TGI absorbant, le cas échéant en licenciant une partie du personnel non mobile ;

- disposer d'un cabinet principal et d'un cabinet secondaire, dans les deux ressorts, avec une augmentation des frais liée à la nécessité d'entretenir deux structures.

Ces choix entraînant de lourdes contraintes d'adaptation pour les avocats concernés, un dispositif d'accompagnement était donc proposé par la chancellerie.

• *L'accompagnement financier à la restructuration*

Une aide à l'adaptation de l'exercice de la profession d'avocat a été ouverte à « *tout avocat exerçant à titre libéral, à titre individuel ou en qualité d'associé d'une société d'exercice libéral ou de membre d'une association ou d'un groupement d'avocats qui, à la date du 17 février 2008, était inscrit au barreau d'un tribunal de grande instance supprimé par le décret du 15 février 2008 susvisé et avait établi sa résidence professionnelle dans le ressort de ce tribunal* »¹.

Elle se décomposait en deux fractions :

- la première fraction était égale, dans la limite de 10 000 euros, à 25 % du montant des recettes professionnelles réalisées par l'avocat demandeur au titre de l'exercice 2006 ou de l'exercice 2007, selon son choix ;

- la seconde fraction pouvait être attribuée à l'avocat qui présentait « *un projet d'adaptation de son exercice professionnel aux conditions nouvelles résultant de la suppression du tribunal de grande instance et justifiant devoir financer des investissements et d'autres dépenses directement liés à la réalisation de ce projet* ».

La décision devait être prise conjointement par le ministre de la justice et le ministre chargé du budget, au vu de l'appréciation par une commission présidée par un magistrat, de l'intérêt du projet. Aucun barème n'était prévu.

¹ Décret n° 2008-741 du 29 juillet 2008 instituant une aide à l'adaptation de l'exercice de la profession d'avocat aux conditions nouvelles résultant de la suppression de certains tribunaux de grande instance et arrêté du même jour (JORF du 30 juillet 2008 p. 12 215 et suivante).

Pour la première fraction de l'aide, l'ensemble des décisions a été pris au plus tard le 6 décembre 2008 et l'ensemble des indemnités a été versé. Les dépenses se sont élevées à 4,7 millions d'euros, pour 483 dossiers éligibles – soit 9 731 euros par dossier.

S'agissant de la seconde fraction, 15 millions d'euros étaient initialement prévus. Ce montant budgété a été réajusté progressivement pour atteindre 8 millions d'euros en 2011. Selon les évaluations fournies par le ministère de la justice, le coût total de cette deuxième fraction devrait représenter 5,6 millions d'euros entre 2010 et 2012, pour 338 dossiers traités – soit une moyenne de 16 570 euros par dossier.

Au total, le dispositif devrait donc représenter un coût global de 10,3 millions d'euros.

Les représentants des avocats ont estimé que ces aides n'avaient pas toujours été suffisantes et ils ont déploré les conditions de leurs versements, soulignant notamment qu'en pratique, la somme attribuée au titre de la deuxième fraction de l'indemnité aurait été systématiquement revue à la baisse par les services de Bercy, par rapport à l'estimation de la commission d'adaptation. L'indemnité ne couvrirait plus qu'un quart ou un tiers du montant figurant dans l'avis de la commission, sans que cette réduction soit motivée.

De plus, si l'indemnité versée au titre de la première fraction n'était pas imposée, les sommes allouées au titre du projet d'adaptation l'étaient.

De nombreux avocats rencontrés aux cours des déplacements du groupe de travail se sont plaints que cette aide ne suffise pas à compenser les pertes subies et les frais occasionnés par la réforme.

En effet, ceux qui n'ont pas choisi de rejoindre le barreau du TGI de rattachement sont contraints à davantage de déplacements. Or, dans un contexte d'augmentation du nombre de procédures pour lesquelles l'assistance d'un avocat est obligatoire, avec la réforme de la garde à vue notamment¹, ils éprouvent de réelles difficultés à assurer leurs missions. Ils doivent parcourir un territoire plus étendu alors que le montant de l'aide juridictionnelle ne couvre ces frais supplémentaires.

Par ailleurs, ils subissent la concurrence directe des barreaux et des cabinets plus puissants de la juridiction de rattachement.

À cet égard, à Riom comme à Hazebrouck, des avocats anciens membres des barreaux des juridictions supprimés ont contesté l'affirmation du garde des sceaux, dans son discours inaugural du 27 juin 2007, selon laquelle les justiciables choisissent d'abord un avocat en raison de sa proximité géographique et non en raison de sa localisation à côté d'une juridiction. Le justiciable et, *a fortiori*, les clients institutionnels auraient davantage tendance à choisir un avocat installé auprès de la juridiction de regroupement.

¹ Par exemple, le barreau de Châlons-en-Champagne compte 50 avocats qui doivent couvrir 37 lieux de garde à vue.

- ***Les autres mesures d'accompagnement***

Le garde des sceaux avait laissé entendre aux barreaux touchés que les avocats qui le souhaiteraient pourraient intégrer la magistrature.

Or l'union syndicale des magistrats rappelle que ces décisions relèvent de la commission d'avancement et du CSM. Si l'essentiel des candidats avocats ont été admis à l'intégration, certains ont dû être écartés par la commission chargée de l'examen des dossiers, pour assurer une cohérence du niveau requis des candidats.

La multipostulation avait aussi été évoquée par le ministre, dans son discours du 27 juin 2007. Or, elle n'a été autorisée que par exception, dans les ressorts des tribunaux de Nîmes et d'Alès et de Bordeaux et de Libourne.

C. DES PERSONNELS FORTEMENT SOLLICITÉS

Les conditions de travail, comme parfois les conditions de vie, des magistrats et surtout, des personnels judiciaires, ont été fortement affectées par la réforme. En dépit des difficultés, ils se sont investis pour garantir le bon fonctionnement des juridictions et assurer que les suppressions et les regroupements des juridictions se déroule correctement, sans pénaliser le justiciable.

1. Des magistrats et des fonctionnaires qui se sont mobilisés pour garantir, en dépit des difficultés, le bon fonctionnement de la justice

Pour les membres de la conférence des présidents de tribunaux de grande instance, le soutien logistique assuré par le ministère de la justice a été insuffisant ou tardif. Ce sentiment a été partagé par de nombreuses personnes entendues par vos co-rapporteurs.

L'accompagnement matériel et organisationnel fourni par la chancellerie s'est certes traduit par la diffusion de guides méthodologiques et de circulaires rappelant les mesures à prendre sur le plan procédural, organisationnel et matériel pour permettre le regroupement des juridictions (gestion des archives, transferts des données informatiques, déménagement ...).

Cependant, en dehors de ces directives générales, le pilotage de la réorganisation des juridictions a avant tout été assuré par les chefs de cour et de juridiction. Ceux-ci ont été confrontés à de multiples difficultés pratiques – et parfois juridiques, qu'ils ont surmontées grâce au professionnalisme et à l'entraide des personnels.

- ***Les difficultés pratiques rencontrées***

D'importantes opérations informatiques ont été menées pour garantir la continuité du fonctionnement des services.

Au-delà du transfert physique des dossiers, le regroupement des juridictions a entraîné la nécessité de transmettre les procédures en cours de la juridiction supprimée vers la juridiction de rattachement.

Or, comme l'ont expliqué plusieurs magistrats à vos co-rapporteurs, toutes les juridictions ne partageaient pas les mêmes applications informatiques en matière civile : le transfert des juridictions absorbées vers les juridictions absorbantes s'est révélé parfois impossible, la fusion risquant d'entraîner l'écrasement des données. Les personnels de greffe ont dû procéder dans certains cas, à une nouvelle saisie informatique de l'ensemble des procédures.

La situation a été moins difficile pour les procédures pénales, car une version spécifique de l'application nationale « *Cassiopée* » avait été développée et utilisée dans les juridictions qui allaient fermer, dans le seul but de récupérer les données. Si quelques difficultés ponctuelles ont pu être mentionnées, cette reprise des données s'est globalement bien passée, évitant aux greffes un travail considérable de saisies.

Les membres de la conférence des présidents de tribunaux de grande instance ont fait état à cet égard d'une défaillance du support technique de la chancellerie.

D'autres difficultés, d'ordre procédural, ont été signalées.

Ainsi, en amont de la fermeture, il a fallu trouver une solution à la nécessité d'enregistrer les nouvelles affaires ou les citations alors que le tribunal disparaissait. Les règles juridiques et procédurales ont dû être adaptées pour permettre le basculement du contentieux d'une juridiction à l'autre, sans pertes majeures.

À cet effet, certains chefs de juridiction ont décidé, en accord avec les barreaux, que les affaires nouvelles, dans les tous derniers mois avant la fermeture, seraient déjà enregistrées dans la juridiction de rattachement.

Les membres de la conférence des présidents de tribunaux de grande instance ont souligné que les directives de la chancellerie concernant la manière de régler les transferts de dossiers, les dessaisissements, les citations étaient arrivées trop tard. Les problèmes avaient été réglés en amont.

Après la fermeture, les juridictions d'accueil ont veillé à faciliter le transfert des contentieux qui étaient en cours dans la juridiction supprimée, par exemple en réservant des créneaux d'audience spécifique à ces affaires.

- ***La volonté de fermer « proprement » les juridictions :***

La conférence nationale des procureurs généraux a rendu hommage à la mobilisation sans faille des personnels des juridictions, qui a permis la mise en œuvre de la réforme.

En effet, quand cela était possible, un effort d'apurement des contentieux pendants a été entrepris, afin d'éviter d'en transférer la charge à la juridiction de regroupement. L'effort fourni a été extrêmement important, puisqu'il fallait purger les contentieux anciens, gérer les scellés et les archives...

Cet effort a été d'autant plus remarquable que la politique de réaffectation des personnels conduite par les services du ministère et les responsables locaux, a eu pour effet pervers, par le jeu des départs anticipés ou des mutations accordées, de **priver les juridictions absorbées d'une partie de leurs forces vives pour gérer la fermeture du tribunal.**

Les chefs de cour ont tenté d'y remédier par le renfort de magistrats placés lorsqu'ils le pouvaient – le nombre de magistrats placés dont disposaient les cours d'appel n'ayant pas été augmenté pour les besoins de la mise en œuvre de la réforme.

Par exemple, à Châlons-en-Champagne, il a fallu près de 18 mois d'efforts significatifs aux personnels du tribunal d'instance pour intégrer les tribunaux de Vitry-le-François et d'Épernay, parce que les magistrats avaient quitté les juridictions quelques mois avant leur fermeture.

Dans la plupart des cas, **grâce aux efforts fournis, c'est une juridiction assainie qui a été absorbée par la juridiction d'accueil.** Mais parfois, la juridiction d'accueil a été en butte à de réelles difficultés pour absorber une juridiction supprimée déjà largement dépeuplée, ce qui a dégradé ses performances.

- ***Une entraide importante des personnels***

Les qualités humaines des personnes ont beaucoup joué dans le bon déroulement des opérations.

L'association nationale des juges d'instance cite en exemple le tribunal d'instance de Vichy, qui a mis un à deux ans pour conduire à son terme l'intégration du tribunal d'instance de Gannat à cause de la masse des dossiers de tutelles notamment et y est parvenu grâce à la bonne entente des personnels du greffe et du juge directeur.

De la même manière, à Dunkerque et Hazebrouck comme à Clermont-Ferrand et Riom, des personnels et des magistrats des tribunaux de grande instance de rattachement sont venus prêter main forte, plusieurs fois par mois, à ceux de la juridiction absorbée pour aider à la fermeture du tribunal, quelques temps avant celle-ci.

Les élus locaux, de leur côté se sont investis pour accueillir les personnels qui avaient été contraints de déménager. À Dunkerque, par exemple, le maire, notre collègue M. Michel Delebarre, a organisé en collaboration avec les chefs de juridiction une visite de la ville pour les personnels du TGI d'Hazebrouck.

2. Une réforme achevée, mais qui laisse des personnels éprouvés

Les magistrats, les personnels de greffes se sont profondément impliqués dans la mise en œuvre de la réforme et n'ont compté ni leur énergie ni leur temps pour mener à bien les fusions, tout en assurant la continuité du service public de la justice. Dans sa contribution écrite, l'association nationale des juges d'instance estime que *« deux ans après la réforme, le travail est quasiment achevé et l'organisation des juridictions stabilisée »*.

Pourtant, la réforme a laissé des marques profondes chez les personnels. Le syndicat de la magistrature considère qu'elle a fait « *d'importants dégâts matériels et humains* ». Ce sentiment est partagé par de nombreuses personnes entendues par vos co-rapporteurs.

Les fonctionnaires n'étant pas soumis à une obligation de mobilité, ils avaient construit leur vie sur le lieu ou aux alentours de la juridiction supprimée. La nécessité de rejoindre une nouvelle affectation, parfois éloignée, a pu avoir un réel impact sur leur situation personnelle.

Pour l'association nationale des juges d'instance, l'ensemble des personnels a ressenti de manière parfois douloureuse « *l'absence de reconnaissance du bon fonctionnement des tribunaux supprimés et des répercussions sur la vie des personnels* ».

*

* *

Fortement éprouvés par la réforme qui a considérablement affecté leurs conditions de travail et parfois, leurs conditions de vie, les magistrats et les personnels de la justice ont malgré tout rempli leur mission, avec un sens du dévouement qui les honore. Vos co-rapporteurs souhaitent, à cette occasion, leur rendre hommage.

III. UN FORT IMPACT SUR LE FONCTIONNEMENT DE LA JUSTICE, AUX CONSÉQUENCES PARFOIS NÉGATIVES POUR LES JUSTICIABLES ET LES TERRITOIRES

Même limitée à une modification des seules implantations judiciaires, la réforme de la carte judiciaire, a eu, compte tenu de son ampleur, un impact considérable – et durable, au-delà des ajustements temporaires – sur le fonctionnement et l'organisation de la justice.

On pourrait craindre qu'il soit malaisé d'en dresser le bilan.

En effet, pendant toute la durée de ce projet, plusieurs réformes ont été lancées, qui ont, elles aussi, fortement pesé sur les juridictions et la charge de travail des magistrats : nouvelle répartition des contentieux et suppression engagée des juridictions de proximité, dématérialisation des procédures, réforme de la garde à vue et de l'hospitalisation sous contrainte, expérimentation des jurés en correctionnelle...

Parallèlement, le ministère de la justice a conduit, au titre de la gestion prévisionnelle des emplois, une politique budgétaire d'adaptation des moyens aux missions qui a vu se succéder des phases de création puis de suppression de postes.

Dans l'un et l'autre cas, il pourrait sembler difficile de faire nettement le départ entre les conséquences directes de la réforme de la carte judiciaire et celles des autres réformes.

Pour autant, cette difficulté n'est pas insurmontable.

Il est toujours possible de confronter les résultats de la réforme aux ambitions qui l'animaient : rationalisation de l'organisation judiciaire, optimisation des moyens humains et bénéfique pour le justiciable. De ce point de vue, force est de constater que l'appréciation qu'on peut en tirer est au mieux contrastée.

Ensuite, loin d'être traitée isolément, la réforme de la carte judiciaire a été conçue comme l'un des éléments clés de l'ensemble des réformes qui ont affecté l'institution judiciaire, les facilitant ou en bénéficiant directement. Traçant les grandes lignes de ce chantier devant le comité consultatif de la carte judiciaire, Mme Rachida Dati, alors garde des sceaux, indiquait ne pas pouvoir concevoir « *une réforme de la carte judiciaire sans envisager également une réforme de l'organisation judiciaire et des contentieux en particulier* », et appelait à ce qu'elle s'accompagne « *d'un ambitieux programme de modernisation de la justice en ce qui concerne le développement des nouvelles technologies* »¹.

Ainsi, la chancellerie a parfois profité des suppressions et regroupements d'implantations judiciaires, pour réaffecter les emplois disponibles aux besoins en personnels d'autres réformes, ou satisfaire aux objectifs budgétaires de suppressions de postes, traitant alors la carte judiciaire comme un gisement d'emplois, mis à jour par la réforme, à exploiter.

¹ Discours du garde des sceaux, ministre de la justice lors de l'installation du comité consultatif de la carte judiciaire le 27 juin 2007

En sens inverse, certaines modifications du périmètre de compétence des juridictions ont pu être utilisées pour remédier aux difficultés que suscitaient les suppressions et regroupements de juridictions ou l'intensification de la charge de travail des personnels judiciaires.

Dès lors, dresser le bilan de cette réforme et de la façon dont elle a été conduite, c'est indissociablement envisager les liens qu'elle a pu entretenir avec les autres réformes de l'organisation judiciaire, et évaluer les conséquences qui en ont découlé pour le justiciable et le fonctionnement de la justice.

Ce bilan se décline en quatre volets : organisation judiciaire, effectifs, accès à la justice et qualité des décisions, et, enfin, adéquation avec les problématiques d'aménagement du territoire.

S'agissant du premier point, la rationalisation engagée des implantations judiciaires s'est trouvée fragilisée par les dysfonctionnements créés ou entretenus par la réforme.

Le redéploiement des effectifs n'a pas porté les fruits qu'on pouvait en attendre : la logique comptable l'a emporté, au profit de suppressions nettes de postes, sans que les besoins en effectifs suscités par d'autres réformes soient satisfaits comme ils auraient dû l'être.

La réforme a aussi joué contre le justiciable, lorsqu'elle a eu pour effet une désertification judiciaire aux lourdes conséquences ou une perte de qualité de la justice, avec des délais de décision rallongés, du fait d'un encombrement des tribunaux maintenus.

Enfin, même si l'on ne peut exiger de l'institution judiciaire qu'elle satisfasse toujours aux exigences de l'aménagement du territoire, force est de constater que les choix opérés ont trop souvent accentué les déséquilibres territoriaux que d'autres décisions administratives avaient contribué à créer. En cette matière, la réforme a moins péché par elle-même que par défaut de coordination avec les autres politiques d'aménagement du territoire conduites par le gouvernement.

A. UNE CARTE JUDICIAIRE RATIONALISÉE, MAIS FRAGILISÉE PAR LA CRÉATION OU LE MAINTIEN DE CERTAINES INCOHÉRENCES

1. Une rationalisation fondée sur la mutualisation des moyens au sein de juridictions dotées d'une activité judiciaire suffisante...

Comme on l'a vu précédemment, l'objectif assigné par le gouvernement à la réforme de la carte judiciaire était celui de la rationalisation du fonctionnement des juridictions. Cette rationalisation devait passer par la suppression des implantations judiciaires les plus petites ou celles présentant le moins d'activité, afin de constituer des juridictions de taille suffisante, en y reversant les moyens dont les premières disposaient, ainsi que les contentieux qu'elles traitaient.

Cette concentration de l'activité judiciaire et cette mutualisation des emplois et des moyens devait permettre, selon le modèle envisagé par la chancellerie, non seulement de garantir, par une plus juste répartition des effectifs, la collégialité, la spécialisation et un meilleur encadrement des magistrats, mais aussi de favoriser un fonctionnement plus fluide de la juridiction dans la gestion quotidienne des ressources humaines et des moyens matériels et immobiliers.

Vos co-rapporteurs constatent que, parmi les personnes entendues, peu contestent, dans son principe, cet objectif de rationalisation.

Celui-ci a, au contraire, été défendu par les représentants des conférences nationales des chefs de juridictions et des chefs de cour. La réflexion conduite par l'Union syndicale de la magistrature sur la taille optimale des juridictions participe du même souci d'efficience juridictionnelle.

Les représentants du Syndicat de la magistrature ont pour leur part marqué leur réserve à l'égard du critère d'activité judiciaire retenu pour décider de la taille, suffisante ou non, de la juridiction.

Les personnes entendues ont principalement regretté que l'objectif de rationalisation prime d'autres objectifs tout aussi légitimes, comme le souci de la proximité judiciaire, la préservation de délais de jugements courts ou l'aménagement du territoire.

Cependant, il s'avère qu'appréciée uniquement sous l'angle de la rationalisation des implantations judiciaires, la réforme de la carte judiciaire conduite entre 2007 et 2011 a plutôt satisfait, du fait de son ampleur, à l'objectif que le gouvernement s'était fixé et qu'elle a permis parfois, par la mutualisation des moyens, d'améliorer le fonctionnement de certaines juridictions.

- ***La suppression de juridictions présentant de faibles niveaux d'activité***

Premier axe de la rationalisation de la carte judiciaire, la suppression des juridictions à faible volume d'affaires a visé à constituer, par regroupement, des juridictions dotées d'une activité contentieuse suffisante.

Ainsi, alors qu'en 2009, plus d'une dizaine de tribunaux de grande instance enregistraient moins de 1 500 affaires civiles nouvelles par an, tous ceux qui ont fait l'objet d'un regroupement connaissent, en 2011, au minimum plus de 2 500 affaires nouvelles par an¹.

L'effet est encore plus net pour les tribunaux d'instance : alors qu'en 2009, un tiers des tribunaux touchés par la réforme de la carte judiciaire² comptait moins de 500 affaires civiles nouvelles par an, il n'en restait plus que 2 dans ce cas, en 2011, sur les 131 ayant fait l'objet d'un regroupement ou d'une création (ceux de Clamecy, dans la Nièvre, et de Saint-Flour, dans le Cantal).

¹ Les chiffres fournis n'intègrent pas les tutelles mineurs, qui ont fait l'objet, au cours de la période considérée, d'un transfert du tribunal d'instance au TGI.

² Ce qui correspond à une centaine de tribunaux (le total des tribunaux d'instance touchés par la réforme s'élève en effet à 178 tribunaux supprimés, 124 tribunaux de rattachement et 7 tribunaux créés)

Quarante-trois conseils des prud'hommes sur les 62 supprimés au 1^{er} janvier 2009 présentaient une activité inférieure à 200 affaires nouvelles par an. Les regroupements opérés ont permis à toutes les juridictions de rattachement concernées de dépasser ce seuil d'activité.

La suppression et le regroupement de 55 tribunaux de commerce ont permis d'élever le nombre moyen d'affaires nouvelles au fond portées devant les juridictions commerciales de près de 950 à près de 1 400 par an¹.

Certes, de nombreuses juridictions connaissaient encore des taux d'activité inférieurs à ceux des critères retenus pour la réforme de la carte judiciaire. Toutefois, le maintien de ces juridictions s'explique, pour la majorité, par la prise en compte d'autres critères.

Il en est ainsi de l'éloignement ou des difficultés locales de circulation, qui ont par exemple justifié le maintien des tribunaux d'instance de Saint-Flour ou de Figeac. A aussi joué la volonté de maintenir une certaine présence judiciaire, comme pour le tribunal d'instance de Thiers, dont le conseil de prud'hommes et le tribunal de commerce ont été rapatriés à Clermont-Ferrand. Enfin, lorsque le tribunal de grande instance concerné était le seul du département, il a été maintenu, quelle que soit son activité, comme à Guéret ou Mende.

A contrario, certaines juridictions qui présentaient des chiffres d'activité parfois nettement supérieurs aux *minima* requis ont été supprimées au profit d'autres juridictions, lorsqu'elles en étaient suffisamment proches, afin de favoriser la concentration des moyens ou d'approcher l'objectif d'un TGI par département.

Tel a été le cas, dans les Côtes-d'Armor et en Vendée, avec les tribunaux de grande instance de Guingamp et de Rochefort, regroupés avec ceux de Saint-Brieuc et La Rochelle, et dans le Pas-de-Calais avec les tribunaux d'instance de Carvin et d'Houdain, regroupés avec Lens, et celui de Liévin, avec Béthune.

La logique de rationalisation à l'œuvre dans la réforme a alors été poussée à un degré supérieur, ce qui a été vigoureusement dénoncé par ceux qui avaient à souffrir de cette suppression.

- ***Une rationalisation qui favorise une plus grande spécialisation des magistrats***

Le premier effet attendu de la suppression des plus petites implantations judiciaires et de leur regroupement au sein d'entités plus grandes, était une allocation plus efficiente des contentieux, qui autorise la spécialisation des magistrats. Il s'agit de permettre qu'un magistrat soit désigné pour traiter un contentieux correspondant à ses domaines de compétences, en s'occupant de suffisamment d'affaires pour maintenir cette compétence à un haut niveau.

¹ Ce chiffre dissimule toutefois la disparité des situations, les juridictions parisiennes représentant, à elles seules, près du tiers du contentieux.

Prenant l'exemple du tribunal d'instance de Lens, qui a absorbé ceux de Carvin et Liévin, Mme Dominique Lottin, première présidente de la Cour d'appel de Douai, a souligné que ce regroupement avait permis de spécialiser deux juges d'instance sur le contentieux des tutelles, garantissant un traitement plus efficient de ce contentieux de masse. Mme Anne-Marie Macé, juge d'instance au tribunal du Puy-en-Velay, auquel ont été rattachés ceux d'Yssingeaux et de Brioude, a elle aussi souligné le bénéfice de cette spécialisation qui a notamment permis d'unifier les méthodes suivies par les juges des tutelles dans le traitement de ce contentieux, regrettant, toutefois, que cette spécialisation contrarie la polyvalence qui fait aussi l'attrait de la justice d'instance.

M. Frédéric Baab, président du tribunal de grande instance de Dunkerque, qui a absorbé le tribunal de grande instance d'Hazebrouck, a souligné l'importance de cette spécialisation pour les magistrats du tribunal de grande instance : *« la proximité dans la justice ne vaut qu'à l'instance, vraie juridiction de proximité, où le juge est par nature un généraliste. Dans les matières de grande instance, il faut une autre organisation, un effectif plus nombreux, une structure divisée en services avec des magistrats spécialisés et des présidents de chambre chargés d'harmoniser la jurisprudence pour la rendre plus lisible, car la priorité n'est plus alors à la proximité, mais à la maîtrise de contentieux par nature plus techniques et plus complexes »*. La fusion entre les deux juridictions a ainsi rendu possible la création d'une troisième chambre civile, dédiée à la famille, ce qui a permis de ramener les délais d'audiencement des affaires dans la norme nationale.

Les exemples sont nombreux de juridictions renforcées par la suppression d'autres tribunaux, qui ont pu s'organiser selon une configuration favorisant la spécialisation des magistrats.

Vos co-rapporteurs constatent cependant qu'une telle spécialisation ne saurait, à elle seule, garantir l'efficience de la juridiction, et que, pour porter ses fruits, elle ne doit pas être contrariée par des réductions d'effectifs qui concentreraient, sur les juges restants, un contentieux trop important.

En outre, ils observent qu'une autre voie, qui n'entraîne pas la suppression d'implantations judiciaires, est parfois empruntée¹ pour apporter une réponse à la technicité de certains contentieux : celle des pôles spécialisés qui réservent la compétence d'un contentieux à un nombre limité de tribunaux, diminuant d'autant les matières techniques restant à la charge des tribunaux de droit commun.

- ***Une rationalisation censée améliorer le fonctionnement des juridictions***

Second bénéfice tiré de la mutualisation des moyens, l'amélioration du fonctionnement de la juridiction de regroupement passe par une meilleure

¹ Encore récemment, avec la création de pôles spécialisés en matière d'accidents collectifs, de crimes contre l'humanité et de crimes de guerre, ou d'obtentions végétales par la loi n° 2011-1862 du 13 décembre 2011 relative à la répartition des contentieux et à l'allègement de certaines procédures juridictionnelles.

allocation des ressources, une organisation plus adaptée aux flux contentieux et des économies d'échelle.

Comme on l'a vu précédemment, l'éparpillement des moyens dans des tribunaux trop petits génère en effet de multiples difficultés d'organisation : fractionnement du service effectué par le magistrat entre plusieurs juridictions, redondances administratives lorsque la même tâche est effectuée une fois dans la juridiction de rattachement et une autre fois dans la juridiction d'origine, difficultés pour gérer les remplacements ou les permanences faute d'un effectif suffisant...

La mutualisation permet d'y remédier de plusieurs façons : la gestion du personnel est en effet optimisée parce que les chefs de juridictions ne sont plus contraints, dans la réaffectation des personnels et des magistrats par le respect de leur juridiction d'affectation d'origine. En outre, l'effectif disponible étant plus important, il est plus facilement remédié aux vacances, remplacements ou permanences.

Ainsi, comme l'a souligné, lors du déplacement du groupe de travail dans le ressort de la cour d'appel de Reims, Mme Françoise Lebon, directrice du greffe du tribunal d'instance de Charleville-Mézières, le rattachement à ce tribunal de ceux de Rethel et de Rocroi, ainsi que du greffe détaché de Fumay, a élevé de 9 à 12 l'effectif du greffe de la juridiction, ce qui en facilite l'administration, et fait disparaître les difficultés particulières de gestion inhérentes au maintien d'implantations judiciaires comptant seulement deux personnels de greffe.

Le regroupement des juridictions permet à celle de rattachement d'atteindre une taille critique, ce qu'illustre l'exemple du TGI de Dunkerque développé par MM. Olivier de Baynast et Philippe Muller, respectivement procureur général près la cour d'appel de Douai et procureur de la République près le TGI de Dunkerque.

De taille réduite, la juridiction d'Hazebrouck présentait des difficultés de fonctionnement en matière pénale faute d'un nombre suffisant de magistrats, ce qui imposait le recours à des magistrats d'autres juridictions. Le rattachement à Dunkerque a permis d'unifier l'action pénale sur tout le ressort et de doter Dunkerque d'un plateau technique opérationnel, tout en réglant les difficultés de gestion à Hazebrouck. Les délais de réponse du bureau d'aide juridictionnelle à Dunkerque sont quant à eux passés de 4 mois à 18 jours.

De la même manière, M. Bertrand Leclerc, procureur de la République près le TGI de Brest a porté au crédit de la réforme le fait que la fusion avec Morlaix ait permis à ce tribunal d'atteindre une taille critique qui lui a donné les moyens de faire face aux très nombreuses réformes intervenues récemment en matière pénale.

Ce qui vaut pour les juridictions vaut aussi pour les barreaux. Ainsi, les bâtonnier et ancien bâtonnier du barreau de Dunkerque, Me Daniel Thienpoent et Me Dominique Van Batten, se sont félicités que la fusion avec le barreau d'Hazebrouck ait porté de 50 à 70 le nombre d'avocats dans le ressort, ce qui a

permis au barreau d'organiser de nombreuses permanences et de répondre de manière adaptée aux exigences découlant des nouvelles règles applicables en matière de garde-à-vue.

Le fonctionnement des tribunaux de commerce a lui aussi pu être amélioré par les regroupements opérés. En effet, comme l'ont notamment souligné M. Michel Vandesoupele, président du tribunal de commerce de Reims, qui a absorbé celui d'Épernay, et M. Patrick Perrotin, juge consulaire à celui de Riom, absorbé par celui de Clermont-Ferrand, des tribunaux de taille et de ressort plus importants évitent le risque de conflits d'intérêts pour les juges et garantissent l'anonymat aux justiciables, ce qui les incite à saisir suffisamment tôt la juridiction et améliore sensiblement son efficacité en matière de prévention des difficultés économiques des entreprises.

La mutualisation doit aussi permettre d'améliorer le traitement par la juridiction des flux contentieux, en répartissant plus efficacement et équitablement la charge de travail entre les magistrats. L'efficacité de la juridiction en la matière est évaluée à travers un indicateur particulier, le **taux de couverture** des dossiers entrants, qui correspond au rapport entre les affaires nouvelles et les affaires traitées la même année par la juridiction.

Selon les chiffres fournis par la chancellerie, les résultats de la réforme de la carte judiciaire à ce sujet sont contrastés¹.

Le taux de couverture des tribunaux d'instance touchés par la réforme a certes progressé, passant de 2009 à 2011 d'un taux de 96,9 % à 98,6 %, mais ceci correspond à l'évolution moyenne constatée au niveau national.

En revanche, les TGI absorbants ont vu leur taux de couverture diminuer d'un peu plus d'1 % (de 99,1 % à 97,9 %), tandis que le taux de couverture moyen de l'ensemble des TGI progressait de près de 2 % (de 98,8 % à 99,9 %).

- ***Une concentration des effectifs qui vise à garantir la collégialité et remédier à la solitude des juges***

Regrouper les juridictions doit aussi permettre de répondre à deux difficultés posées par l'émiettement judiciaire.

Il s'agit, tout d'abord, d'assurer le respect de l'exigence de collégialité.

En dépit de recours plus fréquents au juge unique, la collégialité demeure le principe, en matière civile² devant le tribunal de grande instance et en matière pénale devant le tribunal correctionnel³. Or, dans les tribunaux les plus petits, faute d'un nombre suffisant de magistrats, cette exigence était difficilement satisfaite.

La comparaison, pour les juridictions supprimées et celles de rattachement, avant et après la réforme, est éloquente : 16 TGI sur les

¹ Le taux de couverture pour 2009 est calculé en additionnant les nombres d'affaires nouvelles et terminées pour l'ensemble des juridictions supprimées et des juridictions de rattachement.

² Article L. 212-1 du code de l'organisation judiciaire.

³ Article 398 du code de procédure pénale.

21 supprimés comptaient 7 juges ou moins. Aujourd'hui, la plus petite juridiction, parmi celles de regroupement, compte au moins 15 juges.

**Effectif comparé des TGI supprimés et de ceux de rattachement
avant et après la réforme**

Ressort de cour d'appel	Tribunal de grande instance	Rattachement	Nombre de magistrats	
			2008	2012
Agen	Agen	-	18	23
	Marmande	à Agen	7	0
Amiens	Amiens	-	34	44
	Abbeville	à Amiens	7	0
	Péronne	à Amiens	6	0
Angers	Angers	-	29	34
	Saumur	à Angers	7	0
Besançon	Lons-le-Saulnier	-	9	16
	Dole	à Lons-le-Saulnier	7	0
	Vesoul	-	9	15
	Lure	À Vesoul	5	0
Caen	Coutances	-	11	16
	Avranches	à Coutances	5	0
Douai	Dunkerque	-	19	24
	Hazebrouck	à Dunkerque	6	0
Limoges	Brive-la-Gaillarde	-		
	Tulle	à Brive-la-Gaillarde	10	0
Lyon	Bourg-en-Bresse	-	26	30
	Belley	à Bourg-en-Bresse	5	0
	Saint-Étienne	-	34	36
	Montbrison	à Saint-Étienne	8	0
Montpellier	Rodez	-	8	12
	Millau	à Rodez	4	0
Nancy	Épinal	-	18	22
	Saint-Dié	à Épinal	6	0
Poitiers	Niort	-	10	15
	Bressuire	à Niort	5	0
	La Rochelle	-	16	24
	Rochefort	à La Rochelle	9	0
Rennes	Brest	-	22	27
	Morlaix	à Brest	7	0
	Saint-Malo	-	11	15
	Dinan	à Saint-Malo	5	0

	Saint-Brieuc	-	18	26
	Guingamp	à Saint-Brieuc	10	0
Riom	Clermont-Ferrant	-	36	39
	Riom	à Clermont-Ferrant	9	0
Rouen	Évreux	-	32	36
	Bernay	à Évreux	7	0
Toulouse	Toulouse	-	74	76
	Saint-Gaudens	à Toulouse	6	0

Source : ministère de la justice, commission des lois du Sénat

Le regroupement des juridictions présente un autre avantage : il remédie à l'isolement de certains magistrats, seuls titulaires d'un poste au siège de leur tribunal, et favorise ainsi l'échange et le transfert d'expérience entre collègues ou l'encadrement des jeunes magistrats.

D'après les chiffres fournis par la chancellerie à vos rapporteurs, un peu plus de 150 des tribunaux d'instance supprimés par la réforme ne comptaient, en 2008, qu'un seul magistrat affecté.

Comme on l'a vu plus haut, l'isolement des magistrats ne doit cependant pas être exagéré : à plusieurs reprises aux cours des déplacements effectués par vos rapporteurs au sein des juridictions, des juges d'instance se sont élevés contre l'idée commune selon laquelle un magistrat seul en poste dans un tribunal d'instance serait forcément isolé. Les moyens modernes de communication, dont ils sont familiers, leur permettent de conserver les contacts, bien au-delà d'ailleurs de leur seule cour d'appel, avec d'autres collègues. Surtout, il est rare qu'un juge d'instance ne partage pas son service entre son tribunal et le TGI dont il dépend, rencontrant, à cette occasion, d'autres magistrats de l'instance ou d'autres tribunaux.

2. ... mais fragilisée par certains choix d'implantation incohérents...

À de nombreuses reprises, les personnes entendues par vos rapporteurs, ont souligné les incohérences de certains choix d'implantation, qui contredisent la rationalisation engagée par la réforme de la carte judiciaire. De telles incohérences sont parfois la conséquence, comme on l'a vu précédemment, d'exceptions aux principes posés. Elles sont aussi la conséquence directe des défauts de conception de la réforme.

- ***Le défaut de prise en compte des spécificités territoriales***

Certaines incohérences trouvent leur origine dans le fait que les choix de suppression ou de regroupement d'implantations judiciaires ont été effectués sans réelle prise en compte des spécificités du territoire situé dans le ressort judiciaire.

Mme Clélia Prieur-Leterme, vice présidente de l'association nationale des juges d'instance s'est ainsi interrogée sur la pertinence du rattachement du

tribunal d'instance de Loudun, dans le département de la Vienne, à celui de Poitiers, alors qu'il est géographiquement plus proche de celui de Châtelleraut, plus rapide d'accès (trois-quarts d'heure contre une heure). Le choix a paradoxalement été fait de concentrer presque toute l'activité d'instance de la Vienne à Poitiers, dans une juridiction qui présentait déjà un niveau d'activité élevé, sans renforcer, comme la logique de mutualisation l'aurait voulu, la juridiction de Châtelleraut, à l'activité significativement plus faible.

Ce regroupement avec Poitiers, contraire à la logique du territoire, est d'autant plus surprenant que cette logique territoriale était confortée par la pratique judiciaire, puisque comme Mme Clélia Prieur-Leterme l'a observé, jusqu'en 2009, le parquet adressait presque systématiquement les affaires de police du ressort de Loudun au tribunal d'instance de Châtelleraut. Elle a par ailleurs noté qu'au nombre des conséquences négatives du choix ainsi effectué on pouvait compter le fait que, jusqu'à récemment, plus aucun conciliateur de justice n'a exercé sa mission dans le secteur de Loudun, en raison de l'éloignement de leur tribunal de rattachement.

Au cours de leurs déplacements dans les juridictions, vos rapporteurs ont rencontré d'autres incohérences de ce type. Tel est notamment le cas de la suppression du tribunal de grande instance de Saint-Gaudens et de son rattachement à Toulouse, alors que cette agglomération, qui constitue, au sens de l'INSEE, une grande aire urbaine spécifique¹, correspond bien à un bassin de vie identifié, distinct de celui de Toulouse, pour le sud de la Haute-Garonne.

De la même manière, la suppression du tribunal d'instance de Brioude en Haute-Loire, et son rattachement au Puy-en-Velay, ne tient pas compte du fait que le brivadois, séparé du Puy-en-Velay par un col, est plus tourné vers le Puy-de-Dôme. D'ailleurs les chefs de la cour d'appel de Riom, Mme Marie-Colette Brenot, première présidente, et M. Marc Robert, procureur général, avaient proposé une solution originale consistant à fusionner les tribunaux d'instance d'Issoire et de Brioude, bien qu'ils soient situés dans deux départements différents, afin d'éviter que les 125 km qui séparent Clermont-Ferrand du Puy-en-Velay soient vides de toute implantation judiciaire. Cette solution, retenue par la chancellerie pour le tribunal d'instance de Sélestat, ne l'a pas été pour Issoire et Brioude.

D'autres dysfonctionnements auxquels la réforme n'a pas remédié trouvent leur origine dans l'absence de prise en compte des autres cartes administratives et de l'articulation nécessaire entre l'action judiciaire et celle de certains services extérieurs.

L'exemple de la cour d'appel de Reims est caractéristique : les interlocuteurs du parquet général se trouvent chacun situé dans une ville différente, puisque le ressort de la cour d'appel relève, pour l'administration

¹ Cf. Christian Ratte, « Nouvelles aires urbaines – En Midi-Pyrénées, l'influence des villes se renforce et s'étend », 6 pages de l'INSEE, n° 138, octobre 2011. Selon la définition donnée par l'INSEE, « une aire urbaine ou "grande aire urbaine" est un ensemble de communes, d'un seul tenant et sans enclave, constitué par un pôle urbain (unité urbaine) de plus de 10 000 emplois, et par des communes rurales ou unités urbaines (couronne périurbaine) dont au moins 40 % de la population résidente ayant un emploi travaille dans le pôle ou dans des communes attirées par celui-ci ».

pénitentiaire, de la direction interrégionale située à Dijon, pour la protection judiciaire de la jeunesse, de la direction interrégionale située à Orléans, pour la juridiction interrégionale spécialisée, de la cour d'appel de Douai et pour la police judiciaire, de la direction interrégionale de Strasbourg.

Inversement, le ressort de la cour d'appel de Reims, n'ayant pas été modifié, le département de la Haute-Marne, pourtant situé dans la région Champagne-Ardenne, continue de relever du ressort de la cour d'appel de Dijon, ce qui impose aux enquêteurs du service régional de la police judiciaire de Champagne-Ardenne (S.R.P.J. Reims) de faire pratiquer les autopsies et de présenter les mis en causes devant le pôle de l'instruction à Dijon, distant de Reims de 300 kilomètres.

Cette situation, conséquence des décalages entre les cartes administratives et judiciaires, a parfois même été suscitée par les modifications de ressorts intervenues, comme dans le cas de la création d'un TGI interdépartemental, par la fusion de Saint-Malo, en Ille-et-Vilaine et de Dinan, dans les Côtes-d'Armor. Les partenariats du parquet s'en trouvent dédoublés : deux préfetures, deux conseils généraux, deux comités départementaux de sécurité, deux conseils départementaux de prévention de la délinquance, deux plans départementaux de prévention de la délinquance... En revanche, l'administration pénitentiaire et la protection judiciaire sont communes aux deux départements.

M. Philippe Jeannin, premier président de la cour d'appel de Rennes, et M. Vincent Le Meaux, vice-président du conseil général des Côtes-d'Armor ont souligné une difficulté particulière de financement des mesures d'aide sociale à l'enfance (ASE). En effet, cette compétence du conseil général, s'exerce largement sous décision de justice, ce qui impose que des décisions prises à Saint-Malo, en Ille-et-Vilaine, mais qui concernent l'agglomération de Dinan, soient financées par le département des Côtes-d'Armor, à hauteur de 12 millions d'euros. Or, les politiques d'ASE ne sont pas forcément les mêmes entre les deux départements, ce qui leur impose une coordination et un conventionnement.

Le caractère interdépartemental du TGI de Saint-Malo est à l'origine d'une complexité procédurale supplémentaire en matière pénale : un crime commis dans l'ancien ressort de Dinan, fait l'objet d'une enquête préliminaire conduite par le parquet de Saint-Malo, compétent pour ce ressort. Au moment de l'instruction, le dossier doit être transféré à Rennes, siège du pôle de l'instruction dont dépend Saint-Malo. En revanche, l'affaire sera jugée à Saint-Brieuc, puisque la Cour d'assises compétente pour la totalité du département des Côtes-Armor est située à Saint-Brieuc. Les témoins, les mis en causes et les parties civiles seront donc successivement entendues en trois endroits différents.

D'autres difficultés procédurales, comme les décrochages de compétences entre le contentieux commercial et le contentieux pénal trouvent aussi leur origine dans des modifications de ressort judiciaire. Tel est le cas, par exemple, à Alès, dans le Gard.

Jusqu'à la réforme de la carte judiciaire, le tribunal de commerce d'Alès relevait du tribunal de grande instance d'Alès. La suppression de cette juridiction

commerciale et son rattachement Nîmes a pour conséquence que le parquet compétent en matière commerciale est celui du TGI de Nîmes.

En revanche, en matière pénale, le parquet compétent est resté celui d'Alès.

Ce faisant, le parquet commercial, Nîmes, qui décèlerait une fraude pénale dans un dossier situé dans l'ancien ressort du tribunal de commerce supprimé ne pourrait poursuivre pénalement le fraudeur et devrait transmettre l'affaire à son collègue de l'autre parquet. La même situation se rencontre dans la Marne, à Épernay, rattaché pour le tribunal de commerce à Reims, pour le pénal à Châlons-en-Champagne.

Source d'une inutile complexité supplémentaire, de telles difficultés ne sont pas dirimantes et ne condamnent pas dans leur principe les tribunaux interdépartementaux ou les modifications de ressort, qui pouvaient correspondre, selon les cas, à de judicieuses solutions. On peut toutefois regretter que, faute d'anticipation, d'une approche plus globale de la réforme ou d'un suivi plus attentif, il n'y ait pas été porté remède.

3. ... et qui n'a pas pris en charge la question de certains tribunaux surchargés

En principe, le succès de la rationalisation engagée devrait se mesurer à la correcte adéquation des moyens aux missions de chaque juridiction. Mais, comme on l'a vu précédemment, **en privilégiant quasi exclusivement les suppressions et les concentrations sur les réajustements de ressort, les concepteurs de la réforme de la carte judiciaire ont écarté toute réflexion sur la taille optimale des juridictions et le désengorgement de certains tribunaux surchargés.**

Ainsi, comme l'a souligné Mme Emmanuelle Perreux, membre du Conseil supérieur de la magistrature, le tribunal d'instance de Bordeaux, qui, avec plus de 11 000 affaires nouvelles par an en 2008 avait, de loin, le plus fort taux d'activité de France, a absorbé trois des quatre tribunaux d'instance supprimés dans le département de la Gironde, augmentant encore sa charge de plus de 10 %. Cette opération a certes permis de renforcer les effectifs du tribunal d'instance de Bordeaux mais, pour les personnels de greffe, dans une proportion bien moindre à ce qui aurait en principe dû résulter de la fusion (seulement 5 postes sur les 14 disponibles). Elle a ainsi encore aggravé une charge déjà excessive, ce qui a dégradé sa capacité à diminuer son stock de dossiers en attente¹.

¹ Le taux de couverture des dossiers, c'est-à-dire le rapport entre le nombre de dossiers entrants et celui des dossiers sortants est ainsi passé, entre 2009 et 2011, de 107 % à 100,72 %.

B. DES SUPPRESSIONS NETTES DE POSTES MOTIVÉES PAR UN OBJECTIF COMPTABLE MAIS MALVENUES DANS UN CONTEXTE D'AUGMENTATION GÉNÉRALE DU CONTENTIEUX

La réforme de la carte judiciaire a été présentée comme ne poursuivant qu'un objectif : l'amélioration du fonctionnement des juridictions, par une meilleure allocation des moyens.

Interrogée en octobre 2007 sur la pénurie de postes de magistrats et de fonctionnaires, Mme Rachida Dati, expliquait ainsi devant votre commission qu'elle serait compensée par la réforme de la carte judiciaire qui devait permettre des économies d'échelle grâce au regroupement des moyens et les gains de productivité que pouvait laisser espérer le développement des technologies nouvelles¹.

Un an plus tard, présentant le projet de loi de finances pour 2009 devant la commission élargie compétente à l'Assemblée nationale, elle indiquait qu'« une mission d'évaluation de la réforme de la carte judiciaire a bien été créée au sein du ministère : cette réforme fera économiser 300 emplois »².

Interrogé quatre ans plus tard par la mission commune d'information du Sénat sur les conséquences de la révision générale des politiques publiques pour les collectivités territoriales et les services publics locaux, M. Emmanuel Rébeillé-Borgela, secrétaire général du ministère de la justice et des libertés, soutenait une position intermédiaire et affirmait qu'« à la justice, la RGPP n'avait pas pour objectif premier de réduire les effectifs, mais plutôt de rationaliser leur répartition »³.

Vos co-rapporteurs constatent cependant que, loin de se résumer à des redéploiements, la réforme de la carte judiciaire a reposé sur des suppressions nettes de postes de magistrats ou de fonctionnaires.

Dans un contexte budgétaire contraint, un objectif comptable semble s'être imposé, au détriment, souvent, du bon fonctionnement des juridictions et de l'intérêt du justiciable.

Ces suppressions sont intervenues alors même que de nombreuses réformes augmentaient significativement les besoins en effectif des juridictions, sans que les gains de productivité dégagés par le recours aux nouvelles technologies ou la mutualisation des moyens ne parviennent à les combler.

¹ Audition du 13 novembre 2007 devant la commission des lois du Sénat.

² Audition du 28 octobre 2008 devant la commission élargie de l'Assemblée nationale pour l'examen budget de la justice.

³ Rapport d'information n° 666 (2010-2011) de M. Dominique de Legge, fait au nom de la mission commune d'information RGPP, t. 1, p. 133 – <http://www.senat.fr/notice-rapport/2010/r10-666-1-notice.html>.

1. Un nombre significatif de suppressions de postes dans les juridictions touchées par la réforme...

La grande majorité des responsables et personnels judiciaires entendus par vos co-rapporteurs ou rencontrés en juridiction ont partagé le même constat : la réforme de la carte judiciaire a aggravé la pénurie de personnels judiciaires dont étaient déjà victimes les juridictions.

Les représentants de la Conférence des présidents de tribunal de grande instance, MM. Paul-André Breton et Henri de la Rosière de Champfeu, ont ainsi constaté la fonte des effectifs de fonctionnaires dans les juridictions, et se sont inquiétés de la dégradation du ratio magistrats / fonctionnaires, dont dépend le bon fonctionnement des tribunaux.

À de nombreuses reprises ont été évoquées les situations de juridictions absorbantes qui n'avaient pas retrouvé les effectifs d'origine des juridictions supprimées : le tribunal d'instance du Puy qui n'a reçu que 4 des 8 fonctionnaires relevant des tribunaux d'Yssingeaux et de Brioude, le tribunal d'instance de Châlons-en-Champagne qui ne s'est vu attribuer que 6 des 10 fonctionnaires relevant des tribunaux d'Épernay et de Vitry-le-François, celui de Tulle qui n'a recueilli que 2 des 5 fonctionnaires du tribunal d'Ussel, le tribunal de grande instance d'Agen, qui n'a reçu que la moitié des fonctionnaires du tribunal de Marmande (7/14)...

Les chiffres agrégés transmis par la chancellerie à vos co-rapporteurs confirment le constat ainsi dressé : **la réforme de la carte judiciaire a abouti, pour les tribunaux qu'elle a touchés, à une réduction des effectifs en juridictions**, à hauteur de, entre 2008 et 2012, 80 postes de magistrats et 428 postes de fonctionnaires en métropole¹.

Ce solde équivaut à 1 % de l'effectif total des magistrats et à 2 % de celui des fonctionnaires. En revanche, dans les tribunaux touchés par la réforme, il correspond à une diminution du nombre de magistrats de 6,9 %, et de 9,1 % pour les fonctionnaires.

Les trois tableaux suivants déclinent les compensations et suppressions enregistrées pour les tribunaux de grande instance, les tribunaux d'instance, greffes détachés et bureaux fonciers, et les conseils de prud'hommes².

- ***Les tribunaux de grande instance***

Ainsi, en moyenne, le nombre de postes de magistrats localisés dans les TGI absorbants est inférieur de 6,5 % à celui qui aurait dû résulter de l'addition des effectifs des tribunaux d'origine. La différence atteint même 15 % pour le tribunal de Brive-la-Gaillarde qui a absorbé celui de Tulle – alors que ces deux

¹ La réforme a en effet très peu affecté les territoires ultramarins (suppression du TI de Grand-Bourg, dans le ressort de la cour d'appel de Basse-Terre, en Gaudeloupe).

² La situation des tribunaux de commerce a été présentée plus haut (*****). En effet, contrairement aux autres juridictions, leur greffe est assuré par des officiers publics ministériels et non par des fonctionnaires.

juridictions traitaient des volumes d'affaires comparables, plus de 14 % pour celui de Saint-Étienne et plus de 13 % pour celui de Clermont-Ferrand. À l'opposé les TGI de Coutances, Rodez ou Niort, ont récupéré l'ensemble des postes d'origine.

Les effectifs de fonctionnaires de TGI ont connu une évolution comparable, avec une réduction moyenne de 5,5 %, parfois supérieure à 10 % à Agen, La Rochelle, Saint-Brieuc et Saint-Malo.

En valeur absolue, le solde est important : 38 postes de magistrats et 80 postes de fonctionnaires supprimés.

Les 38 postes de magistrats supprimés correspondent, à quelques unités près, à la suppression des 42 postes de chefs de juridiction (président et procureur de la République) des 21 TGI supprimés. **Toutefois, il serait erroné de considérer que cette suppression est sans effet sur la charge de la juridiction absorbante.** En effet, les chefs des juridictions partageaient leur service entre des tâches de gestion du tribunal supprimé, qui n'ont plus lieu d'être, et des tâches juridictionnelles, qui incombent à la juridiction absorbante. La suppression de ces emplois, sans qu'ils soient au moins partiellement convertis en emploi de magistrat ordinaire prive le tribunal de rattachement de moyens disponibles dans la juridiction d'origine, pour faire face au contentieux qui lui est transféré.

Effectif comparé des TGI supprimés et de ceux de rattachement avant et après la réforme

Ressort de cour d'appel	Tribunal de grande instance	Rattachement	Nombre de magistrats		Solde net	%	Nombre de fonctionnaires		Solde net	%
			2008	2012			2008	2012		
Agen	Agen	-	18	23	-2	-8 %	45	52	-7	-11,9%
	Marmande	à Agen	7	0			14	0		
Amiens	Amiens	-	34	44	-3	-6,4%	77	106	-8	-7 %
	Abbeville	à Amiens	7	0			21	0		
	Péronne	à Amiens	6	0			16	0		
Angers	Angers	-	29	34	-2	-5,6%	72	93	+1	1,1%
	Saumur	à Angers	7	0			20	0		
Besançon	Lons-le-Saulnier	-	9	16	0	0 %	22	38	-3	-7,3%
	Dole	à Lons-le-Saulnier	7	0			19	0		
	Vesoul	-	9	15	+1	7,1%	23	38	-2	-5 %
	Lure	À Vesoul	5	0			17	0		
Caen	Coutances	-	11	16	0	0 %	29	42	0	0 %
	Avranches	à Coutances	5	0			13	0		

			Nombre de magistrats				Nombre de fonctionnaires			
Douai	Dunkerque	-	19	24	-1	-4 %	46	58	-5	-7,9%
	Hazebrouck	à Dunkerque	6	0			17	0		
Limoges	Brive-la-Gaillarde	-	10	17	-3	-15 %	22	40	-3	-7 %
	Tulle	à Brive	10	0			21	0		
Lyon	Bourg-en-Bresse	-	26	30	-1	-3,2%	62	72	-4	-5,3%
	Belley	à Bourg-en-Bresse	5	0			14	0		
	Saint-Étienne	-	34	36	-6	-14,3 %	83	99	-7	-6,6%
	Montbrison	à Saint-Étienne	8	0			23	0		
Montpellier	Rodez	-	8	12	0	0 %	23	32	+1	3,2%
	Millau	à Rodez	4	0			8	0		
Nancy	Épinal	-	18	22	-2	-8,3%	42	55	-3	-5,2%
	Saint-Dié	à Épinal	6	0			16	0		
Poitiers	Niort	-	10	15	0	0 %	31	45	-4	-8,2%
	Bressuire	à Niort	5	0			18	0		
	La Rochelle	-	16	24	-1	-4 %	43	61	-7	-10,3%
	Rochefort	à La Rochelle	9	0			25	0		
Rennes	Brest	-	22	27	-2	-6,9%	53	65	-4	-5,8%
	Morlaix	à Brest	7	0			16	0		
	Saint-Malo	-	11	15	-1	-6,3%	26	37	-7	-15,9%
	Dinan	à Saint-Malo	5	0			18	0		
	Saint-Brieuc	-	18	26	-2	-7,1%	48	71	-8	-10,1%
	Guingamp	à Saint-Brieuc	10	0			31	0		
Riom	Clermont-Ferrand	-	36	39	-6	-13,3 %	86	97	-9	-8,5%
	Riom	à Clermont-Ferrand	9	0			20	0		
Rouen	Évreux	-	32	36	-3	-7,7%	71	87	-3	-3,3%
	Bernay	à Évreux	7	0			19	0		
Toulouse	Toulouse	-	74	76	-4	-5 %	158	176	+2	1,1%
	Saint-Gaudens	à Toulouse	6	0			16	0		
		Total	585	547	-38	6,5 %	1444	1364	-80	-5,54%

Source : ministère de la justice, commission des lois du Sénat

NB : le présent décompte n'inclut pas les postes correspondant à ceux des juges d'instance du TGI

• *Les tribunaux d'instance, greffes détachés et bureaux fonciers*

La diminution est plus importante encore dans les juridictions d'instance, les plus massivement touchées par la réforme. Plusieurs facteurs l'expliquent.

Pour les magistrats, certaines localisations correspondaient, dans les faits, à un service partiel, le titulaire du poste effectuant au siège du TGI le reste de son service. **Des postes ont ainsi pu être supprimés, à la faveur des regroupements de services partiels. Toutefois, cette solution revenait parfois à transférer sur une autre juridiction l'impact de la suppression**, puisque, comme l'a souligné Mme Virginie Valton, vice-présidente de l'Union syndicale des magistrats, les magistrats en service partiel à l'instance accomplissaient le reste de leur service au siège du TGI : la suppression d'un poste ainsi partagé entre deux tribunaux, a constitué une perte sèche pour la seconde juridiction.

Pour les fonctionnaires, les suppressions ne se sont pas limitées aux seuls tribunaux d'instance. Elles ont aussi concerné la totalité – sauf un¹ – des greffes détachés et, pour les ressorts des cours d'appel de Colmar et de Metz, 35 bureaux fonciers². Toutefois, les effectifs de ces structures, comme les affaires qu'elles traitaient ont en principe été rattachés au tribunal d'instance de l'arrondissement concerné.

Les tribunaux d'instance touchés par la carte judiciaire ont vu leur effectif diminuer, en moyenne, de 7,3 % pour les postes de magistrats, et de presque 9,1 % pour les postes de fonctionnaires. Dans certains ressorts de cours d'appel, comme à Angers, Douai, Nancy ou Rouen, les tribunaux d'instance conservent, dans leur ensemble, l'effectif de magistrats d'origine. Mais dans d'autres, la contraction dépasse 20 % pour les magistrats, comme à Bourges, Limoges ou Montpellier, ou 15 % pour les fonctionnaires, comme à Amiens, Bastia, Dijon, Lyon ou Reims.

Au terme de la réforme de la carte judiciaire, on compte ainsi 42 magistrats et 253 fonctionnaires de moins dans les tribunaux d'instance concernés.

Effectif comparé des tribunaux d'instance, greffes détachés et bureaux fonciers supprimés et de ceux de rattachement avant et après la réforme

Ressort de Cour d'appel	Nombre de magistrats		Solde net	%	Nombre de fonctionnaires (1)		Solde net	%
	2008	2012			2008	2012		
Agen	11	9	-2	-18,2%	40	40	0	0 %
Aix-en-Provence	28	29	+1	3,6%	149	143	-6	-4 %
Amiens	18	18	0	0 %	93	83	-10	-10,8%

¹ Le greffe détaché de Saint-Laurent-du-Maroni en Guyane.

² Institution du droit local d'Alsace-Moselle, le bureau foncier est un service du tribunal d'instance, chargé de la tenue du livre foncier par des greffiers et agents fonctionnaires de l'État, sous le contrôle du juge du livre foncier.

	Nombre de magistrats				Nombre de fonctionnaires (1)			
Angers	18	18	0	0 %	84	76	-8	-9,5%
Bastia	7	6	-1	-14,3%	23	18	-5	-21,7%
Besançon	10	9	-1	-10 %	45	41	-4	-8,9%
Bordeaux	30	26	-4	-13,3%	131	115	-16	-2,2 %
Bourges	13	10	-3	-23,1%	58	50	-8	-13,8%
Caen	20	19	-1	-5 %	94	85	-9	-9,6%
Chambéry	10	10	0	0 %	49	50	+1	2,0%
Colmar (2)	40	39	-1	-2,9%	236	213	-23	-9,7%
Dijon	12	11	-1	-8,3%	55	46	-9	-16,4%
Douai	23	23	0	0 %	116	106	-10	-8,6%
Fort-de-France	4	4	0	0 %	21	17	-4	-19 %
Grenoble	17	14	-3	-17,6%	76	69	-7	-9,2%
Limoges	12	9	-3	-25,0%	46	40	-8	-13,0%
Lyon	7	6	-1	-14,3%	43	35	-13	-18,6%
Metz (2)	31	29	-2	-6,5%	155	140	-13	-9,7%
Montpellier	25	20	-5	-20 %	92	88	-4	-4,3%
Nancy	15	15	0	0 %	73	64	-9	-12,3%
Nîmes	19	18	-1	-5,3%	75	73	-2	-2,7%
Orléans	19	17	-2	-10,5%	97	90	-7	-7,2%
Paris	26	25	-1	-3,8%	138	121	-17	-12,3%
Pau	14	12	-2	-14,3%	68	61	-7	-10,3%
Poitiers	16	15	-1	-6,3%	70	63	-7	-10 %
Reims	13	11	-2	-15,4%	63	53	-10	-15,9%
Rennes	40	37	-3	-7,5%	184	169	-15	-8,2%
Riom	19	17	-2	-10,5%	84	72	-12	-14,3%
Rouen	22	22	0	0 %	117	110	-7	-6 %
Toulouse	19	19	0	0 %	95	94	-1	-1,1%
Versailles	16	15	-1	-6,3%	92	84	-8	-8,7%
Total des tribunaux d'instance et greffes détachés concernés ⁽³⁾					2762		-253	
	574	532	-42	-7,3 %	Dont GD : 129 BF : 12	2509	Dont - 124 pour les seuls TI	-9,1%

Source : ministère de la justice, commission des lois du Sénat

(1) : Le décompte inclut aussi les fonctionnaires des greffes détachés supprimés

(2) : Pour Colmar et Metz, le décompte inclut les fonctionnaires des bureaux fonciers supprimés

(3) : Il n'est pas tenu compte des modifications relatives à la création de la Cour d'appel de Cayenne

- **Les conseils de prud'hommes**

Comme on l'a vu précédemment, le choix a été fait, pour les conseils de prud'hommes concernés par la réforme de maintenir le même nombre de conseillers.

En revanche, **un emploi de greffe sur cinq a été supprimé**, ce qui équivaut, en valeur absolue, à 95 postes de moins pour un effectif initial de 469 emplois. Pour les conseils de prud'hommes supprimés dans le ressort des

cours d'appel de Bordeaux, Pau et Toulouse, la réduction est supérieure au tiers de l'effectif d'origine.

**Effectif comparé des conseils de prud'hommes supprimés
et de ceux de rattachement avant et après la réforme**

Ressort de Cour d'appel	Nombre de fonctionnaires		Solde net	%
	2008	2012		
Agen	2	2	0	0 %
Aix-en-Provence	34	29	-5	-14,7%
Amiens	16	11	-5	-31,3%
Angers	10	7	-3	-30 %
Besançon	4	3	-1	-25 %
Bordeaux	7	4	-3	-42,9%
Bourges	13	10	-3	-23,1%
Caen	17	15	-2	-11,8%
Chambéry	5	5	0	0 %
Colmar	25	19	-6	-24 %
Dijon	24	19	-5	-20,8%
Douai	33	24	-9	-27,3%
Grenoble	32	27	-5	-15,6%
Lyon	50	41	-9	-18 %
Metz	23	18	-5	-21,7%
Montpellier	23	22	-1	-4,3%
Nancy	29	21	-8	-27,6%
Nîmes	7	5	-2	-28,6%
Orléans	6	5	-1	-16,7%
Paris	14	12	-2	-14,3%
Pau	10	6	-4	-40 %
Poitiers	6	6	0	0 %
Reims	11	10	-1	-9,1%
Rennes	18	12	-6	-33,3%
Riom	13	11	-2	-15,4%
Rouen	26	21	-5	-19,2%
Toulouse	6	4	-2	-33,3%
Versailles	5	5	0	0 %
Total des CPH concernés	469	374	-95	-20,3%

Source : ministère de la justice, commission des lois du Sénat

- ***L'impact des suppressions aggravé par le décalage entre l'effectif théorique et l'effectif réel***

Les chiffres présentés précédemment portent sur l'effectif théorique de la juridiction, c'est-à-dire celui prévu par la circulaire de localisation des emplois publiées annuellement par le ministère de la justice.

Or cet effectif théorique diffère sensiblement de l'effectif réel en juridiction en raison des vacances de postes et de services exercés en temps partiel.

Ce décalage aggrave l'impact, sur la juridiction, de la réduction de son effectif théorique et peut alors la placer dans une situation très difficile.

M. Frédéric Baab, président du tribunal de grande instance de Dunkerque a ainsi détaillé la situation tendue dans laquelle se trouvait le greffe de cette juridiction : *« sur les 13 agents que comptait le tribunal d'Hazebrouck avant sa fermeture, 6 seulement ont rejoint le TGI de Dunkerque en 2011. La situation s'est améliorée progressivement au cours de l'année 2011, mais notre effectif est encore nettement insuffisant. Nous disposons aujourd'hui d'un effectif théorique de 58 fonctionnaires (dont trois greffiers en chef). En décomptant les postes non pourvus et les temps partiels, cet effectif n'est plus que de 50,9 ETPE (LOLFI). Et si l'on prend également en compte les mi-temps thérapeutiques, les congés de longue maladie et les décharges syndicales, il n'est en réalité que de 44,5 ETPE. Ce chiffre est à rapprocher de l'effectif théorique de fonctionnaires prévus pour Dunkerque en 2010 qui était de 46 emplois. Le greffe dispose donc aujourd'hui d'un effectif réel qui est même inférieur à celui que la Direction des services judiciaires lui avait attribué avant la réforme de la carte judiciaire »*, alors qu'il a absorbé le tribunal de grande instance d'Hazebrouck.

2. ... qui coïncident avec une réduction globale des effectifs localisés en juridiction

Au total, la réforme de la carte judiciaire, a donc entraîné, entre 2008 et 2012, la suppression, dans les juridictions concernées, de 80 postes de magistrats et de 428 postes de fonctionnaires.

Ces postes ont-ils fait l'objet de redéploiements, comme cela était annoncé, vers d'autres juridictions qui en avaient besoin ou bien ont-ils été purement et simplement supprimés ? Quelles ont été les proportions des redéploiements et des suppressions nettes ?

La réponse à ces questions est importante : elle détermine l'appréciation qui peut être portée sur la réforme de la carte judiciaire, à partir de l'usage qui a été fait des marges de manœuvres qu'elle a permis de dégager.

Vos rapporteurs constatent cependant que plusieurs facteurs compliquent l'analyse des données disponibles en la matière. Il n'existe pas de traçabilité des emplois budgétaires, qui permettrait de suivre la conversion d'un poste localisé dans une juridiction en un autre localisé dans une autre juridiction. L'effectif des personnels judiciaires a varié au cours de la réforme de la carte judiciaire, au gré des entrées et des sorties du corps des magistrats ou des fonctionnaires, comme au gré des créations ou des suppressions de poste, sans qu'il soit possible de le relier à une réforme précise.

Les conclusions tirées de l'examen des données disponibles ne peuvent donc qu'être prudentes. Pour autant, elles sont suffisamment nettes pour permettre d'apporter une réponse aux questions précédentes.

- ***Un effectif théorique de magistrats maintenus à flot grâce aux redéploiements, qui cache un effectif réel en diminution***

L'année 2011 a marqué l'interruption du mouvement continu de création d'emplois dans la magistrature lancé depuis plusieurs années, afin de remédier à la situation de pénurie dans laquelle était la justice. Cette année-là, la loi de finances prévoyait ainsi une régression du schéma d'emploi du programme justice judiciaire à hauteur de 76 emplois de magistrats¹.

La même année, la réforme de la carte judiciaire s'achevait, qui devait aboutir à la suppression, dans les juridictions concernées, de 80 postes de magistrats.

Si les grandeurs sont comparables, on ne saurait conclure à une relation de cause à effet entre les deux phénomènes : la réforme de la carte judiciaire a été progressivement mise en œuvre de 2008 à 2011, alors que les plafonds d'emplois augmentaient, ces années-là, comme celle qui a suivi.

Pour autant, ce que suggère cette coïncidence se trouve partiellement confirmé par l'évolution des effectifs théoriques et réels de magistrats en juridiction, entre 2009 et 2012, retracée dans le tableau suivant :

**Évolution, avant et après la réforme,
des effectifs théoriques et réels de magistrats en juridiction**

	2009 ²	2011	2012	Évolution 2009/2012	
				Solde	%
Postes de magistrats localisés	7740	7687	7687	-53	- 0,68 %
Effectif réel au 1^{er} janvier de l'année (avant arrivée des auditeurs)	7549	7588	7523	-26	- 0,34 %
Effectif réel au 1^{er} septembre de l'année (après arrivée des auditeurs)	7710	7589	<i>n.d.</i>	<i>Par rapport à 2011</i>	
				-121	- 1,57 %
Taux de vacance eff. localisés / eff. réels en septembre	0,39 %	1,27 %	<i>n.d.</i>		
Nombre de postes vacants	30	98	<i>n.d.</i>		

Source : ministère de la justice, commission des lois du Sénat. Tableau élaboré à partir des circulaires annuelles de localisation des postes de magistrats

Le nombre théorique de postes de magistrats en juridiction diminue, entre 2009 et 2012, de 53 postes.

¹ Avis n° 116 (2011-2012) de MM. Yves Détraigne et Simon Sutour, fait au nom de la commission des lois, sur les crédits du projet de loi de finances pour 2011 relatifs à la et à l'accès au droit, p.39 – <http://www.senat.fr/rap/a10-116-4/a10-116-4.html>.

² L'année 2009 a été l'occasion d'un redimensionnement de la localisation des postes de magistrats, afin de faire mieux correspondre l'effectif théorique et l'effectif réel. Ce redimensionnement a porté sur 104 postes (effectif théorique en 2008 : 7844, en 2009 : 7740).

L'effectif réel en juridiction se dégrade plus fortement encore : alors qu'en 2009, on observait une quasi-coïncidence entre l'effectif théorique et l'effectif réel, après le renfort des auditeurs de justice, nommés en juridiction au 1^{er} septembre de l'année, on compte en 2011, 121 magistrats de moins.

Une analyse plus fine de la répartition des effectifs en juridiction, reproduite dans le tableau ci-après, montre cependant que le nombre théorique de juges dans les tribunaux d'instance ou ceux de grande instance ne baisse que faiblement (respectivement - 1% pour les premiers et - 0,19 % pour les seconds), la chute la plus forte étant enregistrée au sein des cours d'appel (- 4,57 %, pour un solde négatif de 74 postes).

**Évolution, avant et après la réforme,
des effectifs théoriques de magistrats par type de juridiction**

Postes de magistrats localisés :	2009	2012	Évolution	
			Solde	%
- au siège des TGI et TPI	4298	4290	- 8	- 0,19 %
dont instance :	861	852	- 9	- 1 %
- au parquet des TGI et TPI	1466	1471	+ 5	+ 0,34 %
- au siège ou au parquet des cours d'appel	1618	1544	-74	- 4,57 %
- au sein des cours d'appel, en tant que magistrats placés	358	382	+ 24	+ 6,70 %
Effectif total	7740	7687	- 53	- 0,68 %

Source : commission des lois du Sénat sur la base des circulaires annuelles de localisation des postes de magistrats

NB : les juges d'instance sont rattachés au TGI et comptés au titre de l'effectif des TGI

Cette stabilité apparente de l'effectif théorique au sein des TGI et des TI, pourrait appuyer la thèse d'un redéploiement majoritaire des postes supprimés vers d'autres juridictions de même niveau.

Toutefois, la chute significative de l'effectif réel en juridiction la contredit. Tout sembler se passer comme si certains postes étaient fictivement maintenus en juridiction, alors que les magistrats manquent pour les occuper.

D'ailleurs l'augmentation sensible du nombre de magistrats placés au sein des cours d'appel corrobore cette explication, puisqu'elle signale un besoin manifeste de magistrats volants susceptibles de parer temporairement à des vacances de postes trop nombreuses. Or, la rationalisation engagée par la réforme de la carte judiciaire, qui devait notamment faciliter les remplacements temporaires au sein d'une même juridiction, n'aurait-elle pas plutôt dû conduire à la baisse du nombre de magistrats placés qu'à son augmentation ?

En tout état de cause, les redéploiements et les suppressions ne sont pas antinomiques : les premiers ont pu avoir lieu, les secondes étant répercutées sur d'autres emplois, pour aboutir, *in fine*, à une réduction de l'effectif global de magistrats. La baisse significative du nombre de postes de cours d'appel, alors qu'aucune réforme de l'organisation judiciaire des cours d'appel n'a eu lieu, ne peut-elle trouver ici son explication ?

En conclusion, il est acquis que la réforme de la carte judiciaire a permis des redéploiements de magistrats vers certaines juridictions qui le nécessitaient. Toutefois, les suppressions enregistrées dans les tribunaux touchés par cette réforme ont été concomitantes d'une diminution – dans une proportion moindre – du nombre de magistrats présents en juridiction. Si elles n'en ont pas forcément été la cause, elles ont pu en être le moyen.

- ***Des suppressions nettes d'emplois de fonctionnaires, en dépit des efforts fournis pour augmenter l'effectif de certains personnels de greffe***

Comme pour les magistrats, il est frappant de constater que le nombre de suppression de postes de fonctionnaires dans les juridictions touchées par la réforme de la carte judiciaire (- 428 emplois) est équivalent à celui des emplois supprimés, pour cette catégorie de personnel, entre 2009 et 2012 (- 447 emplois).

La différence est cependant moins importante si l'on prend en compte les effectifs réels des juridictions. En effet, on dénombre alors 173 emplois de moins entre ces deux dates. Ceci corrobore notamment l'idée que certains postes de greffe étaient vacants ou inoccupés de manière pérenne : leur suppression a entériné cette situation.

**Évolution, avant et après la réforme,
des effectifs théoriques et réels de fonctionnaires en juridiction**

		2009	2012	Évolution 2009/2012	
				Solde	%
Postes de fonctionnaires localisés	Cat. A	1987	1778	-209	-10,52%
	Cat. B	8778	9375	+ 597	+ 6,80%
	Cat. C	11135	10300	-835	-7,50%
	Total	21900	21453	-447	-2,04%
Effectif réel au 1^{er} janvier de l'année	Cat. A	1747	1692	-55	-3,15%
	Cat. B	8596	9265	+ 669	+ 7,78%
	Cat. C	10871	10084	-787	-7,24%
	Total	21214	21041	-173	-0,82%
Taux de vacance eff. localisés / eff. réels		3,13%	1,92%		

Source : ministère de la justice, DSJ, Lolfi avril 2012.

NB : le décompte inclut les personnels de greffe encore en formation à l'École nationale des greffes, ainsi que ceux travaillant au ministère

Les chiffres présentés dans le tableau ci-dessus confirment le constat fréquemment exprimé par les responsables et les personnels judiciaires entendus par vos rapporteurs : celui d'une **pénurie de personnel des greffes, à laquelle la réforme de la carte judiciaire n'a pas porté remède et qu'elle a même aggravé**. Le taux de vacance entre les effectifs théoriques et réels, qui s'élève encore à presque 2 %, rend d'ailleurs la situation plus difficile pour les juridictions.

Si une partie des postes dégagées par la réforme de la carte judiciaire a été redéployée vers d'autres juridictions, la plus grande part a été supprimée.

Toutefois, il convient de souligner la politique conduite par la chancellerie pour augmenter significativement le nombre de greffiers de catégorie B, avec près de 600 emplois créés.

Le ministère de la justice a en effet tenté de tirer partie des suppressions ou des redéploiements pour convertir des emplois de catégorie A (greffiers en chef ou directeurs de greffe) ou de catégorie C (personnels techniques, secrétaires administratifs ou adjoints administratifs) en emplois de catégorie B (greffiers et certains personnels administratifs), ce qui lui a permis d'augmenter sensiblement l'effectif de cette catégorie de personnel. Le ratio greffiers / magistrats s'en est trouvé amélioré.

Si l'on ne peut que se féliciter de l'amélioration de ce ratio, intervenue pour la première fois en 2011 et qui était attendue depuis 2008, vos rapporteurs constatent qu'elle s'accompagne indissolublement – puisqu'elle procède d'une conversion d'emplois de catégorie C en emplois de catégorie B – d'une détérioration du ratio fonctionnaires / magistrats. Or, comme notre collègue, Mme Catherine Tasca l'observait dans son rapport pour avis sur le budget de la justice judiciaire et de l'accès au droit, « *cette évolution n'est pas sans poser de questions. En effet, elle neutralise partiellement l'effet positif de l'amélioration du ratio greffiers/magistrats, puisque faute de personnel pour effectuer les tâches dévolues aux fonctionnaires de catégorie C, celles-ci échoient aux greffiers, voire aux magistrats. Le problème de fonctionnement des juridictions n'est pas réglé, il est seulement déplacé* »¹.

Évolution des ratios fonctionnaires ou greffiers / magistrats

	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Ratio nb de greffiers / nb de magistrats	0,88	0,87	0,86	0,86	0,86	0,92
Ratio nb de fonctionnaires/ nb de magistrats	2,54	2,53	2,50	2,46	2,45	2,41

Source : ministère de la justice

¹ Avis n° 112 (2011-2012) de Mme Catherine Tasca, fait au nom de la commission des lois, sur les crédits du projet de loi de finances pour 2012 relatifs à la justice judiciaire et à l'accès au droit, p.33 – <http://www.senat.fr/rap/a11-112-13/a11-112-13.html>

3. Des suppressions en contradiction avec les besoins en effectif suscités par d'autres réformes

Il n'est pas possible d'évaluer la réforme de la carte judiciaire sans tenir compte du contexte particulier dans lequel elle s'est déployée : celui d'une progression importante du contentieux à la charge des juridictions, et d'une répartition nouvelle qui aurait dû conduire à des réajustements entre les juridictions.

Le gouvernement a tenté de tirer parti de cette réforme, en l'employant comme un réservoir d'emplois disponibles pour faire face à l'augmentation éventuelle de la charge de travail des tribunaux. Les suppressions intervenues l'ont empêché de remplir ce rôle, ce qui en a aggravé l'impact pour les juridictions.

- ***Des réformes augmentant le besoin en effectif des juridictions***

Comme on l'a vu précédemment, la mise en œuvre de la réforme de la carte judiciaire a été concomitante de réformes contentieuses qui ont pesé sur les tribunaux et ont accru leur besoins en effectifs.

On peut ainsi citer les réformes des pôles de l'instruction¹ ou de l'application des peines². Pour les tribunaux d'instance, il y eut celle de la protection juridique des majeurs, qui a étendu le domaine d'intervention du juge d'instance et lui a imposé, à partir du 1^{er} janvier 2009, la révision de l'ensemble des mesures de protection alors en cours ; l'augmentation de leur taux de compétence en matière de crédit à la consommation ; ou le transfert du contentieux du surendettement des particuliers et de la procédure de rétablissement personnel, traités, à l'origine par le juge de l'exécution.

Des réformes étaient attendues qui devaient en principe diminuer le contentieux soumis aux juridictions. Tel était l'objet, par exemple, de la loi relative à la répartition des contentieux et à l'allègement de certaines procédures juridictionnelles³.

¹ Loi n° 2007-291 du 5 mars 2007 tendant à renforcer l'équilibre de la procédure pénale. L'entrée en vigueur de ces dispositions a toutefois été reportée deux fois, au 1^{er} janvier 2011 puis au 1^{er} janvier 2014, faute d'effectifs soient suffisants.

² En effet, la loi pénitentiaire du 24 novembre 2009 a augmenté la charge de travail des services de l'application des peines ainsi que des parquets et modifié les relations que ces services entretenaient avec les services pénitentiaires d'insertion et de probation. Le succès de cette réforme dépendait pour partie des renforts apportés aux juges de l'application des peines.

³ Loi n° 2011-1862 du 13 décembre 2011 relative à la répartition des contentieux et à l'allègement de certaines procédures juridictionnelles.

Toutefois, les gains escomptés étaient sans commune mesure avec les volumes d'emplois constatés après la réforme de la carte judiciaire¹.

En revanche, d'autres réformes qui n'avaient pas été prévues initialement, comme celle des citoyens assesseurs en correctionnelle, ou à la suite des décisions du Conseil constitutionnel, celle de la garde à vue ou de l'hospitalisation d'office, ont considérablement accru la charge des juridictions, sans que le gouvernement y pourvoie par des moyens suffisants.

Notre collègue Catherine Tasca a examiné cette question dans le rapport pour avis de notre commission sur les crédits de la mission justice judiciaire pour 2012. Elle y constatait qu'en dépit du renforcement des effectifs de magistrats prévu pour 2012 (+ 84 emplois), le compte n'y était pas : la réforme des citoyens assesseurs rendait nécessaire le recrutement de 65 magistrats, et celle de l'hospitalisation d'office, de 80. Soulignant par ailleurs que le nombre d'emplois créé compensait seulement le nombre de suppressions intervenues un an plus tôt, elle estimait que cela confirmait, rétrospectivement, les réserves formulées sur la pertinence de cette suppression².

- ***Des suppressions de postes inopportunes dans un contexte d'augmentation de la charge des juridictions***

À plusieurs reprises, les magistrats et personnels judiciaires entendus par vos rapporteurs ont souligné la situation difficile dans laquelle étaient placées certaines juridictions, dont la charge de travail s'accroissait du fait d'autres réformes, tout en absorbant, avec moins de moyens, l'ensemble du contentieux des tribunaux qu'elles absorbaient.

Mme Virginie Valton, vice-présidente de l'Union syndicale des magistrats a ainsi, pour les tribunaux d'instance, évoqué le « *contexte sinistré* » dans lequel la réforme de la carte était entrée en vigueur.

En se cumulant avec la charge supplémentaire qui résultait de la mise en œuvre des réformes relative au contentieux traité par les juridictions, les suppressions de postes consécutives à la réforme de la carte judiciaire ont aggravé la situation des tribunaux.

*

¹ Notre collègue, Mme Catherine Tasca, notait à ce sujet, dans son rapport budgétaire pour avis sur les crédits de la mission justice judiciaire, que « les gains annoncés restent mesurés. Ainsi, l'étude d'impact du projet de loi de répartition des contentieux reste très prudente sur les gains escomptés en matière pénale : l'extension du champ d'application de l'ordonnance pénale peut s'accompagner d'une augmentation du nombre des oppositions, voire de la poursuite, sur ce fondement, de faits qui n'étaient pas poursuivis auparavant ou l'étaient par le moyen d'une procédure plus légère. Les gains envisagés en matière civile sont eux aussi assez circonscrits : la simplification de la procédure de divorce ayant été refusée pour des raisons de fond, la réforme la plus rentable est celle de l'expérimentation de la médiation en matière d'autorité parentale, pour un bénéfice de 3,5 postes de magistrats et 10 de greffiers » (Avis n° 112 (2011-2012) de Mme Catherine Tasca, fait au nom de la commission des lois, sur les crédits du projet de loi de finances pour 2012 relatifs à la justice judiciaire et à l'accès au droit, p.32 – <http://www.senat.fr/rap/a11-112-13/a11-112-13.html>).

² Avis n° 112 (2011-2012) de Mme Catherine Tasca, préc., p.31 – <http://www.senat.fr/rap/a11-112-13/a11-112-13.html>.

La réforme de la carte judiciaire n'a pas été la cause des suppressions de postes intervenues, au cours des dernières années, dans le domaine de la justice. Cependant, dans un contexte général d'augmentation du contentieux dévolu aux juridictions, elle en a été, avec d'autres, le moyen.

Enfin, elle a servi **deux logiques contradictoires**.

Utilisée comme un gisement de productivité, elle devait dégager des marges de manœuvre en personnel, pour permettre aux juridictions de faire face à l'augmentation de leur charge. Mais, inversement, utilisée comme un gisement d'emplois, elle pouvait permettre de satisfaire des objectifs comptables de réduction de la masse salariale à la charge du budget de la justice.

Les redéploiements ont eu lieu, et ils ont permis de maintenir à peu près à flot l'effectif de magistrats.

Toutefois, pour les fonctionnaires, et même – de manière plus marginale – pour les magistrats, la seconde logique, comptable, a prévalu, au détriment parfois du bon fonctionnement des juridictions et de l'intérêt du justiciable.

Les juridictions qui auraient en principe dû sortir renforcées de la réforme, ont dû faire face à une augmentation de leur charge, avec des moyens diminués, ce qui a placé certaines en situation de grande difficulté. **Le succès comptable – temporaire – a été payé au prix fort d'une dégradation durable de la situation de certaines juridictions.**

C. DES CONSÉQUENCES PARFOIS NÉGATIVES POUR L'ACCÈS À LA JUSTICE ET L'EFFICACITÉ DE LA RÉPONSE APPORTÉE AU JUSTICIABLE

1. Une justice que la réforme a éloignée des justiciables

En touchant principalement les tribunaux d'instance, la réforme de la carte judiciaire a touché les juridictions les plus proches des gens. Le terme recouvre d'ailleurs deux types de proximité : la proximité géographique, dont rendait compte le tissu serré des implantations des tribunaux d'instance ; la proximité juridique, les TI traitant des contentieux du quotidien et du voisinage, ceux de plus faible montant et ceux de la précarité.

On a vu précédemment que cette question de la proximité avait été au cœur des débats lors de la réflexion et de la mise en œuvre de la réforme.

Certains ont cru affaiblir l'argument tiré de la nécessaire proximité du justiciable avec son juge en rappelant qu'avoir affaire à la justice n'est pas chose commune, et que, pour cette occasion, qui advient peu souvent dans une vie, on peut parcourir une distance qu'on franchit sans peine lorsqu'il s'agit de rallier un centre commercial ou la ville principale de l'arrondissement.

Vos rapporteurs ne partagent pas cette assertion. Ils constatent que le nombre d'affaires civiles nouvelles par an est élevé, plus de 1,6 million, et qu'il convient d'y ajouter les nombreux actes de greffe sollicités par les justiciables. Surtout, l'affirmation obère totalement le fait que nombre de contentieux, comme ceux de l'autorité parentale ou des effets du divorce, sont des contentieux qui imposent aux parties de se présenter devant le juge à plusieurs reprises.

En outre, une part importante du contentieux soumis aux juges d'instance est un contentieux de la précarité (tutelles, crédit...), qui appelle non seulement une réponse rapide, afin d'éviter que la situation empire, mais aussi un accès aisé à la justice : l'éloignement peut constituer un obstacle difficilement surmontable par les publics les plus démunis.

Enfin, comme notre ancien collègue, M. Pierre Fauchon, membre du conseil supérieur de la magistrature, l'a relevé lors de son audition, on oublie à tort que le procès n'implique pas que les parties : la justice est publique et il faut veiller à ce que les voisins, les témoins ou les proches puissent assister au procès.

L'exigence de proximité n'interdit cependant pas la réforme : elle doit être entendue de manière raisonnable. Des implantations pouvaient être supprimées sans que l'accès des populations concernées à la justice s'en trouve excessivement restreint.

Tout l'enjeu était toutefois de garantir que l'éloignement des lieux de justice ne soit pas préjudiciable aux citoyens et qu'il n'aboutisse pas à la création de déserts judiciaires. Vos rapporteurs constatent à cet égard que plusieurs des choix opérés ont contredit cet objectif.

a) Un éloignement préjudiciable à l'accès à la justice

Le constat dressé par plusieurs des personnes entendues par vos rapporteurs est sévère : dans sa contribution écrite, l'union syndicale des magistrats a ainsi estimé que « *si une rationalisation était sans aucun doute nécessaire, il est incohérent que les justiciables soient amenés à faire parfois jusqu'à quatre heures de route pour se présenter devant la juridiction de proximité ou le tribunal d'instance (comme c'est le cas par exemple en Corse suite à la fermeture du TI de Sartène) chargé des contentieux du quotidien (baux d'habitation, petites dettes, surendettement, tutelles...) où justement le ministère d'avocat n'est pas obligatoire et la procédure orale. Cette réforme, telle qu'elle a été menée, conduit de fait à priver certains justiciables de l'accès au juge* ».

Les représentants du syndicat de la magistrature ont pour leur part évoqué comme l'une des premières conséquences négatives de la réforme de la carte judiciaire l'éloignement des lieux de justice, particulièrement en zone rurale.

À l'appui de leur analyse, ils ont cité de nombreux exemples de suppression de juridictions qui ont considérablement augmenté la distance entre les justiciables et leur juge : « *il faut désormais quatre heures aux habitants de la Haute-Corrèze (Bort, Ussel) pour l'aller et retour au tribunal de grande instance de Brive, alors qu'il n'y a ni bus ni train. [...] Les justiciables de Saint-Pons dans*

l'Hérault doivent désormais faire plus d'une heure de route de montagne pour se rendre à Béziers. Les habitants de Bar-sur-Seine ne disposent d'aucun transport en commun pour se rendre à Troyes, ceux de Bar-sur-Aube n'ont qu'un train par jour. En Haute-Garonne, les cantons de Luchon, Montréjeau, Barbazan, qui dépendaient de la juridiction supprimée de Saint-Gaudens, sont situés entre 130 et 150 km de Toulouse. [...] Enfin, une distance, même peu considérable, comme Albi-Gaillac peut être vécue comme un obstacle insurmontable pour les justiciables les plus vulnérables, personnes âgées, handicapées, débiteurs surendettés... précisément les justiciables susceptibles de solliciter ou d'avoir affaire avec la juridiction d'instance, qui ont ainsi été frappés de plein fouet par la réforme de la carte judiciaire ».

Au fil des auditions ou des déplacements en juridictions, les responsables et personnels judiciaires, comme les élus locaux ou les représentants des avocats ont aussi, à plusieurs reprises, évoqué les situations précises de certaines suppressions de tribunaux d'instance, voire de tribunaux de grande instance, qui ont pénalisé les populations concernées : à Vitry-le-François dans la Marne, à Loudéac ou Pontivy en Bretagne, à Issoire, Brioude ou Ambert en Auvergne, à Saint-Gaudens en Haute-Garonne, à Charolles en Saône-et-Loire...

Toutes les suppressions de tribunaux n'ont pas été dénoncées, loin de là. Nombre d'entre elles ont été reçues comme justifiées, lorsque la distance au prochain tribunal restait raisonnable ou qu'une présence judiciaire suffisante était maintenue sur place. À cet égard, les représentants de la conférence nationale des premiers présidents ont souligné que la proximité de la justice ne s'entendait pas forcément de la proximité d'un tribunal et qu'il était possible de garantir l'accès au droit, préalable à l'accès au juge, en installant des dispositifs adaptés.

Vos rapporteurs constatent que, ce qui a fait débat, sous cet aspect, c'est plutôt le défaut de prise en compte des spécificités territoriales ou de la difficulté de circulation des populations concernées : territoire de montagne difficile d'accès, manque de transport en commun ou d'infrastructure routière suffisante, forte précarité d'une partie du bassin de population concerné...

L'appréciation des distances elle-même a parfois été critiquée : la distance de référence était celle entre la juridiction absorbante et la juridiction supprimée. Mais celle-ci ne rendait pas forcément compte de la distance réelle entre le tribunal de rattachement et les marges de l'arrondissement judiciaire supprimé.

On peut ajouter un autre grief aux précédents, comme l'ont observé les représentants de la conférence nationale des procureurs généraux : l'absence de politique volontariste de remplacement des implantations judiciaires supprimées par des points d'accès au droit, des guichets uniques de greffe ou une systématisation des audiences foraines. Faute d'avoir été organisée, les réponses à la désertification du territoire ont été conçues au coup par coup, alors qu'il aurait fallu présenter un schéma d'ensemble de la présence judiciaire.

b) La création de « déserts judiciaires »

L'expression de « *désert judiciaire* » est frappante et peut sembler excessive. Toutefois, elle a été employée à de nombreuses reprises au cours des auditions, pour décrire les situations où, sur plus de 100 km, un territoire qui n'est pourtant pas dépourvu de population est privé de toute implantation judiciaire.

C'est le cas, notamment en Bretagne : les tribunaux d'instance de Loudéac, Pontivy et Ploërmel ont été supprimés, privant la Bretagne intérieure de toute présence juridictionnelle, sur une bande de territoire de plus de 100 km nord-sud et 150 est-ouest. Les seules implantations judiciaires dans les trois départements du Morbihan, du Finistère et des Côtes-d'Armor sont littorales. On ne compte qu'une maison de la justice et du droit, située à Lannion, sur la côte nord, et seulement huit points d'accès au droit dans ces trois départements.

C'est le cas, aussi, en Auvergne, pour toute une zone qui s'étend de Clermont-Ferrand jusqu'au Puy-en-Velay : les suppressions des tribunaux d'instance d'Issoire, d'Ambert et de Brioude privent le sud du Puy-de-Dôme et le nord de la Haute-Loire de toute présence judiciaire. Cet abandon est aggravé par le fait qu'il n'existe pas de conseil départemental de l'accès au droit en Haute-Loire et qu'aucune maison de la justice et du droit, ni aucun point d'accès au droit n'a pu y être installé.

Les conséquences de cet éloignement peuvent être particulièrement graves : comme on le verra plus loin, le justiciable peut renoncer, à cause de l'obstacle, à faire valoir ses prétentions¹.

Lorsqu'elle a ainsi éloigné excessivement le justiciable de son juge, sans prévoir de compensation, la réforme de la carte judiciaire a assumé le risque de préjudicier aux intérêts de certains justiciables, privés non seulement de l'accès à leur juge, mais aussi de l'ensemble de services qui gravitent autour des lieux de justice.

2. Une dégradation de la qualité de la réponse judiciaire qui pénalise les justiciables

La réforme de la carte judiciaire devait améliorer l'efficacité et la qualité de la justice pour le justiciable. C'est, en dernier ressort, l'intérêt du justiciable qui devait commander le succès de cette entreprise.

Or, force est de constater que l'accumulation des dysfonctionnements, des suppressions de postes et de l'éloignement de certains tribunaux ont eu des conséquences défavorables pour les justiciables : les délais de traitement des affaires ordinaires ont augmenté significativement, la réponse judiciaire a perdu en qualité, et l'accès à la justice a été contrarié, ce qui a pu conduire des justiciables à renoncer à faire valoir leur droit.

¹ *La représentation par avocat n'est pas elle-même toujours une solution adaptée : elle renchérit le coût de l'accès à la justice, puisque l'avocat doit être défrayé de ses déplacements. Quant à l'aide juridictionnelle, elle est souvent insuffisante pour couvrir les frais de déplacement des avocats, comme l'ont observé les représentants des différents barreaux.*

Les justiciables, notamment les plus fragiles, ont alors payé le prix des choix opérés.

a) Des délais de traitement rallongés

Plusieurs des représentants des barreaux entendus par vos rapporteurs, notamment à Épernay, Saint-Gaudens ou Hazebrouck, ont fait état d'une aggravation significative des délais d'enrôlement des affaires qu'ils avaient à plaider, par rapport à ceux qui avaient cours au sein des TGI supprimés, qui éloignaient d'autant la perspective pour le justiciable de faire entendre sa cause par le juge.

Nombreux ont aussi été ceux qui ont défendu la pertinence du maintien de petites juridictions parce qu'elles présentaient généralement des délais de traitement beaucoup plus avantageux pour le justiciable.

L'argument mérite d'être entendu, lorsqu'on évalue la réforme à l'aune du bénéfice concret qu'en a tiré le justiciable. Toutefois, il ne saurait valoir absolument, car la fusion, même si elle dégrade les délais par rapport à ceux, remarquables, de la juridiction supprimée, peut améliorer globalement ceux de l'ensemble du ressort concerné, ce qui profite à l'ensemble des justiciables.

Il est donc nécessaire pour dresser le bilan de la réforme de la carte judiciaire sous l'angle des délais de traitement, d'examiner la situation plus globalement.

Or, les documents budgétaires témoignent, pour la période couverte par la réforme de la carte judiciaire, d'un impact significatif sur les délais de traitement observés, pour les affaires civiles, dans les juridictions.

Alors qu'en 2008, seulement 22 % des tribunaux d'instance présentaient des délais de traitement supérieurs à 5,5 mois, ils étaient 35 % en 2009, 43 % en 2010 et, selon des chiffres encore provisoires, 35 % en 2011.

Le délai moyen de traitement est ainsi passé de 5,1 mois en 2008, à 5,4 puis 5,3 les deux années suivantes pour revenir à 5,1 mois pour les six premiers mois de l'année 2011. Les prévisions des projets annuels de performance ont systématiquement été désavouées dans les faits, avec parfois un écart de plus d'un mois.

Les résultats ne sont pas meilleurs pour les TGI : alors qu'en 2008, seulement 27,1 % des TGI présentaient des délais de traitement supérieurs à 7,5 mois, ils étaient 44 % en 2009, 38 % en 2010 et la prévision pour 2011 est encore de 32 %.

On constate aussi une augmentation sensible du délai moyen, à 7,1 mois contre 7 en 2008, pour les deux années suivantes. L'année 2011 devrait, au mieux, permettre de revenir à l'étiage précédent. En revanche, l'ancienneté du

stock diminue sensiblement de 14 mois en 2008 à 13,3 mois en 2011 : un effort significatif a été accompli pour traiter les contentieux les plus anciens¹.

Le pic atteint en 2009 et 2010, au moment où interviennent les suppressions des plus petites juridictions, traduit sans doute les désorganisations et dysfonctionnements créés par la réforme de la carte judiciaire.

Vos rapporteurs ont cherché à connaître, à partir des derniers états transmis par la chancellerie, la situation des juridictions directement touchées par la réforme de la carte judiciaire. Les conclusions que l'on peut en tirer corroborent tout à fait la dégradation observée au niveau national, et permet même de considérer qu'elle trouve là sa principale explication.

Le tableau ci-après retrace l'évolution du délai de traitement des affaires civiles pour les tribunaux d'instance supprimés et ceux de rattachement.

**Activité et délais de traitement des tribunaux d'instance supprimés
et de ceux de rattachement avant et après la réforme**

Ressort de Cour d'appel	Délais moyens de traitement ⁽¹⁾ des affaires civiles hors tutelles mineurs		%
	2009	2011	
Agen	5,0	5,3	+ 5,8%
Aix-en-Provence	n.d.	n.d.	n.d.
Amiens	5,6	5,7	+ 2,1%
Angers	n.d.	n.d.	n.d.
Basse-Terre	7,0	5,7	-18,4%
Bastia	6,7	7,5	+ 10,7%
Besançon	5,0	5,0	+ 0,1%
Bordeaux	6,0	5,6	- 6,2%
Bourges	4,3	5,1	+ 17,2%
Caen	5,7	6,5	+ 14,5%
Chambéry	4,8	5,3	+ 10,6%
Colmar	6,4	7,5	+ 17,2%
Dijon	4,8	5,2	+ 8,4%
Douai	5,0	6,6	+ 32,8%
Fort de France	7,9	11,7	+ 47,3%
Grenoble	5,6	5,9	+ 7,0%
Limoges	5,3	5,2	-1,0%

¹ Cf. rapport annuel de performance annexé au projet de loi de règlement pour l'année 2011, dédié à la mission « justice », ainsi que les projets annuels de performance annexés aux différents projets de loi de finances pour les années 2009 à 2012.

	Délais moyens de traitement⁽¹⁾ des affaires civiles hors tutelles mineurs		
Lyon	5,1	5,1	-0,5%
Metz	6,2	6,2	-0,7%
Montpellier	4,9	5,8	+ 17,2%
Nancy	5,5	5,5	-0,6%
Nîmes	4,9	5,9	+ 21,1%
Orléans	n.d.	n.d.	n.d.
Paris	5,1	6,1	+ 19,0%
Pau	5,0	5,9	+ 17,9%
Poitiers	4,8	5,3	+ 11,5%
Reims	6,4	5,8	-9,3%
Rennes	5,9	7,1	+ 20,0%
Riom	5,3	5,4	+ 1,3%
Rouen	6,1	7,5	+ 21,8%
Toulouse	4,8	4,7	-1,4%
Versailles	n.d.	n.d.	n.d.
Total des tribunaux d'instance	5,7	6,3	+ 10,8%

Source : commission des lois sur la base des états statistiques du ministère de la justice

(1) : calcul effectué à partir du nombre total d'affaires terminées et de leur délai de traitement

On constate une nette dégradation des délais de traitement dans les tribunaux d'instance de rattachement, par rapport à ceux observés, en moyenne, dans les juridictions d'origine. Ainsi le délai moyen passe de 5,7 mois à 6,3 mois, soit une aggravation de 10 %. Celle-ci dépasse 20 % dans plusieurs juridictions, dans le ressort des cours d'appel de Rouen, Rennes, Nîmes ou Douai.

L'examen des statistiques disponibles pour les TGI touchés par la réforme confirme cette tendance, bien que la dégradation soit d'une ampleur moindre, les délais moyens passant de 7,4 mois à 7,8 mois (+ 5%). Certains regroupements paraissent cependant avoir porté leurs fruits, l'amélioration globale des délais de traitement étant très significative, comme au TGI d'Évreux. D'autres signalent au contraire l'absence de gain pour le justiciable et même une dégradation de sa situation, comme pour les TGI de Toulouse, Saint-Brieuc ou Brest.

**Activité et délais de traitement des tribunaux de grande d'instance supprimés
et de ceux de rattachement avant et après la réforme**

Ressort de cour d'appel	Tribunal de grande instance	Rattachement	Délai de traitement des affaires civiles hors référé et tutelles mineurs		Évolution ⁽¹⁾
			2009	2011	
Agen	Agen	-	7,1	7,2	-6,6%
	Marmande	à Agen	8,9		
Amiens	Amiens	-	5,6	6,6	-7,4%
	Abbeville	à Amiens	9		
	Péronne	à Amiens	4,6		
Angers	Angers	-	10	8,4	-11,7%
	Saumur	à Angers	7,6		
Besançon	Lons-le-Saulnier	-	6,3	7	+ 10,9%
	Dole	à Lons-le-Saulnier	6,3		
	Vesoul	-	7,6	6,6	-10,3%
	Lure	À Vesoul	7,1		
Caen	Coutances	-	7	8,5	+ 18,7%
	Avranches	à Coutances	7,5		
Douai	Dunkerque	-	7,1	6,8	+ 6,6%
	Hazebrouck	à Dunkerque	5,1		
Limoges	Brive-la-Gaillarde	-	8,6	7	-4,2%
	Tulle	à Brive	5,8		
Lyon	Bourg-en-Bresse	-	6,8	7,6	+ 11,3%
	Belley	à Bourg-en-Bresse	n.d.	n.d.	
	Saint-Étienne	-	6,3	9,9	+ 51,6%
	Montbrison	à Saint-Étienne	7,7		
Montpellier	Rodez	-	8,2	8,2	+ 0,4%
	Millau	à Rodez	n.d.		
Nancy	Épinal	-	9,4	8,3	-5,9%
	Saint-Dié	à Épinal	7,4		
Poitiers	Niort	-	5,9	7	+ 18,2%
	Bressuire	à Niort	n.d.		
	La Rochelle	-	7	8,4	+ 1,3%
	Rochefort	à La Rochelle	10,2		

Ressort de cour d'appel	Tribunal de grande instance	Rattachement	Délai de traitement des affaires civiles hors référé et tutelles mineurs		
			2009	2011	Évolution ⁽¹⁾
Rennes	Brest	-	7,4	8,6	+ 15,0%
	Morlaix	à Brest	7,6		
	Saint-Malo	-	7,9	8,4	+ 1,8%
	Dinan	à Saint-Malo	8,9		
	Saint-Brieuc	-	7,2	8,2	+ 23,1%
	Guingamp	à Saint-Brieuc	5,9		
Riom	Clermont-Ferrand	-	9,4	8,5	-4,3%
	Riom	à Clermont-Ferrand	6,5		
Rouen	Évreux	-	6,3	4,9	-21,8%
	Bernay	à Évreux	6,3		
Toulouse	Toulouse	-	7,4	8,4	+ 13,1%
	Saint-Gaudens	à Toulouse	7,2		
		Total	7,4 ⁽¹⁾	7,8 ⁽¹⁾	5,00%

Source : commission des lois sur la base des états statistiques du ministère de la justice

(1) : calcul effectué à partir du nombre total d'affaires terminées et de leur délai de traitement

Vos rapporteurs soulignent toutefois que ces résultats doivent être traités avec prudence. Plusieurs explications peuvent être données à la dégradation des délais de traitement : volonté de prendre en charge des affaires plus complexes, nécessitant plus de temps, vacances nombreuses dans l'effectif disponible, augmentation du contentieux de l'urgence, comme celui de l'hospitalisation d'office, qui mobilise les énergies au détriment des affaires jugées au fond, mauvais enregistrement statistique des affaires...

Toutefois, la comparaison entre les tendances observées et les moyennes nationales permettent de conclure à un impact fort de la réforme de la carte judiciaire dans l'aggravation des délais de traitement des affaires civiles.

Il est encore trop tôt pour savoir si cette dégradation des délais de traitement judiciaire a vocation à marquer durablement les juridictions ou si elle sera prochainement effacée, maintenant que la réforme est totalement entrée en vigueur.

Tout dépendra à cet égard, dans les juridictions touchées par la réforme, de la prise en compte des besoins en magistrats et en personnels, au regard de la charge contentieuse supplémentaire qu'elles ont dû absorber.

b) La baisse sensible de la demande de justice : une réforme qui a dissuadé certains justiciables de saisir la justice ?

Vos rapporteurs ont cherché à évaluer l'impact de la nouvelle carte judiciaire sur l'accès à la justice, parce que cette question détermine le succès ou l'échec de cette réforme : l'éloignement des juridictions a-t-il conduit certains justiciables à renoncer à saisir le juge ?¹

La réponse à cette question ne peut être que prudente, en raison d'un triple biais statistique.

En effet, compte tenu des désorganisations causées par les suppressions et les regroupements de juridictions, l'enregistrement de certaines affaires a pu être repoussé, parfois à l'année suivante. En outre, on ne peut exclure des faux-comptes : des dossiers ouverts devant la juridiction supprimée ont pu être enregistrés par anticipation dans la juridiction de regroupement, afin d'éviter une nouvelle saisie au moment de la fusion. Enfin, les changements de périmètre contentieux des juridictions ont pu avoir des conséquences sur les flux de dossiers, indépendamment de la carte judiciaire.

D'ailleurs, les appréciations portées par les responsables et les personnels judiciaires entendus par vos rapporteurs sont contrastées. **Elles confirment la variété des situations : les suppressions de juridictions n'ont pas produit partout les mêmes effets.**

Si, dans certains territoires, la demande de justice n'a pas été affectée par l'éloignement relatif d'un lieu de justice, dans d'autres au contraire, on constate une baisse manifeste, qui signale les difficultés rencontrées par les justiciables pour accéder à la justice, voire leur découragement à saisir leur juge.

• ***Les tribunaux d'instance***

Selon les chiffres fournis par la chancellerie à vos rapporteurs², les tribunaux d'instance touchés par la réforme ont connu, entre 2009 et 2011, un surcroît d'affaires nouvelles, de l'ordre de 4 %, quand, au niveau national, cette augmentation n'était que de 2,8 %.

Cette appréciation agrégée dissimule cependant de très grandes différences, entre les juridictions d'instance, que ce soit au sein d'un même ressort de cour d'appel, ou entre plusieurs ressorts de cours d'appel.

¹ Ce renoncement aurait pu être aussi évalué à travers le taux de non comparution des justiciables ou celui des jugements rendus par défaut ou à signifier. En effet, plusieurs des personnes entendues par vos co-rapporteurs ont fait état d'une moindre comparution des justiciables lorsqu'ils étaient appelés devant le juge. Toutefois, les statistiques disponibles en la matière ne sont pas suffisamment renseignées pour vérifier ou invalider cette assertion.

² Ces chiffres sont notamment corrigés de l'activité « tutelle mineur » qui a fait l'objet d'un transfert au juge aux affaires familiales au cours de la période.

**Évolution du nombre d'affaires civiles nouvelles portées devant les TI supprimés
et devant ceux de rattachement avant et après la réforme**

Ressort de Cour d'appel	Nombre d'affaires nouvelles (hors tutelles mineurs)		%
	2009	2011	
Agen	4810	4907	2,0%
Aix-en-Provence	8664	9881	14,0%
Amiens	9684	10802	11,5%
Angers	12177	12793	5,1%
Basse-Terre	2789	2635	-5,5%
Bastia	2419	2419	0,0%
Besançon	6664	6774	1,7%
Bordeaux	18422	20026	8,7%
Bourges	7630	8476	11,1%
Caen	12605	13679	8,5%
Chambéry	5556	5358	-3,6%
Colmar	11022	10266	-6,9%
Dijon	5989	7087	18,3%
Douai	10236	10059	-1,7%
Fort de France	2040	3453	69,3%
Grenoble	12418	12646	1,8%
Limoges	5827	6063	4,1%
Lyon	4178	5112	22,4%
Metz	9810	9371	-4,5%
Montpellier	18209	19652	7,9%
Nancy	9328	10560	13,2%
Nîmes	3577	4685	31,0%
Orléans	15531	15010	-3,4%
Paris	16161	15708	-2,8%
Pau	10752	11142	3,6%
Poitiers	12135	10948	-9,8%
Reims	9069	8640	-4,7%
Rennes	25010	25480	1,9%
Riom	8931	10317	15,5%
Rouen	12520	12809	2,3%
Toulouse	15566	16276	4,6%
Versailles	11877	11601	-2,3%
Total des tribunaux d'instance touchés par la réforme	321606	334635	4,1 %
Total de l'ensemble des tribunaux d'instance	652 676	688 435	2,8 %

Source : commission des lois, ministère de la justice (RGC, Pharos).

Dans la majorité des cas, la nouvelle carte judiciaire n'a eu aucun impact sur le nombre d'affaires nouvelles dont était saisi le tribunal qui s'est substitué à ceux supprimés. Cette neutralité, sur ce point, de la réforme atteste de la pertinence des choix de localisation des implantations judiciaires.

Toutefois, dans d'autres cas, la suppression des tribunaux a eu pour conséquence un effondrement de la demande de justice, alors même que celle-ci augmentait mécaniquement au niveau national. **Dans de telles situations, la réforme de la carte judiciaire a joué contre le justiciable.**

Ainsi, le nombre d'affaires nouvelles a chuté de plus d'un quart au tribunal d'instance de Poitiers, qui a absorbé Loudun, Montmorillon et Civray, par rapport à ce que l'ensemble de ces juridictions recueillaient avant la réforme. Cet écart corrobore les doutes de la représentante de l'association nationale des juges d'instance, dont il a été fait état plus haut, sur la pertinence du regroupement proposé¹.

De la même manière, on observe une contraction de plus 14 % de la demande de justice portée devant le tribunal d'instance de Sedan par rapport à celle qui était portée, avant la réforme, devant ce tribunal et celui de Vouziers dans les Ardennes.

La suppression, à l'extrême nord de la Loire-Atlantique du tribunal d'instance de Châteaubriant et son rattachement à Nantes se traduit, quant à elle, par une baisse de plus de 6 % du nombre d'affaires nouvelles ouvertes au tribunal de regroupement. Le rattachement du tribunal d'instance du Vigan, dans le Gard, à celui d'Alès aboutit à une réduction équivalente du volume d'affaires nouvelles.

En Gironde, le regroupement au tribunal d'instance de Bordeaux, en dépit de leur éloignement et de la surcharge de cette juridiction, des trois tribunaux de Lesparre-Médoc, La Réole et Bazas, conduit à une contraction du volume des nouveaux dossiers de près de 15% entre 2008 et 2011.

Vos rapporteurs ont pu mesurer, à travers les témoignages qu'ils ont recueillis et les chiffres transmis par la cour d'appel de Riom, les graves conséquences, pour l'accès à la justice, de la suppression du tribunal d'instance de Brioude en Haute-Loire, sur la facilité d'accès à la justice de toute une part de la population de ce département (cf. encadré).

¹ Cf. dans cette partie, A), 2).

**Les conséquences d'un désert judiciaire sur la demande de justice :
l'exemple du brivadois**

En Haute-Loire, la réforme de la carte judiciaire a entraîné la suppression des tribunaux d'instance de Brioude, au nord du département, et d'Yssingeaux à l'ouest du Puy-en-Velay, concentrant de ce fait toutes les implantations judiciaires au chef-lieu du département.

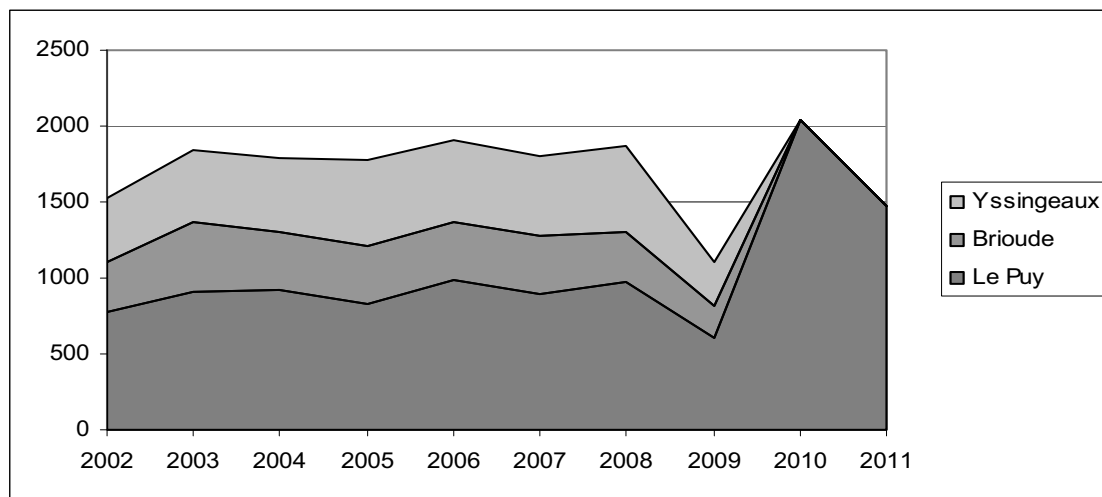
Les chefs de cour avaient d'ailleurs proposé, pour éviter la constitution d'un désert judiciaire et en raison des difficultés d'accès au Puy-en-Velay à partir de Brioude, de regrouper les tribunaux d'instance de Brioude et d'Issoire, dans le Puy-de-Dôme.

Les statistiques d'activité des trois juridictions montrent, après un décalage d'enregistrement en 2009 et 2010, un effondrement en 2011 du nombre d'affaires nouvelles portées devant la juridiction de rattachement (-21,6 % depuis 2008).

**Évolution du nombre d'affaires nouvelles portées
devant les tribunaux d'instance de Haute-Loire**

	2006	2007	2008	2009	2010	2011	% 2008/2011
Le Puy	989	898	973	602			- 21,6 %
Brioude	374	378	332	219	2034	1468	
Yssingneaux	547	530	568	289			
Total	1910	1806	1873	1110	2034	1468	

Source : cour d'appel de Riom



Source : cour d'appel de Riom

Cette évolution, préoccupante, de désertification et d'abandon judiciaire est sans doute aggravée, dans le cas de la Haute-Loire, par l'absence de tout dispositif d'accès au droit, faute qu'un conseil départemental de l'accès au droit ait été constitué.

• **Les tribunaux de grande instance**

Paradoxalement, la situation est plus nette pour les tribunaux de grande instance que pour les tribunaux d'instance.

En effet, le nombre d'affaires civiles nouvelles portées en 2011 devant les TGI de regroupements est inférieur, en moyenne, d'un peu plus de 5 % à ce qu'il était en 2009 dans l'ensemble formé par ces tribunaux et ceux qui ont été supprimés, alors que, sur la même période la baisse n'a été que de 2,8 % pour les TGI qui n'ont pas été touchés par la réforme (cf. le tableau suivant).

Ce résultat peut sembler contre-intuitif : le TGI n'est pas une juridiction des menus litiges. Les questions débattues devant ce tribunal ont une importance telle qu'il est peu probable que le justiciable renonce devant la distance. En outre, la représentation y est en principe obligatoire, et la présence de l'avocat pourrait suppléer celle de son client.

Toutefois, on constate, dans le détail, que, sauf pour Saint-Étienne et Montbrison, les écarts les plus grands sont observés pour des tribunaux éloignés des territoires couverts par l'ancienne juridiction supprimée : Bourg-en-Bresse et Belley dans l'Ain, Niort et Bressuire dans les Deux-Sèvres, Rodez et Millau dans l'Aveyron.

La conclusion qu'on peut en tirer doit rester prudente : il faudra voir si, dans les années qui suivent, cette différence se résorbe ou si le retard enregistré n'est pas réduit.

Mais à ce stade, un lien paraît pouvoir être établi entre l'éloignement du TGI et la moindre saisine du juge.

Évolution du nombre d'affaires civiles nouvelles portées devant les TGI supprimés et de ceux de rattachement avant et après la réforme

Ressort de cour d'appel	TGI	Rattachement	Nombre d'affaires nouvelles		Évolution
			2009	2011	
Agen	Agen	-	2622	4070	2,7%
	Marmande	à Agen	1342		
Amiens	Amiens	-	5188	8045	4,4%
	Abbeville	à Amiens	1481		
	Péronne	à Amiens	1039		
Angers	Angers	-	5526	7281	3,7%
	Saumur	à Angers	1496		
Besançon	Lons-le-Saulnier	-	1608	3075	2,9%
	Dole	à Lons-le-Saulnier	1381		
	Vesoul	-	1686	2821	-5,1%
	Lure	À Vesoul	1286		
Caen	Coutances	-	1818	3159	2,5%
	Avranches	à Coutances	1263		
Douai	Dunkerque	-	3145	4340	-8,7%
	Hazebrouck	à Dunkerque	1610		

Ressort de cour d'appel	TGI	Rattachement	Nombre d'affaires nouvelles		Évolution
			2009	2011	
Limoges	Brive-la-Gaillarde	-	1730	3239	-3,4%
	Tulle	à Brive	1622		
Lyon	Bourg-en-Bresse	-	6367	5952	-15,1%
	Belley	à Bourg-en-Bresse	647		
	Saint-Étienne	-	6609	6302	-22,8%
	Montbrison	à Saint-Étienne	1557		
Montpellier	Rodez	-	2988	2609	-24,2%
	Millau	à Rodez	453		
Nancy	Épinal	-	2841	4233	5,9%
	Saint-Dié	à Épinal	1158		
Poitiers	Niort	-	3225	3472	-21,4%
	Bressuire	à Niort	1193		
	La Rochelle	-	2887	4731	0,4%
	Rochefort	à La Rochelle	1827		
Rennes	Brest	-	4112	5213	-1,2%
	Morlaix	à Brest	1165		
	Saint-Malo	-	2117	2951	-4,1%
	Dinan	à Saint-Malo	959		
	Saint-Brieuc	-	3274	4350	-19,5%
	Guingamp	à Saint-Brieuc	2127		
Riom	Clermont-Ferrand	-	6465	7158	-7,7%
	Riom	à Clermont-Ferrand	1292		
Rouen	Évreux	-	5949	8562	12,7%
	Bernay	à Évreux	1651		
Toulouse	Toulouse	-	17735	18049	-4,9%
	Saint-Gaudens	à Toulouse	1253		
Total			115694	109612	-5,26%
Total pour les TGI non touchés par la réforme			811468	788400	-2,84%

Source : commission des lois, ministère de la justice (RGC, Pharos).

D. UNE RÉFORME QUI A CONTRIBUÉ À L'AGGRAVATION DES DÉSÉQUILIBRES TERRITORIAUX

Une réforme de la carte judiciaire ne saurait faire primer l'exigence d'aménagement du territoire. L'institution judiciaire n'a pas à assumer seule cet objectif, quand les autres administrations ont quitté le territoire.

Ceci ne signifie pas, pour autant, qu'il ne faille faire aucun cas de cette préoccupation. En particulier, le souci de ne pas aggraver certains déséquilibres territoriaux peut tout à fait déterminer un arbitrage en faveur d'une implantation plutôt qu'une autre, lorsque les considérations dans un sens ou l'autre sont d'égale valeur.

La prise en compte de cet impératif était d'autant plus nécessaire qu'en même temps que s'engageait la réforme de la carte judiciaire, la révision générale des politiques publiques allait entraîner une réorganisation globale de la carte administrative.

Soucieux d'éviter que les suppressions se succèdent sur un même territoire, M. Max Roustan, rapporteur pour la délégation à l'aménagement du territoire de l'Assemblée nationale sur la carte judiciaire, en appelait à une « *vision globale et interministérielle pour mener ces réformes selon une logique territoriale* ». Selon lui, il ne s'agirait pas « *de scléroser l'organisation des services publics, mais bien d'éviter que chaque administration ou établissement agisse isolément selon sa propre logique et d'équilibrer les redéploiements par une amélioration globale du service rendu et un appui aux projets de reconversion ou de développement* »¹.

Cette attente a cependant été déçue.

Ainsi que notre collègue Dominique de Legge l'a relevé dans le rapport de mission commune d'information sur les conséquences de la révision générale des politiques publiques pour les collectivités territoriales et les services publics locaux, si les réformes engagées répondaient, chacune, à « *une logique d'efficacité de l'action publique [...] elles ont été conçues et mises en œuvre séparément sans être inscrites dans une vision territoriale d'aménagement. [...] Le résultat est là aujourd'hui : certains territoires ont été frappés par les coupes résultats de plusieurs cartes renouvelées et par un effet domino, le retrait des services publics a conduit à un affaiblissement de l'emploi privé* »².

De nombreux élus, parmi ceux que vos rapporteurs ont rencontrés au cours de leurs déplacements, ont ainsi regretté que le départ d'un lieu de justice, à Épernay, Issoire, Hazebrouck, ou Saint-Gaudens augmente le nombre des services publics ou des administrations (commissariats, hôpitaux, filiales de la banque de France, casernes...) qui ont quitté le territoire.

M. Jacques Beaume, procureur général de Montpellier et représentant de la conférence nationale des procureurs généraux, a à cet égard observé que l'absence de prise en compte de la problématique de l'aménagement du territoire a nourri la contestation de la réforme : les suppressions de tribunaux ont posé le plus de difficulté là où il n'existait plus d'administration de rééquilibrage et où la disparition du palais de justice achevait l'abandon du territoire.

On ne saurait imputer à la réforme de la carte judiciaire la responsabilité de cette aggravation des déséquilibres territoriaux, cependant, comme les autres services publics, elle y a pris sa part.

¹ Rapport d'information n° 60 (AN - XIIIe législature) de M. Max Roustan, au nom de la délégation à l'aménagement du territoire, sur la carte judiciaire, février 2008, p. 55.

² Rapport d'information n° 666 tome I (Sénat, 2010-2011), de M. Dominique de Legge, fait au nom de la Mission commune d'information RGPP, 22 juin 2011, p. 119 – <http://www.senat.fr/rap/r10-666-1/r10-666-1.html>.

Une évaluation de l'impact économique de la fermeture d'une juridiction

Le rapport de la délégation de l'Assemblée nationale à l'aménagement du territoire cite une étude d'impact, réalisée par la chambre de commerce et d'industrie de Dieppe, sur la suppression possible du TGI de Dieppe :

« Lorsqu'il s'agit en particulier d'un TGI (auquel est rattaché un barreau), l'impact de la fermeture d'une juridiction sur le tissu local n'est pas neutre. Une étude a été réalisée par la Chambre de commerce et d'industrie de Dieppe à la demande du Barreau en juillet 2007 pour évaluer l'impact socio-économique d'une éventuelle fermeture du TGI de Dieppe. Selon cette étude, l'activité judiciaire générerait environ 400 emplois sur la circonscription judiciaire de Dieppe, dont 162 emplois directs (magistrats, greffiers et fonctionnaires, avocats et leurs salariés, greffes du tribunal de commerce), près d'une centaine d'emplois indirects (liés principalement aux études d'huissiers) et environ 150 emplois induits, générés par les achats de biens et services effectués par les salariés des professions juridiques et judiciaires. La suppression du TGI de Dieppe aurait entraîné le transfert d'une centaine d'emplois vers Rouen (magistrats, fonctionnaires, la moitié des avocats et le tiers des huissiers, ainsi qu'une petite partie de leurs personnels) et la disparition de 40 % des emplois directs, indirects et induits (soit 165 emplois environ). Au total, ce scénario entraînerait une perte sèche de plus de 250 emplois pour la circonscription judiciaire de Dieppe. Cette étude évalue aussi à près de 66 000 euros par an la diminution de la taxe professionnelle générée par les cabinets d'avocats et les études d'huissiers, ainsi qu'à près de 7 millions d'euros par an les revenus qui ne seront plus injectés dans l'économie locale par les membres des professions juridiques et judiciaires et leur famille. L'étude évoque enfin l'impact possible sur le marché immobilier local des départs de ces professions. Si le TGI de Dieppe n'est finalement pas supprimé, le TGI de Rochefort de taille à peu près comparable et dont le barreau comporte 47 avocats sera affecté par la réforme de la carte judiciaire »¹.

¹ Rapport d'information n° 60 (AN – XIII^e législature) de M. Max Roustan, précité, p. 56.

IV. REMÉDIER AUX INCONVÉNIENTS DE LA RÉFORME, SANS ÉPROUVER À NOUVEAU LES JUSTICIABLES, LES PERSONNELS JUDICIAIRES ET LES TERRITOIRES

La réforme de la carte judiciaire a durablement et fortement éprouvé les justiciables, les personnels judiciaires et les territoires.

Elle a constitué pour nombre de magistrats ou de fonctionnaires de la justice, un bouleversement de leurs conditions de travail et aussi, parfois, de leurs conditions de vie.

S'ajoutant aux nombreuses autres réformes, qui ont constamment modifié le droit et accru la charge de travail des tribunaux, elle a requis des personnels judiciaires des efforts considérables.

Vos rapporteurs sont d'ailleurs convaincus que cette réforme n'a dû d'aboutir qu'à la remarquable conscience professionnelle des magistrats et des fonctionnaires des greffes et à leur engagement pour leur mission de justice.

Pour reprendre les termes de M. Léonard Bernard de la Gâtinais, procureur général près la cour d'appel de Rennes, aujourd'hui, plus que d'une nouvelle réforme, l'institution judiciaire a avant tout besoin d'une « *pause* ». Nombreux furent les responsables ou les personnels judiciaires qui, au cours des rencontres avec vos rapporteurs, ont exprimé cette même demande.

C'est pourquoi, en examinant les voies pour remédier aux défauts et aux inconvénients manifestes de la réforme, vos rapporteurs ont eu le souci de privilégier les pistes qui épargneraient aux personnels judiciaires comme aux justiciables une nouvelle épreuve.

A. ASSOCIER PLEINEMENT LE PARLEMENT À TOUTE RÉFORME FUTURE

Comme on l'a vu précédemment, la réforme de la carte judiciaire a été conçue, conduite et achevée sans que le Parlement en soit formellement saisi.

S'il ne lui appartenait pas de décider dans le détail de chacune des implantations judiciaires, les enjeux engagés par la réforme, sur l'accessibilité, la qualité et l'efficacité de la justice et les principes qui devaient l'animer méritaient d'être examinés par la représentation nationale, car ils mettaient en cause un droit fondamental et l'égalité d'exercice de ce droit, pour tous les citoyens, en tout point du territoire.

D'ailleurs, se détournant du chemin du Parlement, la réforme s'est privée de la possibilité d'étendre son champ. Une réforme plus ambitieuse de l'organisation judiciaire aurait sans doute permis de parer aux défauts majeurs de conceptions du projet initial.

La même erreur ne doit pas se reproduire.

C'est pourquoi vos rapporteurs jugent nécessaire que toute réforme future de la carte judiciaire soit débattue devant le Parlement afin qu'il décide des principes qui devront la fonder et des objectifs qui lui seront fixés.

B. AMENDER LA RÉFORME POUR REMÉDIER À SES PRINCIPAUX DÉFAUTS

Des amendements peuvent être apportés à la nouvelle carte judiciaire, pour remédier à des dysfonctionnements avérés. Sans remettre en cause l'architecture de la réforme, ils en corrigeraient certains défauts localisés ou en limiteraient les conséquences.

Ces solutions correspondent d'ailleurs aux principales mesures d'accompagnement parfois annoncées pour équilibrer une suppression difficile, mais qui, comme on l'a vu, n'ont pas été suffisamment suivies d'effets.

Il en est ainsi des audiences foraines, souvent promises, rarement tenues, du maintien, à la place du tribunal supprimé, d'une présence judiciaire, et même, lorsque le défaut de pertinence de la disparition de la juridiction est avérée, de la réimplantation du tribunal.

1. Les audiences foraines

Au début de la réforme de la carte judiciaire, les audiences foraines étaient présentées comme la solution la plus pertinente pour remédier à l'éloignement parfois trop important qui séparait l'ancien ressort judiciaire du tribunal supprimé du nouveau tribunal de rattachement.

Le juge serait venu aux justiciables régulièrement, à heures et jours fixes, tenant audience dans un lieu de justice adapté : tribunal d'instance lorsque le TGI a été supprimé, maison de la justice et du droit, voire, si la solennité de l'audience est garantie par le bâtiment, point d'accès au droit. La distance n'aurait plus compté pour le justiciable, puisque la justice serait venue à lui.

Cependant, comme on l'a vu précédemment, les espoirs placés dans cette solution ont été déçus : l'organisation matérielle des audiences foraines, leur coût, la contrainte qu'elle représentait, compte tenu des distances, pour des magistrats et des greffiers déjà très occupés, ainsi que le fait qu'elles ne puissent se tenir dans le vide et nécessitent la présence d'un minimum d'auxiliaires de justice ont eu souvent raison des initiatives des juridictions.

Pourtant, elles donnent satisfaction là où elles ont été maintenues. Les magistrats de Saint-Gaudens ont ainsi considéré que la tenue d'audiences foraines en matière familiale, hors divorce, deux fois par mois permettait de garantir, notamment en matière d'autorité parentale, l'accès au juge à des personnes qui sinon renonceraient à saisir la justice. À l'inverse, là où elles ont été supprimées après quelques tentatives, on constate parfois une dégradation de l'accès à la justice. C'est le cas à Bressuire, dont le TGI a été supprimé et absorbé par Niort¹.

¹ Le nombre d'affaires nouvelles portées devant cette juridiction est inférieur de plus de 20 % à ce qu'il était avant la réforme. Les représentants de l'USM ont indiqué que ces audiences foraines

Les appréciations portées sur cette solution sont contrastées.

Les représentants de l'union syndicale des magistrats ont marqué leur ferme opposition à cette solution au motif que la suppression des juridictions devait être clairement assumée par le ministère de la justice, qui devait ainsi être mis face à ses responsabilités. Ils se sont interrogés sur la logique qu'il y aurait en effet, « *si les suppressions étaient justifiées et si le maillage judiciaire était aussi cohérent que le ministère le prétendait, de soutenir que le respect du justiciable nécessitait des audiences foraines* ».

Les représentants du syndicat de la magistrature ont en revanche considéré que les audiences foraines pouvaient représenter une solution de dernier recours, lorsque la réimplantation d'une juridiction supprimée était exclue. Mais ils ont fait valoir qu'il faudrait alors les pérenniser en leur donnant un statut juridique spécifique et des moyens adaptés : elles ne doivent plus reposer sur la seule bonne volonté des magistrats et des greffiers.

Vos rapporteurs partagent cette analyse et regrettent que la piste des audiences foraines n'ait pas été suffisamment soutenue par la chancellerie, qui aurait dû mobiliser des moyens pour lever les obstacles matériels qui ont conduit les chefs de cour à renoncer à les organiser.

Ils estiment qu'une politique volontariste peut utilement être conduite en la matière, pour garantir, à défaut d'autres solutions, l'accès à la justice dans des territoires éloignés de tout tribunal.

2. Le maintien d'une présence judiciaire appropriée

Il s'agit, par la création ou le maintien, à la place du tribunal supprimé, d'une structure plus légère, de conserver sur place une implantation judiciaire ou parajudiciaire qui facilite l'accès au droit ou aide les justiciables dans les démarches à entreprendre vis-à-vis de la juridiction supprimée.

On a vu précédemment ce que ces implantations pouvaient recouvrir : maison de la justice et du droit, antennes juridiques, point d'accès au droit, voire, comme à Hazebrouck ou Saint-Gaudens, une borne de visioconférence, qui permet d'échanger avec un représentant du greffe de la juridiction de rattachement.

Ces dispositifs ne remplacent pas le tribunal supprimé. Toutefois, ils en compensent partiellement la perte et permettent notamment de maintenir à disposition des justiciables un réseau d'auxiliaires de justice qui peuvent les aider à accéder au juge. Plusieurs chefs de cours et de juridictions, magistrats et élus se sont félicités de la mise en place de telles structures. À l'inverse, d'autres ont regretté que les promesses formulées au moment de la suppression de la juridiction, du maintien d'un point d'accès au droit n'aient pas été suivies d'effets.

avaient été abandonnées à cause des difficultés pratiques (manque d'effectif, temps de trajet, absence de fonctionnaires sur place, inadéquation des lieux, absence de système de sécurité).

Mesurant l'intérêt que de tels dispositifs peuvent présenter à titre subsidiaire, vos rapporteurs constatent cependant, avec les associations d'élus, qu'ils opèrent transferts aux collectivités territoriales de la charge de l'accès au droit précédemment assumée par le ministère de la justice. La chancellerie ne finance en effet, dans les points d'accès au droit que le premier équipement – notamment la borne « *visio public* », le reste des dépenses, et notamment la mise à disposition de personnels étant à la charge des collectivités territoriales.

Ils observent par ailleurs, avec M. Jacques Beaume, procureur général près la cour d'appel de Montpellier, représentant de la conférence nationale des procureurs généraux, que, contrairement à ce qui avait été annoncé, aucune politique volontariste de maintien d'une présence judiciaire là où la suppression des tribunaux a eu de graves conséquences, n'a été mise en place.

Ils jugent par conséquent nécessaire que des engagements soient pris en ce sens par le ministère de la justice, pour remédier, au moins en partie, aux difficultés les plus flagrantes.

3. La réinstallation d'implantations judiciaires

Enfin, la dernière solution envisageable pour réparer le tort causé par la disparition du tribunal, est la réimplantation de la juridiction supprimée ou la création d'une chambre détachée¹.

Cette voie n'est pas inédite. Comme on l'a vu, elle a déjà été empruntée deux fois par le ministère de la justice : une première fois, à son initiative, à Fougères et la seconde, après l'annulation par le Conseil d'État de la suppression du tribunal de grande instance de Moulins.

Dans le premier cas, la chancellerie s'est finalement ralliée tardivement à la solution défendue par les chefs de cour, qui tendait à fusionner les deux tribunaux d'instance de Vitré et de Fougères, plutôt que de les rattacher tous deux à celui de Rennes. On ne peut que regretter l'inutilité et le coût de ce détour.

Lors de leur déplacement au tribunal de grande instance de Moulins, vos rapporteurs ont pu mesurer le gâchis humain, financier et organisationnel que cette suppression a constitué. Si cette juridiction peut aujourd'hui regarder vers l'avenir, les personnels restent marqués par l'épreuve traversée.

L'une et l'autre de ces expériences montrent que la réinstallation des tribunaux supprimés ne peut être qu'une solution exceptionnelle, réservée aux cas les plus graves, lorsque cette suppression est notamment la source de dysfonctionnements majeurs de la justice ou qu'elle a significativement réduit l'accès des justiciables à leur juge. L'étendre serait courir le risque, à faire et défaire la réforme, de désorganiser un peu plus l'institution judiciaire, à un coût prohibitif alors qu'elle a besoin, pour remplir sa mission, de stabilité.

¹ La chambre détachée correspond à une projection territoriale du tribunal de rattachement. La chambre détachée, pour le contentieux qui lui est affecté, fonctionne exactement comme n'importe quelle chambre de la juridiction d'origine.

C. LA RÉFORME JUSQU'À PRÉSENT ÉCARTÉE : CELLE DES COURS D'APPEL

Comme on l'a vu, les cours d'appel sont les seules juridictions que la réforme n'a pas touchées.

Ceci ne laisse pas d'étonner pour au moins deux raisons.

De toutes les juridictions, les cours d'appel sont celles qui posent le moins la question de la proximité. Il n'y avait donc pas à craindre de conséquences négatives pour le justiciable d'une reconfiguration des ressorts de cours d'appel.

La carte des cours d'appel ne coïncide pas avec celle des régions, ce qui pose des difficultés de coordination des politiques partenariales de la justice, et est incompréhensible pour le citoyen. En outre, elle présente des incongruités et des insuffisances : le ressort de certaines cours d'appel, comme celle de Paris, qui s'étend jusqu'à Auxerre, devrait être revu, et d'autres cours pourraient être créées, pour décharger certaines de leur contentieux.

Enfin, cette réforme est appelée par les représentants des chefs de cours entendus par vos rapporteurs.

Certes, une nouvelle carte des cours d'appel emporterait vraisemblablement réduction de leur nombre et supprimerait ainsi des perspectives de carrière pour les magistrats. Toutefois cette difficulté – qu'il appartiendrait au ministère de la justice de régler – n'est pas dirimante et ne saurait empêcher les progrès qu'une reconfiguration des ressorts de cours d'appel permettrait d'engranger.

C'est pourquoi vos rapporteurs jugent pertinent qu'une réflexion soit engagée sur cette réforme jusqu'à présent écartée.

Ils observent d'ailleurs que cette réflexion paraît d'autant plus fondée qu'avec la mise en place de pôles interrégionaux entre les cours d'appel (juridictions interrégionales spécialisées – JIRS, pôles Chorus, budgets opérationnels de programme interrégionaux – BOP interrégionaux) s'opère une modification en profondeur des relations entre les différentes cours, qui perdent en autonomie ou tombent sous la dépendance de certaines d'entre elles. Les représentants de la conférence nationale des procureurs généraux ont dénoncé à cet égard une « *réforme rampante des cours d'appel* ».

D. UNE PISTE DE RÉFLEXION POUR L'AVENIR : RÉFORMER L'ORGANISATION JUDICIAIRE PLUTÔT QUE LA CARTE, POUR GARANTIR L'ACCÈS À LA JUSTICE ?

Le principal défaut de conception de la réforme de la carte judiciaire a été, comme on l'a vu, un défaut de perspective : limitée à une reconfiguration sèche des implantations judiciaires, elle s'est interdit une réflexion d'ensemble sur l'organisation judiciaire et la répartition des contentieux.

Si des réformes sont intervenues ensuite en ces matières, elles n'ont eu aucune prise sur les arbitrages rendus et ont plus perturbé les juridictions en augmentant leur charge de travail qu'elles ne les ont soulagées.

Les représentants du conseil supérieur de la magistrature, ceux des chefs de cour ou de juridiction, ceux des organisations syndicales de magistrats, ainsi que ceux des avocats ont été unanimes sur ce point : **ce qui a manqué à la réforme, c'est une réflexion d'ensemble sur la proximité judiciaire dont le justiciable a besoin et sur l'organisation judiciaire qui en découle.**

Au cours des auditions, une piste de réflexion a paru recueillir un accord quasi-unanime : celle d'une simplification et d'une clarification de l'organisation des juridictions de première instance qui permette d'adapter la présence judiciaire aux besoins du justiciable et de garantir ainsi son accès à la justice.

Cette solution, pertinente dans son principe, pose toutefois de réelles difficultés dans sa concrétisation. La voie ainsi ouverte est prometteuse, mais elle appelle une réflexion complémentaire.

1. Améliorer l'accès à la justice par la simplification et la clarification de l'organisation des juridictions de première instance

La piste proposée est double : il s'agit à la fois d'envisager une nouvelle répartition des contentieux, pour définir ce qui doit relever de la juridiction la plus proche des justiciables et offrir plus de lisibilité à l'organisation judiciaire, et d'apporter une plus grande facilité de gestion à la juridiction de rattachement, pour répartir les effectifs en fonction des besoins et répondre à la demande de justice.

Actuellement ce sont en principe les tribunaux d'instance et, jusqu'à leur suppression, les juridictions de proximité, qui ont la charge du contentieux de la proximité : litiges de faible montant, contentieux de la précarité (crédit, surendettement), baux d'habitation, protection juridique des majeurs, contentieux de l'exécution mobilière, injonction de payer...

Le contentieux familial continue de relever du TGI. Pourtant, lorsqu'il s'agit, après la séparation, d'une demande de révision de la pension alimentaire ou d'une question d'exercice de l'autorité parentale, la facilité d'accès au juge paraît essentielle à vos co-rapporteurs. Actuellement chaque requête impose de se présenter devant le juge du tribunal de grande instance ou de se faire représenter par son avocat. La même remarque pourrait valoir pour le contentieux des prestations sociales, qui relève du tribunal des affaires de sécurité sociale.

Plusieurs solutions ont été envisagées pour adapter l'organisation judiciaire à cette exigence de proximité.

Les représentants du syndicat de la magistrature ont ainsi défendu la création de tribunaux de la famille et de tribunaux de la protection sociale dans les juridictions de grande instance qui puisse prendre spécifiquement en charge ces contentieux. A été aussi évoquée la possibilité de généraliser les audiences

foraines en matière familiale, comme cela se pratique souvent, dans les TGI supprimés, pour le tribunal pour enfants.

Toutefois, deux solutions susceptibles de s'articuler ensemble **paraissent recevoir le plus de soutien : celle du guichet unique de greffe et celle du tribunal de première instance, défendue notamment par les quatre conférences des chefs de cour et de juridictions, ainsi que par la plupart des responsables judiciaires entendus par vos rapporteurs.**

La création d'un « *guichet unique de greffe* » vise à unifier, pour le justiciable, les greffes des différentes juridictions. Ainsi, dans un même ressort judiciaire, l'ensemble des démarches pourraient être accomplies auprès du greffe de la juridiction la plus proche, qui jouerait le rôle de correspondant unique en se chargeant ensuite d'adresser la requête au tribunal compétent, en informant le requérant de l'état d'avancement de son dossier et en assurant la communication de la décision ou l'enregistrement du recours.

Cette piste était déjà développée en 1997 par le groupe de travail présidé par M. Francis Casorla sur l'instauration d'un guichet unique de greffe¹ : elle suppose notamment une harmonisation des procédures en vigueur devant les juridictions, afin d'unifier les modes de saisine (requêtes, assignations...), ainsi qu'une poursuite de l'effort de dématérialisation des procédures. Le garde des sceaux avait évoqué ce dispositif dans le cadre de la réforme de la carte judiciaire. Mais cette annonce n'a pas été suivie d'effet.

Vos co-rapporteurs considèrent **que cette piste mérite d'être explorée et qu'elle pourrait apporter une solution pertinente au problème de la lisibilité de l'organisation judiciaire pour le justiciable, ainsi qu'à celle de la proximité.**

La seconde piste de réforme souvent évoquée, a partie liée avec la précédente, et a d'ailleurs été présentée par le même groupe de travail présidé par M. Francis Casorla, qui l'a considérée comme son complément nécessaire : elle consiste à confier tout le contentieux de l'instance à la même juridiction – le « *tribunal de première instance* » (TPI), qui remplacerait le TGI et intégrerait les actuels tribunaux d'instance.

L'ensemble des implantations judiciaires d'un même ressort de TPI, fonctionneraient comme des chambres ou des tribunaux détachés de cette juridiction, dotées du même greffe – ce qui réaliserait concrètement le « *guichet unique de greffe* ».

Selon le schéma retenu par le rapport Casorla, « *la mise en place d'un tribunal de première instance conduirait à la fusion des greffes de l'actuel tribunal de grande instance et des greffes des tribunaux du ressort. L'échelon local (actuels tribunaux d'instance) deviendrait une antenne du service d'instance du TPI, sous la dénomination de TPI de..., service judiciaire de ...* ».

¹ Rapport du groupe de travail présidé par M. Francis Casorla : Réflexions sur l'amélioration de l'accès à la justice par la mise en place d'un guichet unique de greffe et la simplification de juridictions de première instance, *La documentation Française*, 1997.

**Le schéma d'organisation du tribunal de première instance
proposé par le groupe de travail présidé par Francis Casorla**

« Compétent en matière civile et en matière pénale et, le cas échéant, en matière commerciale, le TPI statuerait en formation collégiale ou, dans les cas fixés par la loi, à juge unique. Au sein du TPI serait créé un service de l'instance et conservée la fonction de juge d'instance. Les magistrats seraient nommés à cette fonction dans les formes prévues pour les magistrats du siège, à l'instar du juge d'instruction. Membres du tribunal de première instance ils seraient chargés du service des contentieux de l'instance redéfinis comme des contentieux de proximité dont la liste serait fixée par la loi et le règlement.

Nommés au siège du TPI en qualité de juges d'instance, ils pourraient être chargés d'un ou plusieurs secteurs géographiques du TPI ou d'un type particulier de contentieux par ordonnance du Premier Président de la cour d'appel sur proposition du Président du TPI sur la base de l'article R 213-2 du COJ, dans des conditions fixées par décret, et qui préciserait le mode de répartition du traitement des contentieux de proximité dans les services judiciaires en fonction de leur taille.

Les textes actuels sur la tenue des audiences foraines trouveraient à s'appliquer immédiatement pour permettre la tenue d'audiences dans les services judiciaires.

Le greffe du tribunal de première instance résultant de la fusion des greffes de l'actuel TGI et des TI du ressort comprendrait des annexes dénommées "services judiciaires", créées et localisées soit par décision des chefs du TPI, ou bien des chefs de cour, ou encore par arrêté du Garde des sceaux. Le greffe et ses services délocalisés seraient dirigés par le greffier en chef, chef de greffe du TPI qui pourrait déléguer ses attributions à des greffiers en chefs adjoints qui gèreraient les services judiciaires délocalisés, selon le mécanisme prévu aux articles L 811-2 et R 812-9 du COJ.

La répartition localisée des fonctionnaires entre le greffe et les services judiciaires serait effectuée par arrêté du Garde des sceaux après avis des commissions administratives paritaires. L'arrêté porterait nomination au TPI et préciserait une affectation sur un site localisé »¹.

Selon ses promoteurs, ce dispositif présenterait **un triple avantage** :

- il permettrait d'adapter les réponses judiciaires aux besoins de la population et d'assurer une présence judiciaire effective : « *ni désertification, ni dissémination* »² ;

- il garantirait la lisibilité pour le justiciable de l'organisation judiciaire, et simplifierait la saisine des juridictions, puisque toutes les demandes pourraient être formées auprès du greffe territorialement compétent le plus proche de l'intéressé ;

- enfin, opérant une mutualisation complète des effectifs au sein de la même juridiction, il assurerait aux chefs de juridiction une plus grande facilité de gestion, pour adapter exactement les moyens disponibles aux flux contentieux.

¹ Ibid.

² Ibid.

2. Une piste prometteuse, qui appelle toutefois une réflexion complémentaire

La perspective ainsi tracée paraît intéressante. Toutefois, elle soulève aussi un certain nombre de questions.

Elle conduit tout d'abord à la disparition de la justice d'instance. Fortement attaché à l'autonomie et à la spécificité de cette justice de la proximité, l'association nationale des juges d'instance s'est, pour cette raison, prononcé contre ce dispositif.

Si la solution du TPI permet d'envisager d'adapter l'offre de justice en fonction des implantations judiciaires et des besoins de la population concernées, elle ne résout pas le problème de la répartition des contentieux entre le service spécialisé de l'instance et celui des autres services du TPI. Quel sera le périmètre de ce contentieux de la proximité ? Inclura-t-il une part du contentieux de la famille, alors que celui-ci représente actuellement plus de la moitié du contentieux civil des TGI ?

Par ailleurs, les modes de saisine du juge et les règles de la représentation en justice seront-ils les mêmes devant les différentes composantes de ce tribunal ? Pour tout le contentieux de la proximité, le justiciable doit pouvoir saisir le juge facilement et plaider sans avocat.

Enfin, comme l'ont observé les représentants de l'union syndicale des magistrats, la facilité de gestion offerte au chef de juridiction avec le TPI a un revers : elle lui permet, à travers l'ordonnance fixant la répartition des magistrats dans les différents services de la juridiction, d'affecter ceux-ci à sa discrétion. Or en l'état actuel, un juge d'instance est affecté à son tribunal d'instance et, s'il accomplit une partie de son service au siège du TGI, il ne peut être totalement démis de sa première affectation. Mme Emmanuelle Perreux, membre du conseil supérieur de la magistrature s'est interrogée sur la compatibilité de cette faculté offerte au chef de juridiction avec l'exigence constitutionnelle d'inamovibilité des magistrats du siège.

Vos rapporteurs considèrent que l'ensemble de ces objections sont sérieuses. Conscients toutefois du bénéfice que les justiciables sont susceptibles de retirer d'une simplification et d'une clarification de l'organisation judiciaire de première instance, **ils jugent utile de poursuivre la réflexion dans cette voie, tout en prenant en compte ces objections.**

*

* * *

CONCLUSION

La réforme de la carte judiciaire laisse le sentiment d'une occasion manquée. Dès sa conception, elle a été fragilisée par la méthode retenue, sa précipitation et l'impression qu'elle a laissée que tout avait été décidé à l'avance. Par défaut de perspective, elle a été conduite à l'envers : la réflexion sur les implantations judiciaires a précédé celle sur les missions de la justice et l'organisation judiciaire.

La nouvelle carte judiciaire s'est donc trouvée en décalage avec les autres réformes touchant la justice, ce qui a placé les juridictions dans la situation difficile de devoir gérer, en même temps, la disparition ou l'absorption d'une autre juridiction, et les changements provoqués par l'évolution des contentieux.

Si l'effort déployé par le ministère de la justice pour accompagner la réforme a porté des fruits, notamment en matière immobilière ou – de manière plus controversée – pour le suivi des personnels, le bilan financier de l'opération est encore incertain, et nombre de promesses de compensation, notamment pour garantir le maintien d'une présence judiciaire, n'ont pas été tenues.

Promue pour garantir la qualité de la justice, la spécialisation des magistrats, et l'amélioration du fonctionnement des juridictions, elle n'a finalement que très partiellement atteint ses objectifs.

La rationalisation engagée des implantations judiciaires a certes abouti à la suppression de juridictions qui ne présentaient plus des niveaux d'activité suffisants, mais elle a été contrariée par les dysfonctionnements ou les incohérences suscitées par ailleurs par la réforme elle-même.

Le redéploiement des effectifs a certes permis de renforcer des juridictions qui en avaient besoin, mais, emportées par une logique budgétaire, les suppressions de postes ont laissé certains tribunaux dans une grande difficulté.

Éprouvant durement les magistrats et les personnels judiciaires, elle n'a pourtant dû qu'à leur dévouement et à leur compétence de ne pas compromettre la continuité du service public de la justice.

Trop souvent, le justiciable a payé le prix de la réforme. Certains territoires ont été abandonnés. Les délais de traitements contentieux ont significativement augmenté et, surtout, la justice s'est éloignée des citoyens, sans qu'aient toujours été mises en place, les structures censées garantir l'accès au droit. Il est à craindre que certains justiciables se soient eux-mêmes, en retour, éloignés de la justice. Des pistes existent pour remédier aux principales conséquences négatives de cette réforme.

Une politique volontariste de maintien de la présence judiciaire dans les lieux qui en sont privés doit être mise en œuvre, en mobilisant les moyens nécessaires. Au-delà, il sera nécessaire de réfléchir à une nouvelle organisation judiciaire, qui garantisse l'accès au juge de tous les justiciables.

Le chantier de la carte judiciaire est encore ouvert. Cependant, l'institution judiciaire, qui a besoin de stabilité, mérite que ce chantier ne s'engage qu'après une réflexion et une concertation larges, portées devant le Parlement.

EXAMEN EN COMMISSION

Mercredi 11 juillet 2011

M. Jean-Pierre Sueur, président.- Je passe maintenant la parole à nos deux rapporteurs, Nicole Borvo Cohen-Seat et M. Yves Détraigne, qui viennent de conclure un travail très approfondi sur la carte judiciaire.

M. Yves Détraigne, co-rapporteur.- Engagée dès le mois de juin 2007, la réforme de la carte judiciaire s'est achevée le 1er janvier 2011. Il s'agit d'une réforme d'ampleur, qui a principalement touché les plus petites juridictions. Elle a réduit de près du tiers le nombre d'implantations judiciaires en France. La nouvelle carte judiciaire ne compte plus que 819 implantations judiciaires, contre 1206 avant la réforme. Les suppressions ont touché principalement les tribunaux d'instance (TI) : 178 sur 476 TI ont été supprimés, soit un peu plus du tiers. En revanche, les tribunaux de grande instance (TGI) ont été relativement épargnés, puisque seuls 21 / 181 ont été supprimés, soit un peu plus de 10%. Un 22ème TGI sera supprimé lors de la fusion des TGI Bourgoin-Jallieu et de Vienne, en 2014. 20% des conseils de prud'hommes (62 sur 271) et 30 % des tribunaux de commerce (55 sur 185) ont été supprimés. Enfin tous les greffes détachés restant sauf un, celui de Saint-Laurent du Maroni en Guyane, ont été supprimés (soit 85 suppressions). À la marge, 14 juridictions ont été créées (7 TI, 1 conseil de prud'hommes, 5 tribunaux de commerce et 1 tribunal mixte de commerce).

Controversée, la réforme a donné lieu à beaucoup de manifestations et de protestations qui ont associé magistrats, fonctionnaires, élus et avocats. L'ampleur de la réforme, comme l'importance des enjeux qu'elle engage, en termes de proximité et de qualité de la justice et de moyens des juridictions, justifie d'en dresser un premier bilan. Nous avons procédé à plus d'une trentaine d'auditions à Paris et nous nous sommes rendus dans le ressort de 5 cours d'appel. Au cours de ces visites, nous avons entendu plus d'une centaine de personnes, magistrats, fonctionnaires, responsables administratifs, représentants des professions judiciaires et élus locaux... Au-delà des divergences d'appréciation sur la rationalisation engagée du fonctionnement des juridictions, les personnes que nous avons rencontrées ont toutes reconnu qu'une réforme était nécessaire, mais que la méthode suivie avait été contestable. D'ailleurs, certaines difficultés des juridictions procèdent pour une large part des défauts des choix initiaux des concepteurs de la réforme et des critères retenus pour dessiner la nouvelle carte.

Le bilan que l'on peut dresser de la réforme est contrasté. La réforme a rendu possible une rationalisation du fonctionnement de certaines juridictions et la disparition d'implantations judiciaires qui n'avaient plus lieu d'être. En outre, l'accompagnement mis en place par la chancellerie a permis d'en atténuer certaines conséquences négatives. Toutefois, elle a aussi eu des effets négatifs pour le justiciable, les juridictions ou les territoires, notamment lorsqu'elle a abouti à la suppression nette de postes de magistrats ou de greffiers ou qu'elle a éloigné de manière excessive la justice du justiciable.

Un consensus existait sur la nécessité de réformer une carte judiciaire jugée datée. La carte judiciaire n'avait pas été vraiment réformée depuis la réforme de Michel Debré de 1958. Or, les évolutions économiques, sociales et démographiques ont modifié la structure des territoires et le rôle joué par les tribunaux : l'organisation judiciaire était devenue inadaptée. Les comparaisons européennes montrent qu'il ne s'agissait pas forcément d'un problème de nombre de juridictions : si on rapporte le nombre de juridictions au nombre d'habitants ou de kilomètres carrés du territoire, la France tient la comparaison avec l'Allemagne, l'Espagne ou l'Italie. Le problème était plus celui de l'implantation sous optimale des structures judiciaires : ce « saupoudrage » des juridictions sur le territoire national s'accompagnait de disparités importantes dans la répartition des effectifs et le niveau d'activité des juridictions. Cette difficulté était aggravée par l'insuffisance des moyens de la justice, dont la commission des lois s'est régulièrement fait l'écho au cours des dernières années, notamment au travers de l'avis sur les services judiciaires que j'ai rapporté pendant plusieurs années.

Cette réforme a été mal vécue : c'est le sentiment exprimé à de nombreuses reprises au cours des auditions d'une réforme précipitée, mal expliquée, voire brutale. Le choix a été contesté d'une réforme par décret. L'éviction du Parlement a interdit à la réforme de porter sur l'organisation judiciaire ou la répartition des contentieux.

Le calendrier resserré fixé à la réforme n'a pas facilité la concertation (du 27 juin au 1er octobre 2007, soit pendant la période estivale). La concertation nationale a été inexistante : le comité consultatif de la carte judiciaire n'a été réuni qu'une fois, le 27 juin par la garde des sceaux et plus jamais ensuite. Les concertations locales, conduites par les chefs de cour et par les préfets, ont été dans l'ensemble assez riches, mais leur résultat n'a pas toujours été pris en compte. Beaucoup ont eu le sentiment (entretenu par des fuites dans la presse) que la concertation ne servait à rien et que les décisions étaient déjà prises. Les annonces des suppressions ont été vécues douloureusement. La réforme de la carte des tribunaux de commerce fait figure de contre-exemple : la réflexion entamée dès 2005 a pu aboutir, après un processus de concertation qui a associé l'ensemble des acteurs concernés.

La réforme a présenté plusieurs défauts de conception. La réforme des implantations judiciaires a précédé celle de l'organisation judiciaire et de la répartition des contentieux. Or, si les deux avaient été examinés en même temps, une autre carte judiciaire aurait pu être conçue. Il n'y a pas eu non plus de coordination avec la carte administrative. Les moyens de remédier à la discordance entre les 22 régions et les 36 cours d'appel n'ont pas été examinés. La réforme a en outre été conçue indépendamment de celle des pôles de l'instruction (qui imposait de regrouper les juges d'instruction), de la réforme de la protection juridique des majeurs ou de la réforme des tutelles mineurs.

L'objectif de rationalisation de la carte a primé celui de la proximité au justiciable : il s'agissait de permettre aux magistrats de « bien juger » grâce à des juridictions de « taille suffisante », pour lutter contre l'isolement du juge, atteindre un seuil minimum d'activité et renforcer la spécialisation des juges. Il

s'agissait aussi d'améliorer par les regroupements et les mutualisations la gestion des juridictions, de faciliter la gestion des ressources humaines, d'améliorer l'entretien et la sécurité des bâtiments, de réaliser des économies au bénéfice du contribuable. L'exigence de proximité a été écartée au nom de la défense d'une « nouvelle conception de la proximité », qui mobiliserait les technologies de l'information et de la communication, et substituerait aux juridictions supprimées des lieux d'accès au droit, comme les maisons de la justice et du droit ou les points d'accès au droit. Toutefois, l'expérience de cette nouvelle conception de la proximité n'est pas forcément concluante, comme nous l'avons vu à Saint-Gaudens ou à Hazebrouck où les bornes visio restent d'un accès difficile pour les publics fragiles ou précaires. Elles requièrent l'assistance d'une personne formée.

Il a parfois été soutenu que le contact avec les tribunaux serait exceptionnel dans une vie et que, ce jour-là, la distance ne serait pas un problème. C'est faux : pour les publics fragiles ou précaires, cette distance est toujours un problème et les TI sont ceux vers lesquels se tournent les publics en situation de précarité et les contentieux concernés sont répétitifs (famille, endettement, tutelle...) qui imposent de saisir de nombreuses fois le juge.

Les critères quantitatifs (fondés sur le niveau d'activité des juridictions), ont été préférés aux critères qualitatifs. Un certain nombre de redécoupages avait été proposé par les chefs de cour ou les élus locaux. Par exemple, dans le ressort de la cour d'appel de Douai, M. Michel Vandevoorde, maire de Nieppe, avait porté le projet d'une extension du ressort du TGI de Hazebrouck vers Armentières et plus largement à la Flandre intérieure, pour permettre au tribunal d'atteindre la taille critique. La chancellerie a fait le choix de supprimer le TGI d'Hazebrouck.

Certains arbitrages ont été critiqués parce qu'ils ignoraient des impératifs vitaux pour le justiciable (accessibilité au juge, précarité de certains justiciables). Tel fut le cas pour le TGI de Saint-Gaudens (pour les populations des Pyrénées centrales) ou pour le TI d'Épernay (pour les populations de Vitry le François). Certains choix ont également été contestés en raison de l'absence de lien apparent avec les critères de rationalisation retenus (ce fut le cas du TGI de Moulins, supprimé contre toute logique). Ces contestations ont d'ailleurs été portées, pour une large part, devant le Conseil d'État, à travers 200 recours.

Les moyens d'accompagnement de la réforme mis en œuvre par la chancellerie ont fait l'objet d'une appréciation contestée. Le coût immobilier a été en apparence bien inférieur aux prévisions initiales : initialement estimé à 900 millions d'euros, il serait plus proche de 340 millions d'euros. La commission des finances a engagé un bilan de cette question. Il nous semble que l'estimation initiale ne prend pas en compte des surcoûts potentiels : les palais de justice, propriétés des collectivités territoriales, étaient généralement mis gracieusement à disposition des juridictions. Les regroupements ont obligé le ministère à prendre de nombreux nouveaux bâtiments en location. Jusqu'à présent, les loyers étaient assumés par des crédits spécifiques pour mettre en place la carte judiciaire. Mais ceux-ci ne seront en principe pas reconduits dans

les prochains budgets. Le coût sera reporté sur les dépenses de fonctionnement des juridictions.

Nous dressons également un bilan mitigé de l'accompagnement social de la réforme. La chancellerie a mis en place un plan d'accompagnement des 1 800 agents (400 magistrats et 1 400 fonctionnaires) concernés par la réforme. Ce plan recouvrait un volet financier, avec une prime forfaitaire de changement de résidence et des aides à la mobilité, pour un montant global de 15,6 millions d'euros et de 12 000 euros par fonctionnaire touché par la réforme. Il y avait aussi un volet social, d'aide au reclassement ou à la définition de solutions adaptées pour résoudre les problèmes de mobilité. Certains fonctionnaires se sont mis à temps partiel. Les avocats, dont le TGI a été supprimé ont aussi pu bénéficier d'aides particulières pour ouvrir un cabinet secondaire ou déménager le leur. D'une manière générale, les auditions et les déplacements ont confirmé que la réforme de la carte judiciaire a considérablement sollicité les magistrats et les personnels judiciaires. Parce qu'elle a altéré leurs conditions de travail et leurs conditions de vie, elle a représenté, pour le personnel du greffe en particulier, un véritable surcroît de travail. Il faut rendre hommage à leur conscience professionnelle exemplaire et à leur remarquable dévouement pour leur mission. Cela ne m'a pas surpris, comme ancien rapporteur pour avis du programme « justice judiciaire », j'avais observé le profond attachement des agents au service public de la justice.

Nous estimons insuffisante la présence judiciaire dans les territoires où une juridiction a été supprimée. Le gouvernement s'était engagé à compenser la disparition de certaines juridictions dans des territoires éloignés de la juridiction de regroupement par la création de structures judiciaires d'accès au droit. Tel était notamment l'objet des maisons de la justice et du droit (MJD) de « nouvelle génération ». Il s'agit d'établissements judiciaires qui fournissent des services d'information, d'orientation, de consultation juridique. Elles regroupent différents acteurs (magistrats, éducateurs, travailleurs sociaux, avocats, délégués du procureur...) et répondent aux contentieux du quotidien. Elles devraient progressivement être dotées de bornes-visio. Cependant moins d'une vingtaine de MJD ont été créées. En outre, elles posent des problèmes, puisqu'elles opèrent un transfert de charge d'une mission régalienne de l'État, aux collectivités territoriales : si la chancellerie paie le premier équipement de la MJD, le reste (bâtiments, frais de fonctionnement, personnel présent hors greffe) est à la charge des collectivités territoriales. Enfin, cela ne couvre pas le même besoin. La MJD fournit de l'information, du conseil, mais elle ne remplace pas une juridiction. Les points d'accès au droit, structures encore plus légères posent les mêmes difficultés que les MJD.

Un autre dispositif a parfois été utilisé pour maintenir une présence judiciaire : celui des audiences foraines, notamment en matière familiale. Toutefois, cette solution n'a pu s'imposer : elle repose largement sur l'investissement des magistrats et des personnels et génère un certain nombre de contraintes puisqu'elles obligent magistrats et greffiers à se déplacer avec leurs dossiers. Aucune politique volontariste de maintien d'une présence judiciaire

appropriée n'a été mise en œuvre par la chancellerie là où des tribunaux ont été supprimés. Le ministère de la justice a plutôt privilégié des actions ponctuelles en la matière.

Mme Nicole Borvo Cohen-Seat, co-rapporteuse.- L'effet de la réforme de la carte judiciaire sur le fonctionnement de la justice porte la marque des défauts de conception initiaux.

Il convient de noter que certaines juridictions qui présentaient des chiffres d'activité parfois nettement supérieurs aux minima requis ont été supprimées au profit d'autres juridictions, afin de favoriser la concentration des moyens ou d'approcher l'objectif d'un TGI par département, ce qui a été vigoureusement dénoncé par ceux qui avaient à souffrir de cette suppression, par exemple Guingamp et Rochefort.

Il y a eu une diminution des postes par rapport à ce que la juridiction absorbante aurait dû recevoir des juridictions supprimées ; la réforme a abouti à une réduction des effectifs, entre 2008 et 2012, de 80 postes de magistrats et de 428 postes de fonctionnaires.

Cette évolution, qui est une contribution à la révision générale des politiques publiques (RGPP), a eu des conséquences préjudiciables pour les juridictions qui n'avaient pas de moyens suffisants et étaient aussi affectées par d'autres réformes. En touchant principalement les tribunaux d'instance, la réforme a porté sur les juridictions les plus proches des gens, aux deux sens du terme : proximité géographique ; proximité juridique, les TI traitant des contentieux du quotidien et du voisinage, ceux de plus faible montant et ceux de la précarité. Le regroupement a particulièrement nui à ce contentieux. On sent aussi le défaut de prise en compte des spécificités territoriales ou de la difficulté de circulation des populations concernées, difficulté de déplacement parce que tout le monde n'a pas de voiture ou que les transports en commun sont dégradés. L'expression de « désert judiciaire » a été employée à de nombreuses reprises au cours des auditions, pour décrire les situations où, sur plus de 100 kilomètres, un territoire qui n'est pourtant pas dépourvu de population est privé de toute implantation judiciaire.

Il existe clairement un effet « carte judiciaire » sur les délais de traitement des dossiers soumis aux juridictions civiles. Il est encore trop tôt pour savoir si cette dégradation des délais de traitement judiciaire a vocation à marquer durablement les juridictions ou si elle sera prochainement effacée, maintenant que la réforme est totalement entrée en vigueur.

Nous avons aussi cherché à évaluer l'impact de la nouvelle carte judiciaire sur l'accès à la justice, parce que cette question détermine le succès ou l'échec de cette réforme : l'éloignement des juridictions a parfois conduit certains justiciables à renoncer à saisir le juge.

Dans les TGI regroupés, on a parfois constaté une diminution du nombre d'affaires qui signale les difficultés rencontrées par les justiciables pour accéder à la justice, voire leur découragement à saisir leur juge.

De nombreux élus ont enfin regretté que la suppression d'un lieu de justice s'ajoute à la lutte déjà longue des services publics ou des administrations (commissariats, hôpitaux, filiales de la banque de France, casernes...) qui ont quitté le territoire.

Quelles pistes pour l'avenir ?

La réforme de la carte judiciaire a durablement et fortement éprouvé les justiciables, les personnels judiciaires et les territoires. Comme nous l'ont dit les magistrats rencontrés, aujourd'hui, plus que d'une nouvelle réforme, l'institution judiciaire a avant tout besoin d'une « pause ».

Le Parlement doit pouvoir débattre de toute réforme future de la carte judiciaire, pour décider des principes qui devront la fonder et des objectifs qui lui seront fixés. D'ailleurs, se détournant du chemin du Parlement, la réforme s'est privée de la possibilité d'étendre son champ. Une réforme plus ambitieuse de l'organisation judiciaire aurait sans doute permis de parer aux défauts majeurs de conceptions du projet initial.

Deuxièmement, des amendements peuvent être apportés à la nouvelle carte judiciaire, pour remédier à des dysfonctionnements avérés. Les solutions que nous préconisons correspondent d'ailleurs aux principales mesures d'accompagnement parfois annoncées pour équilibrer une suppression difficile, mais qui, comme on l'a vu, n'ont pas été suffisamment suivies d'effets. Il en est ainsi des audiences foraines, souvent promises, rarement tenues. La question de la réimplantation du tribunal peut se poser ou, sous une forme plus légère, celle de la création d'une chambre détachée.

Nous n'avons pas voulu donner d'indications précises sur ce point car nous n'avons pas visité tous les tribunaux et, surtout, nous ne voulons pas répéter les inconvénients que nous dénoncions d'une réforme imposée par le « haut ».

Nous posons la question de la carte des cours d'appel car ce sont les seules juridictions que la réforme n'a pas touchées. Or, de toutes les juridictions, les cours d'appel sont celles qui posent le moins la question de la proximité. En outre, elle présente des incongruités et des insuffisances : le ressort de certaines cours d'appel, comme celle de Paris, qui s'étend jusqu'à Auxerre, devrait être revu, et d'autres cours pourraient être créées, pour décharger certaines de leur contentieux. C'est pourquoi, il nous semble pertinent qu'une réflexion soit engagée sur cette réforme jusqu'à présent écartée.

Autre voie : une réflexion d'ensemble sur la proximité judiciaire dont le justiciable a besoin et sur l'organisation judiciaire qui en découle. Au cours des auditions, une piste de réflexion a paru recueillir un accord quasi-unanime : celle d'une simplification et d'une clarification de l'organisation des juridictions de première instance qui permette d'adapter la présence judiciaire aux besoins du justiciable et de garantir ainsi son accès à la justice. La solution qui paraît recevoir le plus de soutien est celle du tribunal de première instance, qui présenterait un triple avantage :

- elle permettrait d'adapter les réponses judiciaires aux besoins de la population et d'assurer une présence judiciaire effective ;

- elle garantirait la lisibilité pour le justiciable de l'organisation judiciaire, et simplifierait la saisine des juridictions, puisque toutes les demandes pourraient être formées auprès du greffe territorialement compétent le plus proche de l'intéressé ;

- enfin, opérant une mutualisation complète des effectifs au sein de la même juridiction, elle assurerait aux chefs de juridiction une plus grande facilité de gestion, pour adapter exactement les moyens disponibles aux flux contentieux.

Cependant, elle soulève aussi un certain nombre de questions :

- elle conduit tout d'abord à la disparition de la justice d'instance. Fortement attachée à l'autonomie et à la spécificité de cette justice de la proximité, l'association nationale des juges d'instance s'est, pour cette raison, prononcé contre ce dispositif ;

- elle ne résout pas le problème de la répartition des contentieux entre le service spécialisé de l'instance et celui des autres services du TPI. Quel sera le périmètre de ce contentieux de la proximité ? Inclura-t-il une part du contentieux de la famille, alors que celui-ci représente actuellement plus de la moitié du contentieux civil des TGI ?

- enfin, elle pose un problème vis-à-vis de la règle constitutionnelle de l'inamovibilité des magistrats du siège, puisqu'elle permettrait au chef de juridiction de décider discrétionnairement de l'affectation de tout magistrat au sein de son tribunal. Actuellement, un président de TGI ne peut décider d'affecter pour la totalité de son service un juge d'instance ailleurs que dans le tribunal d'instance où il a été nommé.

Ces objections sont sérieuses et appellent, selon nous, une réflexion complémentaire sur cette solution du tribunal de première instance.

En conclusion, la réforme de la carte judiciaire laisse le sentiment d'une occasion manquée.

Dès sa conception, elle a été fragilisée par la méthode retenue, sa précipitation et l'impression qu'elle a laissée que tout avait été décidé à l'avance. Par défaut de perspective, elle a été conduite à l'envers : la réflexion sur les implantations judiciaires a précédé celle sur les missions de la justice et l'organisation judiciaire. Promue pour garantir la qualité de la justice, la spécialisation des magistrats, et l'amélioration du fonctionnement des juridictions, elle n'a finalement que partiellement atteint ses objectifs. Le chantier de la carte judiciaire reste ouvert mais il faut une stabilité et porter remède à quelques endroits qui méritent une attention.

Mme Jacqueline Gourault.- Je remercie nos collègues pour ce travail intéressant. Se sont-ils intéressés à la question des magistrats qui n'habitent pas dans le ressort où ils exercent leur activité ? C'est un réel problème que j'ai observé dans mon département.

M. Michel Mercier.- Je remercie également les co-rapporteurs pour cette présentation même si je ne reprendrai pas nécessairement à mon compte toutes leurs critiques. La réforme a été faite et c'est son premier mérite car elle était attendue. Un effort sans précédent de modernisation des infrastructures a été engagé avec le lancement de plus de 300 chantiers. Quant à la suppression des postes, il faudrait y regarder de plus près sur une plus longue période. En effet, si les années 2008-2009, qui ont également coïncidé avec la révision générale des politiques publiques, ont été marquées par des recrutements très faibles, les deux dernières années ont permis le recrutement de 300 magistrats.

Sur les pistes évoquées par nos collègues, je souscris à la nécessité de faire la réforme des cours d'appel. Dans ma région, il n'y en a pas moins de trois ! Le contentieux familial est l'un des contentieux les plus importants et c'est sans doute dans ce domaine que les besoins sont les plus grands. Je suis pour ma part très favorable au tribunal de première instance. Je connais les réticences des juges d'instance mais ce système faciliterait la mise en place d'audiences foraines ainsi que l'organisation des greffes. En effet, ces derniers n'exercent pas les mêmes fonctions selon qu'ils interviennent dans un tribunal d'instance ou dans un tribunal de grande instance. Le tribunal de première instance procurerait à cet égard des gains de productivité.

M. Patrice Gélard.- Je m'associe aux félicitations adressées à nos co-rapporteurs. J'apprécie la présentation qui a été faite par Mme Nicole Borvo Cohen-Seat des pistes envisagées pour remédier aux inconvénients provoqués par la carte judiciaire s'agissant notamment de la création du tribunal de première instance. Je m'interroge sur le sort des juges de proximité. Il faudra, me semble-t-il, revenir sur le rôle qu'ils jouaient dans notre organisation juridictionnelle. Il conviendrait également de poser la question de la carte des juridictions administratives. Enfin, notre commission pourrait s'intéresser au devenir des anciens avoués.

M. Jean-Pierre Sueur, président.- Beaucoup de juges de proximité sont demandeurs du renouvellement de leur contrat. Il serait souhaitable de prendre en compte cette préoccupation.

M. Jean-René Lecerf.- Notre ancien collègue Robert Badinter observait qu'aucun gouvernement n'aurait le courage d'engager la réforme de la carte judiciaire. Je m'interroge pour ma part sur un point : la mission des tribunaux est-elle d'abord de rendre la justice ou de contribuer à garantir l'aménagement du territoire ?

Mme Virginie Klès.- Nos collègues ont accompli un travail considérable et je les en félicite. J'ai moi-même participé à un des déplacements qu'ils ont organisés. Parmi les observations formulées par les magistrats, je relève que les préoccupations ont porté davantage sur le nombre des fonctionnaires que sur celui des magistrats. Plusieurs de nos interlocuteurs ont pointé également l'éloignement géographique des tribunaux : pour que la justice soit rendue de manière équitable, elle doit être accessible. Beaucoup s'accordent sur le fait que

la réforme a été menée à la hussarde. S'agissant des avoués, il semble qu'un arrêté d'avril 2012 ait remis en cause certaines dispositions de la loi.

À l'avenir, une réforme comme celle de la carte judiciaire mérite un travail de fond. Il faut aussi une évaluation sur les coûts à long terme que peuvent provoquer des décisions parfois prises trop hâtivement.

M. Jean-Pierre Sueur, président.- J'attire votre attention sur le fait que la commission aura bientôt examiné une bonne partie des cinq rapports sur les thèmes qu'elle avait arrêtés en octobre dernier ; je réunirai à la rentrée le bureau de notre commission pour réfléchir sur notre futur programme de travail.

Par ailleurs, je vous propose que nous demandions l'organisation d'un débat en séance publique sur la carte judiciaire au cours de l'une des prochaines semaines sénatoriales réservées au contrôle.

Mme Nicole Borvo Cohen-Seat, co-rapporteuse.- Sur le point soulevé par Mme Jacqueline Gourault concernant la résidence des magistrats dans le département de leur ressort, j'observe qu'aucun des interlocuteurs de notre mission n'a évoqué ce sujet. S'agissant des effectifs, il est incontestable que 428 postes de fonctionnaires ont été supprimés ...

M. Michel Mercier.- ... C'est pourquoi deux promotions de 800 fonctionnaires au total ont ensuite été organisées.

Mme Nicole Borvo Cohen-Seat, co-rapporteuse.- Je ne crois pas par ailleurs qu'il y ait une alternative aussi abrupte entre la fonction de justice et l'aménagement du territoire. La spécificité de certains territoires rend indispensable la proximité.

M. Yves Détraigne, co-rapporteur.- Sur le lieu d'habitation des magistrats, ce n'est pas nouveau. Il existe depuis des années des « turbo-magistrats ». L'effort de rénovation des palais de justice est indéniable. Il faudra voir sur la durée si les moyens de fonctionnement existent. Nous avons appris, s'agissant des cours d'appel, qu'un nouveau découpage budgétaire s'était mis en place avec les budgets opérationnels de programme (BOP) qui vient encore compliquer la lecture de la carte judiciaire. La création d'un tribunal de première instance a été évoquée par les magistrats eux-mêmes de manière très fréquente. La portée d'une telle réforme, si elle était mise en place, doit être tempérée : beaucoup de juges d'instance passent d'ores et déjà une partie de leur semaine au tribunal de grande instance. Les juges de proximité ont été également affectés par la réforme de la carte judiciaire qui, dans plusieurs cas, les a éloignés des tribunaux d'instance.

M. Michel Mercier.- L'avis du Conseil supérieur de la magistrature (CSM) doit être sollicité pour le renouvellement de chaque juge de proximité. Je signale également que la mise en place des BOP a répondu au souhait des premiers présidents des cours d'appel.

M. Jean-Pierre Sueur, président.- Je consulte la commission sur la publication du rapport.

La publication du rapport est autorisée à l'unanimité.

ANNEXE 1

LISTE DES PERSONNES ENTENDUES

Ministère de la justice

Cabinet

M. Denis Fauriat, conseiller services judiciaires

Direction des services judiciaires

Mme Véronique Malbec, directrice

Mme Nathalie Recoules, chef du bureau des schémas d'organisation, des méthodes et études de la sous-direction de la performance et des méthodes

Secrétariat Général

M. Mathieu Herondart, secrétaire général adjoint

Direction générale du travail

Mme Valérie Delahaye Guillocheau, chef de service

Mme Gwenaëlle Boisard, chef du bureau des conseils de prud'hommes

Cour de cassation

M. Vincent Lamanda, premier président

M. Jean-Claude Marin, procureur général

Conseil supérieur de la magistrature

M. Pierre Fauchon, sénateur honoraire, membre commun aux deux formations

Mme Chantal Kerbec, directrice honoraire des services du Sénat, membre commun aux deux formations

M. Christophe Ricour, avocat, ancien bâtonnier des Hauts-de-Seine, membre commun aux deux formations

M. Christian Raysseguier, premier avocat général à la Cour de cassation, membre de la formation « parquet »

Mme Danièle Drouy-Ayral, procureur de la République près le TGI de Draguignan, membre de la formation « parquet »

Mme Emmanuelle Perreux, vice-président au TGI de Bordeaux, membre de la formation « siège »

Direction générale de la police nationale

M. Jérôme Bonet, chef du cabinet politique pénale et police judiciaire

Direction générale de la gendarmerie nationale

M. Emmanuel Dupic, conseiller juridique et judiciaire du directeur général de la gendarmerie nationale

Union syndicale des magistrats

M. Christophe Régnard, président

Mme Virginie Valton, vice-présidente

Syndicat de la magistrature

Mme Odile Barral, secrétaire nationale

M. Xavier Gadrat, secrétaire national

FO magistrats

M. Emmanuel Poinas, secrétaire général

Mme Elisabeth Serrin, vice-présidente du tribunal de grande instance de Rennes, responsable régionale FO magistrats

M. Eric Bernard, vice-président TGI Toulon

Assemblée des départements de France

M. Jean-Paul Cherasse, vice-président du conseil général de l'Allier

M. Philippe Herscu, chef de service

Association des petites villes de France

M. Gérard Gouzes, vice-président et maire de Marmande

Association des maires ruraux de France

M. Vanik Berberian, président

Mme Catherine Lapoirie, maire de Ay-sur-Moselle.

Avocats

M. Jean Luc Forget, président de la conférence des bâtonniers, ancien bâtonnier de Toulouse

Mme Catherine Gazerri-Rivet, ancien membre du conseil national des barreaux, ancien bâtonnier de Tours

M. Guy Delomez, ancien bâtonnier de Cambrai et ancien membre de la Conférence des bâtonniers

Association nationale des juges d'instance

Mme Clélia Prieur-Leterme, vice-présidente

Conférence générale des juges consulaires de France

M. Jean-Bertrand Drummen, président

M. Jean Bois, vice-président du conseil national des tribunaux de commerce

Conseil supérieur du notariat

M. Pierre-Luc Vogel, vice-président

M. Frédéric Roussel, secrétaire

Mme Christine Mandelli, chargée des relations avec les institutions

Assemblée nationale des juges de proximité

M. Jean-Charles Detharre, président

M. Jean-Pierre Faure, trésorier

Conférence nationale des premiers présidents de cour d'appel

M. Dominique Gaschard, président

M. Dominique Main, membre du bureau

Conférence nationale des procureurs de la République

M. Robert Gelli, président

Conférence des procureurs généraux

M. Jacques Beaume, président, procureur général à Lyon

M. Dominique Le Bras, procureur général à Rouen

Conférence des présidents de tribunaux de grande instance

M. Henri de Larosière de Champfeu, président du tribunal de grande instance d'Evreux

M. Paul-André Breton, président du tribunal de grande instance de Lyon

Conseil national des greffiers des tribunaux de commerce

M. Frédéric Barbin, président, greffier du tribunal de commerce de Nantes

M. Philippe Bobet, vice-président, greffier associé du tribunal de commerce de Paris

M. Michel Jalenques, président honoraire, greffier associé du tribunal de commerce de Clermont-Ferrand

M. Christophe Hazard, secrétaire général du conseil national des greffiers des tribunaux de commerce

Conseil national des administrateurs judiciaires et des mandataires judiciaires

M. Marc Senechal, président, mandataire judiciaire

M. Vincent Gladel, ancien président, administrateur judiciaire

Chambre nationale des commissaires priseurs judiciaires

Me Alain Turpin, président

Me François Peron, secrétaire

Me Agnès Carlier, rapporteur

Me Nicolas Moretton, commissaire-priseur judiciaire à Nanterre

Conseil de la prud'homie

M. Jean-François Merle, président

Chambre nationale des huissiers de justice

M. Patrick Sannino, vice-président

M. Gabriel Mecarelli, directeur des affaires juridiques

Conciliateurs de France

M. Alain Auric, président

M. Bernard Mecucci-Micucci, premier vice-président

Syndicat des greffiers de France

Mme Sophie Grimault, greffière au tribunal de grande instance de Limoges

Mme Annette Pelletier-Glaive, greffière au conseil des prud'hommes de Lons-le-Saunier

Syndicat CGT services judiciaires

Mme Martine Motard, secrétaire générale

M. Michel Demoule, secrétaire général adjoint

USA justice

M. Philippe Gilabert, secrétaire général

M. Serge Billig, secrétaire général adjoint

CFDT Services judiciaires

M. Michel Besseau, greffier en chef au tribunal de grande instance d'Evreux titulaire au Comité technique des services judiciaires

Mme Mireille-Aline Weber, greffière au tribunal de grande instance de Lyon, secrétaire adjointe

Contribution écrite de la Fédération des villes moyennes

ANNEXE 2

DÉPLACEMENTS DU GROUPE DE TRAVAIL

**DÉPLACEMENT DANS LE RESSORT
DE LA COUR D'APPEL DE RENNES**

– 29 mars 2012 –

1 – Entretiens et tables rondes à Rennes

Mme Virginie Klès, sénatrice d'Ille-et-Vilaine

M. Philippe Jeannin, premier président de la cour d'appel de Rennes

M. Léonard Bernard de la Gâtinais, procureur général près la cour d'appel de Rennes

Mme Patricia Grange-Pitel, secrétaire général de la première présidence

Mme Marie Besse, secrétaire général du parquet général

M. Pascal Morere, directeur délégué à l'administration interrégionale judiciaire

Me Maryvonne Lozachmeur, bâtonnier de l'ordre des avocats de Rennes

M. Dominique Couturier, président du TGI de Rennes

M. François Tainturier, vice-président du TI de Rennes

Mme Gaëlle Doucen, directeur de greffe du TI de Rennes

Mme Claude Guermont, vice-président du TGI de Brest

M. Bertrand Leclerc, procureur de la République près le TGI de Brest

Mmes Marie-Françoise Brodin et Gaëlle Bossard, greffiers en chef du TGI de Brest

M. Philippe Mury, président du TGI de Lorient

Mme Christine Colas des Francs, vice-président du TI de Lorient

M. Pierre-Olivier Danino, vice-président du TI de Lorient

Mme Sylvette Renard, directeur de greffe du TI de Lorient

M. Patrick Le Quinquis, président du TGI de Quimper

M. Jean-Maurice Beaufrère, président du TGI de Nantes

M. Alexandre de Bosschère, procureur de la République près le TGI de Saint-Malo

Mme Jocelyne André, directeur de greffe du TI de Fougères

Mme Patricia Devienne, greffier en chef du TI de Vannes

2 – Entretiens et tables rondes à Saint-Brieuc

M. Guy Jean, président du TGI de Saint-Brieuc

M. Gérard Zaug, procureur de la République près le TGI de Saint-Brieuc

Mme Stéphanie Guegan Surget, vice-président du TGI de Saint-Brieuc

M. Antoine Loussot, substitut du procureur près le TGI de Saint-Brieuc

Mme Karine Le Bris, directeur de greffe du TGI de Saint-Brieuc

Mme Valérie Lecornu, vice-président du TI de Saint-Brieuc

M. Stéphane Braud, greffier en chef du TI de Saint-Brieuc

Mme Nathalie Romaine, greffier en chef adjoint du TI de Saint-Brieuc

Me Henri Graïc, bâtonnier de Saint-Brieuc

Mme Marie-Josèphe Brolly-Verdure, vice-président du TI de Guingamp

Mme Estelle Chevalier, directeur de greffe du TI de Guingamp

Mme Florence Folléat, greffier en chef au TGI d'Auxerre

Mme Annie Le Houerou, maire de Guingamp

Mme Marie-Claire Diuron, premier adjoint au maire de Saint-Brieuc

M. Paul Le Bihan, premier adjoint au maire de Lannion

M. Vincent Le Meaux, deuxième vice-président du conseil général des Côtes-d'Armor

**DÉPLACEMENT DANS LE RESSORT
DE LA COUR D'APPEL DE REIMS**

– 11 avril 2012 –

1 – Entretiens et tables rondes à Reims

M. Thierry Roy, premier président de la cour d'appel de Reims
M. Jean-François Pascal, procureur général près la cour d'appel de Reims

Mme Sylvie Bourgogne, président du TGI de Reims
M. Fabrice Belargent, procureur de la République près le TGI de Reims
M. Michel Vandesompele, président du tribunal de commerce de Reims

Mme Edwige Wittrant, président du TGI de Troyes
M. Alex Perrin, procureur de la République près le TGI de Troyes

M. Franck Wastl-Deligne, président du TGI de Charleville-Mézières
M. François Nachbar, procureur de la République près le TGI de Charleville-Mézières

Mme Florence Lebon, directeur du greffe du TI de Charleville-Mézières

Mme Chantal Chabot, directeur du greffe du TI de Rocroy

2 – Entretiens et tables rondes à Épernay

M. Franck Leroy, maire d'Épernay

Me Jean-Louis Le Nué, avocat au barreau de Châlons-en-Champagne
Me Laurence Marin, ancien bâtonnier, avocat au barreau de Châlons-en-Champagne

M. François Peters, ancien président du tribunal de commerce d'Épernay

M. François Tintillier, directeur de l'association d'aide aux victimes « le mars »

M. Guy Verneau, président du conseil de prud'hommes d'Épernay

M. Arnol Chapuy, vice-président du conseil de prud'hommes d'Épernay

3 – Entretiens et tables rondes à Châlons-en-Champagne

M. Hubert Hansenne, président du TGI de Châlons-en-Champagne

M. Christian de Rocquigny du Fayel, procureur de la République près le TGI de Châlons-en-Champagne

Mme Mélanie Boinet, substitut du procureur près le TGI de Châlons-en-Champagne

Mme Marianne Assous, juge des enfants au TGI de Châlons-en-Champagne

M. Timothée de Montgolfier, juge d'application des peines au TGI de Châlons-en-Champagne

Mme Armelle Parjoie, directeur de greffe

Mme Céline Hattat, greffier en chef

Mme Stéphanie Labreuche, greffier en chef

Mme Marie-Josèphe Froment, greffier

M. José Tripodi, greffier

Mme Corinne Barlon, vice-président chargé du service du TI de Châlons-en-Champagne

Mme Catherine Barré, directeur de greffe du TI de Châlons-en-Champagne

Mme Nicole Bedet, greffier en chef au TI de Châlons-en-Champagne

Mme Vinca Mathieu, juge placé auprès du premier président de la cour d'appel de Reims

Me Jean-Luc Martin, bâtonnier de Châlons-en-Champagne

Me Gérard Thiébaud, avocat au barreau de Châlons-en-Champagne

Me Hélène Marichal, avocate au barreau de Châlons-en-Champagne

**DÉPLACEMENT DANS LE RESSORT
DE LA COUR D'APPEL DE TOULOUSE**

– 9 mai 2012 –

1 – Entretiens et tables rondes à Toulouse

M. Bernard Auban, sénateur de la Haute-Garonne

M. Dominique Vonau, premier président de la cour d'appel de Toulouse

M. Patrice Davost, procureur général près la cour d'appel de Toulouse

Mme Sylvie Hylaïre, secrétaire général de la première présidence

Mme Annabel Esclapez, secrétaire général du parquet général

M. Jean-Luc Estebe, vice-président placé auprès du premier président de la cour d'appel de Toulouse

Mme Claudine Drutel, directeur de greffe de la cour d'appel de Toulouse

Mme Sandrine Calestroupat, greffier en chef, responsable des ressources humaines SAR de la cour d'appel de Toulouse

M. Bruno Steinmann, président du TGI de Toulouse

M. Michel Valet, procureur de la République près le TGI de Toulouse

M. Joël Munier, secrétaire général du président du TGI de Toulouse

Mme Claudie Viaud secrétaire général du procureur de la République près le TGI de Toulouse

M. Jean-Claude Bardout, vice président au TGI de Toulouse

Mme Mélanie Rainsart, substitut du procureur de la République du TGI de Toulouse

Mme Sun-Yung Lazare, juge d'instruction au TGI de Toulouse

Mme Isabelle Bosi-Vaiï, directeur de greffe du TGI de Toulouse

Mme Fabienne Guillemard, greffier au TGI de Toulouse

Mme Bernadette Camin, adjoint administratif au TGI de Toulouse

M. Claude Derens, procureur de la République près le TGI d'Albi

M. Christian Combes, président du TGI de Béziers

Mme Maritchou Noël, adjoint administratif au tribunal d'instance de Muret

Me Pascal Saint-Geniest, avocat, bâtonnier de Toulouse

Me François Axisa, avocat, ancien bâtonnier de Toulouse

Me François Abadie, avocat, ancien bâtonnier de Saint-Gaudens

Me Françoise Raffard-Ehrlich, avocat, ancien bâtonnier de Saint-Gaudens

M. Pierre Izard, président du conseil général de la Haute-Garonne

2 – Entretiens et tables rondes à Saint-Gaudens

M. Jean-Raymond Lepinay, maire de Saint-Gaudens

M. Jean-Louis Bec, avocat général près la cour d'appel de Toulouse

Mme Joëlle Munier, magistrat au TGI de Toulouse

Mme Laetitia Nicolas, vice-président chargé de la direction du TI de Saint-Gaudens

Mme Ladreyt, directeur de greffe du TI de Saint-Gaudens

Mme Briol, greffier en chef, secrétaire du conseil départemental de l'accès au droit de la Haute-Garonne

Mme Marie-Françoise Pages, adjoint administratif au TI de Saint-Gaudens

M. Rémi Dartiguelongue, directeur du service administratif régional

Mme Béatrice Pailhes, chargée des opérations immobilières des juridictions du ressort à l'antenne régionale de l'équipement

M. Luc Pauchenne, président du conseil de prud'hommes de Saint-Gaudens

Mme Evelyne Mourlan, greffier au conseil de prud'hommes de Saint-Gaudens

M. Waldemar Pawlaczyk, directeur du service pénitentiaire d'insertion et de probation

M. Bernard Laccarere et **Mme Michèle Mora**, représentants de l'antenne locale de la protection judiciaire de la jeunesse

Mme Marie-Madeleine Boy, éducatrice de l'association commingeoise de contrôle judiciaire socio-éducatif

**DÉPLACEMENT DANS LE RESSORT
DE LA COUR D'APPEL DE DOUAI**

– 16 mai 2012 –

1 – Entretiens à Douai

Mme Dominique Lottin, premier président de la cour d'appel de Douai
M. Olivier de Baynast, procureur général près la cour d'appel de Douai

2 – Entretiens et tables rondes à Hazebrouck

Mme Danièle Kapella, présidente du TGI de Béthune
Mme Cécile Mamelin, juge directeur du TI de Béthune
M. Samuel Vitse, juge directeur du TI d'Hazebrouck
Mme Isabelle Boutez, directeur de greffe du TI d'Hazebrouck
M. Franck Aubert, chef de greffe chargé du conseil de prud'hommes
M. Jean-Pierre Allossery, maire d'Hazebrouck
M. Jacques Parent, maire de Merville
M. Michel Gilloen, maire de Bailleul
M. Jean-Pierre Bataille, maire de Steenvoorde
M. Bruno Ficheux, maire d'Estaires
M. Michel Vandevoorde, maire de Nieppe
M. François Bernard, directeur des affaires juridiques du conseil général du Nord
Me Didier Cattoir, ancien bâtonnier d'Hazebrouck
Me Anne-Sophie Odou, avocat au barreau de Dunkerque
Me Cécile Gombert, avocat au barreau de Dunkerque
Me Sophie Debaisieux, avocat au barreau de Dunkerque

3 – Entretiens et tables rondes à Dunkerque

M. Michel Delebarre, sénateur, maire de Dunkerque
M. Philippe Waghemacker, adjoint au maire chargé de la citoyenneté, des affaires militaires, des anciens combattants et de la sécurité publique
M. Daniel Thienpoent, conseiller municipal, bâtonnier de Dunkerque
M. Frédéric Baab, président du TGI de Dunkerque
M. Philippe Muller, procureur de la République près le TGI de Dunkerque
Mme Corinne Beugnet, directeur de greffe du TGI de Dunkerque
M. Rudy Dufayel, adjoint à la directrice de greffe du TGI de Dunkerque
Me Dominique Vabatten, ancien bâtonnier de Dunkerque

DÉPLACEMENT DANS LE RESSORT DE LA COUR D'APPEL DE RIOM

– 22 mai 2012 –

1 – Entretiens et tables rondes à Riom

Mme Marie-Colette Brenot, premier président de la cour d'appel de Riom

M. Marc Robert, procureur général près la cour d'appel de Riom

Mme Chantal Chassaing, secrétaire générale du premier président

Mme Joëlle Bocchino, substitut général à la cour d'appel de Riom

Mme Véronique Pradel, greffier en chef, chargé de la gestion des ressources humaines de la cour d'appel de Riom

Mme Marie Rongiéras, directrice déléguée à l'administration régionale des services judiciaires

Mme Martine Merle-Barquin, directeur de greffe, précédemment en poste au TGI de Riom

Me Henri Arsac, avocat, bâtonnier de Clermont-Ferrand

Me Olivier François, avocat, ancien bâtonnier de Clermont-Ferrand

Me François Vignancour, avocat, ancien bâtonnier de Clermont-Ferrand

Me Françoise Petit, ancien bâtonnier de Riom, avocat à Clermont-Ferrand

Me Pascal Treins, ancien bâtonnier de Riom, avocat à Clermont-Ferrand

2 – Entretiens et tables rondes à Clermont-Ferrand

M. Jacques-Bernard Magner, sénateur du Puy-de-Dôme

M. Jean-Claude Zicolas, maire de Riom

M. Alain Martinet, premier adjoint au maire de Clermont-Ferrand

Mme Dominique Bosse, conseil général du Puy-de-Dôme

M. Jean-Luc Stoesslé, président du TGI de Clermont-Ferrand

M. Pierre Sennes, procureur de la République près le TGI de Clermont-Ferrand

M. Bruno Méral, vice-président placé auprès du premier président de la cour d'appel de Riom (TGI de Clermont-Ferrand)

M. Gérard Davergne, substitut du procureur général près la cour d'appel de Riom

Mme Françoise Chadefaux-Gallay, précédemment substitut du procureur de Riom

M. Christian Redon, précédemment directeur de greffe du tribunal d'instance d'Issoire

Mme Chantal Gasrault, directrice de greffe au TGI de Clermont-Ferrand

Représentants du conseil de prud'hommes de Clermont-Ferrand :

M. Claude Chazelle, conseiller (collège employeur)

M. François Bigot, conseiller (collège employeur)

M. Christian Sicard, conseiller (collège salarié)

M. Christophe Boucheix, conseiller (collège salarié)

M. Philippe Perrin, conseiller (collège salarié) au conseil des prud'hommes de Riom

Représentants des tribunaux de commerce de Clermont-Ferrand, Riom (supprimé) et Thiers (supprimé)

M. Georges Julien, vice-président du tribunal de commerce de Clermont-Ferrand

M. Patrick Perrotin, juge au tribunal de commerce de Clermont-Ferrand, précédemment juge au tribunal de commerce de Riom

M. Jean Perron, juge au tribunal de commerce de Clermont-Ferrand, précédemment juge au tribunal de commerce de Thiers

M. Michel Jalenques, greffier du tribunal de commerce de Clermont-Ferrand

3 – Entretiens et tables rondes à Moulins

M. Pierre-André Périssol, maire de Moulins

Représentants du barreau de Moulins

M. William Hillairaud, bâtonnier Moulins

Me Dominique Recoules, ancien bâtonnier, avocat au barreau de Moulins

Me Anne-Sophie Hérault-Mannoni, avocat au Barreau de Moulins

Me Jean-Louis Deschamps, avocat, barreau de Moulins

Magistrats et fonctionnaires du TGI de Moulins

M. Thierry Cellier, président du TGI de Moulins

M. Noël Picco, vice-président du TGI Moulins, conseiller cour d'appel de Riom

M. Thomas Michaud, procureur de la République près le TGI de Moulins

M. William Preston, vice-président du TGI de Moulins

Mme Stéphanie Gaumet, substitut du procureur de la République de Moulins

Mme Eliane Huget, **Mme Françoise Brigand**, **Mme Lydie Bacquet**,

Mme Sophie Soyez, greffiers et fonctionnaires du TGI de Moulins

Magistrats et fonctionnaires du TGI du Puy-en-Velay et de l'ancien TI de Brioude

Mme Marie-Pierre Figuet, vice-présidente du TGI du Puy-en-Velay

Mme Anne-Marie Macé, juge du TGI du Puy-en-Velay

M. Jean-Marc Dufix, directeur de greffe du TGI du Puy-en-Velay

M. Christian Gamelon, directeur de greffe

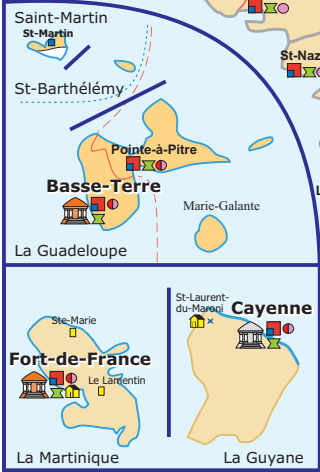
Mme Sophie Soyez, adjoint administratif

ANNEXE 3

CARTES DES IMPLANTATIONS JUDICIAIRES AVANT ET APRÈS LA RÉFORME

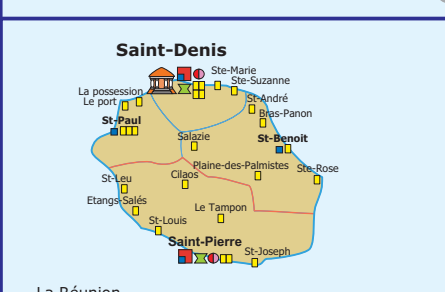
Source : Ministère de la justice

Les implantations judiciaires - janvier 2011 -



Légende

- Cour de cassation
- Cour d'appel
- Chambre détachée de cour d'appel
- Département
- Tribunal de grande instance
- Tribunal d'instance et juridiction de proximité
- Greffe détaché
- Conseil de prud'hommes
- Tribunal de commerce
- Tribunal mixte de commerce
- Maison de justice et droit
- Antenne de justice



Ministère de la Justice - Direction des services judiciaires -









L'échelle des départements d'Outre-mer n'est pas respectée.

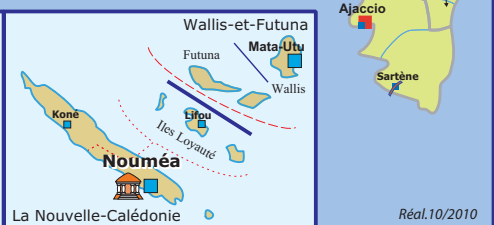
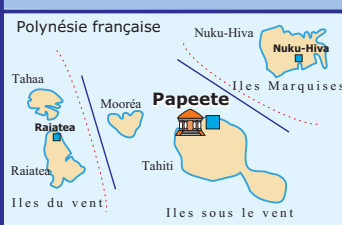
Réal.12/2010

Tribunaux de grande instance, tribunaux d'instance et juridictions de proximité - synthèse réforme 2008/11 -



Légende

-  Cour de cassation
-  Cour d'appel, tribunal supérieur d'appel, chambre détachée de CA
-  Ressort des JIRS
-  Département
-  Tribunal de grande instance, tribunal de première instance et juridiction de proximité, section détachée de TPI et juridiction de proximité
-  Suppression
-  Tribunal d'instance (tribunal de police) et juridiction de proximité
-  Suppression



Tribunaux de grande instance, tribunaux d'instance et juridictions de proximité - après réforme (2011) -



Légende

- Cour de cassation
- Cour d'appel, tribunal supérieur d'appel, chambre détachée de CA
- Ressort des JIRS
- Département
- Tribunal de grande instance, tribunal de première instance et juridiction de proximité
- Tribunal d'instance et juridiction de proximité
- Greffe détaché

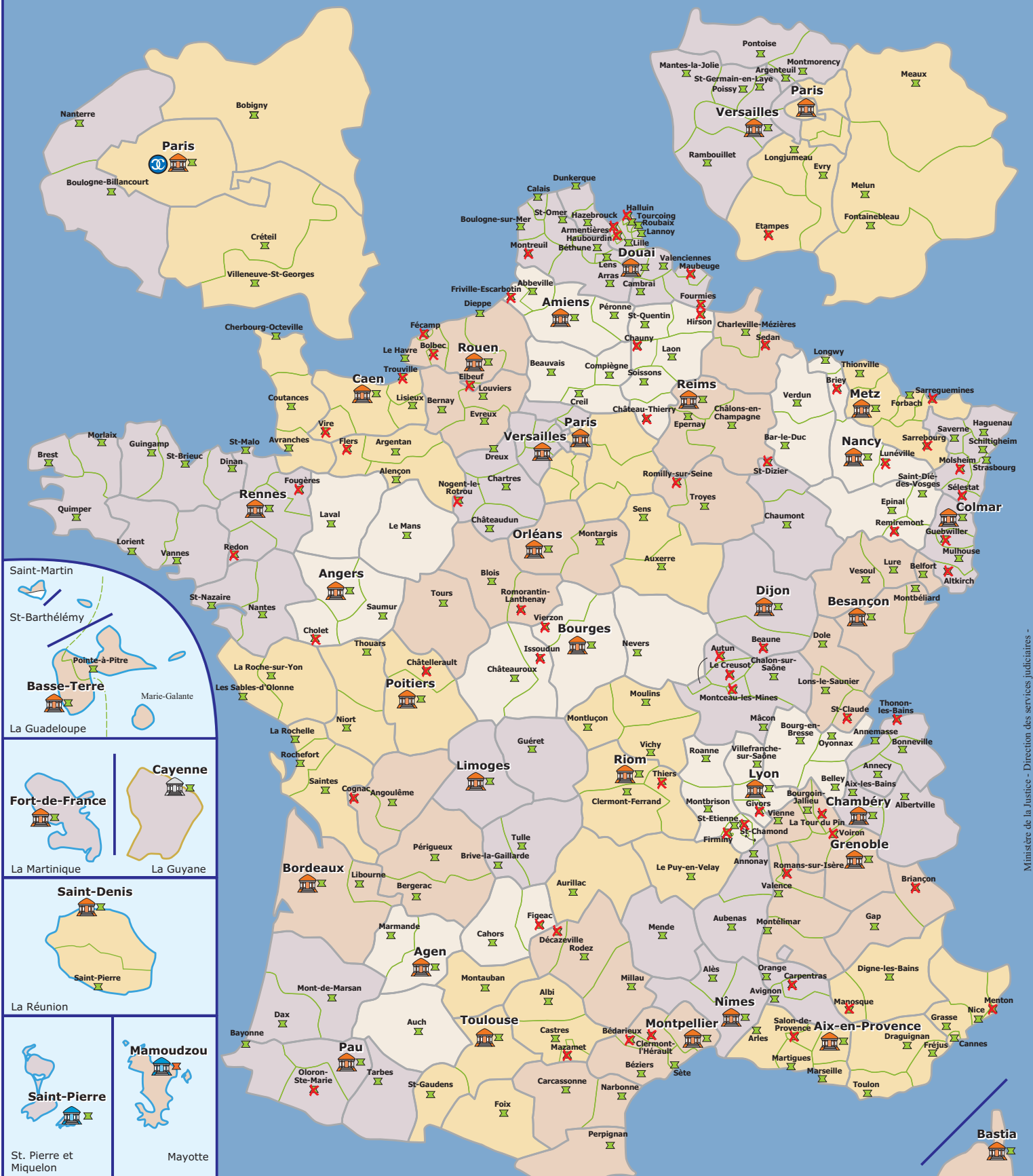
Polynésie française

- Nuku-Hiva
- Moorea
- Tahiti
- Raiatea
- Raiatea
- Iles du vent
- Iles sous le vent



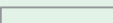


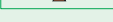
Wallis-et-Futuna

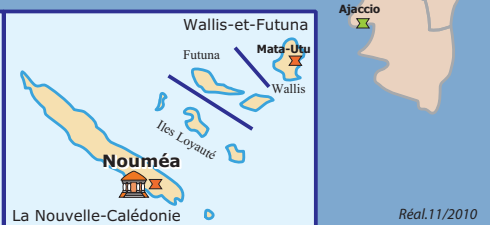
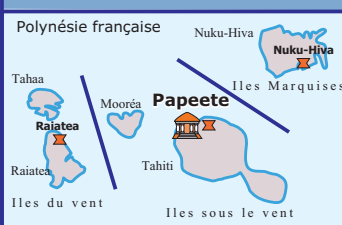
- Futuna
- Mata-Utu
- Wallis
- Nouméa
- La Nouvelle-Calédonie

Conseils de prud'hommes situation avant réforme (2007) et suppressions

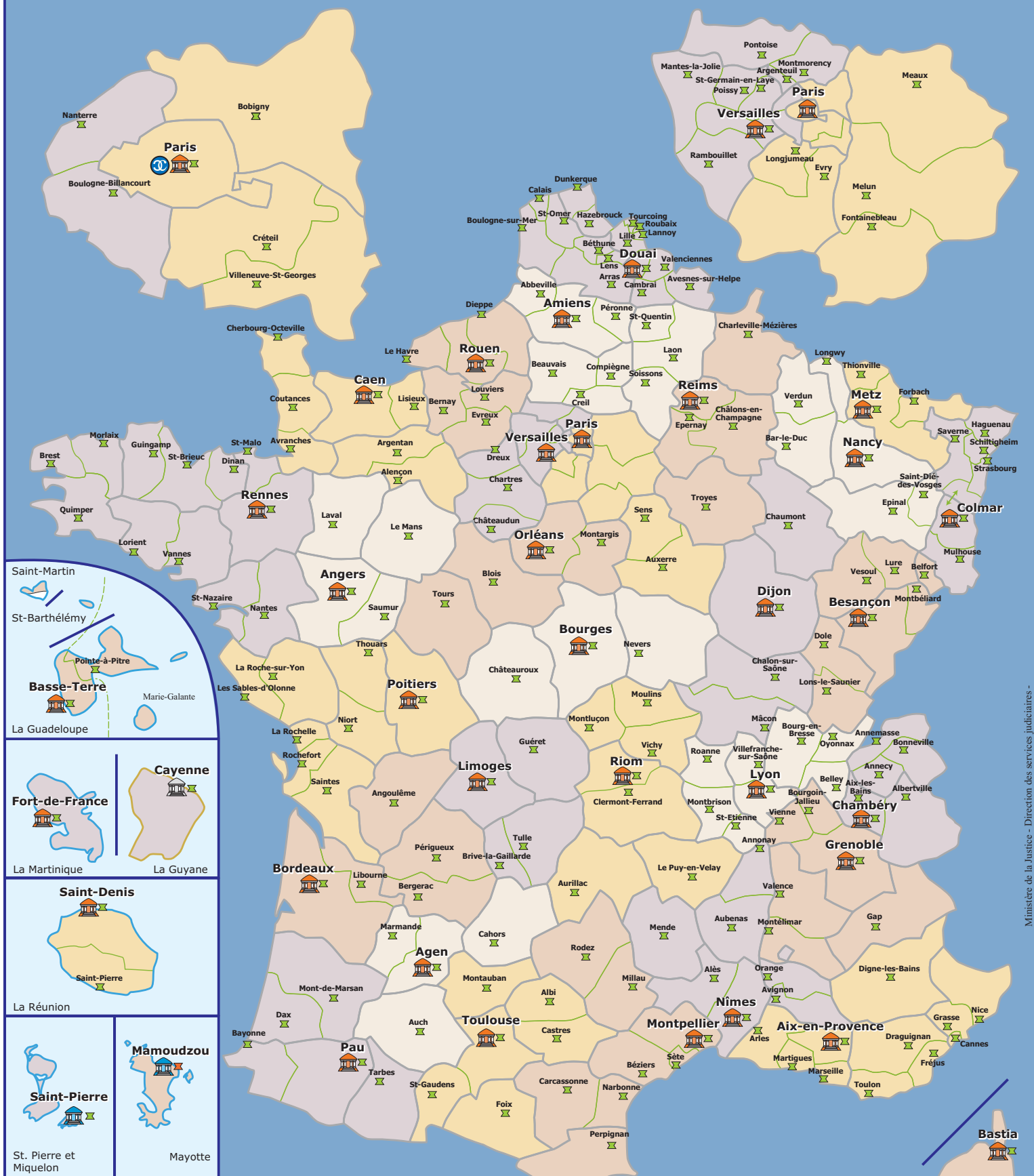


Légende

-  Cour de cassation
-  Cour d'appel, tribunal supérieur d'appel, chambre détachée de CA
-  Département
-  Conseil de Prud'hommes
-  Suppression
-  Tribunal du travail



Les conseils de prud'hommes - après réforme (2009) -



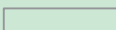
Légende



Cour de cassation



Cour d'appel, tribunal supérieur d'appel, chambre détachée de CA

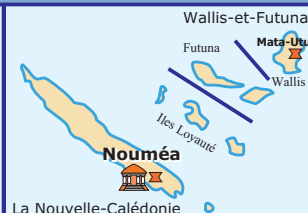
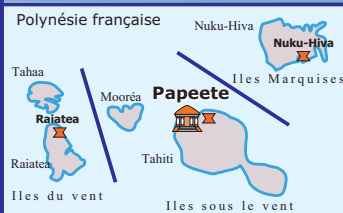


Département



Conseil de Prud'hommes




Tribunal du travail



Juridictions commerciales - situation avant réforme (2007) et suppressions -






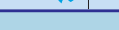
Légende

 Cour de cassation

 Cour d'appel
 Tribunal supérieur d'appel
 Chambre détachée de cour d'appel

 Département


Juridictions commerciales :




 Compétence commerciale d'un TGI
 Chambre commerciale échevinée d'un TGI
 Compétence commerciale d'un TPI
 Tribunal de commerce
 Tribunal mixte de commerce
 Suppression







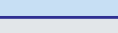
Juridictions commerciales - après réforme (2009) -

Légende

-  Cour de cassation

-  Cour d'appel
-  Tribunal supérieur d'appel
-  Chambre détachée de cour d'appel

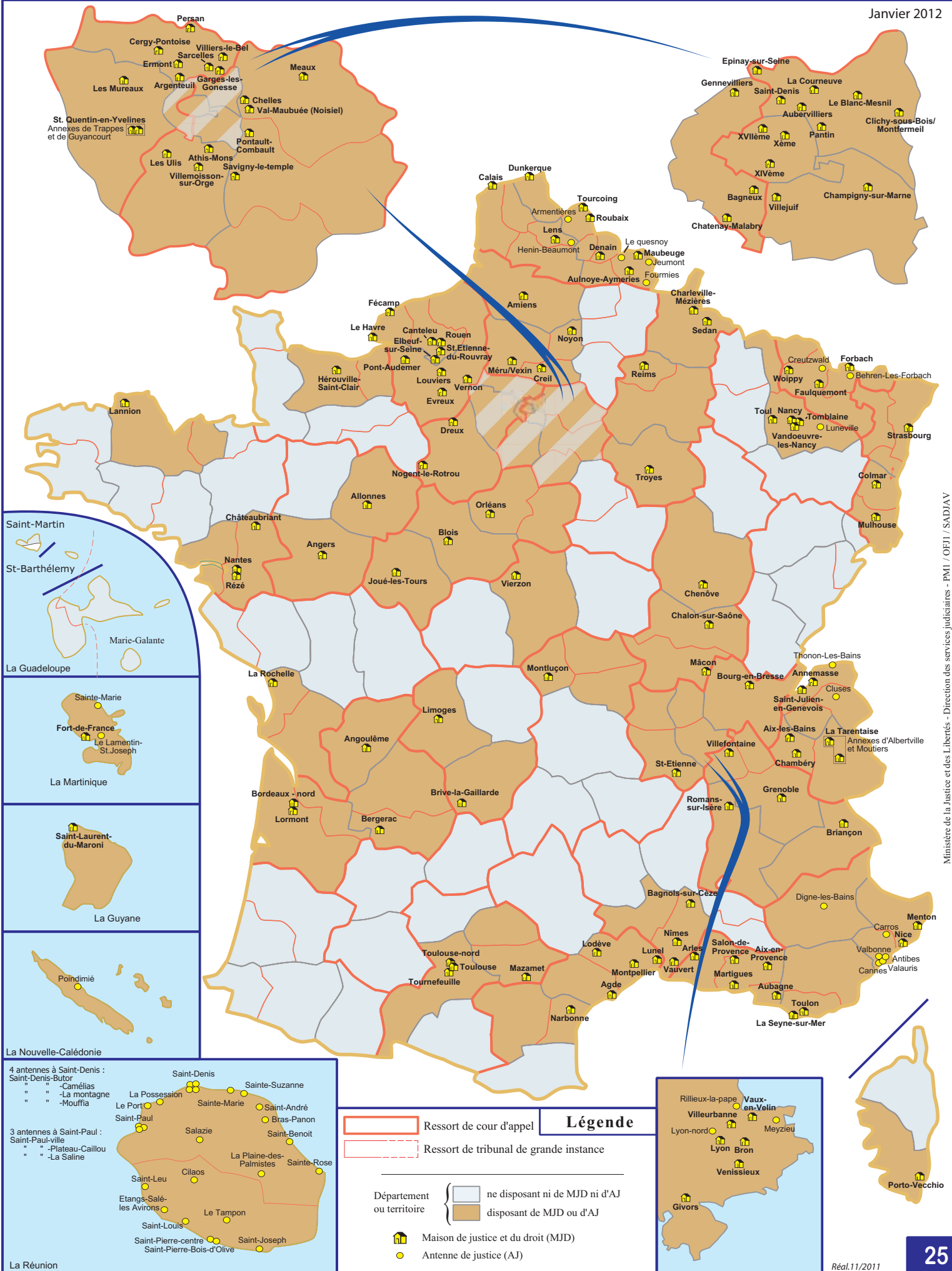
-  Département

- Juridictions commerciales :**
-  TGI à chambre commerciale échevinée
-  TPI à compétence commerciale
-  Tribunal de commerce
-  Tribunal mixte de commerce



133 Maisons de Justice et du Droit et 47 Antennes de Justice

Janvier 2012




Ministère de la Justice et des Libertés - Direction des services judiciaires - PMI / OFII / SADIJAV



Réal.11/2011


Régions administratives et cours d'appel


Janvier 2012

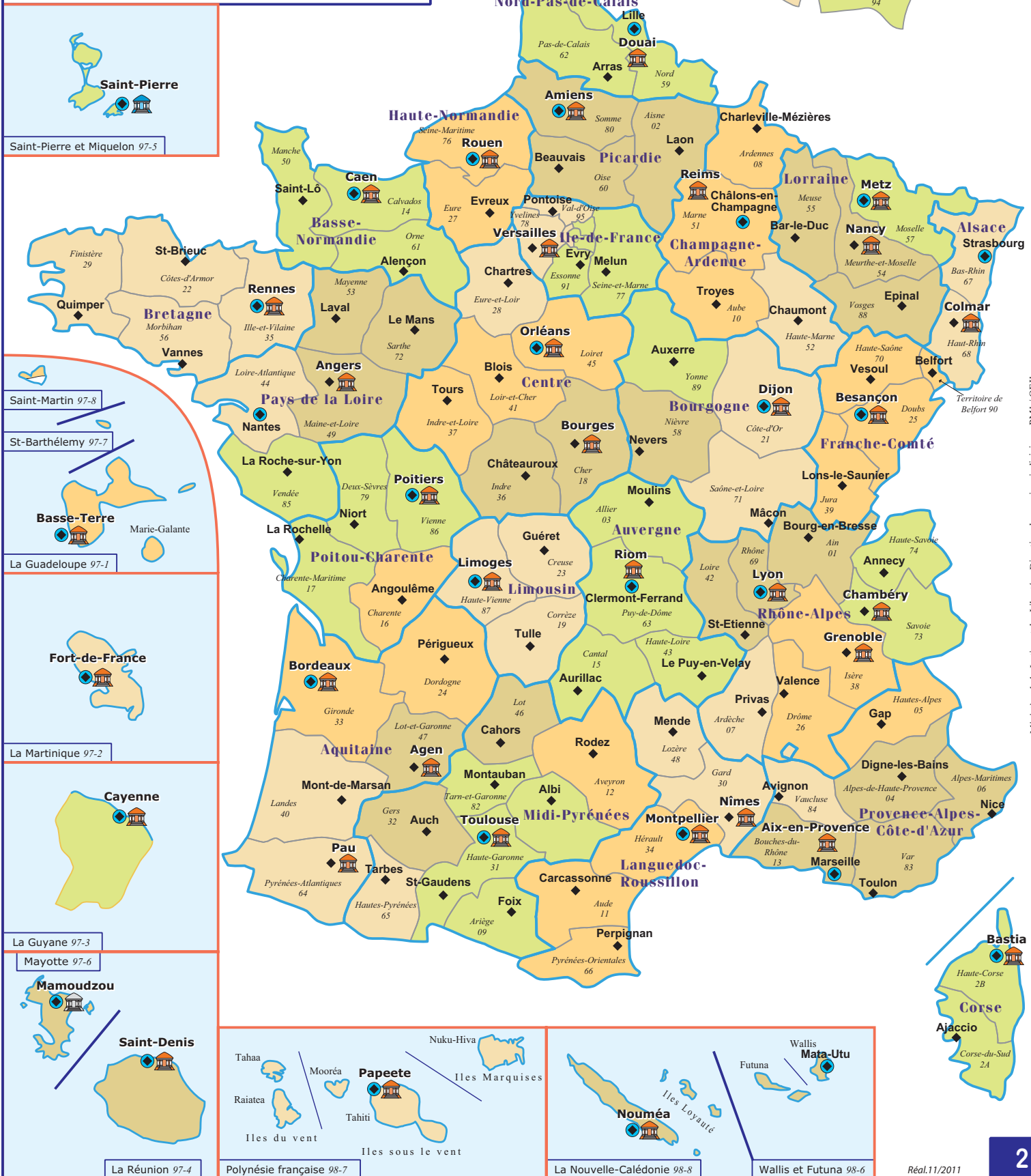
Légende

-  Cour de cassation

-  Cour d'appel, tribunal supérieur d'appel,
-  Chambre d'appel

-  Région, collectivité d'Outre-Mer et chef-lieu

-  Département et sa préfecture



Ministère de la Justice et des Libertés - Direction des services judiciaires - PMJ / OFJ