

La réforme de la carte judiciaire : une occasion manquée

Commission des lois du Sénat

RAPPORT D'INFORMATION

de Mme Nicole BORVO COHEN-SEAT (CRC – Paris)
et de M. Yves DÉTRAIGNE (UCR – Marne)

Engagée dès le mois de juin 2007, la réforme de la carte judiciaire s'est achevée le 1^{er} janvier 2011.

Réforme d'ampleur, elle a réduit de près du tiers le nombre d'implantations judiciaires en France. La nouvelle carte judiciaire ne compte désormais plus que 819 implantations judiciaires, contre 1206 avant la réforme.

Les suppressions ont touché principalement les tribunaux d'instance (TI) : 178 tribunaux d'instance sur 476 ont été supprimés, soit un peu plus du tiers. En revanche, les tribunaux de grande instance (TGI) ont été relativement épargnés, puisque seuls 21 sur 181 ont été supprimés, soit un peu plus de 10 %. Un 22^e TGI devrait être supprimé lors de la fusion des TGI de Bourgoin-Jallieu et de Vienne, prévue 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 ont été supprimés (soit 85 suppressions).

Cette réforme a aussi créé, à la marge, 14 juridictions : 7 tribunaux d'instance, un conseil de prud'hommes, 5 tribunaux de commerce et un tribunal mixte de commerce.

Controversée, la réforme de la carte judiciaire a donné lieu à de nombreuses manifestations et protestations, qui ont associé magistrats, fonctionnaires, élus et avocats.

Son ampleur, comme l'importance des enjeux qu'elle engage, s'agissant de la proximité et de la qualité de la justice ou des moyens de juridictions, justifiait d'en dresser un premier bilan.

Les co-rapporteurs ont procédé à plus d'une trentaine d'auditions à Paris et se sont rendus dans le ressort de cinq cours d'appel.

Au cours de ces visites, ils ont entendu plus d'une centaine de personnes, magistrats, fonctionnaires, responsables administratifs, représentants des professions judiciaires et élus locaux...



©Italiapuglia73

➤ Une méthode contestée

Au-delà des divergences d'appréciation sur la rationalisation engagée du fonctionnement des juridictions, **les personnes rencontrées ont toutes reconnu qu'une réforme était nécessaire, mais que la méthode suivie avait été contestable.**

À plusieurs reprises, a été exprimé le sentiment d'une réforme précipitée, mal expliquée, voire brutale.

Le Parlement n'a pas eu à connaître de la réforme, qui a été intégralement mise en œuvre par décret.

Le calendrier resserré fixé à la réforme (du 27 juin au 1^{er} octobre 2007, soit pendant la période estivale) n'a, quant à lui, pas facilité la concertation.

Ce document de synthèse et le rapport correspondant n° 662 (2011-2012) sont disponibles :

* sur Internet <http://www.senat.fr/notice-rapport/2011/r11-662-notice.html>

* à l'Espace librairie du Sénat – tel. 01 42 34 21 21 – espace-librairie@senat.fr

La concertation nationale a été inexistante puisque 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 les fuites dans la presse – que la concertation ne servait à rien et que les décisions étaient déjà prises.

Les annonces des suppressions ont, quant elles, souvent été vécues douloureusement par les personnels judiciaires concernés, les élus ou les professions juridiques, au premier rang desquelles les avocats.

Par ailleurs, **certaines des difficultés rencontrées aujourd'hui par les juridictions procèdent pour une large part des choix initiaux des concepteurs de la réforme et des critères retenus pour dessiner la nouvelle carte** : la réflexion sur les implantations géographiques des tribunaux ne s'est pas accompagnée d'une réflexion sur l'organisation judiciaire et la répartition des tribunaux.

En outre, l'application mécanique des critères liés à l'activité des juridictions a été vivement contestée lorsqu'elle a conduit à privilégier – dans une logique budgétaire – les suppressions d'implantations judiciaires sur les reconfigurations de ressorts, alors que celles-ci auraient permis de sauver la juridiction en la dotant d'une activité supérieure. Certains arbitrages ont aussi été critiqués lorsqu'ils paraissaient dénués de tout lien avec les critères retenus (comme pour la suppression du TGI de Moulins, annulée par le Conseil d'État pour « *erreur manifeste d'appréciation* ») ou parce qu'ils ignoraient des intérêts essentiels du justiciable (accès au juge, prise en compte des situations de précarité de certains justiciables) ou des territoires, comme dans le cas de la suppression du TGI de Saint-Gaudens, dans le sud de la Haute-Garonne.

► Un bilan 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 – notamment financier – de cette réforme par la chancellerie a permis d'en atténuer certaines conséquences négatives.

Elle a notamment été l'occasion d'une **amélioration notable des conditions d'installation des juridictions**, à un coût en apparence maîtrisé de 340 millions d'euros.

Cependant **le groupe de travail s'interroge sur les 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 nouveaux bâtiments en location, ce qui a un coût. L'économie réalisée sera-t-elle confirmée à moyen terme ?

Ainsi 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.

De nombreuses personnes ont regretté que, contrairement aux engagements initiaux du gouvernement, aucune politique volontariste de maintien d'une présence judiciaire limitée là où des tribunaux ont été supprimés n'ait été mise en œuvre par le ministère de la justice.

Faute d'un soutien suffisant, les audiences foraines qui étaient en butte à des difficultés pratiques (manque d'effectif, temps de trajet, lieu inadapté, absence de système de sécurité...) ont dû être abandonnées. Quant aux maisons de la justice « *nouvelle génération* », moins d'une vingtaine a été créée.

Les co-rapporteurs ont à cet égard observé que ce dispositif, comme celui des points d'accès au droit, emportait transfert aux collectivités territoriales de la charge d'une mission jusque là assumée par l'État, puisque le ministère de la justice ne finançait que le premier équipement et la mise à disposition – le cas échéant – d'un personnel de greffe, le reste (bâtiment, frais de fonctionnement, personnel non greffe...) étant financés par les collectivités territoriales.

Le groupe de travail a par ailleurs constaté 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, une épreuve. Malgré leurs craintes et leurs réserves, ceux-ci ont cependant fait preuve d'une conscience professionnelle exemplaire et d'un remarquable dévouement pour leur mission, auxquels il faut rendre hommage.

Les co-rapporteurs observent, que loin de se résumer à des redéploiements d'effectifs des juridictions supprimées vers les juridictions de regroupement, **la réforme de la carte judiciaire a reposé sur des suppressions nettes de postes de magistrats ou de fonctionnaires, au moment où les besoins en personnel de la justice augmentaient** sous l'effet des nombreuses réformes pénales et civiles.

La suppression de 80 postes de magistrats et de 428 postes de fonctionnaires est à rapprocher des suppressions de postes intervenues, en loi de finances, en 2011 pour les magistrats (-76) et, au cours des années 2009-2012 pour les personnels judiciaires (-447).

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.



©Jackin

La réforme a aussi parfois eu des conséquences négatives pour les justiciables, notamment les plus fragiles.

En touchant principalement les tribunaux d'instance, la réforme de la carte judiciaire a affaibli les juridictions les plus proches des gens, aux deux sens du terme : **proximité géographique** et **proximité juridique**, les tribunaux d'instance traitant des contentieux du quotidien et du voisinage, ceux du plus faible montant et ceux de la précarité.

En effet, la justice a été sensiblement **éloignée du justiciable**, sans qu'aient été suffisamment prises en compte les difficultés propres à certains territoires (manque de moyens de transports, difficultés de circulation ou distance importante) ou la situation de précarité de certains citoyens.

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 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. C'est le cas, aussi, en Auvergne, pour 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.

Le groupe de travail a par ailleurs constaté **un effet « carte judiciaire » sur les délais de traitement des dossiers soumis aux juridictions civiles, qui se sont significativement dégradés.**

Ainsi, dans les tribunaux d'instance touchés par la réforme, le délai moyen passe de 5,7 mois à 6,3 mois entre 2009 et 2011, 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.

Bien que d'une ampleur moindre, la tendance observée est la même pour les TGI, les délais moyens passant de 7,4 mois à 7,8 mois (+ 5%).

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.

Enfin, le groupe de travail a aussi cherché à évaluer l'impact de la nouvelle carte judiciaire sur l'accès à la justice. Les appréciations portées par les responsables et les personnels judiciaires sont contrastées. **Elles confirment la variété des situations : les suppressions de juridiction 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. Tel est le cas, par exemple, en Haute-Loire, avec la suppression des tribunaux d'instance de Brioude et d'Yssingeaux, et leur rattachement à celui du Puy-en-Velay : la demande de justice s'est effondrée de plus de 20 % depuis 2008.

De nombreux élus ont aussi 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.

➤ **Des pistes pour l'avenir ?**

La réforme de la carte judiciaire laisse le sentiment d'une occasion manquée.

Pour le groupe de travail, le chantier de la carte judiciaire est donc encore ouvert. Les co-rapporteurs ont par conséquent esquissé quatre pistes pour l'avenir, afin de remédier aux principaux dysfonctionnements observés et concevoir une réforme plus globale de l'organisation judiciaire, qui garantisse l'accès de tous à la justice.

LES PROPOSITIONS DES RAPPORTEURS

La réforme de la carte judiciaire a durablement et fortement éprouvé les justiciables, les personnels judiciaires et les territoires. Comme l'ont dit les magistrats rencontrés, aujourd'hui, **plus que d'une nouvelle réforme, l'institution judiciaire a avant tout besoin d'une « pause ».**



©Gam16

1. **Saisir le Parlement de toute réforme future de la carte judiciaire**, pour décider des principes qui devront la fonder et des objectifs qui lui seront fixés.

Au demeurant, en 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.

2. **Apporter certains amendements à la nouvelle carte judiciaire, pour remédier aux dysfonctionnements avérés.**

Ces solutions correspondent d'ailleurs aux principales mesures d'accompagnement parfois annoncées pour équilibrer une suppression difficile, mais qui, n'ont pas été suffisamment suivies d'effets :

- **développement des audiences foraines**, souvent promises, rarement tenues,
- **maintien**, à la place du tribunal supprimé, d'une **présence judiciaire appropriée**,
- **lorsque le défaut de pertinence de la disparition de la juridiction est avéré, réimplantation** du tribunal ou création d'une chambre détachée.

3. **Mener la réforme des cours d'appel**, qui a été jusqu'à présent écartée.

4. **Conduire une réflexion d'ensemble sur la proximité judiciaire dont le justiciable a besoin et sur l'organisation judiciaire qui en découle.**

Plutôt que la carte judiciaire, il s'agit de réformer l'organisation judiciaire pour garantir l'accès de tous à la justice.

Deux dispositifs complémentaires – qui ont d'ailleurs fait l'objet de travaux antérieurs – sont envisageables :

- le « **guichet unique de greffe** », qui 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.

- la fusion des tribunaux d'instance et des tribunaux de grande instance en un « **tribunal de première instance** », afin d'adapter la structure judiciaire aux besoins des territoires, faciliter l'accès à la justice, et offrir une plus grande souplesse de gestion aux chefs de juridiction.

S'engager sur cette dernière voie nécessite toutefois de lever plusieurs réserves, liées, notamment la suppression en tant que tels des tribunaux d'instance – auxquels les justiciables sont attachés – et à la compatibilité de ce dispositif avec le principe constitutionnel d'inamovibilité des magistrats du siège.

Le groupe de travail appelle, pour cette raison, à poursuivre la réflexion sur ce point.