

## 2

# La réforme de la carte judiciaire : une réorganisation à poursuivre

---

### PRÉSENTATION

---

*Souvent évoquée, parfois envisagée mais toujours différée, la réforme de la carte judiciaire a longtemps relevé autant de l'exigence que du défi. Dessiné pour l'essentiel en 1958, l'ampleur de l'édifice - 35 cours d'appel, 181 tribunaux de grande instance, 185 tribunaux de commerce, 271 conseils de prud'hommes, 473 tribunaux d'instance et autant de juridictions de proximité - n'avait pas manqué de décourager toute volonté d'en reconsidérer l'architecture. Pourtant, depuis le début des années 1980, nombre de rapports parlementaires ou d'experts avaient recommandé, au nom de l'efficacité et de l'efficience comme de l'égalité de nos concitoyens devant le service public de la justice, d'adapter la carte aux évolutions économiques et démographiques de la France. Mais la sensibilité du sujet, à l'instar du réseau des sous-préfectures, jointe aux résistances locales à toute idée de suppression d'une juridiction, avait eu raison, jusque-là, de la moindre velléité réformatrice.*

*Engagée en 2007, la réforme de la carte judiciaire a été menée à un rythme soutenu. Les premiers décrets fixant le ressort des tribunaux ont été publiés dès février 2008 et la mise en œuvre du nouveau schéma s'est déployée entre décembre 2008 et janvier 2011. Au terme de ce processus, aussi rapide que déterminé, près d'une juridiction sur quatre aura été supprimée, leur nombre passant au total de 1 190 à 863<sup>12</sup>.*

*La démarche de la France dans ce domaine rejoint celle de nombre d'États européens, comme le relève le dernier rapport du Conseil*

---

<sup>12</sup> Trois tribunaux de grande instance – TGI ont depuis lors été recréés à Saint-Gaudens, Saumur et Tulle, ainsi que quatre chambres détachées dans d'autres villes où le TGI avait été supprimé.

de l'Europe sur l'évaluation des systèmes judiciaires européens<sup>13</sup> : depuis 2008, près de la moitié des 47 États membres du Conseil de l'Europe se sont engagés dans une réduction du nombre des implantations judiciaires.

*La préparation et la conduite de cette réforme administrative – la plus importante qu'ait connue le ministère de la justice depuis 50 ans – tout autant que son tempo ont suscité, dans l'instant, débats et critiques. Avec le recul de trois années pour les tribunaux de grande instance, quatre pour les tribunaux d'instance, et alors que la nouvelle carte n'a été remise en cause ni par les juridictions administratives<sup>14</sup> ni par les pouvoirs publics, un premier bilan peut être dressé de la méthode retenue, des moyens mobilisés, et plus encore de la portée des changements opérés sur l'amélioration du fonctionnement du service public de la justice.*

*L'exemple de la carte judiciaire témoigne que la réforme d'un grand service public est possible (I), qu'elle peut avoir un coût initial maîtrisé (estimé en l'espèce à 413 M€) et que, nonobstant les critiques qu'elle a pu susciter dans un premier temps, et ses inévitables imperfections, elle est porteuse d'effets positifs (II).*

*Ces acquis, tant pour l'efficacité des juridictions que pour l'accès à la justice, justifient pleinement que soit poursuivie l'œuvre engagée pour adapter le réseau des tribunaux de commerce et des cours d'appel au schéma de l'organisation territoriale aujourd'hui en devenir (III).*

---

<sup>13</sup> Rapport de la Commission européenne pour l'efficacité de la justice (CEPEJ ; édition 2014 : données 2012), *Efficacité et qualité de la justice*, octobre 2014.

<sup>14</sup> Une centaine de requêtes ont été déposées contre le décret 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.

Le Conseil d'État a étudié l'ensemble de ces requêtes lors d'une audience du 3 février 2010. Il a rejeté les moyens relatifs à la procédure, en considérant notamment que le pouvoir réglementaire était bien compétent pour procéder à la réforme et que les diverses consultations avaient été régulièrement conduites. Il a en revanche annulé la suppression du TGI de Moulins, en se fondant sur l'éloignement d'avec le TGI de rattachement (Cusset), sur la proximité d'un établissement pénitentiaire et sur la localisation à Moulins, chef-lieu de département, des services de l'État et du conseil général, dont le concours est nécessaire au bon fonctionnement du service public de la justice. Il a également annulé la suppression des tribunaux pour enfants de Bourgoin-Jallieu et de Guingamp, en raison d'un vice de procédure tenant à la composition du comité technique paritaire.

## **I - Une réforme attendue et menée à bien**

Longtemps différée en raison de sa sensibilité<sup>15</sup>, cette réforme attendue a été engagée en 2007 et conduite à un rythme soutenu.

### **A - Une réforme d'une ampleur sans précédent**

Fixée pour l'essentiel en 1958<sup>16</sup>, la carte judiciaire est devenue progressivement inadaptée aux profondes évolutions économiques et démographiques qui ont marqué la France au cours de la seconde moitié du XX<sup>e</sup> siècle. Aussi était-il devenu impératif de la redessiner et de trouver un nouvel équilibre, non seulement pour tenir compte des données de l'aménagement du territoire, mais aussi, et surtout, pour assurer un meilleur fonctionnement du service public de la justice. Il s'agissait, en l'espèce, de veiller d'une part à ce que le juge soit plus proche du justiciable et d'autre part à ce que les juridictions disposent d'une taille critique suffisante pour permettre plus de collégialité et de spécialisation.

Décidée en 2007, la réforme a abouti, au terme d'un processus mené de manière aussi pressante que déterminée, à la suppression de 341 juridictions (dont 178 tribunaux d'instance), soit plus d'un quart des juridictions judiciaires.

En septembre 2014, les TGI de Tulle, Saumur et Saint-Gaudens étaient toutefois rouverts ainsi que des chambres détachées à Guingamp, Dôle, Marmande et Millau. Mais pour le reste, la réforme n'a pas été remise en cause<sup>17</sup>.

---

<sup>15</sup> Entre 1980 et 2007, dix rapports parlementaires ou de commissions d'experts ont recommandé une révision de la carte judiciaire.

<sup>16</sup> Les 2 902 justices de paix cantonales et les 351 tribunaux de première instance avaient alors été remplacés par 455 tribunaux d'instance et 172 tribunaux de grande instance.

<sup>17</sup> Ces réouvertures font suite aux décisions prises par le Gouvernement à la suite des travaux de la « Mission sur l'évaluation de la carte judiciaire » conduite par Serge Daël et chargée d'examiner la situation de huit TGI supprimés.

**Tableau n° 1 : bilan des suppressions et création de juridictions**

Juridictions et services	Nombre avant réforme	Suppressions	Créations	Nombre après réforme
Cours d'appel	35	0	0	35
Tribunaux de grande et première instance	186	23	0	163
Tribunaux d'instance	473	178	7	302
<i>Greffes détachés</i>	86	85	0	1
<i>Bureaux du livre foncier</i>	46	35	0	11
Juridictions de proximité	474	178	7	303
Conseils de prud'hommes	271	62	1	210
Juridictions commerciales	225	78	6	153
<b>Total (hors juridictions de proximité, greffes détachés et bureaux du livre foncier)</b>	<b>1190</b>	<b>341</b>	<b>14</b>	<b>863</b>

Source : Ministère de la justice

### 1 - Une refonte fondée avant tout sur des critères d'activité

Pour redessiner la carte judiciaire, l'analyse préparatoire de la « mission carte judiciaire », placée auprès du secrétaire général du ministère de la justice, s'est fondée, à titre principal, sur des critères d'activité.

Pour les tribunaux de grande instance (TGI), le seuil d'activité a été fixé à 1 550 affaires civiles (hors référés) et/ou 2 500 affaires pénales poursuivables. L'évolution démographique ainsi que les avis exprimés par les chefs de cour ont également été pris en compte. De plus, quel que soit le niveau d'activité, les TGI ont été maintenus quand il n'y en avait pas d'autre dans le département, ou qu'un établissement pénitentiaire de plus de 400 places figurait dans leur ressort.

Pour les tribunaux d'instance (TI) et les juridictions de proximité, le seuil d'activité minimal a été fixé à 615 affaires civiles nouvelles par an et par magistrat. Mais tous les TI situés au siège d'un TGI, ou dans les villes où le TGI était supprimé, ou situés à plus d'une heure du TI de rattachement, ont été maintenus.

Enfin, les conseils de prud'hommes (CPH) dont l'activité était inférieure à 300 affaires nouvelles par an n'avaient pas vocation à être

maintenus. Ce seuil a été fixé à 400 procédures contentieuses pour les tribunaux de commerce.

Les cartes n° 1 et 2 illustrent les implantations des tribunaux de grande instance, des tribunaux d'instance et des juridictions de proximité avant et après la réforme.

## 2 - Une méthode volontariste mais contestée

Les délais accordés à la mission chargée de la réforme de la carte judiciaire ont été des plus courts : mise en place en juin 2007<sup>18</sup>, ses propositions devaient être remises au plus tard le 15 octobre 2007, concertation comprise, pour une mise en œuvre dès janvier 2008.

La publication dans la presse de documents de travail donnant la liste des juridictions dont la suppression était envisagée, avant même que les chefs de cour et les membres du comité consultatif n'aient rendu leurs propres conclusions, a pu laisser penser que la consultation n'avait qu'un caractère formel, même si, *in fine*, la Chancellerie est revenue sur la suppression de 3 TGI, 65 TI, 11 CPH et de quelques greffes détachés.

Par ailleurs, passée son installation par la garde des Sceaux le 27 juin 2007, le comité consultatif, composé des représentants du monde judiciaire, n'a plus jamais été réuni. La ministre a préféré organiser une tournée des cours d'appel pour présenter et rendre publique la nouvelle organisation. Cette méthode n'a pas manqué de susciter des critiques : contestations de la part des barreaux, démission de plusieurs membres du comité consultatif, protestation du président de l'association des petites villes de France.

Enfin, la réforme relevant du pouvoir réglementaire, elle n'a pas été examinée par le Parlement. Ce dernier s'est toutefois prononcé sur son financement à l'occasion de la discussion du projet de loi de finances pour 2008. La réforme a également été présentée, à la fin de l'année 2007, à la délégation à l'aménagement et au développement durable du territoire de l'Assemblée nationale.

---

<sup>18</sup> Lettre de mission adressée le 6 juin 2007 au secrétaire général du ministère.

### Carte n° 1 : implantation des tribunaux de grande instance, tribunaux d'instance et juridictions de proximité avant réforme



Source : Ministère de la justice – Direction des services judiciaires

**Carte n° 2 : implantation des tribunaux de grande instance, tribunaux d'instance et juridictions de proximité après réforme**



Source : Ministère de la justice – Direction des services judiciaires

En revanche, la réforme de la carte des tribunaux de commerce et des conseils de prud'hommes s'est déroulée de façon nettement plus consensuelle. Reprenant, pour une large part, les propositions de la conférence générale des juges consulaires et du conseil national des greffiers des tribunaux de commerce, la nouvelle carte des tribunaux de commerce a été bien acceptée. De la même façon, celle des CPH a donné satisfaction aux syndicats sur deux points essentiels : le maintien du nombre total de conseillers et l'assurance que la présidence des conseils n'échoirait pas à des juges professionnels.

## **B - Un accompagnement social significatif et équitabement réparti**

Le plan d'accompagnement social de la réforme s'est conformé aux dispositions de droit commun<sup>19</sup>, moins généreuses pour les agents que le souhait initial de la Chancellerie.

Mais si le personnel du ministère de la justice n'a pas été privilégié, il n'a pas été pour autant défavorisé. Ainsi, le versement de la prime de restructuration n'a pas été subordonné à un changement effectif de résidence familiale ; il n'a pas non plus été modulé en fonction des distances, comme cela a pu être le cas dans d'autres ministères.

Au total, 1 196 magistrats et fonctionnaires ont bénéficié de la prime de restructuration, pour un montant total de 14,8 M€.

Par ailleurs, ces primes de restructuration ont été complétées par des mesures d'avancement et de promotion au choix des greffiers en chef et greffiers concernés. Le personnel titulaire d'une bonification indiciaire s'est également vu accorder le maintien, sous forme de prime, du montant de l'indemnité perçue avant la réforme, pour une durée de deux ans.

Le bon aboutissement de la réforme de la carte judiciaire a ainsi été rendu possible grâce à un plan d'accompagnement significatif et équitabement réparti.

---

<sup>19</sup> Arrêté du 17 avril 2008 fixant le montant maximal de la prime de restructuration à 15 000 €, cumulable avec une prime de mobilité du conjoint.

## **II - Une charge budgétaire maîtrisée**

Le coût de la mise en œuvre de la réforme de la carte judiciaire est demeuré dans les limites qui lui avaient été fixées, pour un résultat globalement conforme aux objectifs. Bien que la réforme ne poursuivît pas ce but, elle a par ailleurs permis des économies de fonctionnement.

### **A - Le respect de l'enveloppe budgétaire initiale**

Pour mener à bien la réforme, le Premier ministre a notifié à la garde des Sceaux, en juillet 2008, une enveloppe globale de 410 M€ d'autorisations d'engagement (dont 375 M€ sur le volet immobilier) pour la période 2008-2011. S'y ajoutaient les 47 M€ déjà engagés en 2008, soit une enveloppe totale de 457 M€. À quelques ajustements près, ce montant a été repris dans le projet de loi de finances pour 2009.

Selon la Chancellerie, le coût global de la réforme, sur la période 2008-2017, serait de 376 M€, soit un peu moins que les estimations initiales.

Le principal poste de dépenses concerne le volet immobilier (329 M€), qui tient compte à la fois des projets d'acquisitions, de constructions et de restructurations, mais également des prises à bail.

S'y ajoutent les dépenses de fonctionnement liées à la réorganisation (menus travaux d'aménagement, déménagements, locations provisoires, nettoyage des locaux libérés) pour 27 M€, ainsi que les dépenses d'accompagnement social de la réforme à destination du personnel (15 M€) et des avocats (5 M€<sup>20</sup>) des ressorts ou juridictions restructurés.

Ce chiffrage de 376 M€ ne tient néanmoins pas compte de dépenses financées sur d'autres crédits, qui doivent être réintégrés dans le coût global : dépenses financées sur le plan de relance de l'économie (19 M€), coûts de location dépassant le terme de la réforme (13,5 M€), implantations de « maisons de la justice et du droit » (1 M€), investissements antérieurs dans des juridictions supprimées (3,5 M€), recréation en 2014 de sites supprimés en 2009 (coût indéterminé).

---

<sup>20</sup> Les avocats installés dans les ressorts supprimés ont bénéficié d'aides à l'adaptation de leur activité professionnelle.

Au total, le coût budgétaire de la réforme s'élève, selon les estimations de la Cour, à 413 M€, montant proche des estimations initiales et conforme à l'enveloppe notifiée par le Premier ministre en 2008.

Toutefois, alors que le financement du volet immobilier de la carte judiciaire devait reposer pour moitié sur l'apport du compte d'affectation spéciale – *gestion du patrimoine immobilier de l'État*, le calendrier de réalisation et le rendement des cessions de bâtiments ont conduit, dès 2009, à privilégier un financement intégral sur les ressources budgétaires du ministère. Or, sur la période 2005-2013, la tendance des dépenses d'investissement du ministère est demeurée inchangée, ce qui signifie que la mise en œuvre de la réforme, réalisée à enveloppe constante, n'a pas entraîné de gonflement de ce poste.

## **B - La rationalisation du parc immobilier**

### **1 - Une remise à niveau conduite avec diligence**

La réforme engagée s'est traduite par la suppression de 437 implantations judiciaires (y compris greffes détachés et bureaux du livre foncier) et la création de 14 juridictions<sup>21</sup>. Il en est résulté 119 opérations immobilières provisoires et 333 opérations définitives.

Face à l'ampleur de ces opérations immobilières, la Chancellerie a été réactive, non seulement dans ses arbitrages, mais aussi dans le versement des crédits nécessaires à l'engagement des travaux. Alors que les contours de la nouvelle carte ont été annoncés en juin 2007 et que les décisions ont été arbitrées avant la fin de cette même année, dans 65 % des cas, les travaux ont pu débuter dans le courant de l'année 2008.

Par ailleurs, la réforme s'est traduite par des améliorations, plus rapides qu'à l'accoutumée, de la qualité du parc immobilier, qu'il s'agisse de la fonctionnalité des locaux, de leur accessibilité, notamment pour les personnes à mobilité réduite, ou de leur sécurité.

---

<sup>21</sup> Sept tribunaux d'instance, un conseil de prud'hommes et six tribunaux de commerce par rapport aux premières évaluations.

## 2 - Une utilisation plus économe des surfaces

La diminution de 3 % des surfaces des bâtiments judiciaires a permis de réduire les dépenses d'entretien courant de 7 % : de 63,43 M€ en 2008, elles ont été ramenées à 58,95 M€ en 2012.

Au sein des dépenses de fonctionnement courant, la part des dépenses de structure (loyers, fluides) est passée de 50 % en 2008 à 47 % en 2009, démontrant ainsi l'impact positif en gestion des rationalisations immobilières.

Bien qu'inégales, les économies réalisées localement tendent à confirmer les données agrégées au plan national, comme le montrent les exemples suivants :

- la cour d'appel de Rennes évalue à 333 000 € par an les économies de fonctionnement permises par la réforme en comparant les coûts de fonctionnement avant et après réforme, soit une baisse de 9 % ;
- dans le ressort de la cour d'appel de Nancy, la différence constatée entre les coûts de fonctionnement actuels et les coûts antérieurs à la réforme s'élève à 629 000 € par an, soit plus de 50 % d'économie ;
- quant à la cour d'appel de Rouen, bien que plus limitée en valeur, la diminution s'élève à 134 000 € par an, soit 17 % d'économie.

Dans ces mêmes ressorts, les surcoûts liés à l'abandon de bâtiments occupés à titre gratuit sont plus que compensés par les économies réalisées par ailleurs.

Au plan national, les économies de fonctionnement liées à la réforme s'élèvent en rythme annuel à 9,1 M€<sup>22</sup>, toutes choses égales par ailleurs.

Toutefois, les coûts de location liés à la réforme continuent de progresser, à la faveur notamment de l'actualisation périodique des montants de loyers<sup>23</sup>. Cette évolution oblige à envisager avec prudence les conséquences à long terme de la réforme sur ce chapitre.

Enfin, il ne peut être omis dans le bilan économique de la réforme que 241 sites, d'une superficie totale de plus de 87 000 mètres carrés, ont

---

<sup>22</sup> 92 % de ce montant au titre des dépenses de fonctionnement courant ; 8 % au titre des locations immobilières. 55 % des économies résultent de la restructuration des TI ; 38 % de la restructuration des TGI.

<sup>23</sup> 130 000 € en 2008, 1,54 M€ en 2009, 3,19 M€ en 2010 et 3,4 M€ à partir de 2011.

été rétrocédés aux collectivités locales. Celles-ci devront donc en assurer la reconversion et l'entretien sur leurs propres budgets.

### **3 - Des effets collatéraux d'une ampleur limitée**

Malgré la cohérence d'ensemble du dispositif immobilier, les suppressions de juridictions ont parfois concerné des sites qui avaient fait l'objet de travaux de réhabilitation récents (par exemple, la réhabilitation des tribunaux d'instance d'Hyères-les-Palmiers, pour un coût de 750 000 €, ou de Clichy, pour 970 000 €).

De même, parmi les opérations initialement prévues dans le cadre de la réforme, plusieurs ont été abandonnées, occasionnant pour certaines des dépenses irrécupérables : restructuration du palais de justice de Saint-Brieuc (dépenses totales : 369 000 €), projet de cité judiciaire de La Rochelle (dépenses totales : 211 000 €), fusion des TGI de Bourgoin-Jallieu et Vienne dans un nouveau tribunal à Villefontaine.

Les réorganisations ont aussi conduit, dans une trentaine de villes, à la dispersion de sites judiciaires autrefois rassemblés dans un seul palais de justice. Par exemple, le tribunal de commerce, le conseil de prud'hommes et le tribunal d'instance d'Amiens ont quitté le TGI. Le TC de Beauvais a quitté les locaux du tribunal d'instance. Le TI et le TC d'Épinal ont quitté le TGI, de conception pourtant récente. À Angoulême, le greffe est séparé de la juridiction. En tout, près de 40 services ou juridictions ont été ainsi délocalisés.

## **C - Une répartition plus équilibrée des ressources humaines**

Si la réforme de la carte judiciaire n'avait pas pour objectif premier de réduire l'effectif des services judiciaires, des économies ont néanmoins été réalisées en gestion, à travers des suppressions de postes devenus vacants et des redéploiements de postes.

Dans les TGI, la réforme s'est traduite, au plan national, par une répartition plus homogène des magistrats, permise par les mutualisations opérées dans les juridictions restructurées (45 postes). L'effort a porté en majorité sur les magistrats du parquet, pourtant moins nombreux au départ. Ainsi, l'effectif des magistrats dans les TGI concernés par la réforme a été réduit, ce qui n'a pas été le cas dans les autres TGI.

De même, dans les tribunaux d'instance et malgré les 178 fermetures de juridictions, l'effectif réel de magistrats est resté stable (830 magistrats). Cette situation a permis d'une part, de répondre à l'objectif de réduction de l'isolement de certains magistrats de petits tribunaux et d'autre part, de rapprocher l'effectif réel de l'effectif théorique.

Par ailleurs, la réforme a abouti, dans l'ensemble des juridictions, grâce à des redéploiements, à une répartition plus uniforme de l'effectif des greffiers en chef et fonctionnaires de catégorie A, dont la baisse était par ailleurs prévue au schéma d'emploi 2008-2012<sup>24</sup>. Quand bien même la réduction des effectifs n'était pas un objectif de la réforme, celle-ci l'a rendue possible pour les fonctions d'encadrement occupées par ces fonctionnaires dans les tribunaux d'instance et de grande instance restructurés. Ces évolutions s'accompagnent par ailleurs d'une réduction sensible de l'effectif des personnels de catégorie C dans tous les tribunaux.

Toutefois, il n'est pas possible de déterminer avec exactitude, parmi les suppressions d'emplois, celles qui sont directement imputables à la réforme et qui constituent, à ce titre, une véritable économie en gestion. Sous cette réserve, la tendance à la diminution de l'effectif et de la masse salariale dans les juridictions concernées par la réforme s'élève, toutes catégories de personnel confondues, à un montant supérieur à 16 M€ par an (au regard d'une masse salariale de 2 Md€ en 2013). Cette somme doit se comprendre comme un maximum, dont une part, non évaluée, n'est pas imputable à la réforme.

### **III - L'amélioration progressive du fonctionnement des juridictions**

#### **A - L'inégale évolution des performances**

La qualité de la justice ne saurait être ramenée à la seule rapidité de jugement, ni à la seule capacité d'une juridiction à répondre à

---

<sup>24</sup> Alors que le taux d'encadrement s'élevait à 6,18 % dans les TGI restructurés et à 5,50 % dans les autres avant la réforme, il s'établit désormais à 6 % dans les deux catégories de TGI.

l'ensemble des demandes des justiciables. Pour autant, ces éléments en constituent des indices objectifs et mesurables. Sans sous-estimer les limites de ces indicateurs, la portée de la réforme de la carte judiciaire peut être appréciée à la lumière des tendances de l'activité des juridictions de 2008 à 2012.

### **1 - Une meilleure productivité des tribunaux de grande instance**

Si l'on constate dans toutes les juridictions un léger accroissement du délai de jugement, les juridictions concernées par la réforme demeurent, de ce point de vue, plus performantes que les autres. De plus, en 2008 et 2009, seules trois juridictions de rattachement avaient un délai de traitement inférieur à celui des juridictions devant leur être rattachées. En 2010 et 2011, les proportions sont équivalentes. En 2012, les juridictions de rattachement plus performantes que ne l'étaient en 2009 les juridictions rattachées sont nettement majoritaires (60 %).

De même, le taux de couverture des affaires nouvelles dans les juridictions concernées par la réforme est désormais supérieur à celui constaté dans les autres. En 2012, les taux de couverture observés dans les juridictions de rattachement sont meilleurs que ceux observés en 2010 dans les juridictions supprimées dans les trois quarts des cas.

Ainsi, la réforme de la carte judiciaire a eu des effets positifs sur la productivité des tribunaux de grande instance, qui profitent, dans la majorité des cas, à l'ensemble du ressort restructuré.

### **2 - Des délais qui continuent à se dégrader dans les tribunaux d'instance**

Les délais de traitement des tribunaux d'instance, toutes juridictions confondues, ont progressivement et régulièrement augmenté depuis 2008. Cette hausse est plus sensible pour les juridictions concernées par la réforme : à partir de 2011, elles ont vu leurs délais s'allonger, alors qu'une baisse avait pu être observée en 2010, année de la fusion.

De même, la part des juridictions absorbantes présentant des délais de traitement meilleurs que ceux des juridictions rattachées avant la réforme est passée de 50 % à 40 % entre 2010 et 2012.

Ainsi, dans les tribunaux d'instance, la réforme de la carte judiciaire n'a pas permis de contrecarrer la tendance générale à la détérioration des délais de traitement constatée sur l'ensemble du territoire. Cette dégradation, qui n'est pas propre aux tribunaux concernés par la réforme, traduit pour partie les difficultés d'absorption d'une ou plusieurs juridictions dont l'activité cumulée représentait une charge de travail équivalant à l'activité initiale de la juridiction de rattachement. Elle traduit aussi le surcroît d'activité que la crise économique, la réforme du contentieux du surendettement et, surtout, la réforme des tutelles sur les majeurs ont imposé à ces juridictions. Telle est notamment la situation qui a pu être observée à Rennes, Quimper, Nancy, Épinal, Rouen et Évreux.

### **3 - L'augmentation des délais dans les juridictions prud'homales**

Le délai de traitement des affaires des conseils de prud'hommes concernés par la réforme de la carte judiciaire (14,9 mois) était en 2012 meilleur que celui des autres CPH (15,5 mois). Ce délai s'est toutefois dégradé plus rapidement qu'ailleurs dans les CPH fusionnés. Il tend donc à rejoindre la moyenne nationale.

L'augmentation des délais de traitement dans les CPH est préoccupante : le nombre d'affaires nouvelles n'a cessé de diminuer depuis la mise en œuvre de la réforme, alors que le nombre de conseillers est resté globalement le même.

## **B - Des juridictions plus collégiales**

Le premier des objectifs de la réforme, tels que présentés par la garde des Sceaux en juin 2007, était de renforcer la collégialité et l'encadrement des jeunes magistrats. La réforme visait aussi une spécialisation accrue des juges.

Au plan national, les actions de mutualisation à proprement parler ont été très peu nombreuses.

La réforme a, néanmoins, fortement réduit le nombre de magistrats affectés seuls dans une juridiction et chargés de l'ensemble des contentieux. À défaut de garantir une meilleure spécialisation, cette évolution a mis fin à l'isolement professionnel que la réforme avait pour ambition de réduire. En 2008, il existait 273 tribunaux d'instance dans

lesquels n'était affecté qu'un seul ou aucun juge. En 2012, il ne reste que 78 juridictions de ce type.

## **C - Un service public de la justice mieux adapté aux évolutions démographiques**

La réussite de la réforme doit être examinée à la lumière de l'effet qu'elle a produit sur l'accès des citoyens à la justice et, corrélativement, de la propension des justiciables à faire valoir leurs droits.

Pour examiner cette question, la Cour s'est appuyée sur trois éléments : l'observation de la carte elle-même et des distances à parcourir ; l'examen de l'évolution du nombre d'affaires traitées par type de juridiction ; enfin, l'évolution des dépenses consacrées à l'aide juridictionnelle, qui s'adresse aux citoyens les plus modestes.

### **1 - Un maillage territorial cohérent avec les données démographiques**

La nouvelle carte judiciaire (voir carte n° 2) laisse persister des zones au sein desquelles la présence judiciaire est rare : tel est le cas par exemple de l'intérieur de la Bretagne, de l'est du Limousin, d'une partie de l'Auvergne et du sud de la Gironde. Certaines de ces zones ont perdu leur tribunal avec la réforme, mais d'autres n'en avaient déjà pas, ou plus, avant la réforme, sans que le besoin n'ait été ressenti de modifier cette situation.

Pour autant, si la réforme de la carte judiciaire a laissé des zones moins bien dotées, elles correspondent, en règle générale, à des régions de faible densité démographique, dans lesquelles la demande de justice ne peut suffire à alimenter l'activité d'une juridiction isolée. Il n'était donc pas illégitime, à la fois pour des raisons de gestion mais également de bonne administration de la justice, de chercher à organiser de manière plus rationnelle la bonne réponse judiciaire. Sur la base des choix faits en 2007, qui ont privilégié la rationalisation des implantations judiciaires, les arbitrages territoriaux rendus à l'époque s'accordaient assez bien avec les données démographiques.

Au demeurant, la réouverture des TGI de Tulle, Saumur, Saint-Gaudens et de quelques chambres détachées, décidée après la réforme, répond en partie aux critiques formulées sur ce point.

## **2 - L'évolution du nombre des affaires ne traduit pas d'effet d'éviction**

### *a) Les tribunaux de grande instance*

L'activité des TGI de rattachement a fortement chuté, à partir de 2010, par rapport à l'activité cumulée des juridictions regroupées en 2009. Cette chute s'est poursuivie en 2011 et 2012. Mais cette évolution doit être analysée avec prudence.

D'une part, l'évolution du nombre des affaires nouvelles dans les TGI (hors dossiers de surendettement, transférés aux TI en 2011, et dossiers de tutelle sur les mineurs, transférés aux TGI en 2009) suit une tendance identique dans les juridictions concernées par la réforme de la carte judiciaire et celles qui ne le sont pas. D'autre part, la baisse d'activité avait déjà commencé, dans les juridictions supprimées, avant la mise en place de la réforme. Elle atteint 6,5 % entre 2007 et 2010, alors qu'ailleurs l'activité augmente.

Ainsi, pour les TGI, il n'est pas démontré que la réforme ait pénalisé de façon significative les justiciables dans les régions où des juridictions ont été supprimées. Tout au plus peut-on noter que dans trois ressorts seulement (Agen, Saint-Brieuc et Clermont-Ferrand), la baisse est plus élevée que la moyenne.

Hormis ces trois cas, les baisses d'activité constatées sont conformes à celles observées sur le plan national et dans la continuité de celles observées avant 2011. Il existe aussi des cas dans lesquels l'activité juridictionnelle a crû après la fusion (La Rochelle, Évreux, Coutances).

### *b) Les tribunaux d'instance*

L'évolution de l'activité des tribunaux d'instance concernés par la réforme est semblable à celle constatée pour les tribunaux d'instance qui n'ont pas été touchés par la réforme. Ces derniers connaissent même, à partir de 2011, une baisse d'activité plus marquée que les juridictions concernées, au point que, en 2012, l'activité cumulée des secondes dépasse celle des premières alors qu'un écart inverse de plus de 20 000 affaires était relevé entre les deux catégories en 2008.

Par ailleurs, malgré la baisse amorcée depuis 2011, le niveau atteint en 2012 reste supérieur à celui de 2009 pour les juridictions affectées par la réforme, ce qui n'est pas le cas pour les autres.

Enfin, il n'existe pas de corrélation entre l'évolution de l'activité et l'accroissement de la durée de déplacement entre l'ancien et le nouveau siège de la juridiction.

Ainsi, pour les tribunaux d'instance, l'examen de l'évolution de l'activité comparée entre les juridictions concernées et non concernées par la réforme ne permet pas non plus de conclure à une éviction du contentieux liée à la réforme de la carte judiciaire.

### **3 - Une hausse des dépenses au profit des justiciables modestes**

L'aide juridictionnelle vise à assurer l'accès à la justice des personnes économiquement modestes. Elle obéit à des paramètres complexes et parfois contradictoires autant qu'à la spécificité des contextes locaux. Elle doit à ce titre être considérée avec précaution. Néanmoins, elle constitue un indice de l'impact de la réforme de la carte judiciaire, sinon sur l'accès au juge, du moins sur le recours à la justice.

Or, sur le plan national, entre 2007 et 2012, les dépenses d'aide juridictionnelle ont très fortement progressé. Les admissions à l'aide juridictionnelle ont, elles aussi, continué de progresser sur la même période. La tendance observée sur les seules juridictions supprimées, quoique moins marquée, est voisine.

D'une manière générale, l'examen de l'évolution des dépenses d'aide juridictionnelle ne conduit donc pas à affirmer que la réforme de la carte judiciaire ait entraîné une diminution des recours introduits par les justiciables économiquement modestes.

### **4 - De nouvelles modalités d'accès à la justice à améliorer**

#### *a) Les maisons de la justice et du droit de nouvelle génération*

Les maisons de la justice et du droit (MJD), qui ne sont pas des juridictions, « assurent une présence judiciaire de proximité ». Elles peuvent également contribuer au développement du traitement non juridictionnel des affaires.

Il y avait en 2008 122 MJD implantées principalement dans les zones urbaines sensibles et les quartiers éloignés des juridictions. La réforme de la carte judiciaire a institué des MJD dites de « nouvelle génération » (MJD-NG), ne comptant pour la plupart aucun greffier ou fonctionnaire du ministère de la justice et fonctionnant uniquement avec des agents mis à disposition par les collectivités territoriales.

L'activité y est trois fois plus faible que dans la moyenne des MJD traditionnelles.

De plus, l'activité des MJD est surtout orientée vers l'accès au droit (61 % des dossiers) et assez peu vers l'activité judiciaire proprement dite (34 %). Aussi les MJD-NG ne remplissent qu'à la marge un rôle de présence judiciaire de proximité, qui serait différent de celui qu'apporte un simple centre d'accès au droit.

De même, l'activité judiciaire est essentiellement pénale<sup>25</sup> alors que les tribunaux d'instance, dont elles compensent la suppression, traitent les affaires civiles.

Enfin, les « bornes visio-justice », implantées au sein des MJD-NG et permettant de contacter le greffe du tribunal de grande instance, sont en fait peu utilisées. Elles n'ont pas non plus apporté la preuve de leur utilité.

En conséquence, le bilan de la compensation apportée à la fermeture des juridictions par les MJD de nouvelle génération apparaît décevant. La réponse imparfaite de ces MJD aux objectifs fixés en 2007 appelle une réflexion sur les conditions matérielles de poursuite du déploiement de ce dispositif, dont le ministère a d'ores et déjà prévu l'extension tant du nombre que des missions.

#### *b) Les guichets uniques de greffe*

L'idée d'un guichet unique de greffe, permettant d'accomplir des formalités administratives en dehors du tribunal de jugement de l'affaire, remonte à 1997. Sa mise en application se limite, au sein d'un même tribunal, à rendre possible une série de démarches auprès d'un seul guichet.

Deux rapports<sup>26</sup> ont récemment préconisé une relance de ce dispositif. La formule du guichet unique ne peut cependant fonctionner

---

<sup>25</sup> Rendue possible par la présence d'un délégué du procureur.

que si des greffiers polyvalents sont formés pour animer l'ensemble des points de justice répartis sur le territoire, alors qu'ils sont aujourd'hui spécialisés par type de juridiction et que les postes localisés ne sont pas tous honorés. Elle implique par ailleurs le déploiement d'un infocentre des procédures civiles à la place des serveurs de chaque tribunal. Le projet n'en est actuellement qu'au stade de l'étude de sa conception et l'expérimentation de « l'accueil unique de la justice » dans cinq TGI à l'automne 2014 ne reposait, dans un premier temps, que sur des mutualisations limitées.

## D - Une réforme à poursuivre

La réforme s'est limitée en 2007 aux juridictions de première instance et n'a pas concerné l'organisation du contentieux. Cette option permettait d'aller vite, car elle pouvait être conduite par la voie réglementaire. Mais la réforme demeure inachevée et l'œuvre reste à poursuivre.

S'agissant tout d'abord des tribunaux de commerce, plus de la moitié des juridictions commerciales n'atteignent pas les 400 procédures contentieuses par an. Certains tribunaux ont une activité réduite, alors qu'ils sont implantés près d'un tribunal plus important. À cet égard, de nouveaux regroupements de tribunaux de commerce, qui permettraient de garantir une spécialisation adéquate pour les affaires les plus complexes, apparaissent souhaitables du point de vue de l'ordre public économique et de l'efficacité de la justice commerciale. Aussi la Cour réitère la recommandation qu'elle a formulée dans un référé du 13 mai 2013 d'approfondir la réforme de la carte des tribunaux de commerce.

En outre, en ce qui concerne les juridictions d'appel, la France compte 36 cours d'appel<sup>26</sup>, une chambre détachée de cour d'appel et un tribunal supérieur d'appel. Leurs ressorts sont très variables et ne coïncident ni avec les territoires des 22 régions actuelles, ni avec ceux des 9 interrégions des services déconcentrés du ministère de la justice, ceux

---

<sup>26</sup> *Pour une réforme pragmatique de la justice de première instance*, rapport d'information du Sénat n° 54, par Mme Virginie Klès et M. Yves Détraigne, 9 octobre 2013 et *Les juridictions du XXI<sup>e</sup> siècle, une institution qui, en améliorant qualité et proximité, s'adapte à l'attente des citoyens et aux métiers de la justice* ; Rapport à la garde des Sceaux du groupe de travail présidé par Didier Marshall, premier président de la cour d'appel de Montpellier.

<sup>27</sup> Une cour d'appel a été créée à Cayenne après la réforme.

de l'administration pénitentiaire et ceux de la protection juridique de la jeunesse. De même, dans les services judiciaires, les responsabilités budgétaires sont désormais concentrées au sein de dix budgets opérationnels de programme (BOP) couvrant chacun le ressort de plusieurs cours d'appel.

Une telle carte conduit à des chevauchements de compétences territoriales.

Le bien-fondé de cette organisation est en débat depuis longtemps. La nécessité de réduire le nombre des cours d'appel est reconnue. Dans son rapport public thématique de juillet 2013 relatif à l'organisation territoriale de l'État, la Cour relevait que ces découpages ne sont plus adaptés à la mise en œuvre de nombreuses politiques publiques, où l'action pénale joue un rôle de plus en plus essentiel. Elle recommandait de fixer pour objectif que les ressorts de cour d'appel coïncident avec le périmètre d'une région.

Cette recommandation n'a rien perdu de son actualité. Elle mérite désormais d'être étudiée et engagée dans la perspective du nouveau schéma de l'organisation territoriale<sup>28</sup> qui ramène de 22 à 13 le nombre de régions métropolitaines, et qui en renforce plus que jamais la pertinence.

La carte des cours d'appels doit, à cet égard, répondre à un double objectif de coordination.

Il est d'une part nécessaire de mieux organiser la participation des services judiciaires aux politiques publiques auxquelles ils contribuent, et qui sont pilotées au niveau régional. Faute d'une telle évolution, l'unité d'action de la justice serait fragilisée par l'intervention de plusieurs cours d'appel (ayant un ressort pouvant le cas échéant relever encore de deux régions administratives différentes) à une même instance régionale.

Il est d'autre part souhaitable que le ministère lui-même adopte une organisation administrative cohérente entre les services judiciaires et les autres directions à réseau, ce qui n'est actuellement pas le cas.

Des aménagements aux principes peuvent cependant être envisagés s'ils sont conformes à l'objectif d'un fonctionnement plus harmonieux des services judiciaires : le ressort d'une cour d'appel « Île-de-France »

---

<sup>28</sup> Organisation territoriale résultant de la loi du 16 janvier 2015 relative à la définition des régions, aux élections régionales et départementales et modifiant le code électoral.

pourrait ainsi être scindé, à l'image de l'option en vigueur sur le plan budgétaire.

De même, la fusion des responsabilités peut ne pas se traduire par l'abandon de l'ensemble des sites judiciaires actuellement occupés par les cours d'appel si, par exemple, la localisation d'antennes s'avère utile.

En tout état de cause, une simplification mérite d'être engagée afin, d'une part, de rationaliser le fonctionnement de la justice d'appel et d'autre part, de mutualiser les coûts de soutien des cours.

### **CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS**

*La réforme de la carte judiciaire a permis, pour un coût maîtrisé, une réorganisation profonde des juridictions et une accélération de leur rénovation immobilière. Les effets d'échelle ont également contribué à une meilleure répartition des ressources humaines entre les juridictions.*

*Malgré d'inévitables imperfections et de vives contestations internes et externes, la réforme de la carte judiciaire a ainsi globalement atteint les objectifs de rationalisation qui lui étaient assignés, sans nuire à la qualité de la justice. De ce point de vue, le contraste avec la carte des sous-préfectures ne peut qu'être souligné.*

*La réforme a, par ailleurs, été complétée par des modifications ultérieures ou concomitantes de l'organisation du contentieux. Des réflexions ont été récemment conduites pour approfondir cette démarche.*

*Toutefois, la réforme demeure inachevée : elle s'est limitée aux juridictions de première instance et n'a pas concerné les cours d'appel. De plus, parmi les modifications opérées, toutes n'ont pas atteint leur optimum.*

*Aussi la Cour recommande-t-elle :*

- 1. de revoir la carte des cours d'appel, en l'alignant au moins sur la carte des régions administratives, voire sur la carte interrégionale déjà retenue par les autres réseaux du ministère de la justice ainsi que par les services judiciaires pour la gestion budgétaire et comptable ;*
  - 2. d'approfondir la réforme de la carte des tribunaux de commerce dans les zones dotées de plusieurs tribunaux dont au moins un n'atteint pas la taille critique ;*
  - 3. d'adapter le fonctionnement des maisons de la justice et du droit de nouvelle génération aux objectifs que la réforme avait assignés à ces structures.*
-



## Réponses

Réponse de la garde des Sceaux, ministre de la justice .....	60
Réponse commune du ministre des finances et des comptes publics et du secrétaire d'État chargé du budget.....	62

## **RÉPONSE DE LA GARDE DES Sceaux, MINISTRE DE LA JUSTICE**

*Dans ce document, la Cour des comptes considère que « la réforme de la carte judiciaire a permis, pour un coût maîtrisé, une réorganisation profonde des juridictions et une accélération de leur rénovation immobilière ». Elle formule également plusieurs recommandations pour l'avenir.*

*Je prends acte des observations favorables de la Cour quant à l'efficacité et l'efficience des services du ministère dans la mise en œuvre de la réforme.*

*Toutefois, je tiens à rappeler que la carte judiciaire doit avant tout répondre au besoin d'accessibilité des citoyens à la justice. Or cette réforme, décidée sans concertation initiale, a entraîné une importante dégradation de l'accès au droit des justiciables, conduisant à réduire le nombre de saisines du juge sur certains territoires. C'est pourquoi, j'ai confié, en novembre 2012, à M. Serge Daël, conseiller d'État honoraire et Président de la commission d'accès aux documents administratifs, la présidence d'une mission chargée de réexaminer la situation de huit des vingt-deux tribunaux de grande instance supprimés par la réforme de 2008, à partir des conclusions du rapporteur public rendues lors de l'examen de la légalité des décrets de suppression de ces juridictions en février 2010. À la suite de son rapport, j'ai décidé la réouverture des tribunaux de grande instance de Tulle, Saumur et Saint-Gaudens ainsi que la création de chambres détachées à Guingamp, Dôle, Marmande et Millau, à partir de critères clairs, précis et transparents. Ces réouvertures et créations sont effectives depuis septembre dernier, corrigeant ainsi les principales difficultés introduites par la réforme.*

*C'est dans ce même souci de renforcer l'accès des citoyens au droit et au juge que j'ai supprimé le timbre de 35 euros dans la loi du 29 décembre 2013 de finances pour 2014.*

*J'ai également souhaité que l'accès au droit et à la justice soit amélioré dans le cadre du projet Justice du 21<sup>ème</sup> siècle qui vise en priorité à placer le citoyen au cœur du service public de la Justice. Ainsi, un service d'accueil unique est en expérimentation dans les ressorts des tribunaux de grande instance de Bobigny, Brest, Dunkerque, Privas et Saint-Denis de la Réunion. Grâce à cet accueil unique, il sera possible d'obtenir des informations sur sa procédure et d'en effectuer le suivi, quel*

*que soit le lieu du contentieux. Cette expérimentation a vocation à être étendue dès avril 2015 puis généralisée.*

*Le réseau des maisons de la justice et du droit (MJD) et des points d'accès au droit, outil de proximité indispensable, sera modernisé et renforcé. Au sein des MJD, la conciliation, la médiation et l'intervention des professionnels de l'administration pénitentiaire, de la protection judiciaire de la jeunesse et des délégués du procureur seront développées. Enfin, j'ai décidé d'affecter un greffier dans chaque MID ce qui permettra d'assurer véritablement une présence judiciaire de proximité comme le souhaite la Cour.*

*Pour faciliter la communication entre les citoyens et les juridictions, il est aussi prévu de mettre en œuvre, en matière pénale et civile, et si les parties en sont d'accord, les convocations et notifications par courriels ou SMS. Enfin, un portail Internet intitulé Portalis sera mis en place fin 2015 ; d'abord à visée informative il permettra ensuite aux citoyens de suivre l'évolution de leur procédure sur internet.*

*En ce qui concerne la carte judiciaire, la Cour des comptes recommande la diminution du nombre de cours d'appel et l'approfondissement de la réforme des tribunaux de commerce par la création de tribunaux spécialisés dans les zones dotées de plusieurs tribunaux dont au moins un n'atteint pas la taille critique.*

*Il est indiqué à la Cour que le Gouvernement a annoncé le dépôt prochain au parlement d'un projet de loi portant la création de tribunaux de commerce spécialisés. Le dispositif envisagé est de spécialiser certains tribunaux de commerce pour les affaires les plus importantes et les plus sensibles. Seront examinées dans ces tribunaux les procédures collectives concernant des entreprises dépassant le cadre strictement local ou dans l'intérêt d'une bonne administration de la justice. Leur compétence territoriale correspondra au ressort d'une cour d'appel.*

*D'une façon plus générale, je considère que l'évaluation des besoins de justice ne peut être effectuée sans association des acteurs et des élus locaux des territoires. Aussi, dans le cadre du projet Justice du 21ème siècle, les attributions du Conseil national de l'aide juridique seront élargies pour que celui-ci puisse faire des recommandations annuelles sur les besoins des territoires en matière de justice et de droit. Il se fondera sur une évaluation statistique, géographique, démographique et économique concertée avec les magistrats et fonctionnaires, les professions du droit, les parlementaires et les élus locaux.*

*J'ai également souhaité que soit expérimentée la création de conseils de juridiction auprès des cours d'appel et des tribunaux de grande instance. Présidés par les chefs de juridiction, ils réuniront les magistrats et fonctionnaires de la juridiction, des représentants locaux de l'administration pénitentiaire et de la protection judiciaire de la jeunesse, des élus, des organisations syndicales, des représentants locaux de l'État, des associations et des professions du droit. Ces conseils auront vocation à réfléchir sur les problématiques transversales telles que l'aide juridictionnelle, l'accès au droit, l'accès à la justice, la conciliation et la médiation et l'aide aux victimes.*

*Garantir l'accès du citoyen au service public de la justice, s'assurer d'une présence équitable sur le territoire tout en prenant en compte les évolutions démographiques, sociales et économiques, ouvrir la justice à la société : tels sont les objectifs que j'ai fixés et que je compte mettre en œuvre à court terme à travers le projet Justice du 21<sup>e</sup> siècle.*

---

**RÉPONSE COMMUNE DU MINISTRE DES FINANCES ET DES  
COMPTES PUBLICS ET DU SECRÉTAIRE D'ÉTAT CHARGÉ DU  
BUDGET**

*Nous vous remercions pour ce travail précis, qui permet de mieux appréhender le coût global de la réforme de la carte judiciaire dans ses différentes composantes, dont en particulier le coût des investissements immobiliers et le coût de l'accompagnement social.*

*Nous partageons votre analyse selon laquelle le bilan de cette réforme est globalement positif. Cet exemple prouve qu'il est possible d'engager des réformes d'ampleur de l'organisation des services de l'État, pour un coût maîtrisé..*

---