



UNION SYNDICALE DES MAGISTRATS

33 rue du Four 75006 PARIS

Tel : 01 43 54 21 26

Fax : 01 43 29 96 20

E-mail : contact@union-syndicale-magistrats.org

Site : www.union-syndicale-magistrats.org

Le 7 mars 2012

BILAN DE LA REFORME DE LA CARTE JUDICIAIRE **OBSERVATIONS DE L'USM**

INTRODUCTION

L'ANNONCE BRUTALE D'UNE REFORME REALISEE SANS CONCERTATION

La réforme de la carte judiciaire a été annoncée par la Garde des Sceaux, Rachida DATI, en juin 2007 pour répondre à une commande présidentielle. Ont alors été mis en avant des impératifs tenant à l'intérêt des justiciables, à l'amélioration du fonctionnement des juridictions et à favoriser une bonne administration de la justice.

Un comité de réflexion était alors installé le 26 juin 2007. Les professionnels étaient invités à déposer leurs contributions avant le 1er octobre 2007 pour alimenter les travaux de ce comité qui devait ensuite se réunir pour débattre des orientations de ce projet compte tenu des implications considérables qui allaient en résulter.

Les contributions versées ont été très nombreuses, étayées, et ont alimenté très rapidement les pages de l'intranet de ministère de la Justice consacrées à la réforme de la carte judiciaire, et ce malgré la période de vacances judiciaires pendant laquelle était entamée cette consultation. Elles émanaient de chefs de cours, de juridictions, des barreaux, des chambres des notaires, des huissiers, des organisations syndicales, associations professionnelles....

Nombreux étaient en effet les professionnels qui, depuis plusieurs années, espéraient et avaient pensé une réforme de la carte judiciaire de 1958 afin de permettre une adaptation à la société et à la

justice du XXIème siècle.

L'USM avait pour sa part manifesté une approche responsable et pragmatique selon deux axes de réflexion :

- la notion de « taille efficiente de juridiction » :
en observant que la taille optimale d'un Tribunal de Grande Instance devait être réfléchie pour envisager, pour l'essentiel, des juridictions de taille moyenne après le constat selon lequel les très petites juridictions sont celles dans lesquelles la qualité d'accueil des justiciables et les délais de traitement étaient les plus satisfaisants mais connaissant de manière récurrente des difficultés statutaires compte tenu du nombre restreint de magistrats et de l'incompatibilité d'exercice de certaines fonctions entre elles, et qu'à l'inverse, les juridictions de taille excessive connaissent d'importants retards et entraînent un fonctionnement mécanique où le justiciable se sent perdu) ;
De même, la réflexion aurait pu utilement inclure l'implantation et le ressort des Cours d'appel ;
Un réel travail de réflexion aurait pu conduire non seulement à des suppressions mais aussi à des redécoupages de ressorts judiciaires et pourquoi pas des créations de juridictions là où elles étaient utiles ;
- la dualité entre pôles spécialisés et juridictions de proximité : les pôles regroupant les contentieux techniques pour assurer la sécurité juridique, et le maintien de juridictions de proximité assurant l'accessibilité au justiciable dans tous les contentieux du quotidien et notamment les contentieux relevant jusque-là des tribunaux d'instance, les contentieux de la famille et des mineurs.

C'est donc avec déception et colère que tous les acteurs de la justice ont accueilli la diffusion de la nouvelle carte judiciaire dans le quotidien Le Monde du 30 septembre 2007, suivie à compter du 10 octobre d'un tour de France de la Garde des Sceaux pour annoncer dans chaque cour d'appel, la liste des juridictions supprimées, sans mise en perspective, sans arguments concrets ou critères communs aux suppressions ainsi imposées.

C'est dans ce contexte que s'organisait la mobilisation des professionnels, notamment par l'organisation de manifestations locales au gré des déplacements de la garde des Sceaux et nationales (le 29 novembre 2007).

Elle était immédiatement décrite par le ministère comme un refus de changement et la preuve d'un grand conservatisme chez des professionnels sclérosés.

Elle n'était pourtant que la réponse au profond mépris manifesté à leur égard par le Garde des Sceaux, dans le cadre de cette fausse concertation à laquelle ils auraient aimé pouvoir prendre part et de cette réforme menée dans l'urgence et sans réflexion globale dans l'intérêt des justiciables et dont ils se sentaient déposés.

Elle était aussi la marque de l'incompréhension face aux incohérences de la réforme puisque :

- aucun critère n'était clairement affiché, des juridictions de taille et de niveau d'activité équivalents étaient pour certaines maintenues, pour d'autres supprimées, parfois en considération de la couleur politique de l'élu local ;
- la réforme annoncée entraînait la désertification judiciaire de certaines régions obérant parfois l'accès du justiciable à son juge, notamment dans les zones les plus rurales, enclavées, ou aux conditions de transport les plus difficiles ;
- au prétexte de rationalisation et d'économies d'échelle des bâtiments mis à disposition gratuitement ont été restitués aux conseils généraux ou aux mairies, l'absorption par l'autre juridiction nécessitant tantôt de vastes travaux d'agrandissement, tantôt l'acquisition ou la

location au prix fort de nouveaux bâtiments ;

Tous s'accordaient sur le fait qu'une réforme d'une telle ampleur, si nécessaire et souhaitée soit elle nécessitait un temps de réflexion et d'élaboration plus important pour mieux évaluer l'impact budgétaire et humain, ainsi que les conséquences sur le traitement des procédures.

UN CALENDRIER PRECIPITE

Lors de l'annonce de la réforme, celle-ci devait conduire à la fermeture de 387 des 1 206 juridictions existantes (tribunaux de grande instance, tribunaux d'instance, tribunaux de commerce, conseils de prud'hommes), (soit 32 %) dont :

- 21 tribunaux de grande instance, fermés au 31 décembre 2010 (12%)
- 178 tribunaux d'instance, fermés au 31 décembre 2009 (50%)
- 63 CPH (23%)
- 55 tribunaux de commerce ou chambres commerciales (29 %).

L'USM n'abordera dans la présente note que l'impact sur les TI et TGI, ne disposant pas de suffisamment de données objectives concernant la réforme des Tribunaux de Commerce et Conseils de prud'hommes. Néanmoins, l'essentiel des observations formées concernant l'impact pour les justiciables de la fermeture des juridictions de proximité que constituent les tribunaux d'instance sont valables également pour les CPH

La réforme s'est appliquée selon un calendrier variable, certains TI ou TGI fermant par anticipation, n'ayant plus les moyens de fonctionner du fait des mutations anticipées des fonctionnaires et magistrats, l'affectation de placés n'étant pas toujours possible ni satisfaisante, ou encore pour des questions immobilières (baux arrivant à expiration, fin de la mise à disposition à titre gracieux...).

Les TI ont fermé de manière progressive tout au long de l'année 2009.

Certaines suppressions de TGI ont été anticipées par rapport à la date de principe du 1er janvier 2011. Ainsi, dès septembre 2008, la Garde des Sceaux annonçait la fermeture anticipée de plusieurs juridictions : au 1er octobre 2009, deux TGI, ceux de Belley et Millau ; puis au 1er juillet 2010, le TGI de Péronne et celui de Bressuire le 06 septembre 2010.

Les personnels, magistrats et fonctionnaires, ayant demandé leur mutation, ces juridictions étaient en effet dans l'incapacité de fonctionner normalement. Ainsi, Péronne à compter de septembre 2009 ne fonctionnait plus qu'avec 3 magistrats au siège (dont le juge d'instance) et un au parquet, le nombre de juges placés sur la cour n'ayant pas été revu à la hausse en vue de la réforme (8 pour 8 TGI, dont deux qui fermaient), empêchant le fonctionnement normal de la juridiction.

Au 1er janvier 2011, 17 Tribunaux de Grande Instance étaient supprimés : Marmande, Abbeville, Saumur, Lure, Dole, Avranches, Hazebrouck, Tulle, Montbrison, Saint-Dié-des-Vosges, Rochefort, Dinan, Guingamp, Morlaix, Riom, Bernay et Saint-Gaudens.

Deux juridictions restent encore sous le coup d'une fusion incertaine : les TGI de Bourgoin-Jallieu et Vienne devaient fusionner au 1er juillet 2014 pour former une nouvelle juridiction positionnée à Villefontaine. Mais, l'avancée de ce projet reste problématique.

ETABLIR UN BILAN OBJECTIF UN AN APRES LES DERNIERES FERMETURES

Près de 5 ans après l'annonce de la réforme et plus d'un an après la fermeture des derniers TGI, aucun bilan officiel n'est fait par le Ministère de la Justice pourtant toujours enclin à se féliciter des réformes menées.

L'USM ne peut donc que se féliciter de la démarche du Parlement tant l'impact a été lourd sur les services, mais avant tout sur les justiciables et le service qui leur est fourni.

L'USM, après avoir été sur le terrain à la rencontre des personnes directement impactées dès l'automne 2007 et l'annonce des fermetures, a procédé, tout au long de l'année 2010 à la visite de 165 juridictions métropolitaines qui ont conduit à la rédaction d'un Livre Blanc sur l'état de la justice en France en 2010, publié en d'octobre 2010 (http://www.union-syndicale-magistrats.org/web/p361_livre-blanc-2010-l-etat-de-la-justice-en-france.html). Un chapitre y était consacré à la réforme de la carte judiciaire et a permis de mettre en avant les incohérences et les insuffisances de cette réforme, près d'un an après la fermeture des tribunaux d'instance et alors que les tribunaux de grande instance, voué à la fermeture en fin d'année 2010 étaient confrontés à d'importantes difficultés de fonctionnement, peu à peu désertés par les magistrats et fonctionnaires.

Elle a en outre recueilli des données concrètes et objectives, grâce à l'examen de documents accessibles sur le site du Ministère de la Justice, et aux données remontées des juridictions.

Un peu plus d'un an après la fermeture des tribunaux de grande instance, un nouveau bilan s'imposait. Dans ce but, l'USM a exploité les réponses apportées par ses Unions Régionales à un questionnaire qu'elle a élaboré en début d'année 2012.

L'USM a également conscience qu'un bilan ne peut se faire dans la précipitation et a donc attendu qu'une année soit écoulée pour examiner les conséquences de cette réforme.

L'USM a ainsi constaté que la réforme de la carte judiciaire, telle qu'elle a été exécutée, n'a finalement pas eu pour effet d'améliorer le fonctionnement de l'institution judiciaire et comprend mieux, même si elle le déplore, que le Ministre refuse de procéder de manière transparente à ce type de bilan.

LES CAS PARTICULIERS DES JURIDICTIONS MAINTENUES OU RETABLIES

Trois juridictions ont bénéficié d'un sort distinct : les TGI de MOULINS et VILLEFONTAINE et le TI de FOUGERES.

→ Le TGI de MOULINS

De nombreuses fermetures de juridictions ont fait l'objet de recours devant le Conseil d'Etat, notamment par les barreaux locaux, lourdement impactés ; l'USM s'y était d'ailleurs associée.

Par décisions du 19 février 2010, le Conseil d'Etat, sur le fondement de l'erreur manifeste d'appréciation, a décidé d'annuler les décrets, dont le décret n°2008-1110 du 30 octobre 2008, prévoyant la suppression du Tribunal de Grande Instance de Moulins, (le tribunal lui-même, le tribunal pour enfants et le tribunal de l'application des peines) alors que ce TGI devait être absorbé par celui de Cusset.

Toutefois, l'annonce de la fermeture avait entraîné le départ en mutation de nombreux agents et

magistrats. Alors que la circulaire de localisation pour 2010 prévoyait 22 personnels de greffe seuls 11 y étaient affectés tout au long de l'année, générant ainsi de réelles difficultés au quotidien.

A ce jour, les trois postes de magistrats du parquet sont pourvus, tout comme 10 des 11 postes de magistrats du siège mais seulement 18 postes de fonctionnaires sur les 23 prévus par la circulaire de localisation pour 2012.

→ Le TGI de VILLEFONTAINE

Depuis plusieurs années était avancée l'idée d'un unique tribunal dans le Nord Isère qui pourrait regrouper les TGI de VIENNE et BOURGOIN-JALLIEU. Des solutions immobilières étaient envisageables, notamment par l'utilisation du terrain sur lequel était sise l'ancienne prison de BOURGOIN-JALLIEU, adjacente au palais de justice et qui aurait permis la création d'une véritable cité judiciaire. 500 000 euros avaient d'ailleurs été dépensés en ce sens.... A perte.

Dans le cadre de la réforme de la carte judiciaire, un autre arbitrage a en effet été pris par Rachida DATI : l'absorption en fin d'année 2010 du TGI de BOURGOIN-JALLIEU par le TGI de VIENNE, lui-même devant être absorbé, en 2014, par un nouveau TGI devant se construire à VILLEFONTAINE, distant de quelques kilomètres de BOURGOIN-JALLIEU, dans une zone industrielle à l'écart de la ville, dépourvue de transports en commun.

L'incohérence de telle fermetures successives, entraînant autant de déménagements, transferts de dossiers et de compétence avait été mise en avant par tous les personnels, d'autant que les locaux du TGI de Vienne auraient nécessité de très importants travaux pour accueillir l'activité de BOURGOIN-JALLIEU.

Le projet de fermeture de BOURGOIN JALLIEU avait néanmoins été maintenu par le Ministère.

Néanmoins, de manière très surprenante, apparaissait sur le projet de nomination paru en juin un certain nombre d'affectations de magistrats dans ce TGI, pour le mois de septembre 2010, soit quelques mois à peine avant la fermeture annoncée.

L'USM s'en était émue auprès de la Directrice des Services Judiciaires, lors de la Commission Permanente d'Etudes du 5 juillet 2010.

C'est ainsi qu'a été annoncée le retrait du projet et le maintien des deux TGI dans l'attente de la construction du TGI de VILLEFONTAINE, qui pourrait ne pas être disponible pour la date prévue de 2014.

→ Les TI de VITRE et FOUGERES

La Bretagne a été sans aucun doute l'une des régions les plus impactées, avec la fermeture annoncée de 3 des 12 TGI et de 13 des 25 TI, parmi lesquels ceux de Vitré et Fougères.

De la même manière que pour BOURGOIN-JALLIEU, c'est par un étonnant appel à candidatures, fin août 2010, sur le poste de vice-président chargé du tribunal d'instance à Vitré, pourtant fermé depuis décembre 2009, que l'attention de l'USM a été attirée sur cette situation atypique.

La presse, locale et nationale, s'en est emparée et le porte-parole de la Ministre de la Justice annonçait alors que, nonobstant cet appel à candidatures, la question était à l'étude et que les élus locaux devaient s'accorder (parmi lesquels le député maire de Vitré, Pierre MEHAIGNERIE, ancien garde des Sceaux, qui depuis les annonces de fermeture clamait qu'il ferait rouvrir son tribunal d'instance).

Depuis le début des annonces le ministère avait toujours affirmé qu'il ne reviendrait sur aucune de ses décisions, pour ne pas rouvrir la « boîte de Pandore » et voir se multiplier les contestations, alors que fleurissaient les recours administratifs et qu'enflait la fronde des professionnels. Il était dès lors surprenant qu'une concertation soit envisagée et que le sort de certaines juridictions relève désormais d'arbitrages entre élus locaux.

La divulgation en octobre 2004 d'un courrier de Michèle ALLIOT MARIE à Pierre MEHAIGNERIE, daté du 3 août 2010 confirmait bien qu'elle avait donné gain de cause à ce dernier en vue de la réouverture du TI de Vitré et que seule la médiatisation de cette affaire avait modifié les projets.

Par la suite en effet, ce sont les élus, et non le ministère, qui, depuis la Préfecture de la Région Bretagne, ont annoncé qu'ils s'étaient accordés dans un souci de « solidarité d'arrondissement » sur la réouverture du tribunal d'instance... de Fougères, avec maintien d'un greffe détaché à Vitré (alors que tous les greffes détachés ont été supprimés en métropole).

Dans ces trois cas, en termes de gestion des ressources humaines, un certain nombre de personnels ont été lourdement impactés, notamment les fonctionnaires. En effet, avec un faible revenu, certains ont sollicité par anticipation leur mutation, assumant des frais de transport, de nourrice, etc... pour voir leur poste à nouveau proposé en CAP quelques mois plus tard, alors que leur ancienneté dans leur nouveau poste ne leur permettait pas de postuler à nouveau.

La réouverture de Vitré a nécessité de procéder en sens inverse à toutes les opérations de saisie informatique, de nouvelles convocations, de transferts de compétence entre les TI de Rennes, absorbant, et Vitré, rouvert, et recouvrant les anciens ressorts de Vitré et Fougères. Ce sont par exemple 3 000 dossiers de tutelle qu'il a fallu rechercher manuellement dans les stocks du TI de Rennes en vue de leur envoi à Fougères.

Surtout, alors que la réforme de la carte judiciaire avait pour but affiché la rationalisation des moyens :

- des indemnités ont été versées aux personnels acceptant de quitter la juridiction par anticipation, à fonds perdus puisque les juridictions ont été maintenues ;
- des dépenses immobilières ont été entamées dans les juridictions absorbantes, pour assurer le déménagement, etc... Ainsi, la fermeture de Vitré et Fougères et le transfert des dossiers à Rennes avait coûté 364 000 euros et la réouverture de Fougères a été chiffrée à 500 000 euros....

SECTION 1 : LES TRIBUNAUX D'INSTANCE

LA NEGATION DES CRITERES DE RATIONNALISATION DE METHODES ET DE MOYENS

Si des critères précis conduisant au maintien ou à la fermeture des juridictions n'ont jamais été énoncés clairement par le ministère, hormis peut-être la question de la rationalisation et des nécessaires économies d'échelle, c'est sans conteste sur la question des tribunaux d'instance que l'incohérence a été la plus évidente.

Ainsi, si la majeure partie des TI fermés n'occupait pas un magistrat à temps plein, ce critère a conduit à la fermeture de nombreux TI dans des zones rurales, mal desservies par les transports en commun, nécessitant pour le justiciable parfois plusieurs heures de route et entraînant un risque majeur de défaillance à l'audience.

Sans aucun doute, nombreux de ces justiciables, qui jusque-là agissaient en personne, bien que pouvant bénéficier de l'aide juridictionnelle, ont-ils désormais recours à un avocat, au prétexte qu'ils pouvaient bénéficier de l'aide juridictionnelle.

L'USM ne dispose pas de moyen de vérifier l'impact sur le taux de comparution à l'audience des justiciables des anciens ressorts des tribunaux supprimés ni sur l'évolution du nombre de dossiers dans lesquels le barreau intervient au titre de l'aide juridictionnelle quand le ministère d'avocat n'est pas obligatoire, mais une étude plus approfondie sur ces points mériterait d'être menée.

Le même critère de rationalisation et de regroupement des effectifs n'a par contre pas été retenu pour les TI parisiens, maintenus dans chaque mairie d'arrondissement alors pourtant que certains ne sont éloignés que de quelques dizaines de minutes de marche ou de quelques stations de métro et n'assurent pas toujours une ouverture quotidienne du greffe au public, faute d'effectifs.

Si une rationalisation était sans aucun doute nécessaire, il est incohérent que les justiciables soient amenés à faire parfois jusqu'à 4 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.

C'est aussi celle qui a le plus impacté les professionnels, 50 % des TI ayant été supprimés sur l'ensemble du territoire, l'essentiel des TI subsistants ayant eu à absorber un ou plusieurs TI, et l'activité des TGI en ayant également subi les conséquences.

BUDGET, IMMOBILIER, INFORMATIQUE

L'immobilier

Comme il a déjà été rappelé, de très nombreux tribunaux d'instance étaient hébergés gratuitement dans des locaux des conseils généraux ou des mairies, seules restant à charge du ministère de la justice les frais courants de fonctionnement.

Leur suppression a nécessité l'agrandissement des locaux existants ou l'achat ou la location de nouveaux locaux, avec des travaux d'adaptation à une activité juridictionnelle.

Dans certains sites, l'agrandissement n'a pas été possible (TI installés en centre-ville, dans des zones sans immeuble mitoyen disponible à la vente ou à la location, ou à des tarifs prohibitifs) et le tribunal d'instance est installé sur deux sites. C'est le cas à Lens, à Tarbes, à Montpellier, Bayonne, Metz, Limoges obligeant les personnels à transférer des dossiers pourtant confidentiels à chaque audience, leur faisant traverser la rue ou la ville sans aucune sécurité pour assurer la confidentialité des données qui y sont contenue et dans le plus total inconfort pour les personnels.

Les montants des loyers à charge des juridictions alors que les précédents locaux étaient mis à disposition gratuitement sont en outre éloquents sur l'ampleur des « économies » faites : 4 500 euros mensuels à Bayonne, 18 000 euros mensuels à Tours... A Epinal, l'absorption de 3 TI a nécessité que le TI et le Tribunal de Commerce soient externalisés dans un bâtiment loué 200 000 euros par an, non adapté : il s'agit du siège d'une agence bancaire, qui ne dispose pas de chambre du conseil ni de salle d'audience fonctionnelle, le greffe civil se trouve devant le couloir du Tribunal de Commerce et est très régulièrement sollicité pour l'orientation vers cette juridiction.

Il a fallu en outre financer les nombreux travaux d'aménagement, mise aux normes pour l'accueil du public...

Plusieurs des bâtiments mis en vente n'ont à ce jour pas trouvé d'acquéreur, localisés dans des zones rurales, peu attractives, souvent dans des états de délabrement important et nécessitant, au vu de leur précédente affectation, de nombreux travaux d'aménagement et de mise aux normes dont le coût peut apparaître prohibitif aux acquéreurs éventuels (désamiantage ...).

D'autres devaient être conservés en vue d'être transformés notamment en bureaux d'accès au droit, la réduction des budgets dédiés ayant mis à mal ces projets. Pourtant, nombreux sont les juges d'instance qui observent que cette absence d'interlocuteurs, d'intermédiaires (conciliateurs, maisons de justice....) fait obstacle aux procédures alternatives et aux règlements amiables des litiges.

Un problème crucial persiste : celui de la sécurité dans les tribunaux d'instance.

L'USM reconnaît à Rachida DATI un effort certain, bien qu'insuffisant, pour la sécurisation des juridictions, suite à plusieurs agressions commises en 2007 : installation de portiques de sécurité dans les TGI, recrutements d'agents de sécurité ou de réservistes... Les TI séparés du TGI n'étaient toutefois pas concernés par cet effort. Dans le cadre de la réforme de la carte judiciaire, même les TI installés au siège de l'ancien TGI ont perdu les personnels affectés à la sécurité et même lorsque le portique de sécurité a été maintenu sur place, il n'y a plus personne pour le faire fonctionner.

Ce sont pourtant dans les TI que les incidents sont les plus fréquents : justiciables souvent démunis financièrement ou intellectuellement, le recours au tribunal étant considéré comme la dernière chance, étrangers maîtrisant mal la langue, tutelles.... Autant de contentieux concernant directement les gens, sans l'interface d'un avocat, et générant d'importantes tensions tant les enjeux sont lourds.

L'impréparation des textes et l'impact sur les frais de justice

L'absence d'anticipation par le ministère a en outre entraîné un surcroît de travail et de frais postaux en l'absence de texte prévoyant la possibilité de renvoyer un dossier de la juridiction absorbante vers la juridiction absorbée. Toute procédure en cours dans la première a donc nécessité un travail supplémentaire pour procéder aux nouvelles convocations émanant de la nouvelle juridiction, grevant d'une part le temps de travail du greffe et d'autre part le budget des frais de justice au titre des frais postaux, l'essentiel des convocations se faisant par lettre recommandée.

La même difficulté s'est présentée à l'occasion de la fermeture des TGI. Si les organisations syndicales ont été consultées en amont, à l'occasion d'une Commission Permanente d'Etudes le 5 juillet 2010, sur un projet de décret réglant cette difficulté procédurale, le décret n° 2010-1234 n'a finalement été publié que le 20 octobre 2010, date à laquelle plusieurs 4 TGI étaient d'ores et déjà fermés, les autres TGI absorbés ayant déjà commencé à « entasser » les procédures en vue d'une transmission papier dans la juridiction absorbante.

L'obligation d'une nouvelle saisie informatique des dossiers

Enfin, s'est posé un problème majeur pour le greffe au-delà du transfert physique des dossiers : celui de la nécessité de procéder à une nouvelle saisie informatique de l'ensemble des procédures. En effet, à défaut d'applicatifs développés au plan national, chaque cour ou juridiction travaillait sous ses propres applications, dans le cadre de marchés publics conclus avec des prestataires de service.

Juridictions absorbantes et absorbées ne travaillaient donc pas toujours sous la même application informatique. Lorsque c'était le cas, l'enregistrement étant purement local, la numérotation des dossiers ne contenant aucune indication de la juridiction compétente, la fusion des logiciels entraînait forcément l'écrasement des données soit de la juridiction absorbée, soit de la juridiction absorbante.

GESTION DES RESSOURCES HUMAINES

L'indemnisation des personnels

Un point positif peut être mis à l'actif du Ministère de la Justice quant à l'indemnisation des personnels impactés. Si dans un premier temps leur montant avait été annoncé comme net d'impôts, il s'était avéré que le montant était en fait brut. Néanmoins, leur montant restait correct et le versement a été très rapide (souvent dans le mois de la mutation), effort qui mérite d'être relevé dans notre ministère connu pour ses retards de paiement.

Les effectifs

La question des effectifs a connu un tout autre sort.

Il est difficile de connaître quels étaient les effectifs exacts avant la mise en œuvre de la réforme de la carte judiciaire.

En effet, depuis 2009 sont diffusées chaque année des circulaires de localisation des emplois de magistrats et fonctionnaires, par juridiction et par fonction. Avant 2006, n'était diffusé qu'un état des effectifs créés ne permettant donc pas de connaître de manière précise le nombre de magistrats et leur répartition tant fonctionnelle que géographique.

Entre ces deux périodes, le ministère a cessé toute diffusion d'éléments de cet ordre.

Les raisons en sont sans doute multiples. Toutefois deux nous apparaissent évidentes :

- au cours de ces années, les recrutements n'ont pas compensé les nombreux départs en retraite (environ 300 par an), malgré les promesses qui avaient été faites de ne pas appliquer sur ce point la RGPP aux magistrats ;
- l'absence de transparence permettait de masquer les effets de la carte judiciaire.

Des chiffres ainsi disponibles il ressort une stagnation apparente des emplois localisés à l'instance depuis 10 ans :

2002 : 855
2006 : 864
2009 : 861
2010 : 861
2011 : 850
2012 : 852.

La réalité est toute autre et il convient de rappeler la situation des tribunaux d'instance avant l'entrée en vigueur de la réforme de la carte judiciaire.

En 2002, la répartition des contentieux a été modifiée avec la création des juridictions de proximité, chargées, dans le ressort de chaque TI, du traitement des plus petits contentieux civils (jusque 1 500 euros) et d'une partie du contentieux pénal, traités par des juges de proximité, magistrats non professionnels, travaillant à la vacation.

3 300 recrutements étaient ainsi jugés nécessaires, qui n'ont jamais été atteints, obligeant de nombreux juges d'instance à traiter, de fait, ces contentieux.

La loi du 27 juin 2005 a ensuite étendu la compétence civile des tribunaux d'instance, en portant le seuil de compétence de 7 600 à 10 000 euros (les juridictions de proximité voyant leur taux de compétence porté de 1 500 à 4 000 euros).

En janvier 2009 entré en vigueur la loi du 5 mars 2007 sur les majeurs protégés, obligeant les juges d'instance, sur 5 ans, à procéder à la révision de l'ensemble des comptes de tutelle. L'étude d'impact estimait à 80 ETPT de magistrats (outre les recrutements de fonctionnaires) les effectifs supplémentaires à prévoir pour faire face à cette réforme. Ces recrutements n'ont jamais eu lieu puisqu'au contraire 11 postes d'instance étaient supprimés entre 2009 et 2011.

C'est dans ce contexte déjà sinistré qu'entré en vigueur la réforme de la carte judiciaire, entraînant la suppression pure et simple de nombreux postes, non pas dans les circulaires de localisation, mais de manière plus insidieuse en ne pourvoyant pas les postes dans les TI absorbants au motif affiché qu'il fallait se laisser une année pour mieux apprécier où les postes devaient être maintenus.

En effet, la majeure partie des juges d'instance effectuant des tâches juridictionnelles de la compétence du TGI, le ministère n'a quasiment jamais pourvu dans le TI absorbant les postes correspondant à ceux des TI absorbés.

Dans les seuls exemples cités par l'USM dans le Livre Blanc, ce sont ainsi 20 postes non pourvus sur 23 TI, et près de la moitié des effectifs de greffe (cf Livre Blanc page 53 et 54).

Ces suppressions ont eu un impact sur le TI, mais aussi sur l'activité générale du TGI. En effet, lorsque le juge d'instance du TI absorbé était affecté à 60 % dans son TI, il effectuait 40% de son activité au TGI. Dès lors, après fermeture, le TI absorbant se voyait attribuer la charge de travail correspondant à 0,6 ETPT, sans affectation de magistrat voire de fonctionnaires supplémentaires, pendant que les magistrats du TGI devaient se répartir la charge correspondant à 0,40 ETPT autrefois assurée par le juge d'instance. Ces postes non pourvus dans les TI n'étaient en effet pas systématiquement compensés par des affectations supplémentaires dans les TGI puisque depuis plusieurs années le nombre de magistrats baisse du fait de départs en retraite non compensés.

Parallèlement, à contentieux constants, la charge de travail était augmentée pour assurer les transports sur les lieux, notamment dans le cadre des mesures de protection des majeurs : déplacements dans les maisons de retraite ou pour rencontrer les personnes dont l'état ne permet pas le déplacement au tribunal, sur un territoire beaucoup plus vaste et impacte plus lourdement le temps de travail des fonctionnaires et magistrats.

Si en 2011 des postes ont à nouveau été pourvus dans les TI absorbants des retards s'étaient déjà accumulés.

Ainsi, à St Brieuc, déjà en sous effectifs chroniques avant la réforme et qui n'a vu arriver aucun fonctionnaire après l'absorption du TI de Loudéac, faute d'effectifs, 200 dossiers d'injonction de payer ont été déclarées caduques.

A Epinal, qui a absorbé Neufchâteau, Méricourt et Remiremont sans renforts de personnels de greffe, plusieurs cartons d'ordonnances pénales n'ont pu être traitées dans le délai de prescription, alors pourtant que certains mis en cause avaient versé des consignations (notamment des chauffeurs routiers étrangers).

On pourrait penser que la situation des tribunaux d'instance s'est désormais stabilisée et que les effectifs, après un temps d'adaptation, sont désormais adaptés aux besoins et à l'ampleur des contentieux.

C'est omettre deux modifications essentielles :

- l'augmentation du taux de compétence de 21 500 à 75 000 en matière de crédit à la consommation par la loi Lagarde sur le crédit du 1^{er} juillet 2010, applicable à compter de mai 2011 sans que l'impact puisse réellement être chiffré faute de statistiques ;
- la suppression des juridictions de proximité dont le contentieux est transféré à nouveau aux tribunaux d'instance 10 ans après leur création et malgré la baisse importante des effectifs, tenant compte de l'absence d'attractivité de cette fonction et/ou de budgets insuffisants pour payer les vacations des juges de proximité.

Ainsi, alors que l'on comptait 642 juges de proximité au 1^{er} février 2012, il n'en subsiste à ce jour que 201, dont 157 arriveront au terme des 7 années statutaires de mandat, non renouvelable, ou à l'âge limite d'exercice (75 ans).

Ce sont donc près de 30 % du contentieux civil (litiges jusque 4 000 euros) et 75 % du contentieux pénal qui devront, à effectif constant depuis 2002, être à nouveau traités par les juges d'instance. Si l'USM n'était pas favorable en 2002 à la création des juridictions de proximité, elle n'a pas été non plus favorable à leur suppression pure et simple, conduisant à l'absorption à moyens constants de l'ensemble du contentieux.

La réforme de la carte judiciaire cumulée à deux réformes majeures (tutelles et juridictions de proximité) et à l'augmentation des seuils de compétence génère donc une situation catastrophique dans les tribunaux d'instance au détriment des justiciables.

A titre d'illustration on peut citer le rapport de la Cour des Comptes de novembre 2011, qui estimait que seule la moitié des mesures de protection de majeurs avaient pu donner lieu à révision au bout de 3 ans d'application du texte, et qu'un report du délai fixé au 31 décembre 2013 devrait être à envisager sauf à laisser sans protection légale des centaines de majeurs vulnérables, preuve de l'inadéquation des effectifs à l'ampleur des tâches.

SECTION 2 : LES TRIBUNAUX DE GRANDE INSTANCE

LA GESTION DES RESSOURCES HUMAINES

- Effectifs de magistrats

Les effectifs de magistrats sont théoriquement répartis entre juridictions à partir des circulaires de localisation. L'USM a examiné ces circulaires avant et après l'application de la réforme. Elle a aussi obtenu le nombre de magistrats réellement affectés au 30 octobre 2011 et au 1er mars 2012, mettant en évidence tant des suppressions que des vacances de postes.

1. Tableau des effectifs de magistrats

Avant la réforme		CLE* 2010	CLE 2011	Réel 30/10/11	CLE 2012	Réel 01/03/12
TGI Absorbant	TGI Supprimé					
AGEN		MARMANDE	AGEN			
S* 5	17	22 (=)	21 (-1)	21 (-1)	21 (-1)	21 (-1)
P* 2	6	7 (-1)	7 (-1)	7 (-1)	7(-1)	7 (-1)
AMIENS		PERONNE-ABBEVILLE	AMIENS			
S 28	5	40 (+2)	39 (+1)	39 (+1)	39 (+1)	39 (+1)
P 10	2	13 (-2)	13 (-2)	13 (-2)	13 (-2)	12 (-3)
ANGERS		SAUMUR	ANGERS			
S 7	27	34 (=)	34 (=)	34 (=)	34 (=)	32 (-2)
P 2	8	10 (=)	10 (=)	10 (=)	10 (=)	10 (=)
VESOUL		LURE	VESOUL			
S 8	5	14 (+1)	14 (+1)	12 (-1)	14 (+1)	12 (-1)
P 3	2	5 (=)	5 (=)	4 (-1)	5 (=)	5 (=)
LONS		DOLE	LONS			
S 8	6	14 (=)	14 (=)	13 (-1)	15 (+1)	13 (-1)
P 3	3	5 (-1)	5 (-1)	5 (-1)	5 (-1)	4 (-2)
COUTANCES		AVRANCHES	COUTANCES			
S 10	5	15 (=)	15 (=)	15 (=)	15 (=)	15 (=)
P 3	2	5 (=)	5 (=)	5 (=)	5 (=)	5 (=)
DUNKERQUE		HAZEBROUCK	DUNKERQUE			
S 16	5	21 (=)	21 (=)	21 (=)	21 (=)	21 (=)
P 6	2	7 (-1)	7 (-1)	6 (-2)	7 (-1)	6 (-2)
BRIVE		TULLE	BRIVE			
S 9	9	16 (-2)	16 (-2)	16 (-2)	16 (-2)	16 (-2)
P 3	3	5 (-1)	5 (-1)	4 (-2)	5 (-1)	4 (-2)
SAINT ETIENNE		MONTBRISON	SAINT ETIENNE			
S 31	6	33 (-4)	33 (-4)	32 (-6)	33 (-5)	32 (-6)
P 9	2	9 (-2)	9 (-2)	8 (-3)	9 (-2)	8 (-3)
BOURG EN BRESSE		BELLEY	BOURG EN BRESSE			

S	21	4	25 (=)	25 (=)	25 (=)	27 (+2)	24 (-1)
P	8	2	8 (-2)	8 (-2)	8 (-2)	8 (-2)	8 (-2)
	RODEZ	MILLAU	RODEZ				
S	8	4	11 (-1)	11 (-1)	10 (-2)	11 (-1)	10 (-2)
P	3	2	4 (-1)	4 (-1)	4 (-1)	4 (-1)	4 (-1)
	EPINAL	ST DIE DES VOSGES	EPINAL				
S	18	5	22 (-1)	22 (-1)	22 (-1)	22 (-1)	22 (-1)
P	5	2	6 (-1)	6 (-1)	5 (-2)	6 (-1)	5 (-2)
	LA ROCHELLE	ROCHEFORT	LA ROCHELLE				
S	14	8	21 (-1)	21 (-1)	21 (-1)	21 (-1)	21 (-1)
P	5	3	8 (=)	8 (=)	8 (=)	8 (=)	7 (-1)

* CLE : circulaire de localisation des emplois

* S : siège

* P : parquet

Juridictions (suivant les cas, siège, ou parquet) ayant perdu après absorption :

-	jusque 10% des effectifs cumulés des juridictions absorbante-absorbées
-	de 10 à 20% des effectifs cumulés des juridictions absorbante-absorbées
-	de 20 à 30% des effectifs cumulés des juridictions absorbante-absorbées
-	30 % et plus des effectifs cumulés des juridictions absorbante-absorbées

Sur les 21 TGI supprimés, c'est un total de 17 postes supprimés au siège (soit 5,63% des 302 postes au plan national) et 19 au parquet (soit 18,27% des 104 postes au plan national) soit 8,87% des effectifs de magistrats.

La fusion de deux Tribunaux de Grande Instance a, dans la grande majorité des cas, entraîné des suppressions pures et simples de postes de magistrats.

A Brest, un poste a été supprimé au siège et un au parquet.

A Evreux, la fusion a entraîné la disparition de deux postes au parquet. Un poste est recréé en 2012 mais non pourvu.

Dans d'autres juridictions, en plus des postes supprimés, d'autres ont été laissés vacants.

A Saint-Brieuc, un poste a été supprimé au siège, un poste a été dépyramidé (Instruction) et deux postes sont vacants (1 VPTI et 1 JE) ; d'où d'importantes difficultés au TI de Guingamp. Au parquet, un poste a été supprimé et un poste est vacant (substitut).

A Brive, la réforme a conduit à la suppression de deux postes au siège et un poste au parquet (néanmoins, le parquet connaissait un poste en surnombre). Le parquet actuel compte un poste vacant (substitut).

A Lons, un poste de parquetier a été supprimé. Au siège, le nombre théorique est stable mais il y a un poste vacant (un juge d'instruction). Les chefs de juridiction ont demandé la création d'un poste de juge d'application des peines en raison du nombre important de dossiers (950).

A Agen, après la suppression du TGI de Marmande, il manque 1 magistrat au siège, à l'instruction, ce qui est d'autant plus paradoxal que le TGI d'Agen est « pôle instruction ». 1 poste au parquet a été supprimé et un magistrat placé y est régulièrement affecté.

A Bourg-en-Bresse, si les effectifs sont restés stables au siège, deux postes ont été supprimés au parquet.

A Rodez, un poste a été supprimé au parquet et un au siège, avec, dans ce cas, l'affectation ponctuelle de magistrats placés.

A Clermont-Ferrand, quatre postes ont été supprimés entre 2010 et 2011. Si un poste est pourvu en surnombre, le bénéfice réel est inexistant. La juridiction des mineurs a subi la disparition d'un poste de juge des enfants alors que l'activité n'a pas diminué, ce qui entraîne des difficultés. De même, la politique d'ouverture de dossiers d'information alors que le nombre de magistrats instructeurs est

passé de six à quatre entre 2010 et 2011, induit un surcroît de travail pour les magistrats en poste.

A Dunkerque, le parquet a subi une suppression d'un poste et un autre poste est vacant.

A Amiens, deux postes ont été supprimés au parquet, un troisième est vacant.

Au parquet de Saint-Malo, un poste a été supprimé après la fusion, cette situation est aggravée par une vacance de poste.

Même dans le cas où le nombre de postes de magistrats a été maintenu, les effectifs sont parfois incomplets soit parce que des postes sont vacants, soit parce que des temps partiels ne sont pas compensés.

A Niort, si les effectifs du siège et du parquet ont été maintenus, un poste de parquetier n'est pas pourvu d'où une délégation régulière de magistrat placé.

A Angers, les effectifs théoriques de magistrats ont été maintenus tant au siège qu'au parquet; néanmoins, des magistrats travaillent à temps partiel sans compensation pour la juridiction qui souffre donc d'un manque d'effectif réel.

Sur le Tribunal de Grande Instance de Clermont-Ferrand, la suppression des tribunaux d'instance d'Ambert et d'Issoire a entraîné un transfert de l'activité vers les TI maintenus sans une prise en compte réel des effectifs et des temps partiels.

A Evreux, au siège, le nombre de postes a été, dans un premier temps, maintenu mais un poste est supprimé en 2012, rejoignant la réalité d'une vacance de postes existant auparavant

Pour les magistrats du siège à Saint-Malo, si le nombre de postes théoriques a été maintenu, l'arrivée du contentieux du TPE du ressort de Dinan n'a pas donné lieu à création de poste (un poste siège sera transformé en VPE seulement en 2011). En outre, le contentieux JAP est très lourd, là encore sans création de poste. Les magistrats qui se trouvent en congés ne sont pas remplacés par les placés lesquels sont déjà occupés à pourvoir les postes vacants de l'ensemble de la Cour. D'ailleurs, le TGI subit une vacance de poste, d'autant plus difficile à gérer quand il s'agit de fonctions spécialisées.

Une autre réforme de la carte judiciaire est actuellement en cours dans les TGI : celle de la carte des pôles de l'instruction.

En 2006, juste avant la réforme instaurant les pôles de l'instruction et la collégialité, il existait 609 emplois localisés de juges d'instruction.

La loi du 5 mars 2007 a introduit la distinction entre juridictions pôles, déjà en charge de l'ensemble des dossiers criminels, et juridictions infra-pôles n'ayant plus qu'une compétence correctionnelle et ayant vocation à disparaître lorsqu'entrera en vigueur la collégialité de l'instruction.

A cette date en effet, chaque dossier devra être traité par trois magistrats.

Cela pourrait supposer le triplement des effectifs dans les pôles, par redéploiement des postes localisés actuellement dans les infra-pôles et création de nouveaux postes afin d'assurer une parfaite connaissance de chaque dossier par chacun des trois magistrats saisis, et, a minima, l'affectation d'au moins trois juges dans chaque pôle (abstraction étant alors faite des congés, formation, arrêts maladie, vacances de postes...).

La collégialité qui devait se mettre en œuvre en 2010 a, faute d'anticipation, été repoussée à 2011, puis 2014.

Le nombre de postes localisés atteignait 623 en 2009 (+23 par rapport à 2006).

Il n'a cessé de baisser depuis l'annonce du projet de suppression de cette fonction en janvier 2009 par le président de la République pour atteindre 553 dans la circulaire de localisation 2011.

L'abandon de ce projet ne permettait pas d'échapper à la perte d'encore 13 postes en 2012, soit une perte totale de 83 postes en 3 ans (13.32%).

Ces choix budgétaires correspondent en fait à l'enterrement par le gouvernement de la loi votée à l'unanimité par le Parlement dans les suites de l'affaire d'Outreau.

En effet, déduction faite des effectifs à Paris (qui regroupe certains pôles spécialisés à compétence nationale) et dans les 6 autres juridictions de la couronne parisienne (Bobigny, Evry, Créteil, Pontoise, Versailles, Nanterre), dans les juridictions ayant compétence JIRS (Lille, Marseille, Nancy, Rennes, Pointe à Pitre), dans quelques grosses juridictions telles que Lyon, Bordeaux, Aix, Toulouse, Montpellier, Grenoble, Nantes, Nice (qui comptent au moins 6 juges d'instruction) (soit un total de 20 juridictions) la moyenne est de 3.63 postes pourvus pour chacun des 71 autres pôles de l'instruction, en ce compris les postes maintenus dans chacune des 63 juridictions infra-pôles.

32 pôles ne se voient accorder par la circulaire de localisation que deux postes de juges d'instruction, ce qui empêche toute mise en place de la collégialité, et rend illusoire toute réelle co-saisine. On peut ainsi citer : Agen, Senlis, Le Mans, Ajaccio, Besançon, Angoulême, Périgueux, Bourges, Caen, Coutances, Chambéry, Colmar, Chalon sur Saône, Douai, Limoges, Blois, Auxerre, Bayonne, Mont de Marsan, La Rochelle, La Roche-sur-Yon, Troyes, Lorient, Saint Briec, Cusset, Evreux, Montauban, Chartres, Saint Denis de la Réunion, Nouméa.

- Effectifs de fonctionnaires

Avec la fusion des juridictions, on constate que les effectifs de fonctionnaires n'ont pas été maintenus et que la réforme a donc conduit à des suppressions de postes alors que l'activité juridictionnelle, elle, n'a pas diminué. Pire, il est avéré que la suppression d'une juridiction a généré un surcroît de travail pour sa préparation, ce qui, en définitive, a été fait à moyens constants, voire avec des moyens réduits.

Outre ces suppressions, et comme pour les effectifs de magistrats, des postes sont laissés vacants ou des temps partiels ne sont pas compensés.

Par ailleurs, dans certaines juridictions, il a été fait recours au télétravail. Néanmoins, cette solution apparaît très limitée et a, parfois, été cantonnée à des personnels proches de la retraite.

A Brive, l'effectif n'est que de 41 personnes, tandis qu'il en faudrait 43 comme cela était prévu en 2010. Cela génère des difficultés de fonctionnement qui sont accrues compte tenu des nouvelles attributions confiées au TGI: mise en place d'un service centralisateur des mémoires de frais de justice, saisie des prescriptions en matière de frais de justice pour l'ensemble des juridictions du ressort, réforme des hospitalisations sous contrainte, transfert des tutelles mineurs...

A Niort, seuls 40 postes ont été maintenus au lieu de 47, avec, en outre, de nombreux temps partiels. Le manque total est estimé à 18%. Les arrêts maladie se multiplient et la situation engendre une grande souffrance pour les personnels.

A Clermont-Ferrand, la fusion avec le TGI de Riom a entraîné la disparition de six postes (97 postes maintenus au lieu de 103) et seulement 92 sont réellement pourvus.

A Lons, quatre postes sont vacants (parfois moins selon les périodes).

La suppression du TGI de Bernay a engendré la disparition de dix postes de fonctionnaires dans le nouveau TGI d'Evreux. Cette situation est aggravée, là comme ailleurs, par la vacance de treize postes.

A Dunkerque, le manque en fonctionnaires est estimé à environ 20 ETPT (52 ETPT localisés alors que des juridictions de taille comparable en ont près de 70).

Le manque est estimé à six fonctionnaires à Coutances après la fusion.

Saint-Malo n'a vu la création que de 9 postes de fonctionnaires alors que le TGI de Dinan en occupait 17, certes avec une chambre commerciale qui a disparu au profit du Tribunal de commerce mais il existe un manque de personnels d'au moins 3 à 4 fonctionnaires.

A Saint-Brieuc, la fusion a fait disparaître 8 postes (de 80 à 72) et en septembre 2011, 5 postes étaient vacants. Certains fonctionnaires font le trajet depuis Guingamp d'où la nécessité de tenir compte des temps de trajet.

A Angers, de nombreux fonctionnaires travaillent à temps partiel, il y a un manque global de personnel. Certains greffiers réalisent du télétravail depuis Saumur, ce qui entraîne des complications dans le rythme de travail.

A Agen, après la fusion, 9 ETPT de catégorie C ont été supprimés. Un greffier bénéficiait d'un poste en télétravail puis a été affecté au TI de MARMANDE. Seuls 4 fonctionnaires ont finalement rejoints le TGI d'AGEN après la fusion.

A Rodez, un seul poste a été créé au niveau du TGI de Rodez pour faire face à l'ensemble de la fusion. Cinq personnels de greffe de Millau ont été affectés à Rodez dont 3 admis en télétravail (avant une retraite assez proche). Le TI de RODEZ qui a absorbé deux TI, n'a pas été renforcé en effectifs et au TI de MILLAU, il y a même moins de fonctionnaires qu'avant pour une activité au moins similaire.

A Bourg-en-Bresse, les effectifs au TI de Bourg ne sont passés que de 62 à 70 (et non 76). Les postes ne sont pas tous pourvus, outre les temps partiels, arrêts maladie, etc. Seuls deux fonctionnaires du TGI de Belley ont intégré le TGI de Bourg en télétravail pour une année avant leur départ en retraite.

A Niort, le télétravail n'a pas été un succès.

La pénurie de personnels est source de souffrance morale.

Ainsi, à Niort, où une inspection « hygiène et sécurité » conduite à la suite des manifestations de février 2011 a insisté sur les risques psychosociaux pour les personnels ; cela n'a donné lieu qu'à l'octroi de quelques vacataires.

Cela vaut notamment et également pour Saint-Malo où le découragement des personnels est largement perceptible et source d'inquiétudes.

Le volet « ressources humaines » ne peut être clos sans aborder la situation spécifique des barreaux des TGI supprimés.

Bien que des indemnisations aient été accordées, les avocats ont du faire choix soit de transférer leur activité au siège du TGI supprimé avec le risque d'une perte importante de chiffre d'affaire et de nombreux transports et perte de temps, soit de transférer leur activité au siège du TGI absorbant le cas échéant en licenciant une partie du personnel non mobile, soit d'engager les frais pour disposer d'un cabinet principal et d'un cabinet secondaire sur chacun des deux ressorts.

Surtout la garde des Sceaux leur a fait une promesse qu'elle n'était pas en mesure de tenir, les assurant que tous les candidats à l'intégration seraient accueillis dans le corps judiciaire alors que ces décisions relèvent de la Commission d'Avancement et du Conseil Supérieur de la Magistrature.

Si l'essentiel des avocats ayant fait cette démarche (et des avoués dont la profession a été supprimée) ont été admis à l'intégration, certains dossiers ont néanmoins dû être écartés pour assurer une cohérence avec le niveau exigé des autres candidats, générant une grande incompréhension chez certains, qui ont d'ailleurs engagé des recours gracieux et contentieux, arguant de cette promesse qui leur avait été faite.

BUDGET, IMMOBILIER, INFORMATIQUE

Les budgets « carte judiciaire »

En 2007, le budget qui devait être consacré à la réforme de la carte judiciaire était annoncé à hauteur de 900 millions d'euros. Il était ensuite ramené, sans réelles explications, à la somme de 427 millions d'euros, dont 385 millions pour l'immobilier.

En 2008, quelques millions d'euros étaient dégagés, puis 80 millions en 2009, dont 44 pour l'immobilier.

En 2010, les documents budgétaires ont annoncé 100 millions d'euros consacrés à l'impact de la réforme de la carte judiciaire, avec une répartition de 77 millions pour l'immobilier, de 4,5 millions pour les personnels, de 7 millions pour accompagner les avocats et de 12 millions pour les crédits de fonctionnement. Mais on observant les crédits de paiement, on ne retrouve que le chiffre de 30 millions.

En 2011, 40,5 millions devaient être débloqués pour poursuivre les mandaterments et ordonnancements de dépenses en matière immobilière. On trouve en outre 3,9 millions au titre d'autorisations d'engagement et 4,2 millions pour les crédits de paiement.

Le total des sommes dégagées n'atteint donc pas 250 millions, bien loin des 427 ou 900 millions annoncés....

Les questions immobilières

Dans de nombreux ressorts, et en raison à la fois de l'absence d'anticipation et de l'insuffisance des budgets attribués, il a fallu louer des locaux pour réimplanter les tribunaux d'instance. Sans financement particulier, ces coûts locatifs vont durement peser sur les finances des juridictions. A cet égard les sommes relativement modestes affectées à cet usage dans le projet de budget ne peuvent qu'inquiéter.

L'accomplissement de travaux devait permettre aux juridictions absorbantes d'accueillir l'ensemble de l'activité judiciaire induite par la suppression de TGI.

Les locaux du Tribunal de Grande Instance de Rodez sont adaptés grâce à des travaux accomplis dans une aile inoccupée jusque-là.

De même, les locaux de Millau permettent d'accueillir le CPH et le TI outre des permanences des services judiciaires (PJJ, associations de victimes, UDAF) et des audiences foraines du Juge des Enfants.

A Evreux, d'importants travaux ont été engagés. L'externalisation du Tribunal de commerce suivie de celle du Conseil de Prud'hommes a été possible grâce à l'achat et à l'aménagement de nouveaux locaux et le réaménagement des locaux ainsi libérés (budget d'environ 2,5 millions d'euros).

A Coutances, d'importants travaux ont été entrepris pour agrandir le TGI et ne sont pas encore tous terminés.

A Saint-Malo, le TGI a pu obtenir d'occuper un bâtiment situé à proximité immédiate (pour le TI et le SPIP) mais avec un coût non négligeable de travaux d'aménagement et de location auprès du Conseil général. Des économies de loyers ont été réalisées par ailleurs à Dinan et à Saint-Malo (où le TPE était externalisé et a été rapatrié au sein du TGI). Les locaux actuels restent mal adaptés, les personnels y sont à l'étroit. Un projet de cité judiciaire pour un budget de 16 millions d'euros est lancé avec une installation prévue au mieux, au premier trimestre 2015. Cette regroupera le TGI, le TI, le CPH et le Tribunal de commerce. Pourtant, même ces nouveaux locaux offriront peu de marge de manœuvre en terme de place disponible.

A Dunkerque, les locaux occupés par le Tribunal d'instance, au rez-de-chaussée du TGI, ont été repris pour agrandir le TGI ; il a donc fallu louer et aménager un local situé à 400 mètres, pour un loyer de 74 000 euros annuels, la première année de loyers ayant été versée à fonds perdus, les travaux n'ayant pas pu commencer.

Force est de constater que l'adaptation à ces nouvelles charges est loin d'être finie.

Dans certaines juridictions, des travaux venaient de s'achever juste avant l'annonce de la réforme de la carte judiciaire, en pure perte puisque les locaux sont devenus inadaptés. D'autres travaux ont dû

être stoppés.

Tel est le cas à Niort où, en outre, l'absence de réfection des toitures et menuiseries entraîne des problèmes d'inondations et de chauffage (dernier exemple en février 2012 où certains personnels du tribunal ont dû exercer leur droit de retrait, la température étant tombée à 8 degré dans les bureaux) et certaines personnes se plaignent de problème de santé récurrents.

Dans d'autres juridictions, les fonds nécessaires n'ont pas été débloqués. Certains locaux sont inutilisables. Ailleurs, les personnels restent contraints de travailler dans des locaux inadaptés.

Le Tribunal de Grande Instance de Saint-Brieuc est éclaté en deux sites distants de quelques centaines de mètres (le TGI et « l'annexe »). Le budget prévu pour une extension du TGI n'a pas été débloqué car les projets présentés dépassaient l'enveloppe allouée. Seuls des travaux de mise en norme sont dorénavant prévus. Un immeuble a été acquis à Saint-Brieuc pour 1,8 millions d'euros ; des travaux de rénovation du TGI ont déjà été accomplis pour 400.000 euros ; un aménagement de l'annexe est prévu pour 300.000 euros.

Dans l'ancien Tribunal de Grande Instance de Guingamp, des travaux avaient été réalisés en 2007 pour 1 million d'euros outre la création d'un Tribunal pour Enfants en 2003 et des travaux en 2005 pour 500.000 euros. De nouveaux travaux sont prévus pour un montant de 300.000 euros pour que les anciens locaux accueillent le TI, le CPH et le SPIP.

Le service JAF est situé dans l'annexe de Saint-Brieuc mais les audiences sont tenues au TGI ce qui implique le transport incessant des dossiers, outre le fait que la salle utilisée est malcommode, en plein passage, sans espace d'attente.

Avant la fusion, le TGI d'Agen était positionné sur deux sites. En outre, les TI, le Tribunal de Commerce, le TASS et le CPH occupaient quatre autres sites. Le TPE, le TI, le Pôle civil et familial et le TASS se trouvent dorénavant dans des locaux distincts à environ cinq minutes du palais de Justice. Ce pôle civil et familial occupe des locaux mis à disposition par le Conseil général et réaménagés mais qui restent exigus, insuffisamment climatisés et sans portique de sécurité ou présence de vigiles malgré la tenue d'audiences. Le reste de l'activité TGI se tient dans des locaux partagés avec la Cour d'appel et réaménagés. Le coût des travaux est estimé entre 1 million et 1 million 6 d'euros. Se pose globalement le problème de la disponibilité des salles d'audience qui ne sont qu'au nombre de deux (une au TGI, une au site « Diderot ») et il faut régulièrement emprunter une salle d'audience de la Cour d'appel.

Après la suppression du Tribunal de Grande Instance, les locaux de Belley sont utilisés par le TI, le CPH, les Délégués du Procureur, le CDAD. Un étage reste vide. Il n'y a donc pas d'économies pour ce bâtiment qui est la propriété de l'Etat et dont l'entretien a un coût certain. A Bourg-en-Bresse, les locaux sont insuffisants et un projet de nouveau Palais de Justice est en cours de réalisation, prévu en 2016. Le terrain est acquis, mais les travaux n'ont pas encore commencé. L'archivage pose problème : les archives de Belley n'ont pas pu être stockées au TGI de Bourg-en-Bresse, un adjoint technique doit donc régulièrement se rendre dans l'ancien TGI pour les copies de pièces nécessaires. Le tribunal est dispersé sur 4 bâtiments, trois sur le même terrain mais sans communication intérieure, et le 4ème à 300 m de là (annexe Pioda), qui comprend les services du JAF et du TPE. La fusion avec le TGI de Belley a permis d'étendre la superficie du TGI de Bourg-en-Bresse au niveau de l'annexe Pioda (3ème étage) mais la décision d'installer le CPH de Bourg-en-Bresse dans cette annexe a finalement amputé le TGI d'une partie de ces locaux qui pourtant aurait été nécessaires au déménagement de certains services.

A Saint-Gaudens, les anciens locaux doivent faire l'objet de travaux à hauteur de 500.000 euros pour accueillir différents services judiciaires.

Dans le tribunal de Lons-le-Saunier, on relève un manque criant de place pour les magistrats et fonctionnaires, le bâtiment n'ayant pas été prévu pour accueillir les effectifs liés à la disparition du TGI de Dole. Une des salles d'audience n'est pas adaptée aux audiences pénales. Des travaux sont annoncés.

A Riom, les bâtiments de l'ancien TGI étaient mis à disposition par le Département mais ils posent d'importants problèmes de mise aux normes (absence d'ascenseur, toilettes inadaptées), leur réutilisation n'est donc pas encore possible.

A Clermont-Ferrand, le déménagement du tribunal de commerce a été fait avec retard (en novembre 2011 au lieu du début de l'été). Les travaux nécessaires pour réaménager les locaux libérés et où le Conseil de Prud'hommes devait ensuite emménager ont été lancés avec retard. Le CPH se trouve donc toujours au TGI et les personnes qui avaient rejoint le TGI sont contraintes de subir des conditions de travail provisoires difficiles, principalement pour le greffe.

La juridiction a cependant profité de travaux pour agrandir le service de l'Application des peines, pour réaménager des locaux vacants et au TI de Clermont-Ferrand suite à la suppression du TI d'Issoire, soit 340.000 euros. Le coût du déménagement du Tribunal de commerce n'est pas connu, pas plus que les futurs travaux d'aménagements des locaux ainsi libérés. L'aménagement des locaux actuellement occupés par le CPH au TGI est estimé à 40.000 euros.

Les locaux du TGI de Riom sont utilisés par le SAR et la Cour d'appel, ce qui économisera une location en cours pour le SAR. Les locaux du TI d'Ambert sont en vente et ceux du TI d'Issoire ont été rendus à la municipalité.

A Evreux, le service de l'Application des peines est encore contraint de travailler dans des locaux séparés du TGI et dans l'attente de travaux d'aménagement de locaux du TGI. Cette situation devrait se résoudre fin 2012.

L'impréparation de l'impact de la réforme induit diverses difficultés, il apparaît ainsi fréquemment que l'activité judiciaire se trouve éclatée sur plusieurs sites dans une même commune. Cela pose des problèmes de temps à se déplacer entre ces différents sites ; de sécurité, souvent inexistantes sur tel ou tel site ; d'organisation s'il faut déplacer les dossiers d'un endroit à un autre.

A Brive, grâce à une organisation rigoureuse, les deux salles du tribunal permettent d'accueillir les audiences en étant occupées à temps plein. Au sein du TGI, seul le Bureau d'aide juridictionnelle a été externalisé et la mise en place d'un GUG (Guichet Unique de Greffe) permet de pallier en grande partie cette difficulté.

Le tribunal d'instance de Tulle reste logé dans les locaux du Palais de Justice ainsi que le CDAD de la Corrèze et les délégués du Procureur. S'y sont installés après la fusion le Conseil de prud'hommes de Tulle (dont l'immeuble, propriété de l'Etat, a été restitué à France Domaine) ainsi que le Tribunal des affaires de sécurité sociale. Par ailleurs, les archives de la nouvelle juridiction départementale ont été installées dans une partie des anciens locaux du TGI et les Pièces à conviction de l'ancien TGI de Tulle n'ont pas été déménagées. Une opération immobilière dont le programme est en cours d'élaboration, doit permettre un réaménagement fonctionnel de ce palais et la prise en compte des problèmes de gestion des archives et des Pièces à conviction.

A La Rochelle, le TPE se trouve dans des locaux distincts du TGI à quinze minutes à pied, ce qui engendre des problèmes de repérages pour une population souvent fragile.

Après la fusion entre Angers et Saumur, le TGI d'Angers est réparti sur cinq sites, ce qui pose d'importants problèmes de repérage pour les justiciables et de déplacements pour les avocats.

Outre l'éclatement en plusieurs sites, déjà évoqué, à Saint-Brieuc, Agen.

Pour le Tribunal d'Amiens, l'absorption de deux TI (Doullens et Montdidier) et deux TGI (Péronne et Abbeville) a nécessité la création d'une cité judiciaire par l'acquisition de locaux jouxtant le TGI et leur aménagement. Durant le temps des travaux (près de deux ans) les conditions de travail de certains services étaient malcommodes (installation à tour de rôle dans des préfabriqués qui n'étaient isolés ni du chaud, ni du froid, bien qu'accueillant personnels et justiciables).

Les locaux des TGI de Peronne et Abbeville ont été restitués au Conseil général.

Alors que les programmes de travaux n'ont pas tous été réalisés, que les budgets n'ont pas tous été

affectés, que ces juridictions viennent d'être agrandies, de nouveaux travaux vont s'avérer à nouveau nécessaire dans le cadre de la réforme introduisant les citoyens assesseurs dans les tribunaux correctionnels (30 millions d'euros au plan national).

Les questions informatiques

Autre contrainte de taille, comme pour la fermeture des TI, les données informatiques des services civils n'ont pas pu être récupérées par les juridictions absorbantes car les logiciels ne sont pas reliés entre eux. Les tribunaux ont dû soit gérer deux logiciels à la fois, soit ré-enregistrer les dossiers courants (plusieurs centaines, voire davantage selon la taille de la juridiction supprimée).

Au pénal, une version spécifique de l'application Cassiopée avait par contre été mise en production et déployée dans les juridictions fermées, dans le seul but de permettre la reprise des 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.

L'ACCESSIBILITE DU JUSTICIABLE A LA JUSTICE

L'accès aux juridictions maintenues

Il n'y a pas d'homogénéité concernant la distance ou le temps de trajet entre TGI absorbants et TGI supprimés.

En temps de trajet, certaines juridictions sont distantes de moins d'une heure de route. Mais peuvent se poser des problèmes d'accès aux tribunaux (absence de parkings, engorgement aux périodes estivales pour les villes touristiques, etc.).

Ainsi en est-il entre Saint-Gaudens et Toulouse ; Saumur et Angers ; Lure et Vesoul ; Dole et Lons ; Dinan et Saint-Malo ; Guingamp et Saint-Brieuc ; Morlaix et Brest ; Hazebrouck et Dunkerque ; Rochefort et La Rochelle ; Tulle et Brive ; Montbrison et Saint-Etienne ; Bernay et Evreux.

Mais dans d'autres cas, le temps de trajet avoisine, voire excède, une heure avec toutes les difficultés d'organisation que cela suscite pour les magistrats et fonctionnaires des juridictions qui ont été supprimées, ainsi que pour les justiciables, qui doivent effectuer des trajets importants non seulement pour se rendre à l'audience, mais également pour rencontrer leur avocat, seuls certains ayant maintenu des cabinets au siège des TGI supprimés.

Entre Marmande et Agen, Coutances et Avranches, il faut environ une heure route. Ce temps s'allonge considérablement entre Millau et Rodez, Bressuire et Niort, Belley et Bourg-en-Bresse et Riom et Clermont-Ferrand.

2. Tableau des juridictions absorbantes et supprimées, de la distance et du temps de parcours estimé entre les communes des TGI

TGI Absorbant	TGI Supprimé	Distance kms	Temps estimé min
AGEN	MARMANDE	68	44
AMIENS	PERONNE	62	45
AMIENS	ABBEVILLE	50	38
ANGERS	SAUMUR	68	47
VESOUL	LURE	30	31
LONS LE SAUNIER	DOLE	56	44
COUTANCES	AVRANCHES	50	53

DUNKERQUE	HAZEBROUCK	49	40
BRIVE	TULLE	28	36
SAINT ETIENNE	MONTBRISON	41	37
BOURG EN BRESSE	BELLEY	82	79
RODEZ	MILLAU	83	76
EPINAL	SAINT DIE DES VOSGES	49	57
LA ROCHELLE	ROCHEFORT	34	30
NIORT	BRESSUIRE	73	66
SAINT MALO	DINAN	35	31
SAINT BRIEUC	GUINGAMP	35	26
BREST	MORLAIX	58	42
CLERMONT FERRAND	RIOM	95	105
EVREUX	BERNAY	52	46
TOULOUSE	SAINT GAUDENS	92	64

Sont grisés les temps de trajet supérieurs à 45 minutes

En outre, ce temps de trajet est calculé entre les villes du TGI supprimé et du TGI absorbant. Il faut également tenir compte de l'ensemble du ressort des juridictions concernées. Ainsi, le temps de route s'allonge-t-il pour les communes les plus éloignées.

En outre, il n'a pas été tenu compte de l'existence de transports collectifs et encore moins de leurs horaires, imposant aux justiciables, notamment les plus démunis, de s'organiser par leurs propres moyens.

Ainsi certains habitants du ressort ne peuvent être présents à une audience fixée à 9 heures sauf à arriver la veille, ce qui suppose de pouvoir financer une chambre d'hôtel.

C'est le cas pour les justiciables habitant dans la partie de l'ancien ressort d'Hazebrouck qui jouxte le Pas de Calais

A Amiens, le seul car reliant Péronne à Amiens démarre à 6 heures du matin, allongeant considérablement le temps pendant lequel les fonctionnaires habitant Péronne sont absents de leur domicile et doivent donc assumer des frais de nourriture. Dans cette zone très rurale, de nombreux justiciables des campagnes environnantes venaient au TGI de Péronne en parcourant plusieurs kilomètres à pied, ce qui n'est plus envisageable pour un départ à 6 heures du matin. Le TGI de St Quentin était pourtant plus proche et relié par transports en commun, bien que dépendant du département voisin.

A Blois (concerné par l'absorption de TI), il a été nécessaire de réaménager les horaires de travail pour permettre aux personnels de prendre le bus pour rentrer à leur domicile de Vendôme ou Romorantin.

L'USM ne dispose pas d'éléments sur le taux de jugements contradictoires et son évolution depuis la réforme de la carte judiciaire, mais sans aucun doute la chancellerie pourrait utilement être interrogée sur ce point.

Le maintien d'une activité judiciaire sur le site du TGI supprimé : les audiences foraines

Lors de l'annonce de la réforme de la carte judiciaire, le Ministère de la Justice avait envisagé que des audiences foraines se tiennent dans les communes où des TGI (et les TI) étaient supprimés, ce type d'audiences présentant selon lui des avantages pour les justiciables qui ne se voient pas

contraints de parcourir de longues distances pour accéder à la Justice et permettant aussi de maintenir la présence d'un service de l'État à proximité.

Au-delà de ces aspects positifs, l'audience foraine a permis au Ministère de faire « passer » la suppression d'un TGI en arguant que les audiences seraient maintenues et donc que la juridiction continuerait de fonctionner malgré tout, à un rythme différent.

La contestation des élus, des avocats et des personnes d'autres secteurs impactés par la réforme devait ainsi être muselée.

L'USM s'y est fermement opposée. La suppression des juridictions doit être clairement assumée par le Ministère qui doit être mis face à ses responsabilités.

Quelle logique 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 ?

Quel intérêt dans ce cas en termes de rationalisation ?

Ces audiences génèrent en effet des contraintes importantes lorsqu'elles obligent magistrats et fonctionnaires à de longs déplacements, à transporter les dossiers.

Les conditions de travail sur le lieu de l'audience foraine doivent également être satisfaisantes : locaux en bon état nécessitant des frais d'entretien, présence d'un outil informatique utilisable (postes informatiques à disposition mais également applicatifs métiers accessibles, connexion au réseau du TGI...), présence d'un dispositif de sécurité effectif...

Or si chaque siège de TGI supprimé a vu le maintien d'un TI, le plus souvent transféré d'ailleurs dans les locaux du TGI absorbé, les locaux ont, la plupart du temps été pour partie ré-affectés à divers services (antenne SPIP ou PJJ, bureaux d'accès au droit...). Il n'existe dès lors plus suffisamment de salles pour y tenir les audiences publiques ou de cabinet du TI et du TGI.

Surtout, plus aucune sécurité n'y est maintenue. Les personnels de sécurité ou réservistes de la police ou de la gendarmerie ont été supprimés. Lorsqu'il reste un portique de sécurité, il est débranché faute de personnel pour assurer son fonctionnement. Si la difficulté est déjà quotidienne pour les personnes fréquentant les TI, la multiplication d'audiences foraines pose la question de la sécurité garantie aux justiciables, auxiliaires et personnels de justice, a fortiori s'agissant d'audiences de cabinet (JAF, JE...) dans le cadre desquelles se produisent le plus d'agressions.

Pour Niort, les audiences foraines à l'ancien TGI de Bressuire ont été abandonnées compte tenu des difficultés pratiques (manque d'effectifs, temps de trajet, absence de fonctionnaires sur place, inadéquation des lieux, absence de système de sécurité), ne subsistent que quelques CRPC et audiences JAF. Les avocats de BRESSUIRE se plaignent de la suppression du TGI.

Les Assises de Brive se tiennent au Palais de justice de Tulle (trois sessions par an). Les magistrats et fonctionnaires utilisent alors des véhicules de service. En outre, des navettes hebdomadaires sont organisées pour la gestion des archives et des pièces à conviction qui sont stockées à Tulle.

A Lons-le-Saunier, la Cour exige la tenue d'audiences foraines du JAF et du JE (alors que le TGI de Dole n'avait pas compétence pour les Mineurs et que tout était traité à Lons). Le greffe des audiences du JAF est tenu par un magistrat et un greffier du TI. Cela pose des problèmes d'organisation pour les avocats, outre le fait que les locaux de Dole ne sont pas sécurisés.

Les locaux du TI de Saint-Gaudens sont utilisés pour des audiences foraines JAF, deux fois par mois, l'une d'elle assurée par le Juge du TI, l'autre par un JAF qui se déplace depuis Toulouse ; le greffier est une personne du CPH de Saint-Gaudens. Cela génère des contraintes importantes.

A Rochefort, le Juge des Enfants, le Juge aux affaires familiales et le Juge de l'application des peines tiennent des audiences foraines.

A Péronne et Abbeville, les juges d'instance tiennent dans leur TI des audiences d'affaires familiales au titre de leur participation à l'activité du Tribunal de grande instance.

Des audiences foraines sont tenues à Avranches, y compris, une fois par mois, des audiences correctionnelles, avec son lot de contraintes liées au temps de déplacement. Les locaux accueillent aussi les délégués du Procureur.

Concernant Marmande, les audiences foraines ont disparu courant 2011 au grand dam des avocats de cette cité mais à la satisfaction des avocats agenais.

Sur le ressort du nouveau TGI de Rodez, le Juge des Enfants tient des audiences foraines à Millau. Des audiences d'affaires familiales sont également prévues, les magistrats du TGI ayant l'autorisation d'utiliser un des véhicules de service, notamment pour transporter les dossiers traités en télétravail par les greffiers du TGI de Rodez restés à Millau.

Pour Bourg-en-Bresse, il avait été prévu que des audiences foraines se tiennent à Belley en matière familiale et de mineurs, mais l'intérêt de ces audiences est vite apparu très limité : il n'y a donc plus d'audience foraine actuellement.

A Evreux, des audiences foraines ont été instaurées compte tenu de l'insistance des élus locaux et des chefs de Cour (une audience JAF par mois). Mais elles ont été abandonnées compte tenu des contraintes engendrées.

Concernant l'ancien TGI de Dinan, les locaux restent utilisés par le TI, le CPH, les délégués du procureur et des associations. Il n'y a pas d'audiences foraines, même si les avocats le souhaiteraient, compte tenu des contraintes qu'elles génèrent. Seule une amélioration substantielle de la situation à Saint-Malo permettrait d'examiner la question.

Aucune audience foraine n'a été prévue à l'ancien TGI de Riom.

Le cas particulier de Saint-Malo : un TGI à cheval sur deux départements

La réforme de la carte judiciaire a entraîné la création d'un ressort de TGI inédit, à cheval sur deux départements. En effet, le TGI de Saint-Malo situé dans le département de l'Ille-et-Vilaine a été maintenu et a absorbé le TGI de Dinan qui se trouvait, lui, dans le département des Côtes d'Armor.

La situation administrative de cette nouvelle juridiction s'avère complexe à gérer. Le Parquet est confronté sans cesse à deux interlocuteurs dans tous les domaines : autorités préfectorales, hiérarchie des services enquêteurs, collectivités, services administratifs, etc. Or, les pratiques peuvent varier d'un département à l'autre.

Pour le contentieux des mineurs, où le Conseil général occupe une place prépondérante, tant le Parquet des mineurs que les Juges des Enfants doivent, eux aussi, composer avec deux collectivités. Les points d'achoppement sont nombreux comme la répartition de la charge financière des mesures décidées par la juridiction des mineurs, charge qui repose sur les Conseils généraux.

Un crime commis à Dinan (22), sur le ressort de St Malo (35) sera instruit au pôle de l'instruction de Rennes (35) mais jugé à la cour d'assises de St Briec (22), impliquant une déperdition d'énergie

puisque c'est ainsi le parquetier de St Malo qui aura suivi les premières heures d'enquête, suivi du parquet de Rennes, avant que le dossier soit retransmis au parquet de St Brieuc pour le procès.

Cette situation inédite, source d'incohérence et d'une perte de temps et de moyens considérables, est-elle liée à une influence politique ? Cette question se pose lorsque l'on constate que le député de Saint-Malo était rapporteur spécial du budget de la Justice à l'Assemblée nationale.

L'IMPACT DE LA REFORME SUR LES DELAIS DE JUGEMENT

L'impréparation de la réforme et la volonté d'économiser des moyens se sont opérés au détriment des délais de jugement et finalement des justiciables. L'implication des personnels a pu permettre de faire face à l'accroissement de l'activité mais au prix d'un coût humain détestable, source fréquente de souffrance au travail.

Les délais en matière civile ont été rallongés à Brive, Clermont-Ferrand, à Bourg-en-Bresse, à Angers où le nombre de jugements a diminué (de 1.333 jugements en 2010 à 1.048 en 2011). Niort a pu contenir les délais grâce à la présence d'un magistrat en surnombre mais appelé à disparaître. L'activité du TGI de Saint-Malo a dû ralentir, faute d'effectifs suffisants, les délais d'audience s'allongent et le stock à la mise en état augmente.

En matière pénale aussi, les délais s'allongent, tel est le cas à Lons. A Niort, le manque de fonctionnaires entraîne une augmentation des stocks. A Amiens, après la fusion, le contentieux a augmenté de plus de 40% tandis que le nombre de parquetiers n'augmentait que de 30%.

Le contentieux des affaires familiales, qui touche très largement la population, est concernés. A Saint-Malo, alors que les délais d'audience étaient auparavant de deux mois, on est passé à six mois pour le contentieux hors-divorce. A Saint-Brieuc, les dossiers d'après-divorce/hors divorce passent en audience huit mois après avoir été déposés. A Brest, il faut attendre dix mois pour ce type de dossiers, et quatre mois pour obtenir une ordonnance de non-conciliation.

L'impact de la réforme se fait également ressentir sur les fonctions spécialisées : l'instruction à Lons (poste vacant avec recours à des magistrats placés), à Brive ; l'application des peines à Niort (il n'y a que 1,3 ETPT JAP au lieu de 2 ETPT JAP et il manque également des fonctionnaires), à Saint-Brieuc (augmentation de 37% sans création de poste et manque de greffiers) ou encore à Saint-Malo où le juge ne peut consacrer que 60% de son temps à ce service qui comprend près de 1.400 dossiers en cours (le rapport du groupe de travail Application des peines, remis au printemps 2011, prévoyant un nombre de dossiers de 700 à 800 par magistrat à temps plein!) ; le contentieux des procédures collectives civiles à Agen ; le contentieux des Juges des Enfants à La Rochelle où est pointé un manque de fonctionnaires ; le contentieux de l'instance, comme à Amiens où un poste de magistrat était vacant mais où il manque surtout un nombre important de fonctionnaires.

CONCLUSION

Aucun bilan n'est opéré par le Ministère de la Justice bien qu'il se soit écoulé un an depuis l'application de la réforme de la carte judiciaire aux Tribunaux de Grande Instance, et alors que dans d'autres domaines, on observera une précipitation certaine à affirmer que des expérimentations balbutiantes sont pourtant fructueuses... Aucun bilan réel n'a d'ailleurs été conduit pour les autres juridictions impactées par la réforme de la carte judiciaire : tribunaux de commerce, conseils de prud'hommes.

Le budget consacré à cette réforme a été très largement insuffisant. En effet, depuis l'entrée en vigueur de la réforme, on demeure très loin des annonces initiales de 427 millions (sans parler des 900 millions des premiers temps!) puisque moins de 250 millions d'euros ont été consacrés à la mise en œuvre de la réforme de la carte judiciaire

Les impacts sont nombreux surtout en matière immobilière, ce qui se répercute sur les conditions de travail et les personnels et, au final, sur les justiciables.

Les suppressions n'ont reposé sur aucun critère objectif, aucune donnée statistique sérieuse. Pire, les influences locales, notamment d'élus politiques, ont pesé dans les choix opérés, dans la plus grande opacité. L'État a même fait l'objet d'une condamnation pour avoir supprimé un Tribunal au mépris des règles juridiques et de l'appréciation réelle de la situation de cette juridiction, alors même que les professionnels avaient annoncé ce résultat.

Les économies d'échelle promises restent introuvables. Au contraire, il est fréquent que les délais de traitement s'allongent faute d'effectifs suffisants, principalement au greffe. La surcharge de travail a fréquemment été absorbée grâce à un surcroît de travail des personnels, dans un esprit certain d'abnégation et de dévouement au service, mais ce qui ne peut perdurer car source de fatigue, de démotivation et finalement, soit d'une fuite des personnels, soit d'une augmentation des arrêts maladie.

Malgré l'absence de bilan officiel, le ministère reconnaît néanmoins à demi-mot cette gabegie.

Ainsi, les documents budgétaires accompagnant le projet de loi de finances pour 2012 font apparaître que « *les tribunaux ayant absorbé l'activité des tribunaux fermés doivent adapter leur fonctionnement à la nouvelle organisation issue de la fusion* » ou que, pour les TGI qui « *absorbent l'activité et les personnels des tribunaux fermés, les bénéficiaires attendus en termes d'efficience seront précédés d'une période de latence où les résultats seront nécessairement impactés par les réorganisations nécessaires* ».

Il y est noté (page 35) que les TGI ont vu leur capacité de traitement diminuer de 3500 affaires entre 2009 et 2010.

Il est aussi relevé que la mauvaise performance de l'indicateur Tribunaux d'instance est « *due à la disparition dans le cadre de la réforme de la carte judiciaire de tribunaux d'instance présentant de bons indicateurs de traitement* ».

L'USM avait souligné à l'époque de la réforme que la justice d'instance était celle qui fonctionnait le mieux dans des délais raisonnables, que la persistance de petites structures (à tout le moins celles qui occupaient un magistrat à temps plein) était nécessaire et que la disparition massive de ces structures, dont le coût de fonctionnement était en réalité très faible, conduirait à une augmentation des délais de traitement. Les documents budgétaires nous donnent hélas raison !

Faute d'avoir voulu mener la concertation qui s'avérait pourtant utile et nécessaire et d'avoir écouté les professionnels qui connaissent leur ressort d'exercice et voient où sont les marges possibles d'amélioration, dans le souci du justiciable, le Ministère a donc mené la réforme qu'il a souhaité et qui a conduit à aggraver un peu plus la misère de l'institution judiciaire et l'incompréhension de l'opinion publique.

Force est de constater que si de nouvelles modifications de la carte judiciaire devaient s'envisager la consultation des professionnels serait le préalable indispensable.