

LA REFORME DE LA CARTE JUDICIAIRE ⁽¹⁾***I - UNE CARTOGRAPHIE JUDICIAIRE DATÉE******A - Une organisation inadaptée à l'évolution de la société et des contentieux***

La répartition territoriale des tribunaux, encore appelée carte judiciaire, n'a guère évolué depuis 1958. La densité géographique très variable des juridictions est issue de la superposition de différentes strates historiques, parfois très anciennes. Les plus fortes densités de juridictions se retrouvent encore dans des zones correspondant aux anciennes places fortes et villes médiévales, qui ont connu, de surcroît, une nouvelle strate avec le premier développement industriel, à l'instar de la Normandie, des Flandres (11 tribunaux de grande instance (TGI), 21 tribunaux d'instance (TI) et leurs 3 greffes détachés, 10 tribunaux de commerce (TC) et 21 conseils de prud'hommes (CPH), soit un total de 63 juridictions civiles du premier degré dans le ressort de la cour d'appel de Douai), de la Picardie (9 TGI, 14 TI et 4 greffes détachés, 9 TC et 13 CPH, soit 45 juridictions civiles de premier degré) ou de la Bourgogne. Reflet de réalités démographiques, sociales ou économiques anciennes, cette densité ne correspond plus toujours à la localisation des bassins d'emploi et de population au XXI^e siècle. Comme l'indiquait Jean-François Carrez, président de la commission de réorganisation et de déconcentration du ministère de la Justice, dans son rapport de 1994, le réseau actuel "*traduit une capacité remarquable des juridictions à survivre à la disparition des causes qui les avaient successivement fait naître*". La localisation des juridictions non autonomes est également figée ; à titre d'exemple, dans l'Allier, le tribunal pour enfants est toujours situé au chef-lieu de département, alors que la population mineure du département est surtout concentrée dans les ressorts des TGI de Cusset (40,03 %) et de Montluçon (31,81 %).

Par ailleurs, nonobstant l'évolution des moyens de communication et de déplacement, l'architecture générale de l'institution judiciaire du premier degré repose encore sur une circonscription - l'arrondissement - dont l'emprise géographique définie en 1789 devait permettre au citoyen de faire dans la journée l'aller et retour de son domicile au chef-lieu.

La Révolution ayant entrepris d'établir en France une justice unifiée, ce sont la loi sur l'organisation judiciaire des 16 et 24 août 1790, puis la loi du 27 Ventôse an VIII sous le Consulat qui ont jeté les bases de l'organisation actuelle des juridictions. La disparition des districts en l'an II (1794) et leur remplacement par les arrondissements ont consacré l'aboutissement de l'évolution initiée en 1789 : les tribunaux de district sont remplacés par les tribunaux d'arrondissement, tandis que 27 tribunaux d'appel, qui

prendront le nom de cours d'appel sous l'Empire, sont créés. À la base de l'organisation des juridictions de droit commun figuraient, à l'échelle du canton, les juges de paix qui étaient des juges conciliateurs, tandis que le Tribunal de cassation siégeait à son sommet. Cette organisation devait perdurer pendant plus d'un siècle.

C'est à la fin de la Première Guerre mondiale qu'une réforme d'envergure de la carte judiciaire est envisagée, pour des raisons essentiellement liées aux difficultés financières particulièrement lourdes connues par la France. Ces difficultés provoquèrent une discussion sur le budget de la justice, qui aboutit à la réforme Poincaré en 1926, visant au remplacement des tribunaux d'arrondissement par des tribunaux départementaux. Mais motivée principalement par des préoccupations budgétaires et non par une analyse de l'organisation et de la demande de justice, la mise en œuvre de cette réforme fut de courte durée, sous la pression conjuguée des élus et des professions judiciaires : la loi du 22 août 1929, en divisant les tribunaux départementaux en autant de sections qu'il existait antérieurement de tribunaux d'arrondissement, consacra le rétablissement implicite de ces derniers, avant qu'une loi du 16 juillet 1930 abroge définitivement les dispositions de 1926. Les anciens tribunaux supprimés en 1926 furent rouverts et devinrent des tribunaux de première instance.

Le système judiciaire n'avait guère subi de modification substantielle depuis le Premier Empire et n'en subira pas jusqu'en 1958 : il subsistait 351 tribunaux de première instance en 1958, contre 359 sous le Premier Empire. Des arrondissements judiciaires peu peuplés avaient conservé la même structure que ceux connaissant un accroissement démographique et une expansion économique considérables, ce qui ne manquait pas de poser de graves déséquilibres dans la répartition des moyens et la charge de travail des juridictions.

Instituée par voie d'ordonnance, la réforme judiciaire initiée par Michel Debré en 1958, tout en laissant subsister conseils de prud'hommes et tribunaux de commerce, a supprimé plus de 2 000 juridictions, en remplaçant les 2 902 justices de paix et les 351 tribunaux de première instance par 455 tribunaux d'instance et 172 tribunaux de grande instance.

Depuis 1958, en dépit des évolutions démographiques et économiques, les modifications apportées à la carte judiciaire sont restées ponctuelles :

- ✓ création de 4 cours d'appel (Reims en 1967, Metz en 1973, Versailles en 1975, Papeete en 1981), de 3 tribunaux de grande instance (Bobigny, Nanterre et Créteil en 1967), 8 tribunaux d'instance (Cagnes-sur-Mer, Aulnay-sous-Bois, Juvisy, Puteaux, Ecouen, Saint-Palais, Auray et Elbeuf), 4 tribunaux de commerce (Créteil, Bobigny, Douai et Foix) et d'un tribunal mixte de commerce à Cayenne ;
- ✓ suppression en 1991 de 142 greffes détachés (annexes de tribunaux) n'ayant plus d'existence réelle et redéfinition du ressort des 83 unités dont le maintien se justifiait ;
- ✓ suppression de 11 conseils de prud'hommes en 1992.

Compte tenu des critiques soulevées par leur fonctionnement, les tribunaux de commerce ont cependant fait l'objet d'une première restructuration en 1999 (36 tribunaux supprimés), prolongée par la fermeture de 7 autres tribunaux par le décret du 27 mai 2005.

Par ailleurs, la conférence des premiers présidents a, lors de son audition, soulevé la question de l'inadéquation de l'organisation judiciaire civile par rapport à l'évolution des contentieux : les critères de compétence, qui se réfèrent à un quantum et correspondent davantage à une société rurale, ont vieilli, alors que se sont développés des contentieux massifs, tels ceux de la circulation routière, de la petite délinquance ou l'explosion du droit de la famille. En 1958, le droit de la famille ne représentait que peu de choses, compte tenu de la quasi-indissolubilité du mariage, et la délinquance était très structurée et encadrée : ce n'est plus le cas aujourd'hui. Le traitement du droit de la famille exige souvent une présence physique du justiciable, mais il a été rattaché au TGI, alors que beaucoup de nos concitoyens frappent d'abord à la porte de la juridiction la plus proche, qui est souvent le tribunal d'instance.

B - Un éclatement des sites préjudiciable au bon fonctionnement de l'institution judiciaire

a) Une carte judiciaire marquée par une très grande hétérogénéité

Au total, la France compte 1 200 juridictions sur 800 sites, et se caractérise donc par une atomisation de ses structures judiciaires. Par comparaison, l'Allemagne, qui compte vingt millions d'habitants de plus que la France, dispose de 830 juridictions de droit commun dont 116 *Landgerichte* et 24 *Oberlandgerichte*.

La carte judiciaire ne recoupe pas la carte administrative et ses contours sont parfois irrationnels : ainsi, le département de l'Yonne est-il rattaché à la cour d'appel de Paris, et non à la cour d'appel de Dijon, alors que ses caractéristiques le distinguent nettement des départements franciliens ; de même, le ressort de la cour d'appel de Versailles s'étend-il jusqu'au département de l'Eure-et-Loir. Cette situation, peu compréhensible pour le justiciable, peut s'avérer un inconvénient dans les relations entretenues entre les juridictions et les services extérieurs de l'État, notamment dans le domaine pénal. Par ailleurs, les découpages des ressorts des juridictions de première instance de droit commun et des juridictions spécialisées ne sont pas forcément harmonisés, ce qui est source de complexité pour le justiciable : ainsi, le ressort d'un tribunal d'instance peut relever de tribunaux de commerce différents. Il n'est pas rare non plus que le siège du conseil de prud'hommes ne soit ni celui d'un tribunal d'instance, ni celui du TGI.

Les tailles des juridictions et de leur ressort sont très hétérogènes, de même que leur répartition géographique, comme l'indiquent les statistiques mises en ligne sur le site internet "carte judiciaire" du ministère de la Justice. On trouve ainsi, pour une population de taille comparable (550 000 habitants), dix-sept juridictions civiles du premier degré en Saône-et-Loire et six seulement, soit trois fois moins, en Indre-et-Loire.

L'éventail des tailles de juridiction est particulièrement ouvert : ainsi sont appelées sous le même vocable une cour d'appel dont le ressort ne dépasse pas 260 000 habitants (Bastia) et une cour couvrant 7,4 millions de personnes (Paris), de même qu'un TGI compétent pour une population inférieure à 70 000 habitants (Millau) et un autre dont le ressort comprend

plus de 2 millions de personnes (Paris). Si l'on exclut les deux extrêmes, l'écart démographique entre les différents cours d'appel est de 1 à 6 et de 1 à 19 pour les TGI. Il est encore plus important pour les tribunaux d'instance : le ressort du TI de Barcelonnette comprend à peine 10 000 habitants, tandis que celui de Bordeaux en comprend plus de 930 000 ; le rapport démographique reste de 1 à 69 si l'on exclut les deux extrêmes. De même pour les juridictions spécialisées : le conseil des prud'hommes de Bobigny a un ressort avoisinant 1,4 million de personnes tandis que celui de Bédarieux concerne moins de 20 000 personnes. Le rapport s'élève de 1 à 46 entre la démographie des ressorts des différents CPH, en excluant les deux extrêmes.

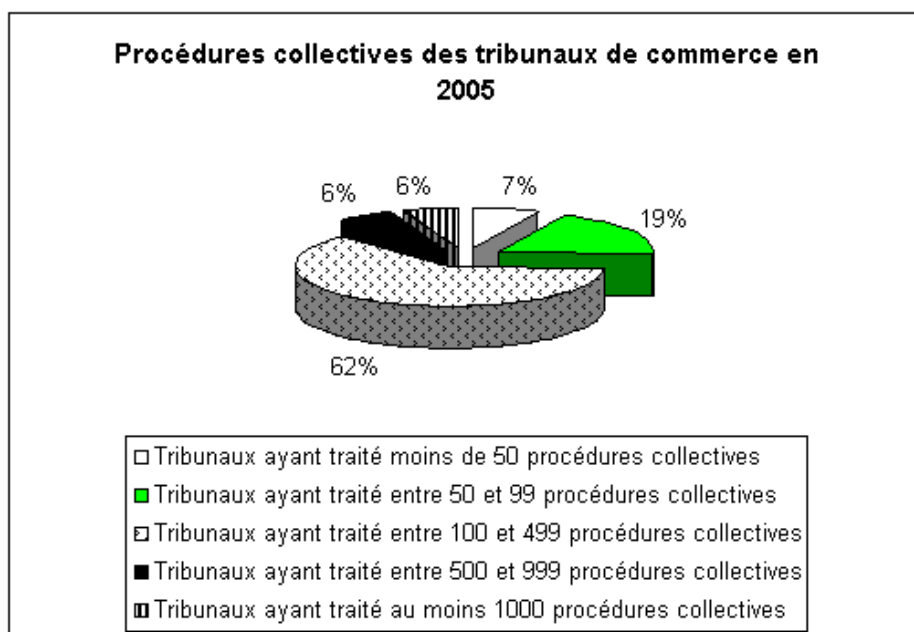
De nombreuses disparités peuvent être constatées en terme d'activité (affaires nouvelles), qui vont parfois au-delà des écarts de population entre les différents ressorts : rapport de 1 à 140 pour les CPH, de 1 à 58 pour les TI (affaires civiles), rapport de 1 à 30 pour les TGI (en se référant aux seules affaires civiles nouvelles et en excluant les deux extrêmes), rapport de 1 à 155 pour les TC (hors procédures collectives, en se référant aux seules affaires contentieuses et en excluant les deux extrêmes). Si le tribunal de commerce de Nanterre a connu, en 2005, plus de 8 300 affaires contentieuses et plus de 1600 procédures collectives, le tribunal de commerce de Die n'a eu que 54 affaires nouvelles et 22 procédures collectives.

Les inégalités dans la répartition des charges de travail entre magistrats et fonctionnaires sont criantes. Le rapport Carrez déjà cité faisait état d'un écart de charge de travail de 1 à 3 pour les magistrats et les fonctionnaires entre les 10 TGI les plus chargés (hors Paris, Bobigny, Nanterre, Créteil et Versailles) et les 10 TGI les moins chargés (hors Corse et DOM). Il évaluait ces écarts de 1 à 5 pour les fonctionnaires et les juges d'instance (pour ces derniers, l'auteur n'avait pas retenu l'écart supérieur de plus de trois points issu des statistiques dans la mesure où les juges d'instance des petites juridictions partagent généralement leur temps entre leur TI et les audiences du TGI de rattachement). Jean-François Carrez mettait également en évidence un phénomène de "sandwich" : Paris et les plus petites juridictions sont généralement proportionnellement les plus dotées en magistrats et fonctionnaires avec des ratios de charge assez bas, alors que les juridictions moyennes, en particulier au sein des zones les plus dynamiques en province, ont des niveaux de charge très élevés. Ainsi par exemple, en 2005, dans les TGI de Verdun, de Riom, de Bar-le-Duc, mais aussi de Paris, le ratio du nombre d'affaires civiles nouvelles par magistrat du siège est inférieur à 150 par an alors qu'il atteint 289 à Boulogne-sur-Mer et 320 à Draguignan.

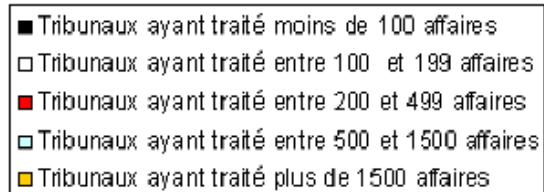
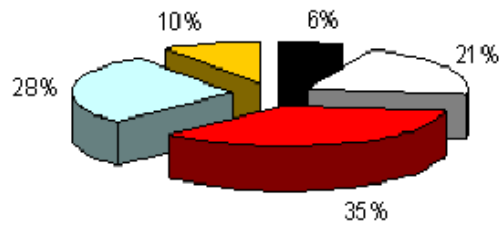
b) Les contraintes liées à l'éparpillement des structures judiciaires

Cet éparpillement des structures judiciaires ne permet pas une optimisation des moyens. La dispersion des magistrats et fonctionnaires entre des juridictions nombreuses empêche de doter les plus importantes d'entre elles d'effectifs suffisants, ce qui provoque des retards dans le traitement des affaires. Compte tenu de leur charge de travail, les juridictions surchargées ont des difficultés à pourvoir certains postes, situation aggravée par le principe de l'inamovibilité des magistrats.

La petite taille de certaines juridictions et le nombre réduit d'affaires qu'elles traitent ne permettent pas non plus une spécialisation du juge. Cet argument est le plus pertinent pour les fonctions spécialisées (instruction) et les juges non professionnels ; il est aussi justifié par le développement de certains contentieux techniques (amiante, construction, etc.) qui continuent à être traités indifféremment dans tous les TGI, même ceux dotés d'une seule chambre. Alors que le droit commercial s'est considérablement complexifié ces dernières années, notamment sous l'influence européenne, 6 tribunaux de commerce ont par exemple connu, en 2005, à la fois moins de 100 affaires contentieuses nouvelles et moins de 50 procédures collectives : dans ces tribunaux, le ratio ne dépasse pas 12 affaires et 5 procédures collectives par an par juge consulaire.

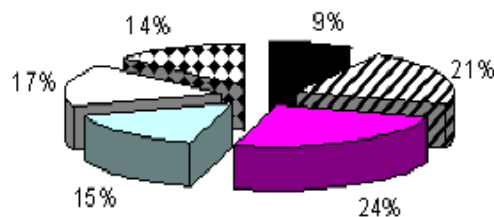


Affaires contentieuses des tribunaux de commerce en 2005



S'agissant des juridictions du travail, dans le ressort de la cour d'appel d'Agen par exemple, le ratio d'affaires nouvelles par conseiller ne dépassait pas cinq par an dans quatre des cinq conseils de prud'hommes que compte ce ressort. Or, le droit du travail est, comme chacun le sait, en perpétuelle évolution ; comment, dans ces conditions, arriver à maintenir une certaine sécurité juridique ?

Affaires nouvelles (hors référé) des conseils de prud'hommes en 2005



En revanche, l'exigence de spécialisation paraît sans doute moins prégnante pour les juges d'instance, qui sont, par nature, des juges polyvalents des petits litiges du quotidien.

Le garde des Sceaux a également mis en avant la nécessité de renforcer la collégialité afin de mettre fin à l'isolement des juges, qui peut conduire, dans le domaine pénal, à certains drames tel celui d'Outreau. Il faut cependant rappeler que la création des pôles de l'instruction, prévue par la loi du 5 mars 2007 relative à l'équilibre de la procédure pénale, et qui doit intervenir au plus tard le 1^{er} mars 2008, mettra fin à l'isolement des juges

d'instruction pour les affaires criminelles et complexes, tout en conservant une certaine proximité de la justice : comme l'a rappelé Pascal Clément, ancien garde des Sceaux à l'origine de cette loi, lors de son audition, les affaires seront instruites au sein du pôle mais l'audience aura lieu au sein du TGI saisi à l'origine. La réforme de la carte judiciaire n'est pas non plus, comme cela a pu être dit, le corollaire de la loi du 5 mars 2007 qui ne prévoit, dans son article 8, qu'un simple rapport du gouvernement au Parlement « *faisant le bilan du fonctionnement des pôles de l'instruction, indiquant la proportion d'informations ayant fait l'objet d'une cosaisine et faisant part des perspectives d'évolution de la carte judiciaire* », deux ans après l'entrée en vigueur des dispositions du chapitre de cette loi, et ne concerne que la procédure pénale en matière délictuelle et criminelle et non, par exemple, les tribunaux d'instance.

S'il est bien entendu souhaitable de renforcer d'une façon générale l'encadrement des jeunes magistrats sortant directement de l'École nationale de la magistrature, il convient également de rappeler que les juges d'instance, s'ils peuvent être amenés à exercer seuls leurs fonctions au sein d'un TI, sont également magistrats du TGI dont ils dépendent et au sein duquel ils participent à des audiences. Cet isolement est donc relatif. De plus, il ne peut s'agir de renforcer la collégialité au sein des TI, dont les affaires sont traitées à juge unique. De même, il faut rappeler que les contentieux à juge unique se sont multipliés au sein des TGI ces dernières années, notamment pour réduire les délais de jugement, et que seule une intervention du législateur pourra revenir sur cette tendance. Il ne suffit donc pas de réformer la carte judiciaire en regroupant les juridictions pour renforcer la collégialité.

Il n'est en revanche pas contestable que certaines structures judiciaires n'ont pas la taille critique pour assurer une continuité du service public dans de bonnes conditions. Elles éprouvent des difficultés à faire face aux diverses absences (arrêts maladie, congés maternité, vacances) et aux éventuelles vacances de poste. La question se pose en particulier pour les greffes détachés, qui sont des annexes des TI comportant quelques fonctionnaires, compte tenu notamment de la rigidité des règles d'affectation : ainsi, si par exemple un fonctionnaire du greffe de Bolbec tombe malade, il ne sera pas possible de pourvoir à cette absence en mobilisant un fonctionnaire du tribunal d'instance du Havre, dont ce greffe est l'annexe, ni même un fonctionnaire du greffe détaché de Fécamp, relevant du même tribunal d'instance. Et lors des périodes de congés, l'ouverture au public est difficile à assurer. L'absence d'un greffier en chef peut aussi perturber considérablement le fonctionnement d'un tribunal d'instance, compte tenu de l'impossibilité de déléguer, à titre occasionnel, certaines compétences aux greffiers dans le silence des textes : il en est ainsi de la surveillance des comptes de gestion, des actes de notoriété, des réceptions de consentement ou des procurations de vote. Le directeur général de la gendarmerie nationale, le général Guy Pareyre, a quant à lui évoqué les difficultés rencontrées par certains gendarmes pour joindre les magistrats de petits TGI lors des procédures pénales, alors que l'intervention du juge est de plus en plus exigée à tous les stades de cette procédure.

La faculté de recourir aux juges placés auprès des chefs de cour « *permet certes de renforcer occasionnellement les juridictions de petite taille à l'occasion d'un arrêt maladie, de la participation à un stage de formation, d'un congé maternité ou des congés annuels mais cette souplesse figurant*

dans le statut de la magistrature (article 3-1) n'est pas suffisante à elle seule pour pallier ces difficultés, l'effectif des magistrats placés ne pouvant excéder le 1/15^e du total des emplois de magistrats (siège et parquet) du ressort de la cour d'appel concernée ». Anne Caron-Dégliise et Philippe Flores, coprésidents de l'Association nationale des juges d'instance, auditionnés, reconnaissent ainsi parfaitement « que les micro-juridictions peinent à assurer un service réel » et « qu'il conviendrait donc d'étudier dans chaque ressort le meilleur découpage permettant de créer des juridictions pouvant au minimum accueillir un juge d'instance à temps complet et cinq fonctionnaires, et de conserver un maillage suffisant du territoire ». Ces derniers insistent cependant sur le fait que « cette réorganisation ne doit pas nécessairement se traduire par une suppression de toutes les micro-structures au profit des juridictions centrales », au risque d'augmenter les probabilités d'inefficacité des structures trop lourdes, mais peut également se faire par le regroupement de petits tribunaux ensemble ou par « le prélèvement de certains cantons sur le ressort d'un tribunal plus important. Il sera peut-être également nécessaire de créer de nouveaux TI ou de déplacer leur siège afin de suivre les migrations de population ».

Se pose également la question du respect des conditions d'impartialité du procès pour les petits TGI, qui ont parfois des difficultés à trouver des magistrats pour assurer une collégialité lors d'un arrêt malade d'un magistrat : par exemple, s'il y a eu référé, le juge qui a statué en référé ne doit pas normalement faire partie de la formation qui va juger l'affaire au fond. De même, comme l'ont souligné les représentants de l'Union syndicale de la magistrature lors de leur audition, les juges de la mise en état ou des libertés et de la détention ne peuvent juger une affaire dont ils ont déjà eu connaissance, conformément aux exigences de la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme. Perrette Rey, présidente de la conférence des juges consulaires, a aussi rappelé, lors de son audition, l'obligation pour un juge consulaire qui intervient dans le cadre de la prévention des difficultés d'une entreprise de ne pas participer ensuite à la poursuite de la procédure de redressement ou de liquidation.

La refonte de la carte judiciaire est donc un moyen pour obtenir une mutualisation des compétences, dans un cadre assez contraint de gestion de ressources humaines. D'aucuns avancent également la perspective d'économies d'échelle. Philippe Ruffier, inspecteur général adjoint des services judiciaires, a estimé que les gains à attendre en termes d'utilisation des moyens et de renforcement du professionnalisme pourraient être les plus forts pour les conseils de prud'hommes. Cependant, plusieurs personnalités auditionnées ont mis en garde sur la taille optimale des juridictions à privilégier. Le syndicat FO-Magistrats mais aussi Pascal Clément, ancien garde des Sceaux, ont notamment rappelé que les coûts de fonctionnement des gros tribunaux, tels ceux de Bobigny ou de Créteil, étaient les plus élevés et que ces tribunaux donnaient souvent une image déshumanisée de la justice.

Par ailleurs, pour les petits tribunaux de commerce, il est difficile de garantir une indépendance et une impartialité du juge, compte tenu de l'étroitesse du milieu économique : le risque est grand pour un commerçant de voir son affaire traitée par un concurrent ; de même, il est difficile de traiter de procédures collectives, de sauvegarder des entreprises dans un climat serein et de donner une nouvelle chance à un entrepreneur lorsque ses

difficultés risquent d'être rapidement connues sur la place publique. Par ailleurs, se pose la question de la présence effective du parquet, qui joue un rôle essentiel de garde-fou, auprès de ces petits tribunaux, lorsque ceux-ci sont éloignés des TGI. La notion de proximité n'est donc pas ici forcément souhaitable. En revanche, l'exigence d'éloignement n'est pas forcément la même pour tous les contentieux : un juge d'instance qui ne connaît pas les réalités culturelles et sociales du ressort de son TI ne sera pas forcément un bon juge pour trancher des affaires de bornage, par exemple, en Camargue. Les problèmes liés à l'entretien des 800 sites et à leur sécurisation ont été évoqués par le secrétaire général du ministère de la Justice, Marc Moinard. Ce dernier a souligné que les économies qui ont pu être réalisées par le ministère ces dernières années avaient été englouties dans les travaux d'entretien ou de restructuration des différents sites, certaines petites juridictions occupant par ailleurs des locaux surdimensionnés par rapport à leur activité. Cependant, la refonte de la carte judiciaire ne peut être motivée par une seule motivation budgétaire, comme l'illustre l'échec de la réforme Poincaré de 1926.

Marc Moinard a également rappelé l'agression survenue à Metz et le suicide d'un prévenu à Laon, en juin dernier, et fait part des difficultés de sécuriser des juridictions aussi nombreuses et éparpillées. Il a précisé que les tribunaux d'instance n'étaient pas à l'abri de tels incidents, dans la mesure où ils délivraient, par exemple, des certificats de nationalité et qu'ils recevaient des publics fragilisés (tutelles, crédits impayés...). Mais il convient de rappeler que les mairies, dans la mesure où elles délivrent désormais cartes d'identité et passeports à la place des préfectures, peuvent être confrontées elles aussi à des réactions de violence des administrés. En outre, un plan de sécurisation des tribunaux a été engagé l'an dernier avec le dégel de 20 millions d'euros, et sera poursuivi cette année.

Pour ces diverses raisons, le principe même d'une réforme de la carte judiciaire n'a pas été écarté par une majorité des personnalités auditionnées, qui ont davantage fait porter leurs observations ou critiques sur le calendrier particulièrement contraint retenu par le gouvernement, les modalités et les critères envisagés pour cette réforme ou souligné la nécessité d'engager une concertation poussée en la matière, de privilégier une vision pragmatique et de prévoir un accompagnement suffisant des personnels et des professions juridiques. Il convient, en tout état de cause, de partir du besoin du justiciable en jonglant entre les exigences de proximité et de spécialité ; la réponse ne pouvant être uniforme sur l'ensemble du territoire pour tous les contentieux.

II - LA DÉLICATE RÉFORME DE L'ORGANISATION TERRITORIALE DE LA JUSTICE

A - De nombreuses tentatives infructueuses

La Justice constitue un pilier de la République, il est par conséquent particulièrement ardu d'entreprendre de modifier son organisation territoriale. De ce point de vue, on aurait tort de considérer la France comme l'archétype suranné d'une société bloquée, réfractaire par principe à l'idée même de la réforme, conservatrice par essence et viscéralement attachée aux symboles jacobins de la présence de l'État. Un rapide examen montre au contraire la permanence des cartes judiciaires dans les pays développés et leur lien profond avec les événements historiques, plus particulièrement avec les derniers bouleversements institutionnels rencontrés par les États.

En Belgique par exemple, l'organisation judiciaire est demeurée identique depuis que le pays s'est séparé du royaume des Pays-Bas en 1830, s'appuyant même, pour la localisation des juridictions, sur la cartographie édictée par le régime consulaire français. Pareillement, aux Etats-Unis - qui sont pourtant issus d'une tradition constitutionnelle et politique bien différente de la France - il faut convenir d'une permanence remarquable de la géographie des tribunaux. Mieux encore, le même attachement au *statu quo* se révèle dès qu'une tentative s'esquisse en faveur d'un changement de structure et de répartition. « *La réforme de la justice n'est pas un sport pour les amateurs de petite brise* » a-t-on même coutume de lire outre-Atlantique.

La France, donc, n'est pas une exception en termes d'immobilité des structures et de la cartographie judiciaires. Du XIX^e siècle à aujourd'hui, et si l'on excepte la réforme entreprise par Raymond Poincaré en 1926 et celle, réussie, mise en œuvre par Michel Debré en 1958, toutes les intentions de refonte n'ont abouti qu'à des modifications ponctuelles, les gardes des Sceaux successifs prenant la mesure des difficultés de conception et des bénéfices incertains de transformations d'envergure. Finalement, le changement ne peut intervenir que dans l'exception, en des temps exceptionnels et par des moyens exceptionnels. En 1958, la France vit des troubles politiques graves qui justifient que soient écartées les contestations politiques, les récriminations des groupes d'intérêt et toute autre contrainte qui, toujours auparavant et toujours par la suite, conduisent au retrait des propositions d'évolution. Fruit d'une volonté politique forte, la réforme de 1958 s'opère formellement par voie d'ordonnance sur la base de l'article 92 de la nouvelle Constitution, c'est-à-dire sans consultation du Parlement. La crainte de bouleversements politiques et d'une remise en cause de la concorde civile par contagion des troubles d'Algérie justifiait que l'on restaure ainsi, de toute urgence et sans prendre l'avis de la représentation nationale, cet attribut de l'État et de la République mêlés qu'est la présence judiciaire sur le territoire. Du reste, pour des raisons d'équité, la mise en œuvre de la nouvelle carte judiciaire s'était accompagnée de mesures financières et sociales en faveur des auxiliaires de justice, ce qui avait permis d'éviter les résistances et de lever les dernières objections.

Les décennies récentes ont confirmé le caractère rarissime de la réforme de 1958. Le poids des traditions, le manque de volonté politique et l'absence d'évènements graves nécessitant des mesures brutales ont figé l'implantation des tribunaux, hormis pour quelques toilettages mentionnés dans la première partie. L'histoire récente de la carte judiciaire française ne s'est composée en fait, jusqu'à présent, que d'incitations incantatoires au changement sans conséquence dans les faits.

Ainsi, en juillet 1967, le rapport Bardon sur l'organisation et le fonctionnement des cours et tribunaux judiciaires recommande de mettre en adéquation les ressorts des cours d'appel avec les circonscriptions régionales et de supprimer, à l'occasion, les tribunaux dont le rendement est jugé insuffisant pour parvenir, par la concentration des moyens, à une amélioration des performances du service public de la Justice.

De même, au printemps 1973, la direction des services judiciaires est à l'origine du rapport Sadon, qui conseille de revoir l'implantation des juridictions sur le territoire en s'adaptant aux mouvements de population.

En 1980, la commission des lois de l'Assemblée nationale présente un rapport de son président Jean Foyer, ancien garde des Sceaux du général de Gaulle, qui préconise entre autres une réforme de la carte judiciaire.

En 1989, le directeur des services judiciaires Mayras envisage une concentration accrue des juridictions de première instance par la suppression de juridictions de premier degré, de tribunaux d'instance et de grande instance, jusqu'à parvenir à un unique tribunal de grande instance par département - sauf contrainte géographique ou démographique manifeste. Les tribunaux d'instance ne parvenant pas à un seuil de deux cents jugements par an auraient également été regroupés. Néanmoins, par anticipation de la résistance des élus locaux et de l'hostilité des professionnels du droit, il est préféré une généralisation du système du juge unique.

En 1991, une commission sénatoriale de contrôle élabore un rapport, confié à Jean Arthuis, sur les modalités d'organisation et les conditions de fonctionnement des services relevant de l'autorité judiciaire. Les parlementaires soulignent l'importance fondamentale de la justice de proximité, *plus familière, plus lisible, plus proche dans le temps*. Cet éloge d'une justice proche du justiciable et, en creux, la critique de l'éloignement des magistrats à fin de concentration des moyens, sont aussi dressés par le commissariat général au plan dans le XI^e Plan (1993-1997) qui défend l'immédiateté du lien entre le service public et ses usagers. Mais dans le même temps, le rapport du Sénat recommande une réforme de la carte judiciaire pour prendre en compte les évolutions de la démographie et des activités sur le territoire.

En 1991 toujours, un rapport de la Cour des comptes sur la gestion des personnels de la Chancellerie préconise des réorganisations au sein des juridictions et, pour ce faire, la modification de la carte judiciaire.

Cette multiplication d'avis favorables à une généralisation de la départementalisation à la fin des années 1980 et au début des années 1990 n'a pas suffi à provoquer la réforme de la carte judiciaire. Sous l'autorité d'Henri Nallet, et par l'intermédiaire d'une mission de modernisation, d'un

conseil de pilotage et d'un comité d'experts, la Chancellerie lance seulement une gestion déconcentrée à l'échelon départemental et à titre expérimental. Mise en œuvre sur dix départements puis sur trente-cinq par une circulaire du 8 octobre 1992, l'évolution se résume à confier à un tribunal de grande instance du ressort la charge de centraliser les crédits de l'ensemble des juridictions du premier degré. La cour d'appel reste l'échelon de coordination et de programmation des politiques budgétaires.

La stabilité géographique est donc l'apanage des palais de justice, en témoignent cette longue liste de propositions restées sans suite et la faible ampleur des modifications accomplies ces quinze dernières années. Si l'on se concentre sur les tribunaux de grande instance et les cours d'appel, seules trois modifications apparaissent. Il y a d'une part l'institution à Cayenne, en 1991, d'une chambre détachée de la cour d'appel de Fort-de-France. On relève d'autre part, sous le ministère de Mme Guigou (1997-2000), le déplacement de Carpentras à Avignon de la cour d'assises du Vaucluse ainsi que la transformation du tribunal de grande instance de Bressuire en chambre détachée du tribunal de grande instance de Niort. Cette dernière initiative ne donnait, du reste, pas pleinement satisfaction et, après trois années passées, Bressuire a retrouvé un tribunal de grande instance de plein exercice, restaurant le *statu quo ante*.

Passé ces légères adaptations qui ne remettaient pas en cause son équilibre général, l'organisation territoriale de la Justice n'est plus modifiée jusqu'en 2007. Des propositions sont bien formulées durant les *Entretiens de Vendôme* organisés en 2001, mais rien ne les concrétise. La justice de proximité apparaît avec la loi du 9 septembre 2002, mais elle se caractérise davantage par la faible gravité des compétences transférées aux nouveaux juges que par le lieu où ces derniers officient. Il est vrai qu'aucun événement exceptionnel comparable à ceux de 1958 n'a rendu possible ni souhaitable une refonte des procédures et des implantations judiciaires. Même une rupture politique majeure comme l'alternance politique de 1981 n'a pas engendré une redéfinition des sites de Justice. Il faut attendre les élections présidentielles et législatives de 2007 pour que la carte judiciaire devienne un enjeu politique, objet d'un engagement fort du chef de l'État.

B - Le projet présidentiel : la fusion des cartes administrative et judiciaire

L'organisation de la justice parvient au centre de l'actualité politique nationale avec la révélation des dysfonctionnements qui ont affecté l'instruction pénale de l'affaire dite *d'Outreau*. Les épreuves subies par les victimes, l'émotion provoquée dans l'opinion et l'ampleur des interrogations suscitées alors sur le système judiciaire français ont conduit l'ensemble du monde politique à se saisir du dossier. L'Assemblée nationale a joué, à cette occasion, un rôle central à travers une commission d'enquête spécialement constituée qui, entre le 10 janvier et le 12 avril 2006, a procédé à plus de deux cent vingt auditions pendant plus de deux cents heures. Ses travaux ont été une source majeure de la loi du 5 mars 2007 tendant à renforcer l'équilibre de la procédure pénale, dite *loi Clément*. La création des pôles de l'instruction représente la mesure phare du texte, et elle implique un redéploiement des juges d'instruction pour que l'architecture pénale nouvelle s'applique correctement.

Les débats sur l'organisation de la justice n'ont pas éludé le volet territorial. Les mouvements rendus nécessaires par les pôles, bien qu'ils ne concernent que la branche pénale de la justice et, en son sein, les seules affaires nécessitant une instruction, ont restauré l'idée toujours exprimée et jamais concrétisée d'une refonte des implantations judiciaires à l'envergure comparable à celle de 1958. Les magistrats comme les auxiliaires de justice conviennent que le schéma territorial se montre perfectible. Dans le contexte d'une campagne électorale particulièrement marquée par une appétence pour le mouvement et une volonté de rompre avec toute forme d'immobilisme, la carte judiciaire, vieille d'un demi-siècle et dont les racines s'étendent jusqu'à la Révolution si ce n'est jusqu'à l'Ancien Régime, fait l'objet de critiques de toutes parts et notamment des deux principaux candidats.

Pour Ségolène Royal, qui reprend les critiques traditionnelles formulées dès les années 1970, l'action du futur chef de l'État doit s'attacher à « *recomposer l'organisation judiciaire en fonction des besoins et de la démographie de la population* » (article 59 alinéa 2 du Pacte présidentiel). Si la formule vague ne permet pas de déduire la nature de la recomposition souhaitée, elle révèle sans ambiguïté l'ambition de modifier la carte judiciaire.

Les seize propositions de l'UMP en matière de justice, programme du candidat Nicolas Sarkozy, expriment également la volonté de réformer la carte judiciaire, avec plus de précisions toutefois quant aux objectifs poursuivis. Le premier alinéa affirme souhaiter « *réformer la carte judiciaire autour d'une cour d'appel par région et d'un tribunal de grande instance par département. Moins de tribunaux d'instance, mais des tribunaux plus importants.* » Le projet semble clair : fusionner les cartes administrative et judiciaire, ou plutôt aligner la seconde sur la première de sorte que chaque ressort de cour d'appel corresponde aux limites administratives d'une région et qu'à chaque tribunal de grande instance corresponde une préfecture. La modification des implantations des tribunaux d'instance obéit à une logique quantitative, relative à la taille du ressort, au nombre de personnels affectés et au volume d'affaires traitées - c'est la réflexion souvent esquissée et jamais appliquée selon laquelle la meilleure justice tient moins à la proximité des hommes qu'à la concentration des moyens. Surtout, car la politique pénale éclipse forcément les dimensions civiles de l'action judiciaire, le bénéfice principal attendu consiste en la coordination des activités des services de police et de gendarmerie, structurés sur une base départementale puisque subordonnés au préfet, avec les impulsions d'un procureur de la République désormais unique. Il n'est pas fait mention des juridictions spécialisées, conseils de prud'hommes et autres tribunaux de commerce.

Une fois l'élection du président Sarkozy acquise et l'Assemblée nationale constituée, le garde des Sceaux s'est attaché à mener à bien la réorganisation de la carte judiciaire en partant des orientations tracées au cours de la campagne électorale. En fait, et pour de multiples raisons, il est rapidement fait litière de l'ambition proclamée d'une cour d'appel par région et d'un tribunal de grande instance par département. La conception de la nouvelle carte judiciaire donne pourtant lieu à de multiples manifestations d'opposition, nées tant des annonces contradictoires de la Chancellerie que

de ses hésitations sur la méthode de travail à privilégier. Six mois sont finalement nécessaires pour imposer une organisation territoriale qui semble ne satisfaire personne tant les objectifs poursuivis ont perdu de leur évidence, tant les critères de décision retenus paraissent aléatoires, tant la nature des juridictions touchées - exclusivement de premier degré - ne traduit pas ce qu'on pourrait qualifier de rupture.

C - La réforme présentée par le garde des Sceaux

a) Une méthode inconstante

La conduite d'une réforme dépend des objectifs poursuivis et des instruments normatifs retenus pour lui donner forme, alors seulement peuvent être déterminées la stratégie à suivre et les concertations à envisager pour s'assurer d'un consensus éventuellement nécessaire et toujours souhaitable. En 1958, Michel Debré avait profité des circonstances exceptionnelles de la guerre d'Algérie, de la procédure exceptionnelle de l'article 92 de la Constitution, de la légitimité incontestable du général de Gaulle à la tête de l'État, et de négociations relativement apaisées avec les représentants du monde de la justice. Cette conjonction favorable lui avait permis d'allier vitesse et satisfaction du plus grand nombre.

En 2007, la situation était-elle comparable ? L'objectif de la réforme semblait clair : de nature purement mécanique, l'alignement des cartes administrative et judiciaire ne nécessitait aucune réflexion poussée dans la mesure où elle excluait d'emblée le champ plus ambitieux d'une réorganisation des contentieux et d'une révision des procédures civile et pénale. Seule la promesse engageant les juridictions d'instance aurait pu justifier de définir des critères et de différer l'action. Mais il ne s'agit pas de la réforme la plus susceptible de susciter des oppositions puisqu'elle n'influence pas la structure des barreaux, et du reste aucune connexité n'existe entre la question des tribunaux d'instance d'un côté, des tribunaux de grande instance et des cours d'appel de l'autre côté. De plus, sans remise en cause des contentieux, la réforme de la carte judiciaire se cantonnait dans le domaine réglementaire. Le gouvernement pouvait éluder l'examen de son projet au Parlement, un décret suffisait. Enfin, en tant que promesse du président de la République nouvellement élu et programme du gouvernement nouvellement nommé, l'alignement sur le département et la région des structures judiciaires jouissait d'une forte légitimité. Rien ne s'opposait, dès les élections législatives voire dès l'installation du nouveau cabinet, à la publication sans délai des décrets mettant fin à l'héritage de 1958.

L'histoire ne s'est pas déroulée de la sorte. Très vite, des obstacles de taille apparaissent. En termes d'aménagement du territoire d'abord, on ne saurait doter d'un seul tribunal de grande instance un département particulièrement peuplé, ou composé de deux bassins de population distincts, ou divisé entre une zone maritime et un arrière-pays agricole, ou toute autre spécificité rendant inopérante l'unicité des lieux de justice. En termes immobiliers ensuite, il serait délicat d'abandonner des palais de justice monofonctionnels et parfois quasiment neufs telle la cour d'appel de Nîmes, pour devoir bâtir des cités judiciaires de grande ampleur ; le Nord, avant la réforme, comptait sept tribunaux de grande instance et aurait dû les concentrer sur un seul site. L'analyse financière enfin impose de renoncer aux plans initiaux

d'alignement des cartes. Selon l'hebdomadaire *L'Express*, il aurait fallu trois milliards d'euros pour couvrir les coûts de construction, de reclassement et de gestion. Les pistes évoquées pendant la campagne sont abandonnées en même temps que l'option d'une réforme immédiate. Il convient désormais de consulter les différents intervenants du monde de la justice et de provoquer le débat.

La Chancellerie a posé les bases de la consultation à la fin du mois de juin 2007, tout en maintenant le caractère prioritaire de la refonte de la carte judiciaire. Les chefs de cours d'appel ont été sollicités pour recueillir les sentiments exprimés dans leur ressort et pour signaler les suggestions recueillies en termes d'organisation territoriale comme en matière de répartition des contentieux. Parallèlement, une instruction commandait aux préfets de réaliser le même travail pour les élus et les administrations ne dépendant pas du ministère de la Justice. À Paris enfin, un comité consultatif de la carte judiciaire regroupant une cinquantaine de représentants d'organisations syndicales et professionnelles de personnels judiciaires et d'auxiliaires de justice devait formuler des propositions de révision.

Cette superposition d'une structure nationale et de consultations à l'échelon déconcentré n'a pas donné les résultats espérés. L'été ne constitue pas la période idéale pour réaliser l'exercice. Les procédures n'ont pas été similaires au sein des différentes cours d'appels et des préfectures. De nombreux interlocuteurs ont affirmé, au cours des auditions, ne pas avoir été invités à s'exprimer à l'échelon local, souffrant d'exclusions ressenties comme découlant de l'appartenance à un corps ou à un bord politique plutôt qu'à un autre. Les contributions des cours - à travers leurs chefs - se sont révélées fort disparates, peu disposées pour certaines à prôner une réduction du prestige de leur juridiction d'appel, et souffrant toutes de l'absence de projet initial porté par le gouvernement qui eût fourni à tous une base de négociation. Surtout, leur publication tardive sur le site internet ouvert pour l'occasion a alimenté la crainte de décisions déjà prêtes et tenues secrètes. Il faut d'ailleurs reconnaître une certaine justesse à la rumeur, étant donné que les grands quotidiens se faisaient alors régulièrement écho de documents issus de la place Vendôme dont personne, et notamment pas les parlementaires, n'avait eu connaissance auparavant et que les annonces futures ont plus souvent corroborés qu'infirmez. Dans l'intervalle, le comité consultatif n'avait délibéré sur rien ; il continuerait, sans quelques-uns de ses membres qui, irrités par l'inaction, décidèrent de le quitter. Il faut cependant se souvenir que des consultations nationales avaient déjà été menées à plusieurs reprises, depuis une quinzaine d'années, sur la réforme de la carte judiciaire, et que l'identification des positions des acteurs ne souffrait d'aucun manque.

En fait, le garde des Sceaux a résolu à l'automne de s'extraire du principe d'une décision prise au niveau national pour privilégier les annonces en région, dans chacun des sièges des cours d'appels de France. Le changement de méthode a des avantages certains pour nourrir la réflexion et explorer les pistes les plus pertinentes. Il permet de se rendre compte sur le terrain des réalités démographiques et topographiques, de confronter les arguments avec les acteurs de la vie judiciaire locale, de faire œuvre de pédagogie et de déconnecter les enjeux des différents ressorts. Ses inconvénients ne doivent pas, non plus, être minorés. Si une tournée dans les régions a fragmenté les contestations exprimées auparavant au niveau national, elle a abouti aussi à

une succession de manifestations de moindre ampleur mais très fortement mobilisatrices dans les barreaux locaux. De plus, la rapidité des déplacements, souvent concentrés sur une journée, n'autorisait qu'un dialogue bref et interdisait l'examen réel des spécificités locales. Surtout, l'annonce fréquente par la presse du schéma territorial retenu et des juridictions vouées à la disparition avant même que le ministre n'ait atteint la cour d'appel concernée a eu raison de l'image de dialogue attachée à ses déplacements. Une collection de plans régionaux se sont substitués à l'établissement d'une carte nationale unique, pour parvenir finalement à un résultat similaire fin novembre. Le caractère prioritaire du dossier et les récriminations incessantes ne permettaient pas de le laisser s'enliser dans le temps.

De façon plus surprenante, les conseils de prud'hommes et les tribunaux de commerce sont entrés dans le champ de la réforme de la carte judiciaire. On évoquera plus loin les seconds, dont la concertation interne a permis d'envisager des suppressions de tribunaux sans heurt majeur ni manifestation de mécontentement de grande ampleur, si ce ne sont les interrogations forcément provoquées par toute nouvelle situation. L'apparition des premiers ne manque en revanche pas de susciter l'étonnement. La promesse électorale du président de la République n'en faisait pas mention, leur coût de fonctionnement modéré ne semblait pas remettre en cause leur nombre, la présence restreinte des magistrats professionnels en leur sein - réduite à un juge départiteur qui ne se prononce qu'en cas de partage égal des voix - ne laissait pas supposer qu'il faille également les concentrer. La révision de leurs implantations revêt toutefois une forme spécifique puisque, en application de l'article L. 511-3 du code du travail, le conseil général concerné, le conseil municipal concerné, le conseil de prud'hommes intéressé, le premier président de la cour d'appel, les organisations professionnelles et les organisations syndicales représentatives sur le plan national, les chambres de commerce et d'industrie, de métiers et d'agriculture sont priés de faire connaître leurs observations sur tout projet de suppression dans un délai de trois mois à compter de la publication d'un avis au Journal officiel. Celui-ci est paru le 22 novembre 2007, la phase de consultation ne prendra donc fin que le 22 février 2008, dans un calendrier contraint par les prochaines élections prud'homales, prévues à la fin de l'année.

Finalement, si l'on excepte les conversations informelles (au nombre de deux cent trente-cinq) entre des élus et le cabinet du ministère de la Justice, la recomposition de la carte judiciaire n'a été soumise au Parlement qu'à deux reprises. A la fin de l'automne, la présentation des crédits de la loi de finances pour 2008 a largement dévié vers l'expression des interrogations de la représentation nationale sur la pertinence et le bien-fondé des orientations du processus depuis le début de l'été. Ensuite, fin 2007, le garde des Sceaux a répondu favorablement à l'invitation de la Délégation à l'aménagement et au développement durable du territoire, pour un dialogue avec les députés qui a permis de mieux exposer les principes directeurs de la réforme et de signaler les tempéraments apportés au projet initial. S'il y a lieu de s'en réjouir et de l'en remercier, il n'en reste pas moins que les critères qui ont présidé à l'élaboration de la carte judiciaire n'apparaissent pas de la plus grande clarté.

b) Une réforme peu intelligible

Les interlocuteurs interrogés lors des auditions préalables à la rédaction du présent rapport ont fait apparaître un rejet massif de ce qui était communément défini comme une réforme de caractère **mécanique**, c'est-à-dire comme une concentration des moyens de l'administration judiciaire par la suppression d'un nombre plus ou moins élevé de juridictions sans que soient abordées les questions de la réforme des compétences et de la répartition des contentieux. Au contraire, tous se déclaraient convaincus de l'opportunité d'une réforme ambitieuse de la carte, doublée d'une nouvelle organisation **organique** de la Justice. Les services de police et de gendarmerie ont été les seuls à défendre le principe d'une réforme purement mécanique à fin de départementalisation des tribunaux de grande instance pour des raisons d'unicité du parquet et, partant, d'unicité de la politique pénale à appliquer par les services départementaux. Mais puisque la départementalisation n'est plus recherchée, leurs arguments ne peuvent venir au soutien de la réforme dans sa conception définitive, et ils s'attachaient plus à une réflexion sur le rôle et la coordination des procureurs qu'à une modification des sites de juridiction.

La Chancellerie a choisi de faire prévaloir la conception mécanique de la réforme, qu'elle a considérée comme un préalable indispensable à une refonte des contentieux sur laquelle une réflexion sera lancée prochainement. Pour justifier cette réforme, il est argué de la nécessaire concentration des moyens pour parvenir à une plus grande compétence des magistrats, à une impartialité plus nette et à une meilleure administration de la justice en termes de gestion humaine et financière. Ces motivations ont leur pertinence, encore qu'il soit permis de penser qu'il serait plus efficace de lutter contre la solitude du juge en formant de nouveaux magistrats qu'en concentrant les juridictions, au risque de priver les territoires d'un symbole fort de la présence républicaine en même temps que d'un instrument de développement économique et de régulation sociale. Le garde des Sceaux a affirmé que l'institution des pôles de l'instruction n'avait pas de lien direct avec la réforme de la carte judiciaire, ce qui correspond à la conviction acquise à la suite de l'examen des textes législatifs et des multiples auditions réalisées. En outre, il apparaît que les cours d'appel n'entrent pas dans la réforme retenue, sans doute pour éviter les difficultés immobilières et de gestion qu'auraient provoquées des suppressions. La permanence demeure une des qualités les plus remarquables des cours : la réorganisation territoriale se cantonne aux juridictions du premier degré.

Il reste à déterminer où placer le seuil en-deçà duquel l'existence d'une implantation n'est pas indispensable aux citoyens vivant dans son ressort. La Chancellerie a procédé à l'examen des rapports de l'inspection des services judiciaires pour dégager des données traduisant des faiblesses d'activité et de dotations en personnel au regard de la moyenne nationale. Le premier critère semble cohérent puisqu'il mesure la demande de justice des habitants ; le second soulève davantage d'interrogations car il ne fait que traduire les décisions antérieures de la place Vendôme dans l'affectation des fonctionnaires. Ainsi, si on peut juger relativement surnuméraires les dix-huit tribunaux de grande instance traitant moins de 1 500 affaires civiles nouvelles ou moins de 2 500 affaires pénales chaque année, le chiffre de cinquante-quatre tribunaux de grande instance comptant moins de dix magistrats donné par le garde des Sceaux n'entraîne aucune conviction,

sinon celle de l'opportunité de procéder à de nouvelles créations de postes. Les bilans statistiques ont été croisés avec une approche qualitative de l'environnement judiciaire : proximité d'un autre tribunal, présence d'un établissement pénitentiaire, existence d'un tribunal pour enfants. La même logique s'est appliquée aux tribunaux d'instance et aux conseils de prud'hommes.

La diversité territoriale a donc été prise en compte dans la réalisation de la nouvelle carte judiciaire, mais la ministre a déclaré avec raison qu'elle ne saurait dissimuler des situations aberrantes héritées de la carte de 1958. Il y a seulement neuf kilomètres entre les conseils de prud'hommes de Halluin et de Tourcoing, ce qui, de toute évidence, apparaît illogique. Cependant, dans la mouture élaborée en 2007, il faudra au citoyen de Château-Chinon parcourir une distance de près de soixante-dix kilomètres pour accéder au juge de proximité le plus immédiat, désormais situé à Nevers, pour un litige de quelques dizaines d'euros. Il y a pareillement, ici, une situation de toute évidence anormale.

Le garde des Sceaux a donné des exemples de réalités territoriales qui ont tempéré les rigueurs statistiques. Les anciennes frontières du duché de Bretagne ont conduit à maintenir la Loire-Atlantique dans le ressort de la cour d'appel de Rennes. La croissance démographique de la Seine-et-Marne a justifié le maintien de trois tribunaux de grande instance. Le développement économique a joué son rôle, par exemple dans l'ouest de la Côte-d'Or où la nouvelle carte des tribunaux d'instance tient compte de l'existence d'une gare TGV à Montbard. L'équilibre des territoires a plaidé pour le maintien de deux TGI dans le Loiret. Les zones montagneuses ont conservé plus facilement leurs juridictions d'instance, ainsi Pontarlier dans le Doubs. Enfin, la carte administrative a imposé le maintien d'un TGI dans le territoire de Belfort et, outre-mer, la création d'un tribunal de première instance dans la nouvelle collectivité territoriale de Saint-Martin.

La réforme de la carte judiciaire emporte finalement le passage à 862 juridictions en 2010 contre 1 190 aujourd'hui, dont 158 tribunaux de grande instance contre 181. Il n'y aura plus que 302 tribunaux d'instance pour 476 aujourd'hui. Enfin, la consultation lancée fin novembre suggère la disparition de 63 conseils de prud'hommes sur 271, soit un peu moins du quart. La révision de la carte judiciaire répond effectivement à une logique de concentration de moyens constants ; elle équivaut par conséquent pour l'essentiel à une logique de suppression des petites juridictions plus qu'à une réorganisation complète de la répartition des sites sur le territoire.

Il faut saluer les efforts de conciliation réalisés par la Chancellerie, après les quelques errements dans la méthode mentionnés précédemment, entre la froide logique mathématique et les réalités humaines vécues sur le terrain. Toutefois, cette volonté louable aboutit à une multiplication de critères qui génère, au final, un sentiment de flou et des difficultés à cerner la ligne directrice de la réforme. Initiée avec l'ambition de révolutionner l'organisation territoriale de la Justice autour du principe de départementalisation, elle parvient tout juste à une concentration des moyens existants, sans aborder le domaine - pourtant unanimement espéré - de la refonte organique, sans entraîner non plus de simplification de l'architecture judiciaire comme le promettait le mort-né *tribunal de première instance* regroupant l'ensemble des contentieux de premier degré,

et sans satisfaire la demande des forces de l'ordre d'un interlocuteur unique parmi les magistrats du parquet.

Un volet de la réforme doit être abordé tout à fait à part, tant il se distingue des autres par la méthode employée et les critères mis en œuvre. Le garde des Sceaux a lancé une réforme de la carte des tribunaux de commerce remarquable, car fondée sur la concertation et sur les attentes longuement discutées des juges consulaires.

D - La nouvelle cartographie des tribunaux de commerce. Conclusion d'un chantier déjà engagé

Il existe une exception des tribunaux de commerce dans l'histoire récente de la carte judiciaire française : les modifications décidées en 2007 sont, pour eux, les troisièmes en moins d'une décennie, après la suppression de trente-six sites en 1999 et de sept autres en 2005. Le caractère exceptionnel des dysfonctionnements révélés à la fin des années 1990, qui avait justifié la constitution d'une commission d'enquête parlementaire et suscité l'expression de *justice en faillite*, a semble-t-il brisé les résistances internes à la réforme. Du reste, la matière économique s'accommode particulièrement mal de la stabilité des structures de régulation de conflit. Entamée pendant l'Ancien Régime, l'implantation progressive des tribunaux de commerce correspond à la constatation d'un besoin ressenti à un instant donné mais qui, depuis, a pu disparaître ou plus probablement se déplacer. L'offre de justice commerciale n'est pas appariée aux besoins, c'était déjà la conclusion de la commission Monguilan en 1973 et du rapport Carcassonne en 1984, conclusion renforcée par le fait que l'ordonnance de la réforme de 1958 n'incluait pas les tribunaux de commerce et que, là où il n'existe pas de juridiction consulaire, l'État s'est substitué aux acteurs du marché en dotant les tribunaux de grande instance de chambres commerciales. Toutefois, le poids des traditions n'a pas suffi à préserver la cartographie de la justice commerciale en 1999, tant était patent le constat du caractère néfaste de la proximité en la matière. S'il est bon, en effet, que le juge connaisse le milieu dans lequel il rend la justice, cette considération ne trouve pas à s'appliquer dans la mesure où le juge est élu parmi ses pairs et, par conséquent, trouve son impartialité exposée à toutes les menaces lorsque ses intérêts entrent en résonance avec l'affaire qui lui est soumise. La proximité, dans cette acception, est plus inquiétante que rassurante. La concentration géographique s'impose, tant pour faciliter la gestion de la juridiction que pour éloigner le juge, pour restaurer l'assurance qu'il n'est aucunement partie au dossier.

Une fois menée à bien la réforme massive de 1999 et sa réplique de 2005, les juges consulaires n'ont pas considéré le chapitre clos. Dès 2004, leur conférence s'est penchée sur des perspectives de réforme, qui ont été discutées l'année suivante dans le cadre du conseil national des juges consulaires, de façon à ne pas avoir à précipiter les débats si une nouvelle concentration était envisagée. Ce travail entrepris sans contrainte de temps a permis d'aborder les évolutions de la tâche : 40 % du contentieux a disparu en dix ans par les effets de la médiation entre négociants, tandis que la technicité du droit économique s'est considérablement accrue pour rendre le seul bon sens insuffisant dans l'administration d'une bonne justice commerciale. Pour maîtriser cette complexité juridique, un volume d'affaires conséquent et une spécialisation sont estimés indispensables.

Dès 2005, les juges consulaires ont livré un schéma directeur de leurs implantations, approuvé à l'unanimité. Seul corps à avoir su opérer une démarche prospective en amont de la décision de réforme, il n'a pas été gagné par la fièvre contestataire de l'automne 2007. Ses propositions ont pour l'essentiel rencontré l'assentiment de la Chancellerie, partant du principe que les petites juridictions ne fonctionnent pas en permanence et ne garantissent pas le respect de la théorie des apparences. Le format idéal retenu par la conférence, établi à quinze juges par tribunal - soit un président, sept membres pour le contentieux et sept autres pour les procédures collectives -, amenait à un format national de 125 tribunaux de commerce contre 185 en 2007. La conférence suggérait également la fin des chambres commerciales des tribunaux de grande instance. Devant la Délégation à l'aménagement et au développement durables du territoire, le garde des Sceaux a présenté un projet portant 135 tribunaux de commerce en 2009 et la suppression des chambres commerciales des TGI à l'exception des échevins d'Alsace-Moselle.

Cette méthode de réforme, paisible et consensuelle, représente un modèle dans lequel chacun trouve son intérêt, même si de légitimes questionnements peuvent apparaître sur des points précis, dans lesquels l'équilibre entre proximité et impartialité semble perfectible. La concertation a ses vertus. Elle réclame seulement une attitude positive et prospective ainsi que l'appréhension des difficultés en dehors de toute contrainte de calendrier. Il aurait été souhaitable qu'elle fût appliquée à l'ensemble des juridictions de premier degré concernées par la refonte de 2007.

(1) Extrait : Rapport d'information fait au nom de la délégation à l'aménagement et au développement durable du territoire sur la carte judiciaire par M. Max ROUSTAN, enregistré à la présidence de l'Assemblée nationale le 29 janvier 2008.