



Le redécoupage de la carte judiciaire : un modèle pour d'autres réformes de la Justice ?

Institut pour la Justice

Résumé

Comme l'ensemble des services publics, la Justice ne pourra pas échapper à d'importantes réformes de structure pour à la fois améliorer le service rendu aux usagers et maîtriser ses coûts de fonctionnement. Mais, comme pour l'ensemble des services publics, se pose la question du caractère réellement réformable de la Justice.

Dans cette perspective, la réforme de la carte judiciaire se présente comme un exemple assez rare de changement à la fois substantiel et réussi de l'organisation d'un grand service public. La modification de la carte judiciaire effectuée entre 2007 et 2010 apparaît en effet, avec quelques années de recul, comme une véritable réussite, comme l'a montré un récent rapport de la Cour des Comptes (février 2015).

Un succès peut servir de modèle pour en obtenir d'autres et par conséquent il importe d'étudier d'un peu plus près la réforme de la carte judiciaire, et de réfléchir sur les conditions qui ont permis ce succès afin de voir si celui-ci pourrait être reproduit.

L'**Institut pour la Justice** est une association de citoyens préoccupés par les dérives de la justice pénale, qui répercute et canalise les inquiétudes de chacun et propose des réformes pragmatiques. L'association s'appuie sur un réseau d'experts du champ pénal pour promouvoir une justice plus lisible pour le citoyen, plus efficace contre la criminalité et plus équitable vis-à-vis des victimes.

Édité par l'**Institut pour la Justice**
Association loi 1901

Contacts :
01 70 38 24 07
publications@institutpourlajustice.org

INTRODUCTION

S'il est une opinion qui paraît faire consensus au sein de la classe politique française, au sujet de la Justice, c'est celle selon laquelle cette dernière manquerait de moyens.

C'est ainsi que, de 2002 à 2012 le budget de la Justice a augmenté de 4,688 à 7,420 milliards d'euros, soit + 58% en euros courants et + 27% en monnaie constante. Par la suite, le budget de la Justice a encore augmenté de 4,6% en 2013, puis de 1,7% en 2014 et devrait augmenter de 2,3% en 2015.

Cette augmentation des moyens budgétaires de la Justice, essentiellement consacrée à l'administration pénitentiaire, était sans doute nécessaire, au vu de la part plutôt faible qu'occupe cette fonction régaliennne dans l'ensemble du budget de l'État. Mais force est de constater, d'une part, qu'elle n'a nullement apaisé les plaintes des acteurs de la Justice au sujet de leur manque de moyens ; et, d'autre part, que, dans un contexte budgétaire très tendu et qui devrait le rester longtemps, l'augmentation permanente du budget de la Justice n'est probablement pas une option envisageable.

Comme l'ensemble des services publics, la Justice ne pourra pas échapper à d'importantes réformes de structure pour à la fois améliorer le service rendu aux usagers et maîtriser ses coûts de fonctionnement. Mais, comme pour l'ensemble des services publics, se pose la question du caractère réellement réformable de la Justice. Le mot « réforme » est certainement l'un des plus utilisés, et l'un des plus usés, du vocabulaire politique français, mais de la parole à l'action la route est longue et semée d'embûches et force est de constater que, si tout le monde est en principe d'accord sur la nécessité de réformer, nul n'accepte volontiers que l'on vienne bouleverser ses propres habitudes et son propre mode de fonctionnement. En conséquence de quoi, il faut malheureusement constater que les projets de réforme restent souvent cela : des projets ; ou bien que les plans de restructuration les plus ambitieux n'accouchent au final que de timides changements qui laissent à peu près intacts les problèmes structurels auxquels ils étaient censés s'attaquer.

Dans cette perspective, la réforme de la carte judiciaire se présente comme un exemple assez rare de changement à la fois substantiel et réussi de l'organisation d'un grand service public. En dépit des très vives protestations qu'elle a suscitées au départ, la modification de la carte judiciaire apparaît, avec quelques années de recul, comme une véritable réussite, comme l'a montré un récent rapport de la Cour des Comptes (février 2015).

Un succès peut servir de modèle pour en obtenir d'autres et par conséquent il importe d'étudier d'un peu plus près la réforme de la carte judiciaire, et de réfléchir sur les conditions qui ont permis ce succès.

I. COMMENÇONS PAR RAPPELER LES GRANDES LIGNES DE LA RÉFORME

Créée sous Napoléon 1^{er}, la carte judiciaire n'avait pas connu de modification substantielle depuis 1958, et ne correspondait plus à la réalité démographique, sociale et économique du pays.

Certaines juridictions étaient beaucoup trop réduites pour pouvoir fonctionner efficacement. Un tribunal de taille suffisante permet en effet de renforcer la collégialité, d'encadrer davantage les jeunes magistrats, et de renforcer la sécurité juridique par la spécialisation de certains juges.

Sur 1 190 juridictions, réparties sur à peu près 800 sites, une quarantaine de tribunaux de grande instance disposaient de moins de huit magistrats, certains en comptant moins de trois.

Quelque 70 tribunaux de grande instance comptaient un seul juge d'instruction. Le nombre de magistrats par habitant variait donc considérablement d'un département à l'autre, créant une situation inégalitaire pour le justiciable.

La réorganisation de la carte judiciaire était, par conséquent, devenue indispensable. Sur ce point aucune voix discordante ne s'élevait. Mais tous voyaient aussi les résistances considérables qu'une telle réforme susciterait : résistance de la part des élus locaux partout où serait supprimée une juridiction, résistance de la part des personnels judiciaires peu désireux de devoir changer de lieu de travail ou de manière de travailler. Et c'est ainsi que, de 1980 à 2007, dix rapports parlementaires ou de commission d'experts avaient recommandé une révision de la carte judiciaire sans qu'aucun gouvernement ne se risque à passer à l'acte.

En 2007, toutefois, immédiatement après l'élection présidentielle, la réforme si longtemps attendue fut lancée. Le but officiel de cette réorganisation était de faire en sorte que le juge soit plus proche du justiciable d'une part, et d'autre part que les juridictions disposent d'une taille critique suffisante pour permettre plus de collégialité et de spécialisation. S'y ajoutait sans aucun doute un objectif non officiel : faire des économies par la mutualisation des moyens, et par la suppression de certains postes devenus inutiles.

Les différentes étapes de la réforme ont été les suivantes :

- **27 juin 2007** : installation du comité consultatif de la carte judiciaire et lancement de ses travaux ;
- **30 septembre 2007** : date limite de remise des propositions des chefs de cours ;
- **mars 2008** : mise en place de pôles d'instruction ;
- **31 décembre 2008** : mise en application de la nouvelle carte judiciaire pour les conseils des prud'hommes ;
- **1^{er} janvier 2009** : mise en application pour les tribunaux de commerce ;
- **31 décembre 2009** : mise en application pour les tribunaux d'instance ;
- **31 décembre 2010** : mise en application pour les tribunaux de grande instance (TGI).

On le constate, le processus fut mené à un rythme soutenu, et surtout la phase de concertation préalable fut en définitive très réduite. **Au terme de ce processus mené tambour battant, ce sont 341 juridictions (dont 178 tribunaux d'instance) sur 1190 qui ont été supprimées, soit plus d'un quart des juridictions judiciaires.** Les suppressions ont été décidées essentiellement en fonction de critères d'activité, et par ailleurs les TGI ont été maintenus quand il n'y en avait pas d'autres dans le département, ou qu'un établissement pénitentiaire de plus de 400 places figurait dans leur ressort.

II. QUELS ONT ÉTÉ, DANS LES GRANDES LIGNES, LES RÉSULTATS DE CETTE RÉFORME ?

Comme il l'a été dit, son premier objectif officiel était de renforcer la collégialité, l'encadrement des jeunes magistrats, ainsi que d'obtenir une spécialisation accrue des juges. De ce point de vue **la révision de la carte judiciaire a fortement réduit le nombre de magistrats affectés seuls à une juridiction et chargés de l'ensemble des contentieux.** En 2008, il existait 273 tribunaux d'instance dans lesquels n'était affecté qu'un seul ou aucun juge. En 2012, il n'en restait que 78.

Par ailleurs **la réforme a abouti à un maillage territorial plus cohérent avec les données démographiques.** Les zones où, après la réforme, la présence judiciaire reste rare, correspondent selon la cour des comptes « à des régions de faible densité démographique, dans lesquelles la demande de justice ne peut suffire à alimenter l'activité d'une juridiction isolée. »

Par ailleurs, si le redécoupage de la carte judiciaire n'avait pas pour objectif officiel de faire des économies, celui-ci a néanmoins permis d'en réaliser. Et on peut affirmer sans risque de se tromper que ces économies faisaient partie des objectifs officiels de la réforme.

D'un part, en diminuant la surface des bâtiments judiciaires de 3%, la réforme aurait permis de réduire les dépenses d'entretien courant de 7% par an, selon la Cour des Comptes. Au plan national, les économies de fonctionnement immobilières liées à la réforme s'élèveraient ainsi à 9,1 millions d'euros en rythme annuel.

D'autre part, des économies ont été réalisées en gestion à travers des suppressions de postes devenus vacants et des redéploiements. Celles-ci s'élèveraient à 16 millions d'euros par an, toutes catégories de personnel confondues, même si la Cour précise bien qu'il n'est pas possible de déterminer avec exactitude, parmi les suppressions d'emploi, celles qui sont directement imputables à la réforme.

III. A-T-ELLE EU PAR AILLEURS DES EFFETS NÉGATIFS ?

Outre la contestation portant sur la méthode, trop brutale et trop peu participative à leur goût, **les opposants à la réforme ont avancé essentiellement l'argument selon lequel le redéploiement des juridictions aboutirait à créer des « déserts judiciaires »**, c'est-à-dire des zones dans lesquels les justiciables éprouveraient des difficultés à accéder à la justice, et singulièrement les populations économiquement les plus fragiles, qui n'auraient pas nécessairement les moyens de se déplacer jusqu'au tribunal le plus proche.

Le Sénat a ainsi publié en juillet 2012 un rapport très critique, mais manifestement partial, intitulé : « La réforme de la carte judiciaire, une occasion manquée. » Pour essayer de mesurer objectivement la réalité de cet effet d'éviction, la Cour des Comptes s'est appuyée sur deux éléments : l'examen de l'évolution du nombre d'affaires traitées par type de juridiction et l'évolution des dépenses consacrées à l'aide juridictionnelle, qui s'adresse aux citoyens les plus modestes.

Concernant le premier point, elle remarque que l'activité des TGI de rattachement a chuté à partir de 2010, mais d'une part l'évolution du nombre d'affaires nouvelles dans les TGI suit une tendance identique dans les juridictions touchées par la réforme et dans celles qui ne l'ont pas été, et d'autre part la baisse d'activité avait déjà commencé, dans les juridictions supprimées, avant la mise en place de la réforme. Ainsi, pour les TGI « il n'est pas démontré que la réforme ait pénalisé de façon significative les justiciables dans les régions où des juridictions ont été supprimées. »

Pour les tribunaux d'instance l'évolution de l'activité de ceux concernés par la réforme est semblable à celle constatée pour ceux qui n'ont pas été touchés. Il n'existe pas non plus de corrélation entre l'évolution de l'activité et l'accroissement de la durée de déplacement entre l'ancien et le nouveau siège de la juridiction. Ainsi pour les tribunaux d'instance il n'est pas non plus possible « de conclure à une éviction du contentieux lié à la réforme judiciaire. »

Concernant l'aide juridictionnelle, celle-ci obéit à des paramètres complexes et parfois contradictoires, mais elle peut néanmoins permettre de se faire une idée de l'impact de la réforme sur les justiciables les plus modestes. Une stagnation ou une baisse des dépenses d'aide juridictionnelle laisserait penser que ceux-ci éprouvent plus de difficultés à accéder à la justice. Or il n'en est rien puisque, sur le plan national, entre 2007 et 2012 ces dépenses ont fortement augmenté. Ainsi, contrairement à ce que soutenaient ses détracteurs, il n'est pas possible d'affirmer que la réforme de la carte judiciaire a entraîné une diminution des recours introduits par les justiciables économiquement modestes.

Au total, bien que nécessairement imparfaite, **la réforme de la carte judiciaire peut donc effectivement être considérée comme un succès en ce qu'elle a permis d'atteindre les objectifs qui lui étaient fixés sans engendrer les effets pervers que craignaient ses adversaires.**

IV. QUELLES LEÇONS EST-IL POSSIBLE D'EN TIRER POUR D'AUTRES RÉFORMES DE LA JUSTICE, ET PLUS LARGEMENT POUR D'AUTRES RÉFORMES DES SERVICES PUBLICS ?

Il convient tout d'abord de s'interroger sur les raisons de l'hostilité à une réforme sur le principe de laquelle tout le monde, ou presque, était d'accord pour essayer de déterminer si ces raisons pourraient s'appliquer à d'autres réformes.

Ces raisons peuvent être classées en deux catégories : les raisons « idéologiques », au sens large, et les raisons d'intérêt personnel, même s'il est bien évident que cette distinction est avant tout analytique et que, bien souvent, les deux types de motif se mêlent chez les acteurs.

Les raisons idéologiques avaient d'abord à voir avec l'opposition à l'initiateur de la réforme lui-même, le président Nicolas Sarkozy, dans la mesure où il était bien évident pour tout le monde que la Garde des Sceaux de l'époque, Rachida Dati, ne faisait que mettre en œuvre les directives présidentielles ; comme toujours dans ce type de grandes réformes, qui ne peuvent être enclenchées sans l'aval du président de la République. Une partie de la magistrature était ouvertement hostile à la personnalité et à la politique pénale du président Sarkozy. Une hostilité qui datait déjà du temps où celui-ci était ministre de l'Intérieur et avait, par certaines de ses actions et déclarations, irrité fortement une partie des acteurs du monde judiciaire.

En second lieu, la réforme de la carte judiciaire a été mise en œuvre en même temps que la RGPP (révision générale des politiques publiques) et a inévitablement été perçue par certains comme une modalité de celle-ci. Et de fait, bien que cela n'ait pas été dit officiellement, il est certain que les considérations comptables n'ont pas été absentes de cette réforme et que le gouvernement de l'époque espérait bien que celle-ci générerait à terme des économies, notamment via des suppressions de postes. Or, force est de constater que, en France, l'idée qu'il serait nécessaire de réduire les dépenses publiques et de diminuer le nombre de fonctionnaires rencontre l'hostilité de principe non seulement de la plupart des syndicats mais aussi d'une partie non négligeable du monde politique et de l'opinion publique en général. Dès lors la réforme de la carte judiciaire ne pouvait qu'être contestée vigoureusement.

Viennent ensuite les raisons d'intérêt personnel. Le redécoupage de la carte judiciaire a bien évidemment suscité l'opposition des élus locaux dont la circonscription était concernée par la fermeture d'une juridiction. Bien entendu cette opposition des élus était très largement la traduction de l'hostilité des populations concernées elles-mêmes, qui répugnaient à voir fermer « leur » tribunal de proximité exactement pour les mêmes raisons qu'elles répugnent à voir fermer « leur » hôpital ou « leur » brigade de gendarmerie. Elle a aussi, de manière tout aussi compréhensible, suscité l'opposition des acteurs du monde judiciaire, (magistrats mais aussi greffiers, avocats, etc.) touchés dans leur vie personnelle par la réorganisation.

Sachant tout cela, **le gouvernement de l'époque a opté pour ce que l'on pourrait appeler la stratégie de la guerre éclair**. D'une part la phase de concertation préalable a été réduite au minimum, puisque la mission chargée de la réforme de la carte judiciaire a commencé ses travaux fin juin 2007 et que ses propositions devaient être remises au plus tard le 15 octobre 2007 pour une mise en œuvre dès janvier 2008. D'autre part, le gouvernement a exclu de la réforme tout ce qui aurait nécessité de modifier la loi, pour pouvoir agir uniquement par décrets. Les cours d'appel n'ont ainsi pas été concernées par la refonte de la carte judiciaire, en contrepartie de quoi la réforme n'a pas eu besoin d'être validée par le Parlement, Parlement où, à coup sûr, l'hostilité des parlementaires, qui pour beaucoup sont aussi des élus locaux, se serait manifestée à plein. Ce dernier s'est toutefois prononcé sur son financement à l'occasion de la discussion du projet de loi de finances pour 2008.

En contrepartie, le gouvernement a mis en place pour les personnels concernés un plan d'accompagnement « significatif et équitablement réparti », selon les termes de la Cour des Comptes. Au total, 1 196 magistrats et fonctionnaires ont bénéficié de la prime de restructuration,

pour un montant total de 14,8 millions d'euros, et les avocats installés dans les ressorts supprimés ont bénéficié d'aides à l'adaptation de leur activité professionnelle à hauteur de 5 millions d'euros.

Plus largement, le coût total de la réforme s'est élevé, selon la Cour, à 413 millions d'euros, notamment du fait des opérations immobilières qu'elle a nécessitées, ce qui illustre une nouvelle fois l'adage selon lequel toute réforme commence par augmenter les dépenses avant, éventuellement, de les diminuer.

On le voit, la méthode adoptée, tout en étant contestable en principe, était sans doute la bonne dans le cas d'espèce.

La concertation est en effet, en théorie, une excellente chose en ce qu'elle peut permettre, d'une part, d'améliorer la décision finale en prenant en compte les arguments pertinents qui peuvent être soulevés lors de ce processus de concertation, et d'autre part de faciliter l'acceptation, et donc la mise en œuvre, de la décision finale en associant les acteurs à sa conception. Plus largement, il paraît en général préférable de passer devant le Parlement pour décider de grandes réformes plutôt que de confier celles-ci au seul soin du pouvoir exécutif, car la procédure législative est justement conçue pour favoriser la délibération avant la prise de décision, et donc pour améliorer cette dernière.

Toutefois, dans le cas d'espèce, on peut penser que réduire la concertation à sa plus simple expression et éviter la voie parlementaire, comme l'a fait le gouvernement, était la meilleure manière de procéder.

D'une part car, comme nous l'avons vu, le principe même de la réforme faisait consensus depuis longtemps. Il était tout simplement nécessaire d'adapter la carte judiciaire à la réalité démographique de la France d'aujourd'hui. Dès lors la délibération était beaucoup plus réduite dans son objet et portait principalement, pour ne pas dire exclusivement, sur le découpage pertinent à effectuer. Celui-ci pouvait se faire sur des bases objectives, chiffrables, et l'a été pour l'essentiel. La concertation était donc beaucoup moins nécessaire pour améliorer le produit final.

D'autre part, la concertation n'était guère susceptible d'amoindrir l'hostilité des opposants à la réforme dans la mesure où, comme nous l'avons vu cette hostilité avait des causes que la concertation ne pouvait pas faire disparaître : opposition de principe à la personne du Président et, ou, à la réduction des dépenses publiques, intérêt personnel ou politique à ne pas voir disparaître telle ou telle juridiction.

Agir sans tarder, sans laisser les mécontents se coaliser, et en limitant au maximum leurs possibilités de bloquer la réforme, notamment au Parlement était donc vraisemblablement la chose à faire ; tout en ne lésinant pas sur l'accompagnement financier pour les personnes directement touchées par la restructuration.

La contrepartie de cette méthode a été le caractère partiel de la réforme, qui n'a pas pu concerner les cours d'appel, car cela aurait obligé à passer devant le Parlement, et les tribunaux de commerce. Mais, outre le fait que les juridictions de première instance constituent évidemment le gros de l'ensemble des juridictions, on peut penser que le fait que la réforme ait été menée à bien pour celles-ci rendra beaucoup plus difficile de s'opposer ensuite à la restructuration des cours d'appel, pour de simples raisons de cohérence et d'équité.

On pourra d'ailleurs contraster la réforme réussie de la carte judiciaire avec la refonte jamais réalisée de la carte des sous-préfectures, une carte qui n'a pas changé depuis... 1926 mais à laquelle aucun gouvernement n'a jamais osé s'attaquer pour le moment. Pourtant un quart des sous-préfectures fonctionnent aujourd'hui avec moins de huit agents et, selon un rapport remis à Manuel Valls au printemps 2013, ce sont 47 sous-préfectures sur 233 qui pourraient utilement être supprimées. Mais nul n'ose s'atteler à la tâche, exactement pour les

mêmes raisons qui ont fait remiser la refonte de la carte judiciaire dans les placards pendant des décennies.

CONCLUSION

La refonte de la carte judiciaire pourrait, on le voit, servir d'inspiration à d'autres réformes semblables des services publics, dont le redécoupage de la carte des sous-préfectures n'est qu'un exemple parmi d'autres.

Pour la Justice plus spécifiquement, cette refonte prouve que l'augmentation continue des moyens n'est pas la seule amélioration envisageable et que la réforme peut, et doit aussi consister à repenser l'organisation de la Justice elle-même et les manières de travailler de ses acteurs. Les moyens seront toujours limités, et plus particulièrement dans le contexte budgétaire très dégradé qui est celui de la France. La question de leur utilisation optimale se posera donc toujours, ainsi que celle des économies possibles. Redécouper la carte judiciaire a été une manière efficace d'améliorer le fonctionnement du service public de la justice tout en générant, à terme, des économies. D'autres réformes pourraient être mises en œuvre sur ce modèle, comme par exemple la refonte de la carte des cours d'appel pour la faire coïncider avec celle des régions décentralisées, ou bien encore celle des tribunaux de commerce. Et bien d'autres réformes, de type différent, mériteraient d'être sérieusement envisagées, comme par exemple celle du recrutement et de la formation initiale des magistrats ou bien celle qui consisterait à séparer le juge qui protège l'enfant en danger et le juge qui sanctionne le mineur délinquant, de manière à éviter certaines dérives actuelles de la justice des mineurs. Ce ne sont là que quelques pistes parmi beaucoup d'autres.

Les réformes judiciaires utiles, et même nécessaires, ne manquent pas, dès lors que l'on cesse de se focaliser sur la seule question des moyens financiers et qu'on ne se laisse pas décourager à l'avance par les difficultés qui accompagnent inévitablement toutes les réformes de quelque importance.