

MISSION SUR L'ÉVALUATION DE LA CARTE JUDICIAIRE

Serge Daël, Président de la mission

Michael Janas, Président du tribunal de grande instance d'Angoulême

Marie-Reine Bakry, Consultant expert au C.E.T.E. du Sud-Ouest

10 février 2013

TABLE DES MATIERES

I.	Grille de lecture commune et bilan sur sites.....	6
	A) Grille de lecture.....	8
	B) Bilan sur sites par objectifs et critères de la grille de lecture	9
	1 La réduction des coûts	9
	a) Dépenses de personnel.....	9
	b) Dépenses immobilières.....	10
	c) Dépenses d'indemnisation.....	12
	d) Dépenses de fonctionnement de titre 3.....	13
	2 . Seuils d'activité.....	13
	3 . Seuils de proximité.....	13
	4 . Cohérence avec la carte administrative	14
	5 . Perspectives démographiques.....	14
	6 . Implantation des établissements pénitentiaires et des hôpitaux psychiatriques	15
	7 . Ressenti par catégories (élus, magistrats, fonctionnaires des greffes, avocats).....	16
	8 . Conséquences sur les durées moyennes de jugement et l'âge moyen du stock	17
	9 . Conséquences sur le recours au juge	18
	a). L'évolution de l'activité civile avant/ après carte judiciaire.....	19
	La méthode.....	19
	Les données.....	20
	L'analyse	22
	b). L'évolution de l'activité de l'aide juridictionnelle avant/ après carte judiciaire	23
	10 . Conséquences sur la présence effective à l'audience du justiciable	25
	11 . Conséquences sur la présence judiciaire.....	25
II -	Inventaire des solutions envisageables et propositions.....	26
	A) Le champ des possibles : inventaire des solutions envisageables.....	26
	1 . Le statu quo	26
	2 . Les solutions alternatives : la promotion des structures d'accès au droit	26
	3 . Les audiences foraines.....	27

4 . La chambre détachée	28
5 . Le tribunal d'instance à compétence élargie dans le cadre d'une expérimentation.....	29
6. Le rétablissement du TGI supprimé	29
B)Les propositions de la mission : une chambre détachée de proximité, premier jalon du TPI...	30
1 . Contexte.....	30
2 . Les solutions non retenues à titre principal par la mission.....	31
a). La mission n'a pas retenu la réouverture des TGI supprimés.	31
b). La mission n'a privilégié ni les audiences foraines, ni les solutions dites d'accès au droit	32
3 . Une réponse aux besoins de proximité : la chambre détachée	32
4 . Les conditions de la mise en place harmonieuse de la chambre détachée de proximité	33
a). Les garanties statutaires :	33
b). Des moyens adaptés :	33
c). La question des communications électroniques entre le Tribunal départemental et sa chambre détachée.....	34
5 . Les scénarios envisageables	35
a). Le périmètre des contentieux relevant de la chambre détachée.....	35
b). Le cas particulier des fonctions spécialisées	37
c). La question de la localisation du parquet.....	37
C) Une esquisse de solutions concernant les juridictions examinées par la Mission.....	38
1 . Trois groupes de situations	38
a) La situation où les Tribunaux supprimés étaient très isolés géographiquement (SAINT GAUDENS, MILLAU, BELLEY)	38
b) La situation dans laquelle un choix est intervenu entre la ville à vocation institutionnelle et la ville à vocation économique : (Corrèze et Jura)	39
c) Un dernier groupe de trois TGI supprimés, enfin, de moins grande homogénéité à première vue	39
2 . Examen des différents sites.	40
a) SAINT-GAUDENS.....	40
b) MILLAU.....	42
c) BELLEY	44
d) TULLE.....	47
e) DOLE.....	50
f) MARMANDE	52
g) SAUMUR	54
h) GUINGAMP.....	56
D. Estimation du coût des travaux immobiliers	57
CONCLUSION.....	60
ANNEXES	62

MISSION CARTE JUDICIAIRE
Décembre 2012 / Janvier 2013



-  Visite GUNGAMP
14 décembre 2012
-  Visite SAUMUR
21 décembre 2012
-  Visite MARMANDE
7 décembre 2012
-  Visite SAINT GAUDENS
14 janvier 2013
-  Visite TULLE
16 janvier 2013
-  Visite MILLAU
10 décembre 2012
-  Visite DOLE
8 Janvier 2013
-  Visite BELLEY
17 décembre 2012

Par lettre du 23 novembre 2012, Madame Christiane Taubira, Garde des sceaux, nous a confié la mission de réexaminer la situation de huit des vingt-deux tribunaux de grande instance supprimés par le décret n°2008-1110 du 30 octobre 2008 dans le cadre d'une réforme de la carte judiciaire. Il s'agit pour sept d'entre eux de juridictions dont la suppression, bien que regardée comme douteuse par le rapporteur public, a échappé à l'annulation, le Conseil d'État n'exerçant en la matière qu'un contrôle restreint aux erreurs manifestes d'appréciation. Le huitième est le tribunal de grande instance de Marmande dont le palais de justice tout neuf se trouve en grande partie déserté à la suite de cette réforme.

La tâche confiée à la mission consistait à faire « *des propositions concrètes relatives à la présence et à l'organisation de la justice dans ces départements, soit de réimplantation d'un tribunal de grande instance, soit d'aménagement d'autres infrastructures* ».

L'objet de la mission était ainsi à la fois limité dans le temps, ouvert et fermé relativement à son champ. Fermé quant à son périmètre géographique : Belley, Dole, Guingamp, Marmande, Millau, Saint-Gaudens, Saumur, Tulle. Ouvert sur les solutions concrètes proposées qui peuvent aller du statu quo à la réimplantation en passant par les maisons de la Justice et du Droit, les points d'accès au Droit, les audiences foraines, les chambres détachées...

Dans ce cadre, qui ne comportait – et ne pouvait comporter – ni la structure des juridictions ni celle des contentieux, la mission a estimé néanmoins qu'il était naturel et judicieux de ne pas ignorer les réflexions qui ont pour thème un éventuel tribunal de première instance et qui sont susceptibles d'affecter l'une et l'autre. Elle n'aurait pu, sans outrepasser son mandat, en faire l'objectif de ses propositions. En revanche, elle aurait sans doute eu une démarche étriquée si elle n'avait pas réexaminé le bilan d'un passé récent et douloureux dans la perspective d'une Justice en devenir.

La solution de facilité aurait consisté à s'enfermer dans un choix binaire entre statu quo et restauration. C'est plutôt une palette de possibilités qui a été explorée.

La méthode suivie a comporté les étapes suivantes :

- ✓ Dans le prolongement du rapport d'information établi par Mme Nicole Borvo Cohen-Seat et par M. Yves Détraigne, sénateurs, dresser un bilan pour chacun des huit sites concernés après avoir établi une grille de lecture commune ;
- ✓ Dans la préoccupation de ne pas s'enfermer dans le tout ou rien, imaginer des solutions intermédiaires susceptibles au besoin de servir d'exemple, de banc d'essai voire de transition pour une recomposition des juridictions et des contentieux ;
- ✓ A partir de ce bilan et de l'ensemble des solutions envisageables, proposer pour chacun des sites une solution commune ou des solutions sur mesure avec le souci constant de la maîtrise de la dépense publique : ne pas rendre inutiles des dépenses déjà engagées dans le cadre de la réforme de la carte judiciaire – mais aussi avant elle – et s'assurer que les voies suggérées n'entraînent pas nécessairement des dépenses nouvelles inconsidérées. Sous cet angle, que la mission regarde comme essentiel en tout temps et encore plus dans les circonstances présentes, elle s'est efforcée de se prémunir tant du risque de sous-évaluation que de la tentation de surévaluation qui peuvent être le produit tantôt de l'imprévoyance, tantôt de la stratégie.

I. Grille de lecture commune et bilan sur sites

La réforme de la carte judiciaire poursuivait **cinq objectifs principaux** déclinant l'objectif à valeur constitutionnelle de bonne administration de la Justice :

1. réduire les coûts par la mutualisation des moyens ;
2. réduire l'isolement pour renforcer la collégialité ;
3. développer la professionnalisation et la spécialisation ;
4. harmoniser les charges de travail et renforcer la continuité du service public ;
5. regrouper le parc immobilier afin de permettre l'amélioration des conditions d'accueil et de sécurité.

Pour atteindre ces objectifs, s'agissant des tribunaux de grande Instance (TGI), le critère prépondérant utilisé a été un double critère quantitatif, civil et pénal, mesurant le volume d'activité annuel durant la période 2004-2006 : en principe, le seuil en dessous duquel la suppression était envisagée était de 1550 affaires civiles nouvelles par an, hors référés, et de 2500 affaires pénales nouvelles poursuivables. Pour des raisons diverses ce critère prédominant n'a pas été systématique (au regard des données 2008-2011 communiquées à la mission, deux tribunaux à l'activité encore supérieure en 2009 aux seuils de suppression - Guingamp et Rochefort - ont été supprimés, cependant que six tribunaux à l'activité inférieure aux seuils de suppression ont été maintenus – Mende, Bar-le-Duc, Aurillac, Verdun, Montluçon et Guéret)¹.

Parmi ces raisons diverses : la prise en compte des distances et des durées de trajet (entre tribunal supprimé et tribunal de rattachement), de la carte administrative, des perspectives démographiques et de l'implantation des établissements pénitentiaires.

Au total, comme le relève le rapport sénatorial, la réduction totale du nombre des implantations judiciaires est de l'ordre du tiers et celle propre aux TGI d'un peu plus de 10% (21 sur 181). Le bilan global (TGI et TI) dressé par ce même rapport fait ressortir :

1. **que la réforme de la carte dans son ensemble était nécessaire mais sa méthode discutable** : insuffisance de la concertation nationale préalable à une réforme entièrement réalisée par voie réglementaire, limitée aux implantations géographiques et par suite exclusive de toute réflexion sur l'organisation judiciaire et la répartition des tribunaux ou même – a minima – la reconfiguration des ressorts.
2. **que le bilan est contrasté** :

A l'actif le rapport relève la rationalisation du fonctionnement de certaines juridictions, la disparition d'implantations qui ne se justifiaient plus et l'amélioration notable des conditions d'installation des juridictions pour un coût de 340 millions d'euros. L'accompagnement financier de la réforme a en effet été substantiel.

Au rang, sinon du passif, au moins des motifs de préoccupation, les sénateurs s'interrogent sur les surcoûts potentiels résultant de l'abandon de sites antérieurement mis gracieusement à disposition par les collectivités territoriales au profit de sites loués et notent que la réforme a reposé sur des suppressions nettes d'emplois de magistrats (- 76 en loi de finances en 2011) ou de fonctionnaires (- 447 sur 2009-2012) alors que les besoins en personnels de justice augmentaient sous l'effet des nombreuses réformes pénales et civiles. Ils regrettent une perte de proximité aggravée dans certains territoires à raison de particularités géographiques, économiques et sociales et non compensée par une politique volontariste de maintien d'une présence judiciaire de substitution (audiences foraines,

¹ Initialement supprimés le TGI de Moulins et le tribunal d'instance de Fougères ont été rétablis, le premier en exécution de la décision du 19 février 2010 du Conseil d'Etat, n° 322407 et autres, le second à l'initiative du Garde des sceaux.

maisons de justice, points d'accès au droit) et ils dénoncent l'effet « carte judiciaire » sur la dégradation des délais de traitement des affaires civiles (les délais moyens devant les TGI passant de 7,4 mois à 7,8 mois).

Enfin, **au titre des perspectives** le rapport sénatorial – non sans relever le besoin d'une pause - recommande :

- de recourir désormais à la voie parlementaire en cas de réforme, ne serait-ce que pour ne pas être limité dans le périmètre des mesures ;
- de mettre en œuvre celles des mesures d'accompagnements dont l'annonce n'a pas été suivie d'effet : audiences foraines, maintien d'une présence judiciaire appropriée, et même, si nécessaire, réimplantation ou création d'une chambre détachée ;
- d'engager la réforme des cours d'appel ;
- de conduire une réflexion d'ensemble sur la proximité judiciaire comportant l'institution du guichet unique de greffe, dit « GUG » (accès du justiciable au juge, quelle que soit la juridiction, par le greffe de son choix, en pratique le plus proche) et la fusion des tribunaux d'instance et de grande instance en un « tribunal de première instance » (TPI).

Sans doute est-ce le lieu d'observer qu'au-delà de ce périmètre restreint du TPI envisagé par le rapport sénatorial, il existe des projets plus ambitieux et plus lourds à porter à tous égards. Dans sa plus grande dimension, c'est à dire dans sa conception la plus ambitieuse, le TPI serait départemental, regrouperait non seulement les compétences des actuels TGI et TI, mais encore, sans pour autant entraîner leur suppression, celles des conseils de prud'hommes, des tribunaux de commerce, des tribunaux des affaires de sécurité sociale et des tribunaux du contentieux de l'incapacité, et offrirait sur chaque site l'accès à l'ensemble de ses services (guichet unique de greffe). Il faut comprendre, en effet, que le regroupement des juridictions a pour objet non pas – en tout cas non pas nécessairement – le regroupement de tous les sites mais celui de la gouvernance de moyens mutualisés mis au service d'implantations adaptées aux spécificités des contentieux et des territoires : sous ce dernier angle la tendance – raisonnable - est plutôt à privilégier une répartition des implantations fondée sur une distinction entre des contentieux complexes requérant un travail d'équipes collégiales et un seuil de concentration des moyens justifiant leur traitement au pôle central, siège du TPI, et des contentieux de proximité ayant vocation à être traités au plus près des justiciables.

Certainement est-ce aussi le lieu d'observer qu'une réforme de cette ampleur, qui n'est pas l'objet assigné à la mission, aurait nécessairement des conséquences sur la situation des magistrats et des personnels des greffes appelant concertation, négociation et garanties statutaires afin que la mutualisation des moyens n'ouvre pas la porte à l'arbitraire à la faveur d'une plus grande souplesse de gestion.

Tel est en tout cas – bilan sénatorial et cadre général des réflexions sur le TPI, extérieures au rapport des sénateurs – le contexte dont il serait déraisonnable de s'abstraire dans la détermination d'une grille de lecture et l'établissement d'un bilan sur les huit sites dont l'examen a été confié à la mission.

On rappellera enfin que la réforme de la carte des TGI s'est le plus souvent écartée des propositions des chefs de cour s'agissant des huit sites en cause. Ces derniers proposaient en effet :

–le maintien du TGI de Marmande avec rattachement à son ressort de l'arrondissement de Nérac ; le maintien du TGI de Guingamp (mais la suppression de celui de Dinan) ; le maintien du TGI de Tulle ; le maintien du TGI de Saint-Gaudens avec rattachement des cantons de Carbonne, Montesquieu Volvestre, Rieumes et Rieux-Volvestre, et création d'un tribunal pour enfants, permettant de désengorger partiellement le TGI de Toulouse ;

–la suppression du TGI de Dole, mais avec en contrepartie création d'un « tribunal détaché » à Dole placé sous l'autorité d'un vice-président et comportant la présence d'un vice-procureur ; la suppression du TGI de Belley mais avec en contrepartie la création d'une chambre détachée compétente pour les contentieux de proximité relevant du tribunal de grande instance (notamment le contentieux familial) ;

–la suppression du TGI de Millau mais avec maintien pérenne d'audiences foraines pour les contentieux de proximité ;

–la suppression du TGI de Saumur.

A) Grille de lecture

De toute évidence, il faut évaluer la réforme dans les huit sites concernés au regard des objectifs et critères qu'elle s'était assignés à elle-même. S'agissant des cinq objectifs principaux de la réforme², on admettra que seule la réduction des coûts est susceptible de ne pas avoir été atteinte : c'est d'ailleurs une des incertitudes relevées par les sénateurs.

S'agissant des critères de suppression, il y a lieu de considérer à nouveau l'usage qui en a été fait : nombre d'affaires civiles nouvelles (hors référés), nombre d'affaires poursuivables, distances et durée de trajet (entre le tribunal supprimé et le tribunal de rattachement), cohérence avec la carte administrative, perspectives démographiques, implantation des établissements pénitentiaires et des hôpitaux psychiatriques.

Au fil de ses déplacements la mission a néanmoins pu constater que l'insatisfaction des élus et des avocats correspondait en partie au caractère imparfait du critère de distance/durée réduit à une comparaison entre le siège supprimé et le siège de rattachement.

Il est apparu que ce critère (seuil de 45 mn pour se rendre du siège du tribunal supprimé au siège du tribunal de rattachement) devait être complété par la prise en compte de la distance/durée des points les plus éloignés du ressort, par l'existence de conditions climatiques particulières en hiver, ou encore par celle de l'existence ou de l'absence de moyens de transport en commun et de leur adaptation (itinéraires, horaires, correspondances...) au déplacement considéré, le justiciable pouvant être dépourvu de permis de conduire ou de véhicule personnel.

Par ailleurs, la mission intervenant deux ans après la suppression des TGI concernés (3 ans pour Belley et Millau, supprimés au 1er octobre 2009, par anticipation sur la date butoir), il était logique de retenir aussi des indicateurs de résultat :

- quel ressenti par catégories (élus, magistrats, fonctionnaires des greffes, avocats) ?
- quelles conséquences sur les durées moyennes de jugement ?
- quelles conséquences sur le recours au juge ?
- quelles conséquences sur la présence effective à l'audience du justiciable ?
- quelles conséquences sur la présence judiciaire ?

² réduire les coûts par la mutualisation des moyens ; réduire l'isolement pour renforcer la collégialité ; développer la professionnalisation et la spécialisation ; harmoniser les charges de travail et renforcer la continuité du service public ; regrouper le parc immobilier afin de permettre l'amélioration des conditions d'accueil et de sécurité.

B) Bilan sur sites par objectifs et critères de la grille de lecture

1 La réduction des coûts

La réforme n'a pas entraîné d'économie nette immédiate, de l'avis général, mais elle a créé les conditions d'une économie nette à long terme, à condition d'admettre, ce qui reste incertain, que les économies d'emplois pourront être pérennes. Au terme d'une étude très sérieuse les chefs du TGI de Brive-la-Gaillarde concluent à un amortissement du coût de la réforme sur 4 ans. A partir d'un périmètre de dépenses induites plus large les services de la Chancellerie évaluent, sur le même site, la durée de la période d'amortissement à une période de l'ordre de 8 à 10 ans.

a) Dépenses de personnel

A s'en rapporter pour les effectifs aux chiffres retenus par le rapport sénatorial les effectifs localisés de magistrats ont diminué à périmètre constant (TGI supprimé + TGI regroupé) entre 2008 et 2012 de (Bourg-en-Bresse/Belley: -1; Lons-le-Saunier/Dole : 0 ; Saint-Brieuc/Guingamp : -2 ; Agen/Marmande : -2 ; Rodez/Millau : 0 ; Toulouse/Saint-Gaudens : -4 ; Angers/Saumur : -2 ; Brive/Tulle : -3) 14 unités, passant globalement de 248 à 234, soit une diminution de 5,6%.

Parallèlement les effectifs localisés de greffe sur la même période et dans le même périmètre ont également diminué de (Belley/Bourg-en-Bresse : -4 ; Dole/Lons-le-Saunier : -3 ; Guingamp/Saint-Brieuc : -8 ; Marmande/Agen : -7 ; Millau/Rodez : +1 ; Saint Gaudens/Toulouse +2 ; Saumur/Angers : +1 ; Tulle/Brive : -3) 21 unités, passant globalement de 595 unités à 574, soit une diminution de 3,5% . Ces réductions correspondent, en principe, au regroupement des fonctions d'encadrement (chefs de juridiction et directeurs de greffe principalement, dont la charge annuelle globale des traitements s'élevait à 2 235 645 euros en 2009).

	Evolution effectif Magistrats	Evolution effectif Greffe
Belley/Bourg-en-Bresse	-1	-4
Dole/Lons-le-Saunier	0	-3
Guingamp/Saint-Brieuc	-2	-8
Marmande/Agen	-2	-7
Millau/Rodez	0	+1
Saint Gaudens/Toulouse	-4	+2
Saumur/Angers	-2	+1
Tulle/Brive	-3	-3

Dans le temps qui lui était imparti la mission n'a pas été en mesure d'obtenir des données précises lui permettant d'évaluer finement le coût annuel des emplois ainsi économisés (et le cas échéant redéployés).

A titre documentaire elle livre seulement la comparaison très fruste suivante : la Chancellerie évalue en coûts 2013 (crédits de titre 2) la dépense brute annuelle (donc hors relocalisation de postes existants accompagnant le retour des compétences) de personnel qu'impliquerait la réouverture de la totalité des TGI supprimés à 5.684.469 euros pour les magistrats et 7.198.605 euros pour les fonctionnaires des greffes. En comparant ce chiffre (valeur 2013) aux traitements (valeur 2009, ce qui limite la rigueur du parallèle) des emplois de chefs de juridiction et directeurs de greffe économisés lors de la suppression des TGI concernés, on obtient un ordre de grandeur – très imparfait – des économies de titre II théoriquement réalisées à cette occasion.

b) Dépenses immobilières

En dépit des apparences ce poste est très difficile à évaluer équitablement. En effet, la réforme de la carte judiciaire a entraîné des acquisitions, des locations et des travaux au profit des TGI de rattachement pour leur permettre d'accueillir les personnels et de traiter les compétences transférées. De ces dépenses il faut déduire les mêmes postes de dépense, économisée cette fois, afférents aux sites abandonnés.

Mais les dépenses immobilières d'accompagnement ont comporté, d'une part, des dépenses indispensables pour accueillir personnels et compétences transférés, d'autres part, des dépenses de mise à niveau des bâtiments que la réforme a permis d'anticiper mais qu'il aurait fallu tôt ou tard engager même sans réforme de la carte judiciaire (mise en sécurité, mise en accessibilité, relogement...). En outre, l'étalement de ces dépenses se fait à des dates et sur des périodes variables, notamment, mais pas seulement, lorsqu'elles sont de nature différente (acquisitions, travaux, locations...).

En revanche, la dépense nouvelle engagée est souvent une dépense presque nette, les sites abandonnés – parfois après avoir récemment été l'objet de travaux de modernisation - étant souvent antérieurement mis à disposition à des conditions très favorables, voire gracieusement, par les collectivités territoriales.

Au bénéfice de ces observations la mission livre les seuls éléments – parfois disparates - qu'elle a pu obtenir.

•Bourg-en-Bresse (rattachement de Belley) :

Sont directement la conséquence de la suppression du TGI de Belley des travaux d'un montant de 580.000 euros correspondant à l'aménagement de surfaces libres pour accueillir à Bourg-en-Bresse dans le cadre d'une redistribution des services les effectifs de ce tribunal. Mais il s'agit là d'une solution provisoire : il était prévu dès avant la réforme de la carte de reloger l'ensemble des juridictions dans un nouveau palais de Justice pour un coût de 36,6 M d'euros (horizon 3ème trimestre 2015).

Le Palais de Justice de Belley étant mis à disposition par le Conseil général et, d'ailleurs, toujours occupé par le TI, le CPH et un point d'accès au droit, la seule économie immobilière pour l'Etat a été la remise à France Domaine des locaux du CPH (vendus à la ville de Belley).

•Lons-le-Saunier (rattachement de Dole) :

Sont directement la conséquence de la suppression du TGI et du TC de Dole le relogement par ricochet du TC et du TI de Lons-le-Saunier prévu à l'échéance 2015 pour un montant de 8,1 M d'euros ainsi que des loyers s'élevant à 31 200 euros en 2011.

Indirectement la suppression du TGI de Dole est à l'origine d'un projet d'abandon de l'actuel Palais de Justice de Dole. Les travaux réalisés dans ce dernier Palais, propriété du Conseil général, en 2010 sont sans lien avec la réforme de la carte (suites d'un incendie dans un autre bâtiment qui abritait le CPH). L'économie escomptée d'un projet d'abandon par le TI et le CPH, seuls demeurés à Dole, de l'actuel Palais de Dole est essentiellement, dans l'immédiat, le différentiel d'investissement entre leur relogement dans d'anciens locaux EDF et les travaux de remise en état du Palais qui en tout état de cause s'imposaient à terme et, dans les années à venir, d'un retour sur investissement par le biais d'économies en frais de fonctionnement.

•Saint-Brieuc (rattachement de Guingamp):

Sont directement la conséquence de la suppression du TGI de Guingamp les travaux nécessités par le transfert à Saint-Brieuc de ses effectifs et de ses contentieux : relogement du TI de Saint-Brieuc (1,815 M d'euros), du CPH et du TC de Saint-Brieuc (1,7 M d'euros), réaménagements au profit du TGI regroupé (800 K euros). A vrai dire ces travaux ne sont que le préliminaire d'un projet beaucoup plus ambitieux de restructuration/extension (chiffré à 12,9 M d'euros) qui devait s'imposer tôt ou tard.

Indirectement la suppression du TGI de Guingamp a permis d'anticiper des travaux d'adaptation/modernisation/mise aux normes au Palais de Justice de Guingamp (300 K euros) accompagnant l'accueil du TI, du CPH et du SPIP.

Les locaux antérieurement occupés par le TI et le CPH étaient mis à disposition par la commune.

•Agen (rattachement de Marmande):

Sont directement la conséquence de la suppression du TGI et du TC de Marmande les opérations d'un montant de 1.140.000 euros conduites pour permettre le regroupement des juridictions à Agen.

Moins directement cette suppression est à l'origine d'une opération en attente d'un montant de 240.000 euros visant à regrouper le TI et le CPH de Marmande au rez-de-chaussée du Palais de Justice de Marmande.

L'abandon du site de Marmande par le TGI supprimé n'entraîne qu'une réduction des frais de fonctionnement du bâtiment, mais aucune économie de loyer, ce dernier ayant été ramené à l'euro symbolique en 2009.

•Rodez (rattachement de Millau) :

Sont directement la conséquence de la suppression des TGI et du TC de Millau, du CPH de Decazeville, des TI d'Espalion et de Villefranche-de-Rouergue ainsi que du greffe détaché de Decazeville les opérations d'un montant de 280.000 euros conduites au Palais de Justice de Rodez.

Moins directement cette suppression a été l'occasion de réaliser des travaux au Palais de Justice de Millau pour un montant de 160 K euros afin, notamment, d'accueillir le TI de Saint-Affrique, de réintégrer le CPH et d'améliorer l'accessibilité et l'accueil.

Le Palais de Justice de Millau étant toujours occupé et, d'ailleurs, propriété du Conseil général, la suppression du TGI de Millau n'entraîne aucune économie immobilière significative.

•Toulouse (rattachement de Saint-Gaudens) :

Sont directement la conséquence de la suppression du TGI et du TC de Saint-Gaudens la pérennisation d'un bail (200K euros par an) pour abriter à Toulouse le SAR, qui devait initialement être relogé au nouveau palais de justice, ainsi qu'une dépense de 200K euros pour organiser au profit des personnels et contentieux du TGI de Saint-Gaudens transférés à Toulouse les surfaces initialement destinées au SAR.

Indirectement cette suppression a permis d'initier une opération d'un coût prévisionnel de 690.000 euros pour regrouper au Palais de justice de Saint-Gaudens, sous conventions d'occupation avec le conseil général, le CPH, le SPIP, le service territorial de la PJJ, un point d'accès au droit, une association d'aide aux victimes, l'OMP (provisoirement), et un local affecté aux avocats. A noter que ces dépenses, comme presque toutes les autres, comportent

des mises aux normes de sécurité et d'accessibilité, qui tôt ou tard auraient du être réalisées, mais en revanche doivent être mises en regard des économies de loyer correspondant au rapatriement au palais de justice des juridictions ou services antérieurement externalisés : soit (CPH: loyer 20.000 + charges 5.000 + SPIP loyer 13.000 + charges 3.200 + PJJ loyer 18.000 + charges 5.000) = 64.200 euros/an.

•Angers (rattachement de Saumur) :

Est directement la conséquence de la suppression du TGI de Saumur le relogement du TI d'Angers à l'extérieur du Palais de justice d'Angers dans un immeuble pris en location (0,22 M d'euros/an) sur lequel des travaux ont été réalisés pour un montant de 740.000 euros, cette opération permettant d'accueillir au Palais de Justice les personnels et contentieux du TGI supprimé.

Indirectement d'autres opérations ont opportunément accompagné la suppression des TGI et TC de Saumur : rénovation des locaux du TC d'Angers (250.000 euros), travaux de modernisation des installations techniques, de sûreté, de sécurité incendie, et d'accessibilité et plus généralement d'amélioration fonctionnelle en trois tranches (3.300.000 + 1.200.000 + une tranche future non complètement chiffrée) exécutés ou prévus au Palais de justice d'Angers, enfin travaux de modernisation, rénovation, mise aux normes thermiques et d'accessibilité de la partie récente du palais de justice de Saumur affectée au TI, au CPH, et au SPIP (1,1 M d'euros).

Pas d'économie immobilière significative à attendre : le palais de justice de Saumur est propriété du conseil général auquel la chancellerie va rendre uniquement la partie ancienne.

•Brive-la-Gaillarde (rattachement de Tulle)

Est directement la conséquence de la suppression des TGI et TC de Tulle le relogement dans l'immeuble dit « des Récollets » des TI, TC et CPH de Brive-la-Gaillarde pour un coût de 1.550M d'euros (acquisition + travaux).

Un projet de réorganisation et de rationalisation des espaces du Palais de justice de Tulle pour regrouper le TI, le conseil de prud'hommes, le TASS et le comité départemental de l'accès au droit est estimé à 200 000 euros et la question de l'acquisition/aménagement de surfaces adaptées au stockage des archives du TGI de Brive, actuellement entreposées provisoirement dans les bureaux de l'ex-TGI de Tulle, n'est pas encore réglée .

* * *

Au total, sur le plan immobilier, la réforme de la carte judiciaire a eu pour conséquence s'agissant des sites étudiés des dépenses qui ne sont pas compensées par des économies sur les sites abandonnés, du moins à court terme, mais dont il est équitable de dire qu'elles sont souvent une anticipation de dépenses inévitables et qu'elles ont entraîné une modernisation opportune de l'immobilier du ministère de la Justice.

c) Dépenses d'indemnisation

A la fin de l'année 2012 l'État avait versé depuis 2008 un montant cumulé d'indemnités de 3.450.261,93 euros aux avocats des huit sites étudiés, dont les barreaux ont été supprimés.

Par ailleurs, en application du décret n° 2008-366 du 17 avril 2008 et de l'arrêté du 9 juillet 2008, des primes de restructuration de service et des allocations d'aide à la mobilité du

conjoint ont accompagné les conséquences pour les magistrats et fonctionnaires d'une mobilité imposée. La mission n'a pas disposé du montant des indemnités versées au titre de la suppression des seuls TGI concernés par l'étude.

d) Dépenses de fonctionnement de titre 3

La dotation finale en crédit de titre 3³ s'élevait en 2009 à 18 265 527 euros (TGI supprimé + TGI de rattachement) et à 14 857 879 euros en 2012 (TGI fusionné) soit une différence de 3 407 648 euros. Toutefois ces chiffres incluent les dépenses, par nature transitoires, liées à la carte judiciaire, ce qui limite la portée de la comparaison.

2. Seuils d'activité

Sans ignorer ni que les seuils retenus étaient appliqués à la période 2004/2006, ni que des TGI à l'activité inférieure à ces seuils ont été maintenus, la mission relève qu'en prenant l'année 2009, dernière année pertinente avant fermeture, seul le TGI de Guingamp était franchement au dessus des seuils de suppression tant civil que pénal, avec respectivement 1881 affaires civiles nouvelles hors référés et 3461 affaires poursuivables. Sa suppression ne trouve donc pas a priori son origine dans une insuffisance d'activité.

3. Seuils de proximité

Le seuil de 45 mn pour se rendre du siège du tribunal supprimé au siège du tribunal de rattachement est respecté (ou à peu près respecté) pour Saumur (47mn par la route, 32 mn en TER), Tulle (33mn par la route, 35mn en train), Marmande (47mn par la route, 40mn en TER), Guingamp (27mn par la route, 20mn en train), Dole (45mn par autoroute mais...1h30 par le train avec un changement).

Toutefois ce critère de distance entre le tribunal supprimé et le tribunal de rattachement est l'objet de critiques récurrentes : il faut 1h08 aux habitants du canton d'Ussel pour gagner Brive-la-Gaillarde en voiture, 1h32mn aux habitants du canton de Duras pour gagner Agen en voiture, 1h30 aux habitants de Tréogan et 1h07 à ceux de Perros Guirec pour gagner Saint-Brieuc en voiture, 58mn aux habitants de Montmirey-le-Château pour gagner Lons le Saunier en voiture. D'une manière générale dès qu'on s'écarte sensiblement du siège du tribunal supprimé, le réseau ou les horaires des transports en commun se révèlent très souvent inadaptés, ce qui pose le problème des justiciables dépourvus de véhicule ou de permis de conduire.

En tout état de cause le critère lui-même n'est satisfait ni pour Saint-Gaudens (1h01mn de Toulouse par la route, 1h12mn par le train, 1h38 depuis le canton de Bagnères de Luchon), ni pour Millau (1h13 de Rodez uniquement par la route et encore en faisant abstraction des conditions hivernales de circulation dans le département de l'Aveyron, 5^{ème} de France par sa superficie et au relief très accidenté) ni pour Belley (1h16 de Bourg-en-Bresse par la route en faisant abstraction des conditions hivernales de circulation).

A l'occasion de l'examen par site ces données synthétiques seront complétées par des indications de pourcentage de la population du ressort située à une distance temps excédant 80 mn.

3 Crédits alloués au titre du fonctionnement courant, y compris carte judiciaire et frais de justice.

4. Cohérence avec la carte administrative

Dans les huit sites étudiés, la réforme de la carte aboutit à la création d'un seul TGI par département. Néanmoins dans le cas de la Corrèze le siège de ce TGI départemental n'est pas fixé au chef-lieu du département, situation dont il n'existe qu'un seul autre exemple (dans le département de la Manche, Saint-Lô est dépourvue de TGI).

5. Perspectives démographiques

Pour apprécier ce critère, la Chancellerie s'est fondée sur les résultats des recensements de l'INSEE de 1982 et 1999, ainsi que sur les projections de l'INSEE à l'horizon 2030. Les chefs de cour consultés dans le cadre de la réforme de la carte ont retenu les estimations faites depuis le dernier recensement. Il en résulte des divergences d'appréciation. Les chiffres de population des ressorts donnés ci-dessous sont celles des sources INSEE 1999 et 2009. Il en ressort qu'entre ces deux dates tous les ressorts sans exception sont en croissance démographique.

Le département de l'Ain (BELLEY/BOURG EN BRESSE) et le ressort du TGI de Belley (92.320 hts en 2009 contre 79652 en 1999) bénéficient de la forte croissance démographique engendrée par le rayonnement de Lyon et de Genève.

Dans le Jura (DOLE/LONS LE SAUNIER), entre 1982 et 1999 la population du ressort du TGI de Dole (environ la moitié de celle du département du Jura) était restée stable. Elle s'élevait à 129.877 en 2009 contre 124 078 en 1999.

La population du ressort du TGI de Guingamp, en léger recul démographique entre 1982 et 1999 (le tiers de celle des Côtes d'Armor) était passée de 170 461 hts à cette dernière date à 179.931 hts en 2009.

Le ressort géographique du TGI de Marmande (88929 hts en 1999, soit environ 25% de la population du Lot-et-Garonne) était démographiquement stable entre 1982 et 1999. Mais la population a depuis lors progressé (95 373 hts en 2009), Marmande bénéficiant de la proximité de Bordeaux.

Le département de l'Aveyron (TGI MILLAU/RODEZ), en recul démographique entre 1982 et 1999, est en légère croissance démographique depuis. Dans l'orbite de Montpellier, alors que Rodez est dans celle de Toulouse, Millau (population du ressort en 2009 : 71.095 contre 67 605 en 1999) tire bénéfice, sur le plan démographique et économique, de l'ouverture de l'autoroute A 75 et du viaduc de Millau.

En Haute-Garonne (SAINT GAUDENS/TOULOUSE) la population du ressort du TGI de Saint-Gaudens en 1999, soit 85.351habitants, n'était évidemment pas comparable à celle au dynamisme évident du TGI de Toulouse, dont elle représentait moins de 10%. Elle s'élevait néanmoins à 95.099 habitants en 2009.

En Maine-et-Loire (SAUMUR/ANGERS) la population du ressort du TGI de Saumur s'élevait à 177.324 habitants en 2009 contre 164 738 en 1999.

En Corrèze (TULLE/BRIVE) entre 1982 et 1999 la population du ressort du TGI de Tulle (la moitié de la population du département de la Corrèze) était en recul démographique. Mais elle s'élevait à 113.492 habitants en 2009 contre seulement 111 365 en 1999.

Pour donner un aperçu de la taille des TGI de rattachement après ces rattachements, la source Pharos en données INSEE 2009 indique les populations suivantes pour les nouveaux ressorts :

- Bourg-en-Bresse 588.853 ; (BELLEY/BOURG EN BRESSE)
- Lons-le-Saunier 261.277 (DOLE/LONS LE SAUNIER);
- Saint-Brieuc 474.141 (GUINGAMP/SAINT BRIEUX);
- Agen 329.697 (MARMANDE/AGEN);
- Rodez 277.048 (MILLAU/RODEZ);
- Toulouse 1.230.820 (SAINT GAUDENS/TOULOUSE)
- Angers 780.082 (SAUMUR/ANGERS);
- Brive-la-Gaillarde 243.352 (TULLE/BRIVE);

A titre de point de comparaison, il n'est pas rare de relever dans l'Hexagone (après réforme de la carte) des ressorts de TGI dont la population se situe aux alentours de 100 à 150.000 habitants et ceux de Mende et de Verdun comptent respectivement 77.163 et 86.810 habitants.

6. Implantation des établissements pénitentiaires et des hôpitaux psychiatriques

Le ressort de l'ancien TGI de Belley ne comportait pas d'établissement pénitentiaire, ceux-ci se trouvant à Bourg-en-Bresse. Toutefois l'établissement recevant des patients en soins sans consentement est à Hauteville-Lompnès, qui était dans son ressort.

En l'absence d'établissement pénitentiaire à Dole, la maison d'arrêt est à Lons-le-Saunier. Dole dispose néanmoins d'un établissement recevant des patients en soins sans consentement.

Le ressort de l'ancien TGI de Guingamp ne comportait pas d'établissement pénitentiaire, la maison d'arrêt étant à Saint-Brieuc. Les établissements des Côtes d'Armor recevant des patients en soins sans consentement sont à Plouguernevel, Dinan et Begard (cette dernière commune proche de Guingamp).

Le ressort du TGI de Marmande ne comportait pas d'établissement pénitentiaire, ces derniers se trouvant à Agen et Eysse. L'établissement recevant des patients en soins sans consentement est à Pont-du-Casse près d'Agen.

Le ressort du TGI de Millau ne comportait pas d'établissement pénitentiaire. Les établissements recevant des patients en soins sans consentement sont à Millau et Rodez (qui dispose d'une maison d'arrêt).

Il n'y avait pas d'établissement pénitentiaire dans le ressort de l'ancien TGI de Saint-Gaudens, ces derniers étant situés à Toulouse et dans l'ancien ressort du TGI de Toulouse. Les établissements recevant des patients en soins sans consentement sont à Toulouse.

Le Maine-et-Loire (SAUMUR/ANGERS) compte trois établissements recevant des patients en soins sans consentement (Sainte Gemmes sur Loire, Cholet et Saumur) mais la maison d'arrêt est à Angers.

Il n'y a pas d'établissement pénitentiaire dans l'ancien ressort du TGI de Brive-la-Gaillarde. Ces établissements sont à Tulle et Uzerche. Les établissements recevant des patients en soins sans consentement sont à Monestier Merlines, Tulle et Ussel.

7. Ressenti par catégories (élus, magistrats, fonctionnaires des greffes, avocats)

Le regard porté deux ans après par les acteurs de Justice n'est pas un regard homogène. D'abord, et c'est regrettable mais inévitable à défaut d'étude par sondage, la parole du principal intéressé, c'est à dire le justiciable, n'a pu être recueillie. Combien ont renoncé à saisir un juge ou à se rendre au greffe ou au cabinet d'un avocat trop lointain faute de disposer d'un véhicule ou d'un permis valide, de ressources pour payer essence, autoroute ou train ? On ne sait avec précision et c'est là, pourtant, une donnée essentielle que l'on essaiera de mesurer en constatant l'évolution du contentieux civil

Cette lacune une fois relevée, il faut entendre les réponses des autres acteurs en conservant à l'esprit que leurs préoccupations ne sont pas identiques : elles expliquent une perception différente des proximités (au pluriel), l'une des clés avec l'aménagement du territoire de la question posée. Une chose est sûre : les entretiens que la mission a conduits ont mis en évidence la distance – parfois la fracture – entre la position des élus et celle des chefs de Cour et de TGI, même si la voix de ces derniers est loin d'être univoque.

Pour les élus – qui ont très souvent beaucoup contribué aux installations matérielles des juridictions, service régalién s'il en fut, et ont durement ressenti des décisions imposées qui, en outre, correspondaient rarement sur les sites étudiés aux propositions des chefs de Cour de l'époque – la recherche de la proximité du service rendu au justiciable et le souci de l'aménagement du territoire vont de pair. A ce dernier égard, tout départ d'un service public est un échec. Nous n'en avons trouvé aucun, toutes tendances confondues, pour justifier la suppression des TGI en cause, alors même que, tenant compte du fait accompli, beaucoup, en administrateurs réalistes, seraient résignés à accepter, faute de mieux, des mesures limitant ce qu'ils considèrent comme un dommage, parfois comme un mauvais coup, porté au territoire dont ils ont la charge.

Pour les chefs de Cour et de juridiction le tableau est beaucoup plus nuancé. La mission a pu constater que les chefs de Cour et ceux des nouveaux TGI, aux responsabilités accrues, étaient en première intention peu soucieux de se départir des souplesses de gestion conférées par la départementalisation du TGI, conséquence de la réforme sur la totalité des sites ici en cause, et étaient enclins à relativiser l'éloignement du justiciable comme inconvénient de la réforme. Après tout, relèvent-ils volontiers, se rend-on devant le tribunal plus d'une ou deux fois dans toute une vie ? A ce constat il faut ajouter la crainte de ce qu'on pourrait appeler le « coup d'accordéon » qui résulterait du rétablissement d'un TGI, voire même de l'institution de chambres détachées, « à effectifs constants », après une réforme qui s'est traduite par des réductions d'effectifs. Si la tonalité générale est souvent – parfois au nom de la « pause nécessaire » - prudente, réservée, défavorable, parfois hostile, on relève aussi des attitudes ouvertes et coopératives pour explorer des solutions remédiant aux inconvénients des suppressions « sèches » par des solutions qui pourraient servir de « banc d'essai » à un futur tribunal de première instance. Autrement dit, dans ce débat intérieur qui partage tout magistrat entre le souci de la gestion immédiate et l'ambition de reconstruire l'organisation de la Justice, cette dernière n'est nullement absente.

S'agissant des avocats il est assez rare que les intéressés demandent expressément et en tout cas croient sérieusement à la reconstitution des barreaux dissous, laquelle ne serait d'ailleurs pas la conséquence nécessaire du rétablissement des TGI supprimés. Les barreaux concernés ont désormais une structure départementale, les avocats des barreaux supprimés ont été indemnisés, les indemnités ont en général été utilisées pour ouvrir un cabinet secondaire au siège du TGI

départemental. Il n'est guère envisagé de rétablir sous cet aspect l'organisation antérieure. Mais il n'en résulte nullement une acceptation générale du statu quo. La plupart des barreaux, toutefois, se satisferait de chambres détachées compétentes pour les contentieux de proximité relevant de la compétence du TGI. Encore doit-on relever, ici et là, la crainte des inconvénients relevant de la difficulté de concilier des audiences au siège du TGI et des audiences au siège de la chambre détachée, voire des audiences foraines. Dans cette tonalité générale relativement apaisée et plus ouverte à des solutions novatrices en matière de proximité qu'à un retour à la situation antérieure, on relèvera que les avocats de Millau, ceux de Saumur et ceux de Brive manifestent une opposition résolue au statu quo. Les premiers font valoir la difficulté de se rendre à Rodez (notamment en hiver), la concentration de la délinquance dans le sud de l'Aveyron et aussi les différences sociales, culturelles et géographiques entre le nord du département et le sud. Les seconds expriment un jugement particulièrement sévère – et partagé par les élus – sur les résultats de la réforme relativement aux délais d'audience, de jugement et de notification des affaires. Les derniers estiment indispensable, dans un souci d'apaisement, de recréer le TGI de TULLE.

8. Conséquences sur les durées moyennes de jugement et l'âge moyen du stock

A s'en tenir aux chiffres du rapport sénatorial les délais moyens de jugement ont évolué de la manière suivante :

- ♣ Belley 2009 : nd ; Bourg-en-Bresse 2011 : 7,6 mois
- ♣ Dole 2009 : 6,3 mois ; Lons-le-Saunier 2011 : 7 mois
- ♣ Guingamp 2009 : 5,9 mois ; Saint-Brieuc 2011 : 8,2 mois
- ♣ Marmande 2009 : 8,9 mois ; Agen 2011 : 7,2 mois
- ♣ Millau 2009 : nd ; Rodez 2011 : 8,2 mois
- ♣ Saint-Gaudens 2009 : 7,2 mois ; Toulouse 2011 : 8,4 mois
- ♣ Saumur 2009 : 7,6 mois ; Angers 2011 : 8,4 mois
- ♣ Tulle 2009 : 5,8 mois ; Brive 2011 : 7 mois

Les chiffres de Belley et Millau, TGI qui ont fermé par anticipation au 1er octobre 2009, ne sont pas significatifs et ceux du TGI de Marmande ont été affectés par une diminution de ses effectifs avant fermeture.

Cet indicateur de délai moyen de jugement doit, pour être pertinent, être corrélé avec l'âge moyen du stock des dossiers. En terme d'analyse l'augmentation du délai moyen de jugement, s'il s'accompagne d'une diminution corrélative de l'âge moyen du stock, peut traduire un travail de fond de la juridiction qui priorise dans son traitement les dossiers les plus anciens, qui sont également très souvent les plus complexes, A l'inverse une diminution du délai de traitement moyen, si elle s'accompagne d'une augmentation de l'âge moyen du stock, peut traduire une situation où une juridiction priorise les dossiers les plus récents.

	Évolution de l'Age moyen du stock			
	2008	2009	2010	2011
Belley	9,6			
Bourg en Bresse	10,4	10,2	10,9	11,8
Dole	15,3	15	18	
Lons le Saunier	10,9	11,1	11,2	15,4
Guingamp	8,7	9,6	11,4	
Saint-Brieuc	11,1	10,9	11,5	12,4
Marmande	18,2	18,1	21,2	
Agen	13,8	11,8	10,2	16,1
Millau	10,8			
Rodez	12,6	11,8	12,4	14,4
Saint-Gaudens	11,3	10,6	11,8	
Toulouse	14,2	14,4	14,3	15,3
Saumur	11,8	12,8	13,7	
Angers	13,3	12,9	11,9	13,9
Tulle	11,6	9,7	11,7	
Brive-la-Gaillarde	11,7	11,7	11,2	13,4

Il ne faut, enfin, pas perdre de vue que l'ensemble de ces données dépend en partie des ressources effectivement allouées aux juridictions concernées.

9. Conséquences sur le recours au juge

L'aggravation de l'éloignement relatif des juridictions a-t-il dissuadé les justiciables de recourir au juge dans une procédure judiciaire où l'oralité et l'audience sont réputées jouer un rôle important ?

Après avoir signalé les biais statistiques qui peuvent avoir influencé la mesure (reports ou au contraire anticipation d'enregistrement, modification de périmètre contentieux des juridictions) et relevé que les suppressions de juridictions n'ont pas partout produit les mêmes effets, le rapport sénatorial note que globalement « *le nombre d'affaires civiles nouvelles portées en 2011 devant les TGI de regroupement est inférieur, en moyenne, d'un peu plus de 5% à ce qu'il était en 2009, alors que, sur la même période la baisse n'a été que de 2,8% pour les TGI qui n'ont pas été touchés par la réforme* ».

S'agissant des sites examinés par la mission cette baisse est, à partir des chiffres figurant à ce rapport sénatorial, inexistante pour Angers/Saumur (+3,7%), Lons-le-Saunier/Dole (+2,9%) et Agen/Marmande (+2,7%). Elle est sensible à Brive-la-Gaillarde/Tulle (-3,4%), Toulouse/Saint-

Gaudens (-4,9%). Elle est caractérisée à Bourg-en-Bresse/Belley (-15,1%), Saint-Brieuc/Guingamp (-19,5%), Rodez/Millau (-24,2%).

La Mission a tenté d'approfondir cette évaluation, en croisant d'une part l'évolution des chiffres « nets » de l'activité civile des juridictions concernées, avant et après fusion. D'autre part en étudiant plus précisément l'évolution sur la même période du nombre de dossiers d'aide juridictionnelle.

Le critère statistique de l'activité pénale n'a quant à lui pas été retenu, dès lors que son évolution est plus susceptible de traduire l'évolution de la délinquance, voire de la politique pénale, que d'être la traduction de l'accès, ou non, au juge. La mission a en outre estimé que les difficultés statistiques résultant de l'infocentre CASSIOPEE étaient également de nature à fausser les comparaisons effectuées en matière d'activité pénale.

a). L'évolution de l'activité civile avant/ après carte judiciaire

La méthode

La réforme de la carte judiciaire a été annoncée dans les juridictions pendant l'été 2007, ce qui a pu se traduire en certains lieux par une certaine démobilisation. Pour cette raison la mission a choisi comme référence les chiffres –incontestables- de l'année 2006, en s'assurant, afin de vérifier leur cohérence, que ces derniers étaient proches –en valeur absolue- de l'année 2005.

Pour donner sens à cette comparaison, un certain nombre d'ajustement ont également été nécessaires :

- *Neutralisation de certains contentieux :*

Dans l'objectif de donner du sens aux comparaisons effectuées, le contentieux des soins contraints –qui a pris son ampleur le 1^{er} août 2011 du fait de la Loi du 5 juillet 2011- a été neutralisé. Il en a été de même du surendettement, dès lors qu'un transfert est susceptible d'être intervenu sur la période entre le TGI et le TI.

- *La mise en perspective avec l'évolution des contentieux au niveau national :*

L'évolution de l'activité a été mise en perspective avec l'évolution moyenne du contentieux civil au niveau national.

Au final la comparaison des contentieux s'est donc opérée entre les chiffres cumulés « nets » des nouvelles affaires civiles (hors surendettement, JLD soins contraints et référés) de la juridiction supprimée et absorbante en 2006 avec ceux de la seule juridiction absorbante en 2011. Cette comparaison aurait gagné à être comparée avec l'activité 2012⁴ plutôt qu'avec l'activité 2011. Il est en effet probable que les justiciables et leurs avocats aient « retenu » leurs requêtes et assignations, dans les derniers mois de l'année 2010, afin de les enregistrer directement à compter du 1^{er} janvier 2011 dans la nouvelle juridiction réunie. Il convient de souligner que cette analyse

4 Une telle comparaison n'a pas été possible, faute de chiffres consolidés disponibles au moment de la rédaction du présent rapport.

n'est toutefois pas applicable aux TGI de BOURG EN BRESSE/ BELLEY et RODEZ/MILLAU dans la mesure où leur fusion est intervenue de manière anticipée

Les données

Évolution Affaires Civiles Nouvelles ⁵	2006	2007	2011
Moyenne nationale	4 307	4 148	4 688
Belley	869	779	0
Bourg-en-Bresse	4560	4593	5299
BELLEY + BOURG EN BRESSE	5429	5372	5299
Dole	1334	1284	0
Lons-le -Saunier	1385	1483	2645
DOLE + LONS LE SAUNIER	2719	2767	2645
Guingamp	1944	1915	0
Saint-Brieuc	2846	2685	3575
GUINGAMP + SAINT-BRIEUC	4790	4600	3575
Marmande	1288	1224	0
Agen	2620	2392	3473
MARMANDE + AGEN	3908	3616	3473
Millau	687	618	0
Rodez	1614	1749	2182
MILLAU + RODEZ	2301	2367	2182
Saint-Gaudens	903	993	0
Toulouse	13679	11747	13735
ST-GAUDENS + TOULOUSE	14582	12740	13735
Saumur	1530	1433	0
Angers	5074	4716	6057
SAUMUR + ANGERS	6604	6149	6057
Tulle	1200	1225	0
Brive-la-Gaillarde	1466	1354	2655
TULLE + BRIVE	2666	2579	2655

L'analyse

Alors que les entrées civiles nettes ont augmenté en moyenne de près de 9% entre 2006 et 2011, toutes les juridictions examinées ont vu leurs entrées diminuer.

Les situations sont toutefois très contrastées, la Corrèze ayant vu ses entrées civiles nettes diminuer de 0,41 % lorsque les Côtes d'Armor perdent plus de 25 % de leur contentieux⁶. La fourchette des affaires « perdues » en valeur absolue varie ainsi de 11 (Brive) à 1215 (Guingamp), pour une moyenne des 8 juridictions de 422 affaires.

⁵ Hors référés, surendettement et JLD civil (chiffres Chancellerie)

⁶ Les chefs de Cour d'appel de RENNES ont toutefois appelé l'attention de la mission sur le fait que ces chiffres d'activité de nouvelles affaires civiles ne seraient pas représentatifs en ce qu'ils incluent une erreur, imputable à la juridiction, de traitement statistique des ordonnances de juges commissaires, mélangées aux procédures collectives nouvelles (lettre du 21 décembre 2012 des chefs de Cour). Auquel cas la diminution la plus importante serait en pourcentage celle du TGI de Marmande/Agen (-11%) et en valeur absolue celle du TGI de Saint-Gaudens/Toulouse(-1215). Ce dernier chiffre peut être rapproché avec les entrées civiles du TGI de SAINT GAUDENS qui étaient de... 903 affaires.

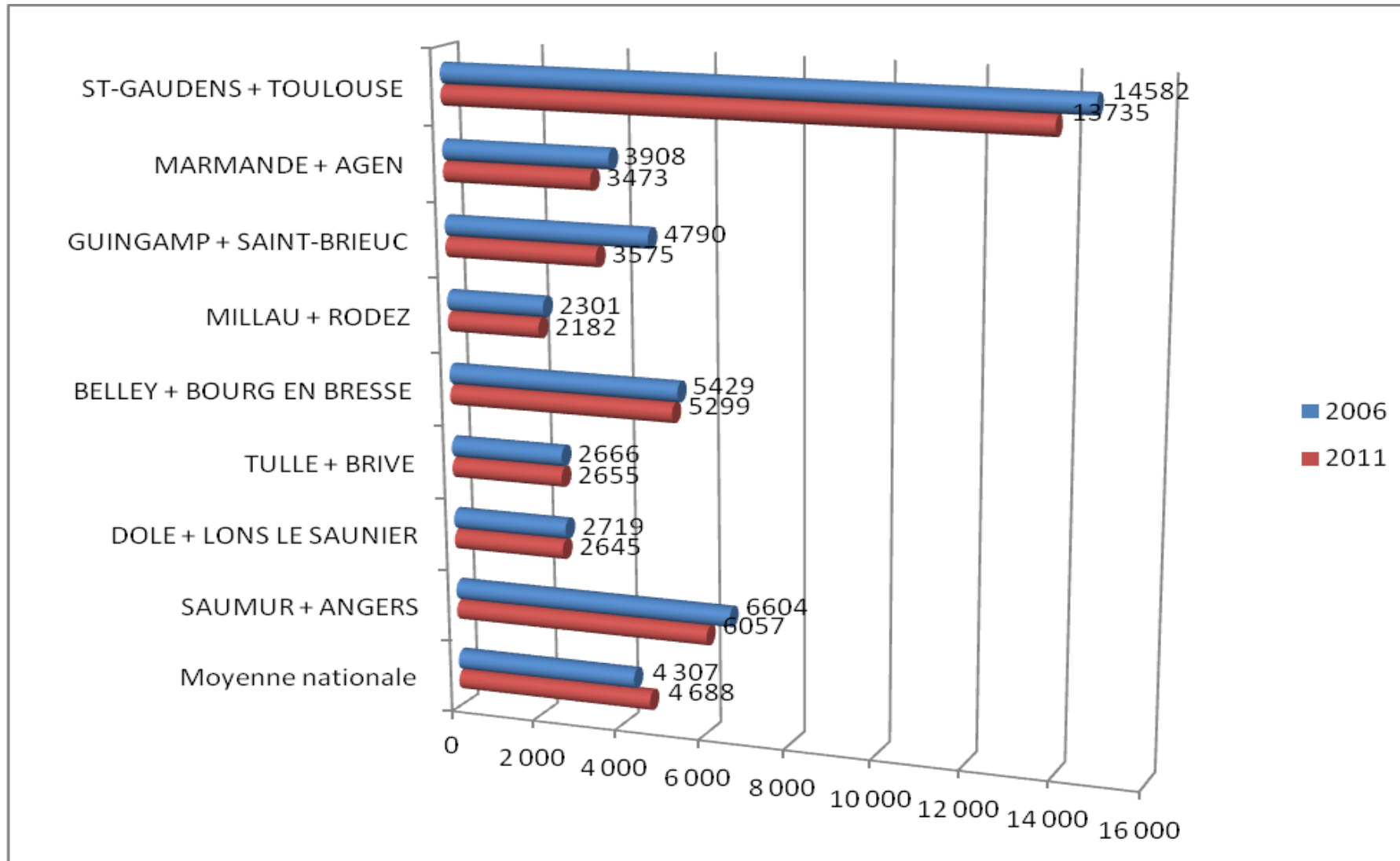
Même s'il est difficile d'identifier les causes de cette diminution d'affaires civiles, on ne peut que s'interroger sur la question, relayée avec force par les élus, les avocats et une partie des magistrats sur les sites visités, de l'accès des justiciables à la Justice.

JURIDICTIONS	Aff Civiles Nouvelles 2006⁷	Aff Civiles nouvelles 2011⁸	EVOLUTION %	EVOLUTION >
Moyenne nationale	4 307	4 688	8,85%	381
TULLE + BRIVE	2666	2655	-0,41%	-11
DOLE + LONS LE SAUNIER	2719	2645	-2,72%	-74
MILLAU + RODEZ	2301	2182	-5,17%	-119
BELLEY + BOURG EN BRESSE	5429	5299	-2,39%	-130
MARMANDE + AGEN	3908	3473	-11,13%	-435
SAUMUR + ANGERS	6604	6057	-8,28%	-547
ST-GAUDENS + TOULOUSE	14582	13735	-5,81%	-847
GUINGAMP + SAINT-BRIEUC	4790	3575	-25,37%	-1 215

⁷ Hors référés, surendettement et JLD civil (chiffres Chancellerie)

⁸ Ibid

**ÉVOLUTION DU NOMBRE DES AFFAIRES CIVILES NOUVELLES
(HORS SURENDETTEMENT, RÉFÉRÉ et JLD CIVIL)**



b). L'évolution de l'activité de l'aide juridictionnelle Avant/ Après carte judiciaire

La mission s'est également intéressée à l'évolution des dossiers d'aide juridictionnelle, dans la perspective de mesurer les éventuelles difficultés d'accès à la Justice rencontrées par les personnes les plus en difficultés.

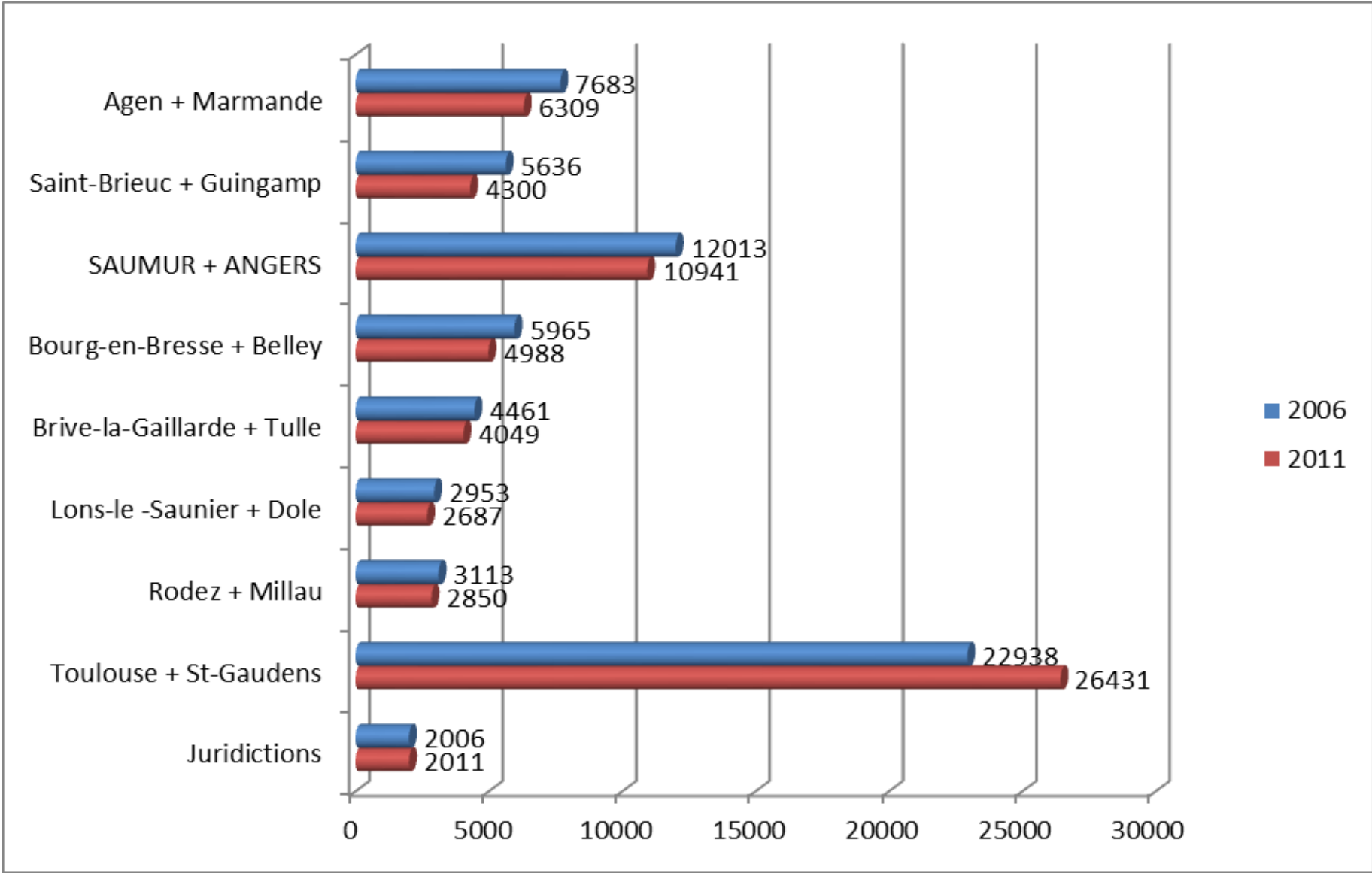
A l'exception du TGI de Toulouse qui connaît une augmentation significative des nouveaux dossiers d'aide juridictionnelle entre 2006 et 2011, tous les autres TGI ont vu leur nombre de dossiers d'aide juridictionnelle diminuer dans des proportions importantes, dans une fourchette allant de 9/10 % à 31 % en moins de dossiers d'aide juridictionnelle.

Cette déperdition importante des dossiers doit être confrontée à l'évolution du nombre des nouveaux dossiers au niveau national qui, lui, a progressé d'un peu plus de 1,8 % sur la même période.

Juridictions	Affaires nouvelles AJ 2006	Affaires nouvelles AJ 2011	Evolution %	Evolution >
Nouveaux dossiers d'aide juridictionnelle (National)	1 013 830	1 032 577	1,8%	18747
Toulouse + St-Gaudens	22938	26431	13,2%	3493
Rodez + Millau	3113	2850	-9,2%	-263
Lons-le -Saunier + Dole	2953	2687	-9,9%	-266
Brive-la-Gaillarde + Tulle	4461	4049	-10,2%	-412
Bourg-en-Bresse + Belley	5965	4988	-19,6%	-977
SAUMUR + ANGERS	12013	10941	-9,8%	-1072
Saint-Brieuc + Guingamp	5636	4300	-31,1%	-1336
Agen + Marmande	7683	6309	-21,8%	-1374

Ces diminutions, en écho avec le sentiment délivré par les élus lors de nos visites, peuvent traduire une moindre accessibilité à la Justice, qui toucherait les populations les plus défavorisées, bénéficiaires à l'aide juridictionnelle. La situation du TGI de Toulouse, seule juridiction ayant connu une augmentation, est particulière du point de vue de l'aménagement du territoire mais également de l'évolution démographique (voir infra).

ÉVOLUTION DES NOUVEAUX DOSSIERS D'AIDE JURIDICTIONNELLES



10. Conséquences sur la présence effective à l'audience du justiciable

Ici encore la mesure ne peut être qu'intuitive ou indirecte. La mission a cherché à évaluer l'effet de l'éloignement sur la présence à l'audience à partir de l'évolution des notifications après jugement contradictoires. Il n'a malheureusement pas été possible d'extraire des chiffres fiables sur ce point.

11. Conséquences sur la présence judiciaire

Les élus des sites visités se plaignent, parfois amèrement, d'une moindre présence des parquets (moindre implication et parfois défaut pur et simple de participation effective dans les comités locaux de sécurité et de prévention de la délinquance) et d'une disparition des contacts institutionnels naguère vecteurs de circulation de l'information générale.

Au total, s'il fallait livrer en quelques mots un jugement limité aux sites visités et porté deux ans seulement après par la mission, ce qui en relativise la portée sans l'annihiler, la réforme a eu deux effets incontestables parmi ceux qui étaient recherchés : elle a permis la départementalisation des TGI concernés et par là une mutualisation des moyens, qui permet aux chefs de Cour et de juridiction de disposer de souplesses de gestion appréciables. Avec les difficultés de fonctionnement liées à l'absence de moyens humains suffisants, c'est d'ailleurs là l'une des causes de leur relative réticence au réexamen des situations.

La suppression des TGI concernés a permis, ensuite, d'économiser des emplois et notamment des emplois d'encadrement. Ces suppressions d'emploi – y compris d'encadrement, car l'encadrement participe aussi aux tâches juridictionnelles – ont entraîné des tensions, parfois une dégradation des conditions de travail voire de la souffrance au travail dans les greffes et chez les magistrats, et ont pu être à l'origine d'effets négatifs sur les délais de jugement. Elles ont eu pour contrepartie une amélioration importante des conditions matérielles de travail (notamment d'un point de vue immobilier) et une concentration bénéfique des compétences favorisant le travail collectif des magistrats et fonctionnaires. Les données restituées ci-dessus par la mission ne permettent pas d'établir, en revanche, de manière incontestable une économie globale à court ou moyen terme – en raison notamment de l'importance de l'effort immobilier consenti – ni même une amélioration nette du service au justiciable : la facilité ou la difficulté de l'accès du justiciable à son juge a constitué, en effet, la variable d'ajustement.

II - Inventaire des solutions envisageables et propositions

La mission est partie de l'hypothèse qu'aucune voie n'était a priori fermée. Mais elle a aussi pris en compte les contraintes qui résultent inévitablement du fait accompli : il n'aurait pas été réaliste de faire « comme si » rien ne s'était passé, quand bien même les décisions initiales auraient pu être autres et elles auraient pu l'être, comme en témoignent les propositions qu'avaient faites à l'origine les chefs de Cour. Elle a eu à cet égard le souci de ne pas rendre illisible par défaut de continuité la logique des transformations de l'organisation judiciaire tout en satisfaisant à la nécessité de corriger ce qui lui est apparu comme devant l'être au terme du bilan qu'elle a dressé. Il lui a semblé que cette difficile synthèse pouvait souvent être trouvée en infléchissant dans les sites concernés la rigueur des effets de la réforme de la carte par des mesures qui peuvent préfigurer en les testant ce que pourraient être des pôles de proximité dans le cadre d'un TPI dont la définition des contours reste ouverte.

A) Le champ des possibles : inventaire des solutions envisageables

L'échelle des solutions va du statu quo à la reconstitution du TGI supprimé, en passant par des mesures alternatives (maisons de la justice et du droit, points d'accès au droit) et par des mesures intermédiaires (audiences foraines, chambre détachée, tribunal d'instance à compétence élargie dans le cadre d'une expérimentation).

1. Le statu quo

Les partisans du statu quo – le message une fois décrypté – font valoir qu'il est inopportun de rouvrir de manière inattendue un dossier qui à leurs yeux appartient déjà au passé, au risque de perdre le bénéfice d'une réforme obtenue au prix de dépenses considérables comme d'un effort de réorganisation intense et de « *rouvrir des plaies qui sont en voie de cicatrisation* » au terme d'une « *opération chirurgicale douloureuse* ». Les mêmes relativisent la perte de proximité et mettent l'accent sur les souplesses de gestion et d'organisation permises par la départementalisation et le gain d'échelle des TGI fusionnés.

2. Les solutions alternatives : la promotion des structures d'accès au droit

Les maisons de la Justice et du Droit (ancienne et nouvelle génération) et les points d'accès au droit, antennes de justice et permanences juridiques offrent la proximité du Droit par l'information, le renseignement, l'orientation, le conseil et l'assistance plus que la proximité du juge. En ce sens elles ne répondent complètement ni à la question posée ni aux attentes lorsque celles-ci – et c'est le cas – a pour objet principal la proximité du juge.

En tout état de cause le « maillage actuel » révèle la situation suivante :

- Ain (Belley/Bourg en Bresse) : 10 PAD dont 1 à Belley et 1PAD pénitentiaire à Bourg-en-Bresse ;

- Jura (Dole/ Lons Le Saunier) : 3 permanences dont 1 à Dole ;

- Côtes d'Armor (Guingamp/ Saint Brieu): 3 PAD dont 1 pénitentiaire, rien à Guingamp ;
- Lot-et-Garonne (Marmande/Agen): 4 PAD dont 2 pénitentiaires aucun à Marmande ;
- Aveyron (Millau/Rodez): 1PAD à Villefranche de Rouergue et 1 PAD pénitentiaire à Rodez ; rien à Millau ;
- Haute-Garonne (Saint Gaudens/Toulouse): 71 PAD ou permanences dont 1 PAD à Saint-Gaudens.
- Maine-et-Loire (Saumur/Angers): 4 PAD dont 1 à Saumur et 1 PAD pénitentiaire à Angers, 4 permanences dont 2 à Saumur ;
- Corrèze (Tulle/Brive) : 12 PAD dont 2 à Tulle (dont 1 pénitentiaire) et 1 pénitentiaire à Uzerche ;

Seules les communes de Millau, Marmande et Guingamp sont dépourvues de telles structures.

3. Les audiences foraines

Aux termes de l'article R. 124-2 du COJ : « *En fonction des nécessités locales, les juridictions judiciaires peuvent tenir des audiences foraines en des communes de leur propre ressort autres que celle où est fixé leur siège.*

Le premier président de la cour d'appel, après avis du procureur général près cette cour, fixe par ordonnance, le lieu, le jour et la nature de ces audiences ».

La solution paraît séduisante. Elle s'est révélée décevante.

En premier lieu, elle assure au mieux la proximité de l'audience mais non celle du greffe du TGI auprès duquel s'accomplissent les actes de procédure relatifs aux contentieux relevant de la compétence de ce tribunal. En l'état actuel des textes, en effet, chaque juridiction a son greffe (articles L. 123-1 et L. 123-2 du COJ). Le greffe du TGI est ainsi distinct du greffe du TI comme du greffe du CPH et les agents d'un greffe ne peuvent être délégués dans les services d'une autre juridiction que temporairement et selon la procédure de l'article R. 123-17 du COJ.

En second lieu la plupart du temps elle ne s'est pas révélée durable. Il est, en effet, aisé de mettre un terme aux audiences foraines : il suffit d'une ordonnance du Premier président de la cour d'appel. Or l'audience foraine est une charge pour les magistrats et les greffiers, qui doivent se déplacer avec leurs dossiers. A la moindre tension sur les effectifs la tentation est grande de la supprimer. D'autant que ceux des avocats ayant leur cabinet au siège du TGI (voire un cabinet secondaire) doivent également se déplacer et éventuellement concilier, s'il se peut, dans leur emploi du temps les audiences au siège et l'audience foraine (inconvenient qui dépend toutefois de sa fréquence). Mises en place le cas échéant comme mesure de transition, les audiences foraines inexistantes à Saumur, significatives à Saint-Gaudens et Dole, limitées à Guingamp, ont disparu ou sont en voie de disparition à Belley, Marmande, Millau et Tulle.

Dans l'objectif de renforcer la pérennité de ces audiences foraines, les chefs de Cour de Montpellier et les chefs de juridictions de Rodez ont proposé de compléter les dispositions de l'article R124-2 du code de l'organisation judiciaire. Il est ainsi suggéré que la poursuite de ces audiences soit enserrée dans un délai fixé lors de leur mise en place et que l'avis du barreau soit systématiquement sollicité préalablement à toutes modifications. Si de telles dispositions sont intéressantes en ce qu'elles permettraient effectivement de renforcer la pérennité des audiences foraines, leur fragilité subsisterait néanmoins, dès lors que l'avis du Barreau ne pourrait être que consultatif et que la décision de mettre fin à ces audiences demeurerait de ce fait aisée.

4. La chambre détachée

Les dispositions applicables aux chambres détachées figurent aux articles R. 212-18 à R. 212-21 du COJ⁹. Le siège et le ressort des chambres détachées sont fixés par décret simple pour figurer au tableau IV annexé au COJ. Dans son ressort la chambre détachée, administrée par son président, peut juger des affaires tant civiles que pénales¹⁰. Sauf son siège et son ressort, c'est une chambre du TGI exactement comme une autre, tant pour la répartition des juges entre les services de la juridiction, dont ils restent membres à part entière, que pour la distribution des affaires et le service de greffe. En particulier elle n'a pas de parquet propre.

On voit de suite les avantages de la solution : pas d'atteinte à l'unité du TGI départemental, qui reste dirigé par son président, le procureur de la République, et le directeur de greffe, et préservation du bénéfice de la mutualisation des moyens notamment en ce qui concerne les magistrats, qui peuvent être appelés à siéger dans d'autres chambres¹¹.

Il faut, néanmoins, relever un risque de perte relative de souplesse de gestion s'agissant des agents de greffe. Alors même que le greffe du TGI est et reste le greffe de la chambre détachée comme de n'importe quelle autre chambre, la logique de la chambre détachée implique que des emplois de greffe soient localisés à son siège. A vrai dire si ces agents sont occupés à plein temps au siège de la chambre détachée sur des contentieux transférés du siège du TGI vers cette chambre, au lieu d'être occupés à plein temps au siège du TGI sur les mêmes contentieux, il n'y a théoriquement pas de problème d'effectif. Mais il faut reconnaître que cet équilibre parfait entre personnels et charge de travail transférés est problématique et qu'on se heurte dans la pratique à ce qu'il est convenu d'appeler « les rompus » et, plus grave, à la gestion des vacances de poste et congés divers. Il est donc douteux que l'opération puisse se faire à effectifs constant du TGI, surtout après la compression d'effectifs consécutive à la réforme de la carte, sauf à aménager les articles L. 123-1, L. 123-2 et R. 123-17 du COJ afin de permettre la mutualisation des effectifs de greffe de juridictions ayant leur siège sur un même site¹².

Pour ce motif, notamment, la mission a relevé beaucoup de prudence et de réserves, parfois l'opposition, des chefs de cour et de juridiction. En revanche cette hypothèse suscite l'intérêt et le plus souvent la faveur, en tout cas rarement l'opposition, des élus, des représentants des personnels et des avocats. Le fait est d'autant plus remarquable que se résigner à envisager une chambre détachée affaiblit la revendication principale de rétablissement d'un TGI.

La solution, toutefois, n'est praticable que si peuvent être satisfaites quatre conditions :

- ✓ l'existence d'un volume d'affaires suffisant,
- ✓ la disponibilité de locaux adaptés,
- ✓ une probabilité suffisante de trouver des agents de greffe candidats à une affectation sur les sites concernés,
- ✓ une alternative à l'absence de câblage en principe nécessaire aux liaisons informatiques en matière civile.

2

Les deuxième et troisième conditions sont remplies : partout subsistent des m² suffisants pour installer une chambre détachée, à un coût évidemment inférieur à celui d'un TGI reconstitué, et presque partout les représentants des fonctionnaires des greffes ont indiqué à la mission qu'il y aurait suffisamment de candidats au retour sur site¹³.

La première condition l'est à coup sûr si on raisonne sur l'entier volume d'affaires du TGI

9 On pourra utilement rapprocher ces dispositions de celles applicables aux sections détachées des TPI de Papeete et de Nouméa.

10 Les fonctions de juge spécialisé ne sont pas concernées.

11 L'article 13 de l'ordonnance n° 58-1270 du 22 décembre 1958 oblige les magistrats à résider au siège de la juridiction – donc ici du TGI – mais prévoit la faculté d'accorder des dérogations « exceptionnelles et temporaires ».

12 Sur tous les sites en cause subsiste un TI et un CPH, disposant chacun d'un greffe.

13 A Belley, toutefois, les fonctionnaires originaires du Bugey ont obtenu des mutations pour Chambéry.

supprimé dans son ex-ressort. A vrai dire, se plaçant plutôt dans une optique de pôles de proximité préfigurant ou testant ce que pourrait être un futur TPI, la mission a cherché à déterminer des contentieux de proximité voire des ressorts de proximité.

Elle a ainsi identifié des contentieux civils à juge unique, généralement dispensés du ministère d'avocat (mais dans lesquels il peut bien sûr être recouru à ce ministère), et des contentieux pénaux dans lesquels les prévenus comparaissent libres, ce qui supprime ou réduit grandement les contraintes de sécurité et de transfert (voir infra)

Ces contentieux de proximité pourraient correspondre à un ressort différent de celui de l'ancien TGI, de manière à tenir compte finement des enjeux de proximité (Pour ne prendre qu'un exemple, dans l'Ain, la région d'Ambérieu, anciennement située dans le ressort de l'ex-TGI de BELLEY, est plus proche de Bourg-en-Bresse. Son rattachement à une éventuelle chambre détachée à Belley ne serait a priori ni lisible, ni pertinente.).

Dans ce format la chambre détachée paraît d'autant plus indiquée qu'il est loisible de la formater en fonction du volume des affaires, étant rappelé que le juge d'instance présent sur tous les sites concernés a vocation à y être affecté.

Reste la question de l'informatique civile¹⁴. C'est sans doute la plus délicate même si elle n'est pas insurmontable (voir infra).

5. Le tribunal d'instance à compétence élargie dans le cadre d'une expérimentation

Le cloisonnement des greffes de juridictions ayant le même siège, obstacle regrettable à la mutualisation des ressources, conduit presque naturellement à se poser la question de savoir si l'élargissement de la compétence des tribunaux d'instance aux contentieux de proximité qui viennent d'être inventoriés n'est pas mieux adapté – parce qu'elle règle en partie la question du cloisonnement des greffes sur site - que la voie de la chambre détachée, chambre dont on a d'ailleurs relevé qu'elle appellerait nécessairement en son sein le juge d'instance.

La mission n'ayant pas à proposer des modifications de la structure des contentieux, s'est bornée à pointer la question. Elle relève que cette solution est beaucoup plus lourde dans un premier temps : la compétence des tribunaux d'instance relève de la loi et le contentieux d'instance obéit à des règles spécifiques de procédure.

La mission relève, néanmoins et à toutes fins utiles, qu'aux termes de l'article 37-1 de la Constitution du 4 octobre 1958 : « *La loi et le règlement peuvent comporter, pour un objet et une durée limités, des dispositions à caractère expérimental.* »¹⁵.

6. Le rétablissement du TGI supprimé

C'est, d'évidence, la solution la plus lourde et celle qui suscite inévitablement des interrogations sur la cohérence et la constance des politiques publiques, le rapport du Sénat ayant souligné le caractère nécessairement exceptionnel de cette solution.

Elle satisferait pleinement ceux qui, notamment les élus, ont ressenti comme une injustice ou une aberration la suppression de leur TGI et dénoncent le caractère désespérément désert du tout récent et moderne Palais de Justice de Marmande, la suppression du TGI de Guingamp comme

¹⁴ Il n'y a aucune difficulté s'agissant de l'informatique pénale.

¹⁵ Sur l'usage de cette disposition en matière de justice voir la décision du Conseil constitutionnel du 4 août 2011 n° 2011-635 DC, considérants 17 à 20.

conséquence inattendue de la création d'un TGI de la Rance sur deux départements, les résultats à leurs yeux désastreux de la suppression du TGI de Saumur sur les délais, le désert judiciaire de l'Aveyron, l'isolement de la pointe orientale du Bugey, le paradoxe consistant à créer un tribunal départemental de la Corrèze qui n'a pas son siège au chef lieu du département...

Plus onéreuse, elle n'en est pas moins matériellement possible. Elle a, au demeurant, été la conséquence de l'annulation par le Conseil d'Etat de la suppression du TGI de Moulins et celle d'un repentir du pouvoir politique lui-même lorsqu'il s'est agi de rétablir le TI de Fougères.

On y perd bien sûr l'existence d'un TGI départemental et ses bénéfices escomptés s'agissant de la mutualisation des compétences et des moyens au sein d'une structure ayant atteint la taille critique.

Pour le reste, toutes les observations faites à propos de la création de chambres détachées restent valables à l'exception du problème de la liaison informatique civile qui disparaît. Mais, en termes d'efforts de réorganisation à déployer, d'effectifs et de m2 l'échelle change.

Le TGI reconstitué a sa propre structure et il faut prévoir au moins les emplois de président, procureur de la République et directeur de greffe.

Les surfaces nécessaires existent dans la majorité des sites. Parfois elles viennent d'ailleurs tout juste d'être abandonnées (cas de Guingamp par exemple). L'estimation des travaux nécessaires à la réoccupation des surfaces disponibles dépend, pour des locaux encore occupés, il y a en général au plus deux ans mais souvent moins, de la nécessité de les porter d'emblée au standard des guides de programmation immobilière ou si un étalement des mises à niveau, autres que celles relatives à la sécurité des personnes et à l'accessibilité des personnes handicapées est possible. Encore faut-il distinguer les normes applicables aux constructions nouvelles de celles qui restent applicables aux bâtiments anciens.

B) Les propositions de la mission : une chambre détachée de proximité, premier jalon du TPI

Le souci constant de la mission a été celui de répondre aux besoins du seul acteur qu'elle n'a pu interroger – le justiciable – par des solutions qui, à ses yeux, restent empreintes de réalisme, budgétaire notamment.

1. Contexte

➤ Des attitudes contrastées :

➔ **du côté des chefs de juridictions**, la réserve domine pour des raisons compréhensibles :

- ⤴ Un travail substantiel de réorganisation a été mené suite à la réforme de la carte ;
- ⤴ Les effectifs n'ayant pas été totalement redéployés, la plupart des juridictions regroupées visitées par la mission connaissent une situation particulièrement tendue ;
- ⤴ La remise en cause de la réforme inquiète, dans la mesure où elle conduit à un réexamen des réorganisations, dans un contexte de pénurie et de réduction des moyens.

Sur le terrain la mission a constaté des attitudes très variées, de la totale opposition à toute modification jusqu'à des attitudes favorables à la restauration de plus de proximité.

- **Du côté des élus** : Au contraire il y a une forte demande qui exprime en partie les frustrations qui sont le résultat d'une réforme qui a été menée très rapidement, avec une concertation qui a été unanimement estimée insuffisante. C'est le résultat d'une blessure locale, les juridictions supprimées faisant toutes parties de l'Histoire de la Ville. C'est l'expression d'un ressenti qui dépasse les simples préoccupations d'aménagement du territoire, les élus s'étant particulièrement inquiétés de l'accès à la Justice des justiciables habitant sur leur arrondissement. La réforme n'a trouvé grâce aux yeux d'aucun élu ayant subi une suppression de TGI.
- **Du côté des avocats**, à l'exception de la Corrèze où les avocats défendent la reconstitution des deux Barreaux distincts, la grande majorité des Barreaux nous a paru sceptique quant à réouverture d'un TGI supprimé (le Barreau de l'Ain y étant même hostile), favorable à la reconstitution d'une chambre détachée (à l'exception ici encore du Barreau de l'Ain) mais soucieuse de conserver les structures du Barreau départemental.
- **Du côté des organisations syndicales**, les points de vue sont contrastés.
- ⤴ Les syndicats de greffes souhaitent ainsi unanimement la réouverture des tribunaux supprimés avec priorité au retour en faveur des fonctionnaires de l'ancienne juridiction. Ils n'envisagent la chambre détachée que comme une solution de repli, à la condition que des garanties soient mises en place s'agissant de la localisation des postes.
 - ⤴ Les syndicats de magistrats ont une position beaucoup plus nuancée, et éventuellement variable d'un site à l'autre.
 - ⤴ Tous insistent sur la nécessité d'un vrai dialogue social préalable.

2. Les solutions non retenues à titre principal par la mission

a). La mission n'a pas retenu la réouverture des TGI supprimés.

La quasi-totalité des juridictions supprimées (à l'exception peut-être de Guingamp) était de petites juridictions, dont le fonctionnement était fragile. La départementalisation a présenté dans ce contexte plusieurs avantages indéniables :

- l'instauration d'une gouvernance départementale unique ;
- l'installation d'une juridiction installée au chef-lieu du département (à la seule exception du département de la Corrèze) c'est à dire à proximité de ses interlocuteurs administratifs ;
- des juridictions disposant toutes d'une taille critique permettant, lorsque les effectifs sont complets¹⁶ et suffisants, une mutualisation efficace des moyens et des compétences.

La réforme de la carte judiciaire a permis la création de juridictions bénéficiant d'une taille critique adaptée. A cet égard le sentiment de la mission est que les difficultés rencontrées, avec des résultats parfois bien moins performants que les petites unités supprimées, s'expliquent en grande partie par des effectifs insuffisants.

Dans ce contexte, il a semblé à la mission que renoncer à ces avantages par un revirement complet, risquait de rendre illisible les politiques publiques, dans un contexte budgétaire très contraint.

¹⁶ La plupart des juridictions visitées rencontraient, au moment de notre visite, des difficultés d'effectifs qui ont été déplorés par les acteurs locaux.

b). La mission n'a privilégié ni les audiences foraines, ni les solutions dites d'accès au droit

La mission a donc plutôt recherché un infléchissement permettant de conserver ces avantages tout en apportant une réponse au déficit de proximité, dans une démarche tournée vers l'avenir, susceptible de s'insérer dans les réflexions concernant un futur Tribunal de première instance (TPI).

Les audiences foraines en raison de leur précarité (elles ont tendance à régresser voire à disparaître partout), mais également au regard du fait qu'elles n'apportent pas une présence judiciaire permanente et que les justiciables demeurent contraints de réaliser les actes de procédure au siège du Tribunal), n'ont pas été privilégiées comme solution principale. Elles seront toutefois retenues à la marge, selon des modalités aménagées, pour les fonctions spécialisées (voir infra).

Quant aux solutions tenant au renforcement de l'accès au droit, bien que précieuses, elles n'apparaissent pas suffisantes dès lors qu'elles ne répondent pas au besoin de l'accès au juge.

3. Une réponse aux besoins de proximité : la chambre détachée

La mission pense que l'avenir est ainsi à des juridictions de taille critique comportant des pôles centraux et des pôles de proximité. Elle a estimé que la création d'une **chambre détachée de proximité** pouvait constituer un premier pas dans cette direction tout en répondant, à moindre coût, aux problèmes rencontrés dans les différents sites concernés.

Cette solution présente, en effet, nombres d'avantages :

- Pas d'atteinte à l'unité du tribunal départemental et notamment pas d'atteinte à **l'unité de la politique pénale, mais également civile** menée sur un même département.
- Pas d'atteinte à la **gouvernance unique** du tribunal départemental, qui demeure par ailleurs acquise.
- Une solution qui restitue **de la proximité** en facilitant considérablement l'accès à la justice.
- Les contentieux les plus techniques demeurent, eux, jugés au tribunal départemental, avec une professionnalisation accrue de magistrats, statuant plus fréquemment sur des contentieux qu'ils maîtrisent mieux. La collégialité est également facilitée en raison de la taille de la juridiction.
- Une solution qui assure :
 - une **flexibilité géographique** caractérisée par une définition propre, au sein de chaque arrondissement, d'un périmètre géographique adapté qui ne sera pas forcément celui du ressort du TGI supprimé. Ainsi par exemple, à Saint GAUDENS le ressort d'une chambre détachée peut intégrer 4 cantons supplémentaires qui n'appartenaient pas à l'ancien TGI alors qu'à l'inverse à Dole on pourrait utilement retrancher quelques cantons qui sont plus proche de Lons le Saunier.

- **une flexibilité matérielle** caractérisée par une définition propre, au sein de chaque arrondissement, du périmètre du contentieux de proximité confié à la chambre détachée. Le choix des matières distribuées à la chambre détachée pourrait ainsi varier d'un minimum (un « noyau dur » constitué au civil d'une partie importante du contentieux de la famille et au pénal d'une part conséquente de la justice pénale acceptée) à un maximum, qui peut conduire dans certains endroits à la création d'une chambre détachée alourdie, notamment en matière économique.
- **une flexibilité des ressources humaines** : selon le volume des affaires traitées par la chambre détachée, les effectifs peuvent être modulés. Cette dernière caractéristique appelant toutefois la mise en place de garanties renforcées au profit des magistrats et fonctionnaires (voir infra). Cette chambre détachée doit en effet fonctionner avec des effectifs localisés sur son site, même si ceux-ci appartiennent au TGI départemental comme ceux des autres chambres. Les actes de procédure seront accomplis au siège de la chambre, auquel se trouveront les dossiers relevant de sa compétence.

Cette chambre détachée du TGI, complètera sur chacun des sites, les juridictions d'instances existantes, permettant ainsi un accès facilité des justiciables aux contentieux de proximité.

4. Les conditions de la mise en place harmonieuse de la chambre détachée de proximité

Un « vrai » **dialogue social préalable**, avec les organisations syndicales nationales dans un premier temps puis avec les acteurs des juridictions concernées, doit impérativement être mené préalablement à toute mise en place de chambres détachées de proximité.

Ce dialogue social est d'autant plus indispensable que nous sommes confrontés à une situation paradoxale dans la mesure où si l'instrument juridique figure bien depuis plusieurs années au COJ, force est de constater que ces chambres détachées n'ont jamais été mises en œuvre sur le territoire métropolitain. Cette situation témoigne vraisemblablement d'inquiétudes légitimes.

a). Les garanties statutaires :

La création d'une chambre détachée entraîne des craintes statutaires. Pour les magistrats celle de devenir un juge placé qui ne dirait pas son nom et pour les fonctionnaires des greffes, la crainte d'être déplacés au gré des circonstances, sans indemnités suffisantes.

Il sera nécessaire d'encadrer, par des réponses textuelles adaptées, l'affectation des effectifs afin d'assurer par exemple la localisation des emplois et le défraiement des éventuels frais de déplacement exposés.

Dans l'immédiat, si une solution d'expérimentation était initiée, cette question devrait être abordée, en toute transparence, par l'élaboration d'une charte de bonne conduite.

b). Des moyens adaptés :

Si la chambre détachée entraîne moins de rigidité qu'un TGI, elle suscite quand même quelques contraintes supplémentaires de gestion. Elle ne peut de ce fait se faire à moyen constant, et ce d'autant plus que les juridictions ont subi de plein fouet la réduction des effectifs concomitante à la réforme de la carte judiciaire.

S'il convient de rappeler que le contentieux de la chambre détachée est un contentieux qui est jusqu'alors jugé au siège du TGI et qui est donc simplement transféré en un autre lieu, la création d'une chambre détachée justifie néanmoins un ajustement des moyens dès lors que la juridiction est privée d'une partie de sa souplesse de gestion. La proximité a, en effet, un coût.

Ici aussi il faudrait envisager à l'avenir, dans le cadre d'un dialogue social et avec la mise en œuvre des garanties statutaires et contreparties adaptées, des modifications réglementaires permettant une mutualisation des greffes des différentes juridictions travaillant dans un même site.

Dans l'immédiat (et dans l'attente de modifications textuelles ultérieures) il paraîtrait indispensable que le dialogue social se traduise par l'élaboration avec la Chancellerie (direction des services judiciaires) **d'un contrat d'objectifs et de moyens**, définissant dans le cadre d'une expérimentation, le surplus des moyens nécessaires ainsi qu'un code de bonne conduite afin de donner des garanties auxquels peuvent légitimement prétendre les magistrats et fonctionnaires.

Tous les sites concernés comportant déjà un TI et un CPH, la mise en place d'une chambre détachée devrait être l'occasion d'y développer un accueil unique de greffe commun aux différentes juridictions du site, inclus parmi les objectifs du contrat. Ce pourrait même être l'occasion de tenter une expérience de mutualisation des ressources sur site.

Un tel contrat d'objectifs et de moyens est, enfin, d'autant plus nécessaire pendant la période intermédiaire qu'à défaut, et dans un contexte de pénurie, la chambre détachée de proximité pourrait être vidée de sa substance et être perçue comme un simple habillage, ce qui serait la pire des choses.

c). La question des communications électroniques entre le Tribunal départemental et sa chambre détachée

La question de la liaison informatique entre le tribunal départemental et sa chambre détachée ne se pose véritablement que pour le contentieux civil, dès lors que l'application pénale CASSIOPEE est accessible à distance par Intranet. En pratique, s'agissant du pénal, un effort particulier de formation devra toutefois être assuré aux agents du greffe afin qu'ils puissent utiliser cet outil dans de bonnes conditions.

La question de l'accès au serveur civil distant est autrement plus compliquée. En l'état le logiciel WINCI n'est en effet localisé que sur le serveur du tribunal départemental, dont l'accès à distance n'est pas aisé à résoudre.

La location d'une ligne entre le TGI et la chambre détachée serait onéreuse.

Sauf solution technique particulière, la seule voie sera en l'état de disposer d'un serveur distinct installé au siège de la chambre détachée et dédié au contentieux relevant de sa compétence.

La conséquence serait simplement la nécessité d'agrèger, pour les statistiques, les données du serveur du TGI et celles du serveur de la chambre détachée. Si une telle solution n'est évidemment pas idéale¹⁷, elle ne constitue pas un obstacle insurmontable. L'absence de solution hypothèquerait, d'ailleurs, en la rendant vaine, toute la réflexion future sur le TPI.

A terme, le futur projet PORTALIS devrait être de nature à remédier à ces difficultés.

¹⁷ C'est néanmoins celle qui a été mise en place lors de la suppression des TGI. La base WINCI de la juridiction supprimée a subsisté au côté de la base WINCI de la juridiction absorbante.

5. Les scénarios envisageables

Le contentieux de proximité qui pourrait être confié aux chambres détachées devrait être modulé en fonction des territoires concernés et défini à l'issue du dialogue social sus évoqué.

a). Le périmètre des contentieux relevant de la chambre détachée

Lorsqu'on examine le champ des possibles de ce que pourrait être la chambre détachée, on pourrait distinguer un noyau dur (contentieux qui par nature relève de la chambre détachée) et des compétences optionnelles, avec comme principe directeur l'intérêt du justiciable, la politique judiciaire locale et les spécificités géographiques et économiques.

La mission a ainsi identifié des contentieux civils et des contentieux pénaux dans lesquels les prévenus comparaissent libres, ce qui supprime ou réduit grandement les contraintes de sécurité et de transfert.

Le **noyau dur** des compétences relevant de la chambre de proximité pourrait concerner au civil le contentieux de la famille (à l'exception des affaires de divorce au fond), qui justifie une proximité et une accessibilité renforcée au profit des justiciables. Au pénal, c'est une partie importante de la Justice dite acceptée qui pourrait être concernée, étant observé que si certaines juridictions ont localisé des délégués du procureur dans les TGI supprimés, toutes ne l'ont pas fait.

PÉRIMÈTRE DE LA CHAMBRE DÉTACHÉE

AU CIVIL

Un contentieux de proximité, rendu à juge unique.

NOYAU DUR

Contentieux de proximité par excellence, les affaires familiales non complexes, qui concernent le plus grand nombre des justiciables, seraient systématiquement localisées dans les chambres détachées de proximité.

Seraient ainsi systématiquement concernés les contentieux relevant du juge aux affaires familiales pour :

- ▲ les mesures après divorce ;
- ▲ les mesures enfant naturel ;
- ▲ les divorces par consentement mutuel ;
- ▲ les ordonnances de non-conciliation ;
- ▲ les tutelles mineurs.

CHAMP DES POSSIBLES

A ce noyau dur, s'ajouterait un champ des possibles définis à l'issue d'un dialogue social. Il s'agira également de donner à la chambre détachée de proximité un contentieux suffisant, permettant un fonctionnement adéquat au regard des effectifs localisés.

Le champ des possibles, identifié par la Mission, serait le suivant :

- △ le Juge de l'exécution mobilier ;
- △ les procédures collectives civiles (en cas de chambre détachée localisée dans une ville à prépondérance économique)
- △ le Juge chargé de la surveillance des registres du commerce (en cas de chambre détachée localisée dans une ville à prépondérance économique)
- △ les dossiers d'expropriation
- △ les loyers commerciaux (en cas de chambre détachée localisée dans une ville à prépondérance économique)
- △ le JLD civil (en cas d'établissement psychiatrique situé à proximité de la chambre détachée)

...

Concernant le greffe, pourraient également être localisés au sein des chambres détachées, certains actes de greffe, tels que la renonciation à succession ou les déclarations d'autorité parentale conjointe, actuellement devant le greffier en chef du TGI...

AU PENAL

La répartition pourrait ici aussi se faire selon un contentieux inhérent à toute chambre détachée (noyau dur) et à un champ des possibles, décliné au cas par cas.

Noyau dur

Pourraient systématiquement relever de la chambre détachée de proximité, une partie du contentieux de la justice pénale de proximité.

- Serait concerné l'ensemble des alternatives aux poursuites, qu'elles soient exercées par les délégués du procureur ou par les associations :
 - les médiations pénales,
 - les classements sous conditions, majeur et mineur
 - les rappels à la Loi
 - les compositions pénales
 - les injonctions thérapeutiques
- auxquels s'ajouterait la notification des ordonnances pénales délictuelles.

Une réflexion particulière pourrait être menée concernant l'implantation systématique d'un bureau d'exécution des peines (BEX) afin de faciliter en particulier le traitement immédiat des ordonnances pénales délictuelles (paiement des amendes). Ce BEX permettrait la localisation des procédures de comparution sur reconnaissance préalable de culpabilité dite CRPC (champ des possibles), mais pourrait également rendre plus efficient la mise à exécution des décisions rendues par la juridiction de proximité pénale et le tribunal de police également localisés sur site (des tribunaux d'instances sont en effet installés sur les sites de tous les TGI supprimés, susceptibles de devenir le siège d'une chambre détachée).

Ce contentieux est significatif dès lors qu'il représente une part substantielle des affaires poursuivables.

CHAMP DES POSSIBLES

S'agissant des autres contentieux pénaux qui pourraient être attribués à la chambre détachée, il paraît opportun de privilégier les contentieux à juge unique, sans détenu.

Seraient ainsi concernés :

- le Juge unique hors détention (en particulier le contentieux routier qui suppose une proximité avec un prévenu qui par hypothèse n'a plus de permis de conduire) ;
- Les comparutions sur reconnaissance préalable de culpabilité (CRPC).

b). Le cas particulier des fonctions spécialisées

Le suivi des condamnés en milieu ouvert assuré par le juge de l'application des peines, tout comme dans un domaine distinct, le suivi en matière d'assistance éducative pour les juges des enfants, sont des contentieux qui gagneraient à être mis en œuvre à proximité des justiciables.

Dans le même temps, ces fonctions spécialisées sont de plus en plus complexes et lourdes à assumer. De ce point de vue le regroupement des juges des enfants et des juges d'application des peines en un même lieu (le tribunal départemental) présente l'intérêt de rompre un isolement fonctionnel et ainsi d'améliorer la qualité des suivis ou décisions rendues, dans une dynamique départementale unique.

Sur le plan pénal, l'interdiction – applicable depuis le 1^{er} janvier 2013 à la suite de la décision du conseil constitutionnel – faite au juge des enfants ayant instruit le dossier et renvoyé le mineur pour jugement, de présider ensuite le tribunal pour enfants constitue une entrave supplémentaire à la localisation d'un seul juge des enfants au sein de la chambre détachée.

Plutôt que d'y localiser un des juges de l'application des peines et/ou un des juges des enfants, la mission estime qu'il serait préférable – s'agissant de ces deux fonctions spécialisées – d'institutionnaliser les audiences foraines.

Cette solution est d'ailleurs actuellement pratiquée – ou a été pratiquée avant la fermeture des juridictions – lorsque celles-ci ne disposaient pas de juges des enfants.

Afin d'inscrire ces audiences dans une certaine pérennité, la mission considère qu'il serait opportun de modifier le régime juridique des audiences foraines. Elles pourraient ainsi être « contractualisées », lors de leur instauration, pour plusieurs années ; leur modification étant subordonnée à la consultation préalable du Barreau et de l'Assemblée Générale.

c). La question de la localisation du parquet

Sauf à ce que le procureur de la République le décide expressément, il n'est pas apparu opportun à la mission de localiser un poste de magistrat du Parquet au sein de la Chambre détachée, ne serait-ce que parce que le contentieux relevant de cette chambre ne paraît pas présenter une taille critique justifiant une telle localisation.

Une telle solution présente en outre l'avantage de préserver la parfaite cohérence de la politique pénale départementale.

Le maintien du strict statu quo ne serait toutefois pas de nature à répondre aux difficultés relayées par plusieurs élus qui regrettent, pour la plupart, une moindre écoute, une moindre présence voire même selon eux une moindre connaissance –et prise en compte- de leur territoire par un Parquet plus éloigné. Pour remédier à cette difficulté, la Mission préconise la désignation –au sein de chacun des Parquets concernés- d'un magistrat du parquet référent qui serait plus particulièrement chargé de la délinquance, voire des relations avec les élus, sur le territoire correspondant au TGI supprimé. Parfaitement identifié par ces derniers, il serait l'interlocuteur naturel des élus, situé sur l'arrondissement de l'ancien TGI.

C) Une esquisse de solutions concernant les juridictions examinées par la Mission

Dans le prolongement des orientations générales ainsi retenues par la mission, il y a lieu de procéder à un examen par sites.

1. Trois groupes de situations

a) La situation où les Tribunaux supprimés étaient très isolés géographiquement (SAINT GAUDENS, MILLAU, BELLEY)

Un groupe de trois petits TGI supprimés pour lesquels l'éloignement d'une partie importante des justiciables constitue la raison majeure de constituer une chambre détachée du TGI départemental : il s'agit de **Saint-Gaudens** (ville de 13 487hts en 2009), **Millau** (ville de 22 013hts en 2009) et **Belley** (ville de 8 749hts en 2009) pour lesquels le pourcentage de la population 2009 de l'ancien ressort séparée de son nouveau TGI de rattachement (Toulouse, Rodez, Bourg-en-Bresse) par une distance-temps en minutes par la route supérieure à 80mn est très importante (Saint-Gaudens : 77453hts soit 81,4% ; Millau : 23741hts soit 33% ; Belley : 14244hts soit 15,4%)¹⁸. Ce sont, au demeurant, des zones de relief où la circulation hivernale peut augmenter considérablement la durée des trajets et dans lesquelles les transports en commun sont unanimement considérés comme inadaptés.

18 Etude J. Creusat, T.Ferré, L'accessibilité des populations au TGI de leur ressort avant et après la réforme de la carte judiciaire, MJ/SG/SDSE/janvier 2013 à partir du distancier Odomatrix.

b) La situation dans laquelle un choix est intervenu entre la ville à vocation institutionnelle et la ville à vocation économique : (Corrèze et Jura)

Un groupe de deux TGI supprimés, **Dole** et **Tulle**, pour lesquels à la question de l'éloignement (dans l'ancien ressort de Tulle 8356hts, soit 7,4%, sont à une distance-temps excédant 80 mn du siège de leur nouveau TGI de rattachement et, de fait, en zone de relief où la circulation est difficile en hiver) et à celle de l'insuffisance des moyens de transport en commun s'ajoute une configuration particulière. Il s'agit, d'abord, de deux TGI supprimés qui traitaient un volume d'affaires légèrement inférieur à celui du TGI auquel ils sont désormais rattachés (respectivement Lons-le-Saunier et Brive-la-Gaillarde), le TGI supprimé comme le TGI de rattachement étant par ailleurs tous deux en dessous du seuil quantitatif de suppression en matière civile.

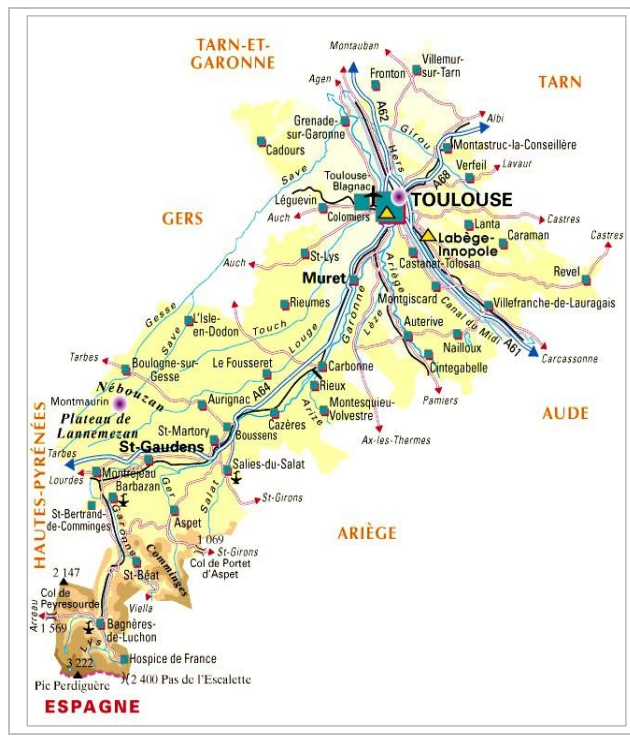
Il s'agit, ensuite, TGI supprimés et TGI de rattachement, de villes sièges ayant au sein des deux départements concernés (Jura, Corrèze) une vocation différente : Lons-le-Saunier et Tulle, sièges de préfecture, sont des villes à vocation institutionnelle où se concentrent les administrations, Dole et Brive-la-Gaillarde ont au contraire une vocation économique. Même la démographie présente des ressemblances : Lons-le-Saunier, 17 907hts et 33 000 pour la communauté d'agglomération (en 2009) ; Tulle, 15 396hts en 2009 ; Dole 24 906hts en 2009 et 51 131 pour la communauté d'agglomération (en 2009) ; Brive-la-Gaillarde, 49 231hts (en 2009) . C'est toutefois dans le Jura la ville préfecture qui a été choisie comme siège, alors qu'en Corrèze c'est la ville à vocation économique qui l'a emporté, au bénéfice dans les deux cas, semble-t-il, d'un volume d'activité légèrement supérieure à celui du tribunal supprimé.

c) Un dernier groupe de trois TGI supprimés, enfin, de moins grande homogénéité à première vue

Marmande (ville de 18 479hts en 2009), Saumur (ville de 28 070hts en 2009) et Guingamp (ville de 7 378hts en 2009, au sein d'une intercommunalité de 23 000hts environ), pour lesquels la question des moyens de transport en commun est sans doute plus pénalisante que la question de la distance-temps, mais pour lesquels en revanche la relative proximité du nouveau siège par rapport à celui du TGI supprimé (à bien distinguer du trajet à accomplir par les justiciables) rend relativement aisée la constitution d'une chambre détachée pour les contentieux de proximité.

2. Examen des différents sites.

a) SAINT-GAUDENS



S'il n'y avait eu qu'un seul tribunal à rétablir, la mission aurait certainement choisi Saint-Gaudens. Pour les raisons qui ont été développées plus haut telle n'est pas la voie qu'elle propose et c'est dès lors celle de la chambre détachée qui s'impose.

Il faut en effet parcourir environ 280 km pour accomplir le trajet aller/retour entre Bagnères de Luchon, l'un des points les plus éloignés du ressort et Toulouse. Cet éloignement est à l'origine de renoncements à saisir la justice qui se traduisent clairement dans les statistiques : après neutralisation des changements de périmètre contentieux (hospitalisation d'office, surendettement), Toulouse, tribunal par ailleurs surchargé, ne retrouve pas en 2011 avec 13 735 affaires nouvelles civiles (hors référés) les 14 582 affaires résultant de son volume d'affaires 2006 cumulé avec celui de Saint-Gaudens avant rattachement, alors que son ressort est en expansion démographique.

A cette constatation il faut ajouter cette particularité – unique au sein des sites examinés – résultant du contraste entre la métropole Toulousaine et le Comminges, territoire rural : préoccupations et cultures sont bien différentes.

A cet éloignement et finalement à cette disproportion les chefs de Cour et de TGI se sont, d'ailleurs, efforcés en dépit d'une tension très forte sur les effectifs d'apporter une réponse de proximité par des audiences foraines (ordonnances de non-conciliation, divorces par consentement mutuel, référés JAF, contentieux de l'autorité parentale, JAP, JE) malheureusement en diminution.

Les élus se plaignent de la raréfaction des audiences foraines, de la dégradation des délais pour obtenir l'aide juridictionnelle, et font observer que tant les audiences foraines que les transferts de gardés à vue ont un coût.

Le volume potentiel indicatif d'affaires pouvant relever d'une chambre détachée compétente pour les contentieux de proximité est estimé sur la base des flux 2009 à :

- △ en nombre d'affaires nouvelles :
 - JEX :197
 - JAF hors divorce par consentement mutuel : 400
 - Divorces par consentement mutuel : 77

- △ en nombre d'ordonnances :
 - CRPC : 99

- △ en nombre de condamnations :
 - Juge unique correctionnel : 267 (évaluation)

Toutefois, il serait très opportun d'étendre l'aire couverte par cette chambre détachée aux cantons de Carbone, Rieumes, Rieux-Volvestre,et Montesquieu-Volvestre, pour les habitants desquels Saint-Gaudens est plus rapidement accessible que Toulouse, ce qui augmenterait d'autant le volume d'affaires potentiel.

b) MILLAU



A nouveau un territoire de contraste.

Tous Aveyronnais, mais les Aveyronnais du nord, ceux de Rodez, sont tournés vers Toulouse et ceux du sud, ceux de Millau, sont tournés vers Montpellier. Et avec la réforme de la carte judiciaire le reproche est exprimé, à Millau comme à Villefranche de Rouergue, d'avoir créé un désert judiciaire dans l'Aveyron.

En tout cas la mission n'a pu que constater l'insatisfaction qui s'attache aux difficultés rencontrées pour se rendre à Rodez : absence de liaison autoroutière et de liaison ferroviaire, trajet routier incertain en période hivernale et desserte par autocar d'une durée de 95mn en «conditions normales », avec un départ le matin de Millau à 7h et un retour au départ de Rodez à 12h30.

Ici aussi les statistiques sont éloquentes: Rodez ne retrouve pas en 2011 avec 2 182 affaires nouvelles civiles (hors référés, hospitalisations d'office et surendettement) les 2 301 affaires résultant de son volume d'affaires 2006 cumulé avec celui de Millau avant rattachement.

Les avocats de Millau se plaignent de la dégradation des délais de traitement des affaires et les élus de l'insuffisante participation du parquet au CLSPD.

La mission, dans ces conditions, estime que la création d'une chambre détachée est tout à fait appropriée au cas de Millau. Elle appelle néanmoins l'attention sur la situation très tendue des effectifs du TGI de Rodez, qui 101ème au sein du groupe 4 est nettement moins bien pourvu en effectifs que les trois TGI qui le précèdent ou le suivent dans ce groupe.

Le volume potentiel indicatif d'affaires pouvant relever d'une chambre détachée compétente pour les contentieux de proximité est estimé par les chefs du TGI, sur la base d'un comptage manuel et Lolfi du 1er janvier au 31 décembre 2011, à :

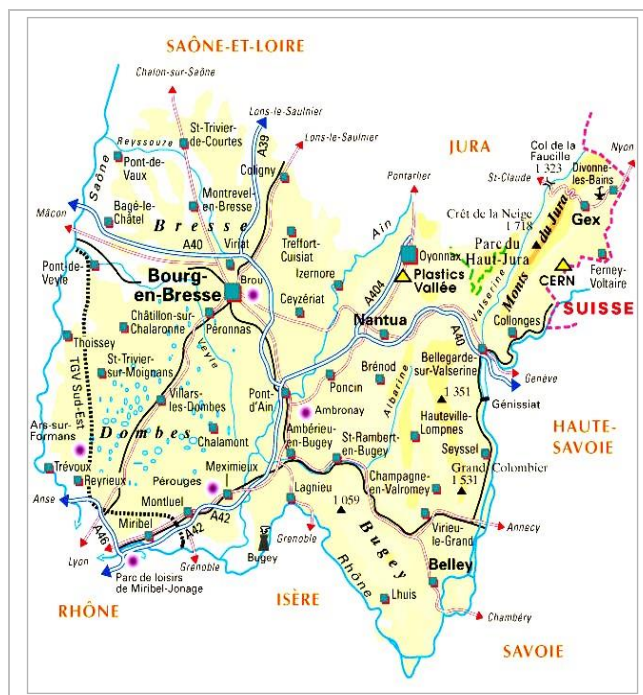
- si aucun poste du parquet n'est localisé sur place
 - Divorces par consentement mutuel : 79
 - Requêtes JAF : 219
 - Ordonnances de non conciliation : 85
 - Juge unique correctionnel : 202
 - JEX : 21
 - Tutelle des mineurs (ensemble du département avec rendez-vous à Millau ou Rodez selon le cas) : 570
- si un magistrat et un fonctionnaire du parquet sont localisés sur place (hypothèse qui n'a pas la faveur de la Mission) :
 - Traitement des procédures : 2610
 - Ordonnances pénales délictuelles : 65
 - Ordonnances pénales contraventionnelles : 28
 - CRPC : 124
 - BEX : 326

La charge de travail est évaluée à 0,3 ETPT de magistrat du siège, dans les deux cas, effectif qui pourrait être prélevé sur les deux magistrats du TI actuellement en poste à Millau (l'activité actuelle du TI représentant moins d'un ETPT).

En revanche une simulation sur Outilgref fait ressortir un besoin de 3,14 fonctionnaires en l'absence du parquet et de 4,27 en présence du parquet. En l'absence de mutualisation des ressources entre les greffes des différentes juridictions ayant leur siège sur un même site et dans la situation des effectifs du TGI de Rodez, la satisfaction de ce besoin par redéploiement au moins partiel reste problématique.

On relèvera que les chefs de juridiction, qui ont fait ces simulations à la demande de la mission, soulèvent des objections liées surtout au fonctionnement du parquet et recommandent de recourir plutôt aux audiences foraines, que les chefs de Cour suggèrent de pérenniser en modifiant le COJ pour leur assigner une durée préfixée et le recueil de l'avis du barreau concerné préalablement à leur création et à leur suppression.

c) BELLEY



Supprimé par anticipation sur la date butoir, le TGI de Belley n'est guère ressuscitable dans son ancien ressort. En effet les habitants de la partie ouest de ce ressort à proximité de l'A42 (région d'Ambérieu-en-Bugey) et les avocats qui s'y sont installés rejoignent plus facilement Bourg-en-Bresse que Belley et comprendraient aujourd'hui difficilement un retour en arrière que la mission, qui raisonne principalement en termes d'accès au juge, ne saurait recommander sur ce point. Même si, il faut le reconnaître, l'arrondissement de Belley reste le ressort du Tribunal d'instance de Belley.

Pour la même raison le ressort ancien ne saurait cette fois être étendu en direction de la Côteière de l'Ain (Miribel, Montluel, Meximieux). Il ne saurait non plus être étendu au Pays de Gex, dont les habitants gagnent Bourg-en-Bresse par l'A40. C'est donc désormais une zone assez réduite qui conserve un intérêt à venir au Palais de Justice de Belley, plutôt qu'à celui de Bourg-en-Bresse ; Elle comprend les cantons de Belley, Champagne-en-Valromey, Hauteville-Lompnès, Seyssel, Virieu le Grand et Lhuis soit 44 916 hts (en 2009).

Pourtant les raisons de rendre à leurs habitants un service judiciaire de proximité ne manquent pas.

On a relevé la distance temps et c'est bien cette zone là, excentrée et attirée par Chambéry plus que par Bourg-en-Bresse, qui est concernée par le franchissement du seuil de distance-temps supérieur à 80mn. Mal desservie par le train et les autocars, caractérisée par une forte dépendance à la voiture individuelle, comportant une proportion élevée de foyers non-imposables, affectée par de nombreux départs de services publics, la partie orientale du Bugey vit très mal la suppression de son petit TGI dont elle relève le fonctionnement peu coûteux et rappelle les performances en termes de délai de jugement, caractéristique assez commune aux petites juridiction supprimées.

Les élus ne ressentent aucune amélioration du service rendu, bien au contraire.

On notera aussi que la somme cumulée des affaires nouvelles civiles (hors référés, hospitalisations d'office et surendettement) de Bourg-en-Bresse et Belley s'élevait à 5 429 en 2006, mais seulement 5 299 en 2011 dans un ressort en expansion démographique, ce qui évoque une possible perte des contentieux.

A Belley les chefs du TGI de Bourg-en-Bresse ont loyalement joué la carte des audiences foraines pour finalement constater qu'ils se heurtaient à trois difficultés qui ont conduit à leur échec et, par suite, à leur abandon : le caractère contraignant pour les magistrats et fonctionnaires de Bourg-en-Bresse des déplacements à Belley, dans un contexte de pénurie des effectifs dont l'ajustement suit difficilement l'explosion démographique du département de l'Ain ; la faiblesse du nombre d'affaires des contentieux de proximité concernés (CRPC, juge unique correctionnel, assistance éducative, affaires familiales), dès lors qu'on limite la zone couverte à la zone Belley/Culoz/Hauteville-Lompnès, même en y ajoutant les zones d'Ambérieu et de Lagneu ; et, enfin, les conditions de travail des avocats, dont paradoxalement la prise en compte s'est avérée peu compatible avec le souci de rendre au justiciable un service de proximité, dès lors qu'il ne subsiste à Belley que 7 cabinets susceptibles comme ceux de Bourg-en-Bresse, beaucoup plus nombreux, d'avoir des affaires audiencées au même moment dans l'un et l'autre lieu.

Dans ces conditions le barreau départemental s'est déclaré hostile aussi bien à la réouverture d'un TGI qu'à la mise en place d'une chambre détachée pour les contentieux de proximité. D'une manière générale la tension sur les effectifs, la crainte de nuire à la réalisation et à l'optimisation de la cité judiciaire de Bourg-en-Bresse, l'attachement du barreau départemental à la nouvelle organisation laissent désormais assez malaisée la satisfaction des besoins de la partie orientale du Bugey.

La mission s'est sentie un peu désarmée face à cette situation. En se limitant aux cantons de Belley, Champagne-en-Valromey, Hauteville-Lompnès, Seyssel, Virieu-le-Grand et Lhuis (soit au total 44 916hts en 2009) les contentieux potentiels indicatifs de proximité sont évalués par application d'un ratio de population aux valeurs suivantes :

- JAF hors divorce : 126
- tutelles mineurs : 96
- divorces par consentement mutuel : 44
- requêtes en divorce contentieux : 74
- JEX : 38
- CRPC : 84
- jugements correctionnels : 135

Ce qui est faible pour constituer une chambre détachée.

Par ailleurs elle constate que le juge d'instance de Belley contribue au service du TGI de Bourg-en-Bresse (audiences correctionnelles et sessions d'assises). On peut donc se poser la question de savoir si en déchargeant ce juge de son service à Bourg-en-Bresse et en lui confiant ces contentieux dans le cadre d'une chambre détachée, dont les autres membres resteraient sauf les remplacements au siège du TGI, on ne réglerait pas assez simplement la question en ce qui concerne le service des magistrats. Resterait, néanmoins, la question du greffe insoluble sur des flux aussi faibles sauf à recourir au greffe du TI et du CPH (2 agents à temps plein au greffe du CPH pour un besoin évalué à 1,2 par Outilgref 2011) ce qui n'est pas envisageable à droit constant, sauf recours problématique aux délégations temporaires et à des actions de formation notamment à l'utilisation des logiciels TGI.

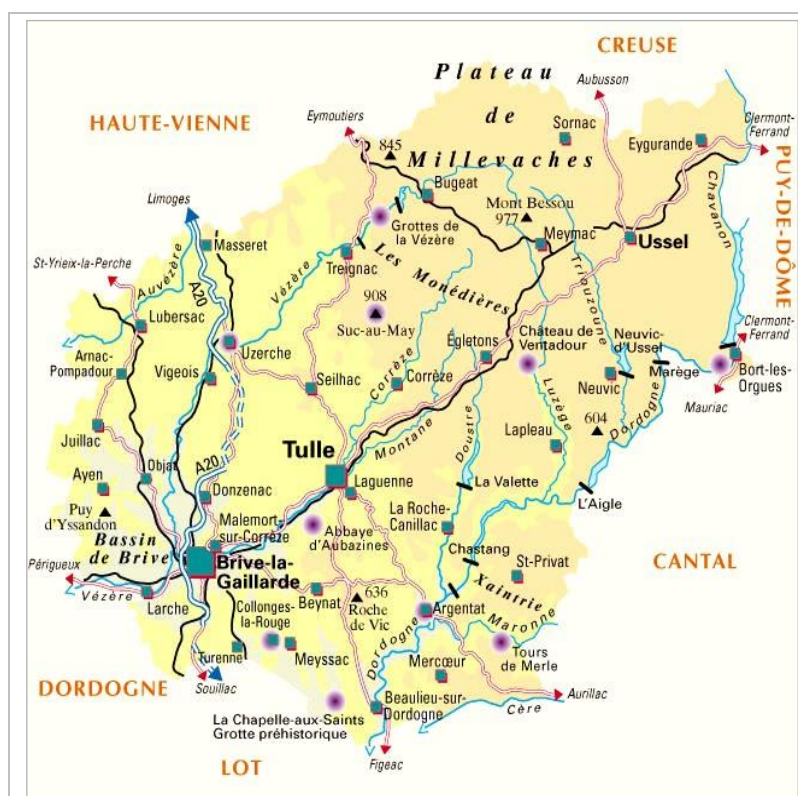
Mais ce qui paraît difficilement réalisable en chambre détachée en raison de la difficulté de localiser des postes de greffe pour des flux aussi faibles pourrait être repris sous forme d'audiences foraines assurées par le juge d'instance de Belley, dont le service à Bourg-en-Bresse serait revu en conséquence. Sauf dérogation des chefs de Cour d'appel, cette hypothèse suppose, néanmoins, le déplacement de un ou deux fonctionnaires de Bourg-en-Bresse selon la nature de l'audience.

Les chefs du TGI de Bourg-en-Bresse, qui n'y sont pas favorables, proposent de leur côté :

- de renforcer les permanences d'accès au droit dont le développement est actuellement freiné par le coût, entièrement assumé par le CDAD sans participation des collectivités locales concernées ;
- de mettre en place à Belley un guichet unique de greffe (GUG) relié au TGI de Bourg-en-Bresse, ce qui suppose de disposer d'une liaison dématérialisée entre ce guichet et le greffe du TGI. Les chefs de juridiction se proposent d'être site pilote pour la mise en place d'un tel GUG électronique dans la perspective de l'ouverture de la future cité judiciaire de Bourg-en-Bresse. Le GUG aurait pour attribution le renseignement et l'information, la délivrance d'imprimés et notices, la remise et le dépôt des demandes d'aide juridictionnelle, l'enregistrement de certaines procédures, et certains enrôlements.

La mission retient, en définitive cette proposition des chefs du TGI. Elle préconise également la poursuite des audiences foraines, avec éventuellement expérimentation de la mutualisation des greffes des différentes juridictions travaillant dans ce même site.

d) TULLE



On a vu ce qu'il en était des distances-temps et de l'absence ou de l'insuffisance des moyens de transport en commun (par exemple 90 km entre Bort-les-Orgues et Brive-la-Gaillarde soit 1h45 par la route, représentant 30mn de plus que pour gagner Tulle, abstraction faite des difficultés particulières de la circulation en hiver).

Pour chacun des huit cas qu'elle a examinés, la mission a veillé à ne pas se laisser gagner par la tentation d'écarter une solution à seule fin de manifester son indépendance comme à celle de céder à la facilité des solutions attendues. A Tulle comme ailleurs.

En Corrèze le rétablissement de l'ancien TGI de Tulle a été annoncé, ce n'est cependant pas la solution que la mission recommande. Son principal atout est sa vertu apaisante : le retour à la coexistence de deux TGI recueille localement un accord presque unanime et règle de manière satisfaisante les problèmes d'accès au juge. Son plus gros défaut est la renonciation aux avantages d'un pilotage départemental – mutualisation des moyens, cohérence de la politique pénale, unification des pratiques procédurales – inconvénient auquel il faut ajouter l'émission d'un signal difficilement lisible au-delà des limites du département de la Corrèze. La mission qui ne propose pour aucun autre site la réouverture d'un TGI supprimé ne la propose pas non plus à Tulle. Elle ne pourrait, à ses yeux être envisagée que dans l'hypothèse où le contexte local exclurait les deux autres solutions suggérées par la mission et qui lui semblent, l'une comme l'autre et c'est bien là la difficulté, permettre de résoudre la question posée sans remettre en cause l'existence même d'un tribunal départemental.

Pour permettre aux autorités compétentes d'exercer leur choix en toute connaissance de cause, la mission s'est efforcée de peser les avantages et les inconvénients de chacune des deux solutions permettant de conserver un tribunal départemental avant d'indiquer son sentiment.

1. *Première solution : retour du TGI départemental à Tulle avec chambres détachées à Brive-la-Gaillarde*

- Elle satisfait au caractère départemental du tribunal en plaçant son siège au chef-lieu du département, sur l'axe routier Bordeaux-Lyon, où sont, au demeurant, placés les interlocuteurs des chefs de juridiction et, notamment, le préfet, le commandant du groupement de gendarmerie départementale, le directeur départemental de la sécurité publique ainsi que la plupart des chefs de service. Ainsi est assurée la cohérence des cartes administratives et judiciaires ;
- Elle satisfait à une conception équilibrée de l'aménagement du territoire : respectant la vocation institutionnelle de Tulle au regard de la vocation économique de Brive-la-Gaillarde, elle évite de créer un déséquilibre dans la répartition spatiale des activités ;
- Elle optimise la recherche de proximité du justiciable : Le nombre d'habitants situés à une distance-temps du siège du TGI supérieure à 80mn s'abaisse de 8356 hts à 3247 hts;
- Elle satisfait à la recherche de la plus grande proximité des établissements pénitentiaires (si le centre de détention d'Uzerche est équidistant de Tulle et de Brive-la-Gaillarde, la maison d'arrêt est à Tulle même) et psychiatrique (le centre hospitalier d'Eygurande est à 53 mn de Tulle, mais à 1h16 de Brive-la-Gaillarde) optimisant ainsi les charges liées aux déplacements des juges et aux transferts de patients ou de détenus ;
- Elle permet de tenir, comme c'est la règle normale, les assises au siège du TGI¹⁹, le palais de Justice de Tulle comportant trois salles d'audience, dont celle des assises restructurée en 2004.

2. *Deuxième solution : maintien du TGI départemental à Brive-la-Gaillarde avec chambres détachées à Tulle*

- Elle laisse le siège du TGI dans la ville la plus peuplée du département, la plus active sur le plan économique et desservie par l'A20 (Paris/Toulouse) ;
- Elle tient compte du fait que les flux contentieux sont plus importants sur Brive-la-Gaillarde, tant au civil qu'au pénal, ce qui a joué en sa faveur lors de la réforme de la carte judiciaire ;
- Elle tient compte aussi du fait accompli, du travail consenti et des dépenses déjà engagées pour installer et organiser à Brive-la-Gaillarde le TGI départemental .

C'est, à vrai dire, ce dernier argument qui a fait le plus hésiter la mission. Si la page était blanche, elle n'aurait pas beaucoup hésité : le caractère excentré de Brive-la-Gaillarde, le sous-dimensionnement de l'immobilier (aujourd'hui encore Brive-la-Gaillarde ne peut accueillir ni la cour d'assises, ni ses propres archives stockées à Tulle), son plus grand éloignement des établissements pénitentiaires et hospitaliers ne lui aurait pas semblé justifier, en dépit de son caractère de ville la plus peuplée et économiquement la plus dynamique, que soit fixé ailleurs qu'au chef-lieu du département le siège du tribunal départemental.

Deux ans plus tard la réponse est moins assurée.

19 Rappelons qu'actuellement la Cour d'Assise de la Corrèze siège... au Tribunal d'instance de TULLE, la juridiction de BRIVE n'étant pas en mesure de l'accueillir en son sein.

Si en définitive la mission exprime une préférence pour que le siège du TGI qui constitue désormais le TGI de la Corrèze soit fixé à Tulle c'est qu'au moment même où on cherche à harmoniser les cartes administratives et judiciaires, il lui a paru regrettable de laisser subsister ce qui reste une anomalie, alors surtout que dans la configuration de la Corrèze, et ce quelle que soit la solution retenue, la constitution de chambres détachées lui paraît s'imposer.

La mission propose donc à titre principal de fixer le siège du tribunal départemental à Tulle et de constituer un pôle économique et de proximité à Brive-la-Gaillarde, où se trouve déjà le siège du tribunal de commerce.

Au cas où la solution inverse serait retenue, elle propose de créer à Tulle un pôle de proximité.

1. hypothèse d'un pôle économique et de proximité à Brive-la-Gaillarde (siège du TGI à Tulle) doté d'un guichet unique de greffe (GUG) :

Une chambre détachée économique pourrait y traiter pour l'ensemble du département (afin de les réunir en un même lieu à raison de leur relative complexité) le contentieux de l'expropriation, les procédures collectives civiles et les loyers commerciaux ;

Une chambre détachée de la famille pourrait juger, pour une zone correspondant à l'ancien ressort du TGI de Brive-la-Gaillarde les affaires relevant du juge aux affaires familiales, les affaires de tutelle des mineurs, les affaires relevant du juge de l'exécution, ainsi qu'au pénal celles relevant du juge unique hors détention et les CRPC, ce qui suppose un bureau de l'exécution des peines.

2. hypothèse d'un pôle de proximité à Tulle (siège du TGI à Brive-la-Gaillarde) doté d'un guichet unique de greffe (GUG):

Une chambre détachée de la famille pourrait juger, pour une zone correspondant à l'ancien ressort du TGI de Tulle, les affaires relevant du juge aux affaires familiales, les affaires de tutelle des mineurs, les affaires relevant du juge de l'exécution, ainsi qu'au pénal celles relevant du juge unique hors détention et les CRPC, ce qui suppose un bureau de l'exécution des peines.

Resteraient à Tulle comme actuellement la Cour d'assise, le TASS, un TI et un CPH et serait désormais localisée dans cette ville la fonction de JLD /hospitalisation sous contrainte.

Quelques indications chiffrées compléteront utilement ces propositions alternatives :

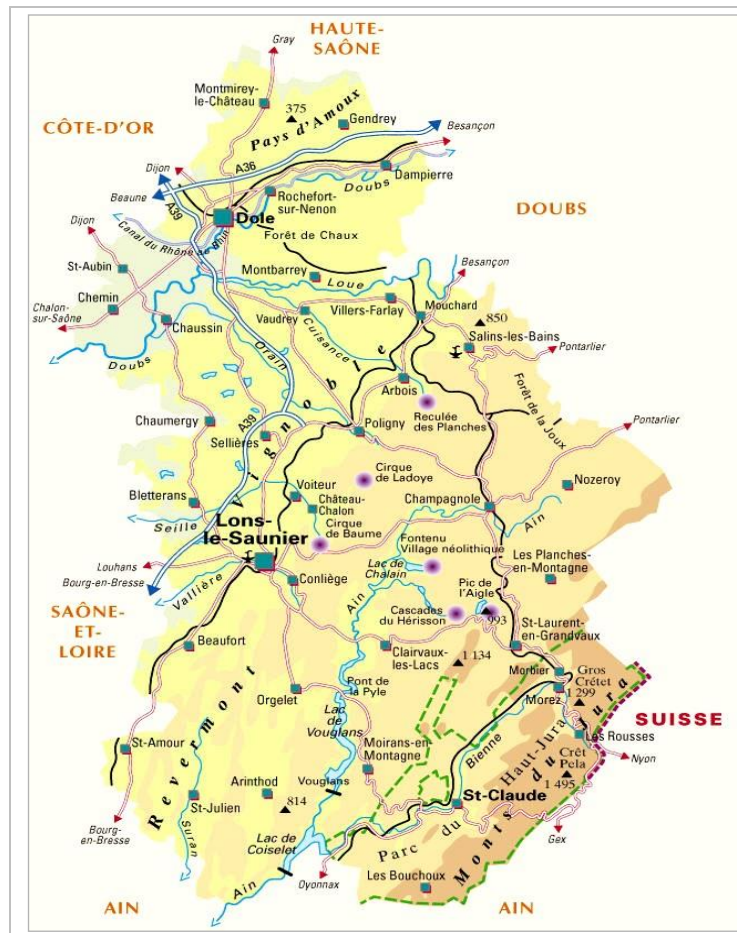
- les flux 2009 des contentieux de proximité de l'ancien TGI de Tulle s'élèvent à :
 - juge de l'exécution : 153,
 - juge aux affaires familiales hors divorce par consentement mutuel : 578
 - , divorce par consentement mutuel : 103²⁰,
 - juge unique correctionnel : 186²¹,
 - CRPC : 333²² ;
- les décisions rendues en 2012 en matière familiale par le TGI de Brive (JAF 2012 contentieux+référé+DCM+ONC) s'élèvent quant à elles à 638 pour l'arrondissement de Brive-la-Gaillarde et à 450 pour l'ensemble formé par les arrondissements d'Ussel et de Tulle.

20 Affaires nouvelles

21 Estimation

22 Ordonnances

e) DOLE



Des traits en partie communs ont conduit la mission à classer dans un même groupe la Corrèze et le Jura. Avec deux différences, dont il faudra, le cas échéant, tenir compte : le siège du tribunal départemental a été logiquement placé au chef-lieu du département (d'ailleurs central, alors que Dole comme Brive-la-Gaillarde est excentrée), et le tribunal de commerce a son siège également à Lons-le-Saunier. Pour le reste, il faut bien reconnaître que la distinction des vocations institutionnelle (Lons-le-Saunier) et économique (Dole) est ici aussi pertinente.

Les observations recueillies sur place ne sont pas fondamentalement différentes de celles entendues ailleurs : insuffisance des transports en commun pour se rendre à Lons-le-Saunier, caractère trop limité des audiences foraines (juge des enfants et, en partie seulement, juge aux affaires familiales), insuffisante présence du parquet au CLSPD) et réactivité trop limitée de la justice pénale (trafic de stupéfiants, délinquance routière, délinquance des mineurs, taux d'élucidation en baisse), aggravation des charges de transferts liés aux placements d'office...

Ce ressenti mérite d'être nuancé. Les chefs de Cour, qui relèvent que le TGI de Lons-le-Saunier a atteint la taille critique, ont convaincu la mission, chiffres à l'appui, qu'en tout cas le délai moyen de jugement et le taux de couverture, à défaut de l'ancienneté du stock, s'amélioreraient année après année et que le taux de réponse pénale s'était amélioré par rapport à celui constaté avant fusion. La présence judiciaire à Dole comporte encore celle d'un TI, d'un CPH, d'une antenne du SPIP et de la PJJ. Des audiences foraines (contentieux familial hors et après divorce, assistance éducative) y sont tenues avec le concours des agents de greffe du TI, et des rappels à la loi, compositions pénales et

notifications d'ordonnances pénales y sont effectués.

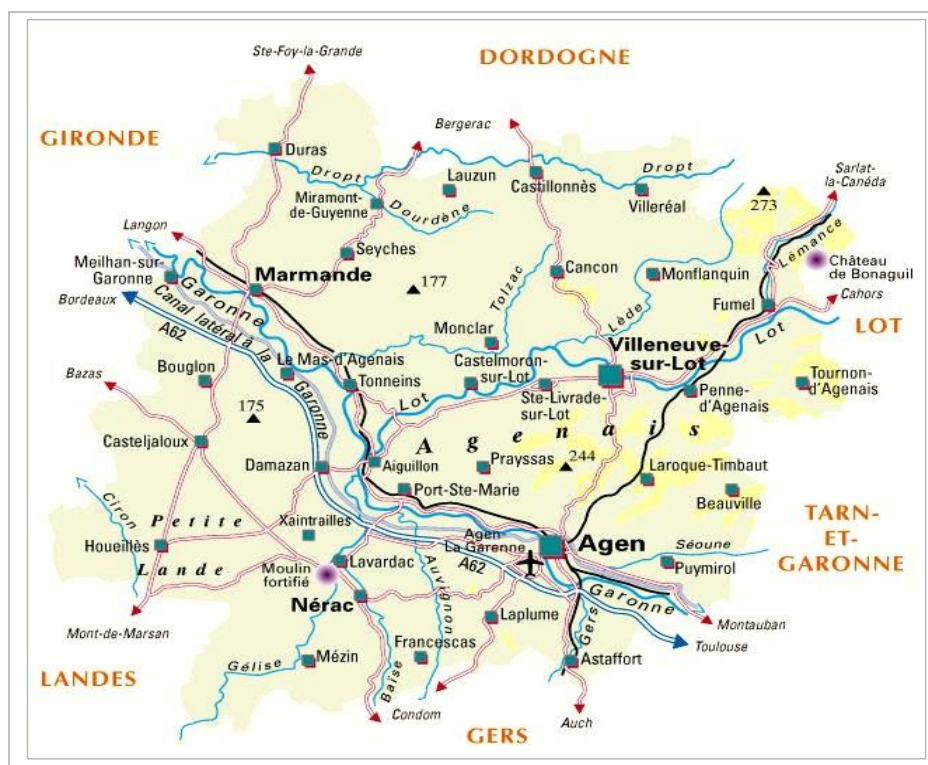
Autrement dit des efforts non-négligeables pour maintenir une présence judiciaire ont été accomplis et la question posée est celle de savoir si on peut aller plus loin, sans remettre en cause les acquis de la réforme de la carte judiciaire, en constatant qu'il existe – à tout le moins - une demande de plus grande proximité. A cette question, la mission répond d'autant plus par l'affirmative que le TGI de Lons-le-Saunier reste à l'étroit sur le plan immobilier (il lui manque actuellement encore entre 120 et 150m²) et que la ressource indicative en contentieux de proximité évaluée à partir des flux 2009 permet de constituer une chambre détachée, ce qu'elle recommande:

- juge de l'exécution :7
- juge aux affaires familiales (hors divorces par consentement mutuel : 675 ; divorces par consentement mutuel 132)
- CRPC : 108
- juge unique correctionnel :314 (estimation).

On relèvera que dans l'organisation retenue à Lons-le-Saunier les juges des enfants ont une spécialisation géographique et que l'un des deux juges des enfants est compétent pour les affaires correspondant à l'ancien ressort de Dole. Toutefois la question de savoir s'il est souhaitable de localiser à l'extérieur du siège un juge spécialisé comme le juge des enfants, plutôt que d'en rester à des audiences foraines, n'appelle pas une réponse évidente (voir supra).

A priori la constitution d'une chambre détachée ne poserait pas de gros problèmes s'agissant des effectifs de magistrats. Elle en poserait s'agissant des effectifs de greffe à localiser à Dole et, comme ailleurs, elle conduirait à repenser en partie l'organisation mise en place depuis deux ans.

f) MARMANDE



Ce qui frappe à Marmande, et pour tout dire ce qui choque un peu, c'est la sous-utilisation d'un Palais de justice récent, moderne, adapté, qui vient à peine d'être amorti et n'est plus occupé depuis la suppression du TGI que par un tribunal d'instance et un CPH.

Marmande est, on l'a dit, à 65 km soit à 47mn par la route et 40mn en TER d'Agen, mais dans l'ancien ressort de Marmande Sauveterre de Guyenne est à 35km de Marmande, Langon à 40Km, Gironde-sur-Dropt à 20Km, Bazaz à 40km, Gignols à 30Km, toutes distances qu'il faut ajouter si, dépourvu de véhicule ou de permis de conduire, le justiciable se propose de prendre le TER entre Marmande et Agen.

Les audiences foraines, organisées sur un critère assez restreint, ont été rapidement supprimées. En revanche, il existe un délégué du procureur à Marmande et à partir de 2013 seront organisées des audiences délocalisées de notification des ordonnances pénales.

Exprimé par les élus, le ressenti avance une dégradation des délais au pénal par rapport à la situation antérieure. Cette appréciation n'est pas reprise par le bâtonnier et le taux de couverture du TGI d'Agen en 2011 est de 105,6%. En revanche la perte des contentieux entre 2006 et 2011 est nette (voir tableau supra).

Les chefs de Cour et du TGI d'Agen sont réservés sur la constitution d'une chambre détachée et suggèrent la reprise des audiences foraines ainsi que la mise en place d'un GUG. C'est néanmoins à nouveau **la solution de la chambre détachée** que retient la mission.

A la demande de la mission, les chefs de juridiction ont procédé à l'estimation du nombre d'audiences et d'équivalents temps plein (magistrats et fonctionnaires) impliqués (administration, charges diverses et remplacements compris) par la création et le fonctionnement d'une chambre détachée, telle que recommandée par la mission, compétente pour les contentieux de proximité

délocalisables à Marmande, soit : 0,60 ETPT siège ; 0,10 ETPT parquet ; et 2,67 ETPT fonctionnaires.

Et ce pour 4 audiences/mois de JAF après divorce, 1 audience/mois de divorce par consentement mutuel, 1 audience/mois de contentieux routier, 1 audience/mois de CRPC, et 1 audience/mois de notification des ordonnances pénales.

On relèvera, enfin, que le gisement potentiel indicatif d'affaires relevant des contentieux de proximité est évalué à :

- ordonnances de non conciliation : 140
- divorces par consentement mutuel : 92
- juge aux affaires familiales après divorce : 180
- juge aux affaires familiales hors divorce : 154
- assistance éducative : 250 dossiers
- CRPC : 195 (tous contentieux dont routier)
- tutelle Mineur : 300 dossiers
- JEX : 110
- jugement correctionnel JU : 270, évaluation à partir des cadres 2009 (tous contentieux dont routier)

g) SAUMUR



Il n'existe aucun autre site où la mission ait rencontré un jugement aussi sévère sur les conséquences de la réforme qu'à Saumur. Il faut sans doute y voir la conséquence, d'une part, de l'appréciation très positive qui était portée localement sur les performances du TGI de Saumur et de la qualité des relations entre le greffe et le barreau local, d'autre part, de la pénurie des effectifs du TGI d'Angers qui rend très difficile la tâche des chefs de Cour et de juridiction.

A entendre avocats et élus, les délais de fixation, de jugement et de notification se sont considérablement dégradés par rapport à la situation antérieure et le parquet aurait pris trop de distance par rapport au Saumurois (absence au CLSPD, difficulté pour la gendarmerie et la police pour joindre le parquet). Habituellement naguère à la présence sur place d'un juge d'instruction, les uns et les autres constatent la diminution des ouvertures d'instruction pour trafic de stupéfiants.

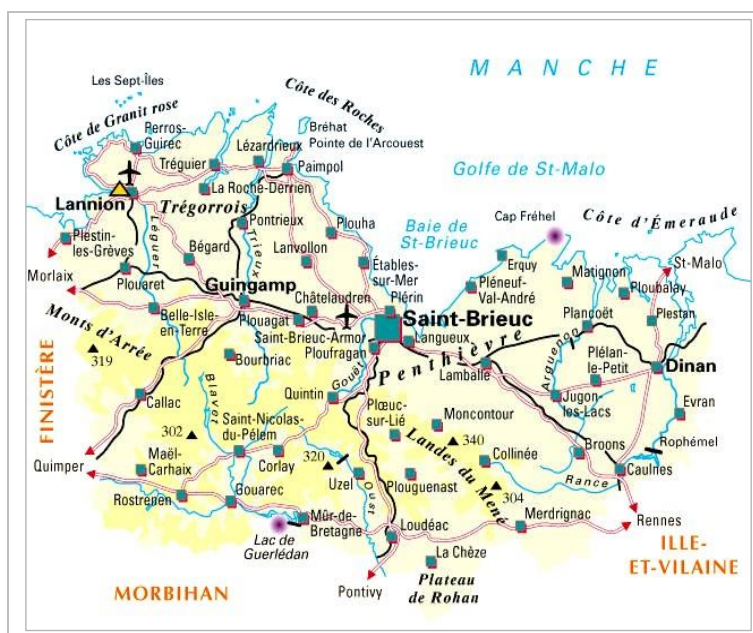
Les chefs de juridiction font observer que les délais de jugement du TGI d'Angers sont dans la moyenne et que le nombre d'affaires poursuivables par membre du parquet est très élevé (2500 pour une moyenne nationale de 1600). Si les chiffres fournis accusent une augmentation de l'âge moyen du stock, sa durée théorique d'élimination est en voie d'amélioration.

Contrairement à la plupart des autres sites, le réseau de transports en commun (TER, cars) n'est pas critiqué à l'exception des horaires en vigueur. En revanche le coût du transport est invoqué comme un obstacle pénalisant pour l'accès au juge dans une zone ou une population en grande précarité voisine avec une autre frange soumise à l'ISF.

En tout cas la perte des contentieux entre 2006 et 2011 est là encore nette (voir tableau supra).Le volume potentiel indicatif d'affaires (évaluées à partir des flux 2009 du TGI de Saumur) relevant des contentieux de proximité justifie la création d'une chambre détachée.

- ♣ Ordonnances de non conciliation : 215
- ♣ Divorce par consentement mutuel : 117
- ♣ Juge aux affaires familiales après divorce : 165
- ♣ Juge aux affaires familiales hors divorce : 346
- ♣ Assistance éducative : 450 (estimation : actuellement un juge des enfants à Angers traite exclusivement le Saumurois)
- ♣ CRPC (2012) : 963

h) GUINGAMP



Les chefs de cour et de juridiction sont défavorables à la création d'une chambre détachée à Guingamp.

Pourtant la mission constate qu'au vu des seuls seuils quantitatifs – critère non-exclusif il est vrai – la fermeture de Guingamp ne s'imposait pas et a, d'ailleurs, été une surprise. Elle relève que 3714hts sont à une distance-temps de Saint-Brieuc supérieure au seuil de 80mn, tous domiciliés à l'ouest du ressort dans la région de Lannion, étant précisé que Guingamp est située entre cette région, qui a perdu son TI, et Saint-Brieuc et que si la liaison Guingamp-Saint-Brieuc est aisée, il n'en est pas de même des liaisons entre de nombreuses communes de l'ancien ressort du TGI de Guingamp avec Saint-Brieuc, en raison des distances et de l'inadaptation relative des transports en commun (horaires et correspondances) qui conduit, lorsque c'est possible, les justiciables démunis de véhicule ou de permis à recourir au « taxi social ». Elle observe, enfin, qu'à l'inverse la proximité entre Saint-Brieuc et Guingamp facilite grandement les liaisons entre une chambre détachée et le siège de son tribunal de rattachement, les emplois localisés étant susceptibles d'être occupés par des magistrats ou fonctionnaires habitant à leur choix l'une ou l'autre de ces villes (liaison TER en 20mn).

La réserve des chefs de Cour et de juridiction est fondée sur la crainte d'une mise en œuvre à moyens constants dans un contexte de tension sur les effectifs de magistrats et de greffiers et sur le sentiment que les mesures déjà prises ou envisagées par eux (audiences foraines du juge des enfants, notification à Guingamp des ordonnances pénales et des compositions pénales, déplacement des délégués du procureur à Guingamp trois fois par mois) suffisent à satisfaire le besoin de proximité.

Le ressenti des élus et des avocats est bien différent. Si le barreau, à la différence des élus, ne milite pas expressément pour le réouverture d'un TGI mais seulement pour « le rétablissement d'une activité judiciaire civile et pénale, stable et pérenne à Guingamp », tous deux portent un jugement sévère sur les effets de la réforme : détérioration des délais de jugement (au minimum huit mois contre deux mois auparavant, est-il soutenu, pour obtenir un audiencement dans le cadre d'une procédure hors mariage ou après-divorce) et des délais de traitement des demandes d'aide juridictionnelle (quatre à six mois est-il soutenu contre un mois auparavant), déplacements

continuels des avocats en dépit de l'installation de cabinets secondaires à Saint-Brieuc, fermeture du greffe de Saint-Brieuc le matin, mauvaises conditions d'accueil le jour de l'audience pour les affaires familiales, inadaptation de l'immobilier de Saint-Brieuc comparé à celui en service ou susceptible d'être remis en service à Guingamp...Même en faisant la part des choses, il est clair que la situation appelle des améliorations. L'âge moyen du stock et la durée moyenne de jugement se sont accrues. Sauf à rectifier les erreurs d'enregistrement signalées par les chefs de cour, la perte des contentieux entre 2006 et 2011 est significative.

On relèvera aussi, quand bien même il s'agit alors d'une logique d'aménagement du territoire, que Guingamp qui a perdu plus de 160 emplois en quatre ans par suite du départ de divers services publics, et Lannion qui a perdu son TI, ont très mal vécu la réforme de la carte judiciaire.

La mission propose donc aussi à Guingamp la création d'une chambre détachée.

Sur la base des flux 2009 du TGI supprimé de Guingamp, les contentieux de proximité représentent :

- Juge aux affaires familiales : 765
- Tutelles des mineurs : 103
- Juge de l'exécution 1 : 96
- Assistance éducative du juge des enfants : 141
- Citations directes : 402

La mission serait également favorable à un réexamen de la localisation et des conditions de fonctionnement de la Maison de la Justice et du Droit de Lannion, un peu éloignée du centre ville, qui constitue la seule présence judiciaire après le départ du TI. Elle signale aussi que le Palais de Justice de Lannion, difficilement réutilisable à d'autres fins, pourrait matériellement accueillir des audiences foraines, mais sur ce dernier point elle est consciente qu'on ne peut pas disperser les actions de proximité.

D. Estimation du coût des travaux immobiliers

Le tableau ci-dessous donne, à partir de renseignements recueillis auprès des différents départements immobiliers, une estimation des coûts immobiliers impliqués par différentes hypothèses (réimplantation d'un TGI, chambres détachées d'effectifs croissants). Il est complété par un document détaillé figurant en annexe au présent rapport.

	Réimplantation du TGI dans son format antérieur	Chambre détachée- 3 personnes localisées+ représentant du parquet	Chambre détachée- 6 personnes localisées+ représentant du parquet	Chambre détachée- 9 personnes localisées+ représentant du parquet	Observations
Belley	Minimum : 500K€-maximum ; 1,2M€	180K€	270K€	450K€	
Dole- court terme	900K€ au minimum* ; 2, 6 M€ au maximum en complément de la réhabilitation des locaux TI et CPH.	20K€ au minimum**	30K€ au minimum**	60K€ au minimum**	(*): Rénovation des salles détériorées par le dégât des eaux, du système de chauffage et mise à niveau des équipements de sûreté inclus, confortement du mur de soutènement, traitement des difficultés d'accès des fourgons détenus et accès des véhicules des pompiers exclus ; (**): hors remise en état de la salle d'audience et des locaux détériorés pas les dégâts des eaux, rénovation du système de chauffage et confortement du mur de soutènement.
Dole- moyen terme : relogement sur site EDF	3, 5M€	0*	0*	0*	(*): inclus dans les travaux prévus sur le site
Guingamp	Absence de solution immédiate de relogement	30K€ au minimum	Nécessite l'externalisation du SPIP qui a participé financièrement à l'opération de réaménagement du palais.		
Marmande	560K€*	0**	difficilement estimable : nécessite un nouveau programme de réorganisation des services.		(*): sous réserve de réintégrer dans le bail les locaux du rez de chaussée, restitués à la commune. (**): intégrable sans surcoût notable dans le projet de réorganisation en cours
Millau	730K€*	20K€ au minimum	40K€ au minimum**	60K€ au minimum**	(*): le palais resterait non conforme aux prescriptions concernant l'accès et le circuit détenus. (**): un complément de 260K€ serait nécessaire pour réaliser l'accessibilité ue la salle d'audience et 150K€TTC pour la remise à niveau des équipements techniques

	Réimplantation du TGI dans son format antérieur	Chambre détachée- 3 personnes localisées+ représentant du parquet	Chambre détachée- 6 personnes localisées+ représentant du parquet	Chambre détachée- 9 personnes localisées+ représentant du parquet	Observations
Saint-Gaudens	900K€*	60K€ au minimum	150K€ au minimum**		(*) impose le maintien complémentaire du CPH dans ses locaux actuels, l'externalisation de l'Omp et de l'aide aux victimes. (**): relogement nécessaire des avocats
Saumur	1 à 2M€ pour l'ancien palais* + aménagement de surface complémentaire dans l'extension	250K€**	300K€**	450K€**	(*) : en fonction de l'intégration ou non du renouvellement des huisseries et de la réfection des façades. (**): L'aménagement de surfaces complémentaires dans les étages réservés pour l'instant au Conseil Général impose une négociation préalable avec cette collectivité.
Tulle	3,3 M€*	100 à 150K€**	200 à 300K€***	300 à 400K€****	(*) : la réimplantation d'un TGI impose d'apporter, en préalable, une solution aux archives actuellement stockées dans les anciens bureaux du palais. (**): hors opération de mise en conformité de la sûreté nécessaire à la tenue d'assises. (***) : sous réserve de libérer des bureaux du palais occupés par des archives ou d'interrompre le processus de vente du CPH pour externaliser cette juridiction dans ses anciens locaux.
Déménagement	45 à 25K€	4K€	6,5K€	9K€	

CONCLUSION

Au terme du présent rapport, on se bornera à résumer les conclusions auxquelles la mission est arrivée, non sans remercier tous ceux qui – élus et membres du corps préfectoral, chefs de cour et de juridiction, magistrats et fonctionnaires, avocats, syndicalistes, membres d'associations – lui ont consacré temps et attention dans un dialogue particulièrement riche. On trouvera en annexe la liste des principales personnes rencontrées ainsi que les documents sur lesquels la mission a travaillé, y compris lorsqu'ils expriment une opinion qui s'écarte des choix retenus.

Le bilan de la réforme de la carte judiciaire, dressé sur les huit sites dont le réexamen a été confié à la mission, est contrasté.

A l'actif on relèvera principalement que la réforme a créé les conditions d'un pilotage départemental de moyens financiers, techniques et immobiliers mutualisés au service de juridictions ayant atteint la taille critique, en permettant ainsi d'obtenir un effet de synergie résultant du travail collectif dans de meilleures conditions de magistrats et fonctionnaires réunissant des compétences juridiques et de gestion complémentaires. C'est ici, certainement, le lieu de saluer le sens du service public et l'exceptionnelle mobilisation des acteurs de Justice, qui se sont engagés à fond dans la réussite d'une réforme dont ils avaient souvent contesté au moins la méthode et à la réussite de laquelle ils n'ont, néanmoins, ménagé ni leur temps ni leurs efforts.

L'économie budgétaire escomptée, nette des dépenses induites, n'est susceptible de produire son plein effet qu'à long terme, la réforme ayant nécessité un accompagnement bienvenu mais très important sur les plans immobiliers et indemnitaires dont l'amortissement ne peut s'achever que dans la durée. Cette économie budgétaire repose en partie sur des suppressions de postes dont la pérennité reste à confirmer. En effet, la tension sur les effectifs est devenue très sensible et explique aux yeux de la mission des résultats qui restent incontestablement à améliorer s'agissant des délais de jugement, surtout lorsqu'on compare l'évolution du délai moyen de jugement des affaires terminées avec l'évolution de l'âge moyen du stock, le rapprochement de ces deux mesures étant seul susceptible de rendre fidèlement compte du temps d'attente réel du justiciable.

Au passif et sans noircir un tableau qui ne le mérite pas, il faut ranger, outre cette déception qu'on espère provisoire, les inconvénients d'un éloignement excessif pour les justiciables les moins favorisés lorsque sont en cause des contentieux de proximité, notamment le contentieux familial. Si la mission, faute d'indicateur fiable, n'a pu ni confirmer, ni infirmer une absence accrue des justiciables à l'audience, qui pourtant lui a été maintes fois signalée, en revanche elle a mis en évidence, chiffres à l'appui, une perte des contentieux vraisemblablement imputable à l'éloignement excessif.

Le souci de la mission, face à ce constat équilibré, est de remédier aux excès de la réforme sans en perdre le bénéfice et sans remettre en cause le travail remarquable accompli par les acteurs de Justice au cours des dernières années. Infléchir la trajectoire en préparant l'avenir, sans perdre la continuité et la lisibilité de l'action publique constitue un objectif qui doit raisonnablement les réunir.

Cet infléchissement, la mission recommande de le mettre en œuvre, sauf à Belley, non par le rétablissement d'un TGI mais dans le cadre, beaucoup plus léger et beaucoup plus flexible, de la mise en place de chambres détachées ayant vocation à traiter les contentieux de proximité ne relevant pas, actuellement du moins, de la compétence des TI, ce qui permettrait de préfigurer et de tester les pôles de proximité que pourrait comporter une réforme plus ambitieuse conduisant à l'instauration dans notre organisation judiciaire de tribunaux de première instance.

Généralement l'aire géographique sur laquelle ces contentieux de proximité relèveraient de la chambre détachée serait identique à celle du TGI supprimé par la réforme de la carte judiciaire. Lorsqu'exceptionnellement tel ne serait pas le cas l'ajustement du ressort du TI pourrait, éventuellement, être réévalué à terme. L'exclusion de Belley pour des raisons, qui tiennent, malheureusement, non à l'absence d'un besoin pour la partie la plus excentrée de l'ancien ressort, mais à la difficulté de définir une aire géographique suffisante pour nourrir l'activité d'une chambre détachée, devrait rendre prioritaire le choix de ce site pour conduire une expérimentation de GUG comportant une liaison informatisée avec le TGI de Bourg-en-Bresse et un point de visioconférence.

La mission estime, enfin, que ses propositions ne doivent être mises en œuvre que si sont remplies les conditions suivantes :

1. **un dialogue social approfondi et préalable** avec les acteurs de Justice (magistrats, fonctionnaires, avocats) notamment pour définir le périmètre des contentieux, l'aire géographique concernée, les moyens nécessaires et, s'agissant des magistrats et fonctionnaires, les conditions du service en chambre détachée;
2. **des moyens adéquats alloués dans le cadre de contrats d'objectifs et de moyens** entre la Chancellerie et les Chefs de cour et de juridiction concernés. Par définition la mise en place de chambres détachées est moins coûteuse que le rétablissement d'un TGI. Elle ne peut toutefois se faire uniquement par redéploiement de moyens existants, même si elle comporte une part de redéploiement.

En tout cas si les contraintes budgétaires ne permettaient pas de retenir la totalité des propositions de la mission, celle-ci estime qu'il serait préférable de déployer une action complète (dialogue social, contrat d'objectifs et de moyens, allocation des moyens) sur des sites choisis plutôt que de s'exposer au grief d'avoir réalisé un ajustement en trompe-l'œil.

Dans ces conditions l'instauration de chambres détachées sera de nature à préfigurer les fondations d'un futur tribunal de première instance, avec une Justice rendue au plus près du Justiciable, alliant proximité et efficacité renforcées.

ANNEXES

- ✓ Lettre de mission de la Garde des Sceaux, ministre de la Justice.
 - ✓ Liste des personnes rencontrées.
 - ✓ Population des ressorts avant et après réforme de la carte judiciaire (recensement 2009 et recensement 1999).
 - ✓ Affaires civiles nouvelles (hors référés, hospitalisations d'office et surendettement), affaires poursuivables et affaires nouvelles au BAJ (2005- 6- 7- 8- 9- 10- 11).
 - ✓ Contentieux de proximité aux TGI de Dole, Saint-Gaudens, Tulle (Pharos 2009).
 - ✓ Estimation du nombre de condamnations prononcées en 2009 par le tribunal correctionnel dans sa formation juge unique (TGI de Dole, Saint-Gaudens, Tulle).
 - ✓ Charge annuelle globale des traitements du Président, du Procureur de la République et du Directeur de greffe des TGI de Belley, Dole, Guingamp, Marmande, Millau, Saint-Gaudens, Saumur et Tulle en 2009.
 - ✓ Coûts bruts correspondants aux créations d'emplois nécessaires à la rénovation des juridictions (valeur 2013), à minorer des possibilités de relocalisation des postes existants, pour les TGI de Belley, Marmande, Saumur, Millau, Tulle, Guingamp, Saint-Gaudens, Dole.
 - ✓ Dotation finale en crédit de titre 3 alloués en 2009 puis en 2012 (TGI supprimé, TGI attaché, TGI unifié).
 - ✓ L'accessibilité des populations au TGI de leur ressort. J. Creusat, T. Ferré.
 - ✓ Évaluation des coûts immobiliers.
- Cartes retraçant la situation avant, pendant et après réforme de la carte judiciaire.

Belley

- ✓ Chiffres clés de l'activité civile des TGI de Bourg-en-Bresse et de Belley.
- ✓ Chiffres clés de l'activité pénale des TGI de Bourg-en-Bresse et de Belley.
- ✓ Lettre du 17 décembre 2012 des chefs de juridiction du TGI de Belley.
- ✓ Lettre du 12 décembre 2012 du Bâtonnier de l'Ain.
- ✓ Extraits des délibérations du conseil de l'Ordre du Barreau de l'Ain.
- ✓ Carte de l'Ain.

Millau

- ✓ Lettre du 17 janvier 2013 du Premier président et du Procureur général de la cour d'appel de Montpellier.

Saint-Gaudens

- ✓ Etat des audiences foraines à Saint-Gaudens.

Tulle

- ✓ Note sur l'organisation de la justice en Corrèze établie par la Présidente, le Procureur de la République et la directrice de greffe du TGI de Brive-la-Gaillarde.
- ✓ Lettre du commandant de groupement de gendarmerie départementale de la Corrèze en date du 15 janvier 2013.

Marmande

- ✓ Note relative aux perspectives d'évolution au sein du ressort du TGI d'Agen.

Guingamp

- ✓ Lettre du 21 décembre 2012 du Premier président et du procureur général de la cour d'appel de Rennes.

LISTE DES PERSONNES RENCONTREES

Belley

M. Jean Trotel, Premier président de la cour d'appel de Lyon
M. Jacques Beaume, Procureur général près la cour d'appel de Lyon
Mme Anne Manoha, Présidente du TGI de Bourg-en-Bresse
Mme Marie-Christine Tarrare, Procureur de la République près le TGI de Bourg-en-Bresse
M. Jean Crollet, directeur du greffe du TGI de Bourg-en-Bresse
Maître Dalila Bérenger, bâtonnier de l'ordre des avocats de l'Ain
M. le Lieutenant Colonel, adjoint au commandant du groupement de gendarmerie de l'Ain
Mme Blandine Fillon de la PJJ
M. Jean-Pascal Thomasset, ADAV de l'Ain
M. François-Xavier Manteaux, dernier président du TGI de Belley
Mme Elisabeth Borrel, vice-présidente chargée du Tribunal d'instance de Belley

M. Frédéric Bernardo, sous-préfet de Belley
M. Etienne Blanc, député de l'Ain
M. Jean-François Debat, député de l'Ain
M. Rachel Mazuir, sénateur et président du Conseil Général de l'Ain
M. Jean-Marc Fognini, maire de Belley et son premier adjoint, M. Rodriguez.

Millau

M. Didier Marshall, Premier président de la cour d'appel de Montpellier
M. Bernard Legras, Procureur général près la cour d'appel de Montpellier
Mme Florence Peybernes, Présidente du TGI de Rodez
M. Yves Delperie, Procureur de la République près le TGI de Rodez
M. Bruno Raynal, directeur du greffe du TGI de Rodez
M. Yann Le Douceu, bâtonnier de l'Aveyron
Mme Chantal Bonnet, UNSA- services judiciaires

Mme Anne Ballereau, sous-préfète de Millau
Mme Marie-Lou Marcel, députée de l'Aveyron
M. Alain Fauconnier, sénateur de l'Aveyron
M. Stéphane Mazars, sénateur de l'Aveyron
M. Guy Durand, maire de Millau

Saint-Gaudens

M. Dominique Vonau, Premier président de la cour d'appel de Toulouse
Mme Monique Ollivier, Procureur Général près la cour d'appel de Toulouse
Mme la représentante du Président du TGI de Toulouse
M. Michel Valet, procureur de la République près le TGI de Toulouse
Mme Isabelle Bosc, directrice du greffe du TGI de Toulouse
Mme la présidente du TI de Saint-Gaudens
Mme la directrice du greffe du TI de Saint-Gaudens
Maître Douchez, bâtonnier de Toulouse
Mme Louisa Bouras et Mme Tournier, UNSA-services judiciaires
Mme Michèle Antoine et M. Hervé Rubi, CFDT
M. Pinto, C Justice
Mme El Alaoui, CGT
M. Henri-Michel Comet, préfet de la région Midi-Pyrénées

Mme Carole Delga, députée de Haute-Garonne
M. Bertrand Auban, sénateur et vice-président du conseil général
M. Jean-Raymond Lepinay, maire de Saint-Gaudens

Dole

M. Michel Mallard, Premier président de la cour d'appel de Besançon
M. Jérôme Deharveng, Procureur général près la cour d'appel de Besançon
Mme Brigitte Vernay, présidente du TGI de Lons-le-Saunier
Mme Virginie Deneux, procureur de la République près le TGI de Lons-le-Saunier
Mme Laetitia Pourchere, directrice de greffe du TGI de Lons-le-Saunier
Mme le Bâtonnier Angel, représentant M. Patrick Uzan, Bâtonnier de Lons-le-Saunier
Mme Jessica Viola, USM
Mme la représentante du SM
M. Hervé Bouglet, UNSA
Mme Michèle Pattiniez, CGT

M. Francis Vuibert, Préfet du Jura
M. Jean-Marie Sermier, député du Jura
M. Gilbert Barbier, sénateur du Jura
M. Robert Tournier, vice-président du conseil général accompagné de M. Bertrand Specq, DGS du département
M. Jean-Claude Wambst, maire de Dole
M. Jacques Péliissard, maire de Lons-le-Saunier

Tulle

M. Alain Mombel, Premier président de la cour d'appel de Limoges
M. Richard Bometon, Procureur général près la cour d'appel de Limoges
Mme Françoise Gruas, Présidente du TGI de Brive-la-Gaillarde
M. Jean-Pierre Lafitte, Procureur de la République près le TGI de Brive-la-Gaillarde
Mme Valérie Labeye, directrice de greffe du TGI de Brive-la-Gaillarde
Maître Marylin Martig, Bâtonnier de la Corrèze accompagnée d'une délégation
Mme Véronique Ducharne, USM
M. Philippe Julliard, SM
Mme Martine Coutix, CGT
Mme Corinne Huleux, CGT
M. Vincent Charbonnier, USA/UNSA
Mme Sophie Grimault, Syndicat des greffes de France

Mme Sophie Thibault, Préfet de la Corrèze
Mme Sophie Dessus, député de la Corrèze
M. Philippe Nauche, député de la Corrèze
Mme Grador et M. Breuilh, adjoints au maire de Tulle
M. Caillard, conseiller municipal de Tulle
M. Paillason, maire d'Egletons
Mme Bordas, première adjointe au maire de Brive-la-Gaillarde
M. André Pérez et M. Eric Prissette, association des justiciables des arrondissements de Tulle/Ussel

Marmande

M. le représentant du Premier président de la cour d'appel d'Agen
M. Jacques Louvel, Procureur général près la cour d'appel d'Agen
M. Eric Bienko Vel Bienek, président du TGI d'Agen
M. Pascal Prache, Procureur de la République près le TGI d'Agen
M. William Wing-Ka, directeur de greffe du TGI d'Agen

Maîtres Patrick Lamarque et Ludovic Valay, ancien et nouveau bâtonniers d'Agén
Ainsi que les représentants du SM, Mme Céline Azema et M. Franck Ollier, de l'USM, M. Olivier Naboulet, de l'USAJ (Mme Anne-Marie Ernacora, Mme Sandrine Hoquet, Mme Marjorie Laborie, M. Vincent Rochefort) et de la CGT, M. Lionel Landier
M. Frédéric Bovet, sous-préfet de Marmande
M. Matthias Fekl, député de Lot-et-Garonne
M. Pierre Camani, sénateur de Lot-et-Garonne
M. Henri Tandonnet, sénateur de Lot-et-Garonne
M. Gouze, maire de Marmande

Saumur

M. Pierre Delmas-Goyon, Premier président de la cour d'appel d'Angers
Mme Catherine Pignon, Procureure générale de la cour d'appel d'Angers
accompagnés de Mme Sophie Barbaud, secrétaire générale de la première présidence
Mme Mauricette Danchaud, Présidente du TGI d'Angers
M. Yves Gambert, Procureur de la République près le TGI d'Angers
Mme Fabienne Grasset, directrice de greffe du TGI d'Angers et son adjointe, Mme Hélène Chusseau
Mme Claudine Thomas, Bâtonnier d'Angers
Collectif des avocats de Saumur
M. Roucou, SM
M. Garnier, USAJ
Mme Besnier-Houben, SDGF
Mme Rénier, Justice
Mme Franchet, CGT

M. Jean-Yves Lallart, sous-préfet de Saumur
M. Piron, député
M. Taugourdeau, député
Mme Sophie Saramito, conseiller régional
M. Jean-Michel Marchand, conseiller général
M. Jacky Boulet, conseiller général
M. Apchin, maire de Saumur
M. Neron, maire de Bagneux
Ainsi qu'une délégation d'élus des communes du Saumurois
Anciens magistrats et greffiers du TGI de Saumur

Guingamp

M. Philippe Jeannin, Premier président de la cour d'appel de Rennes
M. Léonard Bernard de la Gatinais, Procureur général près la cour d'appel de Rennes
M. Guy Jean, Président du TGI de Saint-Brieuc
M. Gérard Zaug, Procureur de la République près le TGI de Saint-Brieuc
Mme Karine Le Bris, directrice de greffe
M. Henri Graïc, Bâtonnier de Saint-Brieuc
Mme Valérie Picot-Postic, USM
Mme Chantal Noblet, UNSA
M. Gérard Derouin, secrétaire général de la préfecture des Côtes d'Armor
M. Marc de la Forest-Divonne, sous-préfet de Guingamp
M. Etienne Brun-Rovet, directeur du cabinet du préfet des Côtes d'Armor
Mme Annie Le Houérou, députée-maire de Guingamp
Mme Corinne Erhel, députée des Côtes d'Armor
M. Claudy Lebreton, Président du conseil général des Côtes d'Armor