

2012

Etude comparée des réformes
des cartes judiciaires en Europe



Avant-propos

Au nom de Sciences Po Strasbourg Consulting, de ses consultants et de l'Institut d'Etudes Politiques, je remercie chaleureusement la Commission Européenne pour l'Efficacité de la Justice d'avoir honoré notre cabinet de conseil de sa confiance.

Vivier de jeunes talents et porteur de valeurs humanistes, l'IEP forme chaque année des étudiants aux profils différents mais tous attachés à l'idée de justice. Fort de cette diversité et de ce socle commun de connaissances et d'idéaux, notre association est fière d'œuvrer aux côtés d'institutions aussi prestigieuses qu'utiles telle que la CEPEJ.

Au cœur des débats politiques européens, la réforme de la carte judiciaire soulève des questions essentielles mais délicates, entre universalité et efficacité.

Les juniors consultants ont mis à profit leurs compétences interdisciplinaires acquises à Sciences Po et ont pu appréhender les enjeux dans leur globalité afin de constater et d'évaluer les politiques judiciaires menées dans différents pays. Ils ont su dresser un portrait complet de la situation de chaque Etat en restant sensibles aux spécificités culturelles de chacun. Je les remercie pour leur engagement sans faille, leur capacité d'adaptation et leur rigueur.

En associant SPSC à la rédaction de ce rapport d'importance, le Conseil de l'Europe a rappelé une nouvelle fois l'esprit d'ouverture et d'innovation qui le caractérise, faisant de la justice l'affaire de tous.

Puisse ce rapport signer le début d'une longue et fructueuse collaboration entre deux établissements européens guidés par les mêmes valeurs.

Martin Della Chiesa

Président de Sciences Po Strasbourg Consulting



Table des matières

Introduction	5
Les forces motrices.....	6
Dysfonctionnements et manque d'adéquation	6
Irrationalité de l'implantation géographique	6
Une inégale répartition des ressources.....	8
Arriéré judiciaire	9
Besoin de spécialisation : concentration et proximité.....	12
Une spécialisation synonyme de concentration	12
Une proximité remise en question	16
Le « New Public Management » comme fil conducteur.....	18
La réforme municipale	18
La réforme de la police.....	19
La phase décisionnelle	21
Entre rapidité et profondeur	21
Le souci d'une réforme cohérente et consensuelle au Danemark.....	21
Le souci d'éviter une paralysie de la réforme française	23
Les processus décisionnels des autres pays.....	25
Une méthode commune : la suppression/fusion	31
Les critères de modification	34
Des arbitrages semblables.....	34
Exploration de quelques travaux préparatoires	40
Collecte intensive de données	40
Mise au point d'une méthodologie	47
L'accompagnement de la réforme.....	52
Quelques aspects logistiques.....	52
Le volet immobilier.....	52
L'adoption d'outils de gestion communs.....	53
Une présence judiciaire renouvelée	54
Des structures flexibles ou parajudiciaires	54
L'utilisation des nouvelles technologies	57

Résultats et observations diverses	60
Des investissements et ajustements à prévoir	60
Des résultats positifs déjà visibles	62
Le relèvement de l'activité des juridictions.....	62
La spécialisation.....	63
L'accès à la justice	63
Conclusions.....	65
Bibliographie et références.....	69

Introduction

Mener une étude comparée est une entreprise complexe. Si s'intéresser à différents systèmes juridiques peut permettre de donner à un sujet une plus grande perspective, il s'agit toutefois de bien replacer chacun d'entre eux dans leur particularisme propre, de comprendre leurs dissemblances avant de rechercher leurs ressemblances. Gardant à l'esprit cet équilibre, nous présenterons tant des observations faites dans leur cadre national que des traits communs que nous avons jugé pertinents de mettre en avant.

Afin d'avoir une vision la plus exhaustive possible, nous ne nous cantonnerons pas à l'étude seule des caractéristiques de réorganisation judiciaire choisis par les différents Etats étudiés. Nous exposerons ainsi les faits et constats qui ont amené à la reconnaissance d'un besoin de réforme, les forces motrices qui ont façonné le processus de préparation et de décision ainsi que les critères retenus quant à la mise en œuvre effective de la réforme. Enfin, nous mettrons en avant certains phénomènes d'accompagnement de la réforme ainsi que les possibilités d'évolutions futures des systèmes juridiques réformés.

Si de nombreux Etats ont procédé, procèdent actuellement ou envisagent de procéder à une réforme de leur carte judiciaire, notre étude se portera uniquement sur cinq Etats à savoir la République de Croatie (ci-après nommée Croatie), le Royaume du Danemark (ci-après nommé Danemark), la République française (ci-après nommée France), le Royaume des Pays-Bas (ci-après nommé Pays-Bas) et enfin la République portugaise (ci-après nommée Portugal).

Comme nous le verrons tout au long de ce rapport, ces cinq Etats se trouvent à des phases différentes dans leurs réformes de carte judiciaire, ce qui peut parfois rendre notre analyse plus complexe. Nous rappelons de façon brève ces divers stades :

- **France : réforme achevée en janvier 2011**
- **Portugal : réforme mise en pause après une phase expérimentale**
- **Croatie : réforme en cours, fin de mise en œuvre prévue pour 2019**
- **Pays-Bas : réforme adoptée en 2012 mise en œuvre à partir de janvier 2013**
- **Danemark : réforme achevée**

Les forces motrices

Dans cette première partie il s'agit de comprendre quels constats factuels du secteur judiciaire ont poussé les différents Etats à se lancer dans une réforme de leur carte judiciaire. Nous verrons en effet que non seulement les dysfonctionnements observés présentent de grandes similitudes mais que les impératifs retenus par les décideurs dans le façonnage de leur nouvelle carte se confondent également.

Dysfonctionnements et manque d'adéquation

Pour de multiples raisons, les cartes judiciaires des pays étudiés étaient devenues plus ou moins obsolètes, en manque d'adéquation sérieux avec les réalités du territoire et de l'activité judiciaire. Parmi ces raisons, on constate l'irrationalité de l'implantation géographique ainsi qu'une répartition des moyens humains non optimale débouchant sur des taux d'activités et une efficacité très variables.

Irrationalité de l'implantation géographique

Pour beaucoup des pays étudiés, l'évolution économique du pays a engendré des déplacements de population qui ont donc modifié la répartition du contentieux. Ainsi, le décalage grandissant entre les nouveaux besoins juridiques et l'ancienne répartition des institutions est une cause directe de l'allongement du délai de jugement et de l'arriéré judiciaire et menace le principe d'égal accès à la justice. Qui plus est, la transformation de la société et de l'économie entraîne un changement quantitatif de la demande judiciaire (augmentation du contentieux) mais également un changement de nature de la demande (droit de la famille, droit commercial etc.). Ces observations se retrouvent dans tous les pays étudiés à l'exception du Danemark.

Ainsi aux Pays-Bas, certaines villes comptant désormais plus 100 000 habitants n'avaient aucun tribunal, tandis que d'autres communes, en déficit démographique, bénéficiaient pourtant d'une juridiction, notamment dans le nord-est du pays (Leeuwarden, Groningen et Assen).

En Croatie, la Ministre de la Justice, Ana Lovrin (HDZ), a affirmé en 2008, que « *au regard de la taille et de la population du pays, il y a en Croatie trop de tribunaux. Ceci est inefficace et requiert d'énormes contributions financières* ». Ce constat d'un nombre trop important de tribunaux, ce qui était coûteux en termes de finances publiques, a été repris par le gouvernement croate dans son plan d'action datant de 2008. La réforme de la carte judiciaire croate a donc du prendre en compte l'évolution démographique du pays. En effet, en 1992, la Croatie comptait 4.7 millions d'habitants, alors qu'en 2012, elle n'en compte plus que 4.48 millions (-4.7% en 20 ans). Cette tendance se trouve encore confirmée en 2012, puisque la *Central Intelligence Agency* (CIA) constate une baisse de 0.092% de la population croate. Ainsi, selon les prévisions du Bureau des Statistiques croate, il est prévu que la population tombe à 3.1 millions d'habitants en 2051. En outre, le Bureau des Statistiques constate une répartition très inégale de la population (2011), puisqu'elle se concentre principalement au Nord, autour de la capitale (Zagreb), et au sud du littoral, autour de la ville de Split. A noter également que la population urbaine compose la majorité des Croates (58% en 2010), un chiffre qui a tendance à augmenter très légèrement d'année en année (+0.4% entre 2010 et 2015, selon les estimations de la CIA).

Une répartition inégale de la population également relevée au Portugal. Après l'exode rural, on observe une forte concentration de la population sur la zone côtière, et plus particulièrement dans les villes de Porto ou Lisbonne. Ces zones regroupent 75% de la population, leurs tribunaux sont donc littéralement engorgés. Au contraire, les tribunaux situés à l'intérieur des terres font face à une demande judiciaire faible et ont un taux d'inactivité relativement important.

En France, on constatait une inégale répartition des tribunaux de commerce, des tribunaux de grande instance ou des conseils des prud'hommes non justifiés par l'activité économique des départements, par le bassin d'emploi de la région ou par l'activité des juridictions. Ainsi certains départements comptaient quatre tribunaux de commerce (Alpes Maritimes) quand dix autres n'en avaient que deux, le département du Nord comptait sept TGI alors que les autres départements de métropole ne disposait que d'un TGI unique, enfin certains départements étaient le siège de quatorze conseils des prud'hommes alors que d'autres, tel la Gironde, n'en avaient qu'un ou deux. Exemple plus explicite, la disparité flagrante de la répartition de la population entre tribunaux d'instance, ces derniers pouvant couvrir de 10 000 à 900 000 habitants, avec une moyenne de 127 000. On arrivait à des écarts nationaux de ressort de 1 à 19 pour les TGI et de 1 à 69 pour les TI.

Une inégale répartition des ressources

Ces disparités géographiques, outre une distance variable du justiciable à son tribunal le plus proche ne constitueraient pas en soi un problème si ces dernières ne se traduisaient pas au final par des taux d'activité différents qui, couplés à une répartition inégale des ressources matérielles et humaines, allongent le retard judiciaire et affectent la bonne qualité des décisions de justice.

En effet, au Pays-Bas, un des objectifs prioritaires de la réforme consistait en une redistribution des moyens humains afin d'éviter des inégalités flagrantes: en 2008, l'organisation néerlandaise judiciaire a traité 1 827 620 cas (entrants et résolus), avec un total de 2 397 juges et 5 690 collaborateurs, cependant les tribunaux de première instance variaient en taille entre 30 juges (et environ 180 collaborateurs) et 176 juges (et 531 collaborateurs).ⁱ

Les mêmes disparités étaient visibles en France : beaucoup de petites juridictions souffraient d'un fonctionnement non optimal avec un manque de personnel évident. Ainsi, 169 tribunaux d'instance ne bénéficiaient pas d'un fonctionnaire à temps complet (investissement non optimal du personnel dans le tribunal) tandis que 45 autres tribunaux avaient quant à eux de 2 à 3 fonctionnaires à temps plein (en passant par 1 fonctionnaire pour 273 TI et entre 1 et 2 pour 16 autres). Evidemment, cette charge de travail inégale empêche non seulement une bonne spécialisation des juges mais peut également restreindre, selon le ministre de la justice française, la mise en place de nouvelles organisations du travail plus rationnelles et la mutualisation des moyens. Cela ne permet pas d'optimiser les ressources humaines. A noter, qu'en plus de ces disparités humaines, les rapports ont révélés de grandes disparités matérielles, certains sites présentant des bâtiments anciens, non fonctionnels avec de grands besoins de travaux. La sécurité du personnel n'était donc pas assurée uniformément sur le territoire français.

Le Danemark ne fait pas exception à la règle puisque le pays présentait une grande hétérogénéité dans la répartition des juges dans les districts.ⁱⁱ Ainsi, 48 juridictions (sur 82) ne comptaient qu'un juge unique tandis que 42 juges travaillaient à la Cour de Copenhague. Un rapport « Action Plan for the Danish Court », publié en 1997 sous l'impulsion du ministère de la justice, estime que beaucoup de petites juridictions peinaient à supporter l'absence prolongée de certains membres clés du personnel ou à fournir une connaissance juridique spécifique nécessaire lorsque des affaires complexes se présentaient.ⁱⁱⁱ Il arrivait ainsi que dans des petites juridictions, des juges uniques soient écartés d'une affaire car déjà engagé dans un cas complexe : on devait alors faire appel à des juges des juridictions voisines. En plus de moyens

humains disparates, la répartition de certaines compétences accentuait une inégale répartition des charges de travail. On peut souligner le fait que les affaires civiles dont les revendications excédaient DKK 1M (environ 135 000€) devaient être jugées en première instance par les High courts (au lieu des districts courts). Ce procédé contribuait à engorger les High courts, normalement cour d'appel en matières civile et criminelle et indirectement la Cour suprême qui devenait de ce fait cour d'appel.

La Croatie souffrait également de ce problème avec certains tribunaux submergés tandis que d'autres faisaient preuve d'une activité trop faible. La répartition du travail était donc inégale, et peu en adéquation avec la réalité de la répartition géographique des litiges.

Enfin au Portugal, il était évident qu'une réorganisation territoriale doublée d'une réallocation des ressources humaines et matérielles était pressante. Sur la période 2000-2004, 170 cantons sur 233 avait fait face à une forte baisse de l'activité de leurs tribunaux, des asymétries territoriales accentuées par des différences de besoin en fonction de la nature des litiges. Et si face à ces changements démographiques, des réformes ont été entreprises (réallocation de ressources humaines et matérielles, intégration des NTICs, simplifications des procédures), il n'y avait jamais eu de réorganisation territoriale.

Arriéré judiciaire

Conséquence directe des dysfonctionnements présentés plus tôt, l'ensemble des pays étudiés présentaient une accumulation de l'arriéré judiciaire, évidemment contraire à l'idée d'une justice efficace.

Ainsi, les retards fréquents et généralisés dans le traitement des litiges ont été l'un des facteurs les plus importants ayant poussé la Croatie à réformer son système judiciaire^{iv} : en 2004, le nombre d'affaires non-résolues s'élevait à 1 640 365, certaines pendantes depuis trois, cinq, voire dix ans.^v Ces difficultés pouvaient notamment s'expliquer par le cumul de fonctions des juges qui les empêchait d'atteindre une spécialisation optimale : ces derniers cumulaient en effet des fonctions judiciaires et administratives, ce qui avait pour conséquence de ralentir la résolution des litiges^{vi}. Ce problème entachait largement l'image de la justice croate qui apparaissait aux justiciables comme inefficace et de mauvaise qualité puisque trop longue. La justice avait besoin d'être modernisée.^{vii}

Une justice également considérée comme trop lente et peu efficace au Danemark: un sondage des “usagers” de la justice en 2001 montre que 50% d’entre eux se plaignent d’un temps de procédure pour les cours d’appel (Higher Courts) trop long et également 30% faisaient cette même remarque à l’encontre du premier échelon du système (cours de districts).

Le Portugal est quant à lui classé deuxième en Europe pour ce qui est de la lenteur des décisions de justice. La réforme judiciaire avait donc comme objectif prioritaire d’améliorer cet aspect. En effet pour beaucoup, l’organisation judiciaire ne permettait plus, et ce depuis longtemps, de résoudre les litiges dans un laps de temps raisonnable: le nombre d’affaire en attente était ainsi passé, pour 100 000 habitants, de 2563 cas en 1992 à 4863 cas en 1996, selon la DGPI. Durant la même période, le nombre de juges n’a cessé d’augmenter, tout comme le nombre d’affaires au civil, ce qui a eu pour conséquence d’augmenter les coûts de la justice. Ces mauvais chiffres et évolutions ont atteint la crédibilité et la confiance de la population en son système de justice en tant que mécanisme de résolution des conflits, d’où la nécessité de recourir à une réforme structurelle.

Seule la France, ne semble pas être la victime de l’allongement des délais de jugement si on se réfère aux tableaux suivants^{viii} :

Justice pénale

Activité des parquets

Code	2002	2003	2004	2005	2006	
Orientations						
1	■ Affaires traitées	5 083 465	5 008 724	5 004 795	4 838 441	4 953 065
2	□ Affaires non poursuivables	3 733 384	3 624 581	3 549 138	3 376 537	3 426 669
3	Infractions mal caractérisées ou motif juridique	380 023	381 285	401 241	408 711	438 465
4	Défaut d’élucidation	3 353 361	3 243 296	3 147 897	2 967 826	2 988 204
5	□ Affaires poursuivables	1 350 081	1 384 143	1 455 657	1 461 904	1 526 396
6	<i>Part des affaires poursuivables dans les affaires traitées (%)</i>	26,6	27,6	29,1	30,2	30,8

Justice civile

Activité des juridictions Tribunaux de grande instance

Code		2002	2003	2004	2005	2006
1	Nombre de tribunaux de grande instance	181	181	181	181	181
◆	Affaires nouvelles					
2	Nombre total d'affaires	691 782	706 360	938 565	944 473	943 597
3	■ Procédures au fond	578 371	595 430	667 122	678 630	680 834
4	■ Procédures particulières			144 491	150 043	147 631
5	■ Procédures de référé	113 411	110 930	126 952	115 800	115 132
◆	Affaires terminées					
6	Nombre total	677 245	681 073	923 698	947 657	927 041
7	Durée moyenne des affaires terminées (en mois)	8,1	8,3	7,0	6,7	6,6
8	■ Procédures au fond	563 834	570 143	655 472	680 875	665 391
9	Durée moyenne des affaires terminées (en mois)	9,4	9,5	9,4	8,9	8,7

Seules les juridictions de proximité enregistraient un allongement de la durée moyenne des affaires terminées entre 2002 et 2006.

Juridictions de proximité

Code		2002	2003	2004	2005	2006
◆	Affaires nouvelles					
21	Nombre total d'affaires nouvelles	///	///	18 518	79 260	102 655
◆	Affaires terminées					
22	Nombre total d'affaires terminées	///	///	15 264	52 679	93 930
23	Durée moyenne des affaires terminées (en mois)	///	///	3,5	3,6	4,3
◆	Actes de greffe					
24	Injonctions de payer	///	///	8 548	244 929	272 895
25	Tentatives préalables de conciliation	///	///	484	986	852

Besoin de spécialisation : concentration et proximité

En plus des évolutions démographiques des pays étudiés, et d'une inégale répartition du personnel, il faut également prendre en compte l'exigence croissante de connaissances très spécifiques due à la complexification de la loi. Cet aspect vient appuyer le besoin d'une réforme du système judiciaire en renforçant la demande d'expertise juridique. Cet impératif de spécialisation n'est pourtant pas le seul poursuivi par le monde judiciaire : il est en effet crucial que la justice reste proche et accessible pour les citoyens. Dès lors, un arbitrage difficile est à réaliser entre concentration et proximité.

Une spécialisation synonyme de concentration

Outre une évidente préoccupation économique, les Etats mettent également en avant un besoin croissant et crucial d'une meilleure spécialisation des juges et de la justice en général pour répondre à la complexification croissante du droit et la recherche d'une meilleure qualité de la justice et des décisions rendues. Outre la spécialisation des juges, il est aussi question de la création de juridictions spécialisées dans certains domaines où le contentieux progresse de manière conséquente : ainsi en France un mouvement avait déjà été amorcé avec des pôles spécialisés pour gérer les affaires de criminalité organisée, de santé, de terrorisme mais certains contentieux, très techniques, comme la construction ou l'amiante, continuaient à être traités indifféremment dans tous les tribunaux, y compris ceux dotés d'une seule chambre. De même, le Portugal envisage des pôles spécialisés pour ce qui concerne le commerce, la famille, mais aussi les mineurs ou encore le travail.

Spécialisation et concentration semblent alors aller de pair dans les différents rapports de préparation des réformes. En effet, de trop petites juridictions laisseraient des juges seuls voire solitaires confrontés à une variété d'affaires auxquelles ils ne pourraient répondre de façon optimale. Une vision du juge solitaire toutefois nuancée par l'union syndicale des magistrats français : les moyens modernes de communication permettraient de conserver des contacts, bien au-delà d'ailleurs de leur cour, avec d'autres collègues. De plus, il était rare, du moins en France qu'un juge d'instance ne partage pas son service entre son tribunal et le tribunal de grande instance dont il dépend, rencontrant, à cette occasion, d'autres magistrats. Dès lors, l'éventuelle insuffisance de compétences techniques et donc l'insécurité juridique censée en découler serait à relativiser.

Enfin certains magistrats craignaient que cette spécialisation recherchée vienne en contradiction avec la mission du juge d'instance, juge des litiges du quotidien et de la proximité et donc, par nature, polyvalents : « en se spécialisant, le juge d'instance risquait de perdre la « *vision globale* » qui était la sienne. »

Cependant, outre des décisions supposées plus éclairées, une spécialisation aurait pour conséquence d'unifier la jurisprudence, gage de sécurité juridique supplémentaire pour les justiciables. Un juge spécialisé serait également capable de juger plus rapidement les affaires qui lui sont présentées : ce gain de temps permettrait de réduire l'arriéré judiciaire mais permettrait également une réduction de coûts puisque la procédure prendrait moins de temps.

Ce gain de temps, et par conséquent d'argent serait également rendu possible par une plus grande séparation entre les tâches administratives et juridiques effectuées par les magistrats et notamment les présidents des cours et tribunaux. Il est souligné à plusieurs reprises et dans plusieurs pays qu'il est regrettable que des tâches administratives qui pourraient être centralisées par un même personnel dans une juridiction plus importante et par des personnes désireuses de les effectuer incombent à des personnes, dans des juridictions plus petites qui ne souhaitent pas forcément s'en occuper. Ainsi au Danemark, des statistiques réalisées en 1998/1999 ont montrées que les juges « isolés » (*single-judge jurisdictions*) passaient entre 17% et 24% de leur temps à effectuer des tâches administratives et de management. Un pourcentage qui ne ferait qu'augmenter et qui viendrait à devenir « *a problem as the amount of time spent on administration is disproportional with the time spent on performing the duties as a judge* ».

Pareilles observations ont été mises en avant en France et en Croatie. "*judges with an interest in administration and management may seek the new positions as court presidents whereas those who aren't really interested are relieved from such matters thus providing more room for legal specialization. As such, the reform creates clearer functional differentiation within the judge profession as oppose to before the reform where judges had to serve as both administrators as well as in their legal capacity.*"

Dès lors, les notions de performance, d'efficacité et de spécialisation deviennent inhérentes à la problématique du bon usage ou rationalisation des ressources à la fois budgétaires et humaines. Comme le dit le garde des sceaux français : « *un tribunal de taille suffisante, c'est une collégialité retrouvée, de jeunes magistrats encadrés, des équipes renforcées, des magistrats affectés suivant leurs compétences* ». «*Une juridiction trop petite rencontre des difficultés dans la gestion quotidienne des ressources humaines. Mobilité des magistrats,*

remplacement des agents, temps partiel, congés de maladie, pics d'activité sont causes de difficultés de fonctionnement nuisant à leur efficacité ».

Cependant, cette intuition théorique n'a jamais ou peu été évaluée avant la mise en place des réformes des cartes judiciaires qui ont pourtant toutes amené à la concentration et donc la réduction des petites entités. Le Danemark, seul pays ayant essayé d'apporter un argument empirique, a vu l'entreprise se retourner contre lui quand les rapports ont montré que, contre toutes attentes, les petites cours et tribunaux ne souffraient pas d'un manque d'efficacité face aux entités plus larges. Ainsi le rapport danois du National Audit Office NAO fit une évaluation des performances des tribunaux entre 1992 et 1998 des 82 districts courts utilisant une méthode (Data Envelope Analysis) qui prenait en compte *“local factors such as staffing, work procedures, the use of new technologies and the adverse impact of particular complex cases on the overall productivity of the district courts”*. La conclusion principale du NAO est la suivante: *“Neither size nor geographical location has had any significant impact on the overall efficiency of the district courts” and more importantly “the smallest judgeships consistently displayed the highest average productivity”* of the district courts.

On pourrait donc dire que si la spécialisation est de facto recherchée par tous, son lien automatique avec la disparition des petites entités n'allait pas de soi. Cependant, le Pays-Bas a tout d'abord essayé de spécialiser sa justice sans passer par la concentration des moyens. Dans les années 2008-2011, un mouvement de réflexion sur la coopération des cours a vu le jour dans le but d'acquérir une plus grande expertise et spécialisation. La forme retenue fut celle d'accords mutuels de coopération entre les tribunaux. En 2006, la Commission Van der Winkel a ainsi enquêté sur les formes de coopération adéquates pour assurer la continuité et la qualité de la jurisprudence. Selon elle, certains tribunaux disposaient d'assez de ressources et de personnels et ont un niveau d'activité suffisant pour être efficient dans tous les domaines du droit. Au contraire, des structures de plus petite taille ne peuvent pas supporter les nouvelles contraintes incluant la diversité des affaires et la demande croissante de spécialisation. La commission préconisait une redistribution des volumes d'affaires par une collaboration qui serait obligatoire à partir du moment où le volume d'un type spécifique d'affaires tombe en deçà du seuil nécessaire pour maintenir un traitement juridique de qualité.

En 2008, il est apparu que dans de nombreux districts des formes de coopération étaient apparues de manière plus ou moins spontanée mais que les objectifs énoncés n'étaient pas atteints. Les coopérations mises en place sont plutôt venues pallier des pénuries temporaires de personnels de certains tribunaux. En juillet 2008, le Conseil de la magistrature a considéré que les développements de ces dix dernières années illustrent les échecs de coopération entre les

tribunaux et par conséquent la réforme de la carte judiciaire par le biais législatif s'est avérée nécessaire. ^{ix}

Une voie quelque peu similaire avait été explorée par le Danemark par le biais de deux alternatives: *The first suggestion was a model with differentiated competences but it was dismissed on the grounds that it would segregate the courts into A-level courts capable of conducting all types of cases and a remaining group of B-level courts with only a limited case catalogue. The consequence of such a differentiation would lead to a decrease in public trust with regards to the capabilities of particularly the B-level courts*^x. Le deuxième modèle envisagé était, comme pour les Pays-Bas une collaboration où les cours s'assisteraient entre elles lorsque des affaires requérant des ressources et des compétences spéciales se présenteraient. Les structures resteraient intactes mais de nouveaux « regional headquarters » serait créés pour les affaires complexes. Cependant, les économies réalisées ne seraient pas suffisantes, une restructuration de la carte s'avérerait nécessaire.

L'argument de spécialisation de la justice n'est donc pas né comme une justification commode ou *a posteriori* des réformes des cartes judiciaires. D'autres alternatives que la concentration ont été envisagées mais les résultats espérés et l'argument économique ont poussé les autorités à aller dans le sens d'une reconfiguration des implantations judiciaires.

On peut toutefois regretter que la recherche d'économie ait empêché de mener jusqu'au bout la réflexion quant à la meilleure réorganisation des implantations judiciaires. C'est notamment le cas pour la France qui a émis des critères « minimum » de réorganisation judiciaires, autrement dit des seuils pour atteindre ce qu'elle a appelé la « taille suffisante ». Toutefois aucune attention n'a été portée sur les plus grandes juridictions, ou juridictions engorgées là où une éventuelle déconcentration au profit de juridictions proches aurait pu être envisagé et bénéfique pour le justiciable ne serait-ce que par rapport au délai de justice. Une modification des ressorts aurait pu permettre de maintenir des tribunaux en augmentant leur activité ou en désengorgeant des tribunaux surchargés. De telles modifications ont vu le jour à la marge mais le gouvernement a clairement privilégié la voie de la suppression pure et simple. La question de certains tribunaux surchargés n'a donc pas été réglée et dans certains cas la réforme a eu pour conséquence un retard judiciaire plus important.

Ainsi, le tribunal d'instance de Bordeaux, qui, avec plus de 11 000 affaires nouvelles par an en 2008 avait, de loin, le plus fort taux d'activité de France, a absorbé trois des quatre tribunaux d'instance supprimés dans le département de la Gironde, augmentant encore sa charge de plus de 10 %. Ainsi, le taux de couverture des dossiers, c'est-à-dire le rapport entre

le nombre de dossiers entrants et celui des dossiers sortants a chuté de 7 points entre 2009 et 2011.

Pour conclure, les contraintes économiques des Etats vont clairement dans le sens d'une suppression de certains tribunaux. Cependant, des études d'impacts quant au transfert de l'activité des juridictions supprimées vers les juridictions absorbantes doivent être menées afin que les unités absorbantes ne pâtissent pas du phénomène de concentration. Des modifications de ressorts peuvent aller de pair avec la suppression de tribunaux pour juguler ces transferts d'activités.

Une proximité remise en question

En opposition à ce mouvement de spécialisation de la justice par une concentration des moyens se trouve le principe ancestral d'une justice efficace passant par une nécessaire proximité avec le justiciable. Cet argument fut mis en avant à de nombreuses reprises et a souvent suscité de nombreux débats, voire blocages, dans les réformes des cartes judiciaires. Un principe mis en avant autant par les magistrats que par le monde politique.

Ainsi le parti socialiste danois énonce: *"to ensure a modern and well-functioning court system ...we need to discuss a reduction in the number of jurisdictions ... however, we must not forget that proximity is also one of the founding principles of justice. The citizens feel safe by having their courts and police stations close"*^{xi}. Une opinion également soutenue par le parti conservateur: *"If the provincial towns lose their judgeships the judges will also quickly lose contact to their local constituencies"*.

Conscients du besoin de réformes pour des raisons économiques, des magistrats, français comme danois ont appelé à une réflexion profonde sur la répartition des contentieux en mettant en avant que certains domaines, de par les segments de population qu'ils touchaient ou leurs spécificités de procédure, se devaient de rester aux plus proches du justiciable. Tel est selon eux le cas des affaires de surendettement ou de tutelle touchant des personnes moins susceptibles de pouvoir se déplacer pour faire valoir leurs droits ou pour ce qui est des divorces requérant l'audition de témoins et des parties, chose pouvant être empêchée pour des raisons de distance et qui viendrait à diminuer la qualité des décisions rendues ou poserait en tout cas problème en ce qui concerne l'effectivité du droit à la défense.

En revanche, d'autres domaines pourraient regroupés dans des pôles spécialisés ou juridiction unique sur la base que « *a majority of the population will never or only once or twice in a lifetime have to attend such proceedings* » (Danemark, Domstolenes Strukturkommission, 2001). Argument repris par l'Union Syndicale des Magistrats de France : « *certain contentieux méritent plus de proximité que d'autres, et certains contentieux doivent être regroupés pour avoir plus de force et de cohérence* ». « *Il ne semble pas choquant, de faire 50 ou 80 km pour aller voir son juge, une ou deux fois dans sa vie, alors que la même distance est parcourue régulièrement pour aller voir son médecin spécialiste, ou tout simplement pour aller faire ses achats dans la "grande ville". La proximité temporelle de la justice est plus importante que la proximité géographique. Le justiciable préfère avoir une date d'audience rapide, parce qu'il y a des audiences chaque semaine, même s'il doit se déplacer plus loin* ».

Une vision loin d'être partagée par tous, notamment par les magistrats et élus des petites communes qui voit dans la suppression de leur juridiction, le dernier mouvement d'abandon du territoire par les services publics. C'est aussi pourquoi, quand débat il y a eu, cet argument est souvent venu cristalliser les oppositions comme ce fut le cas par exemple au Danemark.

Cette réflexion amène notre équipe à encourager une profonde réflexion sur la répartition du contentieux en général. Des études sur le volume de chaque type d'affaires et de sa progression temporelle devraient être menées en parallèle d'une réflexion sur le besoin de proximité des instances jugeant ces affaires. Certains domaines pourraient ainsi être regroupés dans des pôles spécialisés ou même dans des juridictions uniques voire entièrement digitalisés. Qui plus est, une réorganisation de la répartition du contentieux en amont permettrait une première réorganisation de l'activité qui ne viendrait donc pas en contradiction avec la modification ultérieure des implantations judiciaires.

Le « New Public Management » comme fil conducteur

L'idée d'une réforme judiciaire peut également se replacer dans un contexte plus large de réformes structurelles et procédurales du secteur public - telle l'entreprise « Refonte Générale de Politiques Publiques » en France. Nous prendrons l'exemple emblématique du Danemark où la pensée du New Public Management est clairement perceptible comme force motrice.

La réforme municipale

L'exemple de la réforme municipale au Danemark a marqué "the beginning of the most comprehensive and radical transformations of the Danish public sector in decades"^{xii}. Cela ne signifie pas que la réforme judiciaire puisse être réduite à une relation purement causale qui sous-estimerait les processus complexes politico-administratifs, mais « il n'est (...) pas tout à fait exagéré de s'attendre à ce que, compte tenu de la centralité des municipalités dans le secteur public, la réforme agira comme une espèce de précédent en termes de changements organisationnels et institutionnels qu'elle incarne. Ces effets de débordement vont donc inciter les autres secteurs et organisations à réévaluer leur position au sein du système »^{xiii}.

En une seule réforme, le nombre de municipalités fut réduit de 271 à 98 et les treize anciens comtés furent supprimés en faveur de cinq régions. « Une fois que le train de la réforme était en marche, d'autres acteurs sont montés à bord afin de profiter de l'occasion pour restructurer leur propre configuration organisationnelle et procédurale »^{xiv}. Il existe en effet des relations professionnelles étroites entre les institutions judiciaires et les municipalités.

Les fusions de municipalités ont mené à des « town halls » moins nombreux mais plus grands, avec un appui logistique et administratif accru en conséquence. Ils disposent ainsi de plus d'employés au sein des différentes administrations lesquelles sont devenues plus centralisées, ce qui allonge par contre les distances entre les citoyens et le gouvernement. Morten Sten Andersen rappelle que la question de la taille a été d'une importance capitale tout au long de la réforme, avec le concept d' « économies d'échelle » au cœur décisionnel. Ce même raisonnement sera appliqué à la réforme judiciaire.

La réforme de la police

La raison pour laquelle la réforme de la police, finalement mise en œuvre début janvier 2007, est particulièrement pertinente pour notre étude tient au fort degré d'interdépendance pratique entre la police et le système judiciaire. En effet, bien que les deux ne partagent pas d'obligations politiques, administratives et budgétaires formelles, ils sont néanmoins étroitement liés car ils appartiennent tous deux au même circuit juridique où la police appréhende et poursuit les criminels alors que la justice prononce les jugements dans les cours. Par conséquent, les développements dans le monde de la vie organisationnelle et institutionnelle de la police auront inévitablement un impact sur le fonctionnement interne de l'appareil judiciaire.

Tout au long des publications officielles, la question de la taille des postes de police reste une préoccupation centrale dans la réforme où la tendance se dirige également vers des unités organisationnelles moins nombreuses et plus grandes. Selon le Comité structurel des tribunaux, les commissariats de police plus petits n'auraient pas été en mesure de répondre aux exigences de l'avenir étant donné que les types de crimes sont plus complexes et nécessitent le renforcement des organisations professionnelles - l'expérience nécessaire serait plus facile à trouver dans les grandes unités autosuffisantes^{xv}.

Dans ses conclusions, le rapport structurel propose que le nombre de postes de police dans le futur soit réduit de 54 à 25, créant ainsi une structure quasi identique à la future structure de compétence des tribunaux de district proposée par le Comité structurel des tribunaux dans son rapport de 2001. Le Comité Vision est allé un peu plus loin dans sa recommandation en réduisant le nombre de circonscriptions à 10 ou 12 au total, des fusions perçues comme condition préalable nécessaire à une décentralisation viable.

Le Danemark a également procédé à une réforme de la santé suivant ces mêmes principes.

La philosophie du « New Public Management » occupe donc une place dominante dans l'établissement des objectifs et modalités des réformes et doit être considéré comme une tendance générale et persistante et ce en dépit de l'alternation des coalitions politiques au pouvoir. En effet, il n'est pas nécessaire de rappeler combien les valeurs du management appliqué au secteur public - gestion par la performance, économie d'échelle - sont de plus en plus prépondérantes. On peut ainsi affirmer que le contexte «réformiste» du secteur public danois a renforcé l'idée d'une solution similaire aux problèmes des tribunaux. Sans mener une

telle démonstration pour chacun des Etats étudiés, ce raisonnement est apparu comme largement applicable à ces derniers.

La phase décisionnelle

Les forces motrices étudiées précédemment ont poussé les autorités des Etats européens étudiés à annoncer une réforme de la carte judiciaire. Se met alors en place une puissante machine de façonnage du contenu de la réforme, phase au cours de laquelle la rencontre des différentes volontés politiques et du soutien dans le débat public se dégage s'avère parfois délicate voire paralysante. Dès lors, les méthodes d'adoption de la décision finale de réformer divergent selon les pays, lesquels ont tantôt favorisé la rapidité de la réforme tantôt sa profondeur. Outre la méthode décisionnelle choisie, il convient de nous concentrer sur le décryptage des critères de réorganisation retenus.

Entre rapidité et profondeur

Les différents pays étudiés sont le terrain de réformes menées de façon différente : soit en investissant le champ politique et en soumettant le projet au débat public, soit au contraire en cantonnant le débat au gouvernement lui-même et en n'impliquant, éventuellement, que les acteurs directement concernés par le secteur. Sans préjugé du bien-fondé des choix de chaque Etat, il nous a semblé important de mettre en lumière certains avantages et inconvénients découlant de ces différentes options. Deux axes d'analyse peuvent être dégagés, touchant d'une part à la vitesse du processus, et à son ampleur sectorielle d'autre part. Nous prendrons dans un premier temps les cas emblématiques du Danemark et de la France pour mener à bien la comparaison entre ces deux axes, sans omettre pour autant de nous pencher sur les voies intermédiaires propres aux autres pays.

Le souci d'une réforme cohérente et consensuelle au Danemark

Dès 1998, le souci d'évaluer la situation judiciaire du pays fut pour le gouvernement social-démocrate au pouvoir une priorité (pour une réforme mise en œuvre en 2007). Alors que le Structural Committee for the Courts était nommé à cet effet en 1998, et le rapport du budget publié par le Ministère des Finances en 2000, la réforme danoise a été le fruit de nombreux documents préparatoires. Ayant envisagé tour à tour divers modes de réorganisation de la

justice, le besoin d'une réforme structurelle des implantations judiciaires s'est rapidement imposé aux yeux du gouvernement social-démocrate. Il apparaissait alors évident que les inconvénients que représentaient la vulnérabilité des juges, le manque de flexibilité et d'entraînement professionnel, l'incapacité à gérer les affaires complexes découlant de la réforme des instances outrepassaient la valeur de la proximité juridictions/justiciables. En 2001 est publié l'un des documents fondateurs du processus préparatoire de la réforme, le rapport du Structural Committee. Celui-ci pointe un à un les problèmes du système existant et accepte l'idée d'économies d'échelle réalisées plus efficacement dans des juridictions de plus grande taille. Conséquence de cette publication retentissante : un débat parlementaire est ouvert le 27 mars 2001 avec l'objectif explicite de débattre la perspective d'une réforme couplée de la police et de la justice. Soumis à débat, le projet de réforme fut dans un premier temps soutenu par une large coalition de partis politiques, au premier rang desquels le parti conservateur et le parti libéral, principaux partis d'opposition.

A la fin de l'année toutefois, et alors que la réforme était prête à être votée, l'approche des élections et l'entrée dans le débat public du critère (en danger) de la proximité eurent pour conséquence de faire perdre de manière synchrone au gouvernement en place le soutien des différents partis politiques jusque là impliqués favorablement. Qualifié pendant la période pré-électorale de « political bomb » par la Unequal Denmark Association, le projet fut publiquement dénoncé puis étouffé du fait de cette crispation politique. La concrétisation du projet fut repoussée, non pas juste le temps de la campagne et des élections, remportées par la coalition libéraux-conservateurs, mais pendant les quatre années qui suivirent, sans qu'au final des modifications majeures aient été apportées au projet initial du parti social-démocrate. Le manque de volonté politique d'aborder le sujet fut à ce moment manifeste et le projet de réforme quitta rapidement la sphère publique.

Ce fut grâce à un effort constant de la part d'une coalition pro réforme que le projet ne fut pas définitivement enterré. Cette puissante coalition se mit en effet en place à cette période pour pousser le nouveau gouvernement à agir, composée du Ministère de la Justice, du Ministère des Finances, de la Court Administration, des juges de cours supérieures eux-mêmes. Chacun de ces acteurs tirait en effet un intérêt personnel d'une telle réforme à venir : un travail plus noble serait ainsi fourni aux juridictions supérieures, débarrassées des petites affaires et de la « paperasse administrative », le Ministère des Finances tenait quant à lui à poursuivre son agenda d'une transformation du secteur public.

On se doit ainsi de pointer le travail de la Court Administration, qui, par le biais de lettres, d'articles et de rapports rendus publics, enjoignait le gouvernement à reprendre le

processus. Elle écrit ainsi au nouveau gouvernement libéral-conservateur: “there is a need to carry out some significant changes to the existing jurisdictional structure if the judiciary is to achieve its stated objectives” (Carlsen 2002). En interne, la Court Administration a également constamment informé ses employés des avancées du projet. Finalement, un certain nombre d’associations professionnelles unirent leurs voix en faveur de la réforme, légitimant ainsi le discours du gouvernement aux yeux du public. Cette réelle implication des acteurs du milieu, a inhibé la voix des opposants à la réforme.. Le comportement presque passif des parties politiques et le manque d’intérêt pour le projet de réforme a ainsi prouvé que la réforme judiciaire était avant tout une idée conçue au sein du judiciaire lui-même.

Cependant, les nombreux rapports en amont ont permis au Danemark de mener une réforme profonde, modifiant à la fois les implantations juridiques mais aussi la répartition des contentieux et assurant enfin l’adaptation de la nouvelle carte à d’autres services publics tels que la présence policière et sécuritaire.

A noter qu’aux Pays-Bas, et selon une chronologie inverse, le gouvernement néerlandais a de la même façon entendu appliquer la nouvelle carte judiciaire aux futures unités de sécurité des divisions de police. Le Parquet suivra également cette division, l’objectif étant ainsi que dans un proche avenir, la police et le Parquet soient organisés de manière homogène dans tous les districts judiciaires régionaux de la magistrature.^{xvi}

Le souci d’éviter une paralysie de la réforme française

Une analyse différente peut être menée pour la France. Au regard des nombreuses tentatives de réformes qui avaient échoué dans les années 1990 et par crainte d’un nouvel enlèvement politique, le Ministre de la chancellerie décide de ne pas impliquer le Parlement, évitant ainsi une crispation politique et publique pour s’assurer de mener à bien et de façon rapide la réforme de la carte judiciaire.

Là où au Danemark le projet de réforme intervient peu avant les élections, la réforme est en France l’une des premières décisions du nouveau président Nicolas Sarkozy, élu en mai 2007. La réforme est annoncée un mois plus tard, le 27 juin, par la Garde des Sceaux Rachida Dati, qui donne mission au Secrétaire général de constituer une mission pour la carte judiciaire, placée sous son autorité et en relation directe avec le cabinet du garde des sceaux et avec autorité

fonctionnelle sur les directions du ministère. Chargée de mener les travaux de préfiguration de la réforme, la mission mena une double consultation.

D'abord une consultation générale, organisée au sein du « Comité consultatif de la carte judiciaire », organe regroupant des chefs de la cour de cassation, des présidents des conférences des premiers présidents de cour d'appel et des procureurs généraux auprès des dites cours, des organisations représentatives des personnels (magistrats et fonctionnaires), des représentants des juges consulaires, des conseillers prud'homaux, ainsi que de l'ensemble des professions juridiques et judiciaires (avocats, avoués, notaires, huissiers, commissaires-priseurs, greffiers des tribunaux de commerce).

A cette consultation « générale » s'ajouta des consultations locales organisées par les chefs de cour d'appel et les préfets, les premiers étant chargés de consulter magistrats et fonctionnaires des services judiciaires et les professions judiciaires et juridiques tandis que les préfets devaient se concerter avec les élus locaux ainsi que les services déconcentrés de l'Etat appelés à travailler en lien avec l'institution judiciaire.

Cette consultation déboucha sur un rapport rendu à la chancellerie le 30 septembre 2007 qui fut partiellement repris en ce qui concerne les schémas d'organisation de chaque cour d'appel. Cependant l'impact de cette consultation doit être relativisé et beaucoup d'énoncèrent un laps de temps trop court pour qu'elle soit réellement fructueuse (juin à décembre 2007).

Outre cette consultation et l'élaboration de plusieurs scénarii (critères/répartition de contentieux), les travaux préparatoires à la réforme de la carte judiciaire furent pluridisciplinaires (statistiques, immobiliers ou budgétaires), ce qui impliqua une multitude d'acteurs d'horizons différents, mais au nombre desquels ne figuraient toujours pas les principaux concernés du secteur. C'est donc l'impression d'une réforme cantonnée aux sphères gouvernementales du pouvoir, mise en œuvre à l'aide des acteurs « techniques » qui ressort du cas français. Début 2008, soit six mois après la consultation, la phase consultative est donc bouclée et les décrets pris en février 2008, pour un calendrier de mise en œuvre s'achevant en janvier 2011.

Si la reconnaissance du besoin d'une réforme de la carte judiciaire avait déjà par le passé rassemblé beaucoup d'acteurs juridiques, le choix gouvernemental de « précipiter » quelque peu les choses a provoqué de nombreux mécontentements au sein des professions concernées. Preuve en est le comité de réflexion sur la carte judiciaire qui ne fut réuni qu'une seule fois, lors de son installation.

Dès lors, quelques deux cent recours furent portés devant le Conseil d'Etat contre le décret décidant des nouvelles implantations. En 2010, le Conseil d'Etat n'invalida pas la procédure et le décret, justifiant qu'il appartenait bien au pouvoir réglementaire de statuer sur les implantations géographiques des institutions : « si l'article 34 de la Constitution réserve au législateur le soin de fixer les règles concernant la création de nouveaux ordres de juridiction, (en revanche) la détermination du nombre, du siège et du ressort de chacune des juridictions créées dans le cadre défini par la loi ressort de la compétence règlementaire ». Le Conseil d'Etat a ainsi jugé que la réforme globale de la carte judiciaire était conforme à l'objectif de valeur constitutionnelle de bonne administration de la justice et que le critère du niveau d'activité des juridictions pouvait être légalement pris en compte, combiné à d'autres.

Cependant, le Conseil d'Etat ajoute qu'il est loisible « au législateur de définir des critères objectifs encadrant les choix du pouvoir réglementaire en la matière ». Si le Parlement n'a pas été consulté, il aurait donc pu l'être. Outre cette impasse, le pouvoir réglementaire s'est limité dans les champs que la réforme de la carte judiciaire pouvait investir. En ce qui concerne les implantations territoriales, tous les tribunaux n'ont pu être concernés, exemple en est des Conseils des prud'hommes dont l'implantation est décidée par une loi. Entre passer par le Parlement pour changer la loi ou laisser l'institution comme telle, le choix a été fait de laisser « un conseil dont le maintien ne se justifiait plus ». De même, s'affranchir de la nécessité de saisir le Parlement a rendu impossible toute réflexion sur la répartition du contentieux. Des lois à ce sujet ont été votées ultérieurement et certains dénoncent le fait qu'elles viendront modifier l'activité des nouveaux tribunaux sans que cela ait pu être envisagé lors de la réforme.

Les processus décisionnels des autres pays

Les Pays-Bas

Aux **Pays-Bas** on doit avant tout mettre en avant le caractère technique et consensuel de la réforme. Depuis une dizaine d'années, un mouvement de réflexion et de réforme transforme en profondeur le système judiciaire néerlandais qui repose sur une coopération et une spécialisation de la magistrature. Ainsi le conseil supérieur de la magistrature avait déjà nommé plusieurs commissions en 2006, 2007 et 2008 afin de voir comment améliorer la coordination entre les juridictions jusqu'à une réflexion sur la nécessité d'un changement structurel (Commissions Van Der Winckel, Detman et Van Dijk).

Le Conseil supérieur de la magistrature néerlandais a eu un rôle central dans la réforme. Il a présenté différents avis au fur et à mesure de la procédure de réforme. Dès le 15 juillet 2008, et à la demande du Ministère de la justice, il donne des conseils quant au projet de loi en préparation. Il s'est également prononcé en février 2011 suite à la relecture du projet de loi proposé par le gouvernement. Un avis a encore été délivré par le Conseil le 28 septembre 2011 suite à la version du projet de loi, amendée par Chambre.^{xvii}

Cependant, malgré les diverses commissions et l'implication du conseil supérieur de la magistrature, on doit noter une absence de dialogue avec les citoyens, pas de débat public. De même, si un constat d'insuffisance du système judiciaire actuel est partagé, la solution à apporter est plus controversée et a donné lieu à de nombreux débats. Ces derniers sont cependant demeurés dans les sphères des professionnels de la justice sans toucher véritablement le grand public bien que le projet de loi soit disponible en ligne (site du gouvernement néerlandais).^{xviii}

Le Conseil a permis aux trois professions de la justice de s'exprimer sur la politique d'implantation. Le Comité exécutif des procureurs approuve la politique d'implantation proposée par le gouvernement en ce qui concerne la réduction du nombre de tribunaux de district et la mise en place des emplacements complémentaires. L'Association néerlandaise des avocats comprend la politique d'implantation proposée, mais note que s'il existe des bonnes raisons pour la couverture locale en termes de justice, un autre compromis pourrait être trouvé. Ils insistent sur l'importance de l'accessibilité pour les plaideurs. L'Association royale des huissiers de justice considère le droit dans les régions comme un service de base. Elle considère que réduire le nombre de tribunaux est contraire à l'intérêt des citoyens et des entreprises et est indésirable.^{xix} Le syndicat de la magistrature néerlandais (NVvR) a également participé au processus de réflexion sur la réforme, certains de ses critères sont réutilisés dans la lettre du Conseil de la magistrature au Ministre de la justice du 13 juillet 2009. Dans cette lettre, le Conseil est critique quant à la réforme proposée par le gouvernement et propose des solutions alternatives. Il met également en avant l'importance de tenir compte du personnel des cours.

Mais comme nous l'avons dit précédemment, la réflexion qui a entraîné des réponses et des évolutions dans le projet de réforme a surtout été menée par les différentes commissions nommées par le Conseil de la magistrature.

En 2006, la Commission Van der Winkel a été chargée d'enquêter sur les formes de coopération adéquates pour assurer la continuité et la qualité de la jurisprudence.^{xx} En décembre 2006, un autre rapport « *Judiciary is quality* » est rédigé par la Commission Deetman qui reprend sur ce point les conclusions du comité Van Der Winckel. La Commission ne voit pas

de nécessité de modifier les délimitations ou le nombre de juridictions car la carte judiciaire actuelle permet de gérer la majorité des affaires. Cependant, pour des cas particuliers où une spécialisation accrue est nécessaire, il faudrait augmenter l'échelle de traitement. Les recommandations de la Commission Van der Winkel n'ayant pas été réellement suivies de faits, le programme 2008-2011 a renouvelé l'objectif de « La coopération et la spécialisation en droit ». Pour mettre ces objectifs effectivement en œuvre, un nouveau comité a été mis en place : la Commission Van Dijk, chargée d'étudier la répartition des affaires entre les districts. En 2008, comme mentionné précédemment, la coopération est apparue comme une solution insuffisante et les Pays-Bas se sont donc engagés dans une réforme de leur carte judiciaire.^{xxi}

Suite au rapport de la commission Deetman, le ministre de la justice propose de fusionner les districts d'Almelo et de Zwolle et de faire un district indépendant de Flevoland. La Chambre basse du parlement a accepté une motion visant à ne pas travailler sur une partie seulement des arrondissements régionaux, mais aussi sur une révision totale du conseil d'administration judiciaire. Cette volonté est née du présupposé qu'une bonne qualité de justice demande également plus de liens organisationnels au sein même des tribunaux. Il y avait aussi un besoin de réforme de la carte judiciaire conformément à la nouvelle répartition démographique. Finalement, le ministre a demandé à la Chambre de se limiter à la réforme de la carte judiciaire.

La Croatie

En **Croatie**, les acteurs publics ont joué un rôle déterminant dans la réforme. Si le rôle d'impulsion du gouvernement a été maintes fois souligné^{xxii}, les projets sont majoritairement préparés par le Ministère de la Justice^{xxiii}, plus particulièrement par le département spécialisé dans la coopération internationale et avec l'UE. Les projets de lois ont ensuite été approuvés par le Parlement. A noter ici la formation d'une commission parlementaire multipartite chargée des questions liées à l'adhésion à l'UE. C'est cette commission qui a préparé les débats parlementaires, atteignant un consensus avant que les projets de lois ne soient déposés en session plénière.

Cela explique que la plupart des projets de lois relatifs à la réforme judiciaire aient été quasiment votés à l'unanimité.^{xxiv} Il n'y a donc apparemment pas eu de ferme opposition politique aux différents volets de la réforme judiciaire. En effet, le dernier volet en date de la réforme judiciaire (décembre 2010) a été adopté par 108 votes pour, un vote contre et une abstention.^{xxv}

Ainsi, la première orientation stratégique à propos de la réforme judiciaire a été adoptée par le gouvernement croate en 2005, avec un Plan d'Action de mise en œuvre de cette stratégie (2006), révisé en 2008^{xxvi} puis 2010^{xxvii}. A noter que le gouvernement croate a précisé distinguer trois phases différentes dans sa planification stratégique : phase de court terme (jusqu'à un an), de moyen terme (de 1 à 3 ans) et de long terme (supérieur à 3 ans).

La réforme judiciaire croate a donc impliqué une variété d'acteurs, ce qui a nécessité de mettre en place une certaine coordination. Ainsi a été créé en 2006 le Conseil de surveillance de mise en œuvre de la stratégie de réforme judiciaire (Council for Monitoring the Implementation of the Judicial Reform Strategy), composé du Ministre de la Justice et secrétaire d'Etat à la Justice, du Président de la Cour Suprême, du Procureur général (Chief State Attorney), du Président de la commission parlementaire chargée du système judiciaire, du Conseil National Judiciaire (depuis 2010), du Conseil des Procureurs Généraux (depuis 2010), de l'Académie Judiciaire (depuis 2010), du Président de la Chambre des Notaires ainsi que du Président du Conseil national des Barreaux (Croatian Bar Association).^{xxviii}

Enfin, la réforme judiciaire croate s'est effectuée grâce au concours de plusieurs acteurs du système judiciaire, consultés en tant qu'experts. Ainsi, on peut citer par exemple l'implication du personnel de l'Académie Judiciaire, qui est une institution indépendante du Ministère de la Justice depuis 2009.^{xxix} L'Association Professionnelle des Juges croates (Udruga hrvatskih sudaca) a également été consultée. Cela explique sans doute le peu d'opposition que la réforme a créée du côté des juges, qui l'accueillent même assez favorablement, notamment les aspects concernant leur indépendance. On peut toutefois noter qu'une faible opposition s'est fait entendre au sujet du projet de fusion des tribunaux, dans le cadre de la réorganisation de la carte judiciaire. Ont également été consultés en tant qu'experts la Cour Suprême ainsi que les différents tribunaux. En effet, selon la Constitution, le pouvoir judiciaire est détenu par les tribunaux, sachant que la Cour Suprême en est le sommet. Ainsi, la Cour Suprême a pu exprimer son avis sur les projets de lois touchant à l'organisation judiciaire, rendant des rapports au Parlement.^{xxx}

Le Conseil Judiciaire National (State Judiciary Council) a également été associé à la réflexion, en tant que corps autonome décidant des nominations et révocations des juges, mais aussi de leur développement professionnel. Après la réforme constitutionnelle du 16 juin 2010, la majorité des membres du Conseil Judiciaire National sont élus par les juges eux-mêmes, garantissant ainsi l'indépendance de l'organe à l'égard du pouvoir politique^{xxxi}. Enfin, on peut également citer l'organe parallèle, à savoir le Conseil des Procureurs Généraux (State Attorneys' Council), également élu par ses pairs.^{xxxii}

On peut toutefois noter une certaine indifférence des médias et du grand public quant à l'évolution de la réforme judiciaire, l'absence d'opposition ferme ou de scandales ayant vidé ce processus de tout aspect sensationnel.^{xxxiii}

A noter également la forte implication des institutions européennes dans la réforme judiciaire croate, et notamment celle de la Commission Européenne, qui a véritablement joué un rôle de contrôle et de surveillance. Ainsi, elle a publié plusieurs rapports intermédiaires, dans lesquels elle évaluait les progrès effectués, donnait un avis sur les efforts engagés et proposaient des pistes d'amélioration. Ce travail de monitoring de la Commission Européenne explique sans doute aussi la rapidité et la globalité de la réforme engagée. Ainsi, la phase de réflexion quant aux différentes options envisageables ne semble pas avoir été prédominante, puisqu'apparemment, la Croatie a privilégié le fait de suivre les recommandations de la Commission Européenne. Par exemple, plusieurs workshops ont été organisés sous l'égide de la Commission^{xxxiv}.

Le Portugal

Le principal instigateur de la réforme est le ministère de la justice, avec, à sa tête, Madame Teixeira da Cruz. La réforme de la carte judiciaire est mise en œuvre par la loi 52/2008, votée par le Parlement portugais. Le « Partido socialista », alors au pouvoir et donc majoritaire à l'assemblée nationale, a voté la loi, malgré une opposition de la part des autres partis politiques. Cette loi a pour objet de réformer l'organisation et le fonctionnement des tribunaux, afin de réorganiser les 308 tribunaux en 20 grands tribunaux judiciaires fonctionnant en sections compétentes dans un district déterminé.

Cette réforme présente néanmoins un caractère expérimental et elle n'a été mise en œuvre que dans trois juridictions ce qui explique pourquoi le vote de cette loi n'a pas déclenché de débat réel ou d'opposition dans la société civile. On peut souligner l'absence de prise en compte de la population, couplé à un désintéressement de cette dernière et de beaucoup d'acteurs du fait d'une mise en œuvre expérimentale de la réforme de la justice à une échelle réduite. En effet, le législateur a préféré mettre prudemment en œuvre la réforme de la carte judiciaire, afin d'en maîtriser les effets et l'application. Une extension de la réforme à l'ensemble du territoire était initialement prévue par la loi.

Elle a cependant été suspendue, après décision de la ministre de la Justice, Mme Teixeira da Cruz. En effet, le ministère de la justice considère qu'avant de poursuivre la réforme judiciaire

concernant l'organisation de la justice portugaise et des tribunaux, il est nécessaire de se concentrer davantage sur la réforme du droit processuel, afin que l'organisation judiciaire d'une part et droit processuel de l'autre convergent harmonieusement. Ainsi, afin de se concentrer davantage sur la réforme du droit processuel, la suspension de la réforme de l'organisation de la justice et des tribunaux a été décidée afin de pouvoir mettre en œuvre les deux réformes simultanément. Ainsi, la réforme entreprise étant une réforme globale, elle ne concerne pas uniquement l'organisation des tribunaux mais également les procédures judiciaires. Une influence externe est plus sensible néanmoins : le rapport de 2012 établissant un bilan de la réforme entreprise en 2008 prend en compte les recommandations de la troïka. Des consultations publiques concernant l'approfondissement de la réforme vont avoir lieu.

De l'étude de ces trois autres pays ressort qu'une voie de prudence est privilégiée, aussi bien dans le débat public, que dans l'attention accordée à la consultation des sphères directement impliquées dans les réformes envisagées. Cette prudence est aussi particulièrement visible dans le cas du Portugal, encore en phase expérimentale, qui agit de manière incrémentale de manière à pouvoir coordonner soigneusement les différents aspects d'une telle réforme structurelle, avant de penser à étendre la réforme géographiquement.

Pour conclure, il convient de dégager de cette étude comparative une idée qui semble majeure aux yeux de l'équipe : si les soutiens politiques sont cruciaux et peuvent s'avérer contraignants dans la mise en place d'une réforme, il semble s'avérer que :

- une réforme rapide mais demeurant de facto superficielle ou incomplète s'avère à long terme moins optimale qu'une réforme plus longue et laborieuse à mettre en place, mais finalement plus cohérente et consensuelle.
- un réel travail de concertation, ou du moins de réflexion, avec les personnels des institutions concernés est crucial, d'une part pour bénéficier d'une vision la plus large et innovatrice possible de la réforme mais surtout pour s'assurer qu'elle soit comprise et soutenue par les personnes qui seront chargées de la mettre en œuvre.

Une méthode commune : la suppression/fusion

Afin de remodeler la carte judiciaire, la technique utilisée ne fut pas la construction de nouveaux locaux et la délocalisation mais la suppression de structures pour les fusionner avec des cours plus grandes déjà existantes.

Ainsi, aux Pays-Bas, la taille moyenne des tribunaux double quasiment et les tribunaux sont plus homogènes en taille. A présent la plus grande juridiction n'est que deux fois plus grande que la plus petite (six fois plus grande auparavant). *Cela n'empêche pas les juges et les personnes administratifs de craindre ces fusions notamment en termes de management, trajet, rencontres entre collègues etc.*^{xxxv}

Engageant une réforme drastique, la Croatie a considérablement réduit le nombre des ses tribunaux sur l'ensemble de son territoire et dans l'ensemble des différentes branches de juridictions. A noter également que les services des procureurs généraux ont connu un phénomène de rationalisation semblable^{xxxvi}.

Type de juridiction	Avant rationalisation	Après	Réduction
Tribunaux municipaux	108	67	38%
Tribunaux délictuels	114	63	45%
Tribunaux commerciaux	13	7	46%
Cours de comtés	21	15	29%
Tribunaux administratifs	1	5	-
Haute Cour Commerciale	1	1	-
Haute Cour Délictuelle	1	1	-
Cour Suprême	1	1	-
Total	260	160	38%

La rationalisation de la carte judiciaire croate s'est faite par la fusion de tribunaux, plus précisément par le rattachement de plus petites entités aux plus grands tribunaux qui sont de type similaire^{xxxvii}. Le président du tribunal le plus important devient alors président de plusieurs tribunaux de plus petite taille, alors considérés comme des annexes du tribunal principal ou comme des services décentralisés du tribunal principal.

A noter également que ce processus a été conçu comme progressif. Il s'agit dans un premier temps de mettre en commun les moyens non-judiciaires, comme par exemple les services administratifs ou financiers. C'est dans un second temps seulement que la fusion sur le terrain aura lieu, c'est-à-dire que le transfert massif des juges d'un tribunal à l'autre n'est pas encore à l'ordre du jour partout en Croatie.^{xxxviii} En effet, le processus de rationalisation de la carte judiciaire est une réforme encore en cours, et qui durera jusqu'en 2019. Néanmoins, un amendement à la loi sur le State Judiciary Council (datant de novembre 2011) rend possible le transfert d'un juge d'un tribunal à un tribunal supérieur, avec son consentement, dans le cadre d'un afflux massif d'affaires dans un tribunal ou le besoin de remplacement d'un autre juge. Jusqu'au 31 janvier 2012, six juges ont été temporairement transféré dans un tribunal supérieur.^{xxxix}

Un calendrier très strict, a d'ailleurs été établi par le Ministère de la Justice^{xl}. A noter que le délai final pour la fusion effective des tribunaux a été fixé à 2019 :

- Tribunaux municipaux: entrée en vigueur en janvier 2009
- Tribunaux délictuels : entrée en vigueur en janvier 2010
- Cours de comté : entrée en vigueur en décembre 2010
- Cours commerciales : entrée en vigueur en décembre 2010

Pour le Danemark, la réforme judiciaire (*Retskredsreformen*) a pour premier objectif la réduction des « *city court jurisdictions* » de 82 à 24. Cette partie structurelle doit servir de base pour les réformes à venir. Les nouvelles « *district courts* » (*Byret*) ont toutes au moins cinq juges, un président et environ 50 employés (excepté l'île de Bornholm qui ne compte que deux juges). Le président de la cour doit avoir les qualifications de juge mais pour être nommés ils sont également testés sur les compétences de gestion. Conséquence directe des fusions de tribunaux, presque 25000 fonctionnaires devront changer de lieu de travail.

Pour le Portugal, la réforme étant encore au stade expérimental, aucune décision de fermeture de tribunal n'a été prise pour l'ensemble de territoire.

La **France** passe de 1190 à 863 juridictions, réparties comme suit :

- 62/271 conseils de prud'hommes ont été regroupés le 3 décembre 2008 et 1 sera créé ;
- 55/185 tribunaux de commerce ont été regroupés au 1^{er} janvier 2009.
- 178/473 tribunaux d'instance ont été regroupés au 1^{er} janvier 2007 et 7 créés au 1^{er} janvier 2011
- 178/ 474 juridictions de proximité ont été regroupées au 1^{er} janvier 2010 et 7 créées au 1^{er} janvier 2011
- 23 transferts de compétence commerciale des tribunaux de grande instance vers les tribunaux de commerce,
- 4 tribunaux de commerce créés dans des départements métropolitains qui en étaient jusque-là dépourvus, ainsi qu'au tribunal mixte de commerce créé à Saint-Pierre de la Réunion ;
- 31 greffes détachés de tribunaux d'instance supprimés au 1^{er} janvier 2010.

Les critères de modification

Cœur de la réforme, l'élaboration des critères d'évaluation est où réside tous les enjeux des réformes des cartes judiciaires : lourds de conséquences, puisque décidant de des suppressions et fusions, il s'agit également pour les autorités de bien évaluer quels sont les besoins de justice et leur répartition sur les territoires afin d'une part de ne pas créer de désert judiciaire ni d'autre part, de dissuader le justiciable à saisir la justice. Dans un premier temps, nous passerons en revue les différents critères retenus par les Etats étudiés, largement similaire mais présentant tout de même quelques nuances, puis de mettrons en avant les quelques travaux plus détaillés que nous avons réussis à collecter.

Des arbitrages semblables

On remarque une double prise en compte pour plusieurs pays étudiés, à savoir un critère d'activité, mais aussi le souci de prendre en compte les réalités de terrain et donc d'intégrer l'aménagement territorial dans les décisions finales.

Pour la France, le besoin d'adapter le service public de la justice aux évolutions démographiques, économiques et sociales passait par la nécessité de croiser critères judiciaires et réalités du territoire. Ainsi, ce n'est non pas un critère unique mais un faisceau de critères, non-hiérarchisé entre eux, qui a été utilisé. Pour ce qui relève du critère de l'activité judiciaire, la situation de toutes les juridictions d'un même type (qu'il s'agisse des tribunaux de grande instance, des tribunaux d'instance, des conseils des prud'hommes ou des tribunaux de commerce) a été analysée à travers des critères homogènes. A été ainsi pris en compte le nombre des affaires nouvelles enregistrées annuellement dans les juridictions, pour se rendre compte de manière objective du besoin de justice (les juridictions n'ont pas de moyen d'agir en amont sur leurs flux d'entrée). En revanche, les critères relatifs à la production judiciaire (nombre d'affaires terminées) et la performance (délais de traitement, qualité des décisions rendues, nombre d'appels ...) n'ont pas été retenus car ils sont très directement dépendants. De même ont été exclus des statistiques les référés car ils ne sont répertoriés qu'en affaires terminées. Enfin pour se prémunir d'une éventuelle variabilité annuelle du nombre des affaires considérées, l'activité prise en compte est une activité moyenne calculée sur les trois dernières

années pour lesquelles les statistiques étaient disponibles (2004-2006 pour les tribunaux d'instance et de grande instance et 2003-2005 pour les tribunaux de commerce).

Pour ce qui relève de l'aménagement du territoire, la France a pris en compte des critères divers. Elle a ainsi analysé les distances entre institutions, pris en compte les voies et moyens de communication existants ainsi que la géographie physique. Pour les éléments démographiques, la France a utilisé les données de l'Insee du recensement de 1999 (sur les résultats duquel étaient basées les projections démographiques à horizon 2030 utilisées). Les données de l'Insee furent également utilisées pour les données relatives aux bassins économiques et aux bassins d'emplois.

En outre, pour les tribunaux de grandes instances, la capacité des établissements pénitentiaires présents dans le ressort fut prise en compte. Il a ainsi été considéré que les tribunaux de grande instance ayant une activité inférieure à 1.550 affaires civiles nouvelles hors référés et/ou à 2.500 affaires pénales poursuivables ne pouvaient plus répondre aux objectifs sus-définis et n'avaient pas vocation à être maintenus.

Cependant l'application des critères ont été soumise à certaines conditions :

- le maintien, quel que soit son niveau d'activité, d'au moins un tribunal de grande instance par département,
- le maintien, quel que soit leur niveau d'activité, des tribunaux de grande instance regroupant l'activité d'un tribunal de grande instance plus petit,
- le maintien, quel que soit leur niveau d'activité, des tribunaux de grande instance ayant dans leur ressort un établissement pénitentiaire important (près de 400 places et plus).

Pour les tribunaux d'instance et les juridictions de proximité, les conséquences de l'application de ces critères ont mené à :

- Non maintien des tribunaux d'instance ayant une activité inférieure à un mi-temps de magistrat
- Maintien de 15 tribunal d'instance ayant une activité inférieure à 615 affaires (mais supérieure, soit au regard de leur propre activité soit après rattachement de tout ou partie d'un autre tribunal d'instance, à un mi-temps de magistrat), situés à plus d'une heure du tribunal d'instance auquel ils auraient pu être rattachés, et/ou pour lesquels le maintien a été proposé par les chefs de cour, et/ou pour lesquels le maintien se justifie pour des raisons d'équilibre territorial ou par la nécessité de maintenir une présence

judiciaire (maintien du tribunal d'instance lorsque le tribunal de commerce est supprimé).

- Maintien de tous les tribunaux d'instance ayant une activité permettant l'emploi de deux magistrats (supérieure à 1230 affaires civiles nouvelles)

Pour les tribunaux d'instance ayant une activité entre 615 et 1230 affaires par an, les propositions des chefs de cour, soit en faveur du maintien de la juridiction, soit au contraire de suppression, ont été suivies pour 85 % d'entre elles. Dans les autres cas (=22 TI), les considérations suivantes ont conduit à une décision inverse à la proposition des chefs de cour pour les motifs suivants :

- Temps de trajet par la route de plus d'une heure ou, au contraire, proximité du tribunal d'instance de rattachement
- Respect des équilibres territoriaux
- Problématique immobilière particulière à Paris et à la région parisienne.

Enfin pour les greffes détachés des tribunaux d'instance, la réforme de 1991 avait déjà permis de réduire d'une cinquantaine le nombre de greffes détachés des tribunaux d'instance. En juin 2007, il en subsistait 86, dont plus d'une trentaine, fermés de fait depuis de nombreuses années. Ces derniers ont été supprimés dès publication du décret. Ceux comportant encore des effectifs de fonctionnaires ont été fermés dans le courant de l'année 2009 (la plupart le 31 décembre 2009). L'objectif était de regrouper les moyens et d'éviter l'isolement des fonctionnaires souvent peu nombreux dans ces greffes détachés (ils sont 135 pour 86 greffes détachés). Ainsi le seul maintenu est celui de Saint-Laurent du Maroni, dont le ressort connaît une explosion démographique et pour lequel, selon le rapport des chefs de cour, se posera à moyen terme la question de la création d'un TGI ou d'une chambre détachée.

La même démarche a été menée aux Pays-Bas. La réforme envisagée permet le regroupement des affaires portant sur un domaine particulier ce qui favorise la spécialisation des tribunaux mais aussi des juges en leur sein. Cependant, pour avoir une idée des possibilités d'expertise et d'organisation des tribunaux, au lieu de se concentrer sur le nombre d'affaires recensées, on a évalué le nombre de juges travaillant dans un secteur. Le Ministère de la justice a ainsi constaté que les districts des tribunaux étaient trop petits. En effet, il y a un certain nombre de secteurs dans lequel le nombre de juges est trop faible pour assurer la qualité de la justice (il faut 20 juges en moyenne pour assurer ce niveau de qualité). De ce fait, la concentration des compétences est nécessaire par le biais d'une refonte des divisions géographiques qui permettra d'augmenter le nombre de juges travaillant dans chaque district.

Le gouvernement néerlandais souhaitait également appliquer la nouvelle carte judiciaire aux futures unités de sécurité des divisions de police qui vont être mis en place. Le parquet va également va aussi suivre cette division. En outre, les cinq bureaux du Parquet existants dans les différentes cours d'appel vont être remplacés par un bureau unique. Cependant, cette nouvelle implantation ne va pas apporter de grands changements car la nouvelle implantation géographique correspond aux divisions actuelles par région. En outre, il y a déjà une organisation nationale au niveau des cours d'appel. L'objectif est ainsi que dans un proche avenir, la police et le Parquet soient organisés de manière homogène dans tous les districts judiciaires régionaux de la magistrature.

Au Portugal, la réforme établit des règles afin de déterminer si la fermeture de tribunaux est justifiée ou non. La notion d'efficacité et de rationalité est très importante et prise en compte dans la réforme. Pour l'instant, aucune décision de fermeture de tribunal n'a été prise. Cependant les critères de suppression des tribunaux ont déjà été pensés et sont les suivants :

- Les tribunaux traitant moins de 250 affaires par an seront supprimés.
- Critère de distance: si le petit tribunal de première instance traitant peu d'affaires est situé à moins d'une heure du tribunal plus susceptible de traiter l'affaire, il doit être fermé.
- Qualité des équipements du tribunal, tout comme la propriété du bâtiment du tribunal. S'il est loué et que les équipements sont vétustes, il doit être fermé, tandis que s'il appartient au ministère de la justice et qu'il est en bon état, il doit subsister.
- L'évolution démographique: si le recensement de 2011 établi qu'une zone géographique est désertée, le tribunal doit être fermé.

Une concentration des tribunaux est donc prévue mais les rapports officiels démontrent aussi la volonté de ne pas éloigner les citoyens de la justice à cause de ce processus de concentration, par exemple pour ceux vivants dans les zones les plus rurales et les plus reculées.

A cet effet, il est prévu de créer des sections de proximité qui fonctionneront dans les immeubles où étaient précédemment installés les tribunaux, disposant d'équipements permettant un plein accès au système informatique dans toutes les sections de la région.

Dans les sections de proximité où des huissiers de justice exercent des fonctions, même s'ils n'ont pas de fonctions judiciaires, il est possible d'obtenir des informations sur la procédure, de recevoir des documents, de tenir des vidéoconférences et d'obtenir des jugements dans

n'importe quel domaine (travail, famille et mineurs, commerce, etc.) à condition que l'affaire soit traitée dans une des sections intégrées dans la même région.

Enfin la Croatie a également déterminé une liste pour établir les fusions des tribunaux. On y retrouve à la fois le critère d'activité et l'aménagement territorial puisque sont considérés les éléments suivants :

- Une distance entre les deux tribunaux inférieure à cinquante kilomètres ;
- Le nombre d'affaires reçues annuellement ;
- Le nombre d'affaires traitées par un juge ;
- Le nombre total d'affaires résolues et pendantes dans chaque tribunal ;
- Le ratio entre le nombre de juges et employés ;
- Les moyens de transport à disposition de la population ;
- D'éventuelles spécificités (par exemple, chaque île doit avoir au moins un tribunal) ;
- La population dans la zone envisagée

Ce sont bien sûr les tribunaux comptant le moins de juges et traitant le moins d'affaires qui sont les cibles d'une procédure de fusion avec un tribunal de taille plus importante. On peut enfin noter que cette procédure de rationalisation de la carte judiciaire par fusion de tribunaux est également étroitement liée avec les plans d'investissement dans les infrastructures judiciaires (bâtiments).

De manière générale, les critères utilisés afin de déterminer les fusions ont été les suivants:

- Le nombre d'affaires reçues annuellement couplé au nombre total d'affaires résolues et pendantes dans chaque tribunal (calcul du taux de couverture)
- Le nombre d'affaires résolues par chaque juge et enfin le ratio entre le nombre de juges et employés, et l'afflux d'affaires.

Chaque pays a mis en place un faisceau de critères supposé permettre une appréciation au cas par cas des situations locales mais le critère de l'activité des juridictions a largement prévalu sur tous les autres, pondéré toutefois à la marge, par d'autres considérations telles que la distance ou la nécessité de maintenir une présence judiciaire.

RECAPITULATIF DES CRITERES RETENUS PAR LES ETATS ETUDIES

→ Critères géographiques

Population et activité économique

- Evolution prévisionnelle du nombre total d'habitants (Croatie)
- Répartition entre population urbaine/rurale (Croatie, Portugal)
- Ratio nombre d'habitants/nombre de tribunaux
- Activité économique des territoires (France)

Aménagement du territoire

- Distance en kilomètres entre tribunaux
- Voies de communication et durée de transport entre deux tribunaux
- Caractéristiques géographiques et physiques du territoire (montagne, îles)
- Problématique immobilière / prise en compte des infrastructures

→ Activité des tribunaux

Taux de couverture

- Nombre annuel moyen d'affaires nouvelles enregistrées
- Nombre annuel moyen d'affaires traitées par chaque juge
- Nombre annuel moyen d'affaires toujours pendantes

Volume de personnel (nombre de juges)

- Prise en compte de leur spécialisation
- Prise en compte de leur contrat de travail (temps plein, temps partiel)
- Prise en compte du nombre d'employés rattachés
- Seuil minimal de juges par tribunal

→ Autres critères connexes

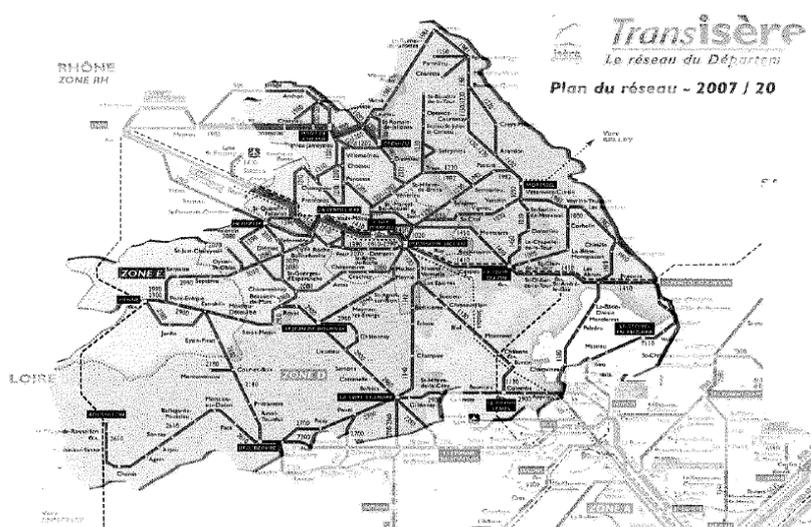
- Capacité des établissements pénitentiaires présents dans le ressort
- Réforme des divisions territoriales de la police
- Division administrative et électorale du territoire
- Nombre minimum de tribunaux dans certaines zones

Exploration de quelques travaux préparatoires

Pénétrer ce processus de construction des critères fut l'entreprise la plus difficile de l'étude. Puisqu'il s'agit de travaux préparatoires, ces derniers n'ont pas été rendus publics ou que très peu. Néanmoins, nous avons pu collecter quelques informations, notamment pour la phase préparatoire de la réforme française grâce à la présidente de la mission pour la carte judiciaire, Mme Reitzel que l'équipe souhaite vivement remercier.

Collecte intensive de données

Une étape nécessaire pour la mission pour la carte judiciaire fut la collecte et la synthèse de données concernant toutes les juridictions françaises concernées par la réforme c'est-à-dire principalement les cours d'appel, tribunaux de grande instance et tribunaux d'instance, greffes détachés et tribunaux de commerce. Un premier document fut construit pour prendre en compte les données territoriales à savoir la distance réelle et temporelle qui séparait les différentes implantations judiciaires. Ces informations furent collectées à partir de sites internet pour itinéraires, de services de bus locaux, de services de trains et toute autre source d'information pertinente. Nous présentons ici un exemple de carte ayant aidé l'élaboration du tableau généra suivant :



Le réseau de bus départemental est complété, dans chaque communauté d'agglomération par un réseau local. Les points d'accès au site retenu, pourront donc être adaptés en tant que de besoin, par la communauté d'agglomération organisatrice.

Distances et temps de trajets (route/train)* entre les juridictions du ressort de la cour d'appel de Grenoble

	Isère										Drôme							Hautes Alpes	
	distanc de	Grenoble	Bourgoin Jallieu	Vienne	Viellevaux	Le Tour du Pin	St Marcassin	La Mure	Voron	Varenze	Ole	Crest	Romans s/Isère	Montmirail	Nivors	Gso	Brignion		
CA, TGI, T.C., CPH, MJD Grenoble	Road		65	102	78	65	52	41	27	93	100	112	77	144	192	105	118		
	Train		1h	2h31		50mn	30mn		18mn	1h	2h58	2h11	45mn	1h47		2h17	3h42		
T.GI, T.C, CPH Bourgoin Jallieu	Road	65		38	14	16	84	100	48	125	180	144	110	178	224	165	178		
	Train	1h		1h20		9mn	1h39	41mn	1h47	3h45	3h08	1h43	2h03		3h24	4h44			
T.GI, T.C, CPH Vienne	Road	102	38		29	75	74	140	105	73	172	102	73	118	189	205	218		
	Train	2h31	1h20		1h22	1h43		1h51	45mn	2h11	1h34	1h18	1h12		3h39	4h57			
MJD Villefontaine	Road	78	14	29		28	95	112	58	123	172	152	122	189	220	177	190		
	Train																		
CPH La Tour du Pin	Road	65	16	75	28		86	102	47	127	161	146	111	175	226	166	180		
	Train	50mn	9mn	1h22			2h03		30mn	1h25	2h23	2h48	1h53	2h35		3h16	4h57		
T.I. St Marcellin	Road	52	84	74	96	86		88	48	47	74	66	34	98	146	152	165		
	Train	30mn	1h39	1h43	2h03	2h03		36mn	33mn	2h18	1h41	18mn	1h22		3h11	4h43			
T.La Mure	Road	41	100	140	112	102	88		64	128	81	148	113	177	142	64	111		
	Train																		
CPH, GD Voliron	Road	27	46	105	58	47	48	64		89	123	108	73	140	188	128	142		
	Train	18mn	41mn	1h51		30mn	36mn		1h03	3h17	2h53	1h05	2h08		2h41	4h23			
T.GI, T.C, CPH Valnoire	Road	93	125	73	123	127	47	128	89	68	29	20	47	98	193	206	206		
	Train	1h	1h47	45mn		1h25	33mn		1h03	1h02	25mn	7mn	22mn		2h31	4h05			
T.L, T.C Dle	Road	100	180	172	172	181	74	81	123	68	38	78	74	77	93	213	213		
	Train	2h58	3h45	2h11		3h23	2h18		3h17	1h02		1h23	1h36		1h18	2h42			
GD Crest	Road	112	144	102	152	146	66	148	108	29	38	39	37	62	130	225	225		
	Train	2h11	3h08	1h54		2h48	1h41		2h53	25mn	36mn	45mn	1h		1h55	3h17			
T.L, CPH, T.C, MJD Romans s/Isère	Road	77	110	73	122	111	34	113	73	20	78	39		71	119	178	191		
	Train	45mn	1h43	1h16		1h53	18mn		1h05	7mn	1h23	45mn	45mn		2h40	4h03			
T.L, CPH Montbéliard	Road	144	178	118	169	175	98	177	140	47	74	37	71	52	180	254	254		
	Train	1h47	2h03	1h12		2h35	1h22		2h08	22mn	1h36	1h	49mn		2h37	4h33			
T.Nyons	Road	192	224	189	220	226	146	142	168	98	77	62	119	52		109	224		
	Train																		
T.GI, T.L, CPH, T.C Gso	Road	105	165	205	177	166	152	64	128	193	93	130	178	180	109		87		
	Train	2h17	3h24	2h39		3h16	3h11		2h41	2h31	1h18	1h55	2h40	2h37		1h22			
T.L, CPH Brignion	Road	118	178	218	190	180	165	111	142	205	213	225	191	254	224		87		
	Train	3h42	4h44	4h57		4h57	4h43		4h23	4h05	2h42	3h17	4h03	4h33					

* route : trajet en km / train : temps de trajet minimum - case noire : pas de gare - case jaune : qd départemental

En plus de ces données à caractère géographique, des données relatives à l'activité des juridictions, leurs personnels ainsi que des projections quant à l'évolution de la population de leur ressort furent mises en parallèle de la façon suivante : extrait de l'étude des tribunaux de grande instance :

COURS D'APPEL	Maires civiles/nouvelles au fond					Présés					Saisines ppais sur l'action publique(1)					Arrets chambre instruction					Arrets cour d'assises					Recensement 1999	Population 2010	Population 2020
	2003	2004	2005	2003	2004	2005	2003	2004	2005	2003	2004	2005	2003	2004	2005	2003	2004	2005	2003	2004	2005							
Toulous CA et TSA	200 736	207 022	216 515	5 221	4 730	5 689	39 403	39 831	42 439	23 053	33 657	34 921	3 096	3 017	3 056	60 739 408	63 198 317	63 774 490										
AGEN	2 015	1 972	1 971	36	39	33	350	378	404	275	248	182	32	22	32	637 941	636 332	622 758										
AIX EN PROVENCE	23 151	23 097	25 451	1 281	902	970	3 978	4 083	4 219	3 735	3 278	3 142	231	221	247	3 884 957	4 120 431	4 321 784										
AMENES	4 719	5 109	5 856	85	95	214	1 249	1 146	904	862	932	732	112	86	82	1 857 105	1 899 360	1 892 633										
ANGERS	2 853	2 932	2 917	53	50	50	610	611	563	445	383	400	63	66	56	1 548 485	1 602 857	1 627 718										
BASE TERRE	2 014	1 678	1 950	48	44	66	255	274	372	398	478	438	26	42	44	422 222	458 441	481 530										
BASTIA	1 518	1 322	1 477	67	36	54	264	270	353	312	358	314	7	11	14	260 149	270 950	279 624										
BESANCON	2 514	2 684	2 489	58	68	62	894	709	714	420	335	259	109	130	73	1 117 287	1 130 653	1 124 434										
BORDEAUX	6 777	7 010	7 438	171	151	189	1 354	1 289	1 313	1 150	1 225	1 215	83	96	136	2 015 461	2 092 794	2 137 279										
BOURGES	2 128	1 913	2 013	120	123	115	454	371	371	209	245	218	41	37	41	770 640	741 292	705 032										
CAEN	4 189	4 227	4 115	110	96	122	622	780	767	396	343	371	70	67	84	1 422 436	1 426 065	1 423 478										
CHAMBERY	3 022	3 219	3 130	87	99	73	623	568	616	356	591	561	26	47	43	1 005 313	1 099 487	1 174 958										
COLMAR	6 180	6 036	6 064	0	241	238	1 058	1 042	879	755	718	501	72	88	77	1 733 752	1 851 841	1 937 262										
DOUAI	3 006	3 187	3 283	0	41	0	885	982	852	644	714	623	67	70	71	1 246 726	1 220 866	1 179 816										
FORT DE FRANCE	12 164	11 422	11 148	248	243	249	2 550	2 953	2 546	nd	2 639	2 607	180	173	197	3 995 871	3 981 978	3 955 114										
GRENOBLE	1 920	1 799	1 732	37	50	47	305	315	278	364	323	309	76	89	94	538 115	616 831	704 403										
LIMOGES	4 616	4 669	5 453	122	128	157	976	1 138	931	829	944	823	58	75	61	1 653 234	1 774 546	1 866 485										
LYON	1 986	1 886	1 882	53	35	29	444	494	610	295	337	400	35	42	39	710 792	700 068	683 205										
METZ	7 946	8 485	8 651	194	208	240	1 184	1 269	1 141	1 658	1 650	1 735	84	85	93	2 822 771	2 928 934	2 992 552										
MONTPELLIER	4 074	4 526	4 213	217	244	256	1 205	1 331	1 036	897	1 087	828	40	42	38	1 023 199	1 015 573	992 981										
NANCY	7 981	8 446	9 398	133	130	148	1 038	968	1 267	nd	941	949	95	78	77	1 863 715	2 044 585	2 212 743										
NIMES	3 485	3 690	3 387	0	90	118	783	911	993	669	647	755	56	67	70	1 286 824	1 262 992	1 222 947										
NOUMEA	5 334	5 648	5 525	101	119	96	778	918	965	600	655	679	129	84	76	1 482 391	1 566 612	1 630 937										
ORLEANS	6 48	636	712	nd	nd	nd	958	237	226	117	107	88	24	14	15	225 231	294 951	nd										
PAPETE	3 338	3 448	3 515	47	35	35	661	616	569	578	562	762	62	62	57	1 486 766	1 565 027	1 618 747										
PARIS	602	723	741	nd	nd	nd	243	318	295	94	102	89	82	30	25	231 034	284 172	nd										
PAU	32 113	35 506	36 199	750	329	878	7 172	6 715	9 037	nd	6 590	5 871	417	391	362	7 396 593	7 565 666	7 678 222										
POITIERS	4 025	4 170	4 476	55	69	57	657	722	724	nd	550	590	45	56	39	1 150 313	1 187 099	1 204 086										
REIMS	4 084	4 079	4 130	0	69	113	755	605	763	434	388	420	71	47	47	1 840 715	1 931 803	1 995 574										
RENNES	3 448	3 181	3 474	250	110	96	529	900	1 150	553	620	592	62	61	63	1 147 376	1 138 209	1 112 310										
ROUEN	8 135	8 457	8 389	140	147	153	1 404	1 927	1 747	855	962	889	129	124	135	4 041 671	4 275 046	4 431 755										
ST DENIS / REUNION	3 336	3 477	3 617	58	34	40	613	523	572	371	416	497	48	53	65	1 308 656	1 289 087	1 249 742										
TOULOUSE	5 053	5 305	4 965	139	157	115	1 402	988	1 090	901	778	793	86	71	84	1 780 439	1 808 346	1 813 246										
VERSAILLES	2 022	2 109	2 202	34	68	52	214	290	270	177	219	194	7	9	58	706 180	831 754	948 214										
	5 973	6 084	7 257	118	96	93	1 139	1 242	1 129	1 080	895	717	85	110	91	1 733 554	1 898 979	2 051 210										
	14 171	14 684	16 038	407	447	511	1 545	1 889	2 707	2 537	2 496	2 357	212	231	244	4 295 806	4 424 043	4 501 621										

Magistrats siège + parquet général + places	Fonctionnaires (en grise : effectif réel)	Total	Magistrats	Fonctionnaires	Total	Nb d'avoués au 1/10/07	Nb d'avocats du ressort au 1/10/06	Nb TGI/TPI	Nb TI	Nb GD	Nb Jur Prox	Nb CPH/TT	Nb TC/TMC
1992	336263	530863	7705	19672	27377	428	4588	188	473	85	474	276	192
22	40,08	62,08	77	202	279	9	177	4	11	2	11	5	5
183	254,04	437,04	620	1.448	2.068	31	3.920	8	21	10	21	14	16
54	107,25	161,25	215	557	772	10	520	9	14	4	14	13	9
32	54,08	86,08	133	343	476	10	468	4	12	2	12	5	5
21	43,08	64,08	69	174	243		191	2	4	1	4	2	2
19	42,77	61,77	61	148	209	5	204	2	5	1	5	2	2
30	56,38	86,38	125	339	464	6	305	7	13	1	13	8	5
60	123,90	183,90	229	625	854	21	1.169	5	17	2	17	6	8
23	48,16	71,16	88	240	328	4	176	3	12	2	12	5	3
40	76,33	116,33	154	411	565	16	457	7	16	2	16	10	9
31	58,83	89,83	125	334	459	9	536	5	9	3	9	7	1
56	102,36	158,36	248	699	947		955	4	16	7	16	10	
35	58,63	93,63	136	353	489	10	391	4	14		14	9	7
120	190,00	310,00	472	1.164	1.636	15	1.310	11	21	3	21	21	10
27	41,76	68,76	84	212	296		185	2	3	1	3	2	2
52	88,69	140,69	187	492	679	4	735	5	12	2	12	10	5
24	43,87	67,87	89	229	318	6	258	4	10		10	4	3
87	129,79	216,79	327	833	1.160	18	2.374	7	11	3	11	11	5
41	75,35	116,35	151	420	571		360	3	9	5	9	5	
67	115,31	182,31	238	575	813	20	1.226	7	17	4	17	11	9
45	68,00	113,00	167	404	571	11	400	6	13	1	13	9	7
49	82,77	131,77	181	436	617	10	611	6	14	9	14	8	5
14	nd	nd	39	101	140		60	2	0	0	0	2	1
38	67,53	105,53	143	380	523	7	432	4	10		10	5	4
14	nd	nd	40	73	113		72	1	0	0	0	3	1
321	510,35	831,35	1.342	3.408	4.750	83	19.918	9	52	2	52	12	11
39	71,71	110,71	137	375	512	10	534	5	12	3	12	6	7
38	63,92	101,92	167	451	618	12	647	8	18	2	18	9	7
37	66,27	100,27	144	358	502	13	378	4	13	2	13	7	6
77	124,64	201,64	380	980	1.360	16	1.678	12	25	5	25	14	10
35	63,95	98,95	145	356	542	7	469	7	16		16	8	8
55	97,28	152,28	206	562	768	16	625	5	11	5	11	9	7
22	42,44	64,44	77	201	278		160	2	4		4	2	1
56	100,40	156,40	200	503	703	18	1.210	6	14	2	14	7	6
122,00	219,91	341,91	490	1.211	1.701	31	2.709	4	24	1	24	14	5

De même des rapports spécifiques furent rédigés pour apprécier au mieux le particularisme de chaque situation. Nous reprenons ici l'exemple des tribunaux d'instance de Toul et de Lunéville.

Tribunaux d'instance ayant leur siège dans le ressort du TGI de Nancy

1/ Nb de TI et effectifs

Le ressort du TGI de Nancy comprend actuellement 3 TI :

- Nancy (auquel est rattaché le greffe détaché de Pont à Mousson) : 5 juges d'instance, 2 juges de proximité, 29 fonctionnaires
- Lunéville : 1 juge d'instance et 5 fonctionnaires
- Toul : 1 juge d'instance, 1 juge de proximité et 5 fonctionnaires

2/ Données démographiques

Population du ressort	TI Lunéville	TI Toul	TI Nancy
recensement 1999	76 782	64 841	415 106

3/ Activité :

Activité du tribunal d'instance de 2002 à 2006

TI de Toul		2002	2003	2004	2005	2006	Evolution 2002-2006	Evolution nationale 2002-2006
Civil	Affaires civiles nouvelles, hors référés	550	489	501	618	656	19%	8%
	<i>dont tutelles majeurs</i>	92	96	119	127	121	32%	10%
	<i>dont tutelles majeurs (%)</i>	17%	20%	24%	21%	18%		
	<i>dont TPBR⁽¹⁾</i>	7	3	2	5	0	-	-4%
	Référé	8	10	13	10	3	-	11%
	Procédures particulières ⁽²⁾	1 492	1 420	1329	1 457	1 145	-23%	-22%
Actes de greffe	Nationalité	0	0	0	0	0	-	-16%
	PACS ⁽³⁾	510	638	815	1 134	1 219	139%	121%
	Autres actes de greffe ⁽⁴⁾	64	67	51	73	57	-11%	-67%
Pénal	Ordonnances pénales	1 078	753	619	340	757	-30%	-51%
	Jugements	386	229	184	209	154	-60%	-40%

(1) tribunal paritaire des baux ruraux

(2) ordonnances sur requêtes, injonctions de payer, saisies sur rémunération, élections politiques et professionnelles, tentatives préalables de conciliation

(3) déclarations, dissolutions, certificats de non-PACS, demandes de tiers relatives à l'existence d'un PACS

(4) dont procurations en matière électorale, warrants agricoles, actes de notoriété et certificats de propriété, vérifications de dépens, consentements à l'adoption

Activité du tribunal d'instance de 2002 à 2006

TI de Lunéville		2002	2003	2004	2005	2006	Evolution 2002-2006	Evolution nationale 2002-2006
Civil	Affaires civiles nouvelles, hors référés	531	580	589	744	812	53%	8%
	<i>dont tutelles majeurs</i>	166	145	211	261	302	82%	10%
	<i>dont tutelles majeurs (%)</i>	31%	25%	36%	35%	37%		
	<i>dont TPBR⁽¹⁾</i>	11	16	10	11	14	-	-4%
	Référé	46	32	20	26	30	-35%	11%
	Procédures particulières ⁽²⁾	1 556	1 608	1 478	1 342	1 244	-20%	-22%
Actes de greffe	Nationalité	0	0	0	0	0	-	-16%
	PACS ⁽³⁾	912	1 399	1 477	1 892	2 376	161%	121%
	Autres actes de greffe ⁽⁴⁾	371	58	173	166	99	-73%	-67%
Pénal	Ordonnances pénales	549	398	800	578	617	12%	-51%
	Jugements	365	239	170	233	200	-45%	-40%

(1) tribunal paritaire des baux ruraux

(2) ordonnances sur requêtes, injonctions de payer, saisies sur rémunération, élections politiques et professionnelles, tentatives préalables de conciliation

(3) déclarations, dissolutions, certificats de non-PACS, demandes de tiers relatives à l'existence d'un PACS

(4) dont procurations en matière électorale, warrants agricoles, actes de notoriété et certificats de propriété, vérifications de dépens, consentements à l'adoption

Activité du tribunal d'instance de 2002 à 2006

TI de Nancy		2002	2003	2004	2005	2006	Evolution 2002-2006	Evolution nationale 2002-2006
Civil	Affaires civiles nouvelles, hors référés	3 050	3 444	3 738	3 642	3 412	12%	8%
	<i>dont tutelles majeurs</i>	727	730	772	729	787	8%	10%
	<i>dont tutelles majeurs (%)</i>	24%	21%	21%	20%	23%		
	<i>dont TPBR⁽¹⁾</i>	15	7	6	16	8	-	-4%
	Référé	88	85	50	82	51	-42%	11%
	Procédures particulières ⁽²⁾	6 168	6 427	6 511	6 174	5 685	-8%	-22%
Actes de greffe	Nationalité	2 078	1 733	1 468	1 568	2 028	-2%	-16%
	PACS ⁽³⁾	7 067	10 637	10 522	13 141	14 682	108%	121%
	Autres actes de greffe ⁽⁴⁾	520	262	370	366	394	-24%	-67%
Pénal	Ordonnances pénales	4 219	4 206	3 985	3 562	3 515	-17%	-51%
	Jugements	1 573	1 345	982	1 156	1 161	-26%	-40%

(1) tribunal paritaire des baux ruraux

(2) ordonnances sur requêtes, injonctions de payer, saisies sur rémunération, élections politiques et professionnelles, tentatives préalables de conciliation

(3) déclarations, dissolutions, certificats de non-PACS, demandes de tiers relatives à l'existence d'un PACS

(4) dont procurations en matière électorale, warrants agricoles, actes de notoriété et certificats de propriété, vérifications de dépens, consentements à l'adoption

Durée de traitement des affaires civiles au fond	TI Lunéville	TI Toul	TI Nancy
2004	4,2	3,5	5,1
2005	3,8	3,1	5,2
2006	3,2	3,4	5

Nombre d'affaires terminées par magistrat	TI Lunéville	TI Toul	TI Nancy
2004	551	489	645
2005	650	586	661
2006	757	638	648

Nb de procédures contentieuses de l'exécution (*) - Affaires nouvelles	TI Lunéville	TI Toul	TI Nancy
2004	39	60	323
2005	89	72	370
2006	72	60	413

(*) surendettement et rétablissement personnel

4/ Géographie et distances :

- Distance Lunéville – Nancy : 35 km dont 29 par autoroute ; 28 minutes par la route
- Distance entre point le plus éloigné du ressort du TI de Lunéville (Raon-lès-Leau) et Nancy : 87 km, dont 45 par autoroute – 1heure 16 de trajet
- Distance Toul – Nancy : 24 km dont 15 par autoroute – 24 minutes de trajet
- Distance entre le point le plus éloigné du ressort du TI de Toul (Thiaucourt-Regniéville)- Nancy : 49 km dont 21 par autoroute – 24 minutes par la route.

Conclusions :

- Un niveau d'activité plus important à Lunéville qu'à Toul
- Une croissance de l'activité plus importante à Lunéville qu'à Toul
- Une proportion d'affaires de tutelles plus importante à Lunéville qu'à Toul (population moins mobile)
- Un nombre d'affaires de surendettement légèrement plus important à Lunéville qu'à Toul
- Lunéville a en 2006 l'activité par magistrat la plus élevée des 3 TI (757 affaires terminées)
- Le ressort de Lunéville est plus éloigné de Nancy que celui de Toul
- La population du ressort du TI de Lunéville représente 1,2 fois celle du ressort du TI de Toul
- La durée de traitement des affaires civiles est plus courte à Lunéville qu'à Toul et Nancy
- Le TI de Toul sera remplacé par la création d'une maison de justice et du droit (MJD)

Mise au point d'une méthodologie

Malgré la prise en compte de certaines spécificités locales, la mission pour la carte judiciaire s'est efforcée de mettre au point une méthodologie claire pour pouvoir présenter des explications les plus détaillées et concrètes possibles concernant les choix de maintien et de fermeture des différentes infrastructures. Nous présentons ainsi la « note méthodologique » des tribunaux de grande instance telle qu'elle nous est parvenue.

Raisonnement pour modification de la carte des TGI

Le constat partagé par tous les acteurs du monde judiciaire est que :

- un tribunal avec une faible activité tant en matière civile que pénale ne permet pas d'assurer la nécessaire spécialisation de ses magistrats au regard d'un droit et de procédures de plus en plus complexes ;
- l'insuffisance des effectifs de magistrats et de fonctionnaires de ces juridictions est source de difficultés de fonctionnement récurrentes

Pour mémoire, actuellement 54 TGI comptent moins de 10 magistrats du siège, y compris les juges d'instance lesquels travaillent au plus à temps partiel au TGI. 29 de ces tribunaux comptent en outre un effectif de fonctionnaires inférieur à 20.

Par ailleurs, tous les tribunaux de grande instance à compétence commerciale perdent une partie de leur activité du fait du transfert aux juridictions consulaires de leur activité commerciale.

Enfin, en application de la loi n° 2007-291 du 5 mars 2007 tendant à renforcer l'équilibre de la procédure pénale, les TGI ayant une activité d'instruction insuffisante pour permettre l'organisation d'un collège de l'instruction perdront leur activité d'instruction au bénéfice de pôles de l'instruction dès 2010.

La possible suppression des plus petits TGI parmi les 181 tribunaux de grande instance actuels a donc été étudiée en fonction de différents critères, en particulier d'activité de la juridiction mais également de la situation géographique de cette juridiction, d'implantation d'établissement pénitentiaire dans le ressort et de niveau démographique du ressort.

Cinq groupes d'études distincts ont été dégagés.

Groupe d'étude n°0

Tous les TGI départementaux, c'est-à-dire les TGI dont le ressort coïncide avec celui du département, ont été maintenus, quels que soient leur niveau d'activité et la taille démographique du département. Sur cette base, 41 TGI sont maintenus.

Groupe d'étude n°1

Les critères du groupe d'étude n° 1 sont les suivants :

- TGI avec un ressort infra-départemental ;
- TGI avec une très faible activité, c'est-à-dire avec activité annuelle moyenne entre 2004 et 2006, inférieure à l'un des deux seuils suivants (correspondant au niveau moyen d'activité des TGI du groupe 4, c'est-à-dire des TGI avec emploi des chefs de juridiction du premier grade) :
 - o 1550 affaires civiles nouvelles ;
 - o 2500 affaires poursuivables.

32 TGI ont ainsi été examinés au titre du groupe 1. Sauf cas particuliers explicités dans le tableau ci-après, tous ces TGI, ayant les plus faibles activités parmi les 181 TGI actuels, ont été rattachés à un autre TGI du même département^{xli} ayant une activité plus importante. Selon les projections de population, tous les ressorts des TGI supprimés de ce groupe auraient compté moins de 170 000 habitants à horizon 2030, le ressort de Montbrison étant le seul au-delà.

Groupe d'étude n°2

Les critères du groupe d'étude n°2 sont :

- TGI avec un ressort infra-départemental ;
- TGI classés dans les 61 plus petits TGI (dernier tiers) pour chacun des trois critères suivants :
 - o activité civile (affaires nouvelles, hors référés, en moyenne annuelle 2004-2006) (= > inférieure à 2115 affaires) ;
 - o activité pénale (affaires poursuivables, en moyenne annuelle 2004-2006) (= > inférieure à 3610 affaires) ;
 - o population en 2030 (= > inférieure à 168 000 habitants)

10 TGI, non présents dans les groupes d'étude n°0 et 1, se situent pour chacun de ces trois critères dans le dernier tiers. Les décisions de suppression ou de maintien de chacun de ces TGI, explicitées ci-après, ont été prises au cas par cas. Les TGI de ce groupe avec un établissement pénitentiaire important dans leur ressort ou bien éloignés de plus de 45 mn des autres TGI du même département ont tous été maintenus.

Groupe d'étude n°3

Il s'agit des TGI n'appartenant pas aux groupes 0, 1 et 2, avec un ressort infra-départemental, et pour lesquels les chefs de Cour ont proposé une suppression.

C'est le cas du TGI de Bourgoin-Jallieu fusionné avec celui de Vienne dans l'attente de la création d'un TGI du Nord-Isère, conformément aux préconisations du rapport des chefs de Cour.

Groupe d'étude n°4

Tous les autres TGI ayant un ressort infra-départemental, ne remplissant pas les critères des groupes 0, 1, 2 et 3 ont été maintenus. Ceci explique pourquoi plusieurs départements conservent deux TGI ou plus. Il s'agit donc des TGI avec un ressort infra-départemental ayant

soit une activité actuelle jugée suffisante pour permettre à la fois une permanence des services et une spécialisation de leurs magistrats, soit une perspective démographique long terme de plus de 168 000 habitants dans leur ressort.

Récapitulatif par département

Départements avec un seul TGI

Le TGI est maintenu quels que soient son niveau d'activité et la taille démographique du département.

Départements avec 2 TGI ou plus

Département	TGI	Commentaire
01	Bellefleur Bourg-en-Bresse	Le TGI de Bellefleur relève du groupe d'étude n°1 et c'est le plus petit TGI du département en termes d'activité => rattaché au TGI de Bourg-en-Bresse, qui devient le seul TGI du département
02	Saint-Quentin Soissons Laon	Le TGI de Saint-Quentin relève du groupe d'étude n°2 et la proposition du ministère de la justice d'étendre son ressort, qui aurait permis de mieux équilibrer les ressorts des 3 TGI n'a pas trouvé accord => maintien du TGI Le TGI de Soissons relève du groupe d'étude n°2, ce n'est pas le plus petit TGI du département en termes d'activité et son ressort accueille un établissement pénitentiaire important situé près de deux fois plus loin du TGI de Laon que du TGI de Soissons => maintien du TGI Le TGI de Laon relève du groupe d'étude n°4 => maintien du TGI
03	Moulins Montluçon Cusset	Le TGI de Moulins relève du groupe d'étude n°1 et plus le petit TGI du département => rattaché au TGI de Cusset, le plus proche géographiquement Le TGI de Montluçon relève également du groupe d'étude n°1, mais son activité civile est supérieure au seuil, ce n'est pas le plus petit TGI du département de par son activité et il est très éloigné de Cusset => maintien du TGI Le TGI de Cusset relève du groupe d'étude n°1, mais se voit rattacher le TGI de Moulins, ce dernier ayant une activité moindre => maintien du TGI
06	Grasse Nice	Les TGI relèvent du groupe d'étude n°4 => ils sont maintenus tous les deux
11	Narbonne Carcassonne	Les TGI relèvent du groupe d'étude n°4 => ils sont maintenus tous les deux
12	Millau Rodez	Le TGI de Millau relève du groupe d'étude n°1 et est le plus petit TGI du département => rattaché au TGI de Rodez, qui devient le seul TGI du département Le TGI de Rodez relève du groupe d'étude n°2 et se voit rattacher le TGI de Millau => maintien du TGI
13	Tarascon Aix-en-Provence Marseille	Les TGI relèvent du groupe d'étude n°4 => ils sont maintenus tous les trois
14	Listeux Caen	Les TGI relèvent du groupe d'étude n°4 => ils sont maintenus tous les deux
17	Rochefort Saintes Rochelle	Le TGI de Rochefort relève du groupe d'étude n°2, est le plus petit du département et est très proche géographiquement du TGI de la Rochelle => rattachement au TGI de la Rochelle Les autres TGI relèvent du groupe d'étude n°4 => ils sont maintenus tous les deux
19	Tulle Brive-la-Gaillarde	Le TGI de Tulle relève du groupe d'étude n°1 et est le plus petit TGI du département => rattaché au TGI de Brive-la-Gaillarde, qui devient le seul TGI du département L'établissement pénitentiaire, très important, situé sur le ressort du TGI de Tulle (Uzerche) est à mi-distance entre le TGI de Tulle (30 km et 33 minutes) et le TGI de Brive-la-Gaillarde (40 km et 33 minutes). Son existence n'est donc pas un obstacle au rattachement. Par ailleurs, le ressort de Brive-la-Gaillarde est plus important et plus dynamique démographiquement que celui de Tulle.
22	Dinan Guingamp	Le TGI de Dinan relève du groupe d'étude n°1 => rattaché au TGI de Saint-Malo, bien que celui-ci soit situé dans un autre département, pour cause de proximité géographique des deux ressorts et accord des acteurs judiciaires concernés. Il existe un précédent dans la cour d'appel de Colmar : le TGI de Colmar a en effet dans son ressort le TI de Sélestat situé dans le Bas-Rhin. Aux dires des chefs de cette cour d'appel, qui revendiquent le maintien du statu quo, cette situation ne pose pas de difficultés de fonctionnement au TGI de Colmar. Le TGI de Guingamp relève du groupe d'étude n°2, est très proche géographiquement du TGI de Saint-Brieuc et a une activité moindre => rattachement au TGI de Saint-Brieuc, lequel devient le seul TGI dans

		le département
	Saint-Brieuc	
24	Bergerac Périgueux	Les TGI relèvent du groupe d'étude n°4 => ils sont maintenus tous les deux
25	Montbéliard Besançon	Les TGI relèvent du groupe d'étude n°4 => ils sont maintenus tous les deux
27	Bernay Evreux	Le TGI de Bernay relève du groupe d'étude n°2, est proche géographiquement du TGI d'Evreux et a une activité moindre, de plus il n'a pas d'établissement pénitentiaire dans son ressort => rattachement au TGI d'Evreux qui devient le seul TGI du département
29	Morlaix Brest Quimper	Le TGI de Morlaix relève du groupe d'étude n°1 => rattaché au TGI de Brest, le plus proche géographiquement Les deux autres TGI relèvent du groupe d'étude n°4 => ils sont maintenus tous les deux
30	Alès Nîmes	Le TGI d'Alès relève du groupe d'étude n°1, mais son activité civile étant supérieure au seuil => maintien avec élargissement du ressort qui a recueilli le consensus de l'ensemble des acteurs judiciaires locaux. Le TGI d'Alès avec le nouveau ressort fait partie du groupe d'étude n°4. Le TGI de Nîmes relève du groupe d'étude n°4 => maintien du TGI
31	Saint-Gaudens Toulouse	Le TGI de Saint-Gaudens relève du groupe d'étude n°1 => rattaché au TGI de Toulouse, qui devient le seul TGI du département
33	Libourne Bordeaux	Le TGI de Libourne relève du groupe d'étude n°1, mais son activité civile étant supérieure au seuil => maintien avec élargissement du ressort qui a recueilli le consensus de l'ensemble des acteurs judiciaires locaux. Le TGI de Libourne avec le nouveau ressort fait partie du groupe d'étude n°4. Le TGI de Bordeaux relève du groupe d'étude n°4 => maintien du TGI
34	Béziers Montpellier	Les TGI relèvent du groupe d'étude n°4 => ils sont maintenus tous les deux
35	Saint-Malo Rennes	Les TGI relèvent du groupe d'étude n°4 => ils sont maintenus tous les deux Par ailleurs, le TGI de Saint-Malo va accueillir le TGI de Dinan (cf. plus haut)
38	Bourgoin-Jallieu Vienne Grenoble	Les TGI de Bourgoin-Jallieu et de Vienne relèvent du groupe d'étude n°3 => ils sont fusionnés en un lieu unique, dans un premier temps à Vienne, puis dans une autre commune du Nord-Isère (proposition des chefs de Cour) Le TGI de Grenoble relève du groupe d'étude n°4 => maintien du TGI
39	Dole Lons-le-Saunier	Le TGI de Dole relève du groupe d'étude n°1 et est le plus petit TGI du département => rattaché au TGI de Lons-le-Saunier, qui devient le seul TGI du département
40	Dax Mont-de-Marsan	Les TGI relèvent du groupe d'étude n°4 => ils sont maintenus tous les deux
42	Montbrison Roanne Saint-Etienne	Le TGI de Montbrison relève du groupe d'étude n°1 et est le plus petit TGI du département en termes d'activité => rattaché au TGI de Saint-Etienne, le plus proche géographiquement Le TGI de Roanne n'est pas le plus petit TGI du département en termes d'activité. Le ressort est sous l'influence de l'agglomération de Lyon (d'où la part relativement élevée de l'activité pénale dans totale) Le projet initial du ministère, tel que présenté par la garde des sceaux lors de son déplacement à Lyon le 16 nov. 2007, était de maintenir le TGI de Roanne en étendant son ressort par l'adjonction de 4 cantons actuellement situés dans le ressort du TGI de Montbrison (cantons de Noirétable, Boën, Feurs et Saint Georges en Couzan). Faute d'avoir pu dégager un consensus, la population de ces cantons étant davantage tournée vers Saint-Etienne que vers Roanne, le TGI a été maintenu sans extension de ressort. Le TGI de Saint-Etienne relève du groupe d'étude n°4 => maintien du TGI
44	Saint-Nazaire Nantes	Les TGI relèvent du groupe d'étude n°4 => ils sont maintenus tous les deux
45	Montargis Orléans	Les TGI relèvent du groupe d'étude n°4 => ils sont maintenus tous les deux
47	Marmande Agen	Le TGI de Marmande relève du groupe d'étude n°1 et est le plus petit TGI du département en termes d'activité => rattaché au TGI d'Agen, qui devient le seul TGI du département
49	Saumur Angers	Le TGI de Saumur relève du groupe d'étude n°1 et est le plus petit TGI du département en termes d'activité => rattaché au TGI d'Angers, qui devient le seul TGI du département
50	Avranches Coutances Cherbourg-Octeville	Le TGI d'Avranches relève du groupe d'étude n°1 et est le plus petit TGI du département en termes d'activité => rattaché au TGI de Coutances, le plus proche géographiquement Le TGI de Coutances relève du groupe d'études n°2 et se voit rattacher le TGI d'Avranches => maintien du TGI Le TGI de Cherbourg-Octeville relève du groupe d'étude n°4 => maintien du TGI
51	Châlons-en-Champagne Reims	Les TGI relèvent du groupe d'étude n°4 => ils sont maintenus tous les deux
54	Briey Nancy	Le TGI de Briey relève du groupe d'études n°2 et est fort éloigné du TGI de Nancy => maintien du TGI Le TGI de Nancy relève du groupe d'étude n°4 => maintien du TGI
55	Verdun Bar-le-Duc	Les deux TGI du département relèvent du groupe d'étude n°1, les deux juridictions ayant quasiment la même activité. Tous les deux ont dans leur ressort un établissement pénitentiaire de taille très importante. Par ailleurs, la création récente d'une gare TGV à mi-distance de Verdun et de Bar-le-Duc et qui met Paris à une heure de train est susceptible de dynamiser de la région => maintien des deux TGI.
56	Vannes Lorient	Les TGI relèvent du groupe d'étude n°4 => ils sont maintenus tous les deux
57	Sarreguemines Thionville Metz	Les TGI relèvent du groupe d'étude n°4 => ils sont maintenus tous les trois
59	Hazebrouck Cambrai Dunkerque Douai Avesnes-sur-Helpe Valenciennes Lille	Le TGI d'Hazebrouck relève du groupe d'étude n°1 et est le plus petit TGI du département en termes d'activité => rattaché au TGI de Dunkerque le plus proche géographiquement Les autres TGI relèvent du groupe d'étude n°4 => ils sont maintenus tous les six
60	Compiègne Senlis Beauvais	Les TGI relèvent du groupe d'étude n°4 => ils sont maintenus tous les trois
61	Argentan Alençon	Le TGI d'Argentan relève du groupe d'études n°1 et est le plus petit TGI du département en termes d'activité, mais présence à Argentan du 15 ^{ème} plus important établissement pénitentiaire de France => maintien du TGI Le TGI d'Alençon relève du groupe d'étude n°2. Ce n'est pas le plus petit TGI du département => maintien du TGI
62	Saint-Omer Béthune Arras Boulogne-sur-Mer	Le TGI de Saint-Omer relève du groupe d'étude n°2 et comporte dans son ressort le 24 ^{ème} plus important établissement pénitentiaire => maintien du TGI Les autres TGI relèvent du groupe d'étude n°4 => ils sont maintenus tous les trois
63	Riom Clermont-Ferrand	Le TGI de Riom relevant du groupe d'étude n°1 et plus petit TGI du département => rattaché au TGI de Clermont-Ferrand, qui devient le seul TGI du département

64	Bayonne Pau	Les TGI relèvent du groupe d'étude n°4 => ils sont maintenus tous les deux
67	Saverne Strasbourg	Le TGI de Saverne relève du groupe d'étude n°1, mais la progression démographique estimée de son ressort lui faisant atteindre 235 000 habitants en 2030 => maintien du TGI Le TGI de Strasbourg relève du groupe d'étude n°4 => il est maintenu
68	Colmar Mulhouse	Les TGI relèvent du groupe d'étude n°4 => ils sont maintenus tous les deux
69	Villefranche-sur-Saône Lyon	Les TGI relèvent du groupe d'étude n°4 => ils sont maintenus tous les deux
70	Lure Vesoul	Le TGI de Lure relève du groupe d'étude n°1 et est le plus petit TGI du département en termes d'activité => rattaché au TGI de Vesoul, qui devient le seul TGI du département
71	Macon Chalon-sur-Saône	Les TGI relèvent du groupe d'étude n°4 => ils sont maintenus tous les deux
73	Albertville Chambéry	Les TGI relèvent du groupe d'étude n°4 => ils sont maintenus tous les deux
74	Bonneville Annecy Thonon-les-Bains	Les TGI relèvent du groupe d'étude n°4 => ils sont maintenus tous les trois
76	Dieppe Havre Rouen	Les TGI relèvent du groupe d'étude n°4 => ils sont maintenus tous les trois
77	Fontainebleau Melun Meaux	Les TGI relèvent du groupe d'étude n°4 => ils sont maintenus tous les trois
79	Bressuire Niort	Le TGI de Bressuire relève du groupe d'étude n°1 et est le plus petit TGI du département en termes d'activité => rattaché au TGI de Niort, qui devient le seul TGI du département
80	Péronne Abbeville Amiens	Les TGI de Péronne et d'Abbeville relèvent du groupe d'étude n°1 => rattachés au TGI d'Amiens, qui devient le seul TGI du département
81	Castres Albi	Le TGI de Castres relève du groupe d'étude n°4 => il est maintenu Le TGI d'Albi relève du groupe d'étude n°1, mais son activité civile étant nettement au-dessus du seuil et
83	Draguignan Toulon	Les TGI relèvent du groupe d'étude n°4 => ils sont maintenus tous les deux
84	Carpentras Avignon	Les TGI relèvent du groupe d'étude n°4 => ils sont maintenus tous les deux
85	Sables-d'Olonne Roche-sur-Yon	Les TGI relèvent du groupe d'étude n°4 => ils sont maintenus tous les deux
88	Saint-Dié-des-Vosges Epinal	Le TGI de Saint-Dié-des-Vosges relève du groupe d'étude n°1 et est le plus petit du département => rattaché au TGI d'Epinal, qui devient le seul TGI du département
89	Sens Auxerre	Les TGI relèvent du groupe d'étude n°4 => ils sont maintenus tous les deux
971	Basse-Terre Pointe-a-Pitre	Les TGI relèvent du groupe d'étude n°4 => ils sont maintenus tous les deux
974	Saint-Pierre Saint-Denis-de-la-Réunion	Les TGI relèvent du groupe d'étude n°4 => ils sont maintenus tous les deux

L'accompagnement de la réforme

Une réforme de la carte judiciaire ne s'arrête pas à partir du moment où les autorités ont élaboré et appliqué leurs critères pour décider quelles juridictions subsisteraient et quelles autres devront être supprimées. Une fois ces décisions prises, un important travail d'accompagnement de la réforme doit être mis en place, non seulement pour gérer le transfert des personnels mais aussi pour assurer une continuité de la justice tout au long de la phase de transition. Enfin, il s'agit également pour le secteur judiciaire de considérer et d'appuyer certaines méthodes et structures qui viendront adoucir la contraction de l'implantation judiciaire territoriale.

Quelques aspects logistiques

Le volet immobilier

Pour ce qui concerne l'immobilier, une meilleure planification aurait pu sans doute permettre d'éviter à la France ce qui a été appelé un « gâchis immobilier » de part l'abandon de certaines structures pour lesquelles des sommes considérables avaient été investis auparavant (notamment pour ce conformer aux réglementations relatives à l'accessibilité des personnes handicapées).

Nous mettons ainsi en avant la méthode croate, basée sur une projection de long terme des structures immobilières : un calendrier clair a ainsi été établi par le Ministère de la Justice, le délai final pour la fusion effective des tribunaux a été fixé à 2019. Le processus a été volontairement conçu comme progressif. En effet, le gouvernement a distingué trois phases dans le processus de rationalisation de la carte judiciaire.

- Les cinq premières années, les fusions permettront d'épargner des fonds d'investissement immobiliers, autrement dit, les tribunaux condamnés à disparaître ne seront plus rénovés, de même pour le nouveau matériel.

- Dans les 10 ans après le début de la réforme, des fonds supplémentaires seront attribués à la construction d'annexes aux tribunaux existants pour les tribunaux destinés à absorber d'autres entités.
- Enfin, au bout de 15 ans de réforme, on attribuera les fonds aux fusions nécessitant la construction de nouveaux bâtiments.

Ainsi, commencer le plus tôt possible une planification matérielle permet de maximiser les retours sur investissement et ne pas « perdre » des ressources dans des bâtiments ou matériels destinés à être supprimés. Sur le long terme, la Croatie et surtout le Portugal mettent en avant le fait que de favoriser le maintien des structures appartenant à l'Etat ou ne nécessitant que peu de modernisation s'avère plus économique sur le long terme.

L'adoption d'outils de gestion communs

La Croatie a également décidé dans un premier temps de mettre en commun le fonctionnement, à travers les moyens non-judiciaires, comme par exemple les services administratifs ou financiers. C'est dans un second temps seulement que la fusion sur le terrain aura lieu, c'est-à-dire que le transfert physique massif des juges d'un tribunal. Un besoin souligné par une analyse danoise post-réforme : *the internal focus was primarily on the process of settling down and establishing new routines and procedures as well as the massive task of moving personnel, files and equipment from the old judgeships to the new locations* .

De même, le transfert des dossiers s'est révélé d'une difficulté différente selon que les juridictions utilisaient les mêmes systèmes de classification ou logiciels informatiques. Le fait, par exemple, qu'une chaîne informatique unique « Cassiopée » ait été mise en place en France pour remplacer les applications pénales dans les tribunaux a contribué, malgré quelques problèmes techniques, à faciliter grandement la continuité du travail des juridictions

Dès lors, une fusion progressive des différents services (administratifs, financiers) permettrait une fusion effective plus fluide, le transfert du personnel juridique devant intervenir le plus tardivement possible. Le développement des méthodes et d'outils communs de travail et de communication est un simplificateur évident pour faciliter les fusions des tribunaux et éviter une période transitoire chaotique.

Multiplier les phases expérimentales, à tous niveaux (administratif, matériel, de personnel) permettrait d'avoir un retour empirique et pouvoir ajuster la réforme en fonction des

observations faites. Le Portugal a ainsi appliqué sa réforme à trois cantons avant de décider de mettre la réforme en pause afin de s'occuper en premier de la réforme processuelle, pour que la réorganisation de la justice se fasse main dans la main avec la réforme de la carte judiciaire. Ces études de terrain permettraient également de prévoir de manière plus précise les coûts réels de la réforme.

Il faut donc accompagner la suppression des implantations juridiques mais il s'agit également, en référence au principe de proximité de la justice et des justiciables de développer des mesures « palliatives » à la fermeture des tribunaux afin que certains territoires ne deviennent pas des « déserts judiciaires ».

Une présence judiciaire renouvelée

Pour les territoires ayant perdu leur tribunal ou cour, de nouvelles façons de rendre la justice peuvent se mettre en place afin de pallier les fermetures des implantations. Ces nouvelles méthodes, sans vocation à remplacer la présence d'un tribunal, permettent toutefois au justiciable de maintenir une certaine proximité avec leur justice. A cette fin nous observons la développement de structures « parajudiciaires » ainsi qu'une utilisation accrue des nouvelles technologies de communication.

Des structures flexibles ou parajudiciaires

Ces moyens alternatifs éviteraient au justiciable de se déplacer au tribunal sans pour autant renoncer à faire valoir ses droits. Outre les moyens alternatifs de règlement des conflits qui peuvent éviter de se déplacer au tribunal, de nouvelles structures ont été mises en place dans certains pays afin d'éviter des déserts judiciaires.

Les Pays-Bas ont ainsi opté pour l'option d'emplacements secondaires dans chaque tribunal de district et chaque cour d'appel. Ces emplacements de travail sont situés dans de grandes concentrations de population. Il s'agit en fait d'unité administrative avec des services administratifs de gestion et d'autres d'accueil et de relation avec le public. Ainsi, les arrondissements disposeront d'un bureau principal où les fonctions administratives seront centralisées. D'autre part, un certain nombre de lieux secondaires où les juges pourront tenir les audiences et rédiger les jugements seront implantés sur le territoire.^{xlii} Cette logique permet de concilier une exigence de concentration des moyens et des compétences avec le maintien de

l'accessibilité à la justice. Dans ces emplacements locaux, un large éventail de matière sera traité (droit social, droit pénal...). Le Parlement a réussi à assurer que le traitement des cas les plus courants sera effectué dans les emplacements locaux et donc accessible facilement aux citoyens.^{xliii} Cela pose la problématique de l'organisation entre le tribunal central et les emplacements secondaires. Cette offre pourra être conditionnée par la distance au tribunal de district et les difficultés éventuelles d'accès à l'emplacement principal.^{xliiv}

Ce système d'emplacements secondaires est très similaire au système français d'audience foraine. Les audiences foraines visent à régler les litiges du quotidien, notamment en matière familiale. L'organisation des audiences foraines prévoit pour toute juridiction, la possibilité de tenir des audiences foraines en dehors de la commune où elles ont leur siège et en toute matière. L'organisation de ces audiences est une faculté qui appartient aux chefs de cour. Leur organisation repose donc exclusivement sur l'investissement des magistrats et des personnels et génère un certain nombre de contraintes puisqu'elles obligent magistrats et greffiers à se déplacer avec leurs dossiers. De plus, les lieux qui accueillent les audiences foraines doivent être aménagés en conséquence : outils informatique, dispositif de sécurité... Selon le syndicat de la magistrature, elles « *représentent pour des magistrats déjà surchargés, un effort considérable. D'autant plus qu'elles se tiennent très souvent sans greffier et dans des conditions difficiles* ».

Ainsi les espoirs placés dans cette solution ont parfois été déçus : l'organisation matérielle des audiences foraines, leur coût, la contrainte qu'elle représente, compte tenu des distances, pour des magistrats et des greffiers déjà très occupés, ainsi que le fait qu'elles nécessitent la présence d'un minimum d'auxiliaires de justice ont eu souvent raison des initiatives des juridictions. À Niort par exemple, comme dans plusieurs autres lieux, les audiences foraines à l'ancien TGI de Bressuire ont été abandonnées, compte tenu des difficultés pratiques qu'elles généraient : manque d'effectif, temps de trajet, lieux inadaptés, absence de système de sécurité...

Pourtant, elles donnent satisfaction là où elles ont été maintenues. À l'inverse, là où elles ont été supprimées après quelques tentatives, on constate parfois une dégradation de l'accès à la justice. Le ministre de la justice doit donc appeler à faire davantage d'effort afin de mobiliser des moyens pour lever les obstacles matériels qui pourraient conduire les chefs de cour à renoncer à organiser ces audiences foraines.

En plus d'audiences foraines, la France a également entrepris de mailler son territoire avec des structures « parajudiciaires ». La France a lancé la création des maisons de la justice et

du droit (MJD) « *nouvelle génération* », concept déjà existant puisque la première génération visait à assurer une présence judiciaire de proximité dans les zones urbaines sensibles. Ici, leur champ a été étendu aux zones rurales isolées, pour éviter les déserts judiciaires. Les maisons de la justice et du droit (MJD) fournissent des services d'information, d'orientation, de consultation juridique. Elles regroupent différents acteurs (magistrats, éducateurs, travailleurs sociaux, avocats...) et répondent à la petite délinquance quotidienne (actions de prévention, d'insertion et de réinsertion, mesures alternatives aux poursuites pénales) et aux petits litiges civils (logement, consommation, surendettement), en proposant des solutions à l'amiable (une conciliation, une médiation). Les MJD « nouvelle génération » peuvent accueillir des audiences foraines comme nous l'avons déjà vu et sont progressivement équipées de points « visio-justice ».

Entre 2010 et 2012, 16 maisons de la justice et de droit ont été créées en plus des 133 déjà existantes. Cependant leur création ne dépend pas seulement de la volonté du ministère de la justice. Elle repose sur des conventions, signées par l'ensemble des partenaires de la structure : le préfet de département, le maire du lieu, les chefs de juridiction, le président du conseil départemental de l'accès au droit, etc. Qui plus est, leur financement implique également des acteurs externes au ministère de la justice, qui souffrent eux aussi de contraintes budgétaires de plus en plus importantes. L'État supporte le premier équipement de la structure, les éventuels travaux d'aménagement et l'éventuelle mise à disposition de personnels judiciaires, en revanche les frais de fonctionnement pèsent sur les collectivités territoriales. En outre, ce sont les collectivités territoriales, qui fournissent le bâtiment, et, le plus souvent, une part importante du personnel. Beaucoup s'inquiètent du transfert de la prise en charge financière d'une présence judiciaire de proximité de l'Etat central et de son ministère de la justice aux collectivités territoriales

Bien qu'utiles, ces structures complémentaires n'ont pas vocation à remplacer les juridictions : ce ne sont qu'un moyen d'accès au droit ou d'accessibilité à la justice par l'information ou par le traitement non-juridictionnel des litiges. Il ne s'agit en aucun cas pour les structures d'accès au droit, de se substituer au juge.

Afin de remédier à la fermeture d'une implantation judiciaire, des structures plus légères, dont requérant moins de ressources humaines et budgétaires peuvent être implantés pour rendre le droit (emplacement secondaire, audience foraine). Un investissement budgétaire du ministère de la justice doit être prévu dès le départ dans le développement approprié et le soutien logistique et financier de ces structures qui présentent un grand potentiel mais souffrent actuellement d'un manque de moyens. Le développement de ces

structures doit être accompagné et facilité par la mise en place d'outils relevant des nouvelles techniques d'information et de communication.

L'utilisation des nouvelles technologies

L'utilisation accrue des nouvelles technologies de communication dans le secteur judiciaire, ou développement de la e-justice, est promise à un développement accru dans les années à venir.

« L'une des raisons qui pouvaient justifier de faire primer l'exigence de rationalisation de la justice sur celle de proximité était que les « nouveaux moyens de communication permettent d'appréhender de façon différente la distance qui peut séparer le justiciable, le professionnel du droit du lieu judiciaire où la décision judiciaire peut être rendue »¹ (ENCJ Project Team, « Judicial Reform in Europe).

Au Danemark, depuis 2009 déjà plusieurs pans de la e-justice ont été mis en œuvre. C'est le cas par exemple de la digitalisation et de l'automatisation des cadastres. Tout est désormais centralisé dans une seule instance et disponible électroniquement au travers d'un portail internet. De ce fait, un grand nombre d'affaires simples dans ce domaine seront traités de façon entièrement automatique permettant une réduction substantielle des délais de traitement sans faire appel à un tribunal « réel ». Cet exemple d' « electronic case processing » est montré comme un moyen de gagner du temps et de l'argent à la fois pour le justiciable et pour la justice. Il a d'ailleurs également été mis en place en Croatie qui a elle aussi numérisé son cadastre. Ainsi, les litiges liés à la propriété foncière, qui constituaient 19% des affaires non-résolues en 2007 ont pu être tous résolus plus rapidement.

Cependant, ce procédé n'est pas généralisable à tous les domaines, une réflexion préalable sur quels domaines de la justice peuvent être électronisés/automatisés serait intéressante à faire en amont pour les pays désirant modifier leur carte judiciaire.

Une utilisation plus large peut être faite en revanche de la visioconférence, beaucoup des pays étudiés ont mis en avant les avantages de tels procédés. Ainsi après une expérimentation réussie au Danemark, ce dernier compte équiper tous ses districts mais également un certain nombre de prisons pour faciliter l'examen des peines dans le cadre de son « Video 3 project ». La visio est déjà utilisée pour certaines affaires pénales afin de faire participer des témoins et suspects.

En France, en matière pénale, l'utilisation de la visioconférence est autorisée dans plusieurs hypothèses :

- auditions, confrontations et interrogatoires lorsque les nécessités de l'enquête ou de l'instruction le justifient ;
- présentation aux fins de prolongation de garde à vue ou de retenue judiciaire
- audiences relatives aux contentieux de la détention provisoire ;
- audition des témoins, des parties civiles et des experts à l'audience ;
- comparution du prévenu devant le tribunal correctionnel, si celui-ci est détenu ;
- comparution des condamnés devant les juridictions d'application des peines.

On constate donc une mise en place de la visioconférence selon des modalités très proches entre pays. Le Portugal projette ainsi la création de « sections de proximité » susceptibles de compenser la fermeture des petits tribunaux en proposant des services d'aide judiciaire en ligne, accompagné par un service de vidéoconférence.

La France a mis en place les CVJ, les points de « contact visio-justice », des bornes d'accueil administratif virtuel, équipées d'un accès à Internet, pour permettre au citoyen de faire certaine demande ou requête, consulter des informations directement à l'écran, recevoir des documents, les signer et dialoguer avec un correspondant à distance grâce à une *webcaméra*. La borne « *utilisateur* » est installée dans un point d'accès au droit (mairie, maison de la justice et du droit...). Elle est reliée à une borne « *expert* », localisée au tribunal.



À l'heure actuelle, 15 bornes « *visio-justice* » sont installées sur le territoire. Elles équipent les tribunaux d'instance, les mairies et progressivement les maisons de la justice et du droit « *nouvelle génération* »². Leur coût unitaire est d'environ 30 000 euros.

Si théoriquement ces outils sont fonctionnels et utiles, pour l'instant, ces outils ne semblent pas être beaucoup utilisés. Les personnes chargées de faire fonctionner ces appareils ont fait valoir que ces bornes sont coûteuses et difficiles à réparer, d'autant qu'elles sont souvent installées dans des zones éloignées des entreprises de maintenance appelées à intervenir. De plus, en pratique, l'utilisation de ces outils est loin d'être évidente : placées dans les zones isolées, ou rurales, leur utilisation par des citoyens fragiles (affaires de tutelle, de

surendettement...) ou peu familiers des nouvelles technologies n'est pas si aisée. Ils ont donc besoin d'une assistance à l'utilisation de ces bornes donc du personnel spécial.

Enfin, certains s'inquiètent de la déshumanisation de la justice par ces méthodes ou de la perte de son caractère solennelle. Elle pose également des questions quant au respect du droit à la défense quand des personnes qui ne s'expriment pas aisément peuvent être d'autant plus « handicapées » par un environnement technologique non familier. La question pratique, lors de procès, de la situation de l'avocat, près du juge ou près de son client, pose également question en plus d'un souci évident de confidentialité des transmissions.

Enfin le thème de la transmission électronique des documents juridiques est repris par tous. Permettant par exemple pour les avocats de prendre connaissance du dossier de son client, ou de faire parvenir des documents sans avoir à se déplacer au tribunal.

Ainsi en France, par exemple, en matière juridictionnelle, la transmission de documents peut désormais s'effectuer par voie électronique « Les envois, remises et notifications des actes de procédure, des pièces, avis, avertissements ou convocations, des rapports, des procès-verbaux ainsi que des copies et expéditions revêtues de la formule exécutoire des décisions juridictionnelles peuvent être effectués par voie électronique ». Ainsi « toute la mise en état du dossier se fait par voie électronique, sans présence des avocats qui viennent seulement plaider leurs affaires ». En matière pénale, une loi de 2007 prévoit plusieurs dispositions spécifiques permettant l'utilisation de ces technologies, notamment la délivrance des copies des dossiers d'instruction, leur envoi par courrier électronique et la notification d'actes aux avocats par courrier électronique.

Pareil développement est actuellement en cours en Croatie avec la mise en place d'un système informatique de gestion des affaires « *Integrated Case Management System* ». Introduit dans plusieurs tribunaux dès la fin de l'année 2010 après une période d'essai dès janvier 2007 tous les tribunaux devaient être équipés pour 2012.

Les nouvelles technologies permettent indéniablement une réduction des besoins de déplacement autrement dit permettent la déterritorialisation de la justice, ce qui permet en retour d'atténuer les conséquences des suppressions de tribunaux. Si ces solutions détiennent un potentiel certain, il faut encourager leur développement par des politiques budgétaires, d'informations et de formation à la fois des personnels de la justice et des usagers potentiels.

Résultats et observations diverses

Si les réformes de cartes judiciaires ont été mises en place, c'est largement, comme nous l'avons vu, dans l'optique de rationalisation l'utilisation des ressources budgétaires et humaines de la justice, autrement dit afin de réaliser des économies. Comparer l'évolution du budget de la justice de chaque pays ne serait pertinent puisque ces derniers sont organisés de façon bien différente, il est en revanche important de voir si, déjà, les effets de ces réformes se font ressentir sur le fonctionnement de la justice. Dans ce cas, quels sont-ils ?

Des investissements et ajustements à prévoir

Comme nous l'avons vu, les réformes étudiées s'inscrivent dans le processus de « New Public Management » qui met la rationalisation budgétaire au centre des décisions publiques. Cependant, qu'il s'agisse de l'accompagnement de personnel, du développement des méthodes alternatives de règlement des conflits, des structures flexibles ou parajudiciaires ou enfin des nouvelles technologies de communication, tous ces domaines requièrent, ne serait-ce au départ, des investissements financiers non négligeables.

Pourtant, la réussite ou non des réformes tient largement au soutien financier suffisant. Ainsi nous ne saurons trop recommandée de faire une étude d'impact poussée et détaillée afin que les ministères de la justice et du budget sachent exactement dans quoi ils s'engagent.

Le risque sinon est de commencer la réforme qui souffrira ensuite d'une large désorganisation faute de financement adéquat. Le Danemark a en effet rencontré de sérieux problèmes d'adaptation une fois la réforme mise de œuvre. Le manque évident de personnel a engendré un arriéré judiciaire sans précédent, un arriéré qui aurait pu être d'autant plus grave que la réforme de la police effectué au même moment avait désorganisé la remontée des affaires vers les tribunaux. *“As I mentioned above the partly failure of the implementation process has first and foremost been due to an inconsistency between the stated objectives and the available resources and competencies. “2008 also was the year where the financial crisis took off, and thus created a massive influx of economically related cases into the district court system, which has only*

worked to make the situation worse”.

Le même problème est retrouvé, dans une moindre mesure en France où les juridictions absorbantes n’ont pas retrouvé les effectifs d’origine des juridictions supprimées. À de nombreuses reprises ont été évoquées les situations de juridictions absorbantes qui n’avaient pas retrouvé les effectifs d’origine des juridictions supprimées. Les chiffres agrégés rapporteurs confirment le constat ainsi dressé : la réforme de la carte judiciaire a abouti, pour les tribunaux qu’elle a touchés, à une réduction des effectifs en juridictions, à hauteur de, entre 2008 et 2012, 1 % de l’effectif total des magistrats et à 2 % de celui des fonctionnaires. En revanche, dans les tribunaux touchés par la réforme, il correspond à une diminution du nombre de magistrats de 6,9 %, et de 9,1 % pour les fonctionnaires.

Cette diminution des ressources a affecté l’efficacité des juridictions persistances, une telle observation peut être faite en regardant le taux de couverture (rapport entre les affaires nouvelles et les affaires traitées la même année par la juridiction) des différents tribunaux. Ainsi pour les TI touchés par la réforme, leur taux de couverture a quelque peu progressé de 96,9 % à 98,6 %, mais ceci correspond à l’évolution moyenne constatée au niveau national. En revanche les TGI absorbants ont vu leur taux de couverture diminuer d’un peu plus d’1 % alors que le reste des TGI améliorerait ce même taux de plus d’un point (de 98,8 % à 99,9 %). Evidemment ce phénomène ne peut être que passager, il est encore trop tôt pour savoir s’il s’agit d’une période d’adaptation transitoire ou d’une réelle dégradation de la qualité de la justice.

Dans tous les cas, certaines solutions d’urgence pourraient être nécessaires comme au Danemark où la Court Administration avait pourtant dénoncé dès 2007 que la réforme était sous-financée: *“This is the last call for the courts. If the politicians and the government don’t grant a large sum of extra money to quell the growing case piles in the district courts we risk that the entire reform suffocates [...]”*

En 2009 le Parlement a donc décidé d’allouer près de 15 millions d’euros supplémentaires pour parer à l’immédiat pour réduire le nombre d’affaires en attente. Ce budget a largement servi à l’affectation temporaire de 200 fonctionnaires pour au moins un an dans les juridictions bouleversées par la réforme.

Cependant, toutes les difficultés n’ont pas encore été surmontées. Un besoin cruel de nouveaux fonds se fait sentir pour mener à bien plusieurs projets de développement des nouvelles technologies.

Le projet de « *Electronic data exchange in criminal cases* » a dû être mis en veille. En

outre, le projet de créer une base de données publique qui reprendrait toutes les décisions juridiques émises par les cours danoises est encore à la recherche de financement.

Les problèmes de financement se retrouvent en amont et en aval de la justice, il faut donc bien avoir à l'esprit toutes les implications financières qu'une réforme pourrait avoir afin de ne pas être confronté par la suite à de graves problèmes de fonctionnement.

Des résultats positifs déjà visibles

En revanche, des résultats positifs peuvent également être observés, tout d'abord en ce qui concerne la collégialité. Les tribunaux restants comptent désormais de plus grands effectifs permettant la collégialité : la comparaison, pré et post réforme pour la France est éloquentes : une grande majorité des juridictions supprimées comptaient 7 juges ou moins. Aujourd'hui, la plus petite juridiction compte au moins 15 juges.

Le relèvement de l'activité des juridictions

La rationalisation de la carte judiciaire a également permis un relèvement net de l'activité des tribunaux. Ainsi en France, un tiers des TI comptait moins de 500 affaires civiles nouvelles par an, il n'en restait plus que 2 dans ce cas, en 2011. Pour les TGI, alors qu'une dizaine enregistrait moins de 1 500 affaires civiles nouvelles par an, ceux qui ont fait l'objet d'un regroupement connaissent, en 2011, au minimum plus de 2 500 affaires nouvelles par an. La suppression et le regroupement de 55 tribunaux de commerce ont permis d'élever le nombre moyen d'affaires nouvelles au fond portées devant les juridictions commerciales de près de 950 à près de 1 400 par an¹. Certes, de nombreuses juridictions connaissaient encore des taux d'activité inférieurs à ceux des critères retenus pour la réforme de la carte judiciaire. Toutefois, le maintien de ces juridictions s'explique, pour la majorité, par la prise en compte d'autres critères mentionnés auparavant.

La spécialisation

Des effectifs plus importants et un niveau d'activité accru permettent ainsi une plus grande spécialisation des magistrats. Si les constats doivent être faits cas par cas, l'effet bénéfique de la réforme est sur ce point indéniable. Cette spécialisation vaut à la fois pour le personnel mais aussi pour l'organisation des juridictions. Ainsi à Lens, en France, le TI qui a absorbé deux autres tribunaux a pu spécialiser deux juges d'instance sur le contentieux des tutelles. Cette spécialisation a notamment permis d'unifier les méthodes suivies par les juges des tutelles. De même à Dunkerque, le TGI qui a absorbé un autre TGI a pu créer une troisième chambre civile dédiée à la famille, ce qui a permis de ramener les délais d'audience des affaires dans la norme nationale. Les exemples de cette plus grande spécialisation sont nombreux.

L'accès à la justice

Enfin, contrepied de la spécialisation, le principe de proximité : l'éloignement des juridictions a-t-il conduit certains justiciables à renoncer à saisir le juge ?

En France, un premier constat a pu être fait en regardant le taux de non comparution des justiciables ou celui des jugements rendus par défaut. Plusieurs entretiens ont mentionné 'une moindre comparution des justiciables lorsqu'ils étaient appelés devant le juge. Toutefois, les statistiques disponibles en la matière ne sont pas suffisamment renseignées pour vérifier ou invalider cette assertion.

Dans la majorité des cas, la nouvelle carte judiciaire n'a eu aucun impact sur le nombre d'affaires nouvelles dont était saisi le tribunal qui s'est substitué à ceux supprimés. Cette neutralité, sur ce point, de la réforme atteste de la pertinence des choix de localisation des implantations judiciaires.

Toutefois, dans d'autres cas, la suppression des tribunaux a eu pour conséquence une baisse de la demande de justice, alors même que celle-ci augmentait mécaniquement au niveau national. Tel est le cas pour les TI de Haute-Loire qui ont enregistré une baisse du nombre d'affaires nouvelles enregistrées de 21%. Pour les TGI absorbants, le nombre d'affaires nouvelles est inférieur, en moyenne, d'un peu plus de 5 % à ce qu'il était en 2009 dans l'ensemble formé par ces tribunaux et ceux qui ont été supprimés, 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.

Les conclusions se doivent être prudentes : il faudra voir si, dans les années qui suivent, cette différence se résorbe ou si le retard enregistré n'est pas réduit. Dans tous les cas, il est important de garder à l'esprit qu'une réforme de la carte judiciaire, comme tout bouleversement organisationnel de taille, entraîne des perturbations transitoires importantes. Il y a donc un travail de réflexion crucial à faire avant la réforme, un travail que nous espérons pouvoir faciliter avec ce rapport, mais ce n'est que plusieurs années plus tard qu'un Etat peut être en mesure de déclarer si oui ou non, sa réforme de la carte judiciaire fut un succès.

A l'heure actuelle, en France, la création d'un « *guichet unique de greffe* » est à l'étude, un guichet qui viserait à unifier, pour le justiciable, les greffes des différentes juridictions. Ainsi, dans un même ressort judiciaire, l'ensemble des démarches pourraient être accomplies auprès du greffe de la juridiction la plus proche, qui jouerait le rôle de correspondant unique en se chargeant ensuite d'adresser la requête au tribunal compétent, en informant le requérant de l'état d'avancement de son dossier et en assurant la communication de la décision ou l'enregistrement du recours. Elle suppose notamment une harmonisation des procédures en vigueur devant les juridictions, afin d'unifier les modes de saisine (requêtes, assignations...), ainsi qu'une poursuite de l'effort de dématérialisation des procédures. Cette proposition démontre en tout cas que la réforme de la justice est ne s'arrête jamais réellement.

Conclusions

Dans cette dernière partie, nous reprendrons les aspects qui nous ont semblé importants et qui pourraient se révéler utiles pour les pays qui envisagent de mener une réforme de leur carte judiciaire.

1. PREVOIR LES TRANSFERTS D'ACTIVITE

Des études d'impacts quant au transfert de l'activité des juridictions supprimées vers les juridictions absorbantes doivent être menées afin que les unités absorbantes ne pâtissent pas du phénomène de concentration.

2. ENVISAGER LE REDECOUPEGE DES RESSORTS JURIDIQUES

Des modifications de ressorts peuvent aller de pair avec la suppression de tribunaux pour juguler les transferts d'activités et arriver à des niveaux d'activité plus homogènes entre cours. Plus d'homogénéité entre cours signifie un degré spécialisation plus homogène entre juridiction et donc une justice de qualité plus homogène sur tout le territoire.

3. REFLECHIR SUR LA REPARTITION DU CONTENTIEUX

Une profonde réflexion sur la répartition du contentieux en général est nécessaire avant la mise en place d'une réforme de la carte judiciaire. Des études sur le volume de chaque type d'affaires et de sa progression temporelle devraient être menées avec en parallèle une réflexion sur le besoin de proximité des instances jugeant ces affaires. Une réorganisation de la répartition du contentieux en amont permettrait une première réorganisation de l'activité qui ne viendrait donc pas en contradiction avec la réorganisation ultérieure des implantations judiciaires.

4. CONSTITUER DES POLES SPECIALISATIONS / DIGITALISER CERTAINS DOMAINES

Certains domaines pourraient ainsi être regroupés dans des pôles spécialisés ou même dans des juridictions uniques : par exemple pour les affaires non liées à des emplacements géographiques précis tels les brevets, le droit du transport aérien ou maritime, la cyber criminalité ou le trafic humain) voire entièrement digitalisés (exemple des litiges par rapport au cadastre).

5. PRENDRE LE TEMPS DE LA CONSULTATION

La rapidité d'une réforme superficielle ou incomplète s'avère à long terme moins optimale qu'une réforme plus longue et laborieuse à mettre en place mais plus profonde et cohérente. Un vrai travail de réflexion ou, du moins, de concertation avec les personnels des institutions concernés est crucial, d'une part pour bénéficier d'une vision la plus large et innovatrice possible de la réforme mais surtout pour s'assurer qu'elle soit comprise et soutenue par les personnes qui seront chargées de la mettre en œuvre.

6. EVALUER LA DEMANDE DE JUSTICE PAR SECTEUR GEOGRAPHIQUE

Une analyse de l'activité des tribunaux tout d'abord en termes d'activité brute dans les différentes régions permet de savoir si un tribunal est vraiment nécessaire ou si la demande de justice est tellement faible que la fermeture d'une court ne sera pas traumatisante pour cette région.

7. EVALUER L'EFFICACITE DES JURIDICTIONS

Une évaluation de l'efficacité moyenne des juridictions en calculant le taux de couverture , le ratio nombre d'affaires/nombre de magistrats pour prévoir en conséquences les besoins humains des juridictions absorbantes en fonction du nouveau volume d'activité prévu. Cela permet également de voir quelle est la taille optimale d'une juridiction selon les différents niveaux d'efficacité observés.

8. CALCULER LES DISTANCES

Afin que la nouvelle carte soit la plus cohérente possible et pour que les justiciables ne soient pas inégaux en ce qui concerne l'accès à la justice, les distances physiques et temporelles entre communes et court de rattachement doivent être calculées et des distances maximales décidées. Les écarts à la distance moyenne doivent rester le plus raisonnable possible.

9. PRENDRE EN COMPTE LES INFRASTRUCTURES

En plus de calculer les distances, les autorités doivent faire attention à voir si le secteur géographique est bien desservi, non seulement en termes de voie de communication (route, autoroute) mais aussi par les transports en communs (bus, train) car se sont les personnes les plus fragiles (surendettement, tutelles, etc.) qui souvent utilisent ces moyens de transport. Cet aspect fait également partie du principe d'égal accès à la justice.

10. FAIRE DES PROJECTIONS

Une prise en compte des caractéristiques démographiques et socio-économiques est nécessaire pour construire une carte judiciaire pertinente sur le long terme. Pour cela, il s'agit de regrouper des données sur les évolutions des bassins démographiques et des activités qui ont lieu sur le territoire ou des spécificités de la population (zone économique active, zone à la population vieillissante, zone urbaine sensible) pour y prévoir les implantations judiciaires cohérentes (travail, tutelles, gestion des trafics ou de la petite délinquance). En effet, s'il faut évaluer la demande de justice brute, il faut également avoir à l'esprit que les zones les plus dynamiques d'aujourd'hui peuvent devenir les secteurs désertés de demain. Un juste arbitrage est à trouver entre le présent et le futur.

11. PRENDRE EN COMPTE LE PERSONNEL

Une réflexion intense sur l'accompagnement des personnels au sein des juridictions doit être menée. Cet accompagnement doit se faire à la fois dans la perspective de carrière de chacun en leur laissant une certaine latitude sur la réaffectation géographique qui leur conviendrait mais aussi en offrant un éventail le plus large possible d'options professionnelles quant à un éventuel changement de fonction.

12. DEVELOPPER DES OUTILS COMMUNS

Une fusion progressive des différents services (administratifs, financiers) permettrait une fusion effective plus fluide, le transfert du personnel juridique devant intervenir le plus tardivement possible. Le développement des méthodes et d'outils communs de travail et de communication est un simplificateur évident pour faciliter les fusions des tribunaux et éviter une période transitoire chaotique.

13. PREVOIR L'IMMOBILIER

Commencer le plus tôt possible une planification matérielle afin de maximiser les retours sur investissement et ne pas « perdre » des ressources dans des bâtiments ou matériels destinés à être supprimés. Favoriser le maintien des structures appartenant à l'Etat ou ne nécessitant que peu de modernisation (notamment pour ce qui est de l'accès des personnes à mobilité réduite, par exemple)

14. ENVISAGER UNE PHASE EXPERIMENTALE

Si possible, de multiplier les phases expérimentales, à tous niveaux (administratif, matériel, transfert de personnel) afin d'avoir un retour empirique et pouvoir ajuster la réforme en fonction des observations faites. Ces études de terrain permettraient également de prévoir de manière plus précise les coûts réels de la réforme.

15. ASSOCIER LES MOYENS ALTERNATIFS DE REGLEMENT

Des procédures simplifiées, individuelles ou collectives, où l'information judiciaire serait fournie par les institutions et qui se trouveraient moins coûteuses de part la non-présence d'un avocat ou par l'action collective permettrait d'inciter le justiciable, malgré la distance à faire valoir ses droits. La mise en place de la médiation ainsi que des campagnes d'information sur les démarches associées permettraient aux justiciables de trouver des solutions sans avoir nécessairement à se déplacer au tribunal.

16. DEVELOPPER DES INFRASTRUCTURES LEGALES PLUS LEGERES

Des structures plus légères, dont requérant moins de ressources humaines et budgétaires peuvent être implantées pour rendre le droit (emplacement secondaire, audience foraine) mais surtout pour offrir des conseils juridiques et des modes alternatifs de règlement des conflits afin d'éviter le déplacement à un tribunal.

17. EXPLOITER LES POSSIBILITES DES NOUVELLES TECHNOLOGIES

Les nouvelles technologies permettent de déterritorialiser la justice tout en l'accéléralant. Des moyens fiables et sécurisés de transmission d'information permettent aux justiciables de pouvoir consulter des spécialistes ou de recevoir l'expertise nécessaire sans nécessiter une infrastructure proche. Le besoin de se déplacer au tribunal pour les justiciables comme pour les avocats peuvent être drastiquement réduits.

18. FAIRE DES DIAGNOSTICS REGULIERS

Des rapports réguliers permettent de voir où en est la réforme, de saluer les aspects positifs mais surtout de déceler certains effets négatifs non prévus afin de pouvoir réagir le plus vite possible.

Bibliographie et références

Croatie

- Conclusion du Conseil de l'UE, Affaires Générales, Réunion N°2984, Décembre 2009.
- MADIR Jelena, « Développements récents de la réforme du système judiciaire en Croatie », in *Law in Transition*, Banque Européenne de Reconstruction et de Développement, 2011.
- PASQUIER Jérôme, Ambassadeur de France en Croatie, in *Etudes Européennes*, 19 mars 2012.
- IPA Twinning Project Fiche, "Renforcer l'efficacité de la justice en République de Croatie", Ministère de la Justice de Croatie, 2010.
- Stratégie de réforme judiciaire (2011-2015), Gouvernement de Croatie, Décembre 2010.
- "Qualité et accès à la justice (2009-2010)", rapport du Réseau Européen des Conseils de la Justice (www.encj.eu).
- Rapport de surveillance sur le chapitre 23, Commission Européenne, juin 2007.
- Rapport de surveillance, Commission Européenne, 12 octobre 2011.
- Trois rapports à l'UE, Gouvernement de Croatie (Mai 2011, Septembre 2011, Mars 2012).

- Site du Conseil de l'Europe (www.coe.int).
- Site de la Cour Constitutionnelle de Croatie (ww.usud.hr).
- Site du Gouvernement de Croatie (www.vlada.hr).
- Site de la procédure de médiation en Croatie (www.mirenje.pravosudje.hr/mediation)
- Site du Ministère de la Justice de Croatie (www.mprh.hr).
- Site du Bureau des Statistiques de Croatie (www.dzs.hr).
- Site de la Cour Suprême de Croatie (www.vsrh.hr).
- Site du Ministère des Affaires Etrangères en France (www.diplomatie.gouv.fr).
- Site du Fonds Monétaire International, rapport sur la Croatie, février 2012 (www.imf.org).
- Site de la Banque Mondiale – section Croatie (www.worldbank.org).

Danemark

- ANDERSEN Morten Sten, *La réforme des tribunaux – héritage institutionnel et évolutions modernes: une étude de cas de la réforme judiciaire au Danemark*, 2011.
- GADE Poul, *La justice au Danemark – Organisation judiciaire et procédure*, éditions Pulim, 2009.
- *Les tribunaux du Danemark : une organisation en développement*, Danmarks Domstol.
- *Focus sur les tribunaux danois*, Danmarks Domstole
- *Aperçu des projets actuels d'e-justice au Danemark*, Administration judiciaire danoise.
- Betænkning 1398 (2001), p. 15 « Rapport sur les Standing Structural Committee dans les tribunaux» (Betænkning fra Domstolens Strukturkommission), Domstolens Strukturkommission.
- www.domstol.dk

France

- CADIET Loïc, RICHER Laurent (sous la dir. de), *Réforme de la justice, réforme de l'Etat*, Paris, PUF, (Coll. Droit et Justice), 2003, 336 p.
- « La justice en réforme : où en sommes-nous ? », *Regards sur l'actualité* n° 374, La Documentation française, 2011, 88 p.
- « Dématérialisation des procédures : une révolution culturelle est nécessaire », entretien avec Guillaume Didier, magistrat, porte-parole du garde des Sceaux, et Gérard Sabater, membre du Conseil

national des barreaux, ancien bâtonnier de l'ordre des avocats au barreau de Draguignan, *La Semaine Juridique*, édition générale n° 8, 20 février 2008.

- MAK Elaine, « Mettre en balance la territorialité et la fonctionnalité : la spécialisation comme outil de réforme des juridictions aux Pays-Bas, en France et en Allemagne », *International Journal For Court Administration*, octobre 2008.
- *Systèmes judiciaires européens*, les études de la Cepej N°12, éditions du Conseil de l'Europe, France, 2010 (données de 2008).
- *L'accès à la justice en Europe*, les études de la Cepej N°9, éditions du Conseil de l'Europe, France.
- *L'utilisation des technologies de l'information et de la communication (TIC) dans les systèmes judiciaires européens*, les études de la Cepej N°7, éditions du Conseil de l'Europe, France.
- *Déclaration de Vilnius sur les défis et les opportunités pour la justice dans le climat économique actuel*, Réseau Européen des Conseils de la Justice.
- Travaux préparatoire de la mission pour la carte judiciaire (axes routiers et ferrés, distance entre RA, critères retenus pour les suppressions des TGI et TC, données statistiques figées, pourquoi supprimer le TGI de Rochefort, suppression du TGI de Millau, TI Apt- GD Pertuis, TI Prades et Céret, TI Toul et Lunéville, transports interurbains, Cartographie CA Grenoble, CE- Annexe 1 – note méthodologique).
- MARAIS A. et TIMBART O., *Annuaire statistique de la Justice - Édition 2008*, La Documentation française, Paris, janvier 2009.
- Mission d'audit de modernisation – *Rapport sur l'utilisation plus intensive de la visioconférence dans les services judiciaires*, établi par Marie-Louise SIMONI, Inspectrice générale de l'administration, Martine VALDES-BOULOUQUE, Inspectrice générale adjointe des services judiciaires, Dominique LUCIANI, Inspecteur des services judiciaires, Charles DIAZ, Contrôleur général - Inspection générale de la police nationale, Hervé SIMON, Colonel - Inspection de la gendarmerie nationale, juin 2006.
- Communiqué de presse, APFV Association des Petites Villes de France, Paris, 29 novembre 2007.
- Communiqué de presse, APFV Association des Petites Villes de France, Paris, 4 février 2010.
- BORVO COHEN-SEAT Nicole, et DÉTRAIGNE Yves (sénateurs), rapport d'information fait au nom de la commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du Règlement et d'administration générale (1) par le groupe de travail sur la réforme de la carte judiciaire (2), enregistré à la Présidence du Sénat le 11 juillet 2012, session extraordinaire de 2011-2012.
- « La réforme de la carte judiciaire », *Livre blanc – Bilan*, Union Syndicale des Magistrats, 2010.
- Contrôleur général des lieux de privation de liberté, *Avis relatif à l'emploi de la visioconférence à l'égard de personnes privées de liberté*, 14 octobre 2011.
- Site du Ministère de la Justice français (www.justice.gouv.fr).

Pays-Bas

Publications académiques

- BAUW, E. VAN DIJK, F. & VAN TULDER, F. 'Een stille revolutie? De gevolgen van de invoering van kostendekkende griffierechten', *NJB* 2010, p. 2528-2536.
- LANGBROEK, P. "Le management de la qualité dans l'organisation du système judiciaire aux Pays-Bas", in P.M. Langbroek (Ed.), *Le management de la qualité dans les tribunaux et les systèmes judiciaires au sein de huit Etats Membres du Conseil de l'Europe* (pp. 131-147), Strasbourg, éditions du Conseil de l'Europe, études de la CEPEJ.
- LANGBROEK, P., « Entre responsabilité et indépendance des magistrats : La réorganisation du système judiciaire des Pays-Bas », *Revue française d'administration publique*, Janvier 2008, n° 125, p. 67-79.
- VAN DEN ESTER F.W.H. et VAN DER DIJK, F., « La réforme de la carte judiciaire », *Trema*, n°4, 2011.
- VAN DER DOELEN, Frans, « Faire face à la crise dans le système judiciaire aux Pays-Bas », Lettre d'information de la CEPEJ n°7, Décembre 2010.

Articles de presse

- AFP, « Pays-Bas : Le gouvernement hollandais a remis sa démission à la reine » *Le Monde*, 23 avril 2012.

- "Le gouvernement néerlandais fixe la date des élections", *CNN*, 26 avril 2012.

Rapports

- CEPEJ, *Les systèmes judiciaires en Europe*, 2010, pp 101-104.
- Commission Van der Winckel, « Une justice de qualité grâce à des régions fortes, Rapport final », rapport commandé par le Conseil de la magistrature, 2006.
- ENCJ Projet de groupe, « La réforme judiciaire en Europe », Rapport 2011-2012, p 12.
- WRR (Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid), «L'avenir de la législation nationale », 12 novembre 2012. Rapport disponible sur le site Internet du Sénat néerlandais, consulté le 21 septembre 2012.
(http://www.eerstekamer.nl/behandeling/20031027/brief_van_de_minister_president/f=/vituikgp8yvi.pdf)

Sites Internet

- Site de la Cour d'appel de Paris, consulté le 1^{er} avril 2012
<http://www.ca-paris.justice.fr/index.php?rubrique=11088&ssrubrique=11107&article=16000>
- Site du Ministère de la Justice néerlandais, consulté le 18 avril 2012
<http://www.government.nl/issues/jurisprudence-and-legal-system-in-the-netherlands/the-dutch-court-system>
<http://www.government.nl/issues/jurisprudence-and-legal-system-in-the-netherlands/documents-and-publications/press-releases/2011/04/08/new-judicial-map-improves-the-efficiency-of-the-judicial-system.html>
- Site du Rechtspraak (www.rechtspraak.nl)
- Site du gouvernement néerlandais (Overheid), consulté le 1^{er} mai 2012
<http://www.internetconsultatie.nl/herzieninggerechtelijkekaart>.
- Site du Sénat néerlandais, consulté le 20 septembre 2012
http://www.eerstekamer.nl/wetsvoorstel/32891_wet_herziening_gerechtelijke#p0.

Portugal

- Ensaio para reorganização da estrutura judiciária, Direction Générale de l'Administration de la Justice, Janvier 2012.
- *Déclaration de Vilnius à propos des défis et opportunités du secteur judiciaire dans le contexte de crise économique*, Réseau Européen des Conseils de la Justice, juin 2011.
- *La justice administrative, support de l'amélioration de la gouvernance et du management* (SIGMA), OCDE.
- Les "julgados de paz": une nouvelle justice de proximité au Portugal, Pierre Guibentif, *Droit et société* 66/2007, 2007.
- Mémoire sur les politiques économiques et financiers et mémorandum technique de compréhension, Fonds Monétaire International (FMI), 17 mai 2011.
- www.dgaj.mj.pt
- www.portugal.gov.pt/en/ministries/ministry-of-justice

ⁱ Langbroek, P. "Quality Management in the judicial organisation in the Netherlands", in P.M. Langbroek (Ed.), *Quality Management in Courts and in the Judicial Organisations in 8 Council of Europe Member States* (pp. 131-147). Strasbourg: Council of Europe Publishing CEPEJ studies.

ⁱⁱ Morten Sten Andersen, *The Court Reform – Institutional Legacy and Modern Change, A case study of the Danish Court Reform*, 2011, p.9

ⁱⁱⁱ *Ibid.*, p.196

-
- ^{iv} Stratégie de réforme judiciaire pour la période 2011-2015, gouvernement croate (décembre 2010).
- ^v Screening report – Chapter 23, Commission Européenne, juin 2007.
- ^{vi} Stratégie de réforme judiciaire pour la période 2011-2015, gouvernement croate (décembre 2010).
- ^{vii} Madir Jelena, « Recent developments in judicial reform in Croatia », in *Law in Transition*, publication de la Banque Européenne de Reconstruction et de Développement, 2011.
- ^{viii} Annuaire Statistique de la Justice, Edition 2008, sous-direction de la statistique et des études
- ^{ix} Van den Ester F.W.H. et Van der Dijk, F., „La réforme de la carte judiciaire“ *Trema*, n°4, 2011, p 129.
- ^x Morten Sten Andersen, *The Court Reform – Institutional Legacy and Modern Change, A case study of the Danish Court Reform*, 2011, p.217
- ^{xi} Morten Sten Andersen, *The Court Reform – Institutional Legacy and Modern Change, A case study of the Danish Court Reform*, 2011, p.198
- ^{xii} Morten Sten Andersen, *The Court Reform – Institutional Legacy and Modern Change, A case study of the Danish Court Reform*, 2011, p.172
- ^{xiii} Morten Sten Andersen, *The Court Reform – Institutional Legacy and Modern Change, A case study of the Danish Court Reform*, 2011, p.177
- ^{xiv} Morten Sten Andersen, *The Court Reform – Institutional Legacy and Modern Change, A case study of the Danish Court Reform*, 2011, p.172
- ^{xv} Morten Sten Andersen, *The Court Reform – Institutional Legacy and Modern Change, A case study of the Danish Court Reform*, 2011, p.179
- ^{xvi} Van der Doelen, Frans, « Faire face à la crise dans le système judiciaire aux Pays-Bas », Lettre d’information de la cepej n°7, décembre 2010.
- ^{xvii} Site du Conseil de la magistrature : <http://www.rechtspraak.nl/>, consulté le 1^{er} avril 2012.
- ^{xviii} <http://www.internetconsultatie.nl/herzieninggerechtelijkekaart>, consulté le 1^{er} mai 2012.
- ^{xix} Lettre du Conseil de la magistrature au Ministre de la justice du 15 juillet 2008.
- ^{xx} Commission Van der Winckel, « Une justice de qualité grâce à des régions fortes, Rapport final » Commandé par le Conseil de la magistrature, 2006.
- ^{xxi} Lettre du Conseil de la magistrature au Ministre de la justice du 15 juillet 2008.
- ^{xxii} Ibid.
- ^{xxiii} www.mprh.hr (site Internet du Ministère de la Justice).
- ^{xxiv} Selon Duro Sessa, président de l’Association Professionnelle des Juges Croates (courriel du 1^{er} avril 2012).
- ^{xxv} Stratégie de réforme judiciaire pour la période 2011-2015, gouvernement croate (décembre 2010).
- ^{xxvi} Madir Jelena, « Recent developments in judicial reform in Croatia », in *Law in Transition*, publication de la Banque Européenne de Reconstruction et de Développement, 2011.
- ^{xxvii} www.mprh.hr (site Internet du Ministère de la Justice).
- ^{xxviii} Stratégie de réforme judiciaire pour la période 2011-2015, gouvernement croate (décembre 2010).
- ^{xxix} Stratégie de réforme judiciaire pour la période 2011-2015, gouvernement croate (décembre 2010).
- ^{xxx} Stratégie de réforme judiciaire pour la période 2011-2015, gouvernement croate (décembre 2010).
- ^{xxxi} Ibid.
- ^{xxxii} Ibid.
- ^{xxxiii} Selon Duro Sessa, président de l’Association Professionnelle des Juges Croates (courriel du 31 mars 2012).
- ^{xxxiv} Rapport périodique du gouvernement croate à propos de la réalisation des obligations issues du chapitre 23 des négociations, mars 2012.
- ^{xxxv} Courriel de M. Otto Nijhuis du 23 avril 2012.
- ^{xxxvi} Rapport périodique du gouvernement croate à propos de la réalisation des obligations issues du chapitre 23 des négociations, mars 2012.
- ^{xxxvii} Madir Jelena, « Recent developments in judicial reform in Croatia », in *Law in Transition*, publication de la Banque Européenne de Reconstruction et de Développement, 2011.
- ^{xxxviii} Ibid.
- ^{xxxix} Rapport périodique du gouvernement croate à propos de la réalisation des obligations issues du chapitre 23 des négociations, mars 2012.
- ^{xl} Calendrier fourni par Nikolina Mišković, juge au tribunal commercial de Rijeka (courriel du 14 février 2012).
- ^{xli} Dinan fait exception à cette règle, puisqu’il a été fusionné avec le TGI de Saint-Malo qui ne relève pas du même département, mais est plus près géographiquement.
- ^{xlii} Courriel de M. Philip Langbroek, Professeur, du 19 avril 2012.
- ^{xliii} Courriel de Michelle Möhl du 26 avril 2012.
- ^{xliv} Lettre du Conseil de la magistrature au Ministre de la justice du 13 juillet 2009.