

On ne sait où seront donc accueillis les justiciables, ni où travaillera le personnel de justice absorbant l'activité du TGI de GUINGAMP, le personnel de SAINT-BRIEUC étant déjà très à l'étroit.

On ne peut donc imaginer comment l'activité du TGI de SAINT-BRIEUC, qui va croître de plus de 60% (70% pour le seul contentieux civil) se déroulera, après l'absorption de GUINGAMP, dans des conditions correctes permettant d'assurer le suivi des procédures et des instructions dans des délais raisonnables.

Et l'on notera qu'aucune mesure n'est imposée par le décret en termes immobiliers ; et les crédits alloués au ministère de la justice dans le cadre de la loi de finances pour 2008 apparaissent notoirement insuffisants (voir le rapport d'information sur la carte judiciaire de la délégation de l'Assemblée nationale à l'aménagement et au développement durable du territoire, production n° 11, p. 42).

Le transfert du contentieux actuellement traité par le TGI de GUINGAMP au TGI de SAINT-BRIEUC ne pourra donc que conduire à un allongement de la durée moyenne des procédures, y compris en matière pénale, au détriment des justiciables.

A tous égards, l'atteinte au droit à un procès équitable apparaît disproportionnée.

L'annulation du décret en tant qu'il supprime le TGI de GUINGAMP est également encourue de ce chef.

E) Sur l'erreur manifeste d'appréciation entachant le motif tenant à la nécessaire spécialisation des magistrats.

XXIV.- La suppression contestée procède d'une erreur manifeste d'appréciation, tout d'abord, en ce que la ministre de la justice a cru pouvoir la justifier par la nécessaire spécialisation des magistrats au sein de juridictions plus importantes.

Le législateur a, en effet, répondu jusqu'à maintenant à la technicité de certains contentieux relevant de la compétence des tribunaux de grande instance en

réservant leur connaissance à un certain nombre de TGI spécialement désignés.

Cette solution a par exemple été retenue pour les litiges relatifs aux brevets d'invention (article L. 211-10 du code de l'organisation judiciaire), aux marques communautaires (article L. 211-11 du même code) ou aux déplacements illicites internationaux d'enfants (article L. 211-12).

En matière pénale également, une compétence territoriale dépassant le cadre de leur ressort a été reconnue à des tribunaux correctionnels spécialisés, ainsi qu'à leur parquet et à leurs juges d'instruction, pour connaître de la criminalité et de la délinquance organisées (article 706-74 du code de procédure pénale), de certaines infractions en matière économique et financière (article 704 du même code), ou en matière sanitaires (article 706-2), sans compter la compétence supplémentaire conférée au tribunal correctionnel de Paris en matière de terrorisme (article 706-17).

Il était loisible au Gouvernement de proposer au législateur l'extension de ce mécanisme à de nouvelles matières nécessitant, selon lui, une véritable spécialisation des juges appelés à en connaître.

Pour le reste, le contentieux commun et courant d'un tribunal de grande instance ne revêt pas une technicité ou une complexité telle qu'il nécessite une véritable spécialisation des magistrats.

Le décret attaqué procède donc à cet égard d'une première erreur manifeste d'appréciation, de portée générale, qui en justifie derechef l'annulation.

Cette erreur est encore plus certaine dans le cas particulier du tribunal de grande instance de GUINGAMP.

e) Sur l'erreur manifeste d'appréciation entachant, plus spécialement, la suppression du TGI de GUINGAMP et du TI de LANNION.

XXV.- Bien que le Conseil d'Etat n'exerce qu'un contrôle limité à l'erreur manifeste d'appréciation sur les choix opérés dans le cadre de l'organisation territoriale du service public de la justice, son examen n'en est pas moins

attentif, comme le prouve les motifs de l'arrêt *Ordre des avocats du barreau d'Avranches* précédemment évoqué :

« il ressort des pièces du dossier que si l'activité récente du tribunal de commerce de Granville, tant en matière de formalités qu'en matière contentieuse, a été notablement supérieure à celle de la plupart des autres tribunaux de commerce dont la suppression a été décidée, elle est néanmoins restée sensiblement inférieure à l'activité moyenne d'un tribunal de commerce au niveau national ; s'il était envisageable de maintenir une juridiction commerciale dans le Sud du département de la Manche, le regroupement des circonscriptions couvertes par les tribunaux de commerce de Granville et de Saint-Lô avec celle de Coutances a été motivé par la nécessité de donner au tribunal de Coutances un volume d'activité suffisant pour assurer à ce tribunal, après regroupement, un fonctionnement durable ; la présence à Coutances d'un tribunal de grande instance a permis de considérer que la mise en oeuvre des objectifs de rapprochement de la juridiction consulaire et de l'autorité judiciaire, d'une part, et d'accroissement de l'intervention du Parquet, d'autre part, y serait plus aisée qu'elle ne le serait à Granville, située à une trentaine de kilomètres du tribunal de grande instance d'Avranches ; l'éloignement du siège de la juridiction commerciale résultant, pour les personnes résidant au Sud de la Manche, du regroupement ainsi opéré, devrait être atténué par la création d'une antenne du greffe commercial dans le Sud du département afin d'assurer aux entreprises des facilités pour ce qui concerne les formalités du registre du commerce ; il ne résulte ainsi pas de l'ensemble ces circonstances que la décision de suppression du tribunal de commerce de Granville serait entachée d'une erreur manifeste d'appréciation ».

(CE Sect. 29 décembre 1999, n° 212404, p. 865-978).

Le Conseil d'Etat tient donc compte du volume d'activité de la juridiction supprimée, des avantages présentés par la juridiction de rattachement et des mesures permettant d'atténuer l'impact de la suppression (création par exemple d'une antenne du greffe commercial).

Au regard de ces critères, l'erreur manifeste d'appréciation devra en l'espèce être sanctionnée.

XXVI.- L'éloignement et l'engorgement du TGI de SAINT-BRIEUC militaient manifestement en faveur du maintien du TGI de GUINGAMP.

Il faut souligner qu'en terme démographique comme en terme de contentieux, le Tribunal de grande instance de GUINGAMP est la plus grande juridiction supprimée, plus importante d'ailleurs que beaucoup de TGI maintenus. Il s'agit en outre d'un des rares tribunaux de grande instance supprimés qui accueillait un tribunal pour enfants. La lettre du 19 décembre 2007 du bâtonnier au ministre de la justice démontre, chiffres non contestables à l'appui, que parmi les tribunaux supprimés, le TGI de GUINGAMP est celui dont le contentieux civil

est le plus important. Nombre de TGI maintenus possède un tribunal pour enfants, comme à GUINGAMP. Et le paradoxe résulte de ce que ce tribunal pour enfants a été créé en 2003 précisément pour désengorger celui de SAINT-BRIEUC. 500.000 euros ont été investis pour rénover le bâtiment qui accueille aujourd'hui ce tribunal et qui a été inauguré en septembre 2005.

Rien ne justifie donc la suppression de ce tribunal.

Et s'agissant des affaires pénales poursuivables en 2006, force est de constater que l'activité pénale du TGI de GUINGAMP est en croissance (+ 10%) et qu'il s'agit, sur ce plan encore, du plus important des TGI supprimés.

Il faut ajouter que pour des raisons totalement objectives, le maintien à GUINGAMP d'un TGI rencontre le soutien de l'immense majorité des acteurs de la justice (magistrats et avocats) ainsi que de la plupart des élus.

Sur le plan géographique, la ville de GUINGAMP est très bien située au bord de la voie expresse RENNES-BREST. Elle est facilement accessible, les principales villes de la nouvelle circonscription se trouvant aux extrêmes d'un triangle :

- MORLAIX à 45 kms de GUINGAMP
- LANNION à 35 kms de GUINGAMP
- ROSTRENEN et CARHAIX à 45 et 50 kms de GUINGAMP.

Les impératifs de proximité du Centre BRETAGNE sont donc respectés. Son accès est par ailleurs facilité par la présence d'une gare SNCF TGV (7 à 10 liaisons PARIS / jour) et d'un aéroport à LANNION (36 kms).

Sur le plan économique, l'agglomération de GUINGAMP (6 communes limitrophes soit 19.000 habitants) possède un pôle agro-alimentaire important (UNICOPA, DAUNAT, STALAVEN, groupe LE GRAET, aliments du bétail...). C'est une ville commerciale qui rayonne sur 40 kms.

Son équipement judiciaire actuel est tout à fait satisfaisant. Le palais de justice entièrement rénové abrite le TGI au centre ville (12 magistrats et 23 fonctionnaires). Le tribunal d'instance, le conseil des prud'hommes et le tribunal pour enfants sont situés à proximité. Le tribunal actuel en plein centre peut même supporter un agrandissement : derrière le palais (côté rue de la Pompe), une zone à usage de parking appartenant au domaine communal pourrait être cédé pour l'extension du tribunal, si cela était nécessaire.

Il convient en outre de souligner que le maintien d'un procureur de la République à GUNGAMP apparaît essentiel, compte tenu des fonctions toujours plus importantes données à ce magistrat dans les partenariats locaux tels que les groupes locaux de traitement de la délinquance ou les conseils locaux de sécurité et de prévention de la délinquance (article D. 2211-2 du code général des collectivités territoriales), dont le rôle a été renforcé par la loi n° 2007-297 du 5 mars 2007 relative à la prévention de la délinquance. L'implication de ce magistrat, essentielle dans le travail de collaboration entre élus, magistrats, forces de police ou de gendarmerie et travailleurs sociaux, risque en effet de diminuer, compte tenu de l'éloignement géographique.

Cet éloignement compliquera également les prolongations de garde à vue, une telle prolongation ne pouvant en principe être accordée qu'après présentation de la personne concernée au procureur de la République (article 77 du code de procédure pénale).

Compte tenu de la raréfaction prévisible du nombre d'avocats installé à proximité de GUNGAMP, il pourra également devenir difficile d'assurer les commissions d'office pour respecter le droit de la personne placée en garde à vue de s'entretenir avec un avocat (article 63-4 du code de procédure pénale).

Par ailleurs, en application de l'article 5 paragraphe 3 de la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales et des articles 803-2 et 803-3 du code de procédure pénale, le déferrement devant le juge doit intervenir dans le plus court délai possible à l'issue de la garde à vue (le jour même ou en cas de nécessité dans un délai maximal de 20 heures). A défaut, la personne placée en garde à vue doit être remise en liberté et citée à comparaître ultérieurement, sans avoir la garantie qu'elle se présentera effectivement. Lors de son audition par la délégation de l'Assemblée nationale à l'aménagement et au développement durable du territoire, le Syndicat Synergie-Officiers a précisé qu'il était à craindre que la remise en liberté à l'issue de la garde à vue soit de plus en plus privilégiée pour des raisons tenant à l'éloignement géographique et aux contraintes de transfert (*production n° 11*, p. 54).

Chaque transfert nécessite en effet d'organiser une escorte mobilisant trois policiers ou gendarmes, ce qui n'est pas toujours possible et présente un coût considérable. A cet égard, le rapport parlementaire précité indique :

« Ces escortes sont particulièrement coûteuses en temps et en personnel pour les forces de l'ordre, situation dénoncée de façon récurrente par les rapporteurs des crédits de la mission « sécurité » lors de l'examen des projets de loi de finances, sans que de véritables solutions soient mises en oeuvre. La police nationale a ainsi consacré 1 257 066 heures-fonctionnaires en 2005, soit l'équivalent de 807 postes, aux seules escortes et présentations tandis que la gendarmerie a consacré 1 813 348 heures-gendarmes en 2006 pour l'ensemble des opérations de

transfèrments et extractions (y compris escortes administratives et celles liées à l'hospitalisation).

Le général Parayre, directeur général de la gendarmerie nationale, a indiqué lors de son audition que l'impact des extractions était le plus sensible pour la gendarmerie, dans la mesure où ces tâches désorganisaient alors des brigades à petits effectifs : « lorsqu'une brigade de six personnes est sollicitée pour une escorte, il n'y a plus de surveillance dans la circonscription ».

Une circulaire de la gendarmerie, qui détermine les conditions d'exécution de ces missions, précise que toute escorte mobilise trois militaires pour assurer la sécurité de l'individu, celle du public et la présentation devant le magistrat ; l'un d'entre eux remplit les fonctions de chauffeur. Le recours à la visioconférence, pourtant envisagé depuis plusieurs années, reste encore au stade de l'expérimentation et se heurte à l'absence d'équipement dans les établissements pénitentiaires.» (production n° 5, p. 53).

Enfin, on ne peut que souligner l'impact économique de la suppression pure et simple du barreau de GUINGAMP-LANNION, barreau particulièrement actif et qui a marqué son désaccord complet, au-delà des préoccupations professionnelles de chacun d'entre eux.

Le bâtonnier Henri GRAÏC, bâtonnier du barreau de GUINGAMP-LANNION en 2007 dénonçait en novembre 2007 les décisions de la garde des sceaux en constatant qu'il s'agissait d' « *un gâchis complet, un gâchis judiciaire, un gâchis économique et un gâchis social* ».

En réalité, pour toutes les raisons évoquées ci-dessus, la suppression du Tribunal de grande instance de GUINGAMP procède d'une pure et simple erreur manifeste d'appréciation.

Il en va de même de la suppression du Tribunal d'instance de LANNION.

Cette suppression apparaît comme un défi à la réalité économique, industrielle et sociale de cette région.

LANNION est la deuxième ville du département des COTES D'ARMOR avec une population de 100.000 habitants dans le ressort de son tribunal d'instance, qui est pleine expansion.

La croissance économique et industrielle de cette région est un fait indéniable : la région est un pôle leader dans le domaine des télécommunications et des hautes technologies. LANNION regroupe désormais à elle seule 45% des activités françaises de recherche en télécommunications et fait partie des 17 pôles de compétitivité à vocation mondiale.

Les exposants produisent une « *analyse économique de la zone d'emploi de LANNION* » (décembre 2007) réalisée par la DRIRE de BRETAGNE, qui témoigne de l'exceptionnel dynamisme économique et industriel de ce territoire. On comprend dès lors mal comment la garde des sceaux peut simultanément supprimer tous services publics de la justice dans cette région. Il paraît inconcevable que seule demeure, dans la région de LANNION, une « *maison de la justice et du droit* », occupée pour l'essentiel par des associations, cette maison n'étant pas un tribunal et n'ayant aucune vocation à rendre la justice ou à dire le droit.

Le ressort du Tribunal d'instance de LANNION, qui compte donc désormais 100.000 justiciables, est plus important même que celui de GUINGAMP (80.000) où est implanté le TGI.

Et cette supériorité démographique s'accroît encore en période estivale où la population des villes côtières est multipliée par 4 ou 5.

Ici encore, l'erreur manifeste d'appréciation est caractérisée.

L'annulation de la suppression du Tribunal d'instance de LANNION s'impose.

f) **Sur l'erreur manifeste d'appréciation entachant la date d'effet retenue.**

XXVII.- En dernier lieu, la date retenue pour la suppression apparaît elle aussi entachée d'une erreur manifeste d'appréciation, compte tenu des contraintes immobilières.

Le rapport d'information sur la carte judiciaire établi par la délégation de l'Assemblée nationale à l'aménagement et au développement durable du territoire (*production n° 11*), indique à cet égard, en page 38 :

« Comme l'a souligné M. Rémy Heitz, directeur de l'administration générale et de l'équipement du ministère de la justice lors de son audition, les surfaces de locaux sont déjà insuffisantes dans certaines juridictions à effectifs constants, ce qui contraint magistrats et fonctionnaires à travailler dans des « algecos » de façon parfois durable. Le tableau ci-dessous récapitule le nombre de fonctionnaires et de magistrats travaillant dans des structures modulaires, qui s'établit au total à 357 personnes.

(...) La concentration des moyens judiciaires se heurtera donc nécessairement à la structure du parc immobilier existant et aux disponibilités foncières locales, ce

qui rend inéluctable une mise en oeuvre progressive de la réforme sur plusieurs années. M. Rémy Heitz a ainsi évalué à 5 ans la durée minimale pour réaliser dans sa totalité la réforme de la carte judiciaire. Le garde des sceaux, lors de la présentation de son budget devant la Commission des finances du Sénat, s'est d'ailleurs basée sur une durée de six ans pour évaluer la mise en oeuvre du volet immobilier de cette réforme. Plusieurs types de solutions devront être envisagés : extensions, constructions de nouveaux sites, prises à bail, montages avec les collectivités locales... »

Il apparaît donc que la mise en oeuvre du volet immobilier de la réforme, que le décret a omis de traiter, demandera au minimum six années. Pourtant, la suppression du TGI de GUINGAMP sera effective dès le 1^{er} janvier 2011 et pour le TI de LANNION dès le 1^{er} janvier 2010.

Il y a, par conséquent, tout lieu de penser que les effectifs supplémentaires dont le TGI de SAINT-BRIEUC aura nécessairement besoin pour traiter le contentieux qui lui sera transféré seront dans un premier temps installés dans des structures modulables, comme c'est déjà le cas à l'heure actuelle pour 127 magistrats et 230 fonctionnaires.

Cela n'est pas raisonnable, compte tenu notamment de l'image que l'institution judiciaire se doit de donner au public.

La continuité du service public pourrait même s'en trouver menacée.

Sans compter qu'au regard de la loi de finances pour 2008, le niveau des crédits alloués au ministère de la justice apparaît nettement insuffisant pour faire face aux enjeux immobiliers de la réforme dans un délai de six années :

« cela veut dire que la réalisation des projets lancés dans le cadre de la LOPJ [loi d'orientation et de programmation pour le justice de 2002] devait, indépendamment du retard enregistré, être poursuivie au-delà de la période initiale de programmation, c'est-à-dire après 2007, et donc se conjuguer avec la mise en oeuvre du volet immobilier de la réforme de la carte judiciaire. Dans le projet de loi de finances pour 2008, aucune provision spécifique n'a été prévue au titre de la réforme de la carte judiciaire. L'ensemble des crédits du titre V de l'action « soutien » s'élevait à 121 millions d'euros en crédits de paiement mais n'atteignait que 80 millions d'euros d'autorisations d'engagement pour lancer d'éventuelles nouvelles opérations, soit pour ces dernières une baisse de 100 millions d'euros par rapport à 2007 tirant les conséquences des difficultés du programme pour financer les opérations déjà engagées.

Sachant que les besoins de crédits liés à la seule mise en oeuvre du volet immobilier de la réforme de la carte judiciaire atteindront 83 à 140 millions d'euros par an, suivant que l'on prenne le bas ou le haut de la fourchette des estimations avancées, il est clair que le ministère de la justice devra dans les six prochaines années impérativement surmonter les difficultés rencontrées lors de l'exécution de

la LOPJ et être en mesure de doubler sa capacité d'engagement et de mobilisation de crédits de paiement. »

(rapport d'information parlementaire précité, production n° 11, p. 42)

Il aurait d'ailleurs été éminemment souhaitable que l'adoption du décret contesté soit précédée d'une étude d'impact précise.

A défaut, le Premier ministre aurait dû à tout le moins prévoir un délai plus long, permettant de trouver une solution pérenne aux problèmes immobiliers, avant que la suppression ne soit effective.

L'annulation est définitivement acquise.

g) Sur les frais irrépétibles.

XXVIII.- Enfin, il serait particulièrement inéquitable, dans les circonstances de l'espèce, de laisser à la charge de l'association les frais non compris dans les dépens qu'elle a dû exposer pour faire valoir ses intérêts.

L'Etat sera par conséquent condamné à lui verser, sur le fondement de l'article L. 761-1 du code de justice administrative, une somme de 4.000 €.

* *

*