



*Selon la légende de la ville d'Ys,
le roi Gradlon s'arrêta à l'Odet et
décida d'y fonder la ville de Quimper.*

*Hervez mojenn Kêr-Iz e reas ar roue
Grallon un ehan dirak an Oded ha
divirout diareañ kêr Gemner eno.*

Ordre des Avocats de Quimper

Urzh Alvokaded Kemper

Maison de l'Avocat / Ti an Alvokaded
7 rue du Palais - 29000 Quimper
Tel : 02 98 53 67 34 - Fax : 02 98 53 67 69
Courriel : ordre.quimper@avocat-conseil.fr



Palais de Justice – 29200 BREST
Tél. 02 98 44 31 84
Fax.02 98 43 08 02
ordre.avocats@barreaudebrest.fr

**LIVRE BLANC
DES BARREAUX DU FINISTERE
CONTRE LE PROJET DE CONSTITUTION D'UN TRIBUNAL DE
PREMIERE INSTANCE DEPARTEMENTAL**

PREAMBULE

Les Barreaux de QUIMPER et de BREST se sont émus du vote par le Sénat le 24 octobre 2017 d'une proposition de loi dite « d'orientation et de programmation pour le redressement de la justice » dont l'article 10 prévoit la création d'un seul tribunal de première instance départemental (TPID) ayant vocation, dans un premier temps, à remplacer les tribunaux d'instance et de grande instance, puis à étendre sa compétence à l'ensemble des juridictions de première instance.

Cette proposition s'inscrit dans le droit fil du programme du Président MACRON qui proposait « *dans un objectif de lisibilité ... la création, dans chaque département d'un tribunal de première instance qui fusionnera l'ensemble des tribunaux locaux spécialisés de première instance. Ce tribunal traitera de l'ensemble des matières dans les pôles dédiés : pénal, social, affaires familiales, commercial, civil...* »

Si, dans un premier temps, la crainte de voir les Cours d'Appel supprimées ainsi que la création des TPI était démentie par le gouvernement, nos instances représentatives recueillaient des informations différentes et contradictoires puisqu'il est apparu que le chantier restructuration et adaptation des territoires porterait non seulement sur les Cours d'Appel, mais également sur les Tribunaux de Première Instance.

Derrière le vocabulaire qui se veut apaisant pour éviter la révolte des barreaux se cache un réel détricotage des juridictions.

Ce projet de restructuration aura un impact désastreux en termes d'accès du justiciable au service public de la justice, mais aussi au regard de l'équilibre des deux bassins économiques et d'emploi distincts de BREST et de QUIMPER.

Les Barreaux du FINISTERE ont déjà été marqués par les réformes de la carte judiciaire en 2007 et 2012. Ces réformes ont fortement impacté le principe même de la proximité par la suppression du Tribunal de Grande Instance de Morlaix entraînant la fermeture de cabinets morlaisiens et de leurs bureaux secondaires de CARHAIX-PLOUGUER qui ont concentré leurs activités principales sur BREST.

Sur la même période, les tribunaux d'Instance de CHATEAULIN et de QUIMPERLE ont dû fermer leurs portes, privant les citoyens d'un accès à une justice de proximité.

Par ailleurs, le Pôle de l'Instruction a été installé à Brest privant le Sud du département du traitement local des affaires criminelles.

Ces réformes menées sans aucune concertation ont eu pour conséquence une désertification juridique d'une partie du département à laquelle les barreaux ont tenté de remédier en participant à la création de Points d'Accès au Droit à la demande des élus locaux.

Or, le projet de départementalisation de la justice, affiché selon un principe de spécialisation et de rationalisation, portera une nouvelle fois gravement atteinte à la proximité du service public de la Justice.

Sous couvert d'un objectif d'économie budgétaire affiché par le gouvernement, dont les effets ne sont nullement certains, la réforme projetée impactera négativement les justiciables et les cabinets d'avocats.

D'une part, ce projet n'a été précédé d'aucune étude d'impact sur les territoires concernés.

D'autre part, les citoyens de ces territoires très étendus doivent pouvoir accéder facilement à leur juge et à un avocat s'ils le souhaitent.

A l'évidence, ces conséquences n'ont pas été appréhendées de manière efficiente à l'occasion du rapport soumis au vote des sénateurs dont certains nous avaient pourtant assuré qu'ils seraient vigilants à préserver l'équilibre économique de notre département.

Les Barreaux du FINISTERE entendent par conséquent s'opposer à un démantèlement programmé de la plénitude de juridiction de leurs Tribunaux de Grande Instance, sans égard au discours officiel qui prône l'absence de fermeture des sites sans préciser quelle activité résiduelle sera maintenue dans le site qui ne sera pas celui du siège du TPID.

Compte tenu des spécificités du territoire du FINISTERE, les Barreaux s'opposent fermement à la création d'un seul Tribunal de Première Instance dans leur département.

A) L'INCOMPATIBILITE DU PROJET TPID AU REGARD DE LA TERRITORIALITE DU FINISTERE

La proposition de loi envisage clairement la création d'un TPID par département, sauf exception, avec une souplesse à déterminer au vu :

- de la configuration du département et de son bassin démographique.
- du volume du contentieux par site.

Le rapport du Sénateur BAS sur la proposition de loi du 24 octobre 2017 expose en effet clairement que :

« Le tribunal de première instance doit être constitué, en principe, à l'échelon du département. Toutefois, dans certains départements, en raison de leur population particulièrement élevée ou éventuellement de leur configuration géographique, le tribunal unique de première instance départemental ne sera pas la formule la plus pertinente, de sorte que deux tribunaux pourraient exister. »

La création d'un TPID dans le FINISTERE est inconcevable.

1°) L'étendue du territoire finistérien

Au plan de la superficie géographique, le FINISTERE représente un territoire de 6733 km², soit une superficie équivalente à celle de l'ILLE ET VILAINE.

La distance du nord au sud est de 190 kms, et d'ouest en est de 110 kms (sans compter les îles d'OUESSANT, MOLENE, BATZ pour le ressort de BREST et de SEIN pour le ressort de QUIMPER)

Le département est divisé en 4 arrondissements, 27 cantons, 26 intercommunalités et 281 communes.

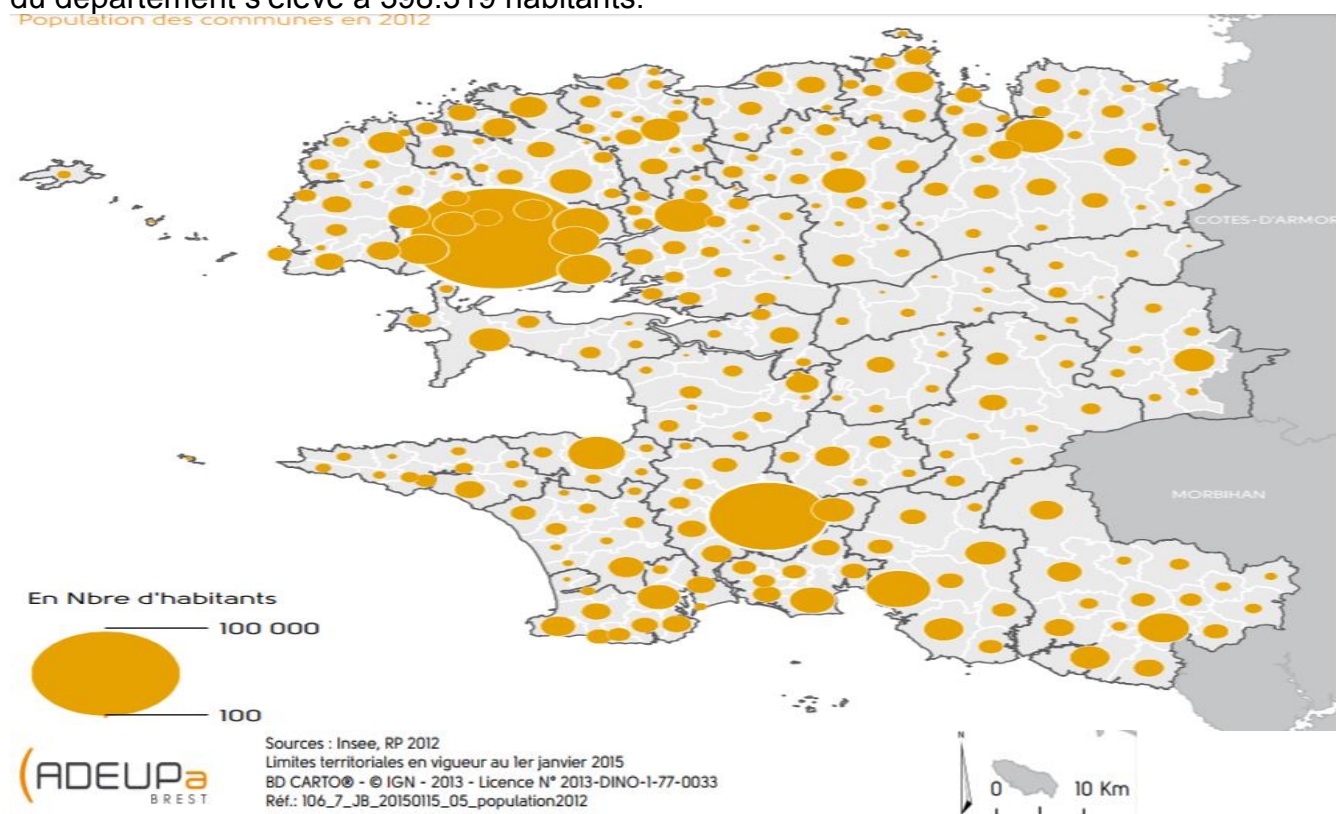
Jusqu'à il n'y a pas si longtemps, il était encore d'usage de libeller le courrier "BREST 29 N" (N pour Nord correspondant au centre de tri postal de BREST) et "QUIMPER 29 S" (S pour Sud correspondant au centre de tri postal de QUIMPER) au lieu des codes postaux 29200 et 29000).

Il s'agissait certes d'une spécificité de la Poste, mais elle tenait compte de la particularité de ce département très étendu.

2°) La répartition démographique

Le département du FINISTERE compte 905 855 habitants et représente au plan démographique le 2^e département de la région BRETAGNE après l'ILLE ET VILAINE qui en compte 1 032 240. Pour rappel, le département des COTES D'ARMOR compte 597 397 habitants et celui du MORBIHAN : 741 051.

La population du nord du FINISTERE représente 507.536 personnes ; celle du sud du département s'élève à 398.319 habitants.



Tant le nord que le sud du département accueille chacun une ville dense en population. C'est ainsi que BREST, deuxième ville de BRETAGNE, compte une aire urbaine de 316 000 habitants ; l'aire urbaine de QUIMPER compte quant à elle 125 000 habitants.

QUIMPER et BREST sont par ailleurs toutes deux villes de préfecture ; QUIMPER abrite la préfecture administrative, BREST, doté du statut de métropole depuis le décret n° 2014-1079 du 29 septembre 2014, est le siège de la Préfecture Maritime de la région ATLANTIQUE.

3°) L'impact du projet TPID sur le justiciable

A titre d'exemple, voilà quel serait le parcours du justiciable devant s'adresser au futur TPID :

Tableau n° 1 – Du point de vue du territoire du Sud du département si le TPID était à BREST

De	Distance kilométrique aller retour		Temps de trajet aller retour	
	BREST	QUIMPER (kilométrage actuellement parcouru)	BREST	QUIMPER (temps de trajet actuel)
AUDIERNE	226	78	3H25	1H40
QUIMPERLE	230	98	2H35	1H15
CHATEAUNEUF-DU-FAOU	130	96	1H40	1H20
CHATEAULIN	92	58	1H15	0H55

Tableau n° 2 – Du point de vue du territoire du Nord du département si le TPID était à QUIMPER :

De	Distance kilométrique aller retour		Temps de trajet aller retour	
	QUIMPER	BREST (kilométrage actuellement parcouru)	QUIMPER	BREST (Temps de trajet actuel)
LOCQUIREC	232	160	3h15	2h15
ROSCOFF	202	130	3h10	2h10
LE CONQUET	200	54	2h45	1h10
LESNEVEN	158	62	2h10	1h05

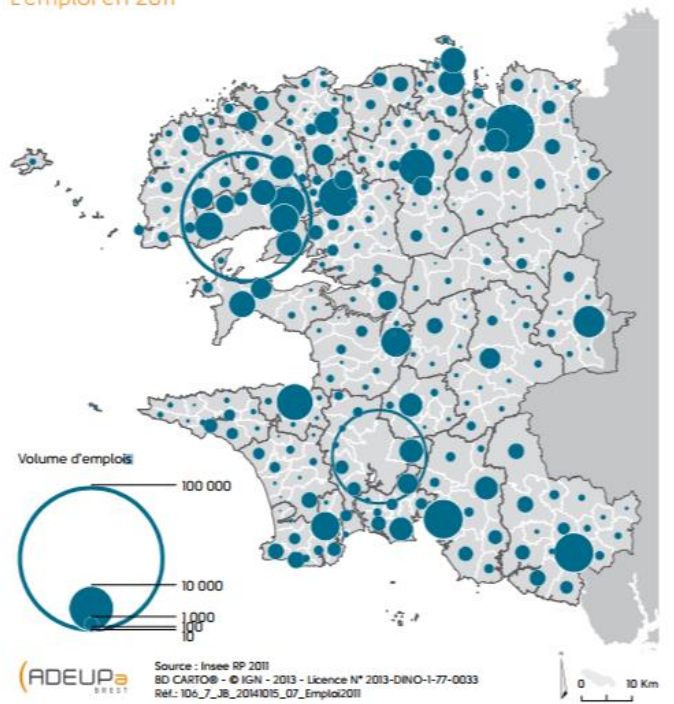
4°) Deux territoires dotés de bassins économiques et d'emplois différents

Les arrondissements de QUIMPER et de BREST sont dotés de bassins économiques et de bassins d'emplois différents :

L'EMPLOI : PLUS FORTEMENT POLARISÉ QUE LA POPULATION

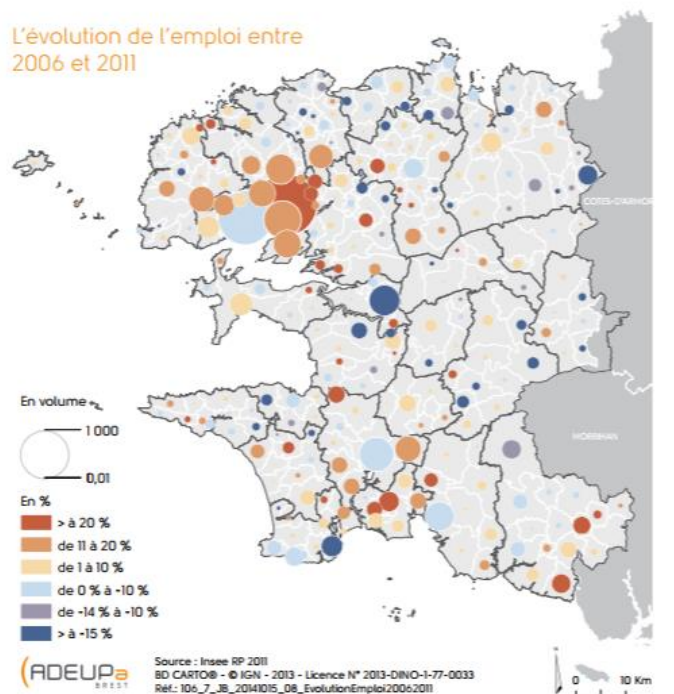
Si la localisation de l'emploi évolue, elle reste cependant plus fortement polarisée que celle de la population. À elles seules, les villes de Brest, Quimper et Morlaix concentrent 40% des emplois du Finistère contre seulement 24 % de la population.

L'emploi en 2011



La carte de l'évolution montre la perte de l'emploi dans les centres villes : Brest et Quimper mais aussi Landivisiau, Roscoff, Concarneau ou Pont l'Abbé... et la croissance de l'emploi dans les premières couronnes brestoïse et quimpéroise.

L'évolution de l'emploi entre 2006 et 2011



¹ Source : Quels bassins de vie en Finistère ? Atlas des dynamiques territoriales – Avril 2015 – ADEUPa

² Source : cf. Note n°1

A titre d'illustration, les communautés de communes suivantes totalisent 17 233 établissements inscrits au Registre du Commerce et des Sociétés de la CCI Métropolitaine Bretagne Ouest, eux même dotés de 98 880 salariés :

Communauté de communes	de	Nombre d'établissements au RCS	Masse salariale
BREST METROPOLE		6537	49398
QUIMPER BRETAGNE OCCIDENTALE		4388	25039
MORLAIX COMMUNAUTE		2379	9714
CONCARNEAU CORNOUAILLE AGGLOMERATION		2069	7213
QUIMPERLE COMMUNAUTE		1862	7517

5°) Un territoire déjà impacté par de précédentes réformes et comportant des déserts juridictionnels

La question d'une réforme de la carte judiciaire dans le FINISTERE avait déjà été posée en 2009, à l'occasion d'une réflexion sur la suppression d'un TASS dans le département.

Monsieur Jean-Jacques URVOAS, Député de la première circonscription de QUIMPER, avait alors interpellé le gouvernement dans les termes suivants:

"Il est malheureux que les critères retenus, relevant d'une vision strictement comptable, fasse, semble-t-il, totalement abstraction du droit pour tous d'accéder facilement au Juge. Par ailleurs, ce projet de réforme ne prend nullement en compte les impératifs liés à l'aménagement du territoire. "

Poursuivant cette question, Monsieur Jean-Michel CLEMENT, substituant Monsieur URVOAS dans l'hémicycle, indiquait :

"Une circulaire en date du 9 janvier dernier aurait fixé à 550 requêtes nouvelles en moyenne chaque année, le seuil légitimant la survie d'une juridiction..."

Ainsi, comment pourrait-on ne pas tenir compte du fait que le Finistère est un département particulièrement vaste, de surcroît divisé en deux zones clairement distinctes sur le plan administratif et culturel ?

*De même, comment faire abstraction du fait que, **les modes de transport collectif demeurant insuffisamment développés dans le département**, il deviendrait quasiment insurmontable pour un justiciable de la région de Quimperlé, dépourvu de tout moyen de locomotion propre de se rendre à BREST, 200 kms plus loin, pour suivre une procédure ?*

Enfin, comment refuser de prendre en considération le fait qu'il est somme toute légitime qu'un chef-lieu de département conformément à sa vocation naturelle, reste en mesure de dispenser des services publics de qualité, pour le plus grand profit de nos concitoyens."

Or, dans le Finistère le réseau ferroviaire transversal est inexistant ce qui nécessite pour un habitant du Nord Finistère non motorisé et désireux de se rendre à QUIMPER:

- de prendre le car jusqu'à MORLAIX ou BREST selon sa localisation.
- de prendre le train jusqu'à BREST
- de prendre à nouveau le train de BREST à QUIMPER, soit pour une audience se tenant à QUIMPER le matin, la nécessité de partir la veille.

Le raisonnement est identique pour un habitant de CLOHARS-CARNOET (commune située le plus au sud du département).

On rappellera, à titre d'exemple, que devant de nombreuses juridictions les parties peuvent assurer elles-mêmes leur défense.

Par ailleurs, devant certaines juridictions la présence des parties, même assistées est obligatoire. Ainsi, devant le TCI, la présence du justiciable est obligatoire afin qu'il puisse se faire examiner par le médecin présent à l'audience. De même, en matière de divorce, la comparution personnelle des parties est obligatoire lors de la première audience.

Il est donc nécessaire que ces populations, dont certaines sont fragilisées et précarisées, puissent trouver un accueil juridique de proximité efficace et compétent.

Celui-ci est assuré au premier chef par les avocats, étant précisé que les Barreaux de BREST et de QUIMPER comptent respectivement 220 et 140 avocats parmi lesquels nombreux se sont spécialisés.

Ainsi et au regard de ces particularités le maintien de deux tribunaux de pleine juridiction s'impose comme une évidence et ce d'autant que le volume du contentieux par site est parfaitement comparable.

B) L'INCOHERENCE DU PROJET TPID AU REGARD DES JURIDICTIONS FINISTERIENNES

1) Un contentieux judiciaire équitablement réparti sur le territoire

Le rapport BIGOT et BUFFET au Sénat sur la proposition de loi d'orientation et de programmation pour le redressement de la Justice fait état :

« L'exposé des motifs souligne que le tribunal de première instance repose sur « la notion de taille efficiente de juridiction, largement partagée par les acteurs du monde judiciaire » et « ne doit pas être conçu comme une réforme organisationnelle, à visée uniquement gestionnaire, destinée à mutualiser la pénurie actuelle de moyens humains et matériels, ou comme une nouvelle étape de rationalisation de la carte judiciaire ». Il postule que la mise en place de ce tribunal de première instance, progressive en fonction du rythme de comblement des vacances de postes de magistrats et de greffiers selon les départements, doit se faire, sauf exception, avec le maintien des implantations judiciaires actuelles, ce qui permettrait d'ailleurs de limiter les difficultés immobilières. Cette nouvelle organisation territoriale suppose également l'aboutissement de la mise à niveau de l'informatique judiciaire civile, avec le projet Portalis.

(...)

La notion de taille efficiente repose sur la double constatation du mauvais fonctionnement tant des juridictions de trop petite taille, en raison d'un nombre insuffisant de magistrats pour assurer l'activité juridictionnelle de manière efficace, en particulier pour les contentieux spécialisés mais aussi pour l'organisation générale de la juridiction (incompatibilités, exercice de toutes les fonctions spécialisées...), que des juridictions de trop grande taille, en raison de lourdeurs de gestion et de la charge de l'activité juridictionnelle.

Le tribunal départemental unique de première instance permettrait de répondre aux difficultés d'organisation et de fonctionnement des petites juridictions lorsqu'elles sont plusieurs dans un même département. En revanche, dans les départements faiblement peuplés dotés d'un seul tribunal de grande instance, il conduirait simplement à regrouper les effectifs du tribunal de grande instance et du tribunal d'instance, ce qui devrait néanmoins permettre un fonctionnement plus optimal, en décroissant les effectifs.

Pour les départements les plus peuplés, la formule du tribunal départemental unique n'étant pas la plus pertinente au regard de la notion de taille efficiente, la proposition de loi précise, par dérogation, qu'un même département peut comporter deux tribunaux « lorsque son importance démographique ou sa configuration géographique le justifie ».

L'article 10 de la proposition de loi du 24 octobre 2017 envisage ainsi une rédaction de l'article L211-2 du Code de l'Organisation judiciaire dans les termes suivants :

« Il y a un tribunal de première instance dans chaque département.

« Par dérogation au premier alinéa, un même département peut comporter deux tribunaux de première instance, lorsque son importance démographique ou sa configuration géographique le justifie. »

Il est incontestable que le FINISTERE se situe dans la dérogation prévue par ce texte.

On comprendrait difficilement ce projet de concentration dans le FINISTERE alors qu'il est désormais admis que ce ne sont pas les plus gros pôles judiciaires qui sont les plus « productifs ».

On rappellera que les dernières réformes de la carte judiciaire ont coûté 400 millions d'euros pour une économie estimée à 4 millions d'euros annuels seulement, et ce sans avancée significative au niveau du fonctionnement des tribunaux du ressort de la Cour d'appel de RENNES.

C'est ainsi que plusieurs des services du TGI de NANTES sont actuellement sinistrés (mineurs et affaires familiales et sociales par exemple pour lesquels les délais d'audiencement se comptent en années).

Les pôles moyens tels que ceux de QUIMPER et de BREST qui, malgré une insuffisance structurelle d'effectif, parviennent, grâce à une réelle motivation des personnels de justice auxquels il convient de rendre hommage, à maintenir des délais acceptables.

D'ailleurs les chiffres parlent d'eux-mêmes :

1-Présentation de la juridiction quimpéroise³ :

EFFECTIFS	
MAGISTRATS (siège et parquet confondus)	28 dont 1 placé
FONCTIONNAIRES DE GREFFES	65
AVOCATS	140

JURIDICTIONS CIVILES	Affaires nouvelles	Affaires terminées	Stock
TGI	4065	4092	
TI	4376	3077	4859 dossiers de tutelles majeurs en cours
TASS	740	599	958
Assistance éducative		1 109	
TOTAL	8 877 décisions rendues		

³ Statistiques de la juridiction quimpéroise au 31 décembre 2016

JURIDICTIONS PENALES	Décisions rendues	Dossiers en cours
Cour d'Assises	15 arrêts pénaux 16 arrêts sur intérêts civils	
Tribunal Correctionnel	1390 jugements 604 CRPC Homologuées 1065 Ordonnances pénales 777 Ordonnances de composition pénale	
Instruction délictuelle	22	77
Tribunal pour Enfants	156 jugements	
Tribunal de Police	392 jugements 867 ordonnances pénales	
TOTAL	5 304 décisions rendues	

2-Présentation des juridictions brestoïse et morlaisienne⁴ :

EFFECTIFS	
MAGISTRATS (siège et parquet confondus)	33 théorique 32 réel dont un mi-temps
FONCTIONNAIRES DE GREFFES	67 théorique 53 équivalent temps-plein
AVOCATS	220

JURIDICTIONS CIVILES	Affaires nouvelles	Affaires terminées	Stock / Affaires en cours
TGI	5057	5147	
TI (BREST et MORLAIX)	4774	4358	6905 dossiers de tutelles majeures en cours
TASS	662	438 (vacance de poste)	1015
Assistance éducative	739	225 (vacance de poste)	
TOTAL	10 168 décisions rendues		

⁴ Statistiques de la juridiction brestoïse et morlaisienne (TI) au 31 décembre 2016

JURIDICTIONS PENALES	Décisions rendues	Dossiers en cours
Cour d'Assises	15 arrêts pénaux 16 arrêts sur intérêts civils	
Tribunal Correctionnel	1687 jugements 518 CRPC homologuées 1636 ordonnances pénales 666 Ordonnances de composition pénale	
Instruction	Donnée inconnue	179
Tribunal pour Enfants	177 jugements	
Tribunal de Police	450 jugements	
Ordonnances pénales du Tribunal de Police	1567	
TOTAL	6732 décisions rendues	

2°) Les infrastructures juridictionnelles

Le projet tel qu'il a été présenté consiste à créer un TPID qui prendra la forme d'une seule juridiction centralisée sur le territoire du département avec l'instauration de chambres détachées dont le champ de compétences reste obscur.

Cette situation est en totale contradiction avec l'idée d'une justice de proximité au bénéfice des citoyens.

L'impact d'une telle réforme, dont la finalité est pourtant budgétaire, ne comporte en l'état aucun élément positif.

Cette maîtrise des coûts est incohérente s'agissant de la juridiction quimpéroise qui bénéficie de locaux entièrement rénovés en 2016 permettant d'accueillir l'intégralité du contentieux existant sur son territoire. Pour mémoire, les travaux réalisés sur le site quimpérois se sont élevés à 4,3 millions d'euros.

Cette maîtrise des coûts est également incohérente s'agissant de la juridiction brestoise dont les locaux du palais de justice ont été entièrement rénovés en 2012 tandis qu'un bâtiment neuf a été acquis pour abriter le tribunal d'instance, le conseil de prud'hommes et le tribunal de commerce pour un coût estimé à 3 millions d'euros.

Au regard de leurs importances respectives, il ne serait pas acceptable que des villes concentrant une population judiciaire aussi importante ne soient pas équipées chacune d'un tribunal de première instance de pleine juridiction.

Indépendamment du caractère impératif d'une proximité de la justice, la création du TPID constituera une source de difficulté évidente pour les auxiliaires de justice parmi lesquels figurent les avocats, mais également le personnel salarié de leurs

cabinets, sans évoquer les difficultés rencontrées par les magistrats et les personnels de greffes.

C'est un danger auquel les justiciables comme les élus locaux doivent être sensibilisés dans un département qui, du fait de sa configuration territoriale, ne peut en aucun cas accepter la mise en œuvre d'un tel projet.

Il est du rôle des Barreaux de dénoncer cette situation.



C'est pourquoi les Barreaux du FINISTERE réclament avec force et détermination :

- Le maintien des deux Tribunaux du département avec une compétence de plein exercice, et non la mise en place de chambres détachées au détriment de l'une ou de l'autre des juridictions.
- Une augmentation du budget de la Justice. Il apparait que le budget annuel de la justice est insuffisant. Il ressort d'ailleurs du rapport présenté au Sénat des carences inacceptables :
 - 449 postes de magistrats sont vacants
 - 881 postes de greffiers sont vacants.

Au plan local :

A BREST :

- 1 poste de magistrat est vacant
- 14 postes de greffiers ou adjoints administratifs sont vacants (effectif théorique 67, effectif physique 64 mais en raison des temps partiels 53 ETP).

A QUIMPER :

- 2 postes de magistrats sont vacants
 - 5.2 postes de greffiers ou adjoints administratifs sont vacants (effectif théorique 53, effectif physique 50 mais en raison des temps partiels 47.80 ETP)
- Une consultation et une concertation des professionnels du droit et des partenaires associés au fonctionnement de la juridiction de première instance sur les réformes Justice en cours.