



Le 30 avril 2019

Le Premier président

à

Madame Nicole Belloubet
Garde des sceaux, ministre de la justice

Réf. : S2019-1195

Objet : L'inadaptation des ressorts des cours d'appel

En application des dispositions de l'article L. 111-3 du code des juridictions financières, la Cour a procédé au contrôle de la gestion administrative et financière des cours d'appel, pour les exercices 2012 à 2017.

À l'issue de son contrôle, la Cour m'a demandé, en application des dispositions de l'article R. 143-11 du même code, d'appeler votre attention sur les observations et la recommandation suivantes.

La répartition des cours d'appel sur le territoire métropolitain selon une logique interdépartementale ancienne contribue à les maintenir sur des périmètres trop étroits et à les isoler de leur environnement proche car leurs ressorts ne coïncident ni avec les territoires des 13 nouvelles régions administratives ni avec les réseaux des services déconcentrés du ministère de la justice, administration pénitentiaire et protection judiciaire de la jeunesse.

Cette situation est préjudiciable tant sur le plan administratif que dans le domaine de l'activité juridictionnelle, et ravive les interrogations sur l'opportunité d'une adaptation des ressorts.

1 UNE JUSTICE FRAGILISÉE DANS SON ACTION

Neuf cours d'appel métropolitaines ont un ressort qui s'étend sur deux régions administratives¹, tandis que celui de la cour d'appel de Nîmes s'étend sur trois régions (Auvergne-Rhône-Alpes, Occitanie et Provence-Alpes-Côte d'Azur). Par ailleurs, à l'exception des cours d'outre-mer et de celle de Rennes, plusieurs cours d'appel coexistent dans les limites des régions administratives.

Cette situation entraîne des difficultés de coordination avec les autres acteurs de la chaîne pénale, nuit à la qualité de la contribution des juridictions aux politiques partenariales, et affaiblit la représentation des services de la justice auprès des acteurs locaux.

Symétriquement, pour les parquets, l'éloignement et l'éparpillement des services enquêteurs est source de risques pour la qualité des procédures pénales. La politique pénale est complexe à suivre au niveau régional, compte tenu du découpage actuel des ressorts des cours d'appel, alors que les préfets disposent depuis 2015 de pouvoirs accrus.

En deuxième lieu, l'organisation territoriale actuelle nuit à la qualité de la contribution des juridictions aux politiques partenariales. En effet, de nombreuses politiques sont menées conjointement par les cours d'appel, en particulier les parquets, avec les services de l'État, en général dans les limites des régions administratives – Agences régionales de santé (ARS), rectorats, directions régionales des entreprises, de la concurrence, de la consommation, du travail et de l'emploi (DIRECCTE), direction régionale et interdépartementale de l'environnement et l'énergie (DRIEE), direction régionale des finances publiques (DRFiP). Le champ de ces politiques partenariales est vaste, qu'il s'agisse de la politique de la ville pratiquée en coordination avec les collectivités territoriales, de la prévention de la délinquance, de l'aide aux victimes, des infractions en matière de droit du travail ou d'atteintes à l'environnement, ou de la lutte contre le terrorisme et la prévention de la radicalisation violente qui nécessite une coordination de l'autorité judiciaire et des services de renseignement.

L'absence de concordance entre les ressorts des cours d'appel et les administrations partenaires rend complexe non seulement la tâche des parquets généraux, mais aussi celle des services de l'État et des collectivités territoriales, en raison de l'augmentation du nombre des interlocuteurs et des instances – parfois au détriment de l'efficacité des politiques suivies. Ainsi, par exemple, le président de la région Provence-Alpes-Côte d'Azur doit-il dupliquer avec trois cours d'appel (Aix-en-Provence, Nîmes et Grenoble) les conventions relatives à la prévention de la délinquance.

Ce constat est largement partagé : il a été exprimé par la Cour à plusieurs reprises², et émane désormais du corps judiciaire lui-même, dans le cadre des réflexions récentes sur la réforme de la carte judiciaire. Une délibération de la conférence nationale des procureurs généraux sur la carte judiciaire (29-31 mai 2017) préconise ainsi notamment « *que les ressorts des cours d'appel, quel qu'en soit le nombre au sein de chaque région administrative, s'inscrivent à l'intérieur des frontières de ces régions, pour assurer une meilleure cohérence des politiques publiques avec les services de l'État intervenant à l'échelon régional* ».

En dernier lieu, parce qu'elle démultiplie la représentation du système judiciaire sur le terrain, l'organisation territoriale actuelle des cours d'appel contribue à affaiblir la position des services de la justice auprès des acteurs locaux.

Ce risque est avéré dans les régions qui comportent plusieurs cours d'appel. L'isolement relatif du tribunal de grande instance (TGI) de Chartres, qui relève du ressort de la cour d'appel de Versailles, en est également une illustration, dans plusieurs domaines :

¹ Paris, Versailles, Rennes, Poitiers, Pau, Agen, Grenoble, Bourges et Dijon.

² Cour des comptes, *Rapport public annuel, La réforme de la carte judiciaire : une réorganisation à poursuivre*, février 2015. *Rapport public thématique, L'organisation territoriale de l'État*, juillet 2013, disponible sur www.ccomptes.fr.

- en matière pénitentiaire, le département d'Eure-et-Loir relève de la direction interrégionale des services pénitentiaires (DISP) de Dijon ; depuis la fermeture de la maison d'arrêt de Chartres en 2014, le centre pénitentiaire est celui d'Orléans-Saran, situé à 80 km ; à cette distance, le TGI ne parvient pas toujours à obtenir de la direction de l'administration pénitentiaire (DAP) que les extractions judiciaires soient réalisées dans des délais compatibles avec les règles de la détention provisoire, entraînant des libérations à la fin de la détention provisoire avant l'audience ;
- en matière d'audition des personnes ayant fait l'objet d'un procès-verbal pour infraction au droit du travail, les pratiques procédurales de la DIRECCTE de la région Centre-Val de Loire diffèrent de celles de la DIRECCTE de la région Île-de-France, territorialement compétente sur le reste du ressort de la cour d'appel de Versailles ; du fait de son isolement, le pôle social du TGI de Chartres n'est pas en mesure d'imposer un alignement des procédures.

2 UN HANDICAP POUR LA GESTION

La dispersion des interlocuteurs contraint tout d'abord les services administratifs régionaux (SAR) des cours d'appel à un dialogue permanent avec de nombreux services aux implantations très diverses. En particulier, l'implantation des délégations inter-régionales du secrétariat général du ministère de la justice (DIR-SG) est sans lien avec l'implantation des budgets opérationnels de programme (BOP) du programme 166, si bien que les unités opérationnelles (UO) d'un même BOP relèvent parfois de délégations inter-régionales différentes. Ainsi, à la cour d'appel de Besançon, les responsables de BOP (RBOP) et le pôle Chorus sont à Nancy, mais la DIR-SG compétente est celle de Dijon. Pour l'ensemble de la cour d'appel de Versailles, la médecine de prévention dépend du service de Dijon. La situation de la cour d'appel de Nîmes, dont le ressort s'étend sur trois régions administratives, est sans doute la plus complexe : les RBOP et le service informatique de la DIR-SG sont à Toulouse, le pôle Chorus à Montpellier (pour les dépenses du programme 166 seulement) et le service immobilier de la DIR-SG, à Aix-en-Provence.

Ensuite, l'éclatement des ressorts des cours d'appel entre plusieurs régions administratives oblige à démultiplier les marchés. Par exemple, le marché de nettoyage du SAR de Nîmes a dû faire l'objet de trois marchés subséquents rattachés aux marchés du secrétaire général pour les affaires régionales (SGAR) de trois régions. Cette multiplication des procédures s'accompagne nécessairement de lourdeurs et de coûts qui pourraient être évités.

Enfin, la taille réduite des cours d'appel est un obstacle à la mise en œuvre d'une déconcentration plus importante de la gestion budgétaire et financière, comme de la gestion administrative des ressources humaines. Or cette déconcentration constitue un levier de modernisation de la gestion de l'État, qui a d'ailleurs déjà été expérimenté à la direction de l'administration pénitentiaire et à la direction de la protection judiciaire de la jeunesse. L'introduction de la performance dans la gestion et le pilotage de l'activité judiciaire nécessite des ressorts suffisants pour pouvoir utilement apprécier et comparer les objectifs, les moyens et les résultats des juridictions.

3 UNE RÉFORME NÉCESSAIRE À ACCOMPAGNER

Une adaptation des ressorts des cours d'appel, accompagnée d'une réduction de leur nombre, pourrait être menée en fonction de critères juridictionnels, auxquels la direction des services judiciaires a d'ores et déjà réfléchi, conjuguant la prise en compte des caractéristiques physiques du ressort (nombre d'habitants et superficie), du seuil nécessaire à la gestion déconcentrée des personnels judiciaires, de la masse de moyens budgétaires susceptible de justifier une gestion locale et du volume d'activité contentieuse minimum en stock et en flux.

Une telle réforme du maillage territorial implique l'examen, pour les magistrats, de nouvelles perspectives de carrière, et de calendriers de nomination qui tiennent compte du principe d'inamovibilité. Pour les fonctionnaires, la variation du nombre, et donc de la taille des ressorts, donnera à l'affectation dans un ressort une portée nouvelle.

Bien que l'obstacle principal à la mise en œuvre d'une refonte de la carte judiciaire réside dans les enjeux socio-économiques qu'une telle réforme représente pour les élus locaux et les auxiliaires de justice, en particulier les barreaux, il est néanmoins nécessaire de remédier tant aux carences constatées dans l'organisation budgétaire et financière des cours d'appel qu'à leur difficulté actuelle à s'insérer dans leur environnement régional.

En prévoyant d'expérimenter dans deux régions comportant plusieurs cours d'appel l'exercice par l'une d'elles de fonctions d'animation et de coordination ainsi que la spécialisation des contentieux, parallèlement à un renforcement du rôle des chefs de cour responsables de BOP, le projet de loi de programmation 2018-2022³ et de réforme de la justice amorce une évolution qui va dans le sens des observations de la Cour mais qui devrait être poursuivie.

La Cour formule donc la recommandation unique suivante :

Recommandation : Redéfinir les ressorts des cours d'appel au sein des limites régionales et en réduire le nombre, en constituant chacune d'elles en BOP à UO unique.

Je vous serais obligé de me faire connaître, dans le délai de deux mois prévu à l'article L. 143-4 du code des juridictions financières, la réponse, sous votre signature, que vous aurez donnée à la présente communication⁴.

Je vous rappelle qu'en application des dispositions du même code :

- deux mois après son envoi, le présent référé sera transmis aux commissions des finances et, dans leur domaine de compétence, aux autres commissions permanentes de l'Assemblée nationale et du Sénat. Il sera accompagné de votre réponse si elle est parvenue à la Cour dans ce délai. À défaut, votre réponse leur sera transmise dès sa réception par la Cour (article L. 143-4) ;
- dans le respect des secrets protégés par la loi, la Cour pourra mettre en ligne sur son site internet le présent référé, accompagné de votre réponse (article L. 143-1) ;
- l'article L. 143-9 prévoit que, en tant que destinataire du présent référé, vous fournissiez à la Cour un compte rendu des suites données à ses observations, en vue de leur présentation dans son rapport public annuel. Ce compte rendu doit être adressé à la Cour selon les modalités de la procédure de suivi annuel coordonné convenue entre elle et votre administration.

Signé le Premier président

Didier Migaud

³ Loi n° 2019-222 du 23 mars 2019 de programmation 2018-2022 et de réforme pour la justice.

⁴ La Cour vous remercie de lui faire parvenir votre réponse, sous forme dématérialisée, via *Correspondance JF* (<https://correspondancejf.ccomptes.fr/linshare/>) à l'adresse électronique suivante : greffepresidence@ccomptes.fr (cf. arrêté du 8 septembre 2015 modifié portant application du décret n° 2015-146 du 10 février 2015 relatif à la dématérialisation des échanges avec les juridictions financières).