

Décembre 2013

Rapport à Mme la garde des sceaux, ministre de la justice

## LES JURIDICTIONS DU XXI<sup>e</sup> SIECLE

UNE INSTITUTION QUI, EN AMELIORANT QUALITE ET PROXIMITE,  
S'ADAPTE A L'ATTENTE DES CITOYENS, ET AUX METIERS DE LA JUSTICE

Rapport du groupe de travail présidé par  
Didier MARSHALL  
premier président de la cour d'appel de Montpellier



## LETTRE DE MISSION



Paris, le -4 FEV. 2013

LA GARDE DES SCAUX  
MINISTRE DE LA JUSTICE

Monsieur le Premier président,

Le Premier ministre dans son discours de politique générale a rappelé combien les attentes des français à l'égard de la justice sont élevées. Au-delà des réformes constitutionnelles à venir, l'organisation du service public de la justice doit permettre d'assurer une justice plus proche des citoyens, plus efficace et plus accessible.

Je suis particulièrement attachée à la modernisation de l'institution judiciaire et souhaite fonder les réformes statutaires et organisationnelles de l'institution sur des études rigoureuses et de qualité.

C'est pourquoi j'ai confié une première mission de réflexion à l'Institut des Hautes Etudes sur la Justice (IHEJ) qui devra déposer ses recommandations d'ici la fin du mois d'avril 2013. Cette mission recense les travaux déjà menés sur l'office du juge en France et à l'étranger, et approfondit le sujet au sein de deux séminaires de travail réunissant des praticiens et des chercheurs.

Parallèlement à ces travaux, j'ai souhaité mener de concert une double réflexion tant sur le travail du magistrat que sur l'organisation des juridictions. Deux groupes de travail sont ainsi mis en place.

Je vous demande de conduire les travaux du groupe concernant « les juridictions du XXIème siècle » comprenant une réflexion sur l'organisation judiciaire et sur la démocratie interne aux juridictions et la communication avec leur environnement.

Monsieur Didier MARSHALL  
Premier président  
Cour d'appel de Montpellier  
1 rue Foch  
34023 MONTPELLIER Cedex

13, place Vendôme  
75042 Paris Cedex 01  
Téléphone : 01 44 77 60 80  
[www.justice.gouv.fr](http://www.justice.gouv.fr)

2.

La direction des services judiciaires apportera son entier concours à ce groupe de travail, en assurera le secrétariat et contribuera à la réflexion en apportant son analyse, ses propositions et les données techniques nécessaires.

Vous voudrez bien me remettre les conclusions de votre groupe de travail pour le 30 juin 2013.

Ce groupe de travail sera organisé autour de deux thèmes principaux.

### **Axe 1 – L'organisation des juridictions**

Les travaux que vous mènerez doivent permettre d'adapter le fonctionnement de la justice aux attentes des citoyens, la rendre plus proche, plus accessible, plus lisible et plus efficace. Je vous demande d'organiser vos travaux autour des quatre axes suivant :

#### **1- L'évaluation des besoins :**

L'analyse des besoins doit reposer sur les principes directeurs d'accessibilité, de lisibilité et d'efficacité. En matière d'accessibilité, le groupe de travail s'interrogera sur la répartition géographique et fonctionnelle des lieux de justice. En termes de lisibilité de la Justice, le groupe de travail cherchera à faciliter la compréhension du système judiciaire et l'accès à la justice en s'interrogeant sur le regroupement de certains contentieux. Enfin, en termes d'efficacité, le groupe de travail fera la distinction entre les contentieux dits de proximité, touchant la vie quotidienne des citoyens et les contentieux nécessitant plus de collégialité.

#### **2- L'organisation judiciaire de première instance :**

A partir de cette analyse des besoins, le groupe de travail proposera une organisation judiciaire de première instance remplissant l'ensemble des objectifs définis ci-dessus. Il étudiera plus particulièrement la faisabilité d'une fusion des juridictions de première instance au sein d'un tribunal de première instance. Le groupe de travail abordera les différentes hypothèses de rattachement fonctionnel à ce tribunal de première instance des juridictions prud'homales, commerciales et sociales. Des propositions concrètes devront être élaborées et un calendrier de mise en œuvre proposé. Le groupe de travail veillera notamment à maintenir tous les sites judiciaires existants et à assurer une localisation des emplois des magistrats et des fonctionnaires adéquate.

#### **3- Les cours d'appel :**

La réforme des cours d'appel est nécessaire à plusieurs titres : en raison de la complexité des circuits budgétaires et organisationnels ; en raison de la disparité de la carte judiciaire et de la carte des régions administratives, ce qui pose des difficultés de lisibilité pour les citoyens et de cohérence de l'action de l'Etat ; en raison de l'inadéquation des cartes locales de la protection judiciaire de la jeunesse et de l'administration pénitentiaire avec celle des cours d'appel.

En partant de ce triple constat, et sur le modèle des réflexions sur l'organisation judiciaire de première instance, le groupe de travail proposera une nouvelle organisation judiciaire des cours d'appel et, lorsque cela est nécessaire, de nouvelles implantations et des nouveaux périmètres. Le groupe de travail fera à partir de cette organisation judiciaire des propositions quant à l'organisation administrative et budgétaire de la justice.

#### **4- Les autres infrastructures judiciaires :**

Le groupe de travail devra aborder la lisibilité des implantations de justice et d'accès au droit telles que les maisons de justice et du droit ou toutes les antennes d'accès au droit. Les travaux du groupe de travail pourront s'appuyer sur l'analyse demandée au secrétariat général (SADJAV). Le groupe de travail fera des propositions afin de moderniser la politique d'accès au droit et d'articuler ces implantations avec la nouvelle organisation judiciaire.

### **Axe 2 – Le fonctionnement des juridictions : la démocratie interne et la communication avec leur environnement**

La détermination d'une Justice du XXIème siècle rend nécessaire une modernisation du fonctionnement des juridictions d'avantage tourné vers les citoyens.

La compréhension et l'impact des décisions de justice, de même que la qualité du travail judiciaire reposent vraisemblablement sur une plus grande explication de celui-ci. De fortes attentes s'expriment de la part des citoyens comme des autres acteurs pour que les magistrats et personnels judiciaires rendent compte de leur activité. Cette perspective doit bien évidemment s'envisager dans le respect de l'indépendance juridictionnelle.

Les modalités de fonctionnement interne à la juridiction doivent aussi permettre de renforcer l'indépendance dans le travail juridictionnel et les relations avec les autres acteurs.

#### **1- Amélioration du fonctionnement des juridictions et de la démocratie interne :**

Il conviendra de rechercher les modalités d'une meilleure implication des magistrats dans la vie de leur juridiction, qu'il s'agisse de la définition de politiques de services ou du fonctionnement des commissions et des assemblées internes.

Afin de mieux prendre en compte l'impact de leurs décisions, les juridictions doivent disposer d'outils d'analyse indépendants et efficaces qu'il conviendra de définir.

Depuis l'impulsion marquante donnée par Robert Badinter, le dispositif de modernisation du fonctionnement des assemblées générales n'a pas fait l'objet de modification. A partir d'une analyse des besoins et des pratiques intéressantes identifiées en France et à l'étranger, le groupe de travail déterminera les conditions d'expression et de délibération des magistrats et des fonctionnaires et déterminera d'une part les sujets sur lesquels la délibération peut porter (affectation, ordonnance de roulement ...) et d'autre part la forme de la consultation et de la prise de décision au sein des juridictions.

Le groupe de travail fera en outre des propositions sur les attributions du directeur de greffe au sein de la juridiction.

## **2- Participation des citoyens au fonctionnement des juridictions :**

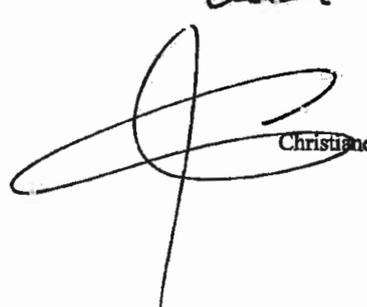
L'ouverture de la Justice sur la société rend nécessaire que les juridictions soient d'avantage en lien avec les citoyens et les acteurs locaux.

Dans le cadre actuel du statut des juridictions et de l'organisation de leur gestion, le groupe de travail fera des propositions visant à permettre à la juridiction de rendre compte de ses activités et de son organisation selon des modalités respectueuses de l'indépendance de la justice.

Dans chacun des thèmes abordés, le groupe de travail proposera des expérimentations à mettre en place ainsi que la mise en œuvre de processus évaluatifs.

Je vous remercie de votre engagement et vous prie d'agréer, Monsieur le Premier président, l'expression de ma considération distinguée.

*Rob de toute  
leur attention.*



Christiane TAUBIRA



LISTE DES MEMBRES  
DU GROUPE DE TRAVAIL

### PERSONNALITES (par ordre alphabétique) :

- Richard BOMETON, procureur général près la cour d'appel de Limoges
- Anne CARON-DEGLISE, conseillère à la cour d'appel de Paris
- Dominique DUBOIS, préfet de région (a suspendu sa participation aux travaux du groupe)
- Philippe GALLIER, inspecteur des services judiciaires
- Catherine GLON, avocate au barreau de Rennes, membre du Conseil national des barreaux (CNB)
- Rémy HEITZ, président du tribunal de grande instance de Bobigny
- Sylvie LAUSI, greffière en chef, coordonnatrice de formation à l'Ecole nationale de la magistrature de Bordeaux (a suspendu sa participation aux travaux du groupe)
- Daniel LECRUBIER, avocat général près la cour d'appel de Paris
- Didier MARSHALL, premier président de la cour d'appel de Montpellier
- Hélène MICHELOT, directrice déléguée à l'administration judiciaire régionale à la cour d'appel de Colmar
- Frank NATALI, avocat à Evry, ancien président de la Conférence des bâtonniers
- Sylvie PERDRIOLE, présidente de chambre à la cour d'appel de Paris, représentant l'Institut des hautes études judiciaires (IHEJ) (a suspendu sa participation aux travaux du groupe)
- Florence PEYBERNES, présidente du tribunal de grande instance de Rodez
- Thomas PISON, procureur de la République près le tribunal de grande instance de Nancy
- Christine RUETCH, avocate au barreau de Strasbourg, ancien bâtonnier, membre du Conseil national des barreaux (CNB), en substitution de Catherine GLON
- Emmanuel VIGNERON, géographe, professeur d'université

### ORGANISATIONS SYNDICALES :

- UNION SYNDICALE DES MAGISTRATS (USM), représentée par Marie-Jane ODY
- SYNDICAT DE LA MAGISTRATURE (SM), représenté par Laurence MENGIN
- FO magistrats (n'a pas participé aux travaux du groupe de travail)
  
- UNSA-SERVICES JUDICIAIRES, représentée par Serge BILLIG et Alain RICHARD
- SYNDICAT NATIONAL CGT DES CHANCELLERIES ET SERVICES JUDICIAIRES, représenté par Michel DEMOULE et Jacques PARRA
- SYNDICAT C.JUSTICE syndicat national des personnels administratifs et techniques du ministère de la justice et autres, représenté par Lydie QUIRIE, Michel MONTISCI et Nicole DELAUNAY
- SYNDICAT DES GREFFIERS DE FRANCE/FO (SDGF/FO), représenté par Isabelle BESNIER-HOUBEN, Annie LE MORVAN, Joëlle LE CORRE et Sophie GRIMAUULT
- CFDT, représentée par Jean-Paul LATAPIE

Des remerciements très sincères doivent être adressés à Mesdames Christine COULAIS-VILLAGRASA, Virginie JAILLET, Chrystelle GOBBO, Annick BINOT et Emilie GRONDIN, de la direction des services judiciaires, qui, avec beaucoup d'efficacité, de disponibilité et de courtoisie, ont assuré le secrétariat des nombreux modules du groupe de travail.



TABLE DES MATIÈRES  
ET DES PROPOSITIONS

# Table des matières et des propositions

INTRODUCTION	p.13
Quelques remarques liminaires	p.21
Liste des sigles utilisés	p.22
PARTIE 1 – LES PRINCIPES D’UNE NOUVELLE ORGANISATION JUDICIAIRE	p.23
PARTIE 2 - LA MISE EN ŒUVRE DES PRINCIPES D’ORGANISATION JUDICIAIRE	p.24
Chapitre 1 – LA DEMANDE DE JUSTICE, L’ACCES AU DROIT ET A LA JUSTICE	p.24
<i>Propositions 1 à 3</i>	
Proposition 1 - Améliorer l’accès au droit et à la justice	p.27
Proposition 2 - Le guichet universel de greffe et le projet Portalis	p.29
Proposition 3 - La place du greffe et du barreau	p.30
Chapitre 2 – UNE JURIDICTION DE PREMIERE INSTANCE UNIFIEE	p.33
<i>Propositions 4 à 11</i>	
Proposition 4 - Le tribunal de première instance (TPI)	p.34
Proposition 5 - Le tribunal de proximité	p.36
Proposition 6 - Le tribunal de la famille	p.37
Proposition 7 - Le tribunal de l’enfance	p.41
Proposition 8 - Le tribunal civil	p.41
Proposition 9 - Le tribunal pénal	p.41
Proposition 10 - Le tribunal commercial	p.42
Proposition 11 - Le tribunal social	p.46
Proposition 11.6 les propositions provisoires pour le conseil de prud’hommes	p.52
Chapitre 3 – UN TRIBUNAL DE PREMIERE INSTANCE ET DES SITES ADAPTES AUX MISSIONS ET AUX TERRITOIRES	p.57
<i>Propositions 12 à 26</i>	
Proposition 12 - Le maintien des sites existants	p.57
Proposition 13 - Une méthodologie pour la localisation des sites judiciaires	p.57
Proposition 14 - Une taille pertinente pour les tribunaux de première instance	p.57
Proposition 15 - Une circulaire de localisation des activités et des emplois	p.59
Proposition 16 - Le renforcement des petits sites	p.60
Proposition 17 - Les chambres détachées	p.61
Proposition 18 - La pérennité des audiences foraines	p.61
Proposition 19 - L’échevinage en première instance	p.62
Proposition 20 - Les juges spécialisés	p.62
Proposition 21 - Les juges de proximité	p.63
Proposition 22 - Les fonctions confiées aux magistrats honoraires	p.63
Proposition 23 - La gouvernance et la démocratie interne	p.64
Proposition 24 - Une gestion associant performance et qualité	p.66
Proposition 25 - Le conseil départemental de justice	p.67
Proposition 26 - La mémoire des juridictions	p.67

Chapitre 4 – UNE COUR D’APPEL REGIONALISEE	p.69
<i>Propositions 27 à 33</i>	
Proposition 27 - Des cours d’appel de taille pertinente et en cohérence avec les régions administratives	p.69
Proposition 28 - La gestion des sites séparés des cours d’appel	p.70
Proposition 29 - Des cours d’appel autonomes dans la gestion de leurs moyens déconcentrés	p.70
Proposition 30 - Des cours d’appel échevinées en matière commerciale et sociale	p.71
Proposition 31 - La gouvernance des cours d’appel	p.71
Proposition 32 - La gouvernance des juridictions du ressort de la cour d’appel	p.73
Proposition 33 - Le conseil régional de justice	p.74
Chapitre 5 – UN OBSERVATOIRE NATIONAL DE LA JUSTICE	p.75
Proposition 34 - L’Observatoire national de la justice	p.75
Chapitre 6 – UN CALENDRIER DE MISE EN OEUVRE PERTINENT ET ADAPTE	p.77
Proposition 35 - Les réformes à engager à moyen et court terme. Des propositions d’expérimentation. Un suivi pour les propositions	p.77
PARTIE 3 - SYNTHESSES THEMATIQUES DES AUDITIONS ET DES DEBATS	p.79
PARTIE 4 – LISTE DES PERSONNES AUDITIONNEES	p.123



## INTRODUCTION

# Introduction

*Le groupe de travail a reçu mission de proposer une organisation judiciaire du XXI<sup>e</sup> siècle, pour adapter le fonctionnement de la justice aux attentes des citoyens, la rendre plus proche, plus accessible, plus lisible et plus efficace.*

*Pour répondre à cette mission large, complexe et passionnante, les membres du groupe ont d'abord analysé la demande de droit et de justice, telle qu'elle est exprimée par nos concitoyens et ceux qui les représentent. Ils ont rencontré beaucoup des acteurs concernés, et ils ont pris connaissance de l'importante littérature qui, sur ce sujet, a ponctué ces vingt dernières années. Ils ont acquis la conviction que les analyses évoluent, rendant acceptable ou possible ce qui semblait ne pas l'être, et que des solutions rapidement écartées peuvent se présenter sous un autre jour.*

*Après avoir procédé à plus d'une centaine d'auditions, ils ont souhaité formaliser les constats dressés ensemble sur chacun des grands thèmes de la mission. Ces constats partagés et validés collectivement, et repris dans la seconde partie du rapport, constituent le socle de leur réflexion.*

*A ce moment de leurs travaux, ils ont choisi de définir des principes d'organisation judiciaire pour redonner à la justice des perspectives au long cours. L'organisation judiciaire est le fruit de l'histoire, la synthèse des valeurs républicaines et démocratiques, la résultante de forces croisées et complémentaires qui, au fil des décennies, ont marqué notre institution de leur empreinte. On ne saurait y toucher qu'avec méthode et prudence.*

*Les travaux menés ont confirmé que la demande de droit et de justice émane de publics pluriels. Ceux qui en difficulté économique, sociale ou culturelle ont besoin d'un accompagnement personnalisé et de proximité pour aborder une institution qui, à leurs yeux, est largement illisible et inaccessible, et ceux qui, bien adaptés à la vie sociale, au monde du travail ou des affaires, aspirent à une justice efficiente, spécialisée et performante. Pour y répondre, il convient de concilier à la fois une justice de proximité et une justice spécialisée, un objectif général de qualité et un grand engagement de l'ensemble des professionnels de la justice.*

*En ce début du XXI<sup>e</sup> siècle, une réorganisation judiciaire doit aussi redonner un sens au travail des magistrats et des fonctionnaires de justice, écartelés entre des missions instables et parfois contradictoires, confrontés à des justiciables exprimant une attente souvent hors de portée, fréquemment critiqués par la presse et les élus, et sérieusement découragés par une excessive contrainte de leurs moyens. Leur engagement et leur dynamisme sont le gage de la qualité de la justice. Rien de pertinent et de pérenne ne peut se faire sans eux.*

*Forts de ces convictions, ils ont alors fait des choix, conformes aux principes posés, pour dessiner un paysage judiciaire, à la fois cohérent, lisible et raisonnable pour le citoyen, et rationnel et efficace pour les professionnels de la justice. Ils ont ensuite proposé une méthodologie de mise en œuvre commençant par des petits pas législatifs, réglementaires ou organisationnels, et permettant de s'approcher de l'architecture souhaitée dans des délais raisonnables.*

*C'est ce travail qui est ici présenté. Il est certainement incomplet et insuffisant. Des sujets n'ont pas été abordés, et d'autres n'ont été qu'effleurés.*

Le choix des propositions formulées s'organise autour de cinq axes définissant :

1. une justice qui permet au citoyen d'accéder plus facilement à la connaissance de ses droits et de devenir acteur de la solution de son litige,
2. une justice qui s'appuie mieux sur ses partenaires et sur la société civile,
3. une justice qui se réorganise pour privilégier la qualité du service public rendu au justiciable,
4. une justice qui est fondée sur une politique de proximité adaptée à la réalité des territoires et à l'attente du justiciable,
5. une justice qui anticipe sur l'évolution de ses missions.

1. Une justice qui permet au citoyen d'accéder à plus facilement à la connaissance de ses droits et de devenir acteur de la solution de son litige

Dans une société de plus en plus complexe mais où les citoyens sont mieux formés et plus autonomes, il y a lieu de leur permettre, avant même tout recours à la justice, de mieux prendre en charge leurs difficultés juridiques et leurs litiges.

Pour cela il faut leur donner la possibilité :

- d'accéder plus facilement à la connaissance de leurs droits,
- de bénéficier de vraies consultations juridiques de qualité dispensées par un juriste qui engage sa responsabilité,
- de choisir des modes alternatifs de règlement des litiges, autres que judiciaires, comme la médiation menée par un professionnel selon un tarif annoncé et raisonnable.

Dans ces démarches d'apaisement non juridictionnelles, le barreau, profession jeune et dynamique, formée de juristes de qualité, doit jouer un rôle essentiel.

Mais certains citoyens, en difficulté, sociale, économique ou culturelle doivent bénéficier, plus qu'aujourd'hui, de mesures d'accompagnement adaptées. Les structures d'accès au droit et le milieu associatif doivent jouer dans ce domaine un rôle déterminant. Le financement de ces mesures concernant souvent des publics aux faibles revenus, doit être recherché dans un équilibre à instaurer entre l'Etat et les compagnies d'assurances.

Si finalement la justice doit être saisie, son accès doit être largement facilité. Le guichet universel de greffe (le GUG) permettra aux citoyens d'introduire et de suivre une grande partie des procédures civile, commerciale ou sociale depuis un palais de justice ou une maison de justice et du droit (MJD) de leur choix. Sa mise en place est conditionnée par la conception et la mise en œuvre du logiciel PORTALIS qui ne sauraient être plus longtemps différées.

2. Une justice qui s'appuie mieux sur ses partenaires et sur la société civile

La justice n'est pas seulement l'affaire des juges. Une juridiction c'est un ensemble de compétences et l'institution judiciaire doit, dans son intérêt bien compris, mieux utiliser celles de ses proches collaborateurs et de ses partenaires.

- les greffiers

*La plupart des greffiers ont aujourd'hui un niveau de formation universitaire élevé leur permettant de prendre en charge des missions plus complexes avec des responsabilités accrues. Il convient de leur confier des compétences spécifiques notamment en matière procédurale et d'en tirer les conséquences statutaires.*

- les attachés de justice

*Le magistrat doit travailler en équipe et bénéficier d'une assistance dans la préparation des décisions juridictionnelles. Il convient pour cela de s'appuyer sur les professionnels du droit, comme les jeunes avocats ou les universitaires, recrutés pour quelques années. L'institution judiciaire et ces attachés de justice y gagneraient. Cette collaboration ne remettrait pas en cause la situation des attachés de justice spécialisés dont la situation devrait être rendue plus attractive.*

- les échevins

*Cette politique d'ouverture et d'enrichissement réciproque doit aller plus loin encore. Comme dans les pays étrangers, l'institution judiciaire doit s'appuyer sur les professionnels qui permettent de réunir au sein d'une juridiction spécialisée la connaissance du droit et celle du milieu de l'entreprise et de l'économie. La mixité entre juges professionnels et juges non-professionnels doit devenir, dans les domaines qui le justifient et le permettent, un principe d'organisation judiciaire. Il convient, sur ce point, donc d'apaiser progressivement les tensions qui restent vives, en introduisant l'échevinage d'abord en appel, affirmant ainsi toute la valeur qui s'attache à ce modèle juridictionnel.*

*Ces propositions, mises en œuvre selon un calendrier pertinent, ne doivent pas retarder les adaptations immédiates qu'il convient de mettre en œuvre pour réduire les délais de traitement non raisonnables qui affectent gravement le suivi de très nombreuses procédures prud'homales.*

- les juges-citoyens

*La participation des citoyens au fonctionnement de l'institution judiciaire, largement pratiquée dans de nombreux pays étrangers, est un enrichissement pour la justice. Elle a fait ses preuves devant la cour d'assises ou le tribunal pour enfants. Les juges de proximité qui ont finalement trouvé leur place au sein de notre institution, notamment en matière pénale, doivent, sous réserve de certains aménagements, être confortés dans leur situation en prenant le titre de juge-citoyen.*

*Finalement, et de manière paradoxale, la crise que traverse notre pays au plan économique et les difficultés actuelles à recruter des magistrats en nombre suffisant, sont peut-être des opportunités qu'il faut saisir pour permettre au magistrat de travailler enfin en équipe avec des assistants professionnalisés qui contribueront à l'ouverture et à l'enrichissement de notre institution.*

- les conseils de justice

*Les juridictions ne travaillent pas seules et les très nombreux partenariats qu'elles ont su organiser ont assis leur légitimité et renforcé leur efficacité. Il convient de donner un cadre à ces collaborations en mettant en place, au sein de chaque département et de chaque région, des conseils de justice au sein desquels les juridictions, dans un souci démocratique de transparence, présenteront leurs actions et leurs politiques juridictionnelles à leurs principaux partenaires, qui feront part de leurs besoins et de leurs attentes.*

### 3. Une justice qui se réorganise pour privilégier la qualité du service rendu au justiciable

Pour redonner une cohérence à l'organisation des juridictions de première instance, à l'instar de nombreux modèles étrangers, le choix a été de proposer une juridiction unifiée regroupant le tribunal de grande instance, le tribunal d'instance, le tribunal de commerce, le conseil de prud'hommes, le tribunal des affaires de sécurité sociale et le tribunal du contentieux de l'incapacité. Seule la juridiction administrative, non incluse dans la mission impartie, est restée à l'écart de ce projet.

L'objectif recherché est essentiellement d'améliorer la qualité de la justice. La seule augmentation des moyens est insuffisante pour refonder une institution quelque peu exsangue. Une restructuration est nécessaire. La proposition consiste à regrouper les contentieux par blocs de compétence, au sein de six tribunaux spécialisés et d'un tribunal dédié aux contentieux de proximité.

Cette architecture devrait offrir:

1. une meilleure accessibilité pour le citoyen qui s'adresserait au portail unique du tribunal de première instance,
2. une plus grande cohérence aux réponses judiciaires par le regroupement des procédures proches (comme l'ensemble des procédures pénales coordonnées au sein du tribunal pénal ou l'ensemble des procédures sociales regroupées au sein du tribunal social), et la mise en œuvre de politiques de juridiction portées à la connaissance des partenaires institutionnels et respectueuses de l'indépendance du juge. Il en résulterait pour le justiciable, une plus grande lisibilité de l'organisation et de la jurisprudence.

La qualité attendue résulterait également de la taille pertinente des juridictions et de leurs principes d'organisation.

Pour être efficace et adapté, un tribunal de première instance (TPI), ou une cour d'appel, doit disposer d'une taille ni trop importante (les retards s'y accumulent), ni trop modeste (certains contentieux rares nécessitent une réelle spécialisation).

Ces juridictions doivent être en cohérence avec leurs principaux partenaires. Sauf quelques exceptions, les TPI doivent donc être départementaux et les cours d'appel régionalisées, ce qui ne remettra pas en cause les sites actuels qui continueront de traiter la majorité des contentieux qui leur sont attribués, à l'exception de ceux des juges spécialisés qui feront l'objet d'une répartition adaptée au territoire.

L'organisation du TPI doit également prendre en compte les exigences posées par la CEDH, le Conseil Constitutionnel ou la Cour de cassation et conduisant à concentrer au siège de ce tribunal les juges spécialisés que sont les juges d'instruction, les juges des enfants, et peut-être à terme les juges des libertés et de la détention. Il s'agit là de garanties incontournables pour les citoyens.

Pour organiser une justice qui retrouve son dynamisme et la confiance des citoyens, il faut s'appuyer sur les juges qui la rendent. Les tribunaux spécialisés qui composeront les TPI devront être coordonnés par un magistrat, porteur de la réflexion de ses collègues qui l'auront choisi, interlocuteur des partenaires extérieurs dans leurs domaines de compétence et travaillant avec les chefs du TPI au sein des comités de pilotage que constitueront les conseils de juridiction. Ce dispositif ne se substitue ni aux commissions restreintes ni aux assemblées générales dont est proposé, pour celle qui concerne les magistrats du siège, un renforcement significatif des pouvoirs.

C'est à travers une vie collective dynamisée que les magistrats et les fonctionnaires de justice retrouveront le sens de leurs missions et la volonté de s'y investir.

#### 4. Une justice qui est fondée sur une politique de proximité adaptée à la réalité des territoires et à l'attente des justiciables

La qualité de la justice attendue passe par une proximité adaptée. Cette proximité est nécessaire pour certains contentieux civils de la vie quotidienne comme ceux du logement ou de la consommation. Elle l'est aussi pour certains publics qui nécessitent une protection judiciaire comme les mesures de tutelle ou le contrôle des hospitalisations sous contrainte. Ces procédures doivent être traitées dans un dialogue direct avec le juge. Pour une grande part elles sont actuellement prises en charge d'une manière satisfaisante par les tribunaux d'instance.

Cette organisation a été récemment confrontée à des impératifs managériaux et au constat que, dans un contexte de forte contrainte, certains de ces tribunaux n'étaient pas surchargés. Leur maintien a pu apparaître comme partiellement inutile et c'est sans doute ce qui a expliqué la suppression de nombreux tribunaux d'instance lors de la récente réforme de la carte judiciaire.

Cependant l'importance de cette réponse judiciaire de proximité doit être rappelée. Elle permet d'éviter les déserts judiciaires. La supprimer ou la réduire conduit inexorablement à empêcher certains citoyens, qui n'iront jamais voir un avocat, et qui ne se déplacent guère, de recourir à la justice.

Loin d'y porter atteinte, il faut au contraire réfléchir aux moyens de la renforcer, ce qui ne consiste pas uniquement à en accroître les moyens. Peut-être faut-il envisager, dans un cadre légal, des transferts de contentieux. Il faut sans doute aussi réduire l'isolement dans lequel se trouvent certains des magistrats et personnels de ces tribunaux.

Il convient de souligner que ces contentieux de proximité nécessitent souvent un travail étroit avec des partenaires organisés dans un cadre départemental. L'éclatement des juridictions d'instance ne permet pas toujours d'y faire face d'une manière satisfaisante.

La prise en compte de ces impératifs conduit à un regroupement de ces juridictions dans un tribunal spécialisé de proximité au niveau du TPI, qui sera le plus souvent départemental, mais qui préservera les sites existants.

Mais il faut sans doute aller plus loin. La mise en place d'un tribunal de proximité et son positionnement au sein d'un TPI doivent être l'occasion de conduire une réflexion sur la manière de mieux répondre à l'ensemble des besoins de proximité du justiciable qui ne saurait se limiter aux contentieux actuellement traités par les tribunaux d'instance.

Ainsi, en amont des décisions de justice, ce tribunal de proximité doit trouver sa place et accompagner, dans chacune de ses sections, les dispositifs d'accès au droit, les points d'accès au droit (PAD), les maisons de justice et du droit (MJD) et le guichet universel de greffe (GUG). Il y a là un enjeu majeur pour la qualité du service rendu au justiciable.

En aval des décisions juridictionnelles, ce tribunal de proximité pourrait aussi faciliter le suivi des décisions de justice, aider à l'exécution des peines en s'ouvrant aux SPIP, aux éducateurs de la PJJ, ou aux délégués du procureur. Il pourrait même faciliter la mise en place de certaines solutions judiciaires : travail d'intérêt général, stage de citoyenneté par un travail avec des élus locaux qu'il connaît bien. Il pourrait ainsi devenir un remarquable outil d'une justice de proximité dynamique et adaptée.

Pour cela il doit faire partie intégrante du TPI et servir également de relais local à d'autres tribunaux spécialisés. Dans cette démarche, et à travers des relations étroites avec les autres composantes du TPI, le greffe du tribunal de proximité jouera un rôle essentiel.

C'est à travers une politique volontariste de proximité mobilisant l'ensemble des services du TPI que l'institution judiciaire répondra avec pertinence et efficacité aux légitimes attentes des ses différents publics.

## 5. Une justice qui anticipe sur l'évolution de ses missions

La récente réforme de la carte judiciaire a laissé un fort traumatisme chez les acteurs judiciaires qui y ont été confrontés. L'affirmation que les travaux de notre groupe ne conduiraient pas à mettre en place une nouvelle carte judiciaire et qu'ils devaient respecter les sites existants, a été un élément largement facilitateur de notre démarche.

Bien sûr cette carte judiciaire n'est pas immuable et à terme elle devra s'adapter aux mutations démographiques, économiques, sociales et géographiques de notre pays et aux évolutions des missions judiciaires.

Conscient de cette nécessaire adaptation, le groupe de travail a proposé une méthode et des outils pour l'accompagner dans la transparence et la sérénité. L'objectif recherché est de permettre à la justice d'anticiper les mutations externes et internes auxquelles elle sera inévitablement confrontée. Les relations nouées au sein des conseils de justice et les rapports annuels d'activité des juridictions y contribueront. Mais un travail plus approfondi et portant sur l'ensemble de ces évolutions extérieures à l'institution judiciaire pourra être engagé avec les universités ou les services de recherche. Actuellement aucun organisme n'est en mesure de faire la synthèse des données démographiques, géographiques, sociales et judiciaires qui sont collectées et produites d'une manière dispersée, alors que ce travail d'analyse permettrait aux juridictions et aux services centraux d'anticiper sur les missions et les organisations destinées à y répondre.

Le constat de ce manque évident de méthode et d'outil conduit le groupe à proposer de mettre en place un Observatoire national de la justice chargé de piloter la collecte des statistiques et des recherches concernant la justice. Son rapport annuel, largement diffusé, sera un outil précieux tant pour les juridictions que pour les services centraux qui seront en mesure d'anticiper les évolutions en remédiant notamment aux risques de désertification ou d'engorgement. Les mutations inévitables pourront être abordées par l'ensemble des acteurs concernés selon une méthode et un rythme favorisant l'objectivité et la sérénité.

Donner une vision prospective des évolutions qui se jouent au plan national comme au plan local dans notre pays, et la faire connaître aux professionnels comme aux citoyens, constitue un facteur déterminant de la modernité d'une institution et plus largement d'une société.

C'est donc autour de ces cinq axes que les quelques quatre vingt dix propositions de ce rapport ont été construites.

Elles sont fondées sur les constats partagés par les membres du groupe de travail à la suite des nombreuses auditions auxquelles ils ont procédé.

Elles sont conformes aux huit principes d'organisation judiciaire définis pour donner une perspective à nos travaux.

Elles résultent enfin des choix que j'ai proposés au groupe, après que de nombreuses hypothèses de réforme aient été passées au crible des opinions de chacun, puis modifiées, amendées, abandonnées ou retenues.

Si certains sujets comme le devenir du tribunal d'instance ou du conseil de prud'hommes sont restés débattus, de nombreuses propositions ont fait l'objet d'un consensus total ou largement majoritaire.

Il en est notamment ainsi du regroupement des contentieux par blocs de compétence au sein d'une juridiction de première instance, de la mise en place de guichets universels de greffe, de la conception urgente du logiciel PORTALIS, du renforcement des structures d'accès au droit, des missions nouvelles qui pourraient être confiées aux greffiers, du regroupement du tribunal de commerce devenu écheviné et

*de son greffe au sein d'une juridiction de première instance, de la fusion entre le tribunal des affaires de sécurité sociale et le tribunal du contentieux de l'incapacité, des mesures immédiates destinées à remédier aux délais de traitement inacceptables des procédures prud'homales, de l'Observatoire national de la justice, de l'organisation de cours d'appel régionalisées, ou de l'ouverture des comités techniques régionaux aux magistrats.*

*Conscient des résistances de toute nature qui peuvent s'opposer à ces propositions, le groupe de travail a estimé souhaitable que certaines d'entre elles fassent immédiatement l'objet, lorsque cela est juridiquement possible, d'une expérimentation permettant d'en vérifier la pertinence et la faisabilité.*

*Une réforme de l'organisation judiciaire est obligatoirement un projet au long cours. Après en avoir fixé les objectifs, le groupe a proposé, sur plusieurs points, que les premiers pas permettant d'y parvenir soient entrepris dans les meilleurs délais.*

*Le groupe espère que cette démarche pragmatique et réaliste facilitera les choix politiques qui doivent désormais intervenir.*

Didier MARSHALL

### Quelques remarques liminaires

- *Adapter le fonctionnement de la justice aux attentes des citoyens, c'est d'abord se poser la question de la demande de droit et de justice dans notre société du XXI<sup>e</sup> siècle, devenue complexe et très urbanisée, et où nos concitoyens, peu au fait du fonctionnement de leur justice, aspirent à mieux faire valoir leurs droits et à s'impliquer davantage dans la résolution de leurs litiges.*
- *Réfléchir aux juridictions du XXI<sup>e</sup> siècle conduit à reconsidérer l'ensemble de l'organisation judiciaire, et notamment le règlement des conflits du quotidien, en s'attachant à l'attente du justiciable, confronté à une justice civile, sociale, pénale et commerciale qui, à ses yeux, reste souvent peu lisible, peu cohérente, et peu efficace.*
- *Une nouvelle organisation judiciaire doit prendre en compte la complexité du droit, les normes européennes et internationales, ainsi que l'évolution des exigences démocratiques et éthiques. Elle doit être respectueuse des fondamentaux judiciaires. Elle doit être menée en concertation avec l'ensemble des acteurs judiciaires. Elle doit enfin se mettre en place selon un calendrier réaliste.*
- *Les changements proposés impliquent non seulement de nouveaux textes législatifs, réglementaires ou statutaires, mais également pour les magistrats, les fonctionnaires de justice, les avocats et l'ensemble des acteurs judiciaires, de nouvelles organisations, des expérimentations, une forte mobilisation, et des changements culturels parfois dérangeants.*
- *L'efficacité et la légitimité de la réponse du juge passent par une organisation collective plus approfondie et respectueuse de son indépendance, et par des pratiques plus lisibles pour le justiciable.*
- *Dans cette démarche de mutation, il faut aussi passer d'une logique de production à une logique de qualité, et proposer aux magistrats et aux fonctionnaires de nouvelles perspectives. Si les objectifs de performance ont conduit à mieux prendre en compte les stocks de procédures, et les délais de traitement, il est devenu urgent de développer aussi une culture de qualité fondée sur des organisations et des pratiques redonnant du sens à l'intervention judiciaire tout en améliorant le service public.*
- *Revoir les organisations et modifier les pratiques professionnelles ne nécessitent pas nécessairement des moyens conséquents. Si l'objectif poursuivi n'a pas été de rechercher à faire des économies sur un budget déjà trop contraint, réorganiser les juridictions n'est possible qu'avec les moyens budgétaires, techniques et humains que nécessite dans un premier temps toute réforme d'ampleur. Si ces moyens n'en garantissent pas le succès, il serait inconséquent d'en faire l'économie.*
- *La réflexion du groupe de travail n'a pas porté sur la justice administrative, dont l'originalité organisationnelle aurait sans doute mérité d'être expertisée.*
- *Ce rapport est issu d'une méthodologie originale : le groupe de travail était composé de magistrats, de greffiers en chef, d'avocats, d'un géographe, d'un préfet et des organisations syndicales de magistrats et de fonctionnaires. Ils ont procédé à l'audition de nombreux acteurs et partenaires de l'institution judiciaire. Ils ont su travailler ensemble et s'écouter, en confrontant leurs convictions, leurs expériences, leurs cultures, leurs organisations et leurs attentes.*

CA : cour d'appel  
CDAD : conseil départemental d'accès au droit  
CEPEJ : Commission européenne pour l'efficacité de la justice  
CPH : conseil de prud'hommes  
CSP : Conseil supérieur de la prud'homie  
DACS : direction des affaires civiles et du sceau  
DSJ : direction des services judiciaires  
GT : groupe de travail  
GUG : guichet unique de greffe (service assuré dans nombre de palais de justice regroupant plusieurs juridictions), ou guichet universel de greffe (projet de service qui serait assuré sur l'ensemble du territoire)  
IGSJ : Inspection générale des services judiciaires  
IHEJ : Institut des hautes études sur la justice  
JAF : juge aux affaires familiales  
JEX : juge de l'exécution  
JE : juge des enfants  
JLD : juge des libertés et de la détention  
JIRS : juridiction interrégionale spécialisée  
LOLF : loi organique relative aux lois de finances  
MJD : maison de justice et du droit  
PAD : point d'accès au droit  
RGPP : révision générale des politiques publiques  
TASS : tribunal des affaires de sécurité sociale  
TC : tribunal de commerce  
TCI : tribunal du contentieux de l'incapacité  
TPI : tribunal de première instance  
UE : Union européenne  
USM : Union syndicale des magistrats  
SM : Syndicat de la magistrature

Penser une nouvelle organisation judiciaire conduit à se fixer des objectifs qui prennent en compte les fondements pérennes de la justice et l'attente contingente des justiciables. Cette démarche doit être guidée par des principes.

- 1 – L'accès du citoyen à la connaissance de ses droits passe par le développement d'une politique publique ambitieuse et dynamique mobilisant, autour d'objectifs partagés, l'ensemble des acteurs de la justice et du droit, dont le barreau. Elle doit s'accompagner de solutions alternatives à la saisine des juridictions.
- 2 – L'accès du citoyen à la juridiction doit être rendu plus simple et plus lisible grâce à un accueil adapté, humain et technologiquement accessible.
- 3 – L'ensemble des contentieux de première instance doit relever d'un tribunal unifié et organisé autour des objectifs de proximité et de spécialisation. Pour améliorer la qualité des réponses apportées, des blocs de compétence doivent être constitués autour des domaines familial, civil, pénal, économique, social et de proximité. Cette architecture favorise la lisibilité des réponses judiciaires. Les juridictions doivent avoir une taille pertinente et être organisées en cohérence avec leurs principaux partenaires.
- 4 - La gouvernance des juridictions doit contribuer à garantir au justiciable que sa cause sera entendue dans des délais raisonnables par un juge naturel et indépendant ; les règles de démocratie interne doivent laisser une large place au dialogue social et dynamiser le travail des magistrats et des fonctionnaires tout en garantissant l'efficacité de son fonctionnement.
- 5 - La justice n'est pas le fruit du seul travail des magistrats. Les fonctionnaires de justice y ont une large place ; ils doivent y être mieux associés et se voir confier des responsabilités accrues.
- 6 – La justice est rendue au nom du peuple français ; elle doit rester proche des justiciables. Si les magistrats professionnels sont essentiels à son exercice, il convient pour les contentieux qui le justifient et le permettent, et selon des modalités adaptées, que des magistrats non-professionnels et des citoyens soient associés à l'activité juridictionnelle. D'une manière générale la justice doit apprendre à travailler en équipe et s'appuyer sur ses partenaires.
- 7 – Les juridictions doivent régulièrement présenter leurs activités et leurs politiques, et se mettre à l'écoute de leurs partenaires.
- 8 – La mise en œuvre de ces principes doit s'appuyer sur des outils partagés et un calendrier adapté et respectueux des acteurs concernés.

# 2-

## LA MISE EN OEUVRE DES PRINCIPES D'ORGANISATION JUDICIAIRE

Pour mettre en œuvre les principes d'organisation judiciaire, et répondre ainsi à leur mission, les membres du groupe de travail se sont d'abord appuyés sur les constats qu'ils ont faits en commun à l'occasion des auditions auxquelles ils ont procédé, et des débats internes qui s'en sont suivis. Ces constats partagés ont constitué le socle de leurs réflexions. Mis en forme et validés par le groupe de travail, ils figurent, pour les principaux, en seconde partie du rapport.

Les propositions formulées dans la première partie sont issues de ces constats et résultent des choix qui ont été faits en conséquence des principes retenus.

Ces propositions, qui constituent le corps de ce rapport, sont introduites pour les plus significatives par un constat issu des travaux du groupe (présenté en caractères italiques pour une meilleure identification), et elles sont accompagnées d'un argumentaire permettant de les éclairer et de les expliciter par des éléments de contexte ou des exemples.

Elles s'articulent autour de l'accès au droit et à la justice, d'un tribunal de première instance unifié et construit sur des blocs de compétence, de cours d'appel régionalisées et d'outils permettant à l'institution judiciaire de travailler avec ses partenaires et d'anticiper l'évolution de ses missions.

### CHAPITRE 1

#### LA DEMANDE DE JUSTICE, L'ACCES AU DROIT ET A LA JUSTICE

*Les constats partagés des membres du groupe de travail (le texte intégral se trouve dans la partie 3 du rapport)*

##### 1 - LES CONSTATS DU GROUPE

- **une institution judiciaire désemparée et en quête de repères** : *L'institution judiciaire a été fortement marquée par la réforme de la carte judiciaire menée sans concertation avec les acteurs judiciaires. Les personnels de justice ont eu le sentiment d'être maltraités. L'activité judiciaire doit être appréhendée autrement qu'à travers des objectifs de performance et une logique technocratique symbolisée par la RGPP (Révision Générale des Politiques Publiques). Si une réforme d'envergure doit être lancée, il faut se donner les moyens et le temps de la penser pour la réussir.*
- **un triple besoin de mise en cohérence** : *Toute réforme pertinente et ambitieuse doit prendre en compte trois besoins: une très forte attente de lisibilité et d'accessibilité formulée par les justiciables en matière de droit et de justice; une organisation pertinente face à ses nombreux partenaires; une cohérence interne dans ses missions, ses organisations, ses méthodes de travail collectif et l'élaboration de ses jurisprudences.*

- **une organisation des contentieux à revisiter** : L'articulation des contentieux entre les juridictions est en partie le résultat de l'histoire. Existe-t-il une taille critique pour les juridictions qui ne doivent être ni trop petites et trop fragiles dans leur fonctionnement, ni trop grandes ? Il faut réfléchir au regroupement de certains contentieux spécialisés garantissant au justiciable le professionnalisme attendu (spécialisation, collégialité) sachant que certains contentieux nécessitent une proximité évidente avec le justiciable.
- **un manque de prévisibilité** : La chancellerie n'a pas de réflexion prospective et ne s'est pas dotée d'outils de prévisibilité lui permettant d'anticiper les évolutions à court ou moyen terme de l'institution. Une telle anticipation ne doit pas être source d'inquiétude et de désordre mais au contraire être menée de manière à rassurer les acteurs judiciaires en leur permettant de s'adapter à des évolutions prévisibles et annoncées.
- **une gouvernance manquant de pertinence et de dialogue social** : Une remise à plat de l'organisation judiciaire ne peut être envisagée sans prendre en compte le nécessaire dialogue social, l'indépendance des juges et une réelle démocratie dans la gouvernance.
- **les nouvelles technologies mises au service d'une justice adaptée** : Si les juridictions ont largement recours aux nouvelles technologies, des améliorations ambitieuses doivent être envisagées pour permettre notamment de faciliter l'accès au service public de la justice, et pour engager et suivre le déroulement des procédures notamment en matière civile.
- **un barreau plus mobilisé au service de la justice** : Les avocats représentent un vivier de juristes formés au droit, aux procédures et à la déontologie ; il y a lieu de les intégrer davantage dans les réponses à donner aux besoins de justice de nos concitoyens. La complexité croissante du droit implique une réponse adaptée en termes d'assistance et une évolution de la profession d'avocat.
- **répondre aux nouvelles missions du juge** : Les dernières décennies ont vu successivement les missions du juge se transformer avec l'apparition des contentieux de masse, la montée du contentieux familial, et une explosion du domaine pénal. L'institution judiciaire vit actuellement une mutation importante, pas toujours perçue, à travers l'extension de sa mission essentielle de protection, des libertés, des personnes et spécifiquement des lieux privatifs de liberté (qu'ils soient pénaux, hospitaliers ou administratifs). La place du juge chargé du contrôle a été fixée au cas par cas sans politique d'ensemble.  
C'est cette dernière qu'il faudrait construire.

D'une manière plus globale l'institution judiciaire est souvent plus cohérente dans les autres pays européens. La justice y est plus unifiée et dispose de moyens plus conséquents. La participation des citoyens y est davantage développée.

La diversité des organisations et des solutions retenues dans les pays européens (notamment en termes de qualité et de justice de proximité) doit servir de réflexion au groupe de travail.

## 2 - LES CONSTATS DE NOS PARTENAIRES EXTERIEURS

- **une justice isolée et aveugle**

De manière étonnante et intéressante, il faut remarquer que le constat dressé sur la perception de la justice par les différentes associations et personnalités entendues se recoupe très largement: une justice aveugle, sans analyse sur son territoire, qui ne peut faire ni le bilan du passé, ni de prospective; une production intellectuelle pauvre pour les partenaires extérieurs et qui manque cruellement de globalisation.

Le manque de lien de la justice avec les élus et les citoyens est souligné.

Au plan interne les missions d'inspection corroborent ce constat : il s'agit essentiellement de missions administratives portant sur la gestion budgétaire et les frais de justice, et non sur la réalité ou la qualité de la justice rendue.

Bref le constat doit être fait d'une justice fonctionnant toute seule, affaire par affaire, de manière isolée, sans réflexion, ni vision globale et territorialisée.

- **L'accès au droit et les politiques alternatives en amont du champ judiciaire**

Un autre point de constat partagé par la plupart des intervenants porte sur la nécessité de développer de véritables politiques alternatives en amont du champ judiciaire.

Tous se prononcent en faveur d'un développement important de la médiation et de la conciliation. Beaucoup indiquent qu'il n'est pas nécessaire de faire appel systématiquement à l'institution judiciaire. Ils parlent d'une société où la tolérance est en chute libre, et de la nécessité de rechercher des solutions d'apaisement.

- Ils insistent, dans cette même perspective de solutions alternatives, sur le rôle des maisons de justice et du droit (MJD) qu'ils perçoivent comme donnant de bons résultats.

Pour les associations s'occupant des plus démunis, il faudrait faire évoluer les conseils départementaux de l'accès au droit (CDAD). Pour les populations dont elles s'occupent, la démarche préconisée est d'aller vers elles, car elles ne la feront pas d'elles-mêmes (craintes, stigmatisation).

- Les associations sont assez hésitantes sur le fait de s'appuyer sur des avocats, car ils sont chers. Elles pensent pouvoir représenter ces populations ou ces causes mieux qu'eux ou en tout cas aussi bien. Certains s'interrogent sur la manière d'obtenir une réponse de qualité. Ils se demandent s'il ne faudrait pas envisager d'aller vers un système d'assurance généralisée.

Les représentants du barreau estiment qu'il y va de la qualité de la justice pour des gens qui ont droit comme d'autres à une vraie prise en charge judiciaire.

- **L'accueil et l'accompagnement**

Le bilan de l'accueil fait est contrasté : s'il est bien organisé dans certaines cours, ce n'est pas le cas dans d'autres. Il existe un problème de formation des personnels d'accueil.

Le public est désarmé par la complexité de l'organisation administrative de la justice.

Le justiciable est perdu dans les procédures.

Beaucoup demandent que les personnes reçues à l'accueil d'un tribunal soient mieux considérées.

Mais au-delà de l'accueil en tant que tel, c'est l'accompagnement des justiciables tout au long de la procédure qui semble le point le plus difficile.

Ainsi se pose la question du guichet universel de greffe (le GUG).

- **L'exécution des décisions**

Reste un point largement souligné lui aussi, qui est celui de l'exécution des décisions tant civiles que pénales.

On constate de vraies difficultés dans le fonctionnement des BEX (bureaux de l'exécution des peines). Il est dit qu'une des difficultés importantes de la justice est la distorsion existante entre la décision et son application.

Obtenir justice ce n'est pas seulement recevoir une décision, c'est aussi parvenir à son exécution.

Proposition 1

AMELIORER L'ACCES AU DROIT ET A LA JUSTICE

Proposition 1.1

Renforcer l'accès au droit

**En amont du champ judiciaire et avant même que la question de l'accès au droit ne se pose, il convient d'instituer au profit des citoyens des politiques de sensibilisation à la citoyenneté et aux valeurs communes qui créent le lien social, ciment de notre société. Dès l'école primaire, puis au collège et au lycée, une formation doit être dispensée pour expliquer la place du droit dans une société républicaine, le rôle et l'organisation de la justice et de ses principaux acteurs.**

**La politique publique d'accès au droit, initiée en 1991, et dont l'administration a été confiée avec un succès incontestable aux conseils départementaux de l'accès au droit (CDAD), doit être validée par un renforcement des actions partenariales menées notamment avec les élus, les barreaux, le milieu associatif et d'autres services de l'Etat.**

**Les moyens de cette politique, certainement trop modestes puisqu'ils ne représentent que 1,4% du budget alloué à l'aide juridictionnelle, doivent être sérieusement renforcés au regard de la qualité des services qu'elle assure au profit de très nombreux citoyens.**

**Les tribunaux de proximité (les anciens tribunaux d'instance, voir la proposition 5), doivent être mieux associés aux activités et aux structures d'accès au droit mises en place dans leurs ressorts.**

**Les maisons de justice et du droit doivent toutes disposer de la présence effective d'un ou de deux greffiers, voire d'un greffier en chef pour les plus importantes. Leur maillage territorial doit être renforcé et elles doivent être spécialement missionnées pour accueillir les justiciables qui ont besoin d'un accompagnement personnalisé.**

*Argumentaire*

La politique publique d'accès au droit, dont le pilotage a été confié aux magistrats et à leurs partenaires, est un succès évident. Les maisons de justice et du droit ont reçu en 2012 plus de 700 000 personnes dont 500 000 dans le domaine de l'accès au droit. Il convient donc de renforcer les moyens trop modestes de ces structures en mettant fin au désengagement de l'Etat qui ne peut que démobiliser ses partenaires.

Il est également nécessaire de renforcer le lien entre les structures locales d'accès au droit que sont les points d'accès au droit (PAD) et les MJD avec les tribunaux de proximité, afin qu'accès au droit et accès à la justice puissent s'inscrire dans une véritable cohérence globale et que soient développées les synergies et complémentarités entre ces lieux.

Proposition 1.2

Solutions alternatives au règlement des conflits

**Nos concitoyens doivent pouvoir participer eux-mêmes au règlement de leurs litiges sans recourir nécessairement à la justice. Pour cela il convient de rechercher, notamment pour les populations en difficulté économiques ou culturelles,**

**des modes de financement leur permettant d'accéder à une vraie consultation juridique, engageant la responsabilité de celui qui la dispense. Ces conseils, qui vont permettre au justiciable de faire un choix éclairé sur la suite à donner à son litige, doivent constituer le premier niveau d'accès au droit.**

**Les modes alternatifs à la résolution des conflits, comme la médiation, doivent être mis en œuvre par des professionnels spécialement formés et selon des tarifs encadrés et transparents. En cas de difficulté, ils doivent trouver leur solution par un recours au juge. Pour les citoyens qui ne peuvent en supporter le coût, ces mesures doivent bénéficier d'un financement public, comme celui de l'aide juridictionnelle. Dans cette recherche d'un financement, les mécanismes de l'assurance ou du contrat devraient également être envisagés.**

#### *Argumentaire*

Il convient de rappeler qu'aux termes de l'article 2 de la loi du 10 juillet 1991, « l'aide juridictionnelle n'est pas accordée lorsque les frais couverts par cette aide sont pris en charge au titre d'un contrat d'assurance de protection juridique ou d'un système de protection ».

### **Proposition 1.3** **L'accès à la justice**

**Les maisons de justice et du droit sont les structures naturelles de l'accès à la justice pour tous les publics et en particulier ceux qui sont en difficulté et qui nécessitent un accompagnement personnalisé. Ils doivent pouvoir y introduire et y suivre une procédure ne nécessitant pas le ministère d'un avocat.**

**Si les maisons de justice et du droit ne sont pas des palais de justice où siègent les magistrats, elles doivent faciliter l'exécution des décisions juridictionnelles. Elles le font déjà en matière pénale en accueillant les délégués du procureur, les agents des services pénitentiaires d'insertion et de probation ou les fonctionnaires de la protection judiciaire de la jeunesse. Elles pourraient également le faire en matière civile.**

**Cette fonction d'accueil et d'accompagnement nécessite la présence effective d'au moins un ou deux greffiers. Il faut en conséquence reconsidérer l'organisation des maisons de justice et du droit dites de nouvelle génération.**

#### *Argumentaire*

Le fonctionnement efficace et pertinent des maisons de justice et du droit nécessite la présence effective de fonctionnaires de justice. Ces spécialistes de l'organisation judiciaire et des procédures sont les plus à même de renseigner et de guider utilement les personnes isolées, vulnérables ou en difficulté qui sont en quête d'information sur leurs droits et les moyens de les mettre en œuvre. Cet accompagnement personnalisé est essentiel pour ces publics. Si le principe d'une présence effective des greffiers dans les MJD est posé, la réalité est souvent autre puisque de très nombreux postes, sans doute proches de la moitié de ceux qui devraient être affectés au sein des MJD, seraient actuellement vacants.

L'effort doit d'abord porter sur cette présence effective et ensuite sur la situation des MJD dites de nouvelle génération pour qui le pari a été fait de les faire fonctionner sans la présence effective de fonctionnaires de justice, ce qui est sans doute une gageure. Une grande partie des personnes se rendant au sein d'une structure d'accès au droit a besoin d'un accompagnement personnalisé et humain. La présence d'une borne d'accès ne peut dispenser de la présence d'un agent d'accueil formé et disponible.

### Proposition 1.4

#### L'accès à la justice et l'aide juridictionnelle

**Pour certains publics en difficulté, l'accès à la justice passe par la procédure de l'aide juridictionnelle. Son financement, largement pris en charge par l'Etat, doit sans doute être diversifié, notamment en utilisant les mécanismes d'assurance, qui ne doivent cependant pas remettre en cause le libre choix de l'avocat. Les polices d'assurance juridique ne devraient-elles pas prévoir l'organisation d'une vraie consultation juridique en préalable à toute instance judiciaire ?**

**Certains domaines juridictionnels comme la défense des mineurs ou celle des personnes sous protection ou hospitalisées sans leur consentement, nécessitent absolument une défense.**

**Les protocoles prévus par les dispositions du décret du 19 décembre 1991 doivent donc être étendus et facilités.**

**La procédure d'accès à l'aide juridictionnelle doit être revisitée pour mieux organiser la phase d'instruction des demandes.**

### Proposition 2

#### LE GUICHET UNIVERSEL DE GREFFE ET LE PROJET PORTALIS

### Proposition 2.1

#### Le guichet universel de greffe

**Il convient de permettre au justiciable de recevoir aisément des informations générales sur les procédures judiciaires, d'introduire celles ne nécessitant pas le ministère d'avocat ou la délivrance initiale d'une assignation par un huissier de justice, et de suivre le déroulement des procédures civiles, familiales, pénales, commerciales et sociales en cours et le concernant. Pour cela il y a lieu de concevoir et de mettre en place au sein de chaque juridiction et de chaque maison de justice et du droit (les MJD), un guichet universel de greffe (GUG) qui constituera un service à part entière.**

### Proposition 2.2

#### La transmission au justiciable d'informations dématérialisées

**Grâce à l'utilisation des nouvelles technologies, il faut permettre au justiciable qui le souhaite de recevoir des informations sécurisées relatives aux procédures le concernant par des moyens de communication dématérialisés, se substituant aux modes actuels de convocation et d'information.**

### Proposition 2.3

#### L'urgence de développer le logiciel PORTALIS

**Pour que le justiciable puisse bénéficier de ces services indispensables à la connaissance et à l'exercice de ses droits, il est essentiel de donner une forte priorité au développement rapide du logiciel civil PORTALIS, dont la conception avait déjà été fortement préconisée par le premier président CASORLA dans son rapport de 1997.**

### Proposition 3

#### LA PLACE DU GREFFE ET DU BARREAU

##### LA PLACE DU GREFFE

###### *Constat*

Les fonctionnaires de justice, et notamment les greffiers et les greffiers en chef, ont pour un grand nombre d'entre eux un bagage universitaire leur permettant d'assurer des tâches plus complexes et de prendre des responsabilités plus importantes. C'est une chance que l'institution judiciaire doit saisir.

### Proposition 3.1

#### Le renforcement de la place du greffe

**Le greffier doit, plus largement qu'aujourd'hui, aider le juge en contribuant à la préparation et au suivi des décisions juridictionnelles. Il peut en particulier participer activement à la mise en état des affaires, notamment dans les procédures prud'homales.**

**Il peut également assurer le suivi des décisions juridictionnelles. Le justiciable qui reçoit la copie du jugement qu'il attend avec impatience est souvent désesparé lorsqu'il lui est indiqué que le tribunal a terminé sa mission et qu'il doit maintenant s'adresser à un huissier de justice pour mettre cette décision à exécution.**

**Si le GUG est indispensable avant et lors du lancement de la procédure, il serait opportun qu'un service de l'exécution civile soit mis en place au sein des juridictions pour permettre au justiciable de recevoir les informations dont il a besoin lorsque la décision a été rendue. Sans doute faudra-t-il ensuite qu'une réflexion portant sur l'exécution des décisions civiles soit engagée avec l'ensemble des acteurs concernés et notamment les huissiers de justice.**

**Au sein de la chaîne pénale, service de l'exécution inclus, une responsabilité plus directe doit être donnée au greffe. Une fonction de coordination technique doit être assurée sous la responsabilité d'un greffier en chef pour garantir la qualité de l'ensemble du processus procédural.**

###### *Argumentaire*

En matière pénale, durant la phase préparatoire à l'audience, le greffe doit se voir confier des responsabilités propres plus importantes, facilitant une sorte de mise en état des affaires pénales. Il devrait en être de même pour la phase d'exécution. Une coordination des tâches menées au cours de ces différents moments procéduraux par un greffier en chef sécuriserait les procédures et éviterait de multiples renvois.

### Proposition 3.2

#### La situation hiérarchique des directeurs de greffe

##### *Le constat*

Le code de l'organisation judiciaire dispose que l'action du directeur de greffe s'exerce sous l'autorité et le contrôle des chefs de juridiction.

Si cette autorité a toute sa place au sein de l'organisation judiciaire actuelle, le critère de contrôle ne traduit pas l'autonomie habituellement conférée au directeur de greffe dans la gestion déconcentrée des moyens humains, budgétaires, techniques et immobiliers.

Dans l'exécution des orientations de politique judiciaire définies par les chefs de juridiction, les directeurs de greffe doivent disposer d'une réelle autonomie d'organisation.

**Il est souhaitable qu'une réflexion soit engagée sur le lien hiérarchique unissant les chefs de juridiction au directeur de greffe, et qu'un nouvel équilibre reconnaisse à ce dernier une autonomie effective dans la gestion déconcentrée des moyens des juridictions.**

#### LA PLACE DU BARREAU

##### *Le constat*

Le barreau a toujours occupé avec légitimité une place essentielle dans l'organisation judiciaire.

La réflexion sur l'organisation des juridictions du XXI<sup>ème</sup> siècle doit tenir compte des effectifs actuels des magistrats. Plus de 1 400 d'entre eux prendront leur retraite dans les cinq années à venir. Les importantes contraintes budgétaires auxquelles l'Etat est confronté nécessitent que des choix clairs soient faits sur la manière dont on envisage de s'appuyer sur les magistrats professionnels.

Veut-on continuer à faire reposer la justice essentiellement sur des juges seuls ? Si tel est le cas il convient de procéder à des recrutements massifs pendant plusieurs années. Or ces dernières années, la politique de recrutement des magistrats a été marquée par une grande incohérence en voyant se succéder des concours largement ouverts puis des concours très restrictifs décourageant ainsi les meilleurs étudiants de s'y présenter.

Mais ne peut-on pas envisager un autre type de réponse ? Pourquoi ne pas généraliser une justice largement rendue par les juges professionnels mais avec l'aide de professionnels extérieurs aux compétences avérées comme cela se fait au sein des JIRS (juridictions interrégionales spécialisées) ? Ne faut-il pas l'étendre à d'autres contentieux ? Ne peut-on pas envisager que les magistrats professionnels puissent s'appuyer davantage sur de jeunes juristes compétents, que ce travail dans la magistrature pour quelques années pourrait finir de former et sensibiliser au processus judiciaire et à ses enjeux ? Cette collaboration pourrait intéresser de jeunes avocats à l'orée de leur installation, mais peut-être aussi de jeunes universitaires, que cette expérience enrichirait incontestablement, tout en leur assurant une juste rémunération. Ils pourraient les uns et les autres, en début de carrière, dans un statut d'attaché de justice, travailler à plein temps durant deux années, voire plus, dans les juridictions où ils aideraient les magistrats à préparer et à rédiger leurs décisions.

Les juges deviendraient des responsables d'équipes orientant les recherches jurisprudentielles, tranchant sur les options et les rédactions, mais sans avoir nécessairement à tout faire eux-mêmes. Le temps ainsi préservé leur permettrait de se consacrer à ce travail de réflexion qui est au cœur de leur mission. Cette organisation plus collective contribuerait certainement à une justice de meilleure qualité et économiquement mieux équilibrée.

Il n'est pas inutile de rappeler qu'une telle formule existe dans beaucoup de pays où elle donne toute satisfaction.

Proposition 3.3.1

L'association du barreau au fonctionnement des juridictions

**Le barreau, partenaire légitime et essentiel de la vie judiciaire, doit être largement associé à son fonctionnement. Il sera membre des conseils départementaux et régionaux de justice dont la création est proposée par le présent rapport. Les chefs de juridiction solliciteront régulièrement l'avis du bâtonnier sur les questions d'organisation de leur juridiction impliquant la défense des justiciables.**

Proposition 3.3.2

Des attachés de justice

**Il convient d'organiser le travail des magistrats en leur permettant de s'appuyer sur des équipes de jeunes juristes, déjà formés, qui pourraient contribuer à la préparation et la rédaction des décisions. Ce nouveau statut d'attaché de justice viserait à recruter pour quelques années de jeunes avocats, ou des juristes universitaires en début de carrière, dans un partenariat encadré. Ce statut ne serait pas exclusif du statut d'assistant de justice spécialisé réservé à des professionnels qualifiés venant appuyer les juges dans des domaines techniques qui ne relèvent pas de leur compétence originale.**

*Argumentaire*

Cette organisation d'équipes de juristes placée autour du magistrat, ne remet pas en cause les concours d'entrée à l'École nationale de la magistrature qui doivent rester d'excellent niveau et permettre un recrutement conséquent de magistrats. Elle donnerait vie à l'idée désormais bien ancrée que le juge ne doit plus travailler comme un artisan.

Constituant une passerelle entre le métier du barreau et celui de la magistrature, et s'inscrivant avec cohérence dans la logique des stages d'un semestre que les auditeurs de justice effectuent dans les cabinets d'avocat, cette collaboration temporaire améliorerait avec évidence la formation des jeunes avocats à l'orée de leur carrière en leur permettant d'acquérir une expérience valorisante et utile.

## CHAPITRE 2

### UNE JURIDICTION DE PREMIERE INSTANCE UNIFIEE : LE TRIBUNAL DE PREMIERE INSTANCE

*Les constats partagés des membres du groupe de travail sur le tribunal de grande instance et le tribunal d'instance, et sur un tribunal de première instance (le texte intégral se trouve dans la partie 3 du rapport)*

*Le tribunal de grande instance est la juridiction généraliste de droit commun, alors que le tribunal d'instance est la juridiction de proximité.*

*La métropole compte actuellement 154 tribunaux de grande instance et 297 tribunaux d'instance. 30 des 297 tribunaux d'instance comptent moins de six fonctionnaires, et la moitié d'entre eux est implantée dans une ville siège de tribunal de grande instance.*

*54 départements disposent d'un seul tribunal de grande instance, 31 en ont deux, et un dizaine en ont plus. La répartition territoriale des tribunaux d'instance est nettement plus inégalitaire puisque 65 sont implantés en région parisienne.*

*Au fil des réformes, nombre de contentieux ont été confiés alternativement à l'une ou l'autre de ces juridictions rendant l'organisation judiciaire encore plus illisible pour le citoyen. Le contentieux familial pour sa part a été progressivement regroupé entre les mains des juges aux affaires familiales des TGI. Actuellement, chaque juridiction dispose d'un greffe, d'un budget et de règles procédurales propres, et aucune ne peut renseigner le citoyen sur l'avancée des procédures conduites par l'autre. Il est impossible de déposer dans un tribunal d'instance une demande destinée au tribunal de grande instance du même département. L'idée de regrouper les contentieux n'est pas nouvelle. Les juges d'instance y sont très opposés et expliquent qu'ils ont su organiser une vraie justice de proximité au profit de publics fragiles. Ils pensent que cette qualité disparaîtrait en cas de regroupement avec les TGI.*

*La réflexion sur un scénario de clarification a conduit à imaginer des blocs de compétence constituant autant de pôles judiciaires spécialisés dans les domaines de la famille, de l'enfance, de la matière civile, de la protection de la personne, de la matière pénale, de la matière commerciale et de la matière sociale. Il conviendrait d'y inclure un guichet universel de greffe et des outils informatiques permettant des connexions simplifiées entre les sites judiciaires. Un tel projet suscite des questions relatives aux domaines de compétence (le pôle de la famille doit-il regrouper les juges aux affaires familiales et les juges des enfants?), et des craintes sur l'identité des missions (quelles compétences faudrait-il attribuer à une justice de proximité : les matières civiles attribuées actuellement au tribunal d'instance ? Une partie ou la totalité du contentieux de la famille ? Les mesures de protection ? Des petits contentieux pénaux ?).*

*Les arguments favorables à un tel regroupement portent sur la possibilité offerte de :*

- spécialiser les futures juridictions de proximité sur des contentieux de la vie quotidienne et de la protection des situations de vulnérabilité sociale.*
- coordonner au niveau départemental les jurisprudences et les partenariats.*
- instaurer le guichet universel de greffe permettant à chaque citoyen de saisir le système judiciaire dans l'un quelconque des sites du département.*
- faire converger les règles de procédure en termes de délais, de modes de saisine, de modalités de représentation et d'exercice des voies de recours.*
- pérenniser les structures judiciaires de petites dimensions proches du justiciable,*

- mieux coordonner les risques de vacances d'emploi dans les microstructures (tribunal d'instance et conseil de prud'hommes) d'un même site pour éviter leur paralysie,
- mettre un terme au débat irritant « TI contre TGI » dans l'affectation des moyens,
- simplifier et professionnaliser les circuits de gestion en regroupant au niveau départemental, sous l'autorité du directeur de greffe d'un tribunal de première instance, la gestion des crédits de fonctionnement courant et celles des ressources humaines.

Cette organisation suscite des questions importantes :

- peut-on fixer la taille pertinente d'une juridiction?
- quel périmètre de compétence peut-on imaginer pour un tribunal de première instance?
- comment organiser d'une manière cohérente et efficace le traitement des contentieux de proximité?
- quelle gouvernance et quelles garanties faut-il prévoir pour les magistrats et les fonctionnaires de cette juridiction plus importante et peut-être départementale?

La réponse à ces questions est déterminante dans l'élaboration d'une juridiction de première instance.

### Proposition 4

#### LE TRIBUNAL DE PREMIERE INSTANCE

##### Proposition 4.1

##### Un tribunal unifié construit autour de blocs de compétences

**Pour rendre l'organisation judiciaire plus lisible pour le justiciable et pour redonner cohérence aux contentieux civil, familial, pénal, économique, social et de proximité, une juridiction unifiée, souvent départementale et disposant d'un greffe unique, le TRIBUNAL DE PREMIERE INSTANCE, sera construite autour de sept blocs de compétences définissant le périmètre d'autant de juridictions :**

- une juridiction de proximité : **LE TRIBUNAL DE PROXIMITE**
- six juridictions spécialisées : **LE TRIBUNAL CIVIL,  
LE TRIBUNAL FAMILIAL,  
LE TRIBUNAL DE L'ENFANCE,  
LE TRIBUNAL PENAL,  
LE TRIBUNAL COMMERCIAL  
LE TRIBUNAL SOCIAL.**

**Fondée sur les objectifs de proximité et de spécialisation, cette organisation contribuera à l'efficacité, la cohérence et la qualité de la réponse judiciaire.**

##### Argumentaire

L'organisation judiciaire de première instance résulte de l'histoire et a fait l'objet de modifications successives liées aux évolutions politiques, sociales, juridiques et judiciaires ne rendant plus l'ensemble ni très cohérent, ni très lisible. La recherche d'un nouvel ordonnancement doit obéir à plusieurs objectifs :

- un renforcement de la lisibilité et de l'accessibilité pour le citoyen,
- des blocs de compétences cohérents rendant l'institution judiciaire plus efficace et plus dynamique,
- une proximité affirmée au profit des publics isolés, fragiles ou en difficulté,
- une spécialisation permettant à l'institution judiciaire de répondre au défi de ses nouvelles missions,
- une coordination dynamique des tribunaux spécialisés.

Le tribunal de première instance, qui regroupera l'ensemble des juridictions de première instance et conciliera proximité et spécialisation, vise à répondre à ces cinq objectifs.

Le regroupement des juridictions de première instance répond à un premier objectif de lisibilité et d'accessibilité pour le justiciable. Cette unité favorisera ensuite le rapprochement entre les cultures spécifiques à chaque juridiction. Elle sera source d'un enrichissement professionnel pour les magistrats et les fonctionnaires concernés. Elle ne signera pas la disparition des différents métiers qui font la richesse de l'institution judiciaire. La mise en commun des savoirs, des pratiques et des organisations permettra au contraire de développer une justice plus riche de ses différences et de ses complémentarités.

### Proposition 4.2

#### La coordination des tribunaux spécialisés

**Chaque tribunal spécialisé sera administré par un magistrat coordonnateur. Ce magistrat du siège sera désigné par le président du tribunal de première instance sur proposition des magistrats du tribunal spécialisé. Placé sous l'autorité du président du tribunal de première instance, il disposera d'une autonomie organisationnelle et d'une garantie de stabilité fonctionnelle.**

#### *Argumentaire*

L'objectif de cette nouvelle architecture n'est pas de créer une organisation hiérarchisée, mais de regrouper les magistrats et les services qui travaillent dans les mêmes domaines et qui, par un rapprochement de leurs pratiques et de leurs organisations, contribueront à une justice plus claire et plus efficace pour le justiciable, et plus motivante pour les magistrats et les fonctionnaires qui la rendent. Cette recherche de dynamisme passe par une autonomie organisationnelle permettant au tribunal spécialisé de s'organiser dans la gestion des moyens alloués et dans le respect des dispositions de l'ordonnance de roulement du président du tribunal de première instance.

Cette autonomie conduira à donner aux magistrats de chaque tribunal spécialisé la possibilité de proposer celui d'entre eux qui assurera la coordination de cette entité. Le président du tribunal de première instance devra respecter le choix ainsi fait.

Si aucun magistrat ne devait se porter candidat, il appartiendrait au président du tribunal de première instance de le désigner.

### Proposition 4.3

#### Le parquet du tribunal de première instance

**Le tribunal de première instance comportera un parquet unique qui exercera le ministère public en toutes matières, conformément aux règles procédurales applicables.**

**Si la taille du tribunal le justifie et si ses moyens le permettent, les services du parquet seront intégrés au sein des tribunaux spécialisés pour lui permettre d'occuper toute sa place procédurale.**

#### Proposition 4.4

##### L'administration du tribunal de première instance

**L'administration des tribunaux de première instance est confiée au président du tribunal et au procureur de la République. Dans cette mission ils sont assistés par le directeur de greffe.**

#### Proposition 5

##### LE TRIBUNAL DE PROXIMITE

#### Proposition 5.1

##### La compétence du tribunal de proximité

**Héritier légitime de l'actuel tribunal d'instance, il connaîtra des contentieux civils de la vie quotidienne (logement, consommation, voisinage, contentieux civil portant sur un principal inférieur à 10 000 euros) et de l'exécution mobilière.**

**Le juge de proximité sera aussi le juge de la protection de proximité en assurant les fonctions de juge des tutelles pour les majeurs et en contrôlant les hospitalisations sous contrainte.**

**Il sera déchargé du départage prud'homal et du contentieux électoral professionnel au profit de la juridiction sociale, et du jugement des contraventions pénales au profit de la juridiction pénale.**

**Il participera à l'administration des structures d'accès au droit situées dans son ressort.**

##### *Argumentaire*

Il est difficile d'arrêter la liste des activités juridictionnelles qui relèvent de la proximité. La tentation serait d'y placer les contentieux confiés actuellement au tribunal d'instance, d'y ajouter une partie ou la totalité du contentieux familial, d'y inclure des contentieux pénaux comme le jugement d'une partie des infractions routières, d'y ajouter les procédures d'assistance éducative et l'ensemble des mesures de protection civiles. Pour ne pas déséquilibrer l'architecture du tribunal de première instance qui est construit autour du critère de proximité mais également celui de la spécialisation, des choix ont été faits pour garder une cohérence à cet ensemble procédural.

Ils ont abouti à construire un tribunal de proximité ayant une activité proche en volume de celle des actuels tribunaux d'instance, et dont la compétence est limitée aux activités juridictionnelles exigeant une proximité évidente.

#### Proposition 5.2

##### Les sections du tribunal de proximité

**Pour concilier la nécessaire proximité géographique avec le justiciable, éviter l'isolement des juges et favoriser la mise en place de politiques judiciaires départementales, chaque tribunal de première instance comportera un seul tribunal de proximité dont la compétence sera donc le plus souvent départementale. Ce tribunal de proximité comportera autant de ressorts territoriaux (les sections) qu'il**

**y a actuellement de tribunaux d'instance. A titre d'exemple les actuels tribunaux d'instance de Cannes, Antibes, Grasse et Cagnes sur mer deviendront les quatre sections du tribunal de proximité de Grasse, et ceux de Rodez et Millau deviendront les deux sections du tribunal de proximité de l'Aveyron.**

#### Proposition 5.3

##### La nomination des juges de proximité

**Pour assurer un service de proximité pertinent et efficace, chaque juge de proximité sera nommé par décret dans le ressort du tribunal de proximité si cette juridiction ne comporte pas de section, et dans le ressort d'une section si ce tribunal de proximité en comporte plusieurs.**

#### Proposition 5.4

##### La coordination du tribunal de proximité et de ses sections

**Un magistrat, désigné par le président du tribunal de première instance sur proposition des juges de proximité de l'arrondissement judiciaire, sera chargé de la coordination du tribunal de proximité et de ses sections, s'il en comporte plusieurs.**

#### Proposition 5.5

##### Le directeur de greffe du tribunal de proximité

**Pour les mêmes raisons un greffier en chef sera nommé par arrêté à la tête du greffe de chaque section. Si le tribunal comporte plusieurs sections, un de ces greffiers en chef désigné par le directeur de greffe du tribunal de première instance sur proposition des autres greffiers en chef, assurera la coordination des greffes de ces sections.**

#### Argumentaire

L'objectif de cette organisation est de trouver une synthèse entre la qualité d'une vraie justice de proximité rendue sur le territoire au plus près des justiciables dont beaucoup sont isolés ou en difficulté, et la nécessité que les acteurs concernés harmonisent leur organisation et leurs pratiques professionnelles dans le cadre de partenariats dont l'importance ne cesse de croître et qui sont organisés à l'échelle départementale. Ce sont ces objectifs qui ont guidé le choix d'un tribunal de proximité implanté au plus près des justiciables et fonctionnant dans un cadre permettant l'harmonisation des pratiques et des organisations.

#### Proposition 6

##### LE TRIBUNAL DE LA FAMILLE

*Le constat partagé des membres du groupe de travail (le texte intégral se trouve dans la partie 3 du rapport)*

*Les juges aux affaires familiales qui ont été entendus ont indiqué que, dans le domaine familial la*

justice ne répondait pas bien à l'attente des citoyens, alors qu'elle est la plus utilisée, la plus en vue et très proche des citoyens. Ce contentieux de masse est traité souvent sans recul par des juges qui ont le sentiment de ne faire que gérer des flux et qui se sentent peu valorisés. Les délais sont fréquemment trop longs.

Les conséquences de ce fonctionnement sont lourdes :

- de nombreuses affaires d'assistance éducative font suite à des divorces,
- de plus en plus d'enfants voient peu leurs parents (ou seulement l'un d'entre eux),
- beaucoup de pensions alimentaires ne sont pas payées.

Il y a peu de réflexion autour de la fonction de juge aux affaires familiales qui ne fait pas l'objet d'une réelle spécialisation. La formation initiale de ces juges à l'École nationale de la magistrature est inadaptée et très insuffisante. Elle est incluse dans celle du siège au sens général et ne dure en réalité que trois jours, alors que celle des juges des enfants est de vingt jours. Cette absence de reconnaissance aboutit souvent à une rotation excessive des juges aux affaires familiales.

Il y a pourtant de vrais problèmes de fond:

- si les procédures de divorce par consentement mutuel doivent être jugées rapidement, il convient d'éviter qu'elles ne génèrent par la suite de nouveaux conflits,
- contrairement à d'autres pays, le travail en amont du juge aux affaires familiales est très réduit, ce qui contribue à encombrer inutilement cette juridiction,
- la médiation est encore peu utilisée alors qu'elle pourrait se révéler très efficace dans de nombreux cas,
- les décisions modificatives se multiplient faute de relais aptes à répondre à des sollicitations ponctuelles, comme pour les changements d'horaires dans l'exercice d'un droit de visite.

Cette analyse a été jugée cependant trop sévère par plusieurs membres du groupe.

Les pistes de réflexion

Le divorce et les séparations sont des enjeux majeurs de la vie de nos concitoyens. Pour répondre concrètement à leur attente, il faudrait :

- délivrer une formation spécifique aux juges aux affaires familiales et organiser une spécialisation plus poussée,
- mener une réflexion et une action collective entre les différents magistrats de la famille d'une même juridiction ou d'un même ressort,
- approfondir les pratiques et analyser les dysfonctionnements,
- instaurer une culture de partenariat entre avocats, médiateurs et juges, pour passer d'une justice de confrontation à une justice d'apaisement.
- nommer au sein des services un coordonnateur reconnu ayant une expérience de ces fonctions.
- s'appuyer sur des barèmes transparents pour la fixation des pensions alimentaires ou le coût de la défense.
- rendre des comptes autres que statistiques à travers un rapport annuel.
- renforcer les procédures de médiation (sans cependant la rendre obligatoire) et accepter une homologation des procédures consensuelles par d'autres acteurs judiciaires, les juges n'intervenant que comme recours.

### Proposition 6.1

#### La compétence du tribunal de la famille

#### **Le tribunal de la famille regroupera les contentieux actuellement confiés aux juges aux affaires familiales et relatifs à l'état des personnes.**

##### *Argumentaire*

Sur ce dernier point ce tribunal spécialisé connaîtra notamment du contentieux de la nationalité, du contentieux des nullités de mariage, du contentieux de l'absence, des changements d'état-civil, des procédures déclaratives de naissance et de décès, du contentieux de la filiation, des procédures d'adoption, des actions à fins de subsides, des procédures de déclaration judiciaire d'abandon et des procédures de retrait et de restitution de l'autorité parentale. Ce regroupement correspond déjà au bloc de compétences confié dans de nombreuses juridictions aux pôles de la famille.

#### LES SITUATIONS FAMILIALES COMPLEXES

##### *Le constat*

La création d'une juridiction de la famille regroupant les juges aux affaires familiales, les juges des enfants et les magistrats pénaux spécialisés dans ces domaines a été envisagée pour donner un cadre naturel aux contentieux familiaux et permettre qu'une réponse pertinente et efficace soit apportée aux procédures complexes mobilisant ces trois catégories de magistrats.

Les mêmes familles font parfois l'objet de plusieurs procédures, sans que des liens ne soient établis entre elles. Le juge est souvent réticent à fournir des éléments de « sa » procédure à d'autres, chacun estimant que son « entrée » dans la problématique familiale est spécifique. Les juges des enfants considèrent qu'ils sont là pour aider les mineurs et eux essentiellement. Ils estiment ne pas devoir se mêler des différends entre parents. Ils considèrent que les informations confidentielles obtenues dans le cadre des procédures d'assistance éducative n'ont pas vocation à être versées dans les procédures de divorce ou dans les procédures pénales. Entre les procédures des juges aux affaires familiales et les procédures pénales, la vision partagée est que l'on est là dans deux cadres de procédures distincts, l'un d'ordre privé, l'autre d'ordre public, qui ne peuvent être traités sur des bases communes.

Les corrélations entre ces procédures ne se font qu'à l'occasion des demandes d'informations sur les décisions prises par l'un ou l'autre. Ces requêtes ne sont pas fréquentes. Ainsi une même situation familiale peut faire l'objet de procédures portées devant trois juridictions, sans échange construit et réfléchi entre elles. Certes ces instances correspondent effectivement à des axes ou à des entrées différentes et spécifiques. A tout le moins il serait semble-t-il utile de rapprocher sérieusement les professionnels qui travaillent dans ces trois domaines, de manière à ce qu'ils puissent échanger sur le constat de leur fonctionnement institutionnel. De même il conviendrait de rechercher à améliorer les échanges d'informations nécessaires dans les différentes affaires en les sélectionnant en fonction de la logique des juridictions concernées. Il serait également nécessaire de faire une évaluation globale de la situation. Dans le contexte actuel, ces démarches constitueraient déjà une avancée considérable.

Ainsi, sans nécessairement déconstruire les spécificités de chacune de ces juridictions, il serait bon de mieux les articuler en permettant à chacun d'avoir une vision plus globale de son positionnement, et de réfléchir collectivement à des réponses et à des évolutions possibles.

Enfin le parquet devrait quant à lui être organisé de manière à suivre l'ensemble de ces contentieux dans une section unique

### Proposition 6.2

#### La gestion des situations familiales complexes

**Les situations familiales complexes qui nécessitent l'intervention des juges aux affaires familiales, des juges des enfants et le cas échéant des magistrats pénaux devront faire l'objet d'une politique de juridiction adaptée et organisée par les vice-présidents coordonnateurs des trois juridictions spécialisées concernées, et coordonnée par l'un d'eux. Le parquet et le barreau pourront être associés à cette politique.**

**Le vice-président coordonnateur rendra compte de cette politique de juridiction dans un rapport annexé au rapport annuel d'activité du tribunal de première instance.**

**Dans les juridictions dont l'activité juridictionnelle le justifie, le parquet connaîtra de ces procédures au sein d'une section unifiée.**

#### **Argumentaire**

**Le choix a été finalement fait de ne pas regrouper au sein d'une seule juridiction les juges aux affaires familiales et les juges des enfants. La cohérence d'une politique judiciaire de la famille y aurait pourtant conduit mais les juges des enfants auraient sans doute vécu ce regroupement comme une nouvelle mort annoncée survenant après de graves menaces. L'objectif n'aurait cependant pas été de remettre en cause le cadre organisationnel et procédural de ces magistrats spécialisés, mais seulement de les amener à prendre en charge avec les juges aux affaires familiales, les parquetiers et le cas échéant avec le barreau, les procédures complexes dans lesquelles l'institution judiciaire donne souvent des réponses peu lisibles et parfois incohérentes.**

**Il conviendra sans doute le moment venu que cette question soit à nouveau posée.**

### Proposition 6.3

#### Les procédures familiales consensuelles

**Les procédures familiales menées d'une manière consensuelle par les parties pourront faire l'objet d'une réponse adaptée et attribuée à d'autres acteurs judiciaires que les juges.**

#### *Argumentaire*

C'est le principe d'une déjudiciarisation de certaines procédures familiales, et notamment des divorces par consentement mutuel parfaitement consensuels, qui est ici posé. Il convient de rappeler toutefois que ces procédures, lorsqu'elles se situent dans un cadre parfaitement apaisé, ne génère pas un travail considérable pour la juridiction. Le gain attendu restera sans doute assez modeste.

Proposition 7

LE TRIBUNAL DE L'ENFANCE

Proposition 7.1

La compétence du tribunal de l'enfance

**Ce tribunal spécialisé regroupera les juges des enfants connaissant des contentieux civil et pénal des mineurs.**

Proposition 7.2

La gestion des procédures familiales complexes

**Pour les procédures familiales complexes nécessitant l'intervention des juges des enfants, des juges aux affaires familiales, des juges pénaux et du parquet, des politiques de juridiction devront être spécialement mises en place pour apporter à ces situations souvent douloureuses et très préjudiciables aux enfants concernés, des solutions pertinentes et apaisantes. Le cas échéant, le barreau pourra y être associé.**

**Les magistrats coordonnateurs des tribunaux de la famille et de l'enfance, ainsi que du tribunal pénal, rendront compte de ces pratiques dans un rapport annuel spécifique.**

Argumentaire

Ce choix consistant à organiser un tribunal de l'enfance distinct du tribunal de la famille a déjà fait l'objet d'explications dans l'exposé de la proposition 6.2.

Proposition 8

LE TRIBUNAL CIVIL

**Ce tribunal connaîtra des contentieux relevant actuellement des chambres civiles du tribunal de grande instance. Il sera juge de l'exécution pour les procédures immobilières.**

**Dans le traitement des procédures relatives aux étrangers en situation irrégulière, le juge des libertés et de la détention, devenu juge des libertés (voir la proposition 20.2), lui sera rattaché.**

Proposition 9

LE TRIBUNAL PENAL

Proposition 9.1

La compétence et la composition du tribunal pénal

**Ce tribunal connaîtra de l'ensemble des procédures pénales mises en œuvre lors de la poursuite et du jugement des faits recevant une qualification délictuelle et contraventionnelle, et lors de la mise à exécution des peines prononcées dans ces procédures.**

**Le traitement des procédures criminelles ne sera pas modifié.**

**Ce tribunal sera composé des juges d'instruction, des juges des libertés et de la détention (devenus juges des libertés), des juges statuant en matière délictuelle et contraventionnelle et des juges de l'application des peines. Les juges des enfants, parties intégrantes du tribunal de l'enfance, seront associés aux politiques pénales de juridiction mises en place.**

*Argumentaire*

Le choix a été fait de regrouper le traitement des contraventions avec celui des autres infractions pénales pour une meilleure cohérence des réponses pénales et pour prendre en compte la réalité des tribunaux de police dont les activités ont fortement baissé. Il apparaît également souhaitable que la justice pénale confiée aux actuels juges de proximité se déroule sous le regard plus attentif des parquets.

Le regroupement des diverses activités pénales au sein d'un même tribunal permettra d'organiser une meilleure supervision de l'ensemble de la chaîne pénale et un contrôle renforcé de l'activité des officiers du ministère public (OMP). Cette fonction pourra être assurée sous la responsabilité d'un greffier en chef, garant de la qualité de l'ensemble du processus.

**Proposition 9.2**

**Une nouvelle qualification pour certaines infractions**

**Une réflexion devra être engagée sur le traitement de certains contentieux, notamment en matière de sécurité routière, pour lesquelles des réponses diversifiées et ne reposant pas toutes sur l'intervention du juge existent et méritent d'être généralisées dans un souci de lisibilité et d'harmonisation.**

**Proposition 9.3**

**La place du ministère public dans l'organisation du tribunal pénal**

**Le ministère public sera associé, dans son champ de compétence, à l'organisation du tribunal pénal avec le magistrat coordonnateur.**

**Proposition 10**

**LE TRIBUNAL COMMERCIAL**

*Le constat partagé des membres du groupe de travail (le texte intégral se trouve dans la partie 3 du rapport)*

*La réflexion sur la justice commerciale n'est pas nouvelle et de nombreux rapports ont été consacrés à son analyse et à sa réorganisation. Il convient d'abord de souligner la singularité de la juridiction commerciale française rendue en première instance par des magistrats non professionnels, qui sont des commerçants élus par leurs pairs. Les autres modèles européens privilégient une justice commerciale rendue par des magistrats professionnels ou des juridictions échevinées.*

*Les raisons qui avaient conduit à l'instauration d'une justice des marchands ont largement disparu avec l'apparition d'un droit commercial plus technique et ouvert aux normes européennes.*

*Les modalités d'élection des juges consulaires sont critiquées notamment en raison du faible taux de*

participation, et de l'absence d'ouverture du collège électoral à l'ensemble du monde économique, notamment aux artisans. Il conduit parfois à une sorte de cooptation.

Si une formation facultative est désormais proposée depuis 2007 par l'École nationale de la magistrature, les juges consulaires ne sont actuellement astreints à aucune obligation de formation initiale et continue. Mieux formés, ces magistrats consulaires pourraient exercer plus aisément l'ensemble de leurs attributions et notamment les fonctions spécialisées de juge-commissaire ou de juge chargé du registre du commerce et des sociétés (RCS).

Certes, d'une manière générale, le parquet est présent et actif aux audiences de procédures collectives. Cependant sa présence n'aboutit pas à un échevinage de fait. Il ne délibère pas avec les magistrats consulaires et ne fait que concourir à la sécurité juridique des procédures. Il existe aussi un décalage entre les pouvoirs conférés au parquet en matière commerciale et l'usage souvent limité qu'il peut en faire au quotidien en raison d'une disponibilité souvent insuffisante. Cette situation exclut dans de nombreux parquets l'instauration d'une véritable politique commerciale ou la spécialisation d'un de ses membres. Enfin doit être posée la question du défaut d'impartialité qui pèse sur certains tribunaux, et les problèmes de transparence et de conflits d'intérêt qui nuisent encore à l'image de l'ensemble de la justice commerciale. Cette situation conduit à s'interroger sur la pertinence d'une mixité de la formation de jugement et d'un partage de cultures, mariant à la fois la connaissance du milieu économique et la sûreté juridique. Cette mixité conduirait à éviter tout risque de suspicion.

Le greffe des tribunaux de commerce est confié à des professionnels libéraux, fortement impliqués dans le fonctionnement du tribunal de commerce et qui assurent l'exploitation commerciale, par délégation du service public, du registre du commerce et des sociétés. Force est de constater que ces derniers, bien formés à la pratique juridique, jouent parfois un rôle essentiel au sein des juridictions commerciales au regard des juges consulaires moins pérennes.

En raison de ces éléments très spécifiques, ces tribunaux restent encore à l'écart des autres juridictions de l'arrondissement judiciaire.

En dépit de ses indéniables qualités et des changements qu'il a connus depuis une dizaine d'années, le fonctionnement actuel des tribunaux de commerce présente encore des failles qui ne garantissent ni une compétence juridique homogène, ni l'impartialité exigée par la nature et la complexité dévolue, de nos jours, à la justice économique.

### Proposition 10.1

#### La compétence du tribunal commercial

**Le tribunal commercial connaîtra, comme l'actuel tribunal de commerce, du contentieux commercial et des procédures collectives commerciales. Les procédures collectives civiles et le contentieux des baux commerciaux lui seront également attribués.**

#### Argumentaire

Dans le souci de cohérence qui a guidé les rédacteurs de ce rapport, les contentieux de nature économique doivent être regroupés. Tel est le cas de l'ensemble des procédures collectives actuellement dispersées entre le tribunal de commerce pour les procédures collectives commerciales et le tribunal de grande instance pour les procédures collectives civiles. De même le contentieux des baux commerciaux lui sera attribué en raison du caractère spécifiquement commercial de ce contentieux.

### Proposition 10.2

#### La composition du tribunal commercial

**Cette juridiction sera organisée selon le principe de l'échevinage. Un magistrat professionnel présidera les formations collégiales. Il sera assisté par deux assesseurs, magistrats non-professionnels élus par un collège composé des commerçants et des artisans exerçant leur activité dans le ressort de la juridiction. Ces assesseurs siégeront au sein de la juridiction avec voix délibérative. Ils participeront à la rédaction des décisions juridictionnelles.**

**Les fonctions propres actuellement dévolues au président du tribunal de commerce, notamment en matière de prévention, pourront être exercées par un magistrat consulaire.**

#### Remarque méthodologique

**Compte tenu de la crispation actuelle et de la très forte réticence affirmée par les magistrats consulaires envers l'échevinage perçu comme source d'une perte d'identité et d'un probable désinvestissement, il est essentiel que les juges consulaires surmontent leurs réticences dans le cadre d'une démarche plus progressive. L'échevinage proposé en première instance et en appel est une forte reconnaissance de l'intérêt qu'il y a pour le justiciable, au service de qui l'institution judiciaire est mobilisée, à voir juger son litige par une juridiction où sont réunies la connaissance du droit et celle du milieu économique. Le magistrat consulaire siégera avec voix délibérative en première instance et en appel et il participera, comme tout magistrat, à la rédaction des décisions juridictionnelles.**

### Proposition 10.3

#### Le greffe du tribunal commercial

**Les fonctions du greffe, actuellement assurées par des greffiers privés à l'exception de la situation connue en Alsace-Moselle, seront reprises par le service public dans des conditions restant à déterminer, mais conformément au calendrier de la mise en place du logiciel civil PORTALIS.**

#### Argumentaire

Les rédacteurs de ce rapport ont estimé qu'aucun argument sérieux ne pouvait justifier qu'il soit dérogé au principe républicain qui veut qu'un service public aussi régalien que celui de la justice soit assuré pour la tenue et l'organisation de son greffe par des fonctionnaires et qu'il soit gratuit pour ses usagers. La relative opacité du fonctionnement de ces greffes et leur isolement dans l'arrondissement judiciaire où ils ne participent pas aux activités mutualisées des juridictions conduisent à la même analyse. Les greffes privés doivent donc céder la place à des greffes fonctionnarisés. Cette modification importante doit être envisagée dans un délai permettant de la construire et de l'organiser avec efficacité. Il conviendra en effet de confier les greffes privés à des fonctionnaires qui devront être spécialement recrutés et formés, tandis que l'indemnisation des titulaires de charge devra être organisée. Le délai de mise en place du logiciel PORTALIS, qui constituera l'outil fédérant de l'ensemble des activités civiles, familiales, économiques et sociales des juridictions, peut constituer une échéance pertinente.

#### Proposition 10.4

##### La coordination du tribunal commercial

**Les magistrats professionnels et les magistrats non-professionnels assurant le service de cette juridiction, proposeront à la désignation du président du tribunal de première instance, pour une durée de deux années renouvelable deux fois, le magistrat qui assurera la coordination de cette juridiction et siègera à ce titre au conseil de juridiction du tribunal de première instance.**

##### *Argumentaire*

Les activités du tribunal commercial doivent, comme pour les autres juridictions spécialisées du tribunal de première instance, être coordonnées par un magistrat qui représentera cette juridiction au sein du conseil de juridiction du tribunal de première instance (voir proposition 23.1). Ce magistrat sera choisi par les magistrats professionnels et non-professionnels de cette juridiction, marquant ainsi que chaque magistrat a des droits et des devoirs largement identiques.

#### Proposition 10.5

##### La formation des magistrats consulaires

**Les magistrats non-professionnels devront suivre, durant leur premier mandat, une formation portant notamment sur la procédure, la rédaction des décisions juridictionnelles et la déontologie, et organisée par l'École nationale de la magistrature. A défaut de l'avoir fait, ils ne pourront pas solliciter le renouvellement de leur mandat.**

##### *Argumentaire*

La formation des magistrats consulaires est une condition essentielle à la qualité de la justice économique. Ces magistrats dont la formation et l'expérience sont très diverses doivent bénéficier d'une formation juridique, procédurale et déontologique. Les actions de formation déjà mises en place et assurées par l'École nationale de la magistrature constituent déjà une grande avancée. Il convient d'aller plus avant en rendant cette formation obligatoire. Ce point recueille l'accord des organismes représentatifs de la justice consulaire.

#### Proposition 10.6

##### Le devenir des actuels tribunaux de commerce

**Chaque tribunal de première instance ne comportera qu'un seul tribunal commercial pouvant regrouper plusieurs sites juridictionnels. Dans le ressort des tribunaux de première instance comportant plusieurs actuels tribunaux de commerce, si le maintien de cette situation est justifiée par l'organisation territoriale et la taille suffisante de chacune des juridictions permettant d'assurer au justiciable professionnalisme et impartialité, le tribunal commercial pourra comporter plusieurs sites où seront notamment assurés l'accueil du justiciable, le suivi des procédures et la tenue des audiences. Ces différents sites seront administrés par un magistrat coordonnateur placé sous l'autorité du président du tribunal de première instance.**

### Proposition 10.7

#### La tenue du registre du commerce et des sociétés

**La tenue du registre du commerce et des sociétés devra faire l'objet d'une réflexion particulière. Cette activité qui n'est pas de nature juridictionnelle peut être dissociée de celle du greffe de l'actuel tribunal de commerce. Les principes de l'organisation républicaine de l'Etat ne justifient pas le maintien d'un service public privatisé dont le financement est assuré par l'utilisateur. Si ce service fonctionne actuellement dans des conditions d'efficacité et de rapidité évidentes, il procure aux actuels greffiers des tribunaux de commerce des revenus importants dont il convient d'apprécier la pertinence au regard du service rendu à l'utilisateur. Le maintien de cette situation atypique doit faire l'objet d'un diagnostic exhaustif, serein et objectif permettant la prise d'une décision politique incontestable. La situation particulière des registres du commerce et des sociétés des départements d'Alsace-Moselle, rattachés aux tribunaux d'instance, sera prise en considération dans la réalisation de ce diagnostic.**

### Proposition 10.8

#### Les administrateurs et les liquidateurs judiciaires

**Tout en faisant le constat partagé d'un manque de contrôle efficace sur l'activité et la rémunération des administrateurs et des mandataires judiciaires, les membres du groupe de travail ont estimé que cette question relevait directement de la mission confiée par la garde des sceaux aux groupes de travail relatif à l'efficacité de la justice commerciale. Dans ces conditions ils n'ont pas jugé opportun d'aller plus loin dans la formulation de leurs propositions.**

### Proposition 11

#### LE TRIBUNAL SOCIAL

*Le constat partagé des membres du groupe sur la juridiction prud'homale (le texte intégral se trouve dans la partie 3 du rapport)*

##### 1- Des chiffres d'activité

- Les procédures portées devant les conseils de prud'hommes (CPH)
  - 217 000 affaires nouvelles en 2010, et 88 000 affaires jugées (durée moyenne 13,7 mois), dont 16 000 (18%) après départage (durée moyenne 25,7 mois). Le taux moyen de départage est de 18%.
  - les CPH les plus importants ont des délais de traitement des procédures supérieurs à la moyenne, alors que les petits CPH sont souvent plus diligents.
  - taux de conciliation entre 8% et 10% (tendance à la baisse).
- Les procédures portées devant les cours d'appel
  - 50 000 appels formés en 2010 (soit 23% des appels formés en matière civile).
  - Pour mémoire, les taux d'appel : TGI : 12,5%, TI : 5,3%, TC : 14,4%, CPH : 58%
  - Durée des procédures terminées par une décision au fond: 15,8 mois (avec des écarts : 11,4 mois à la cour d'appel de Douai et 21,8 mois à celle de Paris).

- Les 209 conseils de prud'hommes (271 avant la réforme de la carte judiciaire) :
  - 14 000 conseillers et 1 240 agents des greffes.
  - Sur les 209 CPH, 88 ont un effectif de greffe compris entre 2 et 3 agents.
  - Outilgref tient compte de la spécificité du travail d'accueil et d'accompagnement effectué par le greffier au sein du CPH en évaluant le temps de dactylographie et de relecture à 110 minutes par affaire nouvelle (contre 15 minutes devant le tribunal d'instance).
  - L'activité de départage nécessite entre 60 et 65 ETPT de juge (enquête 2010-2012).
- Le coût de fonctionnement
  - Elections : 100 millions d'euros tous les 5 ans.
  - formation : 40 millions d'euros sur cinq ans.

### 2 – Des constats issus des auditions

Les membres du Conseil supérieur de la prud'homie (CSP) et de la direction générale du travail (DGT) sont très attachés aux fondements des conseils de prud'hommes :

- une justice paritaire rendue par les représentants des salariés et des employeurs
- une tentative de conciliation préalable à l'instance au fond
- un recours à un juge professionnel en cas de départage
- une formation des conseillers assurée par les organisations syndicales

Des constats partagés par les membres du CSP : le coût des élections prud'homales est excessif (100 millions d'euros), mais il n'y a pas d'accord sur des solutions de remplacement ; il y a sans doute trop de conseillers prud'hommes et les sections ne sont peut-être plus adaptées ; le taux de conciliation est faible et ne cesse de baisser (80% avant la seconde guerre, contre à peine 10% aujourd'hui) ; la mise en état des procédures est mal maîtrisée ;

Une opposition partagée des membres du CSP sur le choix de l'échevinage perçu comme inutile et néfaste en première instance, et inutile en appel ou en cassation.

Une réticence envers la médiation : les CPH ont mission de concilier gratuitement les parties, pourquoi aller chercher ailleurs un tiers dont il faudra assurer la rémunération ?

Le départage est présenté soit comme excessif et traduisant un dysfonctionnement, soit comme modeste au regard des procédures réglées sans départage.

Une impression générale : les acteurs concernés par le fonctionnement des CPH privilégient le maintien des fondements de cette juridiction, ne formulent guère de solutions efficaces pour réduire significativement les délais de procédure qui sont pourtant inacceptables pour les justiciables, et n'invoquent que rarement la situation de ces derniers.

### 3 - Les questions

- **La conciliation** : faut-il la maintenir ? Comment la développer et la rendre effective ?
- **La mise en état des procédures** : comment la maîtriser pour réduire les délais de procédure ?

Faut-il abandonner le caractère oral de la procédure ? En première instance ? En appel ?

- **La représentation ou l'assistance**

Partant du constat que la plupart des parties sont représentées ou assistées, ne faut-il pas rendre obligatoire la représentation ou l'assistance ? En première instance ? En appel ?

- **Le principe de l'unicité de l'instance** : ce principe est-il encore adapté ?
- **L'important taux d'appel** : le taux d'appel (58% en 2009) qui excède très largement celui des autres procédures est-il acceptable ? La solution passe-t-elle par une amélioration de la qualité juridique et rédactionnelle de la décision de première instance, par un échevinage ?

- **Le nombre des conseillers prud'hommes** : comment le réduire et mieux les répartir ?
- **Les cinq sections sont-elles encore pertinentes** ? Notamment dans les petits CPH ?
- **La carte judiciaire des CPH** : cette carte est-elle adaptée : quid des CPH trop petits ? Quid des CPH trop importants ? Quid des bassins d'emplois privés de CPH ?
- **Les CPH dont le greffe est assuré par 2 ou 3 fonctionnaires (88 sur 209)** doivent-ils être maintenus en l'état ?
- **La formation des conseillers prud'hommes** dans les domaines de la procédure civile et de la déontologie est souvent insuffisante et est source de difficulté, voire de conflits. Faut-il la modifier et comment ? La confier à l'ENM et à l'ENG ? La rendre obligatoire ?
- **Le greffe des CPH** : faut-il modifier ses missions (mise en état, aide à la rédaction) ?
- **La solution d'un échevinage généralisé** en première instance, en appel et en cassation est-elle pertinente, opportune et possible ?
- **Faut-il proposer la mise en place d'un pôle social de première instance** regroupant les contentieux individuels et collectifs du droit du travail, le contentieux des élections professionnelles et le contentieux du droit de la sécurité sociale ?
- **Faut-il préconiser une fusion des TGI, des TI et des CPH et de leur greffe?**

#### 4 - Les éléments de réponse consensuels

- si le conseil de prud'hommes doit conserver sa configuration actuelle, confier la mise en état des procédures de première instance au greffier sous le contrôle d'un conseiller rapporteur.
- faire assurer par les écoles (ENM et/ou ENG) une formation des conseillers à la procédure et à la déontologie.
- Réduire le nombre des conseillers et supprimer les sections agriculture et encadrement.
- Confier les tentatives de conciliation à des conseillers ayant reçu une formation adaptée.

#### Le constat partagé des membres du groupe de travail sur la juridiction sociale (le texte intégral se trouve dans la partie 3 du rapport)

Comme l'avait déjà constaté Pierre Laroque dès 1954 (Dr. Soc. 1954), le droit social comporte une cohérence profonde et repose sur des principes spécifiques qui le séparent des autres domaines du droit privé ou public. D'ailleurs, les enseignements dispensés dans les facultés de droit sont bien orientés en master vers une formation en « droit social », regroupant tous ses aspects, y compris le contentieux administratif. Certains auteurs, et en particulier Alain Supiot, ont eux-mêmes souligné que le droit social trouve son unité dans la « structure profonde du statut salarial » et Jean-Marc Sauvé lors d'un colloque au Conseil d'Etat (26 et 27/10/2009) a rappelé le caractère collectif du droit social par son objet : « le droit du travail, le droit de la sécurité sociale, le droit de la santé et le droit de la protection et de l'aide sociale qui en sont les composantes sont unis par une même origine. Cette dernière se situe principalement dans des initiatives et des techniques issues du droit privé, au centre desquelles on trouve, notamment, le procédé contractuel ». Si le droit social a conservé cette « âme privatiste », disait Jean-Marc Sauvé, puisqu'il régit toujours des relations entre les personnes privées (l'employeur et le salarié par exemple), il n'en a pas moins été, dès l'origine, un droit dont les finalités relèvent de l'intérêt général et qui implique fortement les acteurs publics. Le projet du droit social, qui s'est affirmé à mesure de son évolution et de son déploiement, est en effet celui de la cohésion sociale dont ne peuvent se désintéresser les pouvoirs publics. Il est donc porteur de valeurs collectives, celles-là même que résume le « principe de solidarité nationale », fondement de l'organisation de la sécurité sociale. L'enjeu mérite donc incontestablement de déclouisonner les réflexes afin d'engager une réflexion ouverte. D'autant que le justiciable, le plus souvent en situation de grande fragilité, doit se poser constamment la question de

la juridiction compétente, tout comme ses conseils, et en est réduit à une errance procédurale qui ne peut plus être acceptée. L'intervention concurrente de plusieurs juges sur une même affaire ou de plusieurs juridictions sur des problèmes voisins, voire identiques, multiplie les risques de contrariétés de jugements et de jurisprudences. Aucune juridiction ne peut acquérir une vision suffisamment globale ne serait-ce que d'une prestation sociale pour asseoir une jurisprudence cohérente, assurée de légitimité et emportant reconnaissance.

Ainsi, le contentieux du droit du travail se partage entre de nombreuses juridictions soit, pour ne citer que les principales : celle des juridictions administratives, celle du conseil de prud'hommes, celle du tribunal d'instance dans le domaine du contentieux des élections professionnelles en entreprise et de la désignation des représentants syndicaux (outre le rôle du juge départiteur), celle du tribunal de grande instance (notamment sur la validité ou l'interprétation des conventions collectives, l'exercice du droit de grève, l'exercice des libertés syndicales dans l'entreprise), auxquelles s'ajoutent les compétences des formations pénales. Le contentieux des prestations sociales et de l'incapacité est lui-même totalement éclaté entre deux ordres de juridictions (administrative et judiciaire) et, au sein de l'institution judiciaire entre de multiples juridictions sociales spécialisées et les juridictions de droit commun. Plusieurs juges peuvent intervenir sur des questions connexes dans le cadre d'un même contentieux. Ainsi, en matière d'aide sociale, le juge civil reste compétent pour tout ce qui concerne l'obligation alimentaire et, partant, la répartition entre obligés de la part qui leur incombe en fonction de leurs revenus. De même, la répartition des compétences entre les tribunaux du contentieux de l'incapacité, les tribunaux des affaires de sécurité sociale et les CPH, en matière d'accidents du travail est-elle complexe. Certaines catégories de justiciables, telles les personnes handicapées, semblent confrontées à une complexité maximale.

Propositions évoquées par les membres du groupe de travail:

Regrouper les différends individuels et collectifs du travail, le contentieux des élections professionnelles en entreprise et de la désignation des représentants syndicaux avec l'ensemble du contentieux de la protection sociale (TASS/TCI) dans une seule juridiction sociale dont la compétence pourrait être étendue aux litiges relatifs aux prestations actuellement traités par des commissions administratives. Cette option large demeure complexe à réaliser et demanderait certainement une étude plus approfondie avec les acteurs. En revanche, l'option « tribunal social » regroupant 2 sections (travail et protection sociale), sous la présidence d'un magistrat professionnel social chargé de coordonner l'activité et de « départager » les conseillers prud'hommes si nécessaire permettrait d'ouvrir une plus grande cohérence et une meilleure fluidité dans des litiges. Cette option, préservant le CPH, devra être accompagnée de formations adaptées tant pour les magistrats professionnels que pour les conseillers (travail et protection sociale) et les fonctionnaires de greffe, y compris lors de sessions communes.

Des étapes seront nécessaires afin de mieux définir les contours d'une matière particulièrement complexe et sensible, aux enjeux humains et économiques forts. Les rôles respectifs des juges (professionnels et non professionnels) et des fonctionnaires de greffe, encadrés par une procédure plus lisible et sans doute plus ferme à l'égard des parties défaillantes, devront sans doute être revisités, tout comme la place de l'avocat et/ou des représentants tant en première instance que devant les juridictions de recours.

La fusion des TCI et des TASS dont les implantations territoriales ne sont pas toujours adaptées et les délais de traitement des litiges souvent excessifs est aujourd'hui nécessaire. Dans ce cas, les conséquences devront être évaluées notamment en termes de personnel.

Faut-il réfléchir à d'autres transferts pour favoriser une cohérence des contentieux et des procédures ainsi qu'une meilleure lisibilité pour le justiciable ? Ainsi, certaines juridictions spécialisées de l'aide sociale (en particulier les commissions départementales d'aide sociale (CDAS) et les commissions communales d'aide sociale (CCAS) sont totalement sinistrées et n'ont pas de moyens de fonctionnement alors qu'elles concernent une population d'extrême pauvreté. En cas de suppression des CDAS/CCAS avec partage

du contentieux entre les deux ordres (administratif et judiciaire) un transfert des dossiers pourrait-il permettre une meilleure répartition de la charge du contentieux et assurer une meilleure cohérence avec les compétences respectives des juridictions administratives et des TASS ? Trois schémas sont possibles :

-transfert de l'intégralité du contentieux aux juridictions administratives de droit commun. Mais améliore-t-on vraiment le service rendu au justiciable alors que les TASS ont déjà des compétences en matière d'aide sociale et que leur accès est plus simple ?

-transfert vers les juridictions administratives de droit commun du contentieux de l'aide sociale « personnes âgées – personnes handicapées », de la domiciliation de secours et, éventuellement, de l'aide médicale d'Etat,

-transfert vers les TASS du contentieux de la couverture maladie universelle complémentaire, de l'aide au paiement d'une complémentaire santé, et éventuellement de l'aide médicale de l'Etat (ce dernier semble plus cohérent).

Ces transferts présenteraient l'avantage d'unifier devant les TASS le contentieux des décisions prises par les CPAM et renforcerait la proximité pour le justiciable.

- Faut-il au moins regrouper le contentieux de l'aide sociale dans les TASS/TCI fusionnés ?

- Faut-il réfléchir à un guichet unique TCI/TASS/TA ?

- Supprimer la CNITAAT, dont les délais de traitement sont excessifs et confier aux chambres sociales des cours d'appel le traitement des recours, y compris des décisions en matière d'élections professionnelles en entreprise et de désignation des représentants syndicaux ?

- Faut-il des magistrats de plein exercice et non plus des magistrats honoraires, du fait de la complexité croissante des contentieux ?

- Faut-il développer l'échevinage entre magistrats professionnels et citoyens formés (social, civil, pénal, autres champs) ? Dans ce cas, faut-il aller jusqu'à l'introduire à tous les stades, y compris en appel ?

### Proposition 11.1

#### Le tribunal social regroupant le tribunal du travail et le tribunal des affaires sociales : ses compétences et sa composition

*Le constat*

Les membres du groupe ont fait le constat que le droit du travail et le droit de la sécurité sociale sont des droits de la protection qui ne sont assimilables ni au droit privé, ni au droit public, ce qui avait conduit le président Laroque, dès 1954, à appeler de ses vœux un ordre social particulier, et ce qui a fondé la mise en place des juridictions spécifiques intégrant les représentants des salariés et des employeurs.

Ils ont également constaté que les litiges relatifs à ces matières juridiques sont souvent écartelés entre plusieurs ordres de juridictions.

**Les exigences de rationalité, de lisibilité et d'efficacité pour le justiciable conduisent à préconiser la création d'une juridiction sociale unique regroupant l'ensemble des contentieux relatifs aux conflits du travail et aux conflits relatifs au droit de la sécurité sociale et des prestations sociales. Ce tribunal social, totalement écheviné pour respecter la spécificité des contentieux dont il connaît et valoriser l'intérêt pour le justiciable de profiter de l'agrégation des cultures du droit et de l'entreprise, comportera deux sections, le tribunal du travail et le tribunal des affaires sociales.**

**Le tribunal du travail statuera dans les conflits individuels et collectifs du travail. Le tribunal des affaires sociales statuera dans les litiges relatifs au droit de la sécurité sociale et au droit des autres prestations sociales. Les procédures relevant actuellement du tribunal du contentieux de l'incapacité lui seront attribuées. Le tribunal social sera présidé par le juge social qui est un juge spécialisé du tribunal de première instance. Il sera compétent en matière de conflits du travail, d'élections professionnelles et de contentieux social. Les conseillers prud'hommes et les conseillers sociaux qui assisteront le juge professionnel représenteront les salariés et les employeurs.**

Proposition 11.2

La coordination du tribunal social

**Les magistrats professionnels et les magistrats non-professionnels assurant le service de cette juridiction choisiront pour une durée de deux années, renouvelable deux fois, le juge social qui assurera la coordination de cette juridiction et qui siégera à ce titre au conseil de juridiction du tribunal de première instance.**

Proposition 11.3

La procédure devant le tribunal du travail

**Devant le tribunal du travail la procédure débutera par une tentative de conciliation portée devant une formation paritaire composée d'un conseiller salarié et d'un conseiller employeur, tous les deux spécialement formés. En cas d'échec de cette tentative de conciliation, l'affaire sera renvoyée devant une formation mixte composée d'un magistrat professionnel, le juge social, qui la présidera, et de deux conseillers élus. La procédure sera mise en état par le greffier de la juridiction avec possibilité de faire trancher les difficultés par le juge président la formation de jugement. Devant la formation de jugement les conseillers prud'hommes auront voix délibérative. Ils participeront à la rédaction des décisions juridictionnelles.**

Proposition 11.4

L'organisation territoriale du tribunal social

**Chaque tribunal de première instance ne comportera qu'un seul tribunal social pouvant exercer ses activités au sein de plusieurs sites juridictionnels. Dans le ressort des tribunaux de première instance comportant plusieurs actuels conseils de prud'hommes, si le maintien de cette situation est justifié par l'organisation territoriale, le tribunal social pourra comporter plusieurs sites où seront notamment assurés l'accueil du justiciable, le suivi des procédures et la tenue des audiences. Ces différents sites seront administrés par un juge social coordonnateur placé sous l'autorité du président du tribunal de première instance.**

Proposition 11.5

L'organisation du Conseil supérieur de la prud'homie

**L'organisation du Conseil supérieur de la prud'homie sera modifiée. Sa composition sera élargie aux partenaires institutionnels de la justice, et notamment au barreau. Un pouvoir d'initiative et de proposition lui sera reconnu.**

Proposition 11.6

Des propositions provisoires pour les conseils de prud'hommes (Propositions 11.6.1 à 11.6.10)

**Partant du constat partagé des importantes difficultés qui affectent actuellement le traitement, dans des délais raisonnables, des procédures prud'homales tant en première instance qu'en appel, et de l'absence de solutions pérennes permettant d'y remédier efficacement et durablement, il est nécessaire de formuler immédiatement des propositions pour améliorer rapidement les délais de traitement de ces procédures et répondre ainsi à l'attente légitime du justiciable.**

Proposition 11.6.1

La tentative de conciliation

**Pour être renforcée dans son efficacité, la tentative de conciliation doit être menée par des conseillers spécialement formés. Les parties ou leurs représentants doivent y assister et y communiquer leurs pièces, sous peine que la procédure soit immédiatement transmise au bureau de jugement qui peut statuer sur les seuls éléments présentés lors de cette tentative de conciliation.**

Proposition 11.6.2

Le suivi de la procédure

**En cas d'échec de la tentative de conciliation, et hors le cas de défaillance d'une partie à cette occasion, le suivi de la procédure, comportant l'élaboration d'un calendrier de procédure, est confié au greffier qui vérifie l'échange des pièces et des écritures, impartit les délais pour qu'il y soit procédé, et fixe la date de l'audience de jugement. Aucune pièce ni écriture ne pourront être communiquées passé un délai d'un mois précédant la date de l'audience de jugement. Le décret du 1er octobre 2010 relatif à la procédure orale devra être modifié dans ce sens.**

Proposition 11.6.3

Une voix prépondérante pour le conseiller présidant les audiences

**Lors de l'audience du bureau de conciliation ou du bureau de jugement, le conseiller qui préside l'audience aura voix prépondérante pour statuer sur le suivi de la procédure (audition des parties, renvoi ou radiation).**

Proposition 11.6.4

La motivation des décisions constatant le partage des voix

**La décision constatant le partage doit être motivée par l'exposé des points restant en litige.**

Proposition 11.6.5

Le nombre de conseillers prud'hommes et de sections dans les conseils de prud'hommes

**Pour renforcer le professionnalisme des conseillers prud'hommes et faciliter le traitement fluide des procédures portées devant les conseils de prud'hommes, il convient :**

- **d'adapter, et dans de nombreux cas réduire, le nombre des conseillers prud'hommes affectés à chaque conseil, après avoir déterminé un critère objectif de charge de travail tenant compte du professionnalisme attendu, du nombre de décisions que chaque conseiller est en mesure de juger au regard de ses activités professionnelles, et de l'activité de chaque conseil.**
- **de réduire à trois le nombre des sections composant les conseils de prud'hommes en supprimant les sections agriculture et encadrement, pour ne conserver que les sections industrie, commerce et activités diverses.**
- **de renoncer aux sections dans les conseils ne connaissant en moyenne que moins de trois cents procédures nouvelles au fond chaque année.**

Proposition 11.6.6

Une formation obligatoire à la procédure civile, à la rédaction des jugements et à la déontologie

**Pour renforcer leur professionnalisme, les conseillers prud'hommes devront suivre, durant leur premier mandat, une formation portant notamment sur la procédure, la rédaction des décisions juridictionnelles et la déontologie. Cette formation sera organisée par l'Ecole nationale de la magistrature. A défaut de l'avoir suivie, ils ne pourront pas solliciter le renouvellement de leur mandat.**

*Argumentaire*

La formation des conseillers prud'hommes est une condition essentielle à la qualité de la justice prud'homale. Ces magistrats dont la formation et l'expérience sont très diverses doivent bénéficier, en plus de la formation à la matière sociale dispensée par les organismes agréés, d'une formation portant sur la procédure prud'homale, la rédaction des décisions et la déontologie judiciaire qu'organiserait l'Ecole nationale de la magistrature. Son financement pourrait être assuré par le report au bénéfice de l'Ecole nationale de la magistrature d'une partie des crédits alloués à la formation originale des conseillers dont le nombre serait réduit, ce qui diminuerait d'autant les crédits alloués à cette première formation.

Proposition 11.6.7

Un juge du tribunal de grande instance référent social

**Pour aboutir à un meilleur partage de la culture judiciaire entre conseillers élus et magistrats professionnels, et selon la taille des juridictions, un ou plusieurs**

**juges du tribunal de grande instance connaîtront du départage prud'homal, des conflits collectifs du travail et du contentieux électoral professionnel. Ils pourront également présider le tribunal des affaires de sécurité sociale et devenir ainsi des juges référents en matière prud'homale et sociale.**

**Proposition 11.6.8**

**La mise en état devant les chambres sociales des cours d'appel**

**Pour permettre une mise en état devant les chambres sociales des cours d'appel où la presque totalité des parties est actuellement assistée ou représentée, la représentation soit par un avocat, soit par un délégué syndical sera obligatoire, sans remettre en cause la possibilité pour les parties de s'exprimer elles-mêmes à l'audience en présence de leur conseil.**

*Argumentaire*

Devant les chambres sociales des cours d'appel, l'absence de représentation obligatoire rend difficile le suivi efficace des procédures depuis leur engagement jusqu'à l'audience de plaidoiries. Cependant la très grande majorité des parties est assistée ou représentée. Pour remédier à cette difficulté il convient de rendre la représentation par un avocat ou par un délégué syndical obligatoire, tout en donnant au justiciable qui le souhaite la possibilité de s'exprimer à l'audience, conservant ainsi à la procédure son caractère oral. Les textes procéduraux devront être modifiés dans ce sens.

**Proposition 11.6.9**

**L'échevinage en matière sociale**

**Remarque méthodologique**

**Il est nécessaire de tenir compte de la forte opposition affirmée par les conseillers prud'hommes envers l'échevinage perçu par eux comme source d'une perte d'identité et d'un probable désinvestissement. L'échevinage proposé en première instance et en appel est une forte reconnaissance de l'intérêt qu'il y a pour le justiciable, au service de qui l'institution judiciaire est mobilisée, à voir juger son litige par une juridiction où sont réunies la connaissance du droit et celle de l'entreprise. Le conseiller prud'homme siègera avec voix délibérative en première instance et en appel et il participera, comme tout magistrat, à la rédaction des décisions juridictionnelles.**

**Proposition 11.7**

**Le devenir des juridictions sociales**

**Le rapprochement, pour une meilleure lisibilité et une plus grande efficacité, entre les tribunaux des affaires de sécurité sociale (les TASS) et les tribunaux du contentieux de l'incapacité (les TCI), déjà préconisé par la Cour de cassation, implique un travail d'analyse rigoureux pour faire le départ entre les contentieux qui doivent relever de l'ordre judiciaire et ceux qui doivent relever de l'ordre administratif. Ce travail d'inventaire est un préalable indispensable à toute nouvelle organisation entre les contentieux et à tout rapprochement procédural. Ce rapprochement conduira à porter en appel l'ensemble des procédures judiciaires devant les chambres sociales des cours d'appel, ce qui remettra en cause la CNITAAT, unique**

**cour d'appel mise en place pour connaître d'une grande partie des procédures dont sont saisis les tribunaux du contentieux de l'incapacité.**

**Ce rapprochement doit également porter sur le personnel judiciaire, les magistrats et le greffe.**

**Proposition 11.8**

**La présidence des tribunaux des affaires de sécurité sociale**

**La présidence du tribunal des affaires de sécurité sociale doit être modifiée. Si le recours à des magistrats honoraires très souvent disponibles, compétents et dévoués a rendu de grands services, il convient de tenir compte de la technicité croissante de la matière sociale. S'agissant par ailleurs d'un tribunal ayant désormais toutes les caractéristiques d'une juridiction de l'ordre judiciaire, elle doit être présidée par un magistrat judiciaire en activité à l'instar de la situation des autres juridictions. Cette présidence sera de nature à rapprocher les juridictions sociales des autres juridictions du tribunal de première instance.**

**Proposition 11.9**

**Le greffe du tribunal des affaires de sécurité sociale**

**Le greffe de cette juridiction ne doit plus être assuré par des fonctionnaires des directions régionales de la jeunesse, des sports et de la cohésion sociale (DRJSCS) et par des agents des caisses de sécurité sociale, mais par des fonctionnaires du ministère de la justice. Cette mutation doit être étudiée, organisée, préparée et accompagnée pour ne pas générer de difficultés importantes aux personnels concernés. Ce rapprochement s'accompagnera de formations organisées au profit des fonctionnaires en charge de ces contentieux.**

*Argumentaire*

Le transfert de cette compétence à des fonctionnaires de justice serait de nature à rompre l'isolement des actuels agents des greffes qui ne reçoivent aucune formation spécifique, ni initiale, ni continue. Les logiciels de suivi des procédures ne sont pas connectés d'une juridiction à l'autre, ni même d'une juridiction à l'administration de tutelle. L'activité de ces juridictions n'est guère suivie, ni par le ministère des affaires sociales, ni par celui de la justice. Celle des TASS est d'ailleurs à peine évoquée dans l'annuaire statistique de la Justice. Celle des TCI ne l'est pas du tout.

Le financement du fonctionnement des greffes des TASS et des TCI est actuellement assuré par la Sécurité sociale. Le transfert de cette charge au ministère de la justice pourrait s'accompagner du transfert à son profit des crédits actuellement alloués au TASS et au TCI, ce qui n'entraînerait donc pas de nouvelles charges pour l'Etat.

Proposition 11.12  
Proposition immédiate

**Il convient que des modifications procédurales permettent de régler, dès le début de la procédure, les conflits de compétence pouvant survenir d'une part entre des juridictions judiciaires et, d'autre part, entre des juridictions de l'ordre judiciaire et des juridictions de l'ordre administratif, sans attendre que, en particulier en cas de conflit entre les deux ordres, quelques années plus tard le Tribunal des Conflits vienne renvoyer la procédure à l'un des ordres de juridiction. Les passerelles qui permettent à une juridiction de renvoyer à la juridiction compétente doivent ainsi être améliorées. Surtout il est devenu indispensable de prévoir une disposition procédurale générale imposant au juge, quand il se déclare incompétent au profit d'une autre juridiction y compris d'un autre ordre, de lui renvoyer directement le dossier.**

*Argumentaire*

Le morcellement actuel du contentieux social et les nombreuses critiques sur les risques de conflit, de disparités des jurisprudences et de lenteur des procès rendent nécessaire dès à présent une rationalisation du contentieux non seulement par la création de blocs de compétences plus adaptés mais encore par une simplification des règles de compétence et de procédure. En effet, les justiciables sont souvent confrontés à de véritables impasses procédurales en raison de contentieux mal engagés. Par ailleurs, si des mécanismes de régulation sont en place entre les chambres de la Cour de cassation pour régler les divergences de jurisprudence (chambres mixtes, assemblées plénières), en revanche ils n'existent pas entre juridictions judiciaires et administratives. Le Tribunal des Conflits permet de régler les éventuels conflits de compétence, mais aucune structure n'existe lorsque les deux ordres de juridictions adoptent des jurisprudences totalement divergentes sur les mêmes questions alors qu'en droit du travail en particulier les domaines d'intervention croisés sont multiples (ex : licenciement d'un salarié protégé).

Le temps est venu de faire des propositions procédurales fortes pour aller plus loin encore que les initiatives significatives qu'ont déjà prises les juridictions administratives et judiciaires depuis quelques années notamment par l'intermédiaire de rencontres régulières entre magistrats de la Cour de cassation et du Conseil d'Etat, pour tenter d'organiser une meilleure cohérence de leurs pratiques.

### CHAPITRE 3

## UN TRIBUNAL DE PREMIERE INSTANCE ET DES SITES ADAPTES AUX MISSIONS ET AUX TERRITOIRES

### Proposition 12

#### LE MAINTIEN DES SITES EXISTANTS

**La récente réforme de la carte judiciaire a généré de réelles souffrances restées à ce jour très présentes.**

**Une réorganisation judiciaire, quelle qu'en soit l'envergure, doit tenir compte de cette situation.**

**Conformément à la mission impartie, le présent rapport est fondé sur deux principes méthodologiques :**

- aucune fermeture de site judiciaire n'est préconisée en l'état.
- les fonctionnaires et les magistrats doivent dans le cadre d'une nouvelle organisation recevoir la garantie qu'ils seront affectés dans une ville déterminée.

### Proposition 13

#### UNE METHODOLOGIE POUR LA LOCALISATION DES SITES JUDICIAIRES

**La situation d'une juridiction ne peut être immuable, et il doit être possible de créer de nouveaux sites judiciaires.**

**De même le ressort d'un tribunal peut nécessiter des aménagements liés à l'évolution de la situation démographique ou économique.**

**Ces modifications doivent se faire dans le cadre d'une procédure offrant des garanties aux magistrats et aux fonctionnaires concernés, et un service public de qualité au justiciable.**

**La méthodologie suivante doit être respectée :**

- les besoins judiciaires territoriaux doivent faire l'objet d'une analyse fondée notamment sur les outils statistiques diffusés par l'Observatoire national de justice (voir proposition 34);
- ils doivent prendre en compte l'avis des membres des conseils départementaux et régionaux de justice (voir les propositions 24 et 30).

### Proposition 14

#### LA TAILLE PERTINENTE DES TRIBUNAUX DE PREMIERE INSTANCE

**Les tribunaux de première instance doivent répondre au double objectif de proximité et de spécialisation.**

**Pour répondre au premier, chaque département doit disposer d'un tribunal de première instance, quel que soit son ressort démographique.**

**Pour satisfaire au second objectif de permettre aux juges spécialisés de travailler en équipe, ce qui est source d'un meilleur professionnalisme, d'un dynamisme accru et d'une justice de meilleure qualité pour le justiciable, et dans la mesure où**

**L'activité juridictionnelle départementale le permet, chaque tribunal de première instance doit comporter des collèges de juges spécialisés composés d'au moins deux juges d'instance (nouveaux juges de proximité), trois juges d'instruction, deux juges des libertés et de la détention (nouveaux juges des libertés), deux juges de l'application des peines et deux juges des enfants. Une telle organisation évite de laisser seul un juge spécialisé, situation défavorable à un exercice pertinent de ces fonctions, et de moins en moins conforme aux normes européennes. Ce critère correspond à des tribunaux de taille suffisante pour mener à bien l'ensemble des missions qui leur sont dévolues.**

**D'autres critères fondés sur le ressort démographique ou les spécificités géographiques pourraient être retenus. La prise en compte de la seule présence de magistrats spécialisés en nombre suffisant a le mérite de l'objectivité et de la simplicité. Si, à l'avenir l'institution judiciaire se dote de meilleurs outils d'analyse et de prévisibilité de ses besoins, il sera légitime de faire le choix d'autres critères plus pertinents.**

**Dans les départements où plusieurs des actuels tribunaux de grande instance bénéficient de tels collèges, ils sont maintenus et constituent chacun un tribunal de première instance. Cette situation correspond actuellement à moins d'une dizaine de départements, tous métropolitains (exemple des départements des Alpes Maritimes, de l'Hérault).**

**Une trentaine de départements ne dispose pas de collèges de juges spécialisés à l'effectif minimal requis. Les juridictions de première instance correspondantes devront bénéficier, au regard des textes actuels, de dispositions particulières pour éviter notamment que les fonctions de juge d'instruction n'y soient plus assurées ou que les juges des enfants soient en difficulté pour instruire et juger les procédures concernant des mineurs.**

**Dans la soixantaine d'autres départements, le tribunal de première instance sera départemental et disposera des collèges de juges spécialisés requis. Cette situation correspond à deux scénarios différents. Il s'agit soit de départements comportant actuellement un seul tribunal de grande instance de taille suffisante (exemple des départements des Pyrénées Orientales ou du Val de Marne), soit de départements comportant actuellement plusieurs tribunaux de grande instance dont l'un au moins ne dispose pas des effectifs de juges spécialisés requis (exemple des départements du Calvados ou de l'Aude). Cette cinquantaine de tribunaux de première instance siègera sur plusieurs sites. Dans ce cas, ces TPI auront leur siège au chef-lieu de département. Le ou les autres sites seront le siège d'autant de palais de justice portant le nom de la ville où ils se trouvent. C'est ainsi que le tribunal de première instance du Calvados aura son siège à Caen et un site détaché au palais de justice de Lisieux.**

**Le parquet de ces tribunaux de première instance départementaux sera également départemental. En fonction de l'organisation des services et du poids respectif de chaque site, les services du parquet seront soit en totalité sur le site principal, soit répartis entre les différents sites conformément aux dispositions de la circulaire triennale de localisation des activités et des emplois décrite plus complètement dans la proposition suivante (proposition 17).**

**Les barreaux devront prendre en compte cette nouvelle organisation juridictionnelle qui sera majoritairement départementale, mais qui conservera, dans la moitié des départements, une implantation plurielle.**

**Ils se sont déjà engagés dans une démarche de rapprochement à l'occasion de la mise en place des CARPA, ou, dans certains départements à la géographie complexe, pour organiser les permanences de garde à vue. Il convient donc de trouver un équilibre entre l'autonomie que doivent conserver les avocats installés dans le ressort des sites détachés des tribunaux de première instance et la nécessité que le barreau parle d'une seule voix dans ses relations avec le tribunal de première instance. La solution pourrait être d'imaginer des barreaux fédérés faisant le choix d'un bâtonnier interlocuteur du tribunal de première instance et d'un ou plusieurs vice-bâtonniers représentant les avocats du ou des palais de justice extérieurs.**

#### Proposition 15

#### UNE CIRCULAIRE TRIENNALE DES ACTIVITES ET DES EMPLOIS

**Les juridictions spécialisées exerceront leurs activités juridictionnelles sur les différents sites du tribunal de première instance en fonction de la situation actuelle des tribunaux de grande instance, de la localisation des juges spécialisés et des besoins locaux qui auront été identifiés et évalués après avis du conseil départemental de justice (voir proposition 24).**

**Le principe sera que les actuelles activités juridictionnelles exercées au sein d'un tribunal de grande instance devenu site détaché d'un tribunal de première instance, seront intégralement maintenues sous réserve de deux exceptions :**

- l'activité des juges spécialisés (juges d'instruction, juge des enfants et juges de l'application des peines) sera organisée dans l'objectif d'un regroupement fonctionnel de ces magistrats spécialisés sur l'un des sites du TPI, et de la prise en compte du contexte local (localisation des établissements pénitentiaires par exemple)**
- les contentieux très techniques, portant sur peu de procédures et exigeant une grande spécialisation, pourront être regroupés au sein d'un des sites du TPI (procédures de saisies immobilières par exemple)**

**La répartition de ces deux catégories d'activités juridictionnelles sera fixée par le garde des sceaux, sur proposition des chefs de cour, qui auront préalablement reçu l'avis des chefs de juridiction et des conseils départementaux et régionaux de justice concernés.**

**Les activités juridictionnelles assurées dans chaque site du tribunal de première instance et l'effectif des magistrats et des fonctionnaires qui seront en charge de ces activités, feront l'objet d'une CIRCULAIRE TRIENNALE DE LOCALISATION DES ACTIVITES JURIDICTIONNELLES ET DES EMPLOIS DE MAGISTRATS ET DE FONCTIONNAIRES AFFECTES AU SEIN DES SITES DE CHACUNE DES COURS D'APPEL ET DES TRIBUNAUX DE PREMIERE INSTANCE.**

**Dans les tribunaux de première instance ne comportant qu'un seul site, cette même circulaire triennale indiquera la répartition des emplois de magistrats et de fonctionnaires comme cela est actuellement fait pour les cours d'appel, les tribunaux de grande instance, les tribunaux d'instance et les conseils de prud'hommes.**

**Les magistrats affectés au sein des sites extérieurs au siège des TPI seront nommés dans chacun des palais de justice par décret.**

**Les fonctionnaires de justice affectés au sein des sites extérieurs au siège des TPI seront nommés par arrêté après avis des CAP compétentes.**

#### *Argumentaire*

Cette nouvelle organisation ne devra pas conduire à reconsidérer l'ensemble des activités de chaque juridiction. En réalité seul le regroupement des juges spécialisés (juges d'instruction, juges des enfants ou juges de l'application des peines) en fonction du contexte local (nécessité de réunir une collégialité de l'instruction, de disposer d'un effectif de deux juges des enfants au sein de chaque TPI ou d'affecter les juges de l'application des peines d'un TPI sur le site où se trouve l'établissement pénitentiaire) conduira à une recomposition des effectifs de magistrats et de fonctionnaires des sites d'un TPI.

Il pourra en être de même, à titre sans doute exceptionnel, pour certains contentieux très techniques et portant sur un nombre réduit de procédures.

Ce rééquilibrage se fera à l'occasion de la première circulaire triennale de localisation des activités et des emplois. Il pourra donc être connu longtemps à l'avance. Les mouvements de magistrats et de fonctionnaires tiendront compte de cette nouvelle localisation comme cela se fait actuellement lorsque des postes sont créés ou redéployés. Les magistrats ou les fonctionnaires ne souhaitant pas quitter leurs fonctions pourront rester dans leur poste comme cela se passe aujourd'hui.

Les évolutions ultérieures permettront d'adapter les situations locales aux évolutions des contentieux ou aux mouvements démographiques. Elles seront en réalité d'une faible ampleur s'agissant d'ajustements et elles s'inscriront dans le cadre d'une circulaire triennale donnant aux magistrats et aux fonctionnaires concernés une réelle prévisibilité sur la situation à venir.

#### **Proposition 16**

#### **LE RENFORCEMENT DES PETITS SITES**

**Une cinquantaine de villes ne dispose que d'un modeste tribunal d'instance et d'un petit conseil de prud'hommes. Ces juridictions sont fragiles dans leur fonctionnement et dans leur devenir. Le renforcement des activités juridictionnelles qui y sont organisées est souvent souhaité par les élus.**

**La mise en place d'un greffe unifié pour le tribunal de première instance et la possibilité d'inclure dans la circulaire triennale de localisation des activités et des emplois (CTLAE) de nouvelles activités juridictionnelles prévues par la loi, vont permettre, sans recours au mécanisme de la chambre détachée, d'atteindre l'objectif de pérenniser et de renforcer les activités juridictionnelles assurées dans ces sites. Si les chefs de juridiction, après avoir sollicité l'avis du conseil départemental de justice, estiment que des activités juridictionnelles doivent être transférées du siège ou d'un site du TPI vers ce site souvent isolé, ils en font la demande aux chefs de cour qui solliciteront la modification correspondante de la circulaire triennale de localisation des activités et des emplois. Le transfert des moyens humains pourra alors se faire en respectant les règles actuelles de mutation et de délégation des**

**magistrats et des fonctionnaires, aucun d'entre eux ne pouvant, comme actuellement, être contraint de quitter son poste. Cette procédure permettra une large anticipation des modifications qui interviendront selon un calendrier sécurisant.**

*Argumentaire*

La situation de cette cinquantaine de villes où ne fonctionnent que deux juridictions, à l'effectif souvent très modeste, doit faire l'objet d'une attention particulière et d'une solution adaptée garantissant leur maintien et le développement d'autres activités juridictionnelles pour répondre à la légitime demande des élus et des barreaux se faisant les interprètes des justiciables. La solution technique proposée est de nature à répondre à ces objectifs. Elle rend inutile le recours à une chambre détachée dont l'effectif de greffe, inévitablement très modeste, viendrait s'ajouter aux deux autres greffes également réduits dans leurs moyens. Ces trois greffes autonomes ne permettraient pas la mutualisation et la souplesse de gestion pourtant indispensables dans de telles petites unités juridictionnelles.

Le principe de l'unité du greffe du tribunal de première instance offre au contraire la souplesse nécessaire et la possibilité d'une réelle mutualisation des tâches entre des fonctionnaires associés à l'ensemble des activités de ce site judiciaire.

Cette solution offre de réelles garanties pour le justiciable.

**Proposition 17**

**LES CHAMBRES DETACHEES**

**La possibilité de modifier par une circulaire triennale les activités assurées par un greffe unifié au sein d'un site judiciaire et d'ajuster les effectifs de magistrats et de fonctionnaires correspondants, ne rend pas nécessaire le recours au mécanisme de la chambre détachée.**

**Proposition 18**

**DES AUDIENCES FORAINES PERENNISEES**

**Sur proposition des chefs de juridiction et après avis du conseil départemental de justice, les chefs de cour peuvent décider de la tenue d'audiences foraines, soit dans des sites judiciaires, soit dans d'autres sites.**

**Ils peuvent y mettre fin dans les mêmes formes, c'est-à-dire après en avoir débattu avec les partenaires institutionnels.**

*Argumentaire*

Les audiences foraines n'ont pas su trouver une place pérenne dans le paysage judiciaire actuel en raison de leur trop grande fragilité.

Décidées à un moment où le besoin en est exprimé par les acteurs judiciaires, et où les moyens notamment humains le permettent, ces audiences sont souvent abandonnées lorsque les conditions initiales de leur mise en place ne sont plus totalement réunies.

Elles n'offrent donc aucune garantie à ceux qui en ont souhaité la mise en place (barreau, élus).

Pour lutter contre les dysfonctionnements actuels qui ne remettent pas en cause l'intérêt pour le justiciable de la tenue de ces audiences, il convient d'en sécuriser le maintien par une procédure protectrice que peut constituer l'avis du conseil départemental de justice au sein duquel siégeront notamment le barreau et les élus.

Proposition 19

L'ECHEVINAGE EN PREMIERE INSTANCE

**Il convient dans les contentieux techniques économiques et sociaux où l'apport de magistrats issus du milieu professionnel concerné constitue un enrichissement évident au débat et à la décision juridictionnelle, de proposer une synthèse entre cette culture et la culture judiciaire en organisant des compositions mixtes associant magistrats professionnels et magistrats non professionnels dans des formations adaptées à chacun de ces contentieux.**

**Dans les audiences collégiales où ils siégeront, les magistrats non-professionnels auront voix délibérative et ils participeront à la rédaction des décisions juridictionnelles.**

**Cet échevinage trouvera naturellement sa place au sein de la juridiction économique et au sein de la juridiction sociale.**

Proposition 20

LES JUGES SPECIALISES

Proposition 20.1

Les juges spécialisés nommés par décret

**Les juges d'instance (désormais juges de proximité), les juges des enfants, les juges d'instruction et les juges de l'application des peines resteront nommés dans leurs fonctions par décret du Président de la République.**

Proposition 20.2

Les juges des libertés et de la détention

**Ces juges, devenus juges des libertés, resteront compétents pour statuer sur la situation des personnes mises en examen et des étrangers en situation irrégulière. Le contrôle des hospitalisations sous contrainte sera confié aux juges d'instance (nouveaux juges de proximité).**

**Pour être pertinent, le service des juges des libertés et de la détention doit être assuré par des magistrats spécialisés, motivés et bénéficiant d'une réelle garantie d'indépendance et de pérennité dans l'exercice de leurs fonctions. L'expérience démontre que les magistrats qui se sont fortement investis dans ces fonctions sont souvent ceux qui se sont spécialisés dans cette fonction tout en exerçant à temps partiel d'autres activités juridictionnelles.**

**La conciliation de ces objectifs conduit à prévoir que ces magistrats seront désignés pour une durée de deux années renouvelable deux fois, par le président du tribunal de première instance dans le cadre de son ordonnance de roulement.**

**Ces fonctions ne pourront pas leur être retirées, sauf avec leur accord, avant**

**l'expiration de la période de deux années en cours. Elles seront exercées, dans la mesure du possible, conjointement avec un autre service juridictionnel. Cette organisation mobilisant plusieurs magistrats serait de nature à permettre à terme l'organisation d'une collégialité des juges des libertés.**

### Proposition 21 LES JUGES DE PROXIMITE

#### *Constat*

Les membres du groupe font le constat que les juges de proximité, dont l'institution a été légitimement contestée en son temps, ont trouvé leur place au sein des juridictions, et notamment dans la composition des tribunaux correctionnels où ils siègent très fréquemment.

Les propositions du recteur GUINCHARD conduisant à supprimer la juridiction de proximité et à rattacher les juges de proximité au président du tribunal de grande instance, ont été intégrées dans la loi du 13 décembre 2011 relative à la répartition des contentieux et à l'allègement de certaines procédures juridictionnelles (dont la mise en œuvre a été repoussée au 1<sup>er</sup> janvier 2015 par la loi du 24 décembre 2012 relatives aux juridictions de proximité) et elles n'ont pas semblé devoir être remises en cause, sous certaines réserves :

- Il convient de fixer certaines incompatibilités entre l'exercice de ces fonctions judiciaires et la poursuite d'activités professionnelles pouvant avoir des incidences négatives sur l'activité juridictionnelle ou pouvant remettre en cause l'image d'impartialité de ces magistrats.
- La durée des fonctions de ces magistrats pourrait être de deux fois cinq années, le renouvellement, soumis à l'appréciation du Conseil supérieur de la magistrature, étant conditionné à un exercice satisfaisant des fonctions durant la première période de cinq années.

Pour tenir compte de l'évolution des fonctions désormais confiées aux juges de proximité, et de la mise en place au sein des tribunaux de première instance du tribunal de proximité, ces magistrats pourraient désormais porter le titre de JUGE-CITOYEN.

**Pour tenir compte de leur positionnement institutionnel et des fonctions qui leur sont désormais dévolues, les juges de proximité porteront désormais le titre de juge-citoyen. Les juges-citoyens sont nommés pour une période de cinq années. Sous réserve d'un avis favorable du Conseil supérieur de la magistrature, ils peuvent être reconduits dans leurs fonctions pour une nouvelle période de cinq années. L'exercice des fonctions de juge-citoyen est incompatible avec celles d'avocat, d'huissier de justice, de notaire et d'assureur.**

### Proposition 22 LES FONCTIONS CONFIEES AUX MAGISTRATS HONORAIRES

#### *Constat*

Des activités juridictionnelles ou non juridictionnelles peuvent actuellement être confiées aux magistrats honoraires.

Il en est ainsi notamment de la présidence des bureaux d'aide juridictionnelle et de celle des tribunaux des affaires de sécurité sociale qui peut être attribuée soit à des magistrats en activité, soit à des magistrats honoraires.

La présidence des tribunaux du contentieux de l'incapacité est assurée par des magistrats honoraires issus des juridictions de l'ordre judiciaire, administratif ou financier.

Enfin les magistrats réservistes, comme les greffiers en chef et les greffiers réservistes, ne peuvent pas exercer d'activité juridictionnelle.

Cette situation est source de confusion et il convient d'y remédier.

**Une réflexion devra être rapidement engagée sur les conditions dans lesquelles certaines fonctions juridictionnelles ou administratives peuvent être confiées à des magistrats honoraires.**

### LA GOUVERNANCE ET LA DEMOCRATIE INTERNE

*La synthèse des constats partagés par les membres du groupe de travail sur le sujet de la gouvernance se trouve dans la partie 3 du rapport*

#### Proposition 23

**La gouvernance des juridictions doit garantir au justiciable que sa cause sera entendue dans des délais raisonnables par un juge naturel et indépendant. Les règles de démocratie interne doivent laisser une large place au dialogue social et dynamiser le travail des magistrats et des fonctionnaires tout en garantissant l'efficacité de son fonctionnement. Le barreau doit être largement associé à cette gouvernance.**

#### Proposition 23.1

##### L'administration des tribunaux de première instance

**Comme cela a été formulé dans la proposition 4.4, l'administration des tribunaux de première instance est confiée au président de la juridiction et au procureur de la République. Dans cette mission ils sont assistés par le directeur de greffe qui est placé sous leur autorité.**

**Les principales décisions d'administration font l'objet d'une consultation du CONSEIL DE JURIDICTION qui constitue le comité de pilotage du tribunal de première instance.**

**Organe exécutif, il est composé du président, du procureur de la République, du directeur de greffe du tribunal de première instance, et des magistrats et des fonctionnaires coordonnateurs des tribunaux spécialisés et des palais de justice situés sur les sites extérieurs du tribunal.**

**Ce conseil siège au moins une fois par trimestre.**

**Dans les matières qui requièrent l'avis de l'assemblée générale des magistrats du siège (article R 212-37 du code de l'organisation judiciaire) le président réunit et sollicite préalablement l'avis des magistrats du siège membres du conseil de juridiction et de la commission restreinte de l'assemblée générale des magistrats du siège, ces magistrats siégeant ensemble à cette occasion. Cet avis est transmis à l'assemblée générale des magistrats du siège.**

**Si dans les domaines énumérés par les dispositions de l'article R 212-37 du code de l'organisation judiciaire, l'assemblée générale émet un avis négatif à la majorité des trois cinquièmes des magistrats présents, le président doit, sur les points**

**contestés et dans un délai de dix jours, soumettre un nouveau projet à l'assemblée générale qui donne son avis.**

**Le président sollicite également l'avis du procureur de la République et du directeur de greffe sur les dispositions de son projet d'organisation des services relatives au nombre et au jour des audiences correctionnelles (article R 212-37 1° du code de l'organisation judiciaire).**

**Lorsque le directeur de greffe, en dehors des situations provisoires ou d'urgence, envisage d'affecter un fonctionnaire dans un service, il doit préalablement solliciter l'avis des fonctionnaires qui au sein du conseil de juridiction représentent les différentes juridictions du tribunal de première instance.**

#### *Argumentaire*

La gouvernance des tribunaux de première instance doit se faire en toute transparence et d'une manière plus collective, permettre l'expression des magistrats et des fonctionnaires de justice concernés et conserver une souplesse permettant de répondre avec célérité aux questions qui surviennent souvent dans l'urgence. C'est pour répondre à ces objectifs parfois difficiles à concilier que cette organisation, qui ne remet pas en cause l'organisation du dialogue social au sein des actuelles commissions et assemblées, a été proposée.

#### **Proposition 23.2**

##### **L'administration des palais de justice, sites extérieurs de tribunaux de première instance**

**Au regard des critères posés pour déterminer la taille pertinente des tribunaux de première instance dont le service devra être assuré par des équipes de juges spécialisés, et en prenant en compte les effectifs actuels des tribunaux de grande instance, une cinquantaine de tribunaux de première instance organiseront leurs activités juridictionnelles sur plusieurs sites, deux en général. Les sites extérieurs du TPI, qui correspondent au siège d'actuels tribunaux de grande instance, constitueront autant de palais de justice portant le nom de la ville où ils sont implantés.**

**La coordination des activités juridictionnelles et administratives de ces palais de justice sera assurée par un magistrat du siège, un magistrat du parquet et un greffier en chef désignés respectivement par le président, le procureur de la République et le directeur de greffe du tribunal de première instance.**

**Ces trois coordonnateurs feront partie du conseil de juridiction.**

**Pour mener à bien leur mission de coordination, ils bénéficieront d'une décharge partielle de leur service juridictionnel.**

**Ces fonctions de coordination seront compatibles avec celles de coordination des juridictions spécialisées.**

#### **Proposition 23.3**

##### **L'administration des tribunaux spécialisés des tribunaux de première instance**

**Chacun des sept tribunaux spécialisés composant le tribunal de première instance, disposera d'une autonomie d'organisation et sera coordonnée par un magistrat, vice-président coordonnateur, et un fonctionnaire qui bénéficieront l'un et l'autre d'une pérennité dans l'exercice de leurs fonctions.**

**Le parquet sera représenté au sein de chaque juridiction. Dans le cadre de la gestion des tribunaux spécialisés et dans le domaine de compétence qui est le sien, le procureur de la République, ou son représentant, sera associé ou consulté sur les décisions d'administration.**

**Le magistrat du siège et le fonctionnaire de justice en charge de la coordination du tribunal seront chargés de mettre en œuvre les objectifs quantitatifs et qualitatifs impartis au tribunal par le président de la juridiction de première instance. Ils disposeront pour cela des moyens humains, matériels, techniques et immobiliers qui leur seront dévolus par les chefs de la juridiction. Ils rendront compte de leur gestion dans un rapport annuel d'activité.**

**Comme présenté dans la proposition 4.2, le magistrat du siège coordonnateur de chaque tribunal spécialisé sera désigné par le président du tribunal de première instance sur proposition des magistrats affectés au service de cette juridiction.**

**Le fonctionnaire coordonnateur sera désigné par le directeur de greffe du tribunal de première instance**

**Ils seront désignés pour une durée de deux années. Durant cette période de deux années, les fonctions qui leur ont été confiées ne pourront pas leur être retirées, sauf avec leur accord. Ils pourront être renouvelés à deux reprises dans l'exercice de ces fonctions. Pour mener à bien leur mission de coordination, ils bénéficieront d'une décharge partielle de leur service juridictionnel.**

#### Proposition 24

#### UNE GESTION ASSOCIANT PERFORMANCE ET QUALITE

##### *Le constat*

Les dispositions de la LOLF associant l'attribution des moyens à la fixation d'objectifs, à la performance et aux résultats obtenus, a conduit chaque ministère à élaborer des indicateurs d'activité qui devaient être à la fois quantitatifs et qualitatifs. La contrainte budgétaire imposée aux juridictions, la réticence naturelle de toute administration centrale à déconcentrer ses moyens et l'absence d'imagination dans l'élaboration d'indicateurs qualitatifs, ont conduit à organiser des dialogues de gestion entre juridictions et administration centrale en ne se fondant que sur les seuls indicateurs quantitatifs disponibles comme le taux de couverture, l'évolution des délais et des stocks, ou le taux de réponse pénale. Ces outils ne permettent pas de prendre en compte la qualité du service public rendu au justiciable.

##### **La proposition**

**Il convient d'introduire dans l'appréciation de travail du magistrat et du fonctionnaire de justice la qualité du service rendu au justiciable et notamment l'accueil et l'écoute dont il fait l'objet, la motivation des décisions, la collégialité des audiences, la politique de service, les partenariats mis en œuvre, la pratique de l'intervision ou les projets de juridiction.**

**Cette qualité doit faire partie des objectifs des juridictions. Pour la mesurer il convient d'élaborer des outils adaptés et partagés. Il doit être rendu compte des politiques mises en œuvre sur ce point dans les rapports annuels d'activité.**

**La qualité du service public doit trouver toute sa place dans les dialogues de gestion et être prise en compte dans l'attribution des moyens humains et budgétaires.**

### Proposition 25

#### LE CONSEIL DEPARTEMENTAL DE JUSTICE

**Pour répondre aux enjeux judiciaires et à l'attente des citoyens représentés par les nombreux partenaires institutionnels de la justice, il convient que les tribunaux et les juridictions spécialisées qui les composent rendent compte chaque année de leur activité.**

**Au sein de chaque département un conseil départemental de justice réunira les chefs du tribunal de première instance, le directeur de greffe du tribunal, les vice-présidents coordonnateurs des juridictions spécialisés, les représentants locaux de l'administration pénitentiaire et de la protection judiciaire de la jeunesse et les principaux partenaires de l'institution judiciaire et notamment le barreau, les notaires, les huissiers de justice, l'Etat et ses services extérieurs, les services enquêteurs, les collectivités locales, les élus et le milieu associatif. Ce conseil sera co-présidé par les chefs du tribunal de première instance.**

**Lors des réunions de ces conseils qui se tiendront au moins deux fois par an en formation plénière, les magistrats présenteront leurs activités et les politiques judiciaires mises en œuvre.**

**A ces occasions les partenaires institutionnels pourront, dans le domaine de compétence qui est le leur, et sans aborder des situations individuelles, faire part de leurs attentes et de leurs besoins.**

**Ce conseil pourra le cas échéant siéger en formation restreinte pour aborder des sujets ne concernant qu'une partie de ses membres. Il pourra entendre des experts et associer la presse à ses travaux.**

**Si le département comporte plusieurs juridictions de première instance, les représentants de ces juridictions s'accorderont pour présenter conjointement les activités et les politiques judiciaires mises en œuvre au sein du département. Le conseil sera alors présidé par les chefs du tribunal de première instance dont le siège sera au chef-lieu du département.**

### Proposition 26

#### LA MEMOIRE DES JURIDICTIONS

##### *Le constat*

Si les juridictions ont un réel savoir faire pour conserver les archives judiciaires qui s'alignent sur des kilomètres de rayonnages en attendant leur dématérialisation, elles sont souvent défaillantes dans la conservation de leur mémoire institutionnelle. La mémoire d'un tribunal ce n'est pas seulement la conservation de sa production, c'est aussi la préservation de son histoire.

### Proposition 26.1

#### Des rapports d'activité annuels

##### *Le constat*

Si l'on excepte les rapports de politique pénale établis chaque année par les procureurs de la République et les procureurs généraux, et les données statistiques d'activité judiciaire, les gestionnaires des juridictions n'ont guère l'habitude de rendre compte des actions entreprises, des politiques de juridiction

mises en œuvre et des projets en cours. Les nouveaux arrivants, qui ne rencontrent pas toujours leur prédécesseur, sont souvent très désarmés en prenant les rennes d'une juridiction sans en connaître ni l'histoire récente et ni la situation actuelle. Il convient de remédier à cette grande fragilité institutionnelle.

**Au cours du premier trimestre de chaque année les coordonnateurs des tribunaux spécialisés, les chefs de juridiction des tribunaux de première instance et les chefs de cours établiront un rapport d'activité. Rédigés selon une trame commune, ils permettront aux nouveaux arrivants de connaître l'histoire de leur nouvelle juridiction, les politiques de juridictions mises en œuvre et les projets en cours de conception ou de réalisation. Destinés aussi aux services centraux de la chancellerie, ils leur permettront d'avoir une meilleure connaissance du fonctionnement des juridictions que celle que leur dessinent les statistiques d'activité ou les indicateurs de performance.**

### Proposition 26.2 Des procédures de passation de service

#### *Le constat*

Lors de leur prise de fonction, les chefs de juridiction font l'objet d'une installation en audience solennelle permettant à la juridiction et à ses principaux partenaires de les rencontrer.

Cette audience, pour symbolique et importante qu'elle soit, n'est pas suffisante pour permettre à ce chef de juridiction ou à ce chef de cour de prendre connaissance de l'histoire de cette juridiction, des problèmes auxquelles elle est confrontée et des projets dont elle est porteuse.

**Dans les juridictions spécialisées, les tribunaux de première instance et les cours d'appel, sera organisée une procédure de passation de service donnant l'occasion au magistrat coordonnateur et aux chefs de juridiction ou de cours arrivant de rencontrer le sortant, et de prendre connaissance de la situation de la juridiction telle qu'elle ressort d'un certain nombre de données d'activité et d'administration. Cette passation de service se fera en présence des chefs de juridiction s'il s'agit d'un coordonnateur de juridiction, en présence des chefs de cour s'il s'agit d'un chef de juridiction et en présence de représentants du Conseil supérieur de la magistrature et de la direction des services judiciaires s'il s'agit d'un chef de cour. Cette passation sera formalisée et mentionnera les documents remis et les questions particulières qui ont pu être évoquées à cette occasion.**

## CHAPITRE 4 UNE COUR D'APPEL REGIONALISEE

### Proposition 27

#### DES COURS D'APPEL DE TAILLE PERTINENTE ET EN COHERENCE AVEC LES REGIONS ADMINISTRATIVES

**La forte croissance des partenariats noués entre les cours d'appel et leurs principaux partenaires, conduit à rapprocher le ressort de ces juridictions de celui des régions administratives.**

**Cette adaptation doit se faire selon la méthodologie suivante :**

- les vingt huit départements qui dépendent d'une cour d'appel située hors de leur région administrative, doivent être rattachés à la cour située dans le ressort de cette région (exemple du département de la Vendée située dans la région des Pays de Loire et rattachée à la cour d'appel de Poitiers, ou du département de l'Yonne situé dans la région Bourgogne et rattaché à la cour d'appel de Paris)
- les vingt deux ressorts judiciaires métropolitains ainsi constitués doivent ensuite être examinés un par un pour vérifier si les cours d'appel correspondantes auront une taille pertinente.

**A l'instar de ce qui a été décidé pour les tribunaux de première instance dans le respect du principe de proximité, le ressort de chaque région administrative comportera au moins une cour d'appel.**

**Les cours d'appel ultramarines dont le ressort correspond à celui d'une région et est naturellement fixé par la géographie seront maintenues en l'état.**

**Si la future cour d'appel se révèle de trop grande dimension avec des risques de dysfonctionnement ou des dysfonctionnements déjà avérés, il convient de considérer que deux cours d'appel, voire trois, doivent trouver leur place au sein du ressort d'une seule région administrative (cette problématique est celle des régions administratives de l'Île de France, de Rhône-Alpes et de Provence Alpes Côte d'Azur).**

**L'application de ces critères conduira également à la suppression de plusieurs cours d'appel dont le ressort ne correspond pas à celui d'une région administrative.**

**Aucun site de ces actuelles cours d'appel ne doit être abandonné. Le siège de l'ancienne cour deviendra un site de la cour nouvelle et des activités juridictionnelles sensiblement équivalentes aux activités actuelles s'y tiendront. Si ce site ne permet pas d'organiser des audiences collégiales dans tous les champs de contentieux, une spécialisation de certains sites pourra être envisagée conformément à la méthodologie décrite dans le point relatif à l'organisation des différents sites des juridictions de première instance.**

**L'application de ces critères conduira à un maillage territorial d'environ vingt-cinq cours d'appel métropolitaines, dont un nombre conséquent aura un ressort assez proche, contrairement à la situation actuelle.**

Proposition 28

LA GESTION DES SITES SEPARES DES COURS D'APPEL

**Les sites des cours d'appel autres que celui de son siège, seront placés sous l'administration d'un premier président de chambre et d'un premier avocat général qui recevront une délégation des chefs de cour.**

**Ils seront assistés par un greffier en chef, ayant reçu délégation du directeur de greffe de la cour.**

**Ces fonctions de coordination seront compatibles avec celles de coordination des pôles spécialisés.**

Proposition 29

DES COURS D'APPEL AUTONOMES DANS LA GESTION DE LEURS MOYENS DECONCENTRES

*Le constat*

Depuis la fonctionnarisation des greffes, puis le transfert des charges de fonctionnement des juridictions à l'Etat, l'administration des juridictions a été confiée aux chefs de juridiction (le président et le procureur de la République pour les tribunaux de grande instance, et le premier président et le procureur général pour les cours d'appel). La cour d'appel a été choisie comme l'échelon pertinent de gestion déconcentrée des moyens humains, matériels et immobiliers des juridictions. Pour les aider dans cette gestion, les chefs de cours ont reçu l'aide des services administratifs régionaux (les SAR) composés de fonctionnaires de justice.

La mise en application des dispositions de la LOLF a conduit à confirmer cette organisation. Les chefs de cour ont été chargés des marchés publics et de la gestion des frais de justice. Ils sont devenus gestionnaires du budget opérationnel de programme (le BOP) de leur cour d'appel. L'outil informatique de gestion budgétaire et comptable, CHORUS, a été mis en place et mutualisé entre les cours d'appel au sein de 18 pôles.

A l'occasion de la mise en place de plates-formes de gestion inter-directionnelles et interrégionales, l'hostilité des chefs de cours à cette organisation risquant de les déposséder de leur pouvoir d'administration au profit du secrétaire général du ministère de la justice, a conduit à réduire le nombre de BOP confiés aux cours d'appel de 35 à 14. Beaucoup de cours d'appel sont devenues siège d'unité opérationnelle dépendant d'un BOP interrégional.

Les effectifs des SAR siège des unités opérationnelles (UO) ont été réduits.

Cette organisation, décidée par simple circulaire, est contraire aux dispositions du code de l'organisation judiciaire qui disposent que les chefs de cour reçoivent directement délégation du garde des sceaux dans l'exécution de leurs missions d'administration (article R312-65).

Par ailleurs cette nouvelle organisation n'a pas démontré son efficacité. En matière budgétaire les cours d'appel sièges de BOP n'ont pas reçu les moyens leur permettant d'arbitrer les demandes budgétaires et la répartition des moyens alloués. Il en a été de même en matière de gestion des ressources humaines. La direction des services judiciaires ne s'y est d'ailleurs pas trompée puisqu'elle a continué à gérer directement avec l'ensemble des chefs de cours les situations individuelles nécessitant une réelle connaissance du terrain.

La mise en place de cours d'appel régionalisées doit être l'occasion de redonner aux chefs de cours concernés leurs pouvoirs de responsables de BOP.

**Pour retendre le lien direct qui doit présider aux relations entre les services de la chancellerie et les cours d'appel, et dont le principe est fixé par le code de l'organisation judiciaire, il convient de redonner à chacun des chefs de cour la qualité de gestionnaire de budget opérationnel de programme (BOP) en mettant l'accent sur la gestion des ressources humaines dont l'enjeu, en cette période de contrainte des moyens, est essentiel pour l'efficacité et la sérénité des juridictions.**

**La gestion comptable qui s'appuie largement sur l'utilisation des pôles Chorus qui a été mutualisée entre cours d'appel, pourrait sans doute à terme être organisée autour d'un nombre de pôles plus restreint, notamment lorsque la dématérialisation des pièces comptables simplifiera largement le fonctionnement de ces pôles.**

### Proposition 30

#### DES COURS D'APPEL ECHEVINEES EN MATIERE ECONOMIQUE ET EN MATIERE SOCIALE

**Le principe de l'échevinage considéré comme la synthèse légitime et harmonieuse des cultures de l'entreprise et du droit, doit recevoir application tant en première instance qu'en appel dans les matières où son intérêt est reconnu.**

**Il convient dans ces conditions de l'introduire tant devant les chambres commerciales que devant les chambres sociales des cours d'appel**

**Les magistrats issus du monde de l'entreprise siègeront comme les magistrats professionnels avec voix délibérative et ils prendront part à la rédaction des décisions.**

**Ayant acquis une réelle expérience en première instance, ils seront élus par leur pairs.**

**Les chambres commerciales seront donc composées d'un président de chambre et d'un conseiller auxquels se joindra un conseiller consulaire.**

**Pour les chambres sociales et dans le souci de respecter la parité, deux solutions sont envisageables, soit une formation de cinq magistrats, deux conseillers prud'hommes venant s'ajouter à la formation collégiale classique, soit une formation à trois magistrats, un magistrat professionnel entouré de deux conseillers prud'hommes.**

### Proposition 31

#### LA GOUVERNANCE DES COURS D'APPEL

##### *Le constat*

A l'instar de l'organisation retenue pour le tribunal de première instance, mais en prenant en compte les spécificités de la cour d'appel, juridiction du second degré, il convient de poser les principes d'une gouvernance assurant transparence et dialogue au sein des cours d'appel.

Sur le plan juridictionnel il conviendra que les cours d'appel regroupent leurs activités au sein de pôles, selon le schéma mis en place dans les tribunaux de première instance où les procédures sont traitées par blocs de compétences entre plusieurs tribunaux spécialisés.

Ces pôles seront coordonnés par un magistrat et un fonctionnaire.

Un conseil de juridiction regroupera ces magistrats et ces fonctionnaires ainsi que ceux qui seront en charge des sites extérieurs.

Les mêmes règles seront retenues pour le fonctionnement des assemblées générales appelées à donner leur avis sur les dispositions énumérées à l'article R 312-42 du code de l'organisation judiciaire.

Des dispositions spécifiques seront prévues pour favoriser la transparence et le dialogue à l'occasion des mesures portant sur l'ensemble des juridictions du ressort de la cour d'appel.

### Proposition 31.1

#### L'administration des cours d'appel

**Elle est confiée au premier président et au procureur général. Dans cette mission ils sont assistés par le directeur de greffe qui est placé sous leur autorité.**

**Les principales décisions d'administration font l'objet d'une consultation du CONSEIL DE JURIDICTION qui constitue le comité de pilotage de la cour d'appel. Il est composé du premier président, du procureur général et du directeur de greffe de la cour d'appel, et des magistrats et des fonctionnaires coordonnateurs des pôles spécialisés et des palais de justice situés sur les sites extérieurs de la cour d'appel.**

**Ce conseil siège au moins une fois par trimestre.**

**Dans les matières qui requièrent l'avis de l'assemblée générale des magistrats du siège (article R 312-42 du code de l'organisation judiciaire) le premier président réunit et sollicite préalablement l'avis des magistrats du siège membres du conseil de juridiction et de la commission restreinte de l'assemblée générale des magistrats du siège, ces magistrats siégeant ensemble à cette occasion. Cet avis est transmis à l'assemblée générale des magistrats du siège.**

**Si dans les domaines énumérés par les dispositions de l'article R 312-42 du code de l'organisation judiciaire, l'assemblée générale émet un avis négatif à la majorité des trois cinquièmes des magistrats présents, le premier président doit, sur les points contestés et dans un délai de dix jours, soumettre un nouveau projet à l'assemblée générale qui donne son avis.**

**Le premier président sollicite également l'avis du procureur général et du directeur de greffe sur les dispositions de son projet d'organisation des services relatives au nombre et au jour des audiences correctionnelles (article R 312-42 1° du code de l'organisation judiciaire).**

**Lorsque le directeur de greffe, en dehors des situations provisoires ou d'urgence, envisage d'affecter un fonctionnaire dans un service, il doit préalablement solliciter l'avis des fonctionnaires qui au sein du conseil de juridiction représentent les différentes juridictions du tribunal de première instance.**

### Proposition 31.2

#### L'administration des pôles spécialisés des cours d'appel

**Les activités juridictionnelles des cours d'appel seront regroupées en pôles correspondant à la compétence des tribunaux spécialisés des tribunaux de première instance.**

**Chacun de ces pôles disposera d'une autonomie d'organisation et sera coordonné par un magistrat du siège et un fonctionnaire qui bénéficieront l'un et l'autre d'une pérennité dans l'exercice de leurs fonctions.**

**Le parquet général sera représenté au sein de chaque pôle. Dans le cadre de la gestion des pôles spécialisés et dans le domaine de compétence qui est le sien, le procureur général, ou son représentant, sera associé ou consulté sur les décisions d'administration.**

**Le magistrat du siège et le fonctionnaire de justice en charge de la coordination du pôle seront chargés de mettre en œuvre les objectifs quantitatifs et qualitatifs impartis au pôle par le premier président de la cour d'appel. Ils disposeront pour cela des moyens humains, matériels, techniques et immobiliers qui leur seront dévolus par les chefs de la juridiction. Ils rendront compte de leur gestion dans un rapport annuel d'activité.**

**Le magistrat du siège coordonnateur de chaque pôle spécialisé sera désigné par le premier président sur proposition des magistrats affectés au service de ce pôle. Le fonctionnaire coordonnateur sera désigné par le directeur de greffe de la cour d'appel.**

**Ils seront désignés pour une durée de deux années. Durant cette période de deux années les fonctions qui leur ont été confiées ne pourront pas leur être retirées, sauf avec leur accord. Ils pourront être renouvelés à deux reprises dans l'exercice de ces fonctions.**

**Pour mener à bien leur mission de coordination, ils bénéficieront d'une décharge partielle de leur service juridictionnel.**

### Proposition 32

#### LA GOUVERNANCE DES JURIDICTIONS DU RESSORT DE LA COUR D'APPEL

##### *Constat*

Il n'existe pas actuellement de structure de concertation réunissant les représentants des magistrats et des fonctionnaires du ressort d'une cour d'appel.

Le comité technique qui associe les chefs de cour et les représentants des organisations syndicales de fonctionnaires aurait une vocation naturelle à s'élargir aux représentants des organisations syndicales de magistrats.

Cette ouverture doit cependant prendre en compte les contraintes législatives liées aux règles de la fonction publique.

Le fonctionnement dynamique de cette instance nécessite notamment que ses membres aient acquis les connaissances techniques suffisantes pour aborder avec efficacité les sujets traités. Des formations adaptées doivent être organisées par les écoles sur ces sujets qui sont souvent mal connus.

Par ailleurs dans la répartition des moyens budgétaires, humains, techniques et immobiliers déconcentrés, les chefs de cour doivent prendre en compte la situation des juridictions de première instance, mais également celle de la cour d'appel dont ils ont l'administration directe. Pour assurer à cette répartition la transparence nécessaire, il convient de mettre en place un conseil régional de gestion réunissant l'ensemble des chefs de juridiction et de greffe et garantissant la transparence nécessaire aux arbitrages envisagés et effectués.

Proposition 32.1

Une structure régionale pour un dialogue social efficace

**Il convient d'ouvrir les comités techniques réunissant les chefs de cour et les organisations syndicales de fonctionnaires, aux organisations syndicales de magistrats. Ces nouveaux comités constitueront le support du dialogue social qui doit s'instaurer au sein du ressort de chaque cour d'appel.**

**La participation efficace des membres de ce comité technique aux travaux de cette instance, nécessite que des formations spécifiques leur soient proposées. Ces formations, organisées par l'École nationale de la magistrature et l'École nationale des greffes pourraient porter notamment sur l'administration judiciaire, les statuts, la gestion budgétaire et comptable, l'hygiène et la sécurité ou la gestion des ressources humaines.**

Proposition 32.2

Un conseil régional de gestion pour les juridictions du ressort des cours d'appel

**Au sein de chaque cour d'appel un conseil régional de gestion réunira les chefs de la cour d'appel, le directeur de greffe de la cour d'appel, les chefs de juridiction des tribunaux de première instance et les directeurs de greffe de ces juridictions, pour que soient présentés les projets de répartition des moyens déconcentrés alloués à l'ensemble des juridictions du ressort, et les comptes rendus de l'utilisation de ces moyens. Ce conseil, qui bénéficiera de l'aide du service administratif régional, se réunira au moins trois fois par an.**

Proposition 33

LE CONSEIL REGIONAL DE JUSTICE

**Pour répondre aux enjeux judiciaires et à l'attente des citoyens représentés par les nombreux partenaires institutionnels de la justice, il convient que les cours d'appel rendent compte chaque année de leur activité.**

**Au sein de chaque région un conseil régional de justice réunira les chefs de la cours d'appel, et leurs principaux partenaires régionaux. Ce conseil sera co-présidé par les chefs de cour.**

**Lors des réunions de ces conseils qui se tiendront au moins une fois par an en formation plénière, les chefs de cour, assistés des magistrats ou des fonctionnaires qu'ils jugeront utiles, feront la présentation de leurs activités et des politiques judiciaires mises en œuvre.**

**A ces occasions les partenaires institutionnels pourront, dans le domaine de compétence qui est le leur et sans aborder des situations particulières, faire part de leurs attentes et de leurs besoins.**

**Ce conseil pourra le cas échéant siéger en formation restreinte pour aborder des sujets ne concernant qu'une partie de ses membres. Il pourra entendre des experts. Il pourra associer la presse à ses travaux.**

**Si la région comporte plusieurs cours d'appel, les représentants de ces juridictions s'accorderont pour présenter conjointement les activités et les politiques judiciaires mises en œuvre au sein de la région. Le conseil sera alors présidé par les chefs de la cour d'appel dont le siège est fixé au siège de la région.**

## CHAPITRE 5 UN OBSERVATOIRE NATIONAL DE LA JUSTICE

*Le constat*

*Un Observatoire national pour adapter l'offre à la demande de justice*

*L'institution judiciaire peine aujourd'hui à s'adapter aux principales évolutions de la société, qu'elles soient démographiques, géographiques, économiques ou sociologiques, et anticipe peu sur les nouveaux besoins rencontrés tant au plan national que local.*

*Il existe pourtant au ministère de la justice une production statistique de très grande qualité, assurée en majeure partie par la sous-direction des études et des statistiques du secrétariat général ainsi que par chacune des directions du ministère. Plusieurs organismes, notamment la Mission de recherche droit et justice et l'Institut des hautes études sur la justice, animent et coordonnent les travaux de recherche sur la justice.*

*Pour autant, aucune structure ne dispose de la légitimité et de la visibilité nécessaires pour évaluer et faire connaître tant aux décideurs qu'au grand public l'état de l'offre et de la demande de justice sur le territoire. Les travaux conduits sur le sujet sont peu exploités et diffusés. Les études d'impact établies dans le cadre de l'examen des textes de loi restent souvent approximatives. Les partenaires de l'institution ne sont pas associés à ces réflexions.*

*La nécessité de donner plus de force, de légitimité et de cohérence aux multiples collectes de statistiques judiciaires est aujourd'hui ressentie par tous.*

### Proposition 34

#### L'Observatoire national de la justice

**Pour donner aux décideurs publics et acteurs judiciaires une visibilité plus grande sur l'évolution des besoins de la justice, un Observatoire national de la justice (ONJ) sera créé. Organisme indépendant, placé auprès du garde des sceaux et composé des représentants des acteurs judiciaires et de leurs principaux partenaires, il recevra mission de piloter et de coordonner la collecte, l'exploitation et la diffusion des statistiques, études et recherches concernant la justice dans ses différentes composantes. Il procédera ou fera procéder à l'analyse, nationale ou locale, de la demande et de l'offre de justice, pour permettre à l'institution judiciaire d'anticiper sur ses besoins. Doté d'un conseil d'orientation et d'un comité scientifique, cet Observatoire publiera un rapport annuel largement diffusé.**

*Argumentaire*

L'Observatoire constituera un outil de prévision des besoins, d'analyse des moyens et d'évaluation de l'organisation fonctionnelle et territoriale de la justice.

Il sera pour le garde des sceaux un outil de pilotage et d'appui.

L'ONJ sera présidé par une personnalité indépendante, nommé par décret du président de la République, sur proposition du garde des sceaux, après avis du conseil d'orientation. Il sera dirigé par un fonctionnaire d'Etat, disposant d'une compétence en matière statistique (inspecteur général de l'INSEE) et d'aménagement du territoire.

Le conseil d'orientation validera le programme de travail de l'Observatoire et se prononcera sur les projets de recherche, conventions et travaux envisagés ainsi que sur les moyens nécessaires à leur réalisation.

Seront membres de droit du conseil d'orientation le premier président et le procureur général de la Cour de cassation, le président du Conseil constitutionnel, le Vice-président du Conseil d'Etat, le premier président et le procureur général de la Cour des comptes ainsi que le Défenseur des Droits. Ce conseil associera également les professions judiciaires, des élus (parlementaires et représentants des collectivités locales), des universitaires, des membres d'autres administrations partenaires, des personnalités qualifiées ainsi que des représentants des médias, tous désignés par arrêté du garde des sceaux pour trois ans renouvelables.

Un comité scientifique étudiera les projets d'études et de recherches susceptibles d'être développés.

Un budget propre sera alloué à l'ONJ.

Structure légère, l'Observatoire aura pour mission de coordonner les études portant sur les évolutions sociales, démographiques et économiques déterminant le besoin et la demande de justice. Il s'appuiera dans cette mission sur l'ensemble des services du ministère de la justice chargés de la collecte et de l'exploitation des statistiques.

Il pourra faire réaliser des études nationales, sur l'évolution de certains contentieux notamment, ou des études locales destinées à apprécier l'opportunité de fermer ou d'ouvrir un site ou une juridiction par exemple.

L'ONJ sera saisi par le ministre de la justice mais répondra également aux demandes spécifiques des acteurs locaux désirant être éclairés sur l'évolution d'une situation donnée.

En s'appuyant sur des référents régionaux, il valorisera les travaux réalisés localement et organisera un partage des connaissances et des bonnes pratiques.

Doté de moyens propres de communication et de diffusion, il donnera une large publicité à ses travaux.

## CHAPITRE 6

### UN CALENDRIER DE MISE EN ŒUVRE PERTINENT ET ADAPTE

#### Proposition 35

### UN CALENDRIER DE MISE EN ŒUVRE PERTINENT ET ADAPTE

#### Proposition 35.1

#### Les réformes à moyen terme

#### **- Le tribunal de première instance et les cours d'appel régionalisées**

#### Proposition 35.2

#### Les réformes à entreprendre immédiatement

- **Le lancement de la conception du logiciel PORTALIS**
- **La généralisation des guichets uniques de greffe dans les palais de justice accueillant plusieurs juridictions et qui ne sont pas encore dotés de ce service**
- **La conception et mise en place d'outils informatiques permettant une meilleure communication en matière civile (propositions de la SDIT du secrétariat général)**
- **L'Observatoire national de la justice**
- **Les conseils départementaux et régionaux de justice**
- **La gouvernance**
- **La réforme procédurale des CPH**
- **L'échevinage en appel (chambres commerciales et sociales)**
- **La fusion des TASS et des TCI, incluant le rapprochement des greffes**
- **Le rétablissement des chefs des cours d'appel régionalisées dans leurs fonctions de responsables de BOP**
- **Le travail avec les compagnies d'assurance pour étudier la faisabilité d'une meilleure prise en charge des publics en difficulté**
- **Le renforcement des effectifs de greffe des MJD**
- **Le lancement dans plusieurs départements d'une politique de mise en place de mesures alternatives à la résolution des conflits**
- **La mise en place des attachés de justice**

#### Proposition 35.3

#### Des propositions d'expérimentation

- **Mettre en place un conseil départemental et un conseil régional de justice**
- **Dans des juridictions volontaires, expérimenter la coordination entre juges spécialisés, notamment pour les procédures familiales complexes**
- **Doter un groupe de juridictions situées dans un périmètre commun d'un réseau**

**informatique civil permettant l'échange de données**

- **Susciter dans des départements complexes par leur géographie ou leur organisation judiciaire, une réflexion collective et technique pouvant aboutir à la mise en place d'un tribunal de première instance**
- **Lancer un meilleur travail sur le champ de la famille pour mieux articuler les procédures**
- **Désigner un coordonnateur pour les tribunaux d'instance d'un département**
- **Renforcer les effectifs des MJD dans un ressort avec des objectifs déterminés**
- **Donner un pouvoir d'initiative à un greffier en chef qui sera responsable de la mise en état pénale, garantissant la qualité du processus et des procédures.**

Proposition 35.4

Un suivi pour les propositions du groupe de travail

**Une procédure de suivi des réformes arrêtées : mettre en place une commission commune aux différents groupes de travail.**

# 3-

## SYNTHÈSES THÉMATIQUES

### DES AUDITIONS ET DES DÉBATS

Dans sa lettre de mission du 4 février 2013, la garde des sceaux a demandé au groupe de travail mis en place, d'engager une réflexion sur l'organisation judiciaire, sur la démocratie interne dans les juridictions et sur la communication avec leur environnement.

L'ampleur et la complexité de ces sujets les ont conduits à prendre initialement connaissance des rapports, synthèses, notes et documents établis sur ces thèmes depuis au moins deux décennies.

Ils ont ensuite entrepris de procéder à de nombreuses auditions leur permettant de mesurer les attentes des citoyens, et de faire le constat des difficultés et des dysfonctionnements actuels. Ces auditions et ces débats les ont naturellement conduit à inventorier les questions qu'ils devaient se poser pour répondre à leur mission. Ils ont également constaté que certains éléments de réponses s'imposaient naturellement à eux.

Ces travaux menés sur l'attente de droit et de justice et sur les juridictions de première instance ont fait l'objet, sur chacun des principaux sujets, d'une synthèse écrite que le groupe a ensuite validée.

Ces documents sont ici présentés.

Ils concernent:

1 et 2 – La demande de justice et de droit (deux documents)

3 – Le tribunal de grande instance, le tribunal d'instance et le tribunal de première instance

4 – La juridiction familiale

5 – La juridiction commerciale

6 – La juridiction prud'homale

7 – Les juridictions sociales

8 – La gouvernance des juridictions

## 1 - ELEMENTS DE SYNTHÈSE DU MODULE DES 4 ET 5 MARS 2013

### LA DEMANDE DE DROIT ET DE JUSTICE (1)

#### LES CONSTATS LES QUESTIONS POUR LE GROUPE DE TRAVAIL LES POINTS DE CONSENSUS

##### Les sources :

- compte rendu du module des 4 et 5 mars 2013
- audition de Maître NATALI, ancien président de la conférence des bâtonniers, membre du groupe de travail (GT)
- audition de M. DUBOIS, préfet de région, membre du GT
- audition de Monsieur VIGNERON, universitaire et géographe, membre du GT
- audition de Mme PERDRIOLLE, membre du GT, pour l'IHEJ
- audition de M. DELARUE, contrôleur général des lieux de privation de liberté
- audition de M. JEAN, avocat général à la Cour de cassation, représentant de la CEPEJ

### I – LES CONSTATS

#### LES CONSTATS GÉNÉRAUX

##### 1- Une institution judiciaire désemparée et en quête de repères

L'institution judiciaire qui, depuis plusieurs décennies, a su s'adapter avec efficacité à l'attente de ses usagers et aux multiples mutations législatives, a été fortement marquée par la réforme de la carte judiciaire menée sans réflexion sur les missions, sans objectifs autres que quantitatifs, sans concertation avec les acteurs judiciaires, et avec brutalité.

Depuis plusieurs années les personnels de justice ont eu le sentiment d'être maltraités au regard de leurs missions, de leurs responsabilités et de leurs moyens trop chichement alloués.

Une nouvelle réforme ne doit pas renforcer les souffrances subies par les personnels judiciaires.

L'activité judiciaire doit être appréhendée autrement qu'à travers des objectifs de performance purement quantitatifs et une logique technocratique symbolisée par la RGPP.

Si une réforme d'envergure doit être lancée, il faut se donner les moyens et le temps de la penser pour la réussir.

##### 2 - Un triple besoin de mise en cohérence

Toute réforme pertinente et ambitieuse doit prendre en compte trois besoins de cohérence :

- une très forte attente de lisibilité et d'accessibilité formulée par les justiciables en matière de droit et de justice
- l'institution judiciaire doit s'organiser d'une manière cohérente face à ses nombreux partenaires: l'Etat

et ses services, les élus locaux, les services déconcentrés de l'administration pénitentiaire et de la protection judiciaire de la jeunesse, la police et la gendarmerie, les auxiliaires de justice et les professions réglementées, les conciliateurs de justice, les mandataires judiciaires ou le milieu associatif.

- l'institution judiciaire doit retrouver une cohérence interne, dans ses missions, dans ses organisations, dans ses pratiques professionnelles, dans son travail collectif et l'élaboration de ses jurisprudences.

### 3 - Une organisation cohérente des contentieux

L'articulation des contentieux entre les juridictions est en partie le résultat de l'Histoire et a souvent perdu de sa cohérence.

Existe-t-il une taille critique pour les juridictions qui ne doivent être ni trop petites et trop fragiles dans leur fonctionnement, ni trop grandes et soumises à des effets de seuil les rendant difficilement gérables ?

Il faut réfléchir au regroupement de certains contentieux spécialisés garantissant au justiciable le professionnalisme attendu (spécialisation, collégialité) et le respect d'un délai raisonnable.

Certains contentieux nécessitent une proximité évidente avec le justiciable. Sous réserve de garanties statutaires pour les magistrats et les fonctionnaires de justice concernés, ces contentieux peuvent-ils être traités dans des chambres détachées ou dans d'autres lieux de justice (maisons de justice et du droit, points d'accès au droit) ?

Les particularismes locaux doivent être pris en compte : faut-il, et comment, envisager une organisation judiciaire capable d'évoluer et de s'adapter tout en respectant le principe d'égalité des citoyens devant la justice ?

### 4 – Une adaptation des organisations et une meilleure maîtrise du temps

L'institution judiciaire ne s'est pas dotée des outils lui permettant d'anticiper ses évolutions à moyen et long termes. Les dialogues de gestion et les circulaires annuelles de localisation des emplois (CLE) ne permettent qu'une adaptation à la marge, année par année, sans perspective pluriannuelle.

Il faut intégrer les évolutions externes (économie, démographie, sociologie) et les évolutions internes (départs en retraite, réformes législatives, dysfonctionnements avérés).

Contrairement à la plupart des autres services de l'Etat, la chancellerie n'a pas de réflexion prospective et ne s'est pas dotée d'outils de prévisibilité lui permettant d'anticiper ces évolutions.

En s'appuyant sur son équipe de statisticiens et les données de l'INSEE, l'institution judiciaire doit pouvoir anticiper l'évolution de ses missions et adapter ses organisations. Cependant cette anticipation ne doit pas être source d'inquiétude et de désordre mais au contraire rassurer les acteurs judiciaires en leur permettant de s'adapter à des évolutions prévisibles et annoncées.

Il est rappelé que la mission donnée au groupe de travail inclut le maintien des sites judiciaires existants, mais qu'au-delà de cet élément de stabilité, des combinaisons et des extensions peuvent être réinventées (regroupement de contentieux, chambre détachée, télétravail).

### 5 – Une évolution prenant en compte une gouvernance pertinente et le nécessaire dialogue social

Une remise à plat de l'organisation judiciaire ne peut être envisagée sans prendre en compte le nécessaire dialogue social (le rapport Vallemont a été cité à plusieurs reprises) et une gestion des juridictions articulée autour de l'indépendance du juge et d'une réelle démocratie dans la gouvernance, incluant des règles statutaires et de fonctionnement garantissant la réalité de ces principes.

### 6 – Le périmètre des métiers du juge et du fonctionnaire de justice

La justice, en particulier lorsqu'elle s'exerce en proximité, ne doit pas relever de la seule compétence du juge.

Les missions respectives du juge et du fonctionnaire de justice doivent être revisitées.

Il en est sans doute de même pour le travail du juge entouré d'assistants.

Cette réflexion doit permettre de tirer les métiers de greffe vers le haut et d'améliorer la réponse apportée au justiciable.

### 7 – Les nouvelles technologies mises au service d'une justice adaptée

Si les juridictions ont largement recours aux nouvelles technologies, des améliorations ambitieuses doivent être envisagées pour faciliter l'accès au service public de la justice, et pour engager et suivre le déroulement des procédures notamment en matière civile.

### 8 – Un barreau plus mobilisé au service de la justice

Les avocats représentent un vivier de juristes formés au droit, aux procédures et à la déontologie à même de s'intégrer plus étroitement dans le fonctionnement de l'institution judiciaire.

### 9 – De nouvelles missions pour le juge

Les dernières décennies ont vu successivement les missions du juge se transformer avec l'apparition des contentieux de masse, la montée du contentieux familial, et une explosion du domaine pénal.

Cette évolution se poursuit avec l'émergence d'un juge protecteur des libertés (le juge des libertés et de la détention statuant en matière pénale et en matière civile) et des justiciables les plus fragiles (juge des tutelles des majeurs).

## LES CONSTATS SPECIFIQUES

### - le barreau (audition de Me NATALI)

La complexité croissante du droit implique une réponse adaptée en termes d'assistance et une évolution de la profession d'avocat.

Des nouveaux domaines de compétence comme celui de la médiation sont encore peu investis par le barreau.

Les 56 000 avocats, formés aux matières juridiques et à la déontologie, sont disponibles pour prendre en charge des missions plus larges.

La victime est apparue dans le paysage judiciaire. Elle est souvent défendue par des associations dédiées dont l'action doit s'articuler avec celle de l'avocat.

L'architecture des bâtiments judiciaires doit participer à l'accessibilité et à la lisibilité de la justice.

La qualité de la justice passe par celle de la défense et du jugement : il faut maintenir les échanges entre avocats, magistrats et greffiers, préserver la place de l'oralité des débats et favoriser la collégialité.

Cette qualité passe aussi par un budget décent, des structures adaptées et des acteurs formés.

Une réforme pertinente de l'organisation judiciaire nécessite une réunion au sein du TGI de la justice

civile, pénale, commerciale et sociale, l'instauration d'un mode unifié de saisine de la juridiction, une généralisation de la représentation des justiciables par leur avocat (sous la réserve d'un seuil), l'exercice du droit réservé à des spécialistes, et un accès au droit élargi notamment à travers la protection juridique. L'avocat a besoin d'une bonne décision de première instance.

Il convient de dresser un bilan de l'accès au droit et de revisiter l'aide juridictionnelle.

### - la place de l'Etat (audition de M. DUBOIS)

Les services de l'Etat ont été profondément réorganisés depuis 2008. Une telle évolution était attendue et souhaitée

La situation difficile des finances publiques a conduit à reconsidérer le poids des dépenses publiques, notamment celles relatives à l'emploi public.

Le paysage institutionnel se transforme notamment avec la création des communautés de communes, des syndicats intercommunaux. Le maillage territorial considéré comme pertinent s'organise autour du département et de la région.

La RGPP (révision générale des politiques publiques) mise en œuvre de 2007 à 2012, a tendu à diminuer le nombre des services et des délégations de l'Etat. De fortes critiques ont été exprimées sur les conditions de mise en œuvre de cette politique : trop rapide (mais pouvait-il en être autrement ?), un coût excessif généré par un recours massif aux consultants privés, un accompagnement manifestement insuffisant.

Cette politique, encore très récente, n'a pas fait l'objet d'un bilan approfondi.

Quelques pistes de réflexion :

- revoir le partenariat régional des services de l'Etat avec les collectivités locales
- reconsidérer l'action publique régionale
- penser l'accessibilité au service public à l'échelon départemental
- quel rôle l'Etat doit-il jouer dans le contrôle de légalité dans lequel il s'est fortement désinvesti faute de moyens suffisants pour le faire ?

La disparité entre la carte administrative et la carte judiciaire est source de difficultés.

L'évolution de la réorganisation de l'Etat va vers un net renforcement de l'échelon régional.

### - les travaux de l'IHEJ (audition de Mme PERDRIOLE)

Il est renvoyé sur ce point au rapport déposé (et diffusé au GT) par l'IHEJ en mai 2013 sur la justice, sur l'évolution de l'office du juge et son périmètre d'intervention.

### - le contrôle des lieux privés de liberté (audition de M. DELARUE)

L'institution judiciaire vit une mutation importante, pas toujours perçue, à travers l'extension de sa mission essentielle de protection des libertés des personnes et spécifiquement des lieux privés de liberté (qu'ils soient pénaux, civils, hospitaliers ou administratifs).

Actuellement environ 800.000 mesures sont prises chaque année (gardes à vue, internements psychiatriques, rétentions des étrangers, incarcération des majeurs et des mineurs, mesures douanières, placement dans les dépôts et les attentes gardées).

La place du juge chargé du contrôle a été fixée au cas par cas sans politique d'ensemble.

Les points qui appellent une réflexion :

- pour la personne privée de liberté, la connaissance de ses droits
- comment cette personne a-t-elle accès au juge ?
- comment le contrôle peut-il s'exercer pour les détenus transférés d'un établissement à un autre ?
- comment faciliter l'exercice des droits et l'expression des plaintes, alors que des faits de violence se situent dans un cadre de relations de proximité propices à une certaine inertie.
- un équilibre doit s'instaurer entre les exigences d'ordre public et le respect des droits de la personne.
- le contrôle des lieux privés de liberté par le juge qui en a la charge devrait être mieux organisé par le législateur et mieux assuré par ce magistrat.

### - les travaux de la commission européenne pour l'efficacité de la justice (CEPEJ) (audition de M. JEAN, avocat général à la Cour de cassation)

Les réformes menées en Europe sont portées à la fois par l'UE et le Conseil de l'Europe (respectivement 27 et 47 membres).

Les modèles étrangers, dans leur diversité (du consensus néerlandais au contrat américain), constituent une très utile source de réflexion.

Le rapport de la CEPEJ met en évidence :

- la diversité des cultures judiciaires entre les pays européens.
- le point commun de la contrainte des moyens conduisant à faire mieux avec moins.
- la différence de statut des parquets.

Pour les autres pays européens, la politique française d'accès au droit confiée au siège est incompréhensible.

Des exemples qui pourraient nourrir la réflexion du groupe :

- certains pays réinvestissent dans la justice les recettes budgétaires générées par les frais de justice.
- certains pays lient l'octroi de l'aide juridictionnelle à l'intérêt du litige.
- les ratios pénaux sont construits en France sur le taux de poursuite, alors qu'en Grande Bretagne c'est le taux de transaction qui est pris en compte.
- certains pays organisent le recrutement d'avocats à temps partiel pour faire fonction de juge.
- la notion de juge naturel est très diversement appréciée selon les pays.
- les règles de compétence territoriale sont très différentes d'un pays à l'autre.
- la médiation fait parfois l'objet de convention avec les avocats pour éviter le recours au procès.

La diversité des organisations et des solutions retenues dans les pays européens (notamment en termes de qualité et de justice de proximité) doit servir de réflexion au groupe de travail.

D'une manière plus globale l'institution judiciaire est souvent plus cohérente dans les autres pays européens. La justice y est plus unifiée et dispose de moyens plus conséquents. La participation des citoyens y est davantage développée.

## II – LES QUESTIONS POUR LE GROUPE DE TRAVAIL

- 1 - Comment reconsidérer l'ensemble de l'organisation judiciaire de première instance et d'appel alors que les séquelles négatives de la réforme de la carte judiciaire sont encore très présentes chez les acteurs judiciaires ?
- 2 - Cette nouvelle organisation doit être l'occasion de redonner au justiciable une meilleure lisibilité du fonctionnement de la justice et de réorganiser les contentieux de manière cohérente au regard des missions du juge et des partenaires de l'institution judiciaire.

- 3 - Ne peut-on pas réserver une meilleure place aux conciliateurs, aux médiateurs, et aux associations, pour traiter facilement et avec plus de célérité une phase alternative, selon un mode plus accessible aux justiciables et susceptible de désengorger la juridiction elle-même ?
- 4 - Comment concilier justice de proximité et justice spécialisée ?
- 5 - Peut-on définir une taille pertinente pour les juridictions ?
- 6 - Faut-il, et comment, prendre en compte dans cette organisation judiciaire les spécificités locales et régionales ?
- 7 - Comment se doter d'outils permettant d'apprécier les évolutions prévisibles de l'institution judiciaire sur une échelle de temps de plusieurs années ?
- 8 - Cette réorganisation doit s'accompagner d'une réflexion sur les métiers de justice et d'une prise en compte des impératifs d'un dialogue social rénové, d'une démocratie interne dans les juridictions et d'une gouvernance permettant de concilier l'efficacité de l'institution et les garanties constitutionnelles du juge.
- 9 - Cette réorganisation doit aussi s'accompagner d'une réflexion sur l'utilisation des nouvelles technologies qui doivent, beaucoup plus largement qu'aujourd'hui faciliter l'accès à la juridiction et le suivi du déroulement des procédures.
- 10 - Comment intégrer dans cette réorganisation la place des 56.000 avocats qui pourraient sans doute jouer un rôle plus important dans le fonctionnement de l'institution judiciaire ?
- 11 - Comment cette réorganisation doit-elle améliorer la décision de première instance, alors que la collégialité a très largement disparu en matière civile ?

### III – LES POINTS DE CONSENSUS

- 1 - Une réorganisation judiciaire ne peut s'envisager qu'en intégrant la réflexion et le dialogue.
- 2 - Le respect des personnes et des acteurs peut nécessiter du temps et de procéder par étapes dans une perspective d'améliorer le fonctionnement de la justice dans la cité.
- 3 - Une réorganisation judiciaire ambitieuse ne pourra se faire à moyens constants, même si certaines mesures ne sont pas nécessairement très coûteuses.
- 4 - Le barreau doit avoir sa place dans une telle réorganisation.

## 2 - ELEMENTS DE SYNTHESE DU MODULE DES 21 ET 22 MARS 2013 LA DEMANDE DE DROIT ET DE JUSTICE (2)

### LES CONSTATS LES QUESTIONS POUR LE GROUPE DE TRAVAIL

#### Les sources :

- compte-rendu du module des 21 et 22 mars 2013
- audition de l'association « Que choisir ? » (M. GODEFROY)
- audition de Mme MALBEC, directrice des services judiciaires
- audition de M. BINCTIN, élu, et de M. MARCUS délégué général du Forum français pour la sécurité urbaine
- audition de M. FELTZ, inspecteur général des services judiciaires
- audition de M. DELEVOYE, ancien Médiateur de la République et actuel président du Conseil économique, social et environnemental
- audition de M. FONDARD, président de l'UNAF
- audition de M. SCHAFFHAUSER, membre de l'association « ATD Quart Monde »

### I – LES CONSTATS

#### 1 - Une justice isolée et aveugle

De manière étonnante et intéressante il faut remarquer que le constat dressé sur ce point par les différentes associations et personnalités entendues se recoupe très largement.

C'est ainsi que le Forum français pour la sécurité urbaine évoque une justice aveugle, sans analyse sur son territoire, et qui ne peut faire ni le bilan du passé, ni de prospective. Qu'il s'agisse du siège ou du parquet la production intellectuelle est pauvre pour les partenaires extérieurs. Il y a un manque cruel de globalisation.

L'ancien Médiateur de la République, tire un bilan assez proche en soulignant la difficulté du législateur à comprendre la complexité d'application des textes législatifs, ce qui crée déceptions et déstabilisation. Comment redonner du sens au fonctionnement, aux projets et aux citoyens ? Il évoque une survalorisation de l'intérêt individuel plus que de celle du groupe : « le collectif est en difficulté ». « Une approche globale de la société, et en même temps territoriale, est à prendre en compte pour bien se réformer ».

M. Marcus complète ces propos en soulignant l'importance du lien de la justice avec les élus et les citoyens (il propose à cet égard de généraliser l'échevinage). Ce lien est à l'heure actuelle si aléatoire qu'il pose un véritable problème d'égalité républicaine. Certaines villes se sont dotées de structures variées, d'autres n'ont rien fait. Les villes ont un rôle très important à jouer notamment dans la lutte contre la récidive qui n'est pas suffisamment approfondi.

L'Inspecteur général des services judiciaires, dans le compte rendu qu'il fait des inspections menées par son service, corrobore ce constat par les insuffisances que ces inspections révèlent: il s'agit essentiellement de missions administratives sur la gestion budgétaire et les frais de justice, et non sur la réalité ou la qualité de la justice rendue. Ces inspections soulignent le déficit en matière de communication

dans les juridictions (comme en matière de ressources humaines). Elles mettent en évidence une absence d'évaluation et de mutualisation.

Bref il est fait le constat d'une justice fonctionnant toute seule, affaire par affaire, de manière isolée, sans réflexion, ni vision globale et territorialisée.

### 2 - L'accès au droit et les politiques alternatives en amont du champ judiciaire

Un autre point de constat partagé par la plupart des intervenants porte sur la nécessité de développer de véritables politiques alternatives en amont du champ judiciaire.

C'est ce qu'indique l'UNAF qui se prononce en faveur d'un développement important de la médiation et des CDAD (les conseils départementaux d'accès au droit)

M. Delevoye indique qu'il n'est pas nécessaire de faire appel systématiquement à l'institution judiciaire. Il parle d'une société où la tolérance est en chute libre et de la nécessité de rechercher des solutions d'apaisement. Il existe, dit-il, un besoin de médiation et de conciliation. A l'heure actuelle les réponses se créent dans la construction de la conflictualité.

Il propose le passage par des « maisons d'accueil » avant toute saisine de l'institution judiciaire, en amont de celle-ci.

Dans les solutions à envisager M. Marcus indique qu'il y a lieu de développer la médiation dans le cadre des voies alternatives (celles-ci, dit-il, fonctionnent bien en Europe, il y a lieu d'aller en ce sens).

Son collègue du Forum M. Binclin, adjoint au maire du Havre, insiste, dans cette même perspective de solutions alternatives, sur le rôle des maisons de justice et du droit (MJD). Celle du Havre fonctionne avec un délégué du procureur, un greffier et un médiateur. Elle donne de bons résultats.

Avec des nuances, l'association « Que Choisir » fait la même analyse de la médiation. Il faut, dit cette association, faire attention à ce que la médiation ne détourne pas le justiciable du judiciaire. Pour elle la majorité des litiges se termine par des contentieux. Elle estime que les MJD ne sont pas connues du public.

Pour ATD Quart Monde (ATDQM), il faudrait faire évoluer les CDAD. Pour les populations dont elle s'occupe, le droit est d'abord vécu comme une stigmatisation. Il faudrait qu'au sein des CDAD soit menée une réflexion sur l'accès aux droits, que soit abordée l'effectivité du droit par un travail à mener avec les associations. Les MJD sont perçues comme faisant partie de la justice elle-même. Cette association indique que pour ces populations la démarche à préconiser est d'aller vers elles car celles-ci ne le feront pas d'elles-mêmes (craintes, stigmatisation).

Pour l'UNAF la médiation n'est pas une pratique encore très développée. Elle dépend beaucoup des départements. Elle souhaiterait une généralisation de celle-ci mais sur la base d'une médiation gratuite. Elle craint que si les avocats s'en emparent la médiation n'évolue vers le secteur marchand. Elle admet travailler elle-même en matière de médiation et ce à partir d'un barème national plus ou moins existant. Derrière ce débat se profile bien sûr le droit au conseil et à un avocat.

Les associations sont assez hésitantes sur le fait de s'appuyer sur des avocats, car ils sont chers. Elles pensent pouvoir représenter ces populations ou ces causes mieux qu'eux ou en tous cas aussi bien.

« Que choisir » s'interroge sur la manière d'obtenir une réponse de qualité. Les avocats coûtent trop cher. Cette association n'arrive pas à couvrir leurs frais dans la mesure où les dommages et intérêts alloués sont insuffisants. Il faudrait essayer de diminuer leur coût en réduisant les temps d'audience. Il y a peu d'appel à l'aide judiciaire (AJ) chez les consommateurs. (7 % environ). « Que choisir » se demande s'il ne faudrait pas envisager d'aller vers un système d'assurance généralisée.

ATDQM soutient la nécessité que ces populations soient représentées notamment par des associations. C'est un point que soutient également l'UNAF, notamment pour le soutien aux recours intentés dans le cadre des litiges de masse.

Elle est favorable au développement de la protection juridique dans le cadre des contrats d'assurance mais craint l'obligation de souscription de cette garantie dans les contrats multirisques habitation. La protection juridique doit être différenciée de la clause défense-recours.

Les représentants du barreau qui s'étaient prononcés en faveur de la médiation, s'élèvent contre le fait que les associations puissent représenter certains justiciables aux audiences. Pour eux ce serait là une forme de déni de justice. Ils estiment qu'il y va de la qualité de la justice pour des gens qui ont droit comme d'autres à une vraie prise en charge judiciaire.

Ils rappellent que l'AJ d'urgence permet l'accompagnement par des avocats des personnes qui n'ont pas accès à leurs droits.

### 3 - L'accueil et l'accompagnement

L'IGSJ dresse un bilan de l'accueil très contrasté. S'il est bien organisé dans certaines cours ce n'est pas le cas dans d'autres. Il existe un problème de formation des personnels d'accueil. Aucune évaluation quantitative et qualitative n'est menée au sein des juridictions comme au plan inter-juridictionnel ou n'existe aucune mutualisation.

Le public est désarmé par la complexité de l'organisation administrato-judiciaire.

Le justiciable est perdu dans les procédures dit Que Choisir ? Il y a là un problème de compréhension de l'organisation de la justice face auquel le consommateur est désarmé. M. Delevoye soutient pour sa part qu'une meilleure lisibilité serait rendue possible par un accueil assuré par des non spécialistes.

L'UNAF souhaite que les personnes reçues dans les services d'accueil des tribunaux soient mieux considérées.

Mais au-delà de l'accueil en tant que tel, c'est l'accompagnement des justiciables tout au long de la procédure qui semble le point le plus difficile.

Que Choisir ? précise que les difficultés d'accès à la justice concernent surtout le suivi des procédures. Il faudrait que les consommateurs puissent disposer d'un numéro de code unique. Il s'agirait de créer un point d'accès unique surtout au pénal dans le cadre du suivi des plaintes pour lesquelles aucune information de suivi ne leur est donnée.

Pour M. Delevoye les besoins essentiels du justiciable concernent l'accueil mais aussi l'accompagnement, l'aiguillage, qui doit faire partie du service public de la Justice et qui ne porte pas seulement sur l'obtention d'une décision.

Ainsi se pose la question du guichet universel de greffe (le GUG) qui, d'après les participants, implique :

- un lieu où le traitement du dossier serait assuré avec efficacité
- un accès unique regroupant les deux compétences des guichets uniques de greffe actuellement existants (c'est-à-dire un accueil sans conseil ni écoute et un accueil structuré)

Sur la question de la proximité territoriale, l'UNAF précise qu'il doit y avoir un lieu unique de proximité (pas nécessairement le TI), y compris pour les mineurs. Il faudrait envisager de mettre en place des ponts entre les pôles de la famille et le juge compétent en matière de tutelles des majeurs.

Elle précise que la réforme de la carte judiciaire a suscité de vives réactions de la part des familles et a été dissuasive à l'ouverture de mesures. Cependant elle n'exprime pas de demande de juges forains en matière familiale.

### 4 - L'exécution des décisions

Reste un point largement souligné lui aussi, qui est celui de l'exécution des décisions.

L'inspection générale constate de vraies difficultés dans le fonctionnement des BEX.

Elles ont porté sur :

- le déficit de personnel et de formation de ces derniers,

- le manque de moyens financiers.

De ces constats, l'IGSJ conclut à la nécessité:

- d'organiser des audiences correctionnelles différemment (convocations à des heures individualisées)
- de réfléchir sur la conception de mesures d'impact.

M. Delevoye estime qu'une des difficultés importantes de la justice est la distorsion existant entre la sanction et son application. La justice attendue ce n'est pas seulement une décision juridictionnelle, c'est aussi son exécution.

M. Marcus insiste lui aussi sur la nécessité de revoir le fonctionnement de l'exécution des peines (et pas seulement dans le cadre des sorties de prison).

L'UNAF insiste elle sur la nécessité d'améliorer les délais de décision mais surtout de leur exécution (« le temps de la justice inquiète et aggrave les situations »).

## II - LES QUESTIONS POUR LE GROUPE DE TRAVAIL

### 1 - Questions sur l'aveuglement de l'institution judiciaire

Dans les débats qui ont suivi ce constat d'une difficulté de réflexion et de positionnement de la Justice sur son territoire des questions et des réponses ont été esquissées.

Ne pourrait-on songer à :

- un conseil de justice à un niveau départemental qui obligerait les juridictions à rendre des comptes régulièrement à leurs partenaires et aux élus dans le cadre de l'unité territoriale pertinente que constitue le département ?
- une participation plus importante des citoyens à l'œuvre de justice (échevinage plus étendu, peut-être même au domaine familial) ?
- des relations plus importantes avec les villes notamment en matière de prévention de la délinquance et de la récidive?

**EXPERIMENTATION A ENVISAGER** : un travail avec un certain nombre de partenaires pourrait être mis en place pour créer une sorte d'observatoire pluridisciplinaire qui chercherait à redonner une vision plus globale à l'action judiciaire. Ce travail pourrait se recouper avec des outils statistiques plus prospectifs tels que ceux que propose le SDES du secrétariat général. Une expérimentation pourrait-elle être engagée en ce sens ?

Au plan interne à l'institution, ne doit-on pas s'interroger sur la manière de réinsuffler une pensée, un suivi sur les différents contentieux :

- rechercher des solutions ou traitements de ces contentieux avec divers partenaires pour mieux les anticiper et les prévenir
- travailler davantage par pôles en retrouvant une cohérence par mission (l'UNAF a fortement soutenu la création d'un pôle de la famille)
- ne faudrait-il pas développer des lieux de rencontres au sein des juridictions ? Mais dès lors comment les organiser pour qu'ils apportent réellement un plus ?
- pour les juridictions quel niveau de pilotage serait le plus pertinent : le département, TPI ?
- s'agissant du pilotage interne des juridictions, avec qui serait-il le plus intéressant et le plus efficace de le mettre en place ?

Pour répondre à certaines de ces questions les membres du groupe s'accordent à dire qu'il faudrait développer des outils d'analyse.

Pour cela la question de l'évaluation externe de l'activité des juridictions, serait un moyen de formaliser ce regard extérieur, à la suite de quoi l'idée de l'élaboration d'un document stratégique des juridictions s'avèrerait possible et intéressante.

## 2 - Questions sur l'accès au droit et les politiques alternatives en amont du champ judiciaire

Il ressort des discussions sur l'accès au droit qu'il faut approfondir l'amont du champ judiciaire.

- Quelle politique mettre en place pour les CDAD ? Faut-il les rapprocher du judiciaire ou au contraire construire une stratégie de conseil et de renseignement en amont du judiciaire et dégagé de celui-ci ? La politique publique d'accès au droit doit-elle rester de la compétence judiciaire ? Faut-il donner aux CDAD un rôle prospectif en organisant un travail avec les mairies ou avec les écoles ? Un rôle social en leur donnant les moyens de toucher des populations défavorisées (Bus itinérant, etc...) ?
- Les MJD sont très différentes les unes des autres, et il n'y a pas vraiment de stratégie en la matière. Leur fonctionnement dépend largement des initiatives locales et des personnels qui les composent. Ne faut-il pas ici aussi construire une véritable politique de mise en place de MJD pour assurer une vraie proximité avec l'institution judiciaire, aussi bien dans la phase antérieure à l'activité juridictionnelle que lors de l'exécution des décisions ?
- Il en est de même en matière de médiation. Celle-ci est apparue à la plupart des membres du groupe comme répondant à un réel besoin, comme une voie d'écoute, de recherche d'un accord, intéressante et même nécessaire (tout comme la tentative de conciliation en amont du juge dont les conciliateurs de justice ont désormais une expérience certaine). Mais le constat là aussi est qu'il n'y a pas de réelle politique en la matière. Son développement dépend largement des initiatives locales. Dès lors se pose la question de savoir s'il faut généraliser la médiation, s'il faut même la rendre obligatoire dans certain cas comme celui du contentieux familial. Doit-elle être gratuite ? Sur quels financements s'appuyer si cette gratuité n'était pas envisageable ? A tout le moins des barèmes clairs ne devraient-ils pas alors être mis au point ? La position du groupe a été favorable à la généralisation de la médiation mais à la condition que celle-ci reste dans le cadre du champ judiciaire.  
« S'il doit y avoir une médiation, elle doit être placée sous le contrôle du juge et des garanties doivent être instaurées dans ce cadre. Il faut une importante implication du juge qui validerait la solution et la présence de l'avocat est souhaitée »  
Faut-il aller en ce sens et lier systématiquement médiation et justice ?  
Faut-il aller vers un système d'homologation ?  
Quelle place donner aux greffiers si l'on décidait d'aller en ce sens ? De manière plus générale sur quels acteurs s'appuyer ? Les associations ?
- Se pose la question de la place de l'avocat en matière de médiation. Doit-on proposer que cette profession qui offre des garanties de compétence s'en saisisse ? Quelle place pour le barreau vis-à-vis des associations ? Doit-il monopoliser la représentation des justiciables, alors même que ceux-ci se sont regroupés en associations pour mieux défendre leurs intérêts ?

Derrière ces interrogations se pose la question de l'intégration de la profession d'avocat dans le champ de la justice d'Etat et la manière de favoriser l'intervention de cette profession marquée par le libéralisme ?

- Il existe deux expérimentations de la médiation en cours (au sein des TGI d'Arras et Bordeaux). Il faudra bien sûr en tirer les conséquences, mais peut-être faudrait-il lancer une autre expérimentation plus ambitieuse (médiation confiée en amont du champ judiciaire aux avocats, à partir d'un tarif fixé à l'avance, avec ensuite une homologation par un juge ou greffier sous contrôle d'un juge ?).

### 3 - Questions sur l'accueil et l'accompagnement des procédures

- Le débat s'est largement focalisé sur les difficultés d'accès à l'information, la principale étant les contraintes résultant des logiciels dont sont actuellement dotées les juridictions.

Le logiciel Cassiopée, celui de la chaîne pénale, a été conçu à partir du web, ce qui le rend accessible de plusieurs points même éloignés. Il offre pour chaque procédure un numéro unique et donc un accès plus aisé à l'information. Cet accès est actuellement limité aux juridictions et non aux avocats, faut-il l'élargir à ceux-ci ? Aux justiciables ?

Les logiciels civils, plus anciens et conçus différemment, sont des logiciels locaux limités à un seul site. Le projet Portalis, relatif à la mise en place d'une chaîne civile offrant les mêmes fonctionnalités que la chaîne Cassiopée, ne pourra voir le jour que d'ici cinq, voire dix ans. Il n'est pas acceptable de renvoyer à une telle échéance la possibilité de communiquer largement et simplement en matière civile. Que faire sur ce plan d'ici là ?

Un système de vidéo conférence est-il envisageable ? Téléphonique ?

Quid de la mise en place d'un logiciel, à l'instar de celui mis en place par les tribunaux administratifs (le logiciel SAGACE), qui permettrait au moyen d'un code d'accès donné au justiciable, d'obtenir des informations sur l'état d'avancement de sa procédure ?

Quelle seraient les modalités d'accès à l'information (enregistrement ou non de sa procédure, date et contenu de la décision rendue, notification de celle-ci) dans le cadre d'une procédure orale ?

-En dehors de la problématique d'accès à l'information, très liée aux outils technologiques, se pose la question de la concrétisation d'un lieu unique de proximité conçu en fonction des distances et des moyens de transports existants.

-Se pose la question du rôle de l'avocat en matière de conseil. Doit-on passer par lui avant tout procès, un peu comme on consulte un médecin généraliste avant de rencontrer le spécialiste ?

Ne peut-on penser à un accès au droit généralisé, grâce à un système universel de protection juridique, via les assurances ?

-De manière plus générale, la complexité de la justice et de ses différents ordres ne peut être occultée. Faut-il organiser un point d'accueil commun à l'ensemble des juridictions d'un département ? D'un TPI ? Faut-il prévoir une réunion annuelle de tous les responsables des juridictions concernées pour évoquer régulièrement les difficultés d'articulation entre les justiciables et les tribunaux ?

### 4 - Questions sur l'exécution des décisions

Une fois la décision juridictionnelle rendue, le justiciable qui n'a pas d'avocat est souvent un peu perdu pour en comprendre les dispositions et savoir comment il pourra en obtenir l'exécution.

Faut-il imaginer un bureau de l'exécution civile où des fonctionnaires du greffe lui apporteraient les informations nécessaires ?

**EXPERIMENTATION A ENVISAGER** pour lier l'organisation des audiences et l'exécution des décisions.

Ne serait-il pas opportun de mener une réflexion sur le rôle et le développement des MJD qui permettrait de conjuguer à la fois efficacité et proximité ?

Peut-être faudrait-il tirer les enseignements de certaines expérimentations en cours ?

### 3 - ELEMENTS DE SYNTHESE DES MODULES DES 2, 3, 16 ET 17 AVRIL 2013

#### LA JURIDICTION DE PREMIERE INSTANCE : LE TRIBUNAL DE GRANDE INSTANCE ET LE TRIBUNAL D'INSTANCE

##### LES CONSTATS LES QUESTIONS POUR LE GROUPE DE TRAVAIL LES POINTS DE CONSENSUS

#### Les sources :

- compte rendu des modules des 2 et 3 avril et des 16 et 17 avril 2013
- audition de Madame PECQUEUR, présidente de l'Association nationale des juges d'instance (ANJI)
- audition de Madame SAINGRAIN, présidente de l'Association des greffiers en chef des tribunaux d'instance (AGECTI)
- audition de Monsieur AURIC président de l'Association des conciliateurs de France, ainsi que Madame DOLLA-VIAL, M. POMAREDE et M. JULIEN membres de cette association
- audition de Madame HOURCADE, présidente de l'Association des magistrats de la jeunesse
- audition de Monsieur DAEL, conseiller d'Etat honoraire
- audition de Monsieur GUINCHARD, recteur honoraire
- audition de Monsieur FORGET, président de la conférence des bâtonniers
- délibérations de la conférence des premiers présidents
- observations présentées par l'USM devant la mission sénatoriale d'information relative à la justice de première instance (23 mai 2013)
- observations présentées par Monsieur DEGRANDI, premier président de la cour d'appel de Paris, devant la mission sénatoriale d'information relative à la justice de première instance (16 mai 2013)
- audition de Madame SCHMELCK et Monsieur JUSTON, magistrats (justice familiale) (audition postérieure)
- audition de Madame DANGUY DES DESERTS, membre du bureau de l'Association nationale des juges de l'application des peines (ANJAP) (audition postérieure)
- liste des juges spécialisés par TGI (voir annexes)

#### I – LES CONSTATS

Le tribunal de grande instance et le tribunal d'instance, juridictions assez largement issues de la réforme de la carte judiciaire de 1958, constituent, pour la première, la juridiction généraliste de droit commun et, pour la seconde, la juridiction de proximité.

La répartition des contentieux attribués à chacun de ces tribunaux est largement le résultat de l'Histoire et des réformes législatives successives. A titre d'exemple le contentieux de la famille, initialement réparti entre le contentieux matrimonial confié au TGI et le contentieux de la famille naturelle confié au TI a été regroupé au sein du TGI et confié au juge aux affaires familiales (JAF). Le contentieux de l'exécution civile a marqué quelques hésitations avant qu'une partie ne soit renvoyée au tribunal d'instance. Le suivi des personnes faisant l'objet d'une mesure de protection, initialement regroupé tant pour les majeurs que pour les mineurs entre les mains du juge d'instance en charge des fonctions de juge des tutelles, a été récemment scindé, les mesures concernant les mineurs étant désormais suivies par le JAF du TGI. Les conflits ruraux et de voisinage qui constituaient une large partie de l'activité des juges d'instance dans les années soixante, ont été progressivement remplacés par les contentieux de masse liés au droit de la consommation.

Ces quelques éléments mettent en évidence le caractère évolutif et parfois un peu artificiel de la répartition des contentieux entre ces deux juridictions.

Quelques chiffres

- Actuellement il existe en métropole 154 TGI et 297 TI
- Pour les TGI : 54 sont départementaux, 31 départements disposent de deux TGI et 10 départements disposent de trois ou plus de trois TGI
- Parmi les 54 TGI départementaux, une trentaine ne dispose pas d'un effectif de 3 juges d'instruction et 2 juges des enfants
- Parmi la centaine des autres TGI, une soixantaine ne dispose pas d'un effectif de trois juges d'instruction et de deux juges des enfants.
- Pour les TI : sur les 297 tribunaux d'instance (TI) métropolitains maintenus après la réforme de la carte judiciaire, 30 ont un effectif de moins de 6 fonctionnaires, et 118 ont un effectif de greffe compris entre 6 et 10 agents.
- La moitié des TI sont dans une ville siège d'un tribunal de grande instance (TGI) et 65 sont situés en région parisienne.
- Les TI ont traité en 2010, 580.000 décisions civiles au fond, hors procédures de tutelles, dans un délai moyen de 4,8 mois. Le taux d'appel reste très faible et de nombreuses procédures sont introduites selon des modes de saisine simplifiés
- Les TGI ont traité en 2010, 670 000 procédures civiles au fond dans un délai moyen de 9,3 mois, et ils ont rendu 530 000 décisions pénales (jugements correctionnels, ordonnances pénales et validation de CRPC) dans un délai moyen de 11 mois.

L'idée de redonner une cohérence à la répartition des différents contentieux n'est pas nouvelle. C'est dans cette perspective qu'à droit constant des pôles ont été organisés tant au sein de tribunaux qu'au sein de cours d'appel. Il s'est alors agi de regrouper rationnellement des chambres et des services dans des ensembles placés sous la coordination d'un magistrat et d'un greffier ou d'un greffier en chef. Cette réorganisation a permis par exemple que l'ensemble des procédures, civiles et pénales, relatives au droit de la famille soient regroupées, ou qu'il en soit de même pour l'ensemble des services correctionnels d'une juridiction.

Le groupe s'est interrogé sur cette logique de rapprochement des contentieux, rendant l'organisation plus cohérente pour les justiciables et les acteurs judiciaires, et facilitant la mise en place de politiques de juridiction et des pratiques professionnelles plus lisibles pour les partenaires et les justiciables.

Cette nouvelle répartition peut concerner a minima les contentieux relevant du TGI, ou a maxima l'ensemble des contentieux de première instance actuellement confiés au TGI, au TI, au CPH, au TC, au TASS et au TCI.

Plusieurs projets ont été évoqués sur ce point, considérant l'importance de prendre en compte une justice de proximité symbolisée actuellement par la justice d'instance, et une justice spécialisée impliquant un recours réel à la collégialité.

Les auditions ont souligné la spécificité de la justice d'instance: une vraie prise en compte de la proximité avec le justiciable, un accueil adapté, une organisation fondée sur une articulation des missions prises en charge par le magistrat en charge de l'administration et le directeur de greffe, une représentation par avocat non obligatoire et une procédure orale, avec un accent mis sur les contentieux liés à la précarité et la fragilité sociale.

Une forte hostilité au rattachement du TI à un futur TPI a été exprimée par quelques membres du groupe, par crainte d'une dilution des moyens de cette juridiction au sein d'une entité plus grande et par crainte de la perte d'une spécificité positive qui a fait ses preuves.

Cependant d'autres ont rappelé la fragilité des très petits tribunaux d'instance qui constituent des microstructures au greffe peu étoffé et vulnérable, et l'investissement inégal de certains acteurs de cette juridiction.

D'autres ont souligné que le contentieux de proximité n'est pas toujours cohérent dans son périmètre, qui en réalité a beaucoup évolué avec le temps. Sur ce point deux questions se posent notamment: une partie au moins du contentieux familial (les procédures d'après-divorce) doit-elle être rattachée à un pôle de proximité, ce qui, au regard du nombre des procédures concernées, en modifierait fortement l'organisation ? Les procédures de tutelles doivent-elles être rattachées à un pôle de la protection de la personne qui connaîtrait également du contrôle des hospitalisations sous contrainte, voire de la rétention des étrangers en situation irrégulière, et ne plus être alors confiées au juge d'instance ?

Une nouvelle répartition des contentieux a fait l'objet de propositions :

- un pôle famille : JAF, successions, tutelles mineurs ? assistance éducative ? pénal familial ?
- un pôle de la protection de la personne : droit des personnes, tutelles majeurs, nationalité, JLD hospitalisation sous contrainte, JLD étrangers ?
- un pôle social : départage prud'homal, contentieux des élections professionnelles, conflits collectifs du travail, TASS, TCI, CPH (le pôle serait alors un pôle travail et social)
- un pôle pénal (service correctionnel, tribunal de police, JLD pénal, service de l'instruction, application des peines),
- un pôle civil général
- un pôle commercial : contentieux commercial, procédures collectives civiles et commerciales
- un pôle de l'exécution civile
- un pôle de proximité : quelles sont les actuelles spécificités de l'instance ?

Ces pôles devraient mieux répondre aux interrogations formulées par les magistrats de la jeunesse, les juges aux affaires familiales et les juges de l'application des peines. Ils soulignent notamment la nécessité de mieux coordonner les actions partenariales internes à la juridiction.

## II – LES QUESTIONS

### 1- Une taille pertinente pour les juridictions ?

- Comment sécuriser et renforcer les microstructures que constitue un nombre conséquent de tribunaux d'instance (et de très nombreux conseils de prud'hommes) ? Faut-il, dans les sites judiciaires où ne sont installés qu'un TI et un CPH, mutualiser les moyens de ces deux juridictions et organiser la tenue d'autres activités relevant actuellement des TGI, pour renforcer la présence et l'activité juridictionnelle, rompre l'isolement de certains juges d'instance et mieux assurer le service rendu au justiciable ? Cette mutualisation doit-elle aller jusqu'à la fusion des greffes ou celle des juridictions ?
- Un nombre conséquent de TGI n'a pas la taille critique de trois juges d'instruction et de deux juges des enfants (une trentaine de TGI départementaux et une soixantaine de TGI situés dans des départements comportant plusieurs TGI). Dans ces départements comptant plusieurs TGI, faut-il regrouper ces juridictions pour donner à ce nouveau tribunal les moyens suffisants pour offrir au justiciable la spécialisation et le professionnalisme légitimement attendus ?
- Cette même problématique se posera sans doute pour les cours d'appel.

## 2 – Quel périmètre de compétence pour un tribunal de première instance ?

TGI, TI, CPH, TASS, TCI, TC ?

## 3 - Quelle organisation juridictionnelle pour les contentieux de proximité ?

Quels sont les contentieux qui doivent relever d'un traitement de proximité ?

Les contentieux attribués au TI résultent souvent de l'Histoire. Le critère de proximité ne suffit plus toujours à justifier l'organisation actuelle. Certains contentieux civils ou pénaux justifieraient une réponse de proximité alors qu'ils ne relèvent pas de la compétence des TI : c'est le cas des procédures familiales d'après divorce, ou de certaines procédures correctionnelles qui retrouveraient une cohérence à être traitées au plus près des acteurs concernés. Inversement le contentieux électoral professionnel ou le départage prud'homal exigent plus de technicité que de proximité. Le suivi des procédures de tutelles pose aussi question. Il nécessite à la fois un professionnalisme important, une articulation avec des partenaires départementaux et une réponse de proximité.

La détermination des contentieux pouvant être confiés à une structure de proximité doit donc être fondée sur des critères objectifs et incontestables.

## 4 - Quelle gouvernance et quel statut pour les magistrats et les fonctionnaires de ces pôles de proximité ?

Faut-il que ces structures juridictionnelles de proximité soient regroupées au sein d'un ensemble départemental permettant d'éviter l'isolement des juges et favorisant les pratiques professionnelles unifiées ?

Si cette structure s'intègre dans une juridiction de première instance, convient-il que les magistrats qui y seront affectés y soient nommés par décret ? Cette garantie statutaire doit-elle être réservée au seul magistrat responsable de ce service ? Que doit-il en être pour le directeur de greffe de cette structure ? Les magistrats en charge de ce pôle doivent-ils être placés dans la même situation statutaire que les autres magistrats affectés à la juridiction de première instance ? Doivent-ils au contraire bénéficier d'un régime plus protecteur ?

## 5 - Quelle gouvernance pour une juridiction de première instance ?

Cette question renvoie au thème de la gouvernance et de la démocratie interne à la juridiction qui a été évoqué ultérieurement (sixième module).

## 6 - Réduire l'aléa judiciaire ne doit pas conduire à remettre en cause l'indépendance du juge

Cette question, assez complexe, pose le problème de la confrontation entre :

1 - le principe du juge naturel et indépendant, libre dans son organisation et sa décision qui n'est soumise qu'à la loi et au contrôle juridictionnelle de la cour d'appel et de la Cour de cassation.

2 - la nécessité pour le justiciable qui redoute l'aléa judiciaire (portant autant sur les procédures mises en œuvre notamment en matière pénale que sur la décision juridictionnelle elle-même) et qui souhaite connaître les conditions procédurales, de coût et de délai dans lesquelles l'institution judiciaire répondra à sa demande ou traitera la procédure dans laquelle il est attiré, d'avoir une lisibilité sur ces points qui nécessitent des organisations et des pratiques professionnelles unifiées et connues.

Ce débat dépasse largement celui de l'organisation judiciaire. C'est la mission du juge qui est ainsi en question. Les conséquences des choix organisationnels qui en résulteront affecteront largement le contenu des pôles ou des services au sens large.

### 7 - Qui doit valider l'organisation interne du tribunal de première instance et de ses sites extérieurs ?

Arrêté du ministre de la justice ? Décision d'une autre autorité : le premier président de la Cour de cassation ou le Conseil supérieur de la magistrature ou encore une circulaire de localisation publiée après un avis conforme d'un futur conseil de l'organisation judiciaire ? Les chefs de cour après avis du conseil de justice ?

### 8 - Qui doit valider la répartition des magistrats dans les chambres et les services de la juridiction ?

Cette question renvoie au débat relatif à la gouvernance et à la démocratie interne.

### 9 - Comment améliorer l'accueil du public ?

Les GUG, les guichets universels de greffe, la coordination avec les structures d'accès au droit.

### 10 - Faut-il, et comment, créer un juge chargé de la coordination des différents pôles de proximité d'un même arrondissement judiciaire pour pallier l'isolement des juges et permettre des actions concertées départementales avec les partenaires institutionnels ?

### 11 - Les délégations de missions entre sites et juridictions

Le choix légitime de maintenir les sites judiciaires existants, et la nécessité d'adapter les missions aux moyens, vont conduire à organiser des délégations de missions entre les différents sites d'une juridiction, voire entre des juridictions différentes éventuellement situées dans des ressorts de TGI (ou de cours d'appel) différents. La dématérialisation des procédures doit permettre un assouplissement du suivi actuel des procédures judiciaires par les seuls agents du greffe territorialement compétent.

Cette question a été abordée lors de la réforme de la carte judiciaire avec l'organisation, dans certains sites des TGI supprimés, de télétravail effectué pour le TGI et confié aux agents des TI maintenus. Il faut tirer les enseignements de ces quelques expérimentations ainsi que de celles qui ont conduit, dans certains sites des TGI supprimés, à maintenir des activités, généralement sous forme d'audiences foraines. Il convient également que dans l'attente d'un nouveau logiciel civil (Portalis ou autre) des expérimentations soient menées avec d'autres outils de dématérialisation (Cytrix ou autre) pour éviter que la pertinence de nouvelles organisations de nature à sécuriser des sites fragilisés par leur faibles moyens, soit renvoyée à plus tard.

### 12 - Faut-il instaurer une juridiction départementale ?

## III – DES ELEMENTS DE REPONSE CONSENSUELS

1 - Unifier très rapidement les systèmes informatiques applicables en matière civile pour permettre la création de véritables guichets uniques de greffe (les GUG), dans l'attente de la mise en place d'un guichet universel permettant au justiciable de saisir une juridiction puis de suivre sa procédure en ne se déplaçant qu'au moment de l'audience.

### 2 – La nécessité d'une justice de proximité

Une nouvelle organisation judiciaire doit très largement prendre en compte la nécessaire proximité de certaines activités juridictionnelles.

### 3 - Généralisation de l'uniformisation des imprimés saisissant les juridictions

Ces formulaires devraient être accessibles en ligne comme pour les autres services de l'Etat.

### 4 – Un bureau d'exécution civile et pénale

Le bureau d'aide aux victimes pourrait changer de destination et de nom et devenir un bureau d'exécution des procédures civiles, chargé à la fois d'expliquer la décision rendue et d'indiquer les modes possibles de son exécution forcée

5 – La qualité du service rendu au justiciable passe notamment par un service de proximité pour les contentieux qui le justifient, une spécialisation des juridictions pour les contentieux à forte technicité, une formation continue délivrée aux magistrats, aux fonctionnaires et à l'ensemble des acteurs judiciaires, une grande pertinence des organisations et des pôles, une coordination entre les juridictions et leurs partenaires, des jurisprudences et des pratiques professionnelles connues des acteurs judiciaires.

6 – L'introduction d'indicateurs qualitatifs d'activité pris en compte lors du dialogue de gestion pour l'allocation des moyens.

L'appréciation de la performance et l'allocation des moyens sont essentiellement fondées sur les critères quantitatifs repris dans les lois de finances conformément aux dispositions de la LOLF. Ces outils privilégient notamment un traitement rapide des procédures et le taux de couverture (différentiel entre entrées et sorties) sans que la qualité des décisions, du processus procédural et des organisations mises en place dans les juridictions ne soient pris sérieusement en compte.

Il convient d'introduire des critères significatifs de la qualité du service rendu au justiciable : accueil du justiciable, horaires variés de convocation, respect des dates de délibéré, modernisation de la rédaction des jugements, taux de conciliation et de médiation,...

Seul le caractère obligatoire de la prise en compte de tels indicateurs qualitatifs permettra de renverser la tendance actuelle qui conduit à favoriser principalement l'« évacuation » rapide des procédures.

## 4 - ELEMENTS DE SYNTHÈSE DU MODULE DES 25 et 26 JUIN 2013

### LA JURIDICTION FAMILIALE

#### LES CONSTATS ET LES PISTES DE REFLEXION LES QUESTIONS POUR LE GROUPE DE TRAVAIL LES POINTS DE CONSENSUS

##### Les sources

- compte-rendu du module des 25 et 26 juin 2013
- audition de Madame Isabelle SCHMELCK, première vice-présidente du TGI de Melun
- audition de Monsieur Marc JUSTON, président du TGI de Tarascon

### I - LES CONSTATS

Les JAF qui ont été entendus ont dressé un tableau assez sombre du traitement du contentieux familial. Les principaux éléments évoqués ont été les suivants :

*Dans ce domaine ils ont estimé que la justice ne répond pas à l'attente des citoyens. Alors qu'elle est la justice la plus utilisée, la plus en vue et la plus proche des citoyens, elle ne fonctionne pas bien. On ne parle que du pénal alors que le contentieux familial est celui qui touche nos concitoyens dans leur vie intime. Ce contentieux de masse est traité sans recul par des juges qui ont le sentiment de ne faire que gérer des flux et qui se sentent dévalorisés. Il n'attire l'attention de personne. Les délais sont souvent trop longs et frisent le déni de justice. Les conséquences de ce fonctionnement sont lourdes :*

- de nombreuses affaires d'assistance éducatives font suite à des divorces
- de plus en plus d'enfants ne voient plus leurs parents (ou seulement l'un d'entre eux)
- de très nombreuses pensions alimentaires ne sont pas payées

*Les coûts de ces procédures sont imprévisibles ce qui, avec la crise économique, fait que les couples se séparent beaucoup moins (en tout cas judiciairement). A la violence des séparations ils ont souligné que l'on rajoute parfois des violences institutionnelles. Il y a de très fortes différences de pratiques entre les juges aux affaires familiales ou même entre les différentes chambres des cours d'appel. Celles-ci amènent les avocats à essayer de choisir le juge adapté à ce qu'ils recherchent. Cela est en partie dû à la formation initiale des juges aux affaires familiales à l'Ecole nationale de la magistrature qui est insuffisante. Elle est incluse dans celle du siège et ne dure que trois jours, alors que celle des juges des enfants (fonction spécialisée) est de vingt jours. Le manque de formation reflète bien le peu d'intérêt porté en réalité à cette fonction. Cette absence de reconnaissance aboutit à un important roulement des juges aux affaires familiales. Pour les présidents et premiers présidents, la justice familiale ne correspond souvent qu'à des statistiques à combler, à des flux de procédures qu'il faut évacuer dans des délais raisonnables. Il n'y a pas de réflexion réelle autour de cette fonction. Il n'y a pas de spécialisation minimum. Pour les avocats il en est de même. Il s'agit d'un « fond de commerce » que l'on refuse de spécialiser pour des raisons d'intérêt économique. Il en résulte que souvent les avocats, au lieu de calmer le jeu, en rajoutent pour faire gagner leur client sans prise en compte de l'intérêt général de la famille.*

*Il y a pourtant de vrais problèmes de fond:*

- *Si l'on peut chercher à aller vite dans les procédures de divorce par consentement mutuel, il faut quand même les travailler suffisamment pour éviter de nouvelles procédures par la suite.*
- *Le travail en amont de l'intervention du juge aux affaires familiales, contrairement à certains pays, est très faible ce qui charge inutilement cette juridiction.*
- *La médiation est très peu utilisée dans ces procédures alors qu'elle pourrait se révéler fort utile dans de nombreux cas.*
- *Les modifications des décisions des juges aux affaires familiales s'accroissent faute de relais apte à répondre à des sollicitations ponctuelles comme les changements d'horaires pour aller chercher les enfants. Les juges aux affaires familiales s'en trouvent inutilement encombrés.*

Cette analyse a été jugée sans doute excessive par plusieurs membres du groupe de travail qui considèrent qu'elle est de moins en moins vraie, et que des magistrats en nombre croissant s'investissent avec volontarisme dans ces fonctions difficiles.

## II - LES QUESTIONS POUR LE GROUPE DE TRAVAIL

1. Faut-il déjudiciariser les procédures de divorce par consentement mutuel ? Dans ce cas à qui les confier ? Notaires ? Avocats ? Mairies ?
2. Sans les déjudiciariser, faut-il aller vers un système d'homologation par le greffe ou par des assistants du juge (qui pourraient en référer au juge en cas de difficulté) se fondant sur des barèmes de référence transparents ?
3. Ne faut-il pas développer des barèmes de référence transparents qui permettraient, non seulement de parvenir à des réponses plus cohérentes, mais éviteraient des crispations inutiles sur les demandes (ces références n'empêcheraient évidemment pas le juge d'en sortir quand il l'estimerait nécessaire).
4. Une réflexion sur la rémunération de l'avocat ne doit-elle pas inclure un travail sur l'application des dispositions de l'article 700 du code de procédure civile ?
5. Ne faut-il pas étendre avant tout le travail en amont du champ judiciaire et développer les possibilités d'accord et de transaction avant la saisine du juge aux affaires familiales ?
6. Ne faut-il pas développer efficacement la procédure participative ?
7. Faut-il développer la médiation en amont ? La rendre obligatoire ?
8. Les avocats connaissent le droit et sont disponibles pour participer à ces procédures. N'y a-t-il pas là une piste intéressante, qui de plus déchargerait un peu les juges ?
9. Les notaires devraient désormais intervenir plus activement à l'occasion des liquidations de communautés. Comment rendre plus effectives ces nouvelles dispositions législatives qui sont encore insuffisamment mises en œuvre ?
10. N'y a-t-il pas lieu de revoir les procédures lancées à l'initiative des caisses d'allocations familiales et qui encombrant assez inutilement le rôle des juridictions ?
11. Est-il envisageable de trouver des relais pour les aménagements des décisions des juges aux affaires familiales dès lors qu'ils ne portent pas sur des points essentiels (horaires et modalités des droits de visite) et qu'il y aurait avantage à ce qu'elles soient traitées plus localement ?
12. Le groupe s'est interrogé sur le point de savoir si l'on ne pourrait pas envisager une réponse de proximité pour la phase qui précède ou qui suit la décision des juges aux affaires familiales. Le divorce serait jugé au siège du tribunal de première instance, mais la médiation ou les modifications ponctuelles de la décision seraient traitées localement.

13. Le débat s'est ensuite tourné sur ce qui pourrait constituer un pôle ou un tribunal de la famille comprenant le contentieux familial, les procédures de tutelles des mineurs et les procédures relevant des juges des enfants. Tout en reconnaissant les différences de logique et de spécificité de ces derniers, leur inclusion dans cet ensemble a recueilli des suffrages.
14. Les aspects pénaux concernant la famille devraient sans doute être inclus dans le domaine de compétence d'un tel pôle. Sur ce point une passerelle ne devrait-elle pas être organisée entre certaines procédures pénales et certaines procédures familiales ?

### III - LES POINTS FAISANT CONSENSUS, AU MOINS POUR PARTIE

Le divorce, les séparations, sont des enjeux majeurs de la vie de nos concitoyens. Pour répondre concrètement à l'attente de ceux-ci, il faudrait :

- 1 - S'appuyer sur des barèmes transparents, portant sur les tarifs des pensions alimentaires mais également sur les coûts de la défense.
- 2 - Mettre en place une formation spécifique pour les juges aux affaires familiales et prévoir une forme de spécialisation plus poussée
- 3 - Instaurer une culture de partenariat entre avocats, médiateurs, juges, pour passer d'une justice de confrontation à une justice d'apaisement
- 4 - Nommer un référent coordinateur ayant une solide expérience des fonctions
- 5 - Approfondir les pratiques, les constats et dysfonctionnements
- 6 - Rendre des comptes autres que statistiques à travers un rapport annuel portant sur l'activité mise en œuvre au sein du pôle

La création d'un pôle de la famille regroupant les juges aux affaires familiales (en charge notamment des procédures de tutelles des mineurs), les juges des enfants, le parquet des mineurs, et les juges d'instruction compétents pour les mineurs victimes a été envisagée.

La création d'un tribunal de la famille a été abordée. Cette piste a semblé intéressante aux participants. Le pôle famille regrouperait alors le tribunal de la famille, les juges des enfants et un tribunal correctionnel spécialisé en ces matières.

Les pistes restant en débat sont :

- la déjudiciarisation
- l'homologation des décisions proposées par les parties
- la médiation obligatoire

## 5 - ELEMENTS DE SYNTHÈSE DU MODULE DES 9 et 11 JUILLET 2013

### LA JURIDICTION COMMERCIALE

#### LES CONSTATS LES QUESTIONS POUR LE GROUPE DE TRAVAIL LES POINTS DE CONSENSUS

##### Les sources :

- compte rendu du module des 9 et 11 juillet 2013
- audition des représentants de la direction des affaires civiles et du sceau et de la direction des services judiciaires du ministère de la justice
- audition de M. LELIEVRE, président de la commission déontologie du Conseil national des tribunaux de commerce
- audition de M. BOCCON-GIBOT, premier avocat général à la Cour de cassation
- audition de M. DRUMMEN, président de la Conférence générale des juges consulaires de France
- audition de M. BARBIN, président du Conseil national des greffiers des tribunaux de commerce
- pour mémoire : le rapport de la Cour des comptes de juillet 2013 : l'organisation territoriale de l'Etat
- la synthèse des contrôles de fonctionnement des tribunaux de commerce (Note établie à la demande du groupe de travail par l'Inspection générale des services judiciaires). Ce document est joint en annexe du rapport, en partie 4.

### I – LES CONSTATS

#### 1 – Une juridiction restée figée dans son organisation malgré un contexte juridique et judiciaire en pleine mutation

Le modèle consulaire français doit s'adapter à un environnement qui a fortement érodé ses principes fondateurs.

Ce modèle est fondé, pour la première instance, sur le principe d'une « justice des marchands rendue par les marchands ». En appel, seuls des juges professionnels connaissent du contentieux commercial. Progressivement élargie au fil de lois successives, la matière à juger est devenue de plus en plus technique : les usages du commerce se sont progressivement effacés devant une législation d'ordre public, abondante et complexe. Le droit des sociétés, comme celui de la concurrence ou de la bourse, mais également celui des procédures collectives réclament une spécialisation poussée. L'intervention du droit européen exige une formation juridique sans cesse élargie, surtout dans sa branche économique.

Aucun pays d'Europe ne connaît de juridiction commerciale exclusivement composée de magistrats non professionnels comme les tribunaux de commerce français.

Les seules évolutions significatives récentes ont porté sur le nombre des juridictions consulaires qui a fortement diminué à l'occasion de plusieurs réformes de la carte judiciaire, et ont concerné la mise en place d'une formation des magistrats consulaires assurée en partie par l'Ecole nationale de la magistrature.

### 2 - Une nécessaire réforme du mode d'élection des juges consulaires

Les juges sont élus par un collège comprenant notamment les délégués consulaires.

Or, l'élection de ces derniers ne donne lieu qu'à une faible participation (environ 20%) au sein d'un corps électoral restreint, puisqu'il n'inclut ni les artisans, qui sont pourtant justiciables des tribunaux de commerce, ni les cadres d'entreprise n'exerçant pas de fonctions de direction.

Les électeurs n'ont pas de véritable choix, puisque le nombre de candidats est en général égal à celui du nombre de juges à élire, de sorte que l'intérêt suscité par le scrutin est faible.

Bien qu'en principe fondé sur l'élection, le recrutement des juges consulaires relève en pratique d'un processus qui s'apparente à la cooptation, ce qui a demi-mot a été confirmé par les intervenants. Ils reconnaissent par ailleurs que ce mode d'élection doit être amélioré et ils proposent, en ce sens, plusieurs réformes notamment l'élargissement du corps électoral en y incluant les artisans. Ils redoutent cependant une politisation de ce scrutin ainsi élargi.

Par ailleurs, l'éligibilité n'est soumise à aucune exigence de niveau de formation juridique et seule une minorité de juges consulaires dispose à sa prise de fonction de compétences juridiques.

Tant M. DRUMMEN, président de la Conférence générale des juges consulaires de France, que M. LELIEVRE, président du tribunal de commerce de Nanterre, président de la commission déontologie du Conseil national des tribunaux de commerce, sont favorables à l'introduction de critères de sélections des candidats, telles que la connaissance du droit, la capacité de rédaction, la disponibilité et la capacité d'organiser son emploi du temps.

### 3 - Une formation des juges consulaires encore insuffisante et qui devrait devenir plus adaptée et être rendue obligatoire

La CNTC propose d'améliorer la formation continue des juges consulaires, et en particulier le contrôle du suivi effectif des heures de formation, en faisant de l'assiduité une obligation déontologique.

D'aucuns estiment qu'il est nécessaire de rendre la formation initiale et continue des juges consulaires obligatoire et qu'il conviendrait également d'organiser des formations communes entre juges consulaires et magistrats professionnels.

Pour M. DRUMMEN la formation actuellement dispensée par l'ENM, tant au niveau national qu'à l'échelon déconcentré de la cour d'appel, est bien faite.

Partager dès la formation initiale de tels enseignements serait de nature à améliorer la formation tant des magistrats que des juges consulaires et inscrirait la mixité dans la pratique d'une culture judiciaire partagée.

### 4 - Une apparence d'impartialité des juridictions consulaires encore largement perfectible

Dans les conditions actuelles, l'apparence d'impartialité des juridictions consulaires n'est pas sérieusement assurée. Il ne suffit pas qu'un juge soit impartial, il faut qu'il apparaisse tel à ceux qui le voient agir. La situation des tribunaux de commerce est encore souvent très éloignée de ces préoccupations et la confiance du justiciable peut être ébranlée. Cette juridiction présente l'inconvénient structurel d'être composée de juges qui, en raison de leur mode de recrutement, peuvent se trouver en situation de proximité avec l'une des parties au litige. En effet, il n'est pas rare que les juges soient amenés à se prononcer sur le sort de personnes avec lesquelles ils ont été ou seront en relation d'affaires, voire en situation de concurrence.

La CNTC annonce la publication d'un recueil de déontologie du juge consulaire.

Une procédure disciplinaire contournée : les manquements à la déontologie sont passibles de poursuites disciplinaires.

Cependant, la saisine de la Commission nationale de discipline des tribunaux de commerce peut aisément être évitée dans la mesure où la démission du juge consulaire, ou sa renonciation à demander le renouvellement de son mandat, permet d'échapper à la poursuite devant l'instance disciplinaire.

Le président du tribunal de commerce n'a pas de pouvoir disciplinaire. Son autorité n'est que morale. Il n'existe pas de cadre statutaire fixant les droits et les obligations des juges consulaires et du président de la juridiction.

La lourdeur de la procédure disciplinaire applicable aux juges consulaires a été soulignée. L'éventuelle sanction doit faire l'objet d'un arrêté ministériel.

Un premier niveau de sanction pourrait être confié au premier président de la cour d'appel.

### 5 - Des formations de jugement à reconsidérer tant en première instance qu'en appel

Comme cette question avait déjà été évoquée lors de l'examen des juridictions prud'homales, le fait que la juridiction commerciale de première instance soit exclusivement composée de juges non professionnels élus conduit à s'interroger sur la pertinence de cette organisation spécifique.

Une opposition claire et dogmatique à l'introduction de magistrats professionnels dans les formations de jugement est exprimée par les représentants du Conseil national des tribunaux de commerce et de la Conférence générale des juges consulaires de France. Il est notamment soutenu qu'actuellement, les magistrats professionnels jouissent d'une connaissance de l'entreprise et de l'économie limitée.

Se considérant comme des professionnels dévoués, bénévoles et qui appliquent une procédure orale rapide, les juges consulaires estiment que l'échevinage n'est pas susceptible d'améliorer l'efficacité de la justice commerciale (ni en première instance, ni en appel) et que ce système comporte, en outre, de nombreux risques. Une telle réforme exprimerait une défiance à l'égard des juges consulaires et conduirait à les déresponsabiliser et à les démotiver. Les risques, voire les menaces de démission et de grève sont clairement évoqués.

Cependant M. LELIEVRE a soutenu une position plus nuancée sur l'instauration d'assesseurs consulaires en cour d'appel.

Par ailleurs, ces représentants s'appuient sur la présence du ministère public pour justifier le refus de l'échevinage indiquant que cette présence apporte les garanties suffisantes et qu'elle doit être renforcée, voire rendue obligatoire. S'agit-il en réalité d'un alibi ? Le parquet n'est qu'une partie au procès et ne fait qu'apporter son éclairage sans prendre part à la décision juridictionnelle.

Aucune réflexion n'a été formulée sur la place du justiciable, ses attentes et ses besoins.

En revanche l'indéniable légitimité de l'intervention des juges consulaires dans les procédures amiables et préventives doit être préservée.

### 6 - La situation des greffes privés des tribunaux de commerce

Le greffe des tribunaux de commerce est confié à des professionnels libéraux, ayant le statut d'officiers publics et ministériels, financièrement intéressés au bon fonctionnement du greffe et à la bonne tenue du registre du commerce et des sociétés. Alors que les greffes des tribunaux de grande instance et des tribunaux d'instance ont été fonctionnarisés en 1965, ceux des tribunaux de commerce, exerçant une même mission régalienne de service public, ont conservé un statut privé tout en détenant un monopole. Cette particularité des greffes de tribunaux de commerce pose un certain nombre de problèmes (et notamment le coût des consultations sur Infogref). Les greffiers ont un intérêt économique commun avec les mandataires et les administrateurs judiciaires à ce que le tribunal de commerce ait une activité soutenue, à ce qu'un grand nombre de sociétés établissent ou transfèrent leur siège social dans le ressort du tribunal de commerce, mais également à ce que les procédures collectives augmentent.

Cette gestion privée d'un service public régalien est renforcée par l'existence de réelles dynasties de greffiers de tribunaux de commerce remettant en cause le principe d'ouverture de cette profession.

Par ailleurs les greffiers jouent parfois un rôle exorbitant dans la rédaction des décisions et dans l'assistance apportée aux juges consulaires.

Enfin la présence seulement ponctuelle au sein du tribunal de commerce des juges élus rend difficile leur assimilation de la technique juridique et du droit commercial et la mise en place du contrôle qu'ils doivent impérativement exercer sur le greffe.

Le président n'a aucun contrôle sur l'activité du greffe. Il n'existe pas actuellement d'outils statistiques ou de tableaux de bord communs à l'ensemble des tribunaux de commerce. Cette absence de coordination nationale renforce une certaine opacité dans le fonctionnement des greffes.

C'est en se fondant sur un constat identique que la plupart des précédents projets de réforme des tribunaux de commerce proposaient que les greffes soient fonctionnarisés.

Cependant l'audition de M. BARBIN, président du Conseil national des greffiers des tribunaux de commerce a permis de confirmer que ces greffiers étaient bien organisés, compétents et efficaces, notamment dans la tenue du registre du commerce et des sociétés. Le greffe est une entreprise efficace, souvent très rentable, fournissant des services rapides à des entreprises et qui constitue l'épine dorsale d'un tribunal de commerce grâce à une implantation télématique performante.

Les greffiers représentent la force permanente du tribunal de commerce. Leurs missions sont très larges. Leur position les amène, notamment dans les tribunaux de petite taille, à jouer un rôle fondamental, voire exorbitant au regard de l'autorité judiciaire confiée aux juges consulaires qui ne sont parfois que de passage.

Les services de la chancellerie, qui ont été interrogés sur ce point, n'ont pas été en mesure de donner des indications précises sur le chiffre d'affaires de l'ensemble des greffiers de tribunaux de commerce. Ces données ne semblent pas faire l'objet d'une collecte systématique. Ce n'est qu'à l'occasion de la cession d'un greffe ou d'un contrôle de fonctionnement effectué par l'Inspection générale des services judiciaires que ces éléments sont portés au cas par cas à la connaissance de la DACS.

Se pose aussi la question de la commercialisation de données publiques sans aucune contrepartie financière pour l'Etat.

Est enfin évoqué le régime de contrôle et de discipline des greffiers des tribunaux de commerce.

### 7 - Les fonctions de mandataires et d'administrateurs judiciaires

Les conditions d'accès sont très sélectives.

Faut-il ouvrir ces fonctions à d'autres professions ?

La fonctionnarisation des professions de mandataires et d'administrateurs judiciaires pourrait également être envisagée. Celle-ci permettrait de maintenir des tarifs réglementés tout en limitant les situations de conflit d'intérêt.

La surveillance assurée par le ministère public est formelle car le suivi de l'activité des administrateurs et mandataires judiciaires à travers leur activité judiciaire ne permet toutefois pas aux représentants du ministère public de connaître avec précision la manière dont ils gèrent leur étude, ni de détecter d'éven-

tuelles irrégularités dans la gestion financière des capitaux qui leur sont confiés. Le parquet se limite souvent à mesurer les volumes d'activité et à repérer éventuellement l'existence de dossiers en souffrance. Le procureur de la République est rendu destinataire des états comptables trimestriels des administrateurs et mandataires. Ces documents indiquent, pour chaque dossier ouvert, le montant global des fonds encaissés par les intéressés et leur destination. Faute de temps le parquet n'a pas la possibilité de procéder à un examen détaillé de ces états, au demeurant très volumineux et d'interprétation difficile.

## II – LES QUESTIONS ET LES POINTS DE CONSENSUS

### 1 – L'élection des juges consulaires

Faut-il élargir le corps électoral aux artisans ?

Le maintien du système des délégués consulaires, en réalité de grands électeurs, est-il toujours pertinent ?

Ne faut-il pas préférer un scrutin direct ?

### 2 - La formation des juges consulaires

Faut-il la rendre obligatoire ?

Faut-il sanctionner par une impossibilité de se représenter, l'absence d'assiduité à cette formation ?

### 3 - La carte des tribunaux de commerce

Les intervenants se sont interrogés sur la carte des TC, globalement mieux adaptée qu'avant la réforme de la carte judiciaire, mais qui pourrait faire l'objet d'ajustements (Un TC par département ? Un TC par cour d'appel ?).

Voir le rapport de la Cour des comptes de juillet 2013 sur l'organisation territoriale de l'Etat.

La question se pose de savoir s'il faut distinguer entre le contentieux commercial et les procédures collectives, et la tenue du registre et des sociétés. L'objectif de proximité avec l'utilisateur doit-il faire l'objet d'une réponse identique ?

### 4 – Le rapprochement entre les TC et les autres juridictions du ressort de la cour d'appel

L'instauration d'un dialogue de gestion organisé au sein des cours d'appel avec les présidents de TC contribuerait sans doute à une meilleure intégration de ces juridictions dans l'arrondissement judiciaire et un partage plus réel des valeurs judiciaires.

### 5- L'impartialité

Rendre obligatoire pour les juges des tribunaux de commerce l'établissement d'une déclaration d'intérêts à l'occasion de leur prise de fonction et du renouvellement de leur mandat ?

Créer pour les juges des tribunaux de commerce l'obligation d'attester de leur indépendance par une courte déclaration signée au début de chaque instance à laquelle ils prennent part ou bien désigner au

sein de chaque tribunal de commerce un juge consulaire, responsable de l'éthique, chargé de remettre des avis aux présidents de ces juridictions et pouvant être consulté par les juges du tribunal de commerce sur toute question relative au respect des principes déontologiques ?

De telles dispositions seraient-elles efficaces et de nature à rassurer le justiciable ?

Faut-il faciliter la récusation, avec le risque de la banaliser et de donner finalement une image dégradée de la juridiction consulaire ?

Faut-il, à la demande des parties, organiser un échevinage local pour éviter le dépaysement ?

A la demande des parties renvoyer la procédure devant une juridiction régionale échevinée ?

### 6 – Le régime disciplinaire

Un rapprochement avec celui des magistrats professionnels : avertissement par le premier président, pas d'extinction des poursuites en cas de démission.

### 7 – Connaissance du chiffre d'affaires des greffes des TC

Ces données doivent être systématiquement collectées et mises à la disposition de la chancellerie et des chefs de cour.

### 8 – La composition des juridictions de jugement en première instance et en appel

L'échevinage qui permet de marier à la fois la culture de l'entreprise qu'incarnent les juges non professionnels élus, et la connaissance de la matière juridique qu'incarnent les juges professionnels, a semblé une voie à explorer avant que d'envisager une remise en cause plus fondamentale de l'organisation actuelle.

Plusieurs pistes de réflexion ont été évoquées pour organiser une composition mixte dans les juridictions commerciales de première instance et d'appel.

#### - La mixité en matière de contentieux général

L'instauration d'une procédure de mixité de la composition de la juridiction à la demande des parties pour tous les contentieux commerciaux.

Chacune des parties aurait la possibilité de demander qu'un magistrat vienne compléter la formation de jugement. Question : quelle place occuperait-il ? Celle de président ? Celle d'assesseur ?

#### - La mixité en matière de procédure collective

Il est apparu au groupe nécessaire de mettre fin au système qui voit des juges commerçants non juristes statuer en première instance, alors que des magistrats juristes et non commerçants statuent en appel sur le même litige.

C'est en matière de procédures collectives que la nécessité de réformer les tribunaux de commerce est la plus pressante et justifie la création de \* chambres mixtes des procédures collectives + au sein des tribunaux de commerce.

Faut-il dégager un seuil de passif ou de chiffre d'affaires de l'entreprise rendant obligatoire cette mixité, ou l'étendre à tout le contentieux des procédures collectives ?

Pour rétablir une logique dans ce système, le groupe s'est interrogé sur la mixité dans les juridictions de première instance et d'appel pour que, à chaque étape d'un même contentieux, le dossier bénéficie du double regard, du commerçant et du juriste dans un contentieux particulièrement technique.

Ainsi, un magistrat siègerait obligatoirement au sein de la chambre des procédures collectives des tribunaux de commerce et un ou plusieurs juges consulaires siègeraient obligatoirement comme assesseurs dans les chambres commerciales des cours d'appel.

Cette solution pourrait permettre aux juges consulaires en fin de mandat et ayant fait la preuve de leurs grandes compétences, d'être affectés à la cour d'appel.

Il convient de noter l'exemple positif de la pratique de la mixité en Alsace-Moselle et en outre-mer, qui a été soulignée à plusieurs reprises.

Nombre de magistrats professionnels et consulaires dans chaque formation ?

Quelles modalités d'affectation des magistrats professionnels au sein des tribunaux de commerce ? Les magistrats affectés à ces fonctions seraient des magistrats portant de l'intérêt à la matière économique, membres d'un pool de juges désignés comme tels au sein du tribunal de grande instance, ou d'un pôle économique d'un TPI.

Dans cette hypothèse il conviendrait de regrouper toutes les procédures collectives même civiles.  
Nomination des magistrats siégeant dans les tribunaux de commerce : avec l'avis conforme du Conseil supérieur de la magistrature ou par désignation de l'assemblée générale du tribunal de grande instance ou de la cour d'appel ?

Création de filières de magistrats spécialisés dans les domaines économique et financier et susceptibles de siéger tant en première instance qu'en appel.

Création de pôles spécialisés ayant compétence exclusive pour connaître des procédures collectives affectant des entreprises dont le total de bilan, le chiffre d'affaires hors taxe et le nombre moyen de salariés permanents dépassent certains seuils. (Siège de JIRS ou de cour d'appel ?)

### 9 – Le greffe des tribunaux de commerce

La question du maintien de greffes privés doit être posée. Contraire aux principes républicains cette situation constitue une originalité, que certains considèrent comme une anomalie, dans le système judiciaire français.

Au-delà de la question de principe de l'organisation d'une gestion privée d'un service public régalié et des revenus souvent très conséquents que les greffiers titulaires tirent de l'exploitation de données publiques, doivent être évoquées la question de l'éventuelle indemnisation des greffiers, l'éventuelle scission de l'activité des greffiers entre l'activité juridictionnelle et la tenue du RCS, et la question du très bon fonctionnement actuel de ce RCS qui ne coûte rien à l'Etat.

Il pourrait en effet être envisagé de scinder les différentes fonctions exercées par les greffiers des tribunaux de commerce. Ainsi, leurs prérogatives marchandes, et notamment la gestion du registre du commerce et des sociétés, seraient maintenues dans le domaine privé alors que toutes leurs prérogatives juridictionnelles seraient réservées à des greffiers fonctionnaires.

On peut également espérer que l'arrivée de magistrats professionnels au sein des tribunaux de commerce permettrait de mieux contrôler ces greffes et d'éviter certains abus.

### 10 – Les mandataires et les administrateurs judiciaires

L'idée a été émise de demander aux administrateurs et mandataires judiciaires de fournir chaque année au président du tribunal de commerce et à la chancellerie un rapport sur la performance économique de leurs diligences (gestion et délai moyen de conservation des fonds, etc.).

Il pourrait être envisagé d'organiser les professions de mandataires et d'administrateurs sous forme d'un ordre professionnel et de réformer les modalités de leur rémunération afin de mieux les corréler au résultat obtenu.

### 11 – L'intégration des tribunaux de commerce dans une juridiction de première instance

Cette intégration peut s'envisager dans des conditions différentes :

- renforcement de l'arrondissement judiciaire par une association plus importante du président du TC aux décisions de gestion et d'administration prises par les chefs de juridiction des TGI
- intégration du TC dans un TPI dont il deviendrait un élément du pôle économique et qui pourrait être concomitante à la mise en place d'un échevinage sélectif ou général.

## 6 - ELEMENTS DE SYNTHÈSE DES MODULES DES 11, 12, 25 ET 26 JUIN 2013

### LA JUSTICE PRUD'HOMALE

#### LES CONSTATS LES QUESTIONS POUR LE GROUPE DE TRAVAIL LES POINTS DE CONSENSUS

##### Les sources :

- compte rendu des modules des 11 et 12 juin et des 25 et 26 juin 2013
- audition des services de la chancellerie (DSJ et DACS) et de M. COMBEXELLES, directeur général du travail
- audition de M. MERLE, président du Conseil supérieur de la prud'homie, et des membres du CSP
- audition de Mme DJUKIC, juge départiteur au TGI de Bobigny
- audition de Mme ROSTAND, présidente de chambre à la cour d'appel de Paris, chargée de la coordination du pôle social de la cour
- audition de M. HENRIOT, substitut général à la cour d'appel de Paris
- audition de Mme SAYN, universitaire
- audition de Mme SERVERIN, chercheur au CNRS
- audition de Monsieur LACABARATS, président de la chambre sociale de la Cour de cassation (25 septembre 2013)
- note de M. MARSHALL synthétisant les principaux chiffres d'activité des CPH

### I – LES CONSTATS

1- Les chiffres d'activité permettant d'apprécier la situation de la justice prud'homale

Des chiffres :

A - Les procédures portées devant les CPH

- 217 000 affaires nouvelles en 2010, dont 172 000 au fond
- durée moyenne des procédures : 13,7 mois pour les procédures au fond
- 88 000 affaires jugées
- dont 16 000 après départage (durée moyenne 25,7 mois), taux de départage moyen 18%
- affaires en cours : 214 000
- les CPH les plus importants ont des délais de traitement des procédures supérieurs à la moyenne
- les 33 CPH dont la durée moyenne de traitement des procédures est inférieure à 8 mois ont des ressorts inférieurs à 40 000 habitants
- taux de conciliation entre 8% et 10% (tendance à la baisse)

B - Les procédures devant les cours d'appel

- 50 000 appels formés en 2010 (soit 23% des appels formés en matière civile)
- Pour mémoire, le taux d'appel dans les juridictions : TGI, 12,5% ; TI, 5,3% ; TC, 14,4% ; CPH, 58%.

- Durée des procédures qui se sont terminées par une décision: 15,8 mois (avec des écarts importants entre les cours d'appel : 11,4 mois à Douai et 21,8 mois à Paris)

C - Les conseils de prud'hommes : 209 (271 avant la réforme de la carte judiciaire) :

- 14 000 conseillers
- 1 240 agents des greffes
- Sur les 209 CPH, 88 ont un effectif de greffe compris entre 2 et 3 agents (voir carte sur la GED)
- Taux de vacance des postes de fonctionnaires : 2% environ (inférieur à la moyenne nationale)
- Outilgref tient compte de la spécificité du travail d'accueil et d'accompagnement effectué par le greffier au sein du CPH en évaluant le temps de dactylographie et de relecture à 110 minutes par affaire nouvelle, contre 15 minutes devant le tribunal d'instance.
- L'activité de départage nécessite entre 65 à 60 ETPT de juge (enquête 2010-2012)

D - Le coût de fonctionnement

- Elections : 100 millions d'euros tous les 5 ans
- remboursement aux employeurs (pm)
- formation : 40 millions d'euros sur cinq ans
- frais de déplacement (pm)

2 – Constats issus des auditions (DSJ, DACS et DGT, les membres du Conseil supérieur de la prud'homie, un juge départiteur, une présidente de chambre sociale, deux chercheurs et un magistrat du parquet général de Paris)

Les membres du Conseil supérieur de la prud'homie et de la direction générale du travail (DGT) sont très attachés aux fondements des conseils de prud'hommes :

- une gestion paritaire assurée par les représentants du monde de l'entreprise (salariés et employeurs) pour régler les procédures engagées en première instance et relatives aux contrats individuels du travail,
- une tentative de conciliation préalable à l'instance au fond,
- un recours à un juge professionnel en cas de départage,
- une formation des conseillers assurée par les organisations syndicales par l'intermédiaire des structures agréées.

Ils rappellent que dans la grande majorité des procédures c'est le salarié qui est en demande. Le litige porte le plus souvent sur les conditions du licenciement dont ce salarié a fait l'objet.

Un constat partagé par les membres du GT : l'importance excessive des délais de traitement des procédures pour lesquels des solutions finalement assez modestes sont proposées par les membres du CSP, sans que ces modifications organisationnelles ou procédurales ne doivent, selon eux, conduire à remettre en cause les fondamentaux des CPH.

Le constat partagé par les membres du CSP de l'importance du coût des élections prud'homales, mais des désaccords sur les solutions de remplacement possibles.

Une opposition partagée des membres du CSP sur le choix de l'échevinage perçu comme inutile et néfaste en première instance, et inutile en appel ou en cassation.

Un constat assez partagé : il y a sans doute trop de conseillers prud'homaux et les sections ne sont peut-être plus adaptées aux besoins, notamment dans les petits CPH.

Un constat partagé : le taux de conciliation est faible et ne cesse de baisser (80% avant la seconde guerre, contre à peine 10% aujourd'hui)

Une situation invoquée mais non vérifiée : le nombre important des désistements intervenus en cours d'instance (environ la moitié des procédures) correspondrait à des accords conclus entre les parties.

Une mise en état des procédures mal maîtrisée

- faute de texte contraignant
- en raison des trop nombreux renvois sollicités par les avocats (sic)
- en l'absence de formation à la procédure et à la présidence de l'audience
- en raison aussi de la multiplicité des conseillers chargés de présider les audiences, cet éclatement ne facilitant pas l'instauration de pratiques unifiées.

Une réticence envers la médiation, souvent affirmée par les représentants des conseillers. Les CPH ont mission de concilier les parties, cette procédure est gratuite, pourquoi aller chercher ailleurs un tiers dont il faudra assurer la rémunération ?

Pour plusieurs représentants des conseillers, la durée des procédures n'est pas leur fait : ils invoquent l'insuffisance de l'effectif des greffes, le nombre excessif des renvois sollicités par les avocats et l'indisponibilité des juges départiteurs

Le départage est présenté soit comme excessif et traduisant un dysfonctionnement, soit comme modeste au regard des procédures réglées sans départage.

Une impression générale : les acteurs concernés par le fonctionnement des CPH privilégient le maintien des fondements de cette juridiction, ne formulent guère de solutions efficaces pour réduire significativement les délais de procédure qui sont inacceptables pour les justiciables, et n'invoquent que rarement la situation de ces derniers.

## II - LES QUESTIONS

### 1 – La conciliation

Au regard de son très faible succès statistique (moins de 10%), faut-il la maintenir ?

Si le choix du maintien est fait, comment la développer et la rendre effective ?

### 2 – La mise en état des procédures

Comment la maîtriser pour réduire les délais de procédure ?

Donner aux conseillers des outils juridiques incluant des pouvoirs de contrainte ?

Confier la mise en état au greffe avec un recours devant le conseiller rapporteur ?

En cas d'absence du défendeur lors de la tentative de conciliation, faut-il prévoir un renvoi d'office à

l'audience du bureau de jugement, ou la possibilité pour le bureau de conciliation de statuer immédiatement au fond ?

Faut-il confier la mise en état à un juge professionnel spécialisé ?

Faut-il abandonner le caractère oral de la procédure ? En première instance ? En appel ?

### 3 – La représentation ou l'assistance

Partant du constat que 90% des parties sont représentées ou assistées devant le bureau de jugement et que ce pourcentage est porté à 98% lors des procédures de départage, ne faut-il pas, pour faciliter l'organisation d'une mise en état réellement efficace, rendre obligatoire la représentation ou l'assistance ? En première instance ? En appel ?

### 4 – Le principe de l'unicité de l'instance

Ce principe est-il encore adapté ? Est-il une source de maîtrise des contentieux en évitant la multiplicité des instances ? N'aboutit-il pas en réalité à une complexification artificielle des procédures ?

### 5 – L'important taux d'appel

Le taux d'appel (58% en 2009) qui excède très largement celui des autres procédures est-il acceptable ? Comment le réduire ? Peut-on vraiment encore soutenir qu'il est inhérent à la procédure prud'homale, alors qu'il conduit à des délais de décision de plus en plus excessifs, à l'égard de parties souvent très fragilisées ? La solution passe-t-elle par une amélioration de la qualité juridique et rédactionnelle de la décision de première instance ? Doit-elle conduire à des modifications procédurales ? La solution ne résiderait-elle pas dans l'échevinage ?

### 6 – Le nombre des conseillers prud'hommes est excessif :

Comment le réduire ?

Comment mieux les répartir ?

### 7 – Les cinq sections (industrie, commerce, activités diverses, agriculture, encadrement) sont-elles encore pertinentes ?

Notamment dans les petits CPH ?

### 8 – La carte judiciaire des CPH

Cette carte est-elle adaptée : quid des CPH trop petits ? Quid des CPH trop importants ? Quid des bassins d'emplois privés de CPH ?

### 9 – Les CPH dont le greffe est assuré par 2 ou 3 fonctionnaires (88 sur 209) doivent-ils être maintenus en l'état ?

Faut-il, pour assurer leur maintien justifié par la nécessité d'une justice de proximité et des délais de jugement souvent satisfaisants, reconsidérer le fonctionnement de ces greffes en permettant une mutualisation avec les autres juridictions du site ? Jusqu'où doit aller cette mutualisation ?

10 – La formation des conseillers prud’hommes dans les domaines de la procédure civile et de la déontologie est souvent insuffisante et est source de difficulté voire de conflits. Faut-il la modifier et comment ? La confier à l’ENM et à l’ENG ? La rendre obligatoire ?

11 – Le greffe des CPH : faut-il modifier les missions du greffe (mise en état, aide à la rédaction, formation) ?

12 – La solution d’un échevinage généralisé en première instance, en appel et en cassation est-elle pertinente, opportune et possible ?

Dans ce cas, ne peut-on pas repenser le périmètre du juge professionnel qui ne serait plus alors un juge départiteur, n’intervenant qu’en cas de partage de voix ? Quelle serait sa localisation pertinente (départementale) ?

13 – Faut-il proposer la mise en place d’un pôle social de première instance englobant les contentieux individuels et collectifs du droit du travail, le contentieux des élections professionnelles et le contentieux du droit de la sécurité sociale ?  
Peut-on aller plus loin (voir fiche des juridictions sociales) ?

14 – Pour favoriser le rapprochement entre juges professionnels et conseillers élus, faut-il désigner pour chaque conseil de prud’hommes, un référant parmi les magistrats de la chambre sociale de la cour d’appel ?

15 - Faut-il préconiser une fusion des TGI, des TI et des CPH ?

16 – Faut-il préconiser une fusion des greffes des TGI, des TI et des CPH ?

17 – Faut-il envisager des expérimentations et lesquelles ?

### III – LES ELEMENTS DE REPONSE CONSENSUELS

- 1 - Si le conseil de prud’hommes doit conserver sa configuration actuelle, confier la mise en état des procédures de première instance au greffier sous le contrôle du conseiller rapporteur.
- 2 - Faire assurer par les écoles (ENM et/ou ENG) une formation des conseillers à la procédure et à la déontologie.
- 3 - Réduire le nombre des conseillers.
- 4 - Supprimer les sections agriculture et encadrement.
- 5 - Pour redonner vie à la conciliation, confier les tentatives de conciliation à des conseillers spécialisés (hors des sections) et ayant reçu une formation adaptée.

## 7 - ÉLÉMENTS DE SYNTHÈSE DU MODULE DES 14 et 15 MAI 2013

### LES JURIDICTIONS SOCIALES :

LE TRIBUNAL DES AFFAIRES DE SECURITE SOCIALE  
LE TRIBUNAL DU CONTENTIEUX DE L'INCAPACITE  
LA CNITAAT

#### Les sources :

- compte-rendu du module des 14 et 15 mai 2013
- fiche "premiers éléments de synthèse sur la juridiction sociale" (rédigée par Anne CARON-DEGLISE, membre du groupe de travail)
- audition de Mme TAILLEUR, chef de projet à la direction de la sécurité sociale au Ministère des affaires sociales et de la santé, et de Mme BERNARDINI, attachée au service de la gestion budgétaire
- Mme ANDRIOLLO, sous-directrice des ressources humaines des greffes à la Direction des Services Judiciaires
- Mme AMAND, chef de bureau du droit de l'organisation judiciaire à la DSJ
- M. ROBERGE, bureau du droit processuel et du droit social à la DSJ
- M. MAROT, président de la conférence des présidents des TCI, président du TCI de Poitiers, assisté du président du TCI de Besançon
- Mme BOUSCANT, présidente de chambre à la cour d'appel d'Amiens, présidente de la CNITAAT, en présence de M. HAMON, président de section à la CNITAAT
- M. PEIX, directeur de la contractualisation et des moyens à la CNAMTS, en présence de Mme RENAUDI, Direction des opérations du régime de l'assurance maladie
- M. NOUVEL, directeur de l'UNAPEI, accompagné de Mme LEMEUR, intervenante pour le droit des personnes handicapées
- M. GOUTTE, président de l'ANTASS, assesseur au TASS de Créteil et M. VAUTIER, vice-président de l'ANTASS, assesseur au TASS d'Amiens
- M. HEDERER, conseiller à la Cour de cassation, Doyen de la section sécurité sociale de la 2ème chambre civile
- M. DE BROCA, secrétaire général de la FNATH et M. FELISSI, avocat et conseiller national de la FNATH.

### CONSTAT

- 1) Progression de l'activité de ces juridictions, surtout pour :
- le contentieux général de la maladie
  - les risques professionnels
  - les réclamations concernant la prise en charge des transports
  - les litiges liés au recouvrement des cotisations
  - les contestations concernant les prestations vieillesse

En revanche, les litiges relatifs aux prestations familiales sont en baisse, sans doute en raison de la possibilité de délivrer des contraintes (réforme de 2010). Ces impressions d'ensemble doivent toutefois être nuancées en l'absence de statistiques détaillées fiables (les seules données sont les entrées, les sorties et le stock).

2) Ecartèlement des compétences entre 2 ordres de juridictions et, au sein des juridictions judiciaires un manque évident de lisibilité;

115 TASS traitent du contentieux général de la sécurité sociale (appel devant les chambres sociales des cours d'appel).

- 10% des TASS traitent environ 200 dossiers/an (soit environ 17 décisions/mois)
- 10% des TASS de l'Ile de France et de PACA traitent à eux seuls environ 1.700 dossiers/an (soit 1/3 de l'activité).
- Les stocks de dossiers en recouvrement par l'Etat est en hausse (100.000 saisines de TASS).
- Le nombre d'audiences stagne et les délais d'audiencement sont en hausse : ils sont passés de 10 mois (2003) à près de 19 mois.
- Le secrétariat de ces juridictions, comme celui des TCI, est géré par la direction régionale de la jeunesse, des sports et de la cohésion sociale (DRJSCS) en suite de la réforme des DRASS. Le nombre des agents est actuellement de 375 dans l'ensemble des TASS (dont 61% de droit privé).

22 TCI pour le régime général et pour le régime agricole (art. R 143-3-1 code de la SS ; appel devant la CNITAAT).

- Les TCI, sont installés pour la plupart dans des locaux privés disposant d'un cabinet médical, au chef-lieu de la région (pour 63% d'entre eux). Ils siègent en audience foraine dans un autre département (pour 70% d'entre eux).
- Les dossiers sont en général regroupés en 1 journée d'audience (10 à 12 dossiers/demi-journée) soit 2 audiences/mois et 1 audience/an pour les dossiers relevant du régime agricole.
- Leur ressort ne correspond pas à celui de l'organisation judiciaire mais à celui des régions administratives. Ils se réunissent encore souvent au siège des ex-DRASS ou au siège des services régionaux de l'inspection du travail agricole. Si le nombre des affaires le justifie, ils peuvent siéger en tout autre lieu et notamment au chef lieu de chacun des départements de leur ressort, en audiences foraines.
- Le secrétariat est assuré par un fonctionnaire de la DRJSCS, désigné par le directeur compétent (art. R 143-36, al. 1). Pour les contestations relatives au régime agricole, ce secrétariat est confié au chef du service régional de l'inspection du travail, de l'emploi et de la politique sociale agricole ou à un fonctionnaire de son service qu'il désigne (art. R 143-36, al. 2). Le secrétariat assure, sous le contrôle du président, toutes les tâches dévolues traditionnellement au greffier (art. R 143-38 à 42).
- Les effectifs de personnel d'Etat sont en diminution, remplacés par des agents des caisses dont certains sont en capacité d'aider à la rédaction des décisions. Actuellement, on compte 200 agents dans les TCI (dont 80% de droit privé).
- Les vacations des présidents et la formation sont financées sur le budget de l'Etat alors que celle des médecins et les frais de fonctionnement sont financés principalement sur le budget de la sécurité sociale.
- 1 CNITAAT statuant en appel des décisions des TCI, elle siège à Amiens. Elle fonctionne sous la forme de l'échevinage (4 magistrats et 40 assesseurs) et les magistrats considèrent que cela permet un véritable et riche travail d'équipe.
- Elle compte 75 agents, essentiellement de droit privé. Les 33 médecins avec lesquels travaille la CNITAAT rendent leurs avis sur pièces et sont présents à l'audience.
- Elle n'est saisie que de très peu d'appels (5 à 10% des décisions), soit sur le contentieux du handicap soit sur celui de la tarification.
- Les délais d'audiencement sont actuellement de 18 mois et sont en augmentation constante.
- Les magistrats regrettent l'absence de représentants des maisons départementales des personnes handicapées (MDPH) aux audiences.
- Aucun réseau informatique n'a été créé entre la CNITAAT et les TCI.
- L'existence d'une seule cour d'appel permet l'unification de la jurisprudence

### **Manque évident de lisibilité :**

-La première question qui se pose au justiciable est celle de la détermination de la juridiction compétente pour connaître de sa requête. La multiplicité des juridictions sociales spécialisées, conjuguée à une répartition parfois subtile des compétences entre elles et avec les juridictions de droit commun rend, en effet, cet exercice parfois délicat. Exemples : Le contentieux de l'allocation personnalisée à l'autonomie (APA) et de l'allocation compensatrice pour tierce personne (ACTP) est dévolu aux commissions départementales d'aide sociale mais celui de l'attribution de l'allocation adulte handicapé (AAH) relève, selon les cas – taux d'invalidité ou décision d'attribution de l'allocation –, du contentieux technique (TCI) ou du contentieux général de la sécurité sociale (TASS). Le contentieux de l'aide personnalisée au logement (APL) est du ressort du juge administratif de droit commun, mais ceux de l'allocation logement à caractère social (ALS) et de l'allocation logement à caractère familial (ALF) relèvent des tribunaux des affaires de sécurité sociale. Au sein des prestations d'aide sociale, l'aide sociale à l'enfance relève du juge administratif de droit commun, et les autres prestations des commissions départementales d'aide sociale. Par ailleurs, plusieurs juges peuvent intervenir sur des questions connexes dans le cadre d'un même contentieux. Ainsi, en matière d'aide sociale, le juge civil reste compétent pour tout ce qui concerne l'obligation alimentaire et, partant, la répartition entre obligés de la part qui leur incombe en fonction de leurs revenus. Le département peut saisir concurremment le juge des affaires familiales et la commission centrale d'aide sociale, si bien qu'il arrive que le juge civil statue avant la commission et fixe (de façon plus ou moins juridiquement pertinente) la totalité de la contribution des obligés à un niveau supérieur à celui qu'aurait fixé la commission qui est, en quelque sorte, dessaisie ».

De même, la répartition des compétences entre les tribunaux du contentieux de l'incapacité et les tribunaux des affaires de sécurité sociale en matière d'accidents du travail est-elle complexe :

- Les TCI sont compétents en matière d'imputation de l'accident du travail au compte de l'employeur, de détermination du taux réel de cotisations, de ristournes et de cotisations supplémentaires, ainsi que de détermination de la date de consolidation et du taux d'incapacité.
- En revanche, la qualification d'accident ou de maladie, les contentieux de l'assiette et du recouvrement des cotisations, du calcul de la rente ou du capital relèvent du TASS.
- L'incidence d'une inaptitude, consécutive à un accident du travail, sur le contrat de travail relève du conseil de prud'hommes ;
- Lorsque les cotisations et les majorations forfaitaires sont fixées par une mesure réglementaire (taux collectif dans le cadre d'une branche ou d'une profession), la légalité de celle-ci doit être contestée devant le juge administratif.
- La poursuite des fautes intentionnelles revient aux juridictions judiciaires de droit commun.

Certaines catégories de justiciables, telles les personnes handicapées, semblent confrontées à une complexité maximale. Les décisions des COTOREP sont soumises, en fonction de leur nature, à trois juges différents : les décisions relatives à la reconnaissance de la qualité de travailleur handicapé et au classement relèvent des commissions départementales des travailleurs handicapés (CDTH), les litiges relatifs à la fixation du taux d'incapacité et à la déclaration d'inaptitude au travail relèvent du TCI, les litiges relatifs au calcul du montant de l'AAH, une fois l'incapacité reconnue, sont du ressort des commissions de recours amiables des caisses d'allocations familiales, puis des TASS. Par ailleurs, si l'allocataire bénéficie de prestations non légalement obligatoires instituées par le département, il doit porter les litiges y afférant devant les tribunaux administratifs, en vertu d'une jurisprudence dont l'application s'avère, par ailleurs, fort difficile.

De même, une personne bénéficiant de plusieurs allocations dont l'attribution est soumise à des critères communs tels que la composition du foyer (isolement, nombre d'enfants à charge...) ou le montant des ressources pourra-t-elle être amenée, en cas de contestation sur l'application de ces critères, à porter le litige devant plusieurs juges. Une personne bénéficiant ainsi de prestations familiales, de l'APL, et du RMI

à laquelle ces prestations auraient été retirées à la suite de l'établissement d'une situation de vie maritale devra ainsi, si elle conteste la réalité de cette vie maritale, introduire un recours simultanément devant le tribunal des affaires de sécurité sociale, le tribunal administratif et la commission départementale d'aide sociale.

Une telle situation comporte plusieurs inconvénients graves. La complexité des règles de compétence rend plus difficile l'accès au juge pour des publics fragiles. L'intervention concurrente de plusieurs juges sur une même affaire ou de plusieurs juridictions sur des problèmes voisins, voire identiques, multiplie les risques de contrariétés de jugements et de jurisprudences. Aucune juridiction ne peut acquérir une vision suffisamment globale ne serait-ce que d'une prestation sociale pour asseoir une jurisprudence cohérente, assurée de légitimité et emportant reconnaissance.

- Des règles de procédure imprécises et faiblement harmonisées surtout pour les juridictions sociales de l'ordre administratif puisque, s'agissant des juridictions sociales de l'ordre judiciaire, le code de la sécurité sociale comprend de nombreuses dispositions qui précisent les modalités d'instruction et de jugement des affaires. En outre, le code de procédure civile s'applique lorsqu'il n'existe pas de disposition spéciale du code de la sécurité sociale.

3) L'insuffisance de formation des juges des TCI, et en tout cas des présidents. Les juges n'ont aucune formation particulière ; ils sont honoraires et proviennent souvent des ordres administratif, judiciaire ou financier. La formation des présidents n'est pas organisée particulièrement, la conférence des présidents permettant des échanges de pratiques.

4) L'insuffisance de formation des juges et du personnel des TASS, comme des magistrats statuant en appel, sur le droit de la sécurité sociale, les procédures et les questions de santé au travail.

5) Le financement des juridictions sociales au titre de l'article L 144-5 du code de la sécurité sociale est assuré directement par la CNAMTS (remboursé par elle au budget de l'Etat) à hauteur (en 2012) de 3.286.197 euros pour les frais de personnel Etat (à l'exclusion des présidents, secrétaires et secrétaires adjoints) et de 36.795.144 euros pour le budget de fonctionnement et les dépenses de type vacations, expertises, frais de déplacement, des TASS, TCI et CNITAAT.

### QUESTIONS :

- 1) La composition des TCI et son financement partiel par la sécurité sociale interrogent sur son impartialité réelle.
- 2) L'expertise médicale devant le TCI est également fortement discutée, certaines associations estimant nécessaire d'avoir recours à une évaluation du handicap par une équipe pluridisciplinaire et non par un médecin local unique.
- 3) Les délais de jugement sont considérés souvent excessifs, en particulier dans les contentieux liés à l'AAH ou à l'ACTP ou devant la CNITAAT (supérieurs à 1 an).
- 4) La procédure orale pose question en raison de la fréquente absence du justiciable à l'audience, notamment devant la CNITAAT.
- 5) La composition des TASS est remise en question : d'abord, les conditions de recrutement des assesseurs sont remises en cause, certains d'entre eux cumulant leurs fonctions avec celles de conseillers prud'homaux (environ 1/3) alors que l'interdiction est désormais posée. Les conditions liées aux limites

d'âge et aux obligations d'absence de condamnation pour infraction au code de la SS ne sont pas toujours respectées.

Par ailleurs, la formation des assesseurs est jugée insuffisante par l'ANTASS qui constate que certains d'entre eux ne siègent quasiment jamais et ne peuvent donc bénéficier de l'expérience et de la pratique indispensables. L'ANTASS s'interroge sur la pertinence d'instaurer des "suivants de liste" au lieu de suppléants, ce qui selon elle serait plus utile aux juridictions. Elle s'interroge également sur un mandat d'assesseur de 5 ans au lieu des 3 ans actuels.

- 6) L'implantation régionale des TASS est jugée non pertinente en raison des conséquences sur les frais de déplacement, actuellement pris en charge par le budget de fonctionnement (exemple : 4 TASS dans le Nord). Faut-il revoir l'implantation des TASS de faible activité ? Il doit à cet égard être rappelé que 10% des TASS ne prononcent pas plus de 200 décisions par an.

Quels critères raisonnables d'activité doit-on retenir ?

Quelles conséquences sur les agents concernés ?

Les réponses sont rendues délicates par l'absence de lisibilité sur l'activité de ces juridictions, activité qui n'est pas prise en compte dans l'analyse de la performance (tant au regard de l'activité que des fonctions des juges et des agents ou encore de leurs corps, des procédures ou des logiciels utilisés). Les conséquences sur les budgets sont également difficilement évaluables.

- 7) Faut-il supprimer les TASS agricoles car l'activité est faible, les assesseurs y siègent peu et les délais sont longs ? La question mérite d'être posée mais le régime agricole est historiquement particulier.

- 8) Les délais de procédure devant le TASS sont jugés excessifs, en particulier en raison du nombre très important de renvois (qui concerne entre le 1/3 et la 1/2 des dossiers fixés à l'audience). Faut-il modifier les règles de procédure et introduire une mise en état ? Comment concilier procédure devant la commission de recours amiable et procédure devant le TASS.

- 9) Faut-il fusionner les TCI et les TASS ? Dans ce cas, quelles conséquences notamment en termes de personnel (200 personnes concernées), la DSJ ayant fait observer qu'elle méconnaît les catégories auxquelles il appartient. (une directive européenne prévoit 3 options en cas de transfert des agents, dont la réintégration dans la caisse d'assurance maladie d'origine ce qui pourrait s'avérer compliqué pour les 75 agents de droit privé de la CNITAAT).

Devra être posée également la question de la formation des agents.

- 10) Faut-il réfléchir à d'autres transferts pour favoriser une cohérence des contentieux et des procédures ainsi qu'une meilleure lisibilité pour le justiciable ? Les associations (l'UNAPEI notamment) relèvent que les juridictions spécialisées de l'aide sociale (en particulier les CDAS et les CCAS) sont totalement sinistrées et n'ont pas de moyens de fonctionnement alors qu'elles concernent une population d'extrême pauvreté et sont paradoxalement soumises au droit de timbre.

- 11) En cas de suppression des CDAS/CCAS avec partage du contentieux entre les deux ordres (administratif et judiciaire) un transfert des dossiers pourrait-il permettre une meilleure répartition de la charge du contentieux et assurer une meilleure cohérence avec les compétences respectives des juridictions administratives et des TASS ? - Trois scénarii possibles :

- transfert de l'intégralité du contentieux aux juridictions administratives de droit commun. Mais améliore-t-on vraiment le service rendu au justiciable alors que les TASS ont déjà des compétences en matière d'aide sociale et que leur accès est plus simple ?
- transfert vers les juridictions administratives de droit commun du contentieux de l'aide sociale « personnes âgées – personnes handicapées », de la domiciliation de secours et, éventuellement, de l'aide médicale d'Etat,
- transfert vers les TASS du contentieux de la couverture maladie universelle complémentaire, de l'aide au paiement d'une complémentaire santé, et éventuellement de l'aide médicale de l'Etat (ce dernier semble plus cohérent).

Ces transferts présenteraient l'avantage d'unifier devant les TASS le contentieux des décisions prises par les CPAM et renforcerait la proximité pour le justiciable puisqu'il existe 115 TASS contre 100 CDAS et 42 tribunaux administratifs.

Au surplus, le contentieux affecté aux TASS pourrait bénéficier du recours préalable obligatoire devant les commissions de recours amiables (CRA) instauré dans le cadre du contentieux traité par ces juridictions (se poserait cependant la question du financement de l'extension du recours préalable devant les commissions de recours amiables à d'autres contentieux).

12) Faut-il au moins regrouper le contentieux de l'aide sociale dans les TASS/TCI fusionnés ?

13) Faut-il réfléchir à un guichet unique TCI/TASS/TA ?

14) Des actions de groupe pourraient-elles être envisagées dans des contentieux répétitifs ?

15) Faut-il fusionner la CNITAAT et les chambres sociales de la cour d'appel ou de certaines cours d'appel ?

Totalement ou à l'exception des recours sur la tarification ?

Dans le cas d'un regroupement des appels devant les chambres sociales des cours d'appel, faut-il envisager des regroupements de chambres de type JIRS civiles ?

16) Faut-il des magistrats de plein exercice et non plus des magistrats honoraires, du fait de la complexité croissante des contentieux ?

Faut-il développer l'échevinage entre magistrats professionnels et citoyens formés (social, civil, pénal, autres champs) ? Dans ce cas, faut-il aller jusqu'à l'introduire à tous les stades, y compris en appel et en cassation ?

17) Le périmètre d'intervention du juge doit être réinterrogé, en particulier quand il intervient dans le contentieux médical.

18) Faut-il aller jusqu'à la création d'un ordre juridictionnel social ? Avec quel périmètre et quelles procédures ?

### 8 – ELEMENTS DE SYNTHÈSE DU MODULE DES 28 ET 29 MAI 2013

#### LA GOUVERNANCE

La gouvernance est un élément très important de l'organisation judiciaire. Les magistrats et les fonctionnaires déplorent l'absence de démocratie au sein des juridictions et un désintérêt croissant pour la participation aux assemblées générales qui devraient pourtant constituer des outils de transparence, de débat et de contrôle. Toute organisation judiciaire doit s'appuyer sur une gouvernance offrant des garanties pour le juge et le justiciable.

Les constats relatifs à la situation actuelle

L'organisation des juridictions est fortement hiérarchisée. Leur administration est confiée aux chefs de juridictions, en dyarchie, et aux directeurs de greffe placés, aux termes du code de l'organisation judiciaire, « sous leur autorité et leur contrôle ». Elle est traditionnellement confiée aux professionnels de justice (magistrats et greffiers en chef). La LOLF a entériné cette situation.

- Les magistrats du siège doivent bénéficier d'une indépendance garantie par leur statut et la gouvernance des juridictions. Il en est de même pour le principe d'un juge naturel.

A cet égard l'ordonnance de roulement par laquelle chaque année le président du tribunal répartit les juges du siège entre les services de la juridiction est actuellement un outil majeur de son organisation. Si les nominations par décret pour certaines fonctions spécialisées offrent une garantie statutaire de leur exercice et de leur durée, dans la réalité des causes structurelles comme l'insuffisance du nombre de magistrats, l'exercice des fonctions à temps partiel, la taille de juridiction, ou les répartitions non concertées limitent l'effet de ces garanties.

- L'unité du parquet et son organisation hiérarchisée correspondent à un statut spécifique : la parole est libre mais la plume est servie. Cependant au parquet la culture collective est une réalité.

- Pour les fonctionnaires de justice, des problématiques liées à la spécialisation des métiers (avoir une ou plusieurs compétences, être polyvalent), à la nécessité de garantir une stabilité dans l'affectation (juridiction, ressort, ville) rejoignent une préoccupation de qualité du service public qu'il faut apporter au justiciable. Comment gérer dans la durée ? Notamment s'agissant des directeurs de greffe ?

Une revalorisation du métier est à rechercher en faisant le constat que certains sont des spécialistes du juridictionnel et d'autres de la gestion. La hiérarchie intermédiaire doit être valorisée et professionnalisée.

Après avoir dressé ces constats, les membres du groupe ont évoqué les évolutions possibles et nécessaires.

**Le débat sur l'ordonnance de roulement** et ses effets au regard de la réalité de la vie dans les juridictions.

Pour le président de la juridiction, la souplesse du système permet d'adapter les moyens (souvent contraints) à l'activité. Pour le magistrat concerné, la courte durée de l'ordonnance de roulement, l'insuffisance des moyens, le rythme des affectations, ne créent pas les conditions d'un investissement professionnel satisfaisant, de la stabilité nécessaire, et d'une bonne gestion des compétences. Ils peuvent même remettre en cause le principe du juge naturel. Si la nomination par décret constitue une réelle garantie, elle est aussi source d'une rigidité parfois excessive.

**Le débat sur des évolutions possibles en matière de gouvernance**

- Nomination avec un avis conforme du CSM pour tous les magistrats.

- Formation des magistrats et spécialement des chefs de juridictions : bien que déjà refondue, elle doit être renforcée dans le sens d'un meilleur travail commun entre siège et parquet.
- Évaluation des magistrats : quelle évaluation pour les chefs de cour ?
- Place du greffe : comment associer les directeurs de greffe à la direction de la juridiction ?
- Pour les magistrats et les fonctionnaires : il n'existe pas, ou peu, de fiches de poste, notamment pour les chefs de service et les chefs de juridiction et de greffe. Elles sont à instaurer pour une meilleure adéquation des tâches.
- Plus généralement il faut redonner du sens aux fonctions et aux missions, par une gestion des ressources humaines respectueuse du dialogue social et des principes fondamentaux de l'organisation judiciaire. Une organisation plus thématique, par bloc de compétences, y contribuerait. La mise en place de pôles permettrait une animation plus transversale, et favoriserait l'élaboration de politiques de service ou de juridiction.
- Deux organes distincts permettraient de favoriser l'émergence d'une gouvernance interne plus partagée et transparente (un conseil de juridiction), et celle d'une communication extérieure plus ouverte (un conseil de justice).
- Rapport annuel d'activité : le groupe est favorable à la mise en place d'un tel document, à vocation mémorielle, qui constituerait une obligation pour les chefs de juridiction et de services spécialisés. Il serait utilisé notamment lors des passations de service.
- Audience de rentrée : la délivrance du message institutionnel est fondue dans un décorum désuet qui doit être révisé.
- Le CDAD, lieu naturel de dialogue, doit permettre de renforcer les partenariats (MJD, PAD,...).

Problématique de la gouvernance interne : si le système judiciaire français fixe les limites procédurales de l'action juridictionnelle, il reste une zone « grise » pour l'administration et l'organisation, dans laquelle le rôle des chefs de juridiction, du directeur de greffe, des vice-présidents de chambre ou responsables de pôle, magistrats coordonnateurs, n'est pas suffisamment clarifié. La GRH est de plus en plus difficile. Le positionnement de la hiérarchie intermédiaire (magistrats/fonctionnaires) est à repenser.

Faut-il recourir à un mode de « séparation des pouvoirs » (administration/juridictionnel) ? Auquel cas, des instances consultatives doivent valoriser les projets communs, les mettre en œuvre et organiser le fonctionnement des juridictions.

Observation consensuelle : il existe très peu d'organigrammes dans les juridictions. Les systématiser apporterait de la lisibilité interne.

Charge de travail : évocation d'un mode de contractualisation interne des charges de travail autour d'objectifs et de moyennes visant à objectiver la réalité de l'activité et adapter les affectations internes (existe dans certaines juridictions).

### La localisation des emplois de fonctionnaires

Les fonctionnaires aspirent à bénéficier de garanties de durée dans un poste et dans un lieu, et à une réelle limitation des vacances de postes, autrement que par le système des délégations. Si certaines correspondent aux souhaits des agents, d'autres les mettent en situation d'inconfort ou de souffrance. Le recours aux personnels placés soulage mais ne satisfait pas durablement.

Il est suggéré que des consultations soient organisées dans la phase de préparation des délégations et des propositions d'affectations, et que des concertations plus collectives (commissions restreintes, AG...) soient mise en oeuvre.

### Les assemblées générales et les commissions

Problématique : elles sont désertées, ne fonctionnent pas, pas de délais de communication, pas de majorité de blocage.

Les assemblées générales plénières n'ont pas de pouvoir de décision notamment pour éviter les mises en minorité entre magistrats et fonctionnaires et par souci d'efficacité dans la continuité du service.

Certains seraient favorables à une instance plus délibérative que consultative.

Comment peuvent-elles mieux contribuer au respect de l'indépendance du juge et du juge naturel, comment mieux y valoriser une politique de juridiction qui associe les objectifs de politiques civile et pénale ?  
L'avis sur l'ordonnance de roulement, doit-il être conforme ? Bloquant ?

### Un conseil de justice

Pour chaque TGI (TPI ?) un conseil de justice, composé de représentants de magistrats des juridictions et des partenaires du ressort, pourrait avoir pour objet d'exposer aux interlocuteurs externes les politiques de juridiction, et recueillir leurs attentes. Il n'aurait pas de pouvoir de décision et serait un lieu de communication et d'échange.

# 4-

## LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES PAR LE GROUPE DE TRAVAIL

**Monsieur Jean-François AGOSTINI**, IECF CFTC CPH Bordeaux section encadrement,

**Madame Soraya AMRANI-MEKKI**, professeur de droit processuel et membre de la CNCDH

**Madame Valérie AMAND**, chef de bureau du droit de l'organisation judiciaire à la direction des services judiciaires au ministère de la justice,

**Madame Véronique ANDRIOLLO**, sous-directrice des ressources humaines des greffes à la direction des services judiciaires au ministère de la justice,

**Monsieur Samuel APARISI**, Chef du bureau du droit processuel et du droit social à la direction des affaires civiles et du sceau au ministère de la Justice

**Monsieur Bernard AUGIER**, Vice-président du CPH de Lyon, membre du CSP

**Monsieur AURIC**, Président de l'association des conciliateurs de France

**Maître BARBIN**, président du conseil national des greffiers des tribunaux de commerce, greffier du tribunal de commerce de Nantes

**Madame BARTHELEMY**, DG du TI de Villejuif

**Madame Marie-Martine BERNARD** Juge de proximité au Tribunal de Police de Paris et représentante de l'Association nationale des juges de proximité

**Madame Sylvie BERNARDINI**, attachée au service de la gestion budgétaire (ministère des affaires sociales et de la santé)

**Monsieur Bertrand BINCTIN**, adjoint au maire du Havre en charge de la sécurité et de la prévention, vice-président du Forum Français pour la sécurité urbaine

**Monsieur Didier BOCCON-GIBOD**, premier avocat général à la Cour de cassation

**Monsieur Richard BOMETON**, Procureur général à la cour d'appel de Limoges, membre de la conférence des procureurs de la République

**Madame BOUSCANT**, présidente de chambre à la cour d'appel d'Amiens, présidente de la CNITAAT

**Madame Agnès BROUSSE**, responsable de la protection juridique des majeurs (UDAF),

**Monsieur Paul-André BRAUD**, adjoint au chef du bureau du droit de l'organisation judiciaire à la direction des services judiciaires au ministère de la justice,

**Monsieur Loïc CADIET**, Professeur de droit processuel à Paris 1

**Monsieur CAMUS**, sous-directeur de la statistique et des études au Secrétariat général du ministère de la justice

**Madame Carole CHAMPALAUNE**, directrice des affaires civiles et du sceau au ministère de la justice

**Monsieur COMBREXELLE**, directeur général du travail au ministère du travail

**Madame CORTEN**, magistrate néerlandaise de liaison

---

## Liste des personnes auditionnées par le groupe de travail

Monsieur Edouard COUTY, conseiller maître à la Cour des comptes

Monsieur CREUSAT, chef de bureau des dispositifs statistiques à la sous-direction de la statistique et des études au Secrétariat général du ministère de la justice

Monsieur Serge DAËL, Conseiller d'Etat honoraire, président de la Commission d'accès aux documents administratifs

Mme Lara DANGUY des DESERTS, Secrétaire générale de l'Association nationale des juges de l'application des peines (ANJAP) et VP de l'application des peines au TGI de Melun

Monsieur Arnaud DE BROCA de la FNATH

Monsieur Philippe DECOUAI, sous directeur de l'organisation et du fonctionnement des juridictions à la direction des services judiciaires au ministère de la justice,

Monsieur Jean-Marie DELARUE, contrôleur général des lieux de privation de liberté

Monsieur Jean-Paul DELEVOYE, ancien Médiateur de la République et actuel président du Conseil économique, social et environnemental

Monsieur Pierre DELMAS-GOYON, Premier président de la Cour d'appel d'Angers et président du groupe de travail « Juges du 21<sup>e</sup> siècle »

Madame Olivera DJUKIC, magistrat chargée de la coordination des juges départiteurs au TGI de BOBIGNY

Madame Renée DOLLA-VIAL, conciliateur de justice au TI Paris 7<sup>ème</sup>

Monsieur DRUMMEN, président de la Conférence générale des juges consulaires de France

Monsieur Dominique DUBOIS, Préfet de Région – Conseiller à la Cour des Comptes

Monsieur Bernard DUPONT, directeur général du CHU de Nancy

Madame Pascaline DUPRE-CAMUS, secrétaire confédéral, service juridique, membre du CSP

Monsieur Karim FELISSI, avocat au barreau et conseiller national de la FNATH

Monsieur François FELTZ, inspecteur général des services judiciaires, ministère de la justice

Monsieur Luc FERRAND, Chef de projet au secrétariat général du ministère de la Justice

Madame Thérèse FERRE, responsable de la diffusion au bureau des dispositifs statistiques à la sous-direction de la statistique et des études au Secrétariat général du ministère de la justice

Monsieur FONDARD, Président de l'UNAF

Monsieur Jean-Luc FORGET, Président de la Conférence des bâtonniers

Monsieur Pierre FOSSE, Président IFCP CFTC

Monsieur Francis FURST, Président Conseil Haguenau, CFTC (formateur)

Madame Simone GABORIAU, magistrat honoraire

Monsieur Jean-Pierre GABRIEL, responsable secteur juridique confédéral

---

## Liste des personnes auditionnées par le groupe de travail

Monsieur Robert GELLI, procureur de la République de Nanterre

Maître Catherine GLON, Avocat au Barreau de Rennes, membre du CNB

Monsieur Nicolas GODFROY, responsable du service juridique de l'association « Que choisir »

Monsieur Serge GUINCHARD, recteur d'académie et professeur émérite de l'université Panthéon-Assas (Paris 2)

Monsieur GOUTTE, Président de l'association nationale des membres des TASS et des contentieux techniques (ANTASS), assesseur au TASS de Créteil

Monsieur Stéphane HARDOUIN, directeur de l'ENG

Monsieur Jacques HEDERER, conseiller à la Cour de cassation, doyen de la section sécurité sociale de la deuxième chambre civile

Monsieur Patrick HENRIOT, substitut général à la CA Paris

Madame Marie-Pierre HOURCADE, Présidente de l'Association des magistrats de la jeunesse (conseiller Paris)

Monsieur Jean-Paul JEAN, Avocat général à la Cour de cassation

Monsieur Rémi JOSNIN, chargé d'études au bureau des dispositifs statistiques à la sous-direction de la statistique et des études au Secrétariat général du ministère de la justice

Monsieur Pierre JULIEN, conciliateur de justice à Toulouse

Monsieur Marc JUSTON, Président du TGI de Tarascon

Monsieur Pascal HAMON, Président de section à la CNITAAT

Monsieur Patrick KRIEF, magistrat au bureau des dispositifs statistiques à la sous-direction de la statistique et des études au Secrétariat général du ministère de la justice

Monsieur Alain LACABARATS, président de la chambre sociale de la Cour de cassation

Madame Christine LAZERGE, professeur de droit et présidente de la CNCDH

Monsieur LELIEVRE, président du tribunal de commerce de Nanterre, président de la commission déontologie du Conseil national des tribunaux de commerce

Madame Hélène LEMEUR, de l'UNAPEI pour le droit des personnes handicapées,

Mme Monique LOEW-DEVAL, Juge de proximité au Tribunal de Police de Paris et représentante de l'Association nationale des juges de proximité

Monsieur Véronique LOPEZ-RIVOIRE, responsable service juridique de la confédération FO

Monsieur Laurent LOYER, secrétaire confédéral, membre du CSP

Madame Véronique MALBEC, es-qualités de directrice des services judiciaires au ministère de la justice

Monsieur Michel MAILLARD, Président du comité prud'hommes du MEDEF

Monsieur MARCILLIERE, sous directeur de l'informatique et des télécommunications du secrétariat général au ministère de la justice

Monsieur Michel MARCUS, Magistrat mis à disposition par le ministère la justice, délégué général du Forum français pour la sécurité urbaine,

---

## Liste des personnes auditionnées par le groupe de travail

Monsieur **MAROT**, président de la conférence des présidents des TCI et président du TCI de Poitiers

Monsieur **MERLE**, Président du Conseil supérieur de la prud'homie

Madame **MONTPIERRE**, Vice-présidente (VP chargée des fonctions de JE au TGI de Créteil)

Monsieur **Richard MUSCATEL**, membre CSP Président section commerce CPH Paris

Maître **Franck NATALI**, Avocat au Barreau de l'Essonne, membre du CNB

Monsieur **Eric NEGRON**, Président du tribunal de grande instance de Lille, président du Conseil départemental de l'accès au droit du Nord

Monsieur **NOUVEL** de l'UNAPEI (Union nationale des amis et parents des personnes handicapées mentales)

Madame **Emilie PECQUEUR**, Présidente de l'Association nationale des juges d'instance (ANJI)

Monsieur **PEIX**, directeur de la contractualisation et des moyens à la CNAMTS

Madame **Sylvie PERDRIOLE** membre de l'IHEJ

Monsieur **Benoit PERICARD**, ancien directeur de l'ARS des Pays de Loire

Maître **Myriam PICOT**, avocate au barreau de Lyon, ancien bâtonnier et membre du CNB et en charge de l'accès au droit

Monsieur **David PIOLI**, responsable secteur droit de la famille et protection de l'enfant (AEMO)

Monsieur **Thierry PITOIS-ETIENNE**, chef de bureau du service de l'accès au droit et à la justice et de l'aide aux victimes (SADJAV) au ministère de la justice

Monsieur **Jacques POMAREDE**, conciliateur de justice à Toulouse

Monsieur **Didier PORTE**, secrétaire confédéral FO

Maître **Jean POURADIER DUTEIL**, vice-président de la conférence des greffiers des tribunaux de commerce, greffier du tribunal de commerce de Grenoble

Madame **Nathalie RECOULES**, sous-directrice de la performance et des méthodes à la direction des services judiciaires au ministère de la justice

Madame **RENAUDI**, de la Direction des opérations du régime de l'assurance maladie

Monsieur **Nicolas REVENU**, responsable domaine consommation

Monsieur **Hervé ROBERGE**, magistrat au bureau du droit processuel et du droit social à la direction des affaires civiles et du sceau,

Monsieur **Xavier RONSIN**, directeur de l'ENM

Madame **Christine ROSTAND**, présidente de chambre de la CA Paris, chargée de la coordination du pôle des chambres sociales

Madame **Valérie SAGANT**, chargé de mission auprès du secrétariat général

Madame **Sonia SAINGRAIN**, présidente de l'Association des greffiers en chef des tribunaux d'instance (AGECTI)

Monsieur **Jacques Frédéric SAUVAGE**, Vice-président du CPH de Paris

---

## Liste des personnes auditionnées par le groupe de travail

**Madame SAYN**, universitaire spécialiste des TASS

**Monsieur Dominique SCHAFFHAUSER**, représentant d'ATD Quart Monde

**Madame SERVERIN**, chercheur au CNRS, spécialiste de la justice prud'homale

**Madame Isabelle SHMELCK**, 1<sup>ER</sup> vice-présidente au TGI de Melun

**Madame TAILLEUR**, chef de projet à la Direction de la sécurité sociale au ministère des affaires sociales et de la santé

**Madame Agnès TEYSSIER d'ORFEUIL**, responsable de la mission d'animation du réseau et de coordination, à la direction générale des Finances Publiques.

**Madame Odile TIMBART**, adjointe fonctionnelle au sous-directeur de la statistique et des études au Secrétariat général du ministère de la justice

**Monsieur Jean-Luc VALLENS**, président de chambre à la CA Colmar

**Monsieur Claude VAUTIER**, Vice-président de l'ANTASS et assesseur du TASS d'Amiens

**Madame Martine VIALLET**, directrice départementale des Finances Publiques du département de l'Ain

**Monsieur Thierry VERHEYDE**, Président du TGI de Dunkerque

**Monsieur Emmanuel VIGNERON**, Géographe à l'Institut des Hautes études de développement et d'aménagement des territoires d'Europe

**Monsieur Marc YOLIN**, de la sous-direction de l'informatique et des télécommunications du secrétariat général au ministère de la justice

