

Décembre 2013

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

LES JURIDICTIONS DU XXI^e 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

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 :

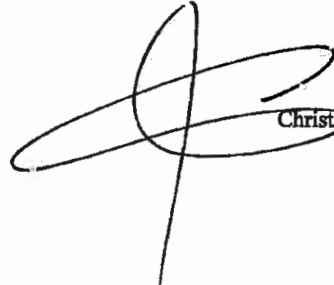
L'ouverture de la Justice sur la société rend nécessaire que les juridictions soient d'avantage en lien avec les citoyens et les acteurs locaux.

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^e 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^e 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.

Enfin, 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^e 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^e 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 désespéré 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^{ème} 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 génèrent 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'Ecole 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 siègera 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 siégera 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 décloisonner 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 amélioration 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^{er} 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 SYNTHÈSE DES MODULES DES 2, 3, 16 ET 17 AVRIL 2013

LA JURIDICTION DE PREMIÈRE 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'École 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. COMBREXELLES, 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'Île 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'homains (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 DECOUAIS, 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^e 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^{ème}

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^{ER} 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

Décembre 2013

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

Les juridictions du 21^{ème} siècle

Une institution qui, en améliorant qualité et proximité, s'adapte à l'attente des citoyens, et aux métiers de la Justice

Didier Marshall
Premier président de la cour d'appel de Montpellier

LES AVIS DES ORGANISATIONS SYNDICALES DE MAGISTRATS
ET DE FONCTIONNAIRES DE JUSTICE,

LA CONTRIBUTION DU CONSEIL NATIONAL DES BARREAUX

DOCUMENTS ANNEXES AU RAPPORT

Sommaire

AVIS DES ORGANISATIONS SYNDICALES DE MAGISTRATS ET DE FONCTIONNAIRES DE JUSTICE,

LA CONTRIBUTION DU CONSEIL NATIONAL DES BARREAUX

DOCUMENTS ANNEXES AU RAPPORT

- Carte des tribunaux d'instance : répartition des effectifs de fonctionnaires par tribunal d'instance (document de la DSJ)
- Carte des conseils de prud'hommes : répartition des effectifs de fonctionnaires par conseil de prud'hommes (document de la DSJ)
- Carte des régions administratives et des cours d'appel (document de la DSJ)
- Tableau de la population de chaque ressort de cour d'appel (document de la DSJ)
- Tableau de la population de chaque ressort de région administrative (document de la DSJ)
- Effectif des magistrats spécialisés par tribunal de grande instance (document de Didier Marshall)
- Synthèse des rapports de mission de contrôle de fonctionnement des tribunaux de commerce établie par l'Inspection générale des services judiciaires en septembre 2013
- Premiers éléments de synthèse sur la juridiction sociale. Document établi par Anne CARON-DEGLISE, membre du groupe de travail.

LES AVIS DES ORGANISATIONS SYNDICALES DE
MAGISTRATS ET DE FONCTIONNAIRES
DE JUSTICE,
LA CONTRIBUTION DU CONSEIL NATIONAL
DES BARREAUX

UNION SYNDICALE DES MAGISTRATS



UNION SYNDICALE DES MAGISTRATS

33, rue du Four 75006 PARIS

Tél. : 01 43 54 21 26

Fax : 01 43 29 96 20

E-mail : contact@union-syndicale-magistrats.org

Site: www.union-syndicale-magistrats.org

Paris, le 3 décembre 2013

L'Union Syndicale des Magistrats est le syndicat le plus représentatif des magistrats de l'ordre judiciaire (68,4% des voix aux élections professionnelles de 2013).

Elle s'interdit tout engagement politique et a pour objet d'assurer l'indépendance de la fonction judiciaire, garantie essentielle des droits et libertés du citoyen, de défendre les intérêts moraux et matériels des magistrats de l'ordre judiciaire et de contribuer au progrès du droit et des institutions judiciaires, afin de promouvoir une justice accessible, efficace et humaine.

Observations de l'Union syndicale des magistrats sur le projet de rapport du groupe de travail présidé par Didier Marshall, premier président de la cour d'appel de Montpellier, concernant « Les juridictions du XXI^{ème} siècle »

Par lettre du 4 février 2013, Mme la garde des Sceaux a confié à Didier Marshall, premier président de la cour d'appel de Montpellier, la mission de conduire les travaux d'un groupe de travail chargé de réfléchir sur l'organisation judiciaire, la démocratie interne aux juridictions et la communication avec leur environnement. Le groupe de travail, officiellement installé au début du mois de mars 2013, devait rendre ses conclusions pour le 30 juin 2013. L'ampleur de la tâche et le bon sens ont conduit à prolonger ce délai jusqu'au mois de décembre. Par ailleurs, les organisations syndicales ont dû suspendre leur participation aux travaux alors que la ministre avait proposé l'étude en CPE d'un projet de décret sur le fonctionnement des chambres détachées, anticipant ainsi sur les conclusions du groupe de travail et rendant la poursuite des travaux inutiles. Les

organisations syndicales ont repris leur participation au groupe après le retrait de ce texte.

Après 9 mois de travaux, un projet de rapport a été soumis à l'avis des organisations syndicales.

L'USM qui n'approuve pas, loin s'en faut, l'ensemble des propositions faites, entend présenter dans le présent document ses observations sur l'accès au droit et à la justice, l'organisation juridictionnelle, la gouvernance et la démocratie interne des juridictions et leur communication avec leur environnement.

Afin de faciliter l'appréhension par le lecteur de ces observations, elles sont présentées dans l'ordre et reprennent les titres du rapport.

I L'accès au droit et à la justice

A Améliorer l'accès au droit et à la justice (proposition 1)

1) Renforcer l'accès au droit (proposition 1.1)

L'USM est favorable à un renforcement des actions menées dans le cadre des conseils départementaux d'accès au droit. Mais elle s'interroge sur le bien-fondé de maintenir la politique d'accès au droit dans le giron judiciaire. La politique d'accès au droit repose actuellement sur les épaules des présidents des TGI. Cela les met souvent dans des postures délicates vis à vis des élus qui peuvent se retrouver poursuivis devant la juridiction correctionnelle, ce qui est loin d'être une hypothèse d'école.

Même en dehors de ces hypothèses, cela les place en position de demandeurs de fonds vis à vis des élus locaux ce qui est très inconfortable.

A un moment où la pénurie de magistrats conduit à recentrer le juge sur son cœur de métier, la question du transfert de cette action aux greffiers en chef doit être posée.

2 Solutions alternatives au règlement des conflits (proposition 1.2)

Tout ce qui favorise un rapprochement des positions des parties et garantit une solution durable au litige doit être favorisé. L'USM est évidemment favorable à un renforcement des modes alternatifs de règlement des conflits à la condition que l'accès au juge soit préservé.

Le développement de la médiation passe bien évidemment par une formation des avocats et des magistrats à ce processus de résolution des conflits. Les avocats doivent être formés à l'accompagnement de leurs clients dans le cadre des procédures négociées. Le barreau de Paris mais également de nombreux barreaux provinciaux se sont engagés dans cette voie et cette initiative va évidemment dans le bon sens.

L'état des finances publiques conduit à chercher d'autres solutions qu'une augmentation significative du budget de l'AJ pour relever les barèmes d'admission à l'AJ, assurer aux avocats une juste rémunération et financer le développement des procédures négociées.

Pour accroître le budget de l'AJ, la commission d'accès au droit du CNB a proposé la création d'un fonds de garantie à l'accès au droit qui serait alimenté par une dotation budgétaire de l'État d'au moins 50% du budget du fonds et par le produit d'une taxe sur certains actes juridiques.

La commission Darrois a considéré « qu'il était opportun de créer un régime d'indemnisation autonome des auxiliaires de justice, géré par les professionnels du droit, permettant de compléter la rétribution versée par l'État et d'améliorer la défense ». Elle a suggéré que « la contribution financière des professionnels du droit prenne la forme d'une taxe dont le produit serait affecté et qui serait susceptible de s'appliquer à toutes les professions qui exercent une activité juridique, à titre principal ou accessoire ».

De même, elle a préconisé une contribution des assureurs « qui pourrait consister en une augmentation du taux de la taxe spéciale sur les conventions d'assurance applicable aux contrats de protection juridique, actuellement de 9% ».

Le rapport du groupe de travail sur le juge du XXI^{ème} siècle préconise (proposition numéro 23) d'instaurer, à la charge des assureurs de protection juridique, un versement compensatoire correspondant à ce qu'ils doivent prendre en charge au titre des obligations qui leur sont imparties par l'article 2, dernier alinea, de la loi n°91-647 du 10 juillet 1991.

Ce rapport préconise également (proposition numéro 24) d'augmenter la taxe spéciale sur les conventions d'assurance, applicable aux contrats de protection juridique.

L'USM considère qu'il s'agit de choix politiques sur lesquels elle n'a pas à se prononcer.

3 L'accès à la justice (proposition 1.3)

Le rapport préconise que les procédures sans représentation obligatoire puissent être introduites dans les maisons de justice et du droit. Les MJD ne sont pas des palais de justice. Le justiciable doit pouvoir y obtenir toutes les informations utiles sur les modalités de saisine des juridictions et sur l'état d'avancement des procédures en cours. Toutefois, l'USM n'est pas favorable à ce que la saisine d'une juridiction puisse s'effectuer à partir d'une MJD.

4 L'accès à la justice et l'aide juridictionnelle (proposition 1.4)

L'état des finances publiques conduit à chercher d'autres solutions qu'une augmentation significative du budget de l'AJ .

L'assurance de protection juridique (APJ) est une piste intéressante. Elle est définie par l'article L 127-1 du code des assurances : « Est une opération d'APJ toute opération consistant, moyennant le paiement d'une prime ou d'une cotisation préalablement convenue, à prendre en charge les frais de procédure ou à fournir des services découlant de la couverture d'assurance, en cas de différend ou de litige opposant l'assuré à un tiers, en vue notamment de défendre ou représenter en demande l'assuré dans une procédure civile, pénale, administrative ou autre ou contre une réclamation dont il est l'objet ou d'obtenir réparation à l'amiable du dommage subi ».

La loi n°2007-210 du 19 février 2007 a réformé l'assurance de protection juridique (APJ) en affirmant le principe du libre choix de l'avocat par l'assuré et celui de la liberté de l'honoraire et en instituant le principe de subsidiarité de l'AJ.

Le demandeur à l'AJ doit déclarer la détention d'un contrat d'APJ au moment de sa demande. Toutefois le formulaire relatif à l'assureur PJ qui est remis au demandeur est général et ne permet pas de connaître l'objet de la demande et donc, pour l'assureur, de rechercher si le risque est couvert.

Cette réforme n'a pas eu la portée souhaitée. D'une part, parce que le champ des garanties souscrites est limité ,d'autre part, en raison du coût, de sorte que sont exclus ceux dont les ressources sont les plus faibles.

La chancellerie a réfléchi au cours des années 2010-2012 sur la possibilité de rendre obligatoire l'APJ.

Deux solutions étaient envisagées : soit la création d'un produit autonome, soit l'inclusion, dans des contrats déjà obligatoires (multirisque habitation, assurance de véhicules) de clauses permettant de prendre en charge de nouveaux contentieux.

La chancellerie a émis des réserves sur ce caractère obligatoire tant en droit qu'en opportunité:

D'une part, les assurances obligatoires sont, à de rares exceptions près (l'assurance dommages ouvrage, la garantie catastrophe naturelle dans les contrats d'assurance de biens), motivées par le risque que l'assuré fait peser sur la collectivité et dont il doit répondre. L'exemple topique est celui de l'assurance de véhicule. En matière de protection juridique, l'intérêt général ne peut être invoqué. Le risque, à savoir le coût du procès, est supporté par l'assuré lui-même. L'obligation d'assurance n'est donc pas juridiquement justifiée.

D'autre part, le public visé est celui qui bénéficie de l'aide juridictionnelle, or le coût de l'assurance de protection juridique est aujourd'hui dissuasif, eu égard à ses faibles ressources.

L'USM partage cette analyse.

Sans la rendre obligatoire, l'assurance de protection juridique constitue cependant une piste intéressante de réflexion afin de permettre l'accès de nos concitoyens à la justice et d'alléger les charges de l'aide juridictionnelle.

Dès 2010, en accord avec la chancellerie, les professionnels de l'assurance s'étaient engagés à mettre en œuvre 3 propositions : développer l'offre par un enrichissement des domaines couverts, mener une campagne de communication sur la protection juridique et améliorer la complémentarité entre l'aide juridictionnelle et la protection juridique.

À la suite de ces engagements, un dépliant a été diffusé au public dans les MJD et les tribunaux. Un nouveau formulaire destiné à être délivré par les bureaux d'AJ a été établi en collaboration avec les assureurs mais il n'a malheureusement pas été mis en œuvre.

40 % des ménages français détiennent une assurance de protection juridique. Cette garantie consiste à assister l'assuré dans la gestion du litige garanti et à prendre en charge, dans les limites des capitaux précisés au contrat, les frais et honoraires déboursés dans ce cadre.

Selon M. Bernard Cerveau, avocat au barreau de Paris et président d'honneur de l'Association internationale de l'assurance de protection juridique, les primes qui sont établies en fonction du contenu de la garantie vont de 30 à 60 €, pour les contrats d'entrée de gamme, à 140 et 260 €, pour les contrats hauts de gamme. L'intérêt de la protection juridique est de tenter de régler prioritairement le litige à l'amiable. Près de 80 % des 450 000 litiges traités annuellement par les assureurs de protection juridique sont réglés à l'amiable, ce qui outre, les questions de budget a une incidence sur la charge des juridictions. Les 80 000 procès pris en charge par l'assurance de protection juridique ressortent pour 25 % du droit de la consommation, 29 % du droit immobilier et 10 % du droit du travail. Le pénal ne représente que 6,2 % des litiges.

Ces chiffres ne sont pas en adéquation avec les contentieux majoritairement pris en charge par l'aide juridictionnelle qui portent à 43 % sur le contentieux pénal et 25 % sur le contentieux familial.

Une généralisation de l'assurance protection juridique pourrait consister dans la proposition faite par les assureurs d'intégrer ces garanties dans les contrats multirisques habitation détenus par plus de 90 % des ménages. Ces contrats comportent déjà la défense pénale et le recours suite à un accident. Il pourrait y être ajouté la proposition de la couverture des litiges relevant du divorce, du droit social et du travail, ainsi que des infractions pénales sauf celles qui sont inassurables car intentionnelles.

Le développement de l'assurance protection juridique permettrait également d'alléger les charges d'aide juridictionnelle dans le contentieux des baux d'habitation (5,3 millions hors taxes d'euros d'AJ), en matière d'assistance éducative (11,5 millions d'euros d'AJ) ou de contentieux pénal des mineurs (10 000 000 d'euros hors taxes d'AJ).

L'USM suggère que les bureaux d'aide juridictionnelle puissent accéder à un fichier centralisé de tous les contrats d'assurance en cours concernant la protection juridique afin de rendre plus efficace l'application de la règle de subsidiarité de l'AJ. Elle a suggéré également qu'il soit fait obligation aux

assureurs d'adresser chaque année à leurs assurés une attestation précisant l'étendue des garanties souscrites. Elle s'associe par conséquent à la proposition numéro de 23 du groupe de travail sur les juges du XXI ème siècle qui préconise de favoriser la subsidiarité de l'AJ par rapport à l'assurance de PJ en impartissant aux assureurs l'obligation d'envoyer annuellement à leurs assurés la liste précise des garanties qu'ils ont souscrites.

B Le guichet universel de greffe et le projet Portalis (proposition 2)

1 Le guichet universel de greffe (proposition 2.1)

L'USM ne peut qu'être favorable au développement d'un guichet universel de greffe au sein de chaque juridiction. Le justiciable pourra par l'intermédiaire de ces guichets universels de greffe, recevoir des informations sur les modalités de saisine des juridictions, introduire les procédures sans représentation obligatoire, suivre le déroulement des procédures en cours. L'USM considère toutefois que les guichets universels de greffe doivent être installés dans chaque juridiction mais non dans les maisons de justice et du droit. En tout état de cause, la pénurie des fonctionnaires ne permet pas en l'état d'affecter un greffier dans chaque maison de justice et du droit.

2 La transmission aux justiciables d'informations dématérialisées

Le rapport préconise de permettre aux parties qui le souhaitent de recevoir par voie électronique les avis et notifications les concernant. Une partie pourrait donner à la juridiction saisie d'un litige la concernant son adresse Internet, en précisant qu'elle souhaite que tous avis et notifications lui soient désormais uniquement adressés par cette voie.

L'USM y est favorable sous le bénéfice de ces observations :

D'une part, la nature des jugements dépend des modalités de délivrance des convocations, d'autre part les notifications font courir les délais de recours. Les modalités de délivrance de ces actes doivent par conséquent permettre d'établir avec certitude leur réception par l'intéressé et la date de celle-ci. Ce n'est qu'à cette condition et sous cette réserve que cette proposition doit être approuvée.

C La place du greffe et du barreau (proposition 3)

1 La place du greffe

Le renforcement de la place du greffe (proposition 3.1)

Le rapport préconise d'engager une réflexion sur l'exécution des décisions civiles et la création d'un service de l'exécution des décisions civiles au sein du greffe.

L'USM est favorable à cette réflexion.

Au sein de la chaîne pénale, le rapport préconise de faire assurer une fonction de coordination technique par le greffe sous la responsabilité d'un greffier en chef.

Cette proposition est floue et n'a pas fait l'objet d'un véritable débat au sein du groupe. L'USM ne peut se prononcer en l'état sur sa pertinence.

La situation hiérarchique des directeurs de greffe (proposition 3.2)

Le rapport préconise 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.

L'USM est d'accord pour participer à une telle réflexion.

2 La place des barreaux

L'association des barreaux au fonctionnement des juridictions (proposition 3.3.1)

S'il est légitime que les barreaux soient largement consultés sur le fonctionnement des juridictions, l'USM n'est pas favorable à la création des conseils départementaux et régionaux de justice pour les motifs qu'elle développera au chapitre concernant ces institutions.

Les attachés de justice (proposition 3.3.2)

Le rapport préconise 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.

Plutôt que des recrutements temporaires de jeunes juristes ou de nouveaux titulaires du CAPA qui, pour des raisons diverses, différeraient leur entrée dans leurs professions, l'USM considère qu'il convient de créer un véritable corps d'assistants, pérenne dans ses fonctions.

En matière civile, ils pourraient jouer un rôle intéressant dans la préparation des dossiers avant l'audience, notamment dans les chambres qui traitent de dossiers complexes comme les chambres traitant de la construction, de la copropriété, de droit immobilier, de droit international, de droit des brevets ou de la propriété littéraire et artistique (exemples non exhaustifs). Ils pourraient dans les dossiers complexes identifier les problèmes juridiques et effectuer les recherches avant l'audience, établir le rapport écrit sous le contrôle du magistrat. Ce rapport serait diffusé aux avocats suffisamment avant l'audience afin de leur permettre de cibler leurs observations. En cours de délibéré, des notes pourraient leur être demandées sur des points de droit précis.

En dehors des recherches juridiques, ils pourraient préparer les dossiers, par exemple en matière de pension alimentaire, en recensant les ressources et les charges des parties, ou en matière de réparations locatives en recensant les demandes et les pièces justificatives afférentes à chacune d'elles.

En matière pénale, ils pourraient aider le président d'audience dans la préparation des dossiers les plus complexes et les plus lourds et effectuer des recherches juridiques avant et après l'audience.

II Une juridiction de première instance unifiée

A Le tribunal de première instance (proposition 4)

1) Un tribunal de première instance unifiée (proposition 4.1)

Le rapport propose un tribunal de première instance unifié, connaissant de l'ensemble des contentieux civils, familiaux, commerciaux, sociaux, pénaux et de proximité, disposant d'un greffe unique relevant du ministère de la justice et composé de 7 tribunaux, constituant autant de formations juridictionnelles spécialisées :

-le tribunal de proximité

-le tribunal civil

-le tribunal familial

-le tribunal de l'enfance

-le tribunal pénal

-le tribunal commercial

-le tribunal social.

Les arguments avancés sont au nombre de 5:

-un renforcement de la lisibilité et de l'accessibilité pour le citoyen,

-des blocs de compétences cohérents rendant l'institution judiciaire plus efficace,

-une proximité au profit des personnes isolées fragiles ou en difficulté,

-une spécialisation,

-une coordination dynamique des tribunaux spécialisés.

Position de l'USM

L'USM est favorable à l'organisation des juridictions par chambres ou par pôles ce qui permet une spécialisation des juges, une efficacité, une sûreté et une rapidité plus grandes dans la prise de décision. Cette organisation se retrouve d'ailleurs actuellement dans pratiquement tous les TGI. Pour autant, elle n'est pas favorable à une juridiction unifiée absorbant les actuels TGI et TI, pour les motifs qu'elle développera plus loin. Le principal argument invoqué pour justifier cette évolution, à savoir l'illisibilité de l'architecture judiciaire actuelle pour nos concitoyens, doit être relativisé. D'une part, les compétences des tribunaux d'instance et des conseils de prud'hommes sont généralement correctement identifiées par nos concitoyens, d'autre part et surtout la faiblesse du contentieux sur la compétence démontre que la coexistence des TGI et TI ne pose pas réellement difficultés. Par ailleurs, si l'USM est favorable à un

échevinage du tribunal de commerce et du conseil de prud'hommes pour répondre aux problématiques qui seront analysées plus loin, leur absorption dans une juridiction de première instance unifiée se heurtera à des résistances culturelles et à des obstacles, notamment en termes de moyens humains et matériels, difficilement surmontables alors même que le ministère se borne depuis des années à gérer la pénurie sans avoir l'ambition de donner aux juridictions les moyens d'assumer leurs missions.

2 La coordination des tribunaux spécialisés (proposition 4. 2)

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 une garantie de stabilité fonctionnelle.

Position de l'USM

Le pré-rapport prévoyait que chacun des tribunaux spécialisés composant le tribunal de première instance serait administré par un magistrat président bénéficiant d'une pérennité dans l'exercice de ses fonctions. Le président du tribunal spécialisé serait chargé de mettre en oeuvre les objectifs quantitatifs et qualitatifs impartis au tribunal par le président du TPI. Il disposerait pour cela des moyens humains, matériels, techniques et immobiliers dévolus par le chef du TPI. Il rendrait compte de sa gestion dans un rapport annuel d'activités.

Le pré-rapport prévoyait qu'il serait désigné, pour une durée de 2 années, par le président du TPI, après avis du conseil de juridiction et des assemblées générales compétentes.

L'USM avait fait valoir que cette organisation aboutissait à une concentration très importante des pouvoirs entre les mains du président du TPI. En effet c'est lui qui :

- fixait les objectif quantitatifs et qualitatifs impartis aux tribunaux spécialisés,
- répartissait les moyens humains, matériels, techniques et immobiliers des tribunaux ,

-désignait les présidents des tribunaux pour un délai de 2 ans, renouvelable 2 fois,

-administrait la juridiction de première instance avec le procureur de la République.

L'USM avait observé que cette concentration des pouvoirs entre les mains d'une seule personne n'était pas propice à l'épanouissement d'une véritable démocratie dans le fonctionnement de la juridiction. Elle avait suggéré d'une part, des améliorations dans le fonctionnement des assemblées générales afin de constituer un véritable contre-pouvoir et de permettre l'expression de la volonté générale, d'autre part une nomination sur un poste statutaire garantissant une véritable indépendance juridictionnelle et une pérennité dans les fonctions.

Les critiques émises par l'USM ont été partiellement entendues puisque le président du tribunal spécialisé sera nommé non plus sur le choix discrétionnaire du président du TPI mais sur la proposition des magistrats composant le tribunal spécialisé, cette proposition liant le choix du président.

L'USM considère néanmoins que ces modalités de nomination ne sont pas satisfaisantes. En outre, la limitation de cette désignation à la seule durée de 2 ans fragilisera considérablement les magistrats ainsi nommés dont le renouvellement sera subordonné à l'atteinte des objectifs quantitatifs impartis. Il est à craindre que les présidents de tribunaux spécialisés qui privilégieront la qualité des décisions rendues et ne sacrifieront pas au sacro-saint productivisme judiciaire ne seront pas renouvelés dans leurs fonctions à l'issue du délai de 2 ans. L'USM ne partage absolument pas les arguments développés dans le rapport selon lesquels sont ainsi garanties la stabilité et la durée de l'exercice des fonctions de président du tribunal spécialisé. Ces fonctions doivent être identifiées et faire l'objet d'un profil de poste diffusé à l'ensemble du corps, ce qui permettra aux magistrats de présenter leur candidature en fonction de leur cursus, leurs compétences et leurs centres d'intérêt. Dans le cadre de la réforme du statut de la magistrature, l'USM a sollicité que l'ensemble des magistrats du siège soient nommés sur proposition du Conseil supérieur de la magistrature. Dans l'attente de cette évolution, l'USM souhaite que les présidents des tribunaux spécialisés soient nommés, après avis de la formation du siège du Conseil supérieur de la magistrature sur proposition du garde des Sceaux. Compte tenu de la charge d'administration et des responsabilités qu'imposent ces fonctions, l'USM considère que ces postes devraient être classés en B bis.

3 Le parquet du tribunal de première instance (proposition 4. 3)

Le tribunal de première instance comportera un parquet unique qui exercera le ministère public en toute matière conformément aux règles procédurales applicables. Si la taille du tribunal le justifie et si les moyens le permettent, les services du parquet seront intégrés au sein des tribunaux spécialisés pour lui permettre d'occuper toute sa place procédurale.

Cette proposition n'appelle pas d'observations particulières .

4 L'administration du tribunal de première instance (proposition 4. 4)

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.

Cette proposition n'appelle pas d'observations particulières.

B) Les tribunaux spécialisés

1)Le tribunal de proximité (proposition 5)

Il sera compétent dans les contentieux civils de la vie quotidienne (logement, consommation, voisinage, contentieux civils portant sur un principal inférieur à 10 000 €). Il connaîtra de l'exécution mobilière, des tutelles pour les majeurs et des hospitalisations sous contrainte. Il sera déchargé du départage prud'homal et du contentieux électoral professionnel au profit de la juridiction sociale, du jugement des contraventions au profit de la

juridiction pénale. Il participera à l'administration des structures d'accès au droit situées dans son ressort (proposition 5.1)

Chaque tribunal de première instance comportera un seul tribunal de proximité dont la compétence sera le plus souvent départementale mais ce tribunal de proximité comportera autant de ressorts qu'il y a actuellement de tribunaux d'instance (proposition 5.2).

Chaque juge de proximité sera nommé par décret dans le ressort du tribunal de proximité si ce tribunal ne comporte pas de section et dans le ressort d'une section si le tribunal de proximité en comporte plusieurs (proposition 5.3).

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 5.4).

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 (proposition 5.5).

Position de l'USM

Au début des travaux, le modèle proposé était celui d'un tribunal de première instance situé au niveau départemental et regroupant, dans sa conception la moins ambitieuse, les actuels tribunaux de grande instance et tribunaux d'instance. Les avantages invoqués étaient :

- une gouvernance unique,
- la mutualisation des effectifs des magistrats et fonctionnaires permettant au chef de juridiction de les utiliser au mieux sans se heurter à la rigidité des textes actuels limitant les délégations,
- la spécialisation des magistrats avec une organisation par pôles du TPI, permettant une meilleure compétence et une plus grande rapidité dans le traitement des contentieux.

L'USM avait pris position pour le maintien de 2 juridictions autonomes pour les raisons suivantes :

- les blessures de la carte judiciaire n'étaient pas refermées et il convenait de marquer une pause avant de bouleverser à nouveau le paysage judiciaire,
- le tribunal d'instance était bien ancré dans le terroir français et constituait une véritable justice de proximité avec un savoir-faire et une expérience des juges d'instance qu'il convenait de préserver,
- les citoyens étaient attachés à cette justice de proximité,
- la mutualisation des moyens invoqués pour justifier le TPI, qui repose sur le postulat qu'il existe encore des sureffectifs dans certains services, était un leurre dans la mesure où l'ensemble des juridictions était sinistré sur le plan des effectifs aussi bien en magistrats qu'en fonctionnaires,
- la création d'un TPI départemental avec le maintien des sites judiciaires dans les TGI et les TI portait atteinte au principe de l'inamovibilité des juges qui est la garantie de leur indépendance juridictionnelle. Ceux-ci auraient pu en effet être affectés au gré du chef de juridiction dans des sites situés souvent à plus de 100 km du chef-lieu du département.

Ces critiques ont été partiellement entendues et le modèle proposé prévoit notamment la nomination du juge de proximité dans le ressort de la section à laquelle il est affecté.

L'USM demeure néanmoins favorable à une dualité de juridiction :

- une juridiction spécialisée pour les contentieux importants et complexes
- une juridiction de proximité pour les affaires de la vie quotidienne.

Cette organisation duale se retrouve dans de nombreux pays en Europe et correspond à un besoin des citoyens.

Malgré la pénurie des effectifs et le renforcement de leur charge, les tribunaux d'instance sont les juridictions qui fonctionnent le mieux (cf les chiffres le clé pour la justice). Il s'agit de la juridiction de proximité par excellence. Les magistrats et les fonctionnaires qui y exercent ont acquis un véritable savoir-faire et une culture particulière au service d'une justice proche du justiciable.

La dualité de juridiction constitue le frein nécessaire à l'assèchement des actuels tribunaux d'instance. En effet la nomination des fonctionnaires dans une section correspondant à un ancien tribunal d'instance ne garantira nullement son affectation à la juridiction de proximité puisque dans le modèle proposé, il

pourra aussi bien être affecté au tribunal social, au tribunal pénal, au tribunal familial dont les activités pourront être délocalisées au sein de la section. En outre, au siège de la juridiction de première instance, les fonctionnaires seront affectés à celle-ci et non spécialement à la juridiction de proximité. La mutualisation des effectifs des greffes ne garantira ni la stabilité des fonctionnaires au sein du tribunal de proximité ni le maintien de leur savoir-faire spécifique. Inclus dans le vivier de la juridiction, ils constitueront la variable d'ajustement en cas de vacances de postes ou de réduction des effectifs, au détriment de la rapidité et de la qualité des services spécialement attendues de la justice de proximité.

L'USM est favorable non seulement au maintien mais à un renforcement des compétences de cette juridiction. Outre ces contentieux actuels (baux d'habitation, litiges de voisinage, crédit à la consommation, tutelle des majeurs), il lui paraît cohérent que lui soient confiés les tutelles des mineurs qui nécessitent un traitement de proximité, le contentieux de l'exécution mobilière. Les soins sans consentement doivent, comme les mesures de protection des majeurs, être rattachés au tribunal d'instance d'autant que les audiences, suivant le projet de loi en cours, devront en principe se tenir dans les hôpitaux qui sont disséminés un peu partout sur le territoire.

S'agissant des mesures après divorce et des procédures concernant les enfants naturels, la question peut être posée de leur transfert éventuel au tribunal d'instance. Toutefois cette solution aurait l'inconvénient d'éclater le contentieux des affaires familiales alors que l'effort, depuis ces dernières années, a consisté au contraire à créer un pôle de la famille avec des magistrats spécialisés pour garantir l'efficacité, la rapidité et la sûreté de la décision. L'USM émet donc des réserves quant au transfert de ce type de contentieux au profit du tribunal de proximité.

L'USM considère que les contraventions doivent être jugées au tribunal le plus proche du domicile du contrevenant et doivent demeurer de la compétence du tribunal d'instance.

S'agissant du départage prud'homal et du contentieux des élections professionnelles, l'USM n'est pas opposée à leur transfert au tribunal social si celui-ci est créé et écheviné.

Les transferts de compétences opérées devraient conduire à renforcer les effectifs et l'autonomie des actuels tribunaux d'instance. L'objectif est d'atteindre des juridictions comportant au moins 3 magistrats, ce qui permettrait d'éviter qu'un même magistrat traite une procédure de tutelle des majeurs et une procédure de soins son consentement concernant le même justiciable.

Les tribunaux d'instance pourraient être rebaptisés tribunaux de proximité pour une meilleure reconnaissance par nos concitoyens.

2) Le tribunal de la famille (proposition 6)

L'USM partage le constat que la justice familiale ne répond pas bien à l'attente des citoyens. Elle en attribue la cause principale à la surcharge des juges aux affaires familiales auxquels on impose, pour évacuer les stocks dans un délai raisonnable, des cadences infernales. Dans un domaine où l'accueil et l'écoute sont essentiels, les moyens font cruellement défaut. C'est un truisme de dire que le fait pour le juge aux affaires familiales de consacrer davantage de temps à l'écoute des époux lui permettrait de mieux détecter les points d'achoppement des conventions dans les divorces par consentement mutuel et de mieux appréhender les situations dans les autres procédures. Pour autant, il est très réducteur d'imputer seulement au fonctionnement actuel des services des affaires familiales les procédures d'assistance éducative ouvertes après un divorce, la circonstance que de plus en plus d'enfants voient peu l'un de leurs parents, ou les nombreuses pensions alimentaires impayées. Il existe évidemment bien d'autres facteurs socio-économiques qui expliquent ces dérives.

L'avant-projet prévoyait que le tribunal familial regrouperait les contentieux qui, en matière civile et pénale, relevaient du droit de la famille et de l'enfance, ainsi que les procédures de tutelle des mineurs, les procédures d'assistance éducative, les procédures relatives à la délinquance des mineurs. Il devait regrouper les juges aux affaires familiales, les juges des enfants, le parquet des mineurs et si la taille de la juridiction le permettait, les juges statuant en matière familiale pénale.

L'USM avait fait valoir qu'elle était favorable au retour des tutelles des mineurs vers le tribunal d'instance mais qu'elle était opposée au regroupement dans un même tribunal et sous la présidence d'un seul magistrat des affaires familiales et

des affaires qui relevaient des juges des enfants (assistance éducative et mineurs délinquants).

Il s'agit en effet de contentieux distincts et spécifiques, nécessitant l'organisation de partenariats différents. La compétence des juges aux affaires familiales d'une part et celle des juges des enfants d'autre part sont relativement bien identifiées par nos concitoyens. Si bien sûr, il existe des points de rencontre et si une articulation peut s'avérer nécessaire dans certains dossiers, il importe que la dualité de ces fonctions reste lisible aux yeux du public.

L'USM avait fait savoir qu'elle n'était pas davantage favorable au regroupement des affaires relevant du droit pénal de la famille au sein du tribunal de la famille. En effet, d'une part dans de nombreuses juridictions, il n'existe pas une masse de dossiers suffisante pour justifier un tel regroupement, d'autre part le droit pénal de la famille n'exige pas une spécialisation telle que les décisions doivent être rendues par 3 magistrats spécialisés dans ce domaine. Il apparaît plus cohérent de faire traiter ces affaires par les juridictions correctionnelles habituelles au sein desquelles pourrait siéger, pour des audiences spécifiques, un juge aux affaires familiales.

Les critiques de l'USM (qui n'était pas la seule à s'opposer sur ce point) ont été entendues. Le projet a abandonné le regroupement de l'assistance éducative et de l'enfance délinquante au sein du tribunal familial et a prévu la création d'un tribunal de l'enfance.

Le projet ne reprend pas non plus le regroupement des affaires familiales pénales au sein du tribunal familial.

La proposition 6.1 prévoit que le tribunal de la famille regroupera les contentieux actuellement confiés au juge des affaires familiales et relatifs à l'état des personnes.

Il connaîtra du contentieux de la nationalité, des nullités du mariage, 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 déclarations judiciaires d'abandon, des procédures de retrait et de restitution de l'autorité parentale.

Position de l'USM

Le bloc des compétences ainsi définies apparaît cohérent et l'USM est satisfaite de la prise en compte de ses observations.

La proposition 6. 2 prévoit que 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 3 juridictions spécialisées concernées, 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.

Position de l'USM

L'USM considère que la prise en charge de ces situations familiales doit faire l'objet d'une réflexion au niveau national et qu'un cadre doit être établi pour unifier le traitement de ces procédures sur le territoire national. Ce cadre pourrait ensuite être décliné et adapté au sein de chaque juridiction.

Le rapport prévoit que 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 (Proposition 6.3).

Position de l'USM

Il est pour le moins contradictoire de faire le constat que les dysfonctionnements du service des affaires familiales (au nombre desquels les instances modificatives de résidence ou de pensions alimentaires peu de temps après le prononcé d'un divorce par consentement mutuel) proviennent principalement d'une logique de gestion des flux qui ne permet pas au juge de

consacrer un temps suffisant à chaque dossier et de préconiser d'ôter au juge tout contrôle sur les conventions conclues avec l'assistance d'un avocat.

Les constats posés confortent l'USM dans son opposition à la présente proposition et à celle faite dans le cadre du groupe de travail sur le juge du XXI^e siècle de transférer les divorces par consentement mutuel au greffier juridictionnel pour une homologation des conventions passées par acte d'avocat. Le juge est le tiers neutre qui doit, après avoir écouté les parties, vérifier la réalité de leur consentement et l'équilibre des conventions par lesquelles ils règlent la liquidation de leurs intérêts matrimoniaux.

3) Le tribunal de l'enfance

La proposition 7. 1 prévoit que le tribunal de l'enfance regroupera les juges des enfants connaissant des contentieux civil et pénal des mineurs.

La proposition 7. 2 reprend les modalités de gestion des procédures familiales complexes déjà exposées dans la proposition 6. 2.

Position de l'USM

La spécificité de la juridiction pour mineurs justifie qu'elle constitue à elle seule un tribunal spécialisé. L'USM se félicite que les arguments qu'elle partageait avec d'autres aient été entendus. S'agissant de la proposition 7.2, l'USM reprend les observations qu'elle a développées pour la proposition 6. 2

4) 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 la détention, devenu juge des libertés lui sera rattaché (proposition 8).

Position de l'USM

L'USM comprend la logique de cette construction, elle observe toutefois que le contentieux relevant du JLD étrangers porte massivement sur la régularité des conditions d'interpellation et donc sur des dispositions de procédure pénale.

Comme elle l'a soutenu dans le groupe de travail sur « le juge du XXI ème siècle », elle est favorable à une modification statutaire incluant le JLD au nombre des fonctions spécialisées. L'USM considère que la fonction de JLD doit être professionnalisée et revalorisée. Pour lui redonner sens et intérêt, elle ne doit pas être éclatée entre de trop nombreux magistrats. Elle doit au contraire être organisée selon une logique de service. L'organisation de ce service devra tenir compte:

- de la durée hebdomadaire de travail effectif qui ne peut excéder 48 heures au cours d'une même semaine et 44 heures en moyenne sur une période quelconque de 12 semaines consécutives,

- du repos hebdomadaire, comprenant en principe le dimanche qui ne peut être inférieur à 35 heures,

- de la durée quotidienne de travail qui ne peut excéder 10 heures avec une amplitude maximale de 12 heures et un repos minimum quotidien de 11 heures.

Au besoin plusieurs JLD devront être nommés par juridiction, leurs services pouvant le cas échéant être complétés par une activité annexe compatible avec les sujétions de leur charge. En contrepartie de la disponibilité importante requise de ces magistrats, leur prime de fonctions devra être augmentée dans des proportions notables. La nomination par décret aura pour conséquence que ne postuleront à cette fonction que les magistrats intéressés par celle-ci et qui en accepteront les contraintes. Ces fonctions sont particulièrement usantes de sorte que la chancellerie devrait s'engager à satisfaire en priorité les demandes de changement de fonction des JLD à l'expiration d'un délai de 2 ou 3 ans.

5) Le tribunal pénal

a) Compétence et composition

Ce tribunal connaîtra de l'ensemble des procédures pénales mises en oeuvre lors de la poursuite et du jugement des faits délictuels et contraventionnels, et lors de la mise à l'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, des juges statuant en matière délictuelle et contraventionnelle, des juges de

l'application des peines. Les juges des enfants, partie intégrante du tribunal de l'enfance, seront associés aux politiques pénales des juridictions mises en place (proposition 9. 1).

Position de l'USM

Le regroupement des juges pénalistes au sein d'un même tribunal ou d'un même pôle repose sur le but louable de mieux articuler l'intervention des différents acteurs de la chaîne pénale. L'USM est favorable à cette organisation par pôle y compris en matière pénale.

Toutefois, ainsi qu'il a été dit plus haut, l'USM considère que les contraventions doivent être jugées au tribunal le plus proche du domicile du contrevenant et doivent demeurer de la compétence du tribunal d'instance.

Le statut actuel du juge de la liberté et de la détention n'est pas satisfaisant. L'affectation dans cette fonction par le président de la juridiction ne garantit ni une indépendance réelle ni le respect du principe du juge naturel auquel l'USM est attachée. Il convient de faire de cette fonction une fonction spécialisée avec une nomination par décret garantissant une véritable indépendance et une pérennité dans l'exercice de ces fonctions qui connaîtront ainsi un regain d'intérêt. Le service du JLD doit être organisé selon une logique de service. Il peut certes être envisagé de le rattacher au pôle pénal . L'USM s'interroge néanmoins sur l'opportunité d'en faire un service autonome.

b) Une nouvelle qualification pour certaines infractions

La proposition 9. 2 prévoit qu'une réflexion devra être engagée sur le traitement de certains contentieux, notamment en matière de sécurité routière, pour lesquels 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. 2)

Position de l'USM

En matière de contentieux routier, l'USM a bien conscience de la masse que représentent les infractions liées au contentieux routiers (atteintes involontaires à l'intégrité physique, conduite sous l'empire de l'état alcoolique, conduite sous l'emprise de stupéfiants, conduite sans permis ou avec un permis invalidé par perte de points, défaut d'assurance, etc.).

L'USM note qu'une contraventionnalisation pourrait être envisagée s'agissant des défauts d'assurance (délict qui était jusqu'à 2004 une contravention de 5ème classe) et des blessures involontaires entraînant une faible incapacité totale de travail sans violation manifestement délibérée d'une obligation de prudence ou de sécurité.

Néanmoins, la lutte contre la violence routière est au cœur des politiques publiques et, hormis les contraventions de petit excès de vitesse, fait l'objet d'un consensus social massif.

Un bon nombre de délits routiers, dont celui de conduite sous l'empire d'un état alcoolique, quelle que ce soit la réalité de son mode de poursuite actuel, peut difficilement être, d'un point de vue symbolique, contraventionnalisé.

Une telle proposition, qui se fonde sur le seul souci de gérer les flux, ne peut être encouragée.

L'Union Syndicale des Magistrats considère, afin de concilier les nécessités d'une politique publique affichant une volonté répressive avec les capacités de gestion des juridictions, qu'il faut privilégier les réformes de nature procédurale.

Ainsi, une extension de la transaction pénale, déjà préconisée par la commission Guinchard, est tout à fait envisageable.

Cette transaction serait possible dans tous les contentieux dans lesquelles l'administration intervient d'ores et déjà. C'est le cas du contentieux routier.

Il pourrait être ainsi envisagé que l'intervention du préfet, dans le cadre du prononcé d'une mesure de suspension, soit complétée par une proposition d'amende transactionnelle (émanant de l'administration chargée du contentieux et sous le contrôle du parquet) et dont le paiement par le mis en cause éteindrait l'action publique. En cas de non-paiement ou de refus de la transaction, ou selon les cas d'espèce, le procureur exercerait les poursuites.

Cette transaction apparaîtrait sur le relevé du permis de conduire, ce qui permettrait de ne l'appliquer qu'aux primo-délinquants.

Si un individu qui avait l'objet d'une transaction devait récidiver, le procureur pourrait le poursuivre en joignant à la procédure le relevé intégral du permis caractérisant cette réitération. On est assez proche du cas d'une poursuite de conduite en état alcoolique (CEA) qui aura donné lieu à composition pénale, laquelle ne peut pas servir de premier terme en cas de récidive.

Il y a lieu de rappeler que la constitutionnalité de ce type de transaction, de nature délictuelle, a fait l'objet d'un examen par le Conseil d'Etat, dans le cadre d'une réforme du Code de l'environnement. Après une invalidation, (CE 30 juin 2006), le dispositif a été modifié pour répondre aux réserves du Conseil.

Il s'applique désormais, y compris pour des délits punis jusqu'à 2 ans d'emprisonnement, ce qui est le cas de la CEA.

Sous le bénéfice de ces observations, l'USM s'associera à toute réflexion visant à rationaliser le traitement de certaines infractions pénales en étendant le champ des amendes forfaitaires et le champ d'application des transactions des administrations soumises à l'homologation du procureur de la République.

c) La place du ministère public

La proposition 9. 3 prévoit que le ministère public sera associé, dans son champ de compétence, à l'organisation du tribunal pénal avec le magistrat coordonnateur.

Position de l'USM

Au stade de l'avant-projet, l'USM, attachée à l'unité du corps, s'était inquiétée de l'absence de précision quant à la place du parquet au sein des tribunaux spécialisés et plus spécialement du tribunal pénal.

Elle se félicite que ses observations aient été entendues.

Au sein du pôle pénal, les magistrats du siège et du parquet ont vocation à exercer leurs prérogatives respectives en application des dispositions du code de l'organisation judiciaire et du code de procédure pénale. L'organisation de ce pôle requiert à l'évidence une collaboration entre le siège et le parquet.

6) Le tribunal commercial

Le constat

La juridiction consulaire est apparue au XVI^e siècle. C'est une juridiction d'exception composée de juges élus parmi les commerçants et qui exercent leurs fonctions à titre bénévole. La spécificité de l'activité commerciale, la nécessaire connaissance des milieux économiques, des techniques et des pratiques commerciales, alliées à la rapidité des décisions, sont traditionnellement invoquées pour justifier le recours à des juges consulaires.

Ce modèle français est unique dans les pays occidentaux.

Les griefs qui lui ont été traditionnellement adressés résident principalement dans une insuffisance de formation juridique des juges consulaires et dans une méconnaissance des règles garantissant l'impartialité des juridictions.

La volonté de réformer le tribunal de commerce n'est pas nouvelle.

Déjà, en 1998, le rapport fait au nom de la commission d'enquête sur l'activité et le fonctionnement des tribunaux de commerce par François Colcombet, député de l'Allier et conseiller à la cour de cassation en disponibilité et par Arnaud de Montebourg dénonçait le nombre élevé des tribunaux de commerce, la formation insuffisante des juges et leur proximité avec les milieux économiques. Il préconisait d'unifier la juridiction commerciale en généralisant l'échevinage qui existe en Alsace Moselle et de spécialiser un tribunal par département, notamment en matière de procédure collective.

Le nombre des juridictions consulaires a été réduit à 135 et la formation continue des juges est aujourd'hui assurée par l'Ecole nationale de la

magistrature. Malgré ces améliorations, les mêmes reproches continuent d'être formulés à l'encontre de la justice consulaire.

Actuellement environ 70 % des contentieux commerciaux échappent aux juridictions consulaires. L'arbitrage est le mode le plus répandu de résolution des conflits en matière commerciale. Il faut donc réfléchir à la manière de rendre la justice commerciale plus compétitive.

Si dans les juridictions importantes, la formation juridique des juges consulaires est souvent de qualité, il en va différemment dans certains tribunaux de petite et moyenne importance où les jugements sont de qualité inégale, certains révélant un raisonnement juridique élaboré mais d'autres étant peu ou pas motivés, ou bien reflétant une influence trop prégnante des avocats spécialisés au détriment des parties non représentées ou assistées.

Si certains juges consulaires ont un excellent niveau juridique du fait de leur cursus antérieur, beaucoup sont dépourvus de formation juridique, la transmission des connaissances procédurales et juridiques se fait en premier lieu par le greffier qui a de ce fait un rôle qui dépasse celui qui lui est habituellement dévolu, notamment en ce qui concerne la rédaction des jugements.

Enfin, dans les petites juridictions, dont le ressort englobe un bassin économique nécessairement restreint, il peut ne pas toujours exister une distance suffisante entre les intérêts économiques des juges et ceux des justiciables. Dans les grandes juridictions, certains juges sont issus des grandes banques ou de groupes économiques importants.

Les propositions

Proposition 10.1 La compétence

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.

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.

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 siégera à ce titre au conseil de juridiction du tribunal de première instance.

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'Ecole nationale de la magistrature. A défaut de l'avoir fait, ils ne pourront pas solliciter le renouvellement de leur mandat.

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 au groupe 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.

Position de l'USM

La composition des tribunaux de commerce

Plusieurs solutions sont envisageables :

- Le maintien de la juridiction consulaire telle que nous la connaissons actuellement avec une composition exclusive de juges consulaires ;
- Le recours à l'échevinage avec un magistrat professionnel et deux juges consulaires ;
- La création d'une chambre commerciale à l'intérieur des tribunaux de grande instance, composée soit exclusivement de magistrats professionnels soit pour partie de magistrats professionnels et de juges consulaires.

Chaque solution a ses avantages et ses inconvénients.

Le rapport sur l'activité et le fonctionnement des tribunaux de commerce déposé par Messieurs Colcombet et Montebourg préconisait l'échevinage.

Le système tel qu'il fonctionne en Alsace Moselle avec un magistrat professionnel qui préside et 2 assesseurs commerçants donne satisfaction. Le magistrat professionnel apporte la sécurité juridique et les juges consulaires l'expertise économique et la connaissance des usages commerciaux. Ils délibèrent en bonne entente et parviennent à se mettre d'accord sur des décisions économiquement et juridiquement fondées. Il pourrait être tentant de s'inspirer de ce modèle.

Il permettrait de rapprocher la France des autres grands pays européens dans lesquels le droit commercial n'échappe pas au juge professionnel.

Ce type de composition fonctionne d'ailleurs avec succès pour les tribunaux paritaires des baux ruraux .

L'USM y est favorable pour l'ensemble des contentieux.

L'échevinage est un gage d'impartialité et de distance avec le justiciable pour les procédures collectives. C'est un gage de compétence juridique pour le contentieux général qui peut être très varié et touché à des domaines très pointus du droit (droit de la construction, droit des assurances, droit bancaire, cautionnement civil et commercial).

Toutefois, d'une part les juges consulaires y sont très hostiles de sorte que sa mise en application risque de poser d'importantes difficultés pratiques.

D'autre part, la mise en œuvre de cette réforme devrait être précédée d'une étude d'impact pour évaluer le nombre de magistrats professionnels nécessaires pour que la réforme ne se traduise pas par un allongement des délais de procédure.

À l'heure où, du fait de la pénurie budgétaire, l'engorgement des juridictions judiciaires tant au civil qu'au pénal amène à une réflexion sur l'office du juge et le resserrement de son périmètre d'intervention, la substitution d'une justice d'État à une justice assurée bénévolement par les juges consulaires a nécessairement un coût.

Le recours à l'échevinage, s'il est décidé, suppose d'une part une coopération minimale des juges consulaires et d'autre part l'allocation de moyens suffisants. Il devra être tenu compte du fait que les magistrats consulaires ne rédigeront pas systématiquement une partie des décisions. En Alsace Moselle seuls les magistrats professionnels rédigent.

Si dans les tribunaux de commerce, les juges consulaires rédigent actuellement, le passage à l'échevinage peut les démotiver et les conduire à réduire leur implication.

Dans le cadre d'un tribunal commercial intégré dans le TPI, l'USM est favorable à la présidence de ce tribunal par un magistrat professionnel entouré de 2 juges consulaires.

Si l'USM est favorable à l'échevinage, elle est hostile à la création de formations mixtes dans lesquelles un magistrat professionnel serait assesseur aux côtés d'un président et d'un juge consulaires.

Il ne servirait alors que d'alibi destiné à garantir en apparence une bonne justice sans pouvoir peser réellement sur le cours des choses.

L'USM est également hostile à l'échevinage en appel.

D'une part, les problèmes posés sont essentiellement juridiques et ressortent pleinement de la compétence des magistrats professionnels. Rappelons-nous que c'est l'insuffisante qualification des magistrats consulaires et la singularité de notre organisation juridictionnelle de première instance qui conduisent à l'introduction dans les contrats internationaux de clauses excluant la compétence des tribunaux de commerce français.

D'autre part, il apparaît préférable de former les magistrats professionnels appelés à siéger dans les chambres commerciales à l'économie et de leur permettre d'acquérir une véritable culture dans ce domaine.

La compétence

Les procédures collectives concernant des personnes physiques ou morales qui n'ont pas la qualité de commerçant (sauf les artisans) doivent demeurer de la compétence du TGI. Il n'y a pas lieu d'étendre la compétence du tribunal de commerce au-delà de son champ naturel et actuel.

Dans le cadre d'un tribunal commercial, partie intégrante du tribunal de première instance, l'USM ne serait pas opposée au transfert à son profit des procédures collectives civiles et des baux commerciaux à la condition toutefois que sa composition soit échevinée.

Le greffe

Le greffier est un officier public et ministériel. Il est rémunéré en fonction d'un tarif. Sa mission essentielle concerne le fonctionnement de la juridiction commerciale et la tenue des registres du commerce.

Les avocats se plaignent d'une grande liberté dans l'application du tarif avec des différences d'un greffe à l'autre difficilement compréhensibles.

La chambre nationale exerce un contrôle théorique dont l'efficacité pourrait être renforcée.

La fonctionnarisation des greffes apparaît souhaitable.

Si celle-ci devait être décidée, elle devrait concerner tant les prérogatives juridictionnelles que la tenue des RCS, qui procure des ressources importantes qui pourraient contrebalancer le coût important du rachat des charges.

La coordination du tribunal commercial

L'USM est hostile à la désignation du coordonnateur du tribunal commercial par le président du TPI, sur proposition des magistrats professionnels et non professionnels. L'USM est également hostile à la limitation de l'exercice de cette fonction à une durée de 2 ans renouvelable 2 fois. La présidence du tribunal commercial doit être une fonction statutaire réservée aux magistrats professionnels. S'agissant de fonctions d'administration et de responsabilité, ces postes devront être classés en B bis. Les magistrats pourront se porter candidat sur ces postes en fonction de leur cursus, de leurs compétences et de leurs centres d'intérêt

Des formations spécifiques devront être organisées à l'Ecole de la magistrature pour les magistrats appelés à présider les formations commerciales. Ces formations devraient leur permettre d'acquérir non seulement un haut niveau de connaissances juridiques dans les matières qu'ils vont être amenés à traiter mais également une véritable culture économique.

La formation des magistrats consulaires

La formation initiale dispensée pour les magistrats consulaires par l'Ecole nationale de la magistrature a partiellement porté ses fruits et amélioré la qualité des décisions rendues. Si elle est généralement bien suivie, elle devrait revêtir un caractère obligatoire, avant l'entrée en fonction des juges consulaires. Elle porte sur la rédaction des jugements, l'organisation judiciaire, la procédure, la responsabilité contractuelle, les obligations, les contrats spéciaux, les garanties, le cautionnement civil et commercial, les procédures collectives, cette énumération n'étant pas exhaustive.

Elle porte également sur la déontologie et les règles de procédure relatives à l'abstention, à la récusation et au renvoi pour cause de suspicion légitime.

Cette formation initiale devrait être complétée par une formation continue obligatoire annuelle, dispensée soit par l'Ecole nationale de la magistrature, soit par l'université, soit par un centre de formation interne aux juridictions. Cette formation continue est actuellement peu suivie.

Si les formations initiale et continue sont indispensables, elles trouvent nécessairement leurs limites en raison du temps insuffisant que les juges consulaires peuvent lui consacrer. Ils sont en effet bénévoles et continuent d'exercer leur activité, sauf les salariés de très importantes sociétés. Le temps de formation se rajoute à leur activité juridictionnelle. La formation initiale comporte 9 journées, ce temps est à l'évidence insuffisant pour engranger les connaissances suffisantes en procédure, droit commercial, droit des affaires, droit bancaire, droit de la construction, droit des assurances et pour acquérir la technique de rédaction et de motivation des décisions.

A défaut pour un juge consulaire d'avoir fait l'effort de suivre les formations prévues au cours du premier mandat, l'USM estime utile de prévoir qu'il ne pourra pas solliciter le renouvellement de son mandat.

La déontologie des juges consulaires

Un recueil des obligations déontologiques pourrait être élaboré par la commission nationale de discipline.

Un référent pourrait être désigné par exemple soit au sein de la commission de discipline, soit au niveau régional, au sein de la cour d'appel.

Pour prévenir les conflits d'intérêts, le rapport Colcombet-Montebourg préconise que les juges consulaires, à leur entrée en fonction, effectuent une déclaration sur l'honneur, déposée auprès du parquet, indiquant l'ensemble des intérêts qu'ils détiennent dans toute activité économique ou sociale (société civile, société commerciale, groupement d'intérêt économique, activité artisanale ou commerciale) et précisant s'ils exercent une fonction de gestion, de direction, d'administration ou de surveillance.

Ces déclarations d'intérêt seraient accessibles aux parties et au parquet qui pourraient demander la récusation d'un juge en cas de conflit d'intérêts.

Ce système qui va au-delà des directives européennes en la matière ne se justifierait que par la particularité des juges consulaires, appelés à juger leurs pairs alors qu'ils sont issus d'un même bassin économique.

Sa mise en œuvre supposerait qu'il fasse l'objet d'un consensus.

Par ailleurs, la création de sanctions disciplinaires applicables après la cessation de fonctions n'apparaît pas pertinente, s'agissant de juges élus.

Comme pour les magistrats professionnels et pour les mêmes motifs, l'exercice des fonctions de juge consulaire apparaît incompatible avec l'exercice d'un mandat de conseiller régional, conseiller général, conseiller municipal, de conseiller d'arrondissement, de membre de l'Assemblée de Corse, dans le ressort de la juridiction à laquelle il appartient.

La taille de la juridiction

Une réflexion doit s'engager sur la taille critique des tribunaux de commerce. En effet, c'est dans les petites juridictions que la qualité des décisions rendues pose

le plus souvent problème. De même, le nombre insuffisant de juges et la proximité entre les intérêts économiques de certains juges et les affaires traitées ne permettent pas toujours d'assurer parfaitement, au moins en apparence, l'exigence d'impartialité.

Le regroupement de juridictions de petite et moyenne importances, par exemple au niveau départemental, permettrait d'éviter cet écueil. Il permettrait également de diversifier les formations de jugement et de spécialiser les juges. Une section pourrait être réservée aux procédures collectives.

Dans le cadre d'un tribunal commercial intégré au TPI, l'ensemble de l'activité juridictionnelle devrait être traitée au siège du TPI.

Le mode d'élection des juges consulaires

Les juges consulaires et les anciens membres des tribunaux de commerce jouent un rôle trop important dans les modalités d'élection.

L'USM considère que le corps électoral devrait comprendre les artisans puisque le tribunal de commerce connaît des procédures collectives à leur encontre.

Les candidats sont trop peu nombreux de sorte qu'il n'y a pas de choix véritables mais plutôt une cooptation par les juges et anciens juges.

Le taux de participation aux élections est faible. Le commerçant de base n'est pas motivé.

On pourrait imaginer un suffrage direct mais le risque est celui de la politisation des élections.

Les mandataires

Tout d'abord ils sont en nombre insuffisant de sorte que les juges ont peu de latitude dans le choix. Cette profession devrait être davantage ouverte pour permettre aux magistrats d'exercer un véritable choix en fonction de la nature des affaires et des compétences de chacun de ces professionnels.

Leur mode de rémunération devrait être sérieusement repensé. En effet, leur rémunération, très complexe, est un mélange de droits fixes et de droits variables, la part variable étant calculée notamment sur les derniers chiffres d'affaires de l'entreprise qui a déposé le bilan. Leur rémunération est une créance super privilégiée.

Ces mécanismes aboutissent à des niveaux de rémunération souvent très élevés sans rapport avec le travail réellement fourni.

Le ministère public

L'USM regrette qu'aucune proposition n'ait été formulée concernant le rôle pourtant essentiel du parquet auprès du tribunal commercial.

En effet, si le législateur a accru le rôle du ministère public en matière de procédure collective, les moyens mis en œuvre dans les juridictions pour lui permettre de remplir ses missions n'ont jamais été à la hauteur des ambitions exprimées par la loi.

La prédominance de l'activité pénale des parquets a longtemps conduit à considérer comme secondaires les activités civiles et notamment commerciales.

Sauf dans les juridictions les plus importantes, le service commercial est considéré comme un service annexe s'ajoutant à des tâches principales, essentiellement pénales.

Le magistrat en charge de ce service ne bénéficie pas toujours du temps nécessaire pour préparer les dossiers, faire des réquisitions pertinentes et assister à toutes les audiences, notamment de procédure collective.

Il n'est pas toujours suffisamment formé à ce type de contentieux.

Pourtant le ministère public dispose de moyens d'information importants. Il peut recueillir différents avis, être en liaison avec les mandataires de justice, les services du greffe, les avocats. Il peut interroger les autres membres du parquet, consulter des experts. Il peut solliciter l'aide technique de la chancellerie ou des administrations concernées par le sort des entreprises en difficulté.

L'assistance régulière du ministère public aux audiences de procédure collective permet de rappeler l'intérêt général face aux autres intervenants à la procédure qui représentent des intérêts particuliers.

Le parquet peut requérir la délocalisation des affaires lorsque surgissent des conflits d'intérêts.

La spécialisation de magistrats du parquet s'avère indispensable tant en première instance qu'en cour d'appel. Cette spécialisation passe par une formation approfondie délivrée par l'Ecole nationale de magistrature, permettant l'acquisition d'une véritable culture économique et par la création de fonctions spécialisées au sein des parquets.

Le plein exercice par les magistrats du parquet des prérogatives qu'ils tiennent de la loi suppose que soit évaluée, prise en compte et reconnue la charge de travail qu'il implique.

L'USM considère que ce plein exercice justifie un renforcement substantiel des parquets.

Conclusion

Compte tenu de l'ampleur des problématiques soulevées, l'intégration du tribunal de commerce au sein du tribunal de grande instance ou de la future juridiction de première instance ne peut constituer qu'un objectif à long terme dans un contexte de pénurie budgétaire, de vacances de postes et de surcharges généralisées des magistrats et des fonctionnaires.

7) Le tribunal social

a) Les compétences et la composition (Proposition 11.1)

Il comportera 2 sections : le tribunal du travail et le tribunal des affaires sociales regroupant l'actuel TASS et le tribunal du contentieux de l'incapacité (TCI). Ces 2 formations seront échevinées.

Le tribunal du travail connaîtra des conflits individuels et collectifs du travail.

Le tribunal des affaires sociales statuera sur les litiges relatifs au droit de la sécurité sociale et au droit des autres prestations sociales. Les procédures relevant du TCI lui seraient attribuées.

Le tribunal social sera présidé par le juge social qui sera un juge spécialisé du TPI. Celui-ci sera assisté de conseillers prud'hommes ou de conseillers sociaux.

Position de l'USM

Cette proposition soulève des difficultés sur lesquelles l'USM reviendra. Elle répond néanmoins à un souci de cohérence dans l'organisation de la juridiction de première instance autour de blocs de compétences connexes.

b) La coordination (Proposition 11.2)

Les magistrats professionnels et les magistrats non professionnels assurant le service du tribunal social choisiront pour une durée de 2 années, renouvelable 2 fois, le juge social qui assurera la coordination de cette juridiction et qui siègera à ce titre au conseil de juridictions du TPI.

Position de l'USM

L'USM n'est pas favorable à ce mode de désignation du magistrat coordonnateur du tribunal social. Elle considère qu'il doit s'agir d'un poste statutaire garantissant aux magistrats nommés par décret une stabilité et une pérennité dans l'exercice de leurs fonctions. La charge de l'administration du tribunal et les responsabilités qui en découlent justifient que ces postes soient classés B Bis.

c) La procédure devant le tribunal du travail (Proposition 11.3)

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 2 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 2 conseillers élus. La procédure sera mise en état par le greffier de la juridiction avec possibilité de faire trancher les difficultés par le juge présidant la formation de jugement. Devant la formation de jugement, les conseillers prud'hommes auront voix délibérative. Ils participeront à la rédaction des décisions juridictionnelles.

Position de l'USM

De trop nombreux renvois sont dus à l'insuffisante maîtrise de la tenue de l'audience par les conseillers prud'hommes et à l'absence de mise en état. L'USM qui le préconisait est favorable à ce que la mise en état soit instituée et confiée aux greffiers, particulièrement compétents en procédure. Il reviendra au greffier de fixer un calendrier de procédure et d'impartir aux parties et à leurs conseils les délais pour faire connaître leurs pièces et leurs moyens. Si le demandeur ne respecte pas ces délais, l'affaire sera radiée du rôle. Si c'est le défendeur qui est défaillant, l'affaire sera retenue et ses pièces et moyens seront jugés irrecevables faute par lui d'avoir respecté le principe du contradictoire.

L'USM est également favorable à un renforcement de la conciliation. Le constat est que bien souvent l'employeur ne se présente pas devant le bureau de

conciliation. L'obligation de comparaître personnellement pour les parties devant le bureau de conciliation devrait être sanctionnée par une amende civile en cas de défaillance sans qu'un motif reconnu légitime ne soit invoqué. Par contre, la défaillance d'une partie ne peut lier la juridiction quant à l'appréciation du bien-fondé des demandes de sorte que cette défaillance ne peut conduire automatiquement à ce qu'il soit fait droit aux demandes, sans examen de leur bien-fondé en fait et en droit. De même, le défaut de comparution d'une des parties à l'audience de conciliation ne peut conduire à un renvoi automatique et immédiat à l'audience de jugement, la juridiction doit pouvoir apprécier si une mise en état est nécessaire avant que l'affaire ne soit jugée.

d) L'organisation territoriale du tribunal social (proposition 11.4)

Chaque TPI ne comportera qu'un seul tribunal social pouvant exercer ses activités au sein de plusieurs sites juridictionnels. Dans les ressorts des TPI 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 TPI.

Position de l'USM

L'USM renvoie sur ce point aux observations qu'elle a formulées au chapitre 3 sur la taille pertinente du TPI et la localisation des sites.

e) L'organisation du Conseil supérieur de la prud'homie (proposition 11.5)

Sa composition sera élargie aux partenaires institutionnels de la justice et notamment au barreau. Un pouvoir d'initiative et de proposition lui sera reconnu.

Position de l'USM

L'USM n'est pas opposée à cette proposition.

f) Des propositions immédiates pour les CPH

Partant du constat que les procédures prud'homales, tant en première instance qu'en appel, ne sont pas actuellement traitées dans des délais raisonnables, le groupe de travail a formulé un certain nombre de propositions afin d'améliorer le fonctionnement des conseils de prud'hommes, avant la mise en oeuvre du tribunal social.

f1) Proposition 11. 6. 1 La tentative de conciliation

La tentative de conciliation devra être menée par des conseillers spécialement formés. Les parties ou leurs représentants devront y assister et y communiquer leurs pièces, sous peine que la procédure soit immédiatement transmise au bureau de jugement qui pourra statuer sur les seuls éléments présentés lors de cette tentative de conciliation.

Position de l'USM

L'USM renvoie aux observations qu'elle a formulées sur la procédure devant le tribunal social.

f2) Proposition 11. 6. 2 Le suivi de la procédure

En cas d'échec de la tentative de conciliation et hors le cas de la 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.

Aucunes pièces ni écritures 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.

Position de l'USM

L'USM qui s'était prononcée pour l'instauration d'une véritable mise en état confiée au greffer des CPH est favorable à cette proposition.

f3) Prépondérance de la voix du président du bureau de jugement ou du bureau de conciliation pour statuer sur les questions de procédure (proposition 11.6.3)

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

Position de l'USM

L'USM est favorable à cette proposition de nature à éviter des blocages, source de retard dans le traitement des procédures, sans réel fondement. La liste des décisions procédurales pour lesquelles le conseiller présidant l'audience aura voix prépondérante devra être toutefois précisée.

f4) La motivation des décisions constatant le partage des voix (proposition 11. 6. 4)

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

Position de l'USM

Cette proposition a le mérite de limiter les effets du départage aux seuls points restant à juger. L'USM y est favorable.

f5) Le nombre de conseillers prud'hommes et de sections dans les conseils de prud'hommes (proposition 11. 6. 5)

Pour renforcer le professionnalisme des conseillers prud'hommes, il convient :

-d'adapter, et dans de nombreux cas de réduire, le nombre de 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 3 le nombre des sections composant les conseil 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 300 procédures nouvelles au fond chaque année.

Position de l'USM

Les conseillers prud'homaux qui ne siègent pas suffisamment ont une expérience insuffisante. Ces propositions qui visent à renforcer la sécurité juridique au sein des conseils des prud'hommes doivent être approuvées. Elles vont dans le bon sens.

f6) La formation obligatoire des conseillers prud'hommes à la procédure civile, à la rédaction des jugements et à la déontologie (proposition 11. 6. 6)

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

Position de l'USM

L'USM avait, au cours de travaux, proposé que la formation des conseillers prud'homaux soit obligatoire et dispensée non plus par les syndicats mais par l'ENM, l'enseignement devant porter non seulement sur le fond du droit mais également sur la procédure et la déontologie. En effet, cette formation commune des conseillers prud'homaux aurait l'avantage de développer chez eux une culture commune et de les sensibiliser à une nécessaire distance vis-à-vis des parties quelles qu'elles soient, ce que n'apportent pas les formations dispensées par les syndicats.

L'USM avait également suggéré que, faute par les conseillers d'avoir suivi cette formation, ils ne soient pas rééligibles.

Ces propositions ont été suivies par le groupe de travail. L'USM ne peut qu'y être favorable.

f7) Un juge du TGI référent social (proposition 11. 6 .7)

Pour aboutir à un meilleur partage de la culture judiciaire entre conseillers élus et magistrats professionnels, 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 référents en matière prud'homale et sociale.

Position de l'USM

Cette proposition qui vise à regrouper sous une compétence unique des conflits voisins ne manque pas de cohérence. L'USM est favorable au regroupement dans un pôle spécialisé des actuels tribunaux de grande instance du départage prud'homal (s'il n'est pas décidé de recourir à l'échevinage ou dans l'attente de celui-ci), des conflits collectifs du travail et du contentieux électoral professionnel.

Cette proposition se heurte toutefois au problème crucial de moyens.

Le transfert de compétence du départage prud'homal des tribunaux d'instance vers le tribunal de grande instance suppose un renforcement des moyens de celui-ci. En outre, les tribunaux des affaires de sécurité sociale sont actuellement généralement présidés par des magistrats honoraires. Les remplacer par un magistrat en activité peut présenter certains avantages mais nécessitera un renfort en moyens humains qui ne pourra être obtenu, compte tenu de l'état du corps.

f8) La mise en état devant les chambres sociales des cours d'appel (Proposition 11. 6. 8)

Pour permettre la mise en état devant les chambres sociales des cours d'appel, 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 elle-même à l'audience en présence de leurs conseils.

Position de l'USM

Il est essentiel que l'accès à la juridiction du travail demeure le plus ouvert possible, ce que permettent les règles de représentation et d'assistance actuelles. L'USM est attachée à cette ouverture qui garantit l'accès de tous à la justice du travail. Elle est pour cette raison opposée à l'instauration d'un monopole de représentation par avocat au stade de la procédure d'appel.

D'une part, les textes actuels (article 939 du C.P.C.) permettent, dans la procédure sans représentation obligatoire, au magistrat chargé de l'instruction de l'affaire d'organiser les échanges entre les parties comparantes dans les conditions et sous les sanctions prévues à l'article 446-2 du C.P.C. Il est par conséquent possible d'instaurer une mise en état efficace devant les chambres sociales. D'autre part, si la nécessité de sécuriser les procédures et de les instruire dans des délais raisonnables devaient conduire à introduire une procédure écrite en appel, cette évolution n'a pas pour corollaire inévitable l'instauration d'une représentation obligatoire. Il ne faut pas oublier que celle-ci, en France est le monopole des avocats. Il est illusoire de penser, si la représentation obligatoire est décidée devant les chambres sociales, que les délégués syndicaux pourront continuer à assurer la défense de leurs adhérents. Le monopole des avocats constitue un verrou qui s'y opposera.

S'il est vrai que le droit du travail est de plus en plus complexe, d'une part certaines parties peuvent quand même le maîtriser elle-même, d'autre part les textes actuels permettent une assistance par des personnes suffisamment qualifiées. Alors que la situation économique est de plus en plus difficile pour bon nombre de nos concitoyens, il ne peut leur être imposé, dans un domaine aussi sensible, d'exposer des frais dont ils peuvent faire l'économie.

f9) L'échevinage en matière sociale (Proposition 11. 6. 9)

L'échevinage proposé en première instance et en appel est une forte reconnaissance de l'intérêt qu'il y a pour le justiciable 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 à la rédaction des décisions juridictionnelles.

Position de l'USM

Il existe 210 conseils de prud'hommes sur le territoire national. Ils traitent 200 000 affaires par an. Le taux de conciliation est inférieur à 10 %. La durée moyenne de jugement au fond est de 14,4 mois et 24 mois en cas de départage.

Le taux de départage est de 12 %. Le taux d'appel des décisions rendues en premier ressort est de 60 à 70 %. Les délais de jugement des juridictions prud'homales ont été jugés plusieurs fois incompatibles avec le délai raisonnable.

Les critiques les plus marquantes faites à la juridiction prud'homale sont la lenteur, les manquements à l'impartialité, l'insuffisance de connaissances juridiques de certains conseillers prud'homaux et leur difficulté à rédiger.

Pour y remédier, l'USM est favorable à l'échevinage du CPH qui serait alors présidé par un magistrat professionnel entouré de 2 assesseurs, un employeur et un salarié. Toutefois cette solution ne pourrait être retenue que si la chancellerie se livrait à une sérieuse étude d'impact afin de chiffrer le nombre de magistrats nécessaires et un recrutement devrait être anticipé avant la mise en oeuvre de cette réforme.

Par contre, l'USM est totalement opposée à un échevinage en appel. Les critiques majeures formées à l'encontre de la juridiction prud'homale sont les manquements à l'impartialité, les insuffisances juridiques des conseillers prud'homaux, les départages sans réel fondement, la lenteur des procédures. En appel, la critique majeure concerne non pas une éventuelle insuffisance de connaissance par les magistrats professionnels du monde de l'entreprise mais la lenteur des procédures. L'introduction de conseillers prud'homaux au stade de l'appel n'apporterait aucun remède à cette dernière critique, bien au contraire, puisque les magistrats professionnels devraient dans les chambres sociales, soit renoncer à traiter les affaires même simples en conseiller rapporteur pour permettre de délibérer sur toutes les affaires à 5 (3 magistrats professionnels, un conseiller salarié, un conseiller employeur), soit traiter à un seul (le président)

les dossiers qu'ils partageaient auparavant à 3 (dans l'hypothèse d'une formation composée d'un président magistrat professionnel, d'un conseiller employeur et d'un conseiller salarié). Il est utopique de penser que les conseillers prud'homains pourront, compte tenu des constats actuels, remplacer utilement à brève ou moyenne échéance les magistrats professionnels au stade de l'appel. Le renforcement des chambres sociales par le recrutement de conseillers extraordinaires (venant par exemple de l'université) répondrait plus efficacement à la problématique.

Quant à l'introduction des conseillers prud'homains au stade de la Cour de cassation, envisagée au cours des travaux, l'USM s'y était fermement opposée. Elle avait rappelé que la Cour de cassation jugeait non pas en fait mais en droit et que dès lors le seul argument avancé, à savoir l'apport que constituait la culture du monde du travail représenté par les conseillers salariés et employeurs , manquait de pertinence et de cohérence avec notre architecture judiciaire. Pour l'USM, c'était un non-sens. Elle se réjouit que ses arguments aient été entendus.

g) Le devenir des juridictions sociales (proposition 11.7)

Le rapprochement entre les tribunaux des affaires de sécurité sociale (TASS) et les tribunaux du contentieux de l'incapacité (TCI) 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 l'existence de la CNITAAT, qui connaît en appel d'une grande partie des procédures traitées par les TCI.

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

Position de l'USM

L'USM est favorable à la fusion des TCI et des TASS, préconisée dans le rapport annuel de la Cour de cassation pour l'année 2010. Cette juridiction serait échevinée, présidée par un magistrat professionnel entouré d'assesseurs formés. Le secrétariat devrait être assuré par un greffe dépendant du ministère de la justice.

Il convient de réfléchir sur la possibilité de regrouper au sein des TASS et TCI fusionnés le contentieux de l'aide sociale.

Il faut poursuivre la réflexion entre les contentieux qui doivent relever de l'ordre judiciaire et ceux qui doivent relever de l'ordre administratif.

L'USM est favorable à une fusion de la CNITAAT et des chambres sociales des cours d'appel, ces regroupement pouvant se réaliser à un niveau inter-régional.

Par ailleurs, la Commission de recours amiable (CRA) doit, dans la plupart des cas, être préalablement saisie or certaines CRA ne font que confirmer la décision prise contrairement à la jurisprudence de la Cour de cassation, ce qui engorge inutilement les juridictions. Une réflexion sur la composition des CRA pourrait contribuer à désengorger les juridictions.

Il faudrait également prévoir plus de moyens au niveau des CRA : certaines Caisses sont engorgées et les tribunaux sont saisis le plus souvent sur décision implicite de rejet.

Enfin des améliorations procédurales pourraient simplifier le traitement de ce contentieux.

Aujourd'hui, un opposant à une contrainte, considéré par la jurisprudence comme défendeur à l'instance, ne peut par conséquent se désister. Lorsque, avant l'audience, un opposant se désiste par courrier (parce qu'il a obtenu des explications sur les cotisations réclamées le plus souvent), il faut néanmoins convoquer les parties afin d'obtenir un désistement de la Caisse, mettre en délibéré si la Caisse veut un titre, ou faire une radiation. Il conviendrait de prévoir que le renoncement par un opposant à son opposition, par courrier adressé avant l'audience, emporte soumission à la contrainte qui prend alors force exécutoire.

h) La présidence des tribunaux des affaires sociales (proposition 11.8)

Si le recours à des magistrats honoraires a rendu de grands services, il convient de tenir compte de la technicité croissante de la matière sociale. Elle doit être présidée par un magistrat judiciaire en activité.

Position de l'USM

Il est certain que la présidence de cette juridiction ne doit pas être confiée à des magistrats honoraires très âgés et ayant perdu contact depuis trop longtemps avec la réalité judiciaire. Toutefois, compte tenu de l'état du corps, il est dommage de se priver de l'aide notamment des magistrats ayant exercé dans une chambre sociale et retraités de fraîche date.

En tout état de cause, compte tenu des conditions de travail actuelles dans les cours d'appel, il est certain que les magistrats parviennent à la retraite épuisés et peu désireux de reprendre une activité juridictionnelle. Peu sont donc intéressés par ces fonctions.

i) Le greffe du TASS

Le greffe du TASS ne doit plus être assuré par les fonctionnaires des directions régionales de la jeunesse, des sports et de la cohésion sociale et par des agents des caisses de sécurité sociale, mais par des fonctionnaires du ministère de la justice. Ce rapprochement s'accompagnera de formations organisées au profit des fonctionnaires en charge de ce contentieux.

Position de l'USM

L'USM ne peut qu'être favorable à cette proposition.

j) Proposition immédiate (proposition 11. 12)

Des modifications procédurales doivent permettre de régler, dès le début de la procédure, les conflits de compétence survenant d'une part entre les juridictions judiciaires, d'autre part entre les juridictions de l'ordre judiciaire et les juridictions de l'ordre administratif, sans attendre, en cas de conflit entre les 2 ordres, la décision du tribunal des conflits qui peut prendre quelques années. Des passerelles permettant à une juridiction de renvoyer à la juridiction compétente doivent être améliorées. 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 dossiers.

Position de l'USM

S'agissant des conflits de compétence au sein de l'ordre judiciaire, la proposition est trop floue pour permettre d'émettre un avis étayé. S'agissant des conflits de compétence entre l'ordre judiciaire et l'ordre administratif, si le système doit être amélioré afin que les justiciables puissent obtenir plus rapidement une décision, la solution doit être trouvée plutôt dans une simplification du fonctionnement du tribunal des conflits ,avec l'organisation de procédures simplifiées et rapides que dans un renvoi direct d'un ordre de juridiction à un autre.

III Le tribunal de première instances et ses sites

A) Le maintien des sites existants et la taille pertinente des tribunaux de première instance

Selon les propositions rapport (**propositions 12 à 14**) tous les sites existants seront maintenus. Les magistrats et les fonctionnaires seront affectés dans une ville déterminée. Il y aura au moins une juridiction de première instance par département. Pour répondre à l'objectif de spécialisation des magistrats, chaque tribunal de première instance comportera des collèges de juges spécialisés et sera composé d'au moins 2 juges d'instance, 3 juges d'instruction, 2 juges des libertés et de la détention, 2 juges de l'application des peines et 2 juges des enfants.

Dans les départements où plusieurs juridictions de première instance bénéficient de tels collèges, elles seront maintenues. Toutefois, une trentaine de départements ne disposent pas de collèges de juges spécialisés avec cet effectif minimal. Ces juridictions devront bénéficier de dispositions particulières pour éviter 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. Dans les 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), le tribunal de première instance siègera sur plusieurs sites. Le TPI aura, dans ce cas, son siège au chef-lieu du 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 pré-rapport précisait que l'application de ces critères conduisait, en l'état des effectifs actuels des magistrats du siège (CLE de 2013), à la mise en place de 111 tribunaux de première instance (au lieu de 160 TGI actuels) dont 92 seront départementaux. Seuls 9 départements conserveront 2, voire 3 tribunaux de première instance (les départements 06,13, 34,59, 60,62, 76,77 et 83). 32 départements ne disposeront pas de collèges de juges spécialisés de la taille requise. Sur les 111 juridictions de première instance, 47 répartiront les activités des tribunaux civils, familiaux, commerciaux, sociaux ou pénaux sur plusieurs sites qui sont des actuels sièges des TGI.

Les parquets des tribunaux de première instance départementaux seront également départementaux. 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.

Position de l'USM

Lors de la concertation de pure façade menée dans le cadre de la réforme de la carte judiciaire, l'USM avait préconisé une approche pragmatique s'articulant autour de 2 axes de réflexion :

-La notion de taille efficiente de juridiction, en observant que la taille optimale d'un tribunal de grande instance devait être réfléchie pour envisager, pour l'essentiel, des juridictions de taille moyenne. En effet les petites juridictions, dont la qualité d'accueil des justiciables et les délais de traitement étaient satisfaisants, connaissaient des difficultés récurrentes de fonctionnement compte tenu du nombre restreint de magistrats et de l'incompatibilité d'exercice de certaines fonctions entre elles. Inversement, les juridictions très importantes connaissent des retards conséquents et entraînent un fonctionnement déshumanisé dans lequel le justiciable se sent perdu. Par ailleurs, un réel travail

de réflexion aurait dû conduire non seulement à des suppressions mais aussi à des redécoupages de ressorts judiciaires et à la création de juridictions là où elles étaient utiles.

-La dualité entre pôles spécialisés et juridictions de proximité : les pôles regroupant les contentieux techniques pour assurer la sécurité juridique et le maintien des juridictions de proximité (au sens large) pour assurer l'accessibilité du justiciable au juge dans tous les contentieux du quotidien.

L'USM regrette que les travaux menés au sein du groupe n'aient pas davantage creusé la notion de taille efficiente de juridiction. L'USM a sollicité, sans succès, que soient étudiés, par groupes de juridictions, le nombre d'affaires nouvelles, le nombre d'affaires en cours, la durée moyenne de traitement des affaires, les taux de confirmation et d'infirmité des décisions, pour essayer de déterminer les critères optimaux de fonctionnement des juridictions. Rien de tout cela n'a été étudié.

Le seul critère retenu, à savoir celui des effectifs existants, consacre la situation actuelle sans s'interroger sur les besoins réels des juridictions qui sont exsangues. S'agissant du nombre de juges d'instruction, il convient quand même de rappeler que la situation actuelle reflète simplement l'incohérence et l'imprévision totale des services judiciaires dans la mise en œuvre de la réforme de l'instruction votée en 2007.

L'USM, attachée à l'unité du corps, fait observer que le rapport ignore totalement l'existence des magistrats du parquet pour déterminer la taille efficiente des juridictions alors que ceux-ci ont un rôle capital dans le traitement du contentieux pénal notamment par la voie alternative aux poursuites.

Les critères proposés qui ignorent totalement la réelle qualité des services rendus aux justiciables ne peuvent être les seuls retenus.

L'USM souhaite que la nécessaire poursuite de la réflexion s'oriente vers la détermination de la taille maximale qu'une juridiction ne doit pas dépasser pour conserver un maximum d'efficacité. Les travaux pourraient être utilement axés en direction des juridictions de Bobigny, Créteil, Pontoise et Nanterre. L'hypothèse de la création d'un nouveau tribunal entre Bobigny, Pontoise et Meaux devrait être sérieusement étudiée. Cette liste n'est pas exhaustive et pourrait évidemment être complétée par l'étude d'autres ressorts.

Les personnels (magistrats mais surtout fonctionnaires) ont été très fortement éprouvés par la réforme de la carte judiciaire. Les blessures ne sont pas cicatrisées et les fonctionnaires demeurent profondément affectés. Les juridictions commencent seulement à retrouver un équilibre précaire après avoir affronté les difficultés liées à la fermeture et à l'absorption des juridictions supprimées.

L'USM est par conséquent opposée à un nouveau bouleversement de l'architecture judiciaire. Elle suggère d'approfondir la réflexion sur la taille efficiente de juridiction qui n'est pas aboutie et de différer toute réorganisation des services sur le plan géographique. Elle observe au demeurant que l'application des critères suggérés par le rapport aboutirait au maintien d'un simple site judiciaire à Saint-Gaudens et Tulle là où la garde des Sceaux vient de décider la réouverture de 2 tribunaux, ce qui serait pour le moins incohérent.

B L'organisation des différents sites du tribunal de première instance (proposition 15)

Le rapport prévoit que 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 l'avis du conseil départemental de justice.

Le principe sera que les actuelles activités juridictionnelles exercées au sein du tribunal de grande instance devenu site détaché d'un tribunal de première instance, seront intégralement maintenues sous réserve de 2 exceptions :

-l'activité des juges spécialisés (juge d'instruction, juge des enfants et juge 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,

-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.

La répartition de ces 2 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 juridictions, des conseils départementaux et régionaux de

justice concernés. Les activités juridictionnelles assurées dans chaque site du TPI et l'effectif des magistrats et des fonctionnaires feront l'objet d'une circulaire triennale de localisation des activités juridictionnelles et des emplois de magistrats et de fonctionnaires affectés au sein des sites de chacune des cours d'appel et de chacun des tribunaux première instance.

Position de l'USM

Le pré-rapport prévoyait que

- les tribunaux spécialisés exerceraient leurs activités juridictionnelles sur les différents sites de la juridiction de première instance en fonction des besoins locaux, identifiés et évalués par le président de la JPI, après avis du conseil de juridiction (composé des présidents et des greffiers en chef responsables de chacun des 6 tribunaux spécialisés), du procureur de la République et d'un conseil départemental de justice ;

-Les magistrats et les fonctionnaires seraient nommés sur chacun des sites. Cette affectation serait arrêtée par le garde des Sceaux, sur proposition du premier président, qui aurait préalablement reçu l'avis du procureur général, des chefs de juridiction et du conseil de juridiction de la JPI concernée ;

-Les activités juridictionnelles déployées dans chaque site de la JPI et l'effectif des magistrats et des fonctionnaires affectés dans chacun des sites feraient l'objet d'une circulaire annuelle de répartition des activités juridictionnelles et des emplois de magistrats et de fonctionnaires affectés au sein des sites de chacune des cours d'appel et des juridictions de première instance.

Au nom du principe de l'égalité de tous devant le service public, l'USM avait indiqué qu'elle était opposée à une organisation des juridictions et des sites à la carte suivant l'inspiration du président de la juridiction de première instance ou des chefs de cour.

Le tribunal de première instance doit traiter à son siège tous les contentieux . Il serait illisible pour nos concitoyens que par exemple dans le Finistère, le tribunal civil , le tribunal familial et le tribunal social soient localisés à Quimper et que le tribunal pénal et le tribunal commercial soient localisés à Brest.

Il a été tenu compte partiellement de ses observations et l'organisation proposée, comportant des critères précis de répartition, est plus cohérente . Toutefois, l'USM considère que les activités juridictionnelles exercées dans les TPI et dans les sites doivent être fixées de manière uniforme sur tout le territoire . La localisation de ces activités ne doit pas être remise en question tous les 3 ans. Cette proposition n'apparaît pas compatible avec la nécessaire stabilité de l'exercice des fonctions des magistrats et des fonctionnaires. Les magistrats sont inamovibles et nommés sans limitation de durée hormis dans les fonctions spécialisées. Il convient que l'organisation juridictionnelle soit pérenne et tienne compte de ces particularités.

C Le renforcement des petits sites (proposition 16)

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 de nouvelles activités juridictionnelles permettront le renforcement des sites ne comportant qu'un modeste tribunal d'instance et un petit conseil de prud'hommes. Les chefs de juridictions qui estiment que des activités juridictionnelles doivent être transférées du siège du TPI ou d'un autre site vers ce site isolé en feront la demande aux chefs de cour qui solliciteront la modification correspondante de la circulaire triennale de localisation des activités juridictionnelles et des emplois.

Position de l'USM

L'USM pour les raisons exposées ci-dessus n'est pas favorable à une organisation à la carte des tribunaux de première instance et des sites judiciaires.

D Les chambres détachées (Propositions 17)

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.

Position de l'USM

L'USM n'est de toute façon pas favorable à la création de chambres détachées en l'état actuel des effectifs des magistrats et des fonctionnaires. L'éclatement des activités juridictionnelles sur plusieurs sites a en effet un coût en moyens

humains. La pénurie actuelle ne permet pas d'organiser rationnellement, efficacement, et sans souffrance supplémentaire pour les personnels des activités juridictionnelles dans des chambres détachées.

E Des audiences foraines pérennisées (Proposition 18)

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

Position de l'USM

En premier lieu, l'USM est fondamentalement opposée à l'organisation d'audiences dans d'autres sites que les sites judiciaires. En second lieu, si les audiences foraines n'ont pu trouver une place pérenne dans le fonctionnement des juridictions, c'est une fois encore en raison des moyens contraints de l'institution judiciaire. Malgré la meilleure volonté des magistrats et des fonctionnaires, lorsque des vacances de postes, des congés de maternité ou de maladie se présentent, faute de remplacement des personnels manquants, ce sont les audiences foraines qui sont les plus chronophages qui sont supprimées en priorité. Prévoir des modalités contraignantes pour la suppression des audiences foraines ne changera rien à la problématique fondamentale qui est le manque cruel de moyens, ce que l'USM a maintes fois dénoncé.

F L'échevinage en première instance

Cette question a été traitée dans les développements concernant le tribunal commercial et le tribunal social, il n'est pas nécessaire d'y revenir.

G Les juges spécialisés

1) Les juges spécialisés nommés par décret

Les juges d'instance, 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.

Position de l'USM

Cette proposition qui relève de l'évidence n'appelle pas d'observations particulières.

2) Les juges des libertés et de la détention (proposition 20. 2)

Ces juges, devenu 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 au juge d'instance.

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.

Ces magistrats seront désignés pour une durée de 2 années renouvelables 2 fois par le président du tribunal de première instance dans le cadre de son ordonnance de roulement. Ses fonctions ne pourront pas leur être retirées, sauf avec leur accord, avant l'expiration de la période de 2 années en cours.

Position de l'USM

L'USM s'est prononcée pour un transfert du contrôle des hospitalisations sous contrainte au profit du juge d'instance.

S'agissant du juge des libertés et de la détention, l'USM souligne que les propositions faites par le groupe de travail pour lui assurer une indépendance juridictionnelle et une stabilité dans l'exercice de ses fonctions sont insuffisantes. L'USM est attachée à ce que les fonctions de JLD soient exercées par des magistrats stabilisés dans leur poste afin qu'ils ne puissent être démis de leurs fonctions en considération des appréciations portées sur leurs décisions en dehors de tout recours juridictionnel. Elle ne partage donc pas les conclusions du rapport qui prévoit une affectation des magistrats dans ce service par le président du tribunal. Elle est favorable à une modification statutaire incluant le JLD au nombre des fonctions spécialisées. L'USM considère que la fonction de JLD doit être professionnalisée et revalorisée. Pour lui redonner sens et intérêt, elle ne doit pas être éclatée entre de trop nombreux magistrats. Elle doit au contraire être organisée selon une logique de service. L'organisation de ce service devra tenir compte:

- de la durée hebdomadaire de travail effectif qui ne peut excéder 48 heures au cours d'une même semaine et 44 heures en moyenne sur une période quelconque de 12 semaines consécutives,

-du repos hebdomadaire, comprenant en principe le dimanche qui ne peut être inférieur à 35 heures,

-de la durée quotidienne de travail qui ne peut excéder 10 heures avec une amplitude maximale de 12 heures et un repos minimum quotidien de 11 heures.

Au besoin plusieurs JLD devront être nommés par juridiction, leurs services pouvant le cas échéant être complétés par une activité annexe compatible avec les sujétions de leur charge. En contrepartie de la disponibilité importante requise de ces magistrats, leur prime de fonctions devra être augmentée dans des proportions notables. La nomination par décret aura pour conséquence que ne postuleront à cette fonction que les magistrats intéressés par celle-ci et qui en accepteront les contraintes. Ces fonctions sont particulièrement usantes de sorte que la chancellerie devrait s'engager à satisfaire en priorité les demandes de changement de fonction des JLD à l'expiration d'un délai de 2 ou 3 ans.

H Les juges de proximité (proposition 21)

Pour tenir compte de leur positionnement institutionnel et des fonctions qui leur sont désormais dévolues, les juges de proximité porteront le titre de juge-citoyen. Les juges-citoyens sont nommés pour une période de 5 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 5 années. L'exercice des fonctions de juge-citoyen est incompatible avec celles d'avocat, huissier de justice, de notaire et d'assureur.

Position de l'USM

Cette nouvelle dénomination a l'inconvénient d'opérer une confusion entre les juges de proximité et les citoyens assesseurs dont l'expérimentation a constitué un échec majeur et a durablement affecté le fonctionnement des tribunaux concernés. L'USM n'est pas favorable à cette nouvelle dénomination.

Aux termes de la loi organique numéro 2003-153 du 26 février 2003, peuvent être nommés juge de proximité, pour exercer une part limitée des fonctions des magistrats des juridictions judiciaires de première instance :

- 1° Les anciens magistrats de l'ordre judiciaire et de l'ordre administratif ;
- 2° Les personnes, âgées de 35 ans au moins, que leur compétence et leur expérience qualifient pour exercer ces fonctions. Ces personnes doivent soit remplir les conditions fixées au 1° de l'article 16, soit être membres ou anciens membres des professions libérales juridiques et judiciaires soumises à un statut législatif ou réglementaire ou dont le titre est protégé. Elles doivent encore justifier de 4 années au moins d'exercice professionnel dans le domaine juridique ;
- 3° Les personnes justifiant de 25 années au moins d'activité dans des fonctions impliquant des responsabilités de direction ou d'encadrement dans le domaine juridique, administratif, économique ou social les qualifiant pour l'exercice des fonctions judiciaires ;
- 4° Les anciens fonctionnaires des services judiciaires des catégories A et B, que leur expérience qualifie pour l'exercice des fonctions judiciaires ;
- 5° Les conciliateurs de justice ayant exercé leurs fonctions pendant au moins 5 ans.

L'échec de la juridiction de proximité a conduit la commission Guinchard à préconiser sa suppression. Le législateur, par la loi du 13 décembre 2011 relative à la répartition des contentieux et à l'allégement de certaines procédures juridictionnelles, a supprimé la juridiction de proximité mais non les juges de proximité qu'elle a rattachés au président du tribunal de grande instance.

L'USM n'était pas favorable à l'instauration des juges de proximité. L'asphyxie des juridictions imputable à la politique de recrutement désastreuse menée par la chancellerie rend toutefois nécessaire le recours aux juges de proximité pour composer les audiences correctionnelles. Pour autant, l'USM est réservée quant au recrutement de nouveaux juges de proximité.

I Les fonctions confiées aux magistrats honoraires

(Proposition 22)

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

Position de l'USM

Cette proposition ne mérite pas de commentaire particulier.

J La gouvernance et la démocratie interne (proposition 23)

1) L'administration des tribunaux de première instance (proposition 23.1)

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.

Position de l'USM

Sur la question essentielle de la démocratie interne dans les juridictions et celle de la gouvernance, l'USM a fait le constat de la désaffection des assemblées générales par les fonctionnaires et les magistrats. Celles-ci sont en effet considérées comme de simples chambres d'enregistrement où les décisions prises en amont sont simplement annoncées par les chefs de juridiction, sans concertation véritable à quelque stade que ce soit du processus décisionnel.

Ce constat procède d'un fonctionnement vertical de ces assemblées, du sommet de la hiérarchie vers la base, sans que les commissions restreintes, lorsqu'elles existent, puissent remplir un rôle actif, faute par leurs membres de recevoir suffisamment en avance les projets et les propositions que les chefs de juridiction ou de greffe envisagent de soumettre aux assemblées générales compétentes.

Pour briser ce cercle vicieux et redonner vie à ces assemblées, l'USM propose que :

- 1) Les assemblées générales des tribunaux de grande instance (assemblée des magistrats du siège, assemblée des magistrats du siège et du parquet, assemblée des fonctionnaires du greffe) comportent une commission restreinte quel que soit l'effectif des magistrats. Il conviendrait par conséquent de modifier l'article R 212-22 du code de l'organisation judiciaire en supprimant la condition d'un effectif minimal de 20 magistrats pour que les assemblées générales des TGI soient dotées d'une commission restreinte.

2) Les chefs de juridiction ou de greffe communiquent 15 jours au moins avant la tenue de la commission restreinte les projets de services qu'ils entendent soumettre à l'assemblée générale, faute de quoi la commission restreinte sera obligatoirement reportée afin que les délais soient respectés. Le délai de 15 jours prévu actuellement est nécessaire pour permettre aux membres de la commission restreinte d'étudier sérieusement les projets et pour consulter l'ensemble des magistrats et fonctionnaires de la juridiction. Or il est rarement respecté. À défaut de communication dans le délai prévu, l'assemblée générale serait également reportée.

3) Les commissions restreintes dont la réflexion sera ainsi alimentée par les observations des magistrats et fonctionnaires disposeront dès lors des éléments nécessaires pour émettre un avis motivé.

4) Après la tenue des commissions restreintes, les chefs de juridiction et de greffe devront élaborer un projet de service qui devra être diffusé à l'ensemble des magistrats et fonctionnaires 15 jours au moins avant la tenue de l'assemblée générale considérée.

5) Les pouvoirs de l'assemblée générale des magistrats du siège doivent être accrus pour impliquer davantage les magistrats dans le fonctionnement de la juridiction.

Ainsi l'assemblée générale des magistrats du siège devra fixer elle-même le nombre et le jour des audiences correctionnelles, après avoir recueilli l'avis de l'assemblée générale des magistrats du parquet.

L'assemblée générale des magistrats du siège émet un avis notamment :

-sur les critères généraux de répartition des dossiers entre les chambres et de distribution des affaires entre les magistrats spécialisés du tribunal,

-sur le projet d'ordonnance, préparée par le président du tribunal, de répartition dans les chambres et services de la juridiction des magistrats du siège dont la juridiction est composée.

Lorsque le projet d'ordonnance préparé par le président fait l'objet d'un vote défavorable à la majorité des 2/3 des magistrats présents, le chef de juridiction sera tenu de revoir le projet d'ordonnance en tenant compte des observations émises au cours de l'assemblée générale et en consultant à nouveau la commission restreinte.

Si le projet ainsi revu, soumis à l'assemblée générale dans un délai de 15 jours, fait à nouveau l'objet d'un vote défavorable à la majorité des 2/3, il reviendrait à la commission restreinte d'établir l'ordonnance de roulement dans un délai de 15 jours.

Pour éviter toute difficulté et permettre une administration provisoire de la juridiction, le président pourrait, pendant ce laps de temps, organiser par ordonnance le fonctionnement de la juridiction.

Ces mesures permettraient de redonner vie aux institutions qui sont aujourd'hui défailtantes.

L'USM n'était pas favorable, au vu du pré-rapport, à la création d'un conseil de juridiction dont la composition apparaissait hautement critiquable. Il était en effet composé des présidents des tribunaux spécialisés désignés par le président de la juridiction de première instance lui-même. Celui-ci était ainsi entouré par une équipe qu'il avait lui-même constituée et dans laquelle les organisations syndicales n'avaient aucune place.

Ce système, loin d'instaurer une meilleure démocratie au sein des juridictions, constituait une véritable régression par rapport à la situation actuelle, avec un effacement de la commission restreinte démocratiquement élue au profit d'un organe purement hiérarchique, constitué par le président lui-même.

Toutefois cette analyse pourrait être révisée, si d'une part le conseil de juridiction était composé des vice-présidents nommés statutairement à la tête des tribunaux spécialisés et si les membres de la commission restreinte, démocratiquement élus, pouvaient participer à ce conseil.

2) L'administration des palais de justice, sites extérieurs des tribunaux de première instance (Proposition 23. 2)

La coordination des activités juridictionnelles et administratives des sites extérieurs des tribunaux de première instance 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 3 coordonnateurs feront partie du conseil de juridiction.

Position de l'USM

L'USM considère que ces fonctions d'administration et de coordination doivent donner lieu à l'établissement de profils de poste et être des fonctions statutaires auxquelles les magistrats sont nommés par décret. S'agissant de fonctions d'administration et de postes de responsabilité, ces fonctions devront être classées en B Bis.

3) L'administration des tribunaux spécialisés des tribunaux de première instance (proposition 23. 3)

Ce point a été développé et l'USM a fait les observations nécessaires dans le paragraphe consacré aux tribunaux spécialisés. Il n'est pas nécessaire d'y revenir.

K Une gestion associant performance et qualité (proposition 24)

Il convient d'introduire dans l'appréciation du travail des magistrats et des fonctionnaires 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 services, les partenariats mis en œuvre, la pratique de la supervision ou les projets de juridiction.

Position de l'USM

L'USM a toujours soutenu que la qualité du service public de la justice devait l'emporter sur la seule logique de l'évacuation des stocks. Elle a souvent déploré les pratiques imposées par les chefs de cour et de juridiction, consistant de siéger à juge unique ou à juge rapporteur même dans des contentieux complexes. Elle se réjouit que soit aujourd'hui affirmée la nécessité de prendre le temps d'écouter le justiciable aux audiences civiles ou pénales et qu'il soit suggéré que l'activité des magistrats ne soit pas seulement évaluée à l'aune du nombre de décisions

rendues ou de dossiers évacués aux audiences correctionnelles mais de la qualité du service rendu .

L Le conseil départemental de justice (proposition 25)

Le rapport prévoit qu'au sein de chaque département, un conseil départemental de justice réunira les chefs de la juridiction de première instance, le directeur de greffe, les vice-présidents coordonnateurs des tribunaux spécialisés, les représentants locaux de l'administration pénitentiaire et de la protection judiciaire de la jeunesse et les principaux partenaires de l'institution judiciaire, notamment le barreau, les notaires, les huissiers justice, l'État et les services extérieurs, les services enquêteurs, les collectivités locales, les élus et le milieu associatif. Ce conseil sera co-présidé par les chefs de la juridiction de première instance.

Lors des réunions plénières de ces conseils qui se tiendront au moins 2 fois par an, les magistrats feront la présentation de leurs activités et des politiques judiciaires mises en oeuvre. À ces occasions, les partenaires institutionnels pourront, dans les domaines de compétence qui sont les leurs, 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 ces 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 oeuvre au sein du département. Le conseil sera alors présidé par les chefs de la juridiction de première instance dont le siège sera au chef-lieu du département.

Position de l'USM

La justice est rendue au nom et pour les citoyens. Le souci de bien rendre la justice anime chaque magistrat. Le juge inscrit son action dans un contexte social et économique déterminé qu'il connaît et prend en considération. Les

juges rendent compte de leur activité en expliquant les priorités de la juridiction, les moyens dont elle dispose et l'activité déployée au cours de chaque année civile.

L'article R 111-2 du code de l'organisation judiciaire énonce, au titre des dispositions communes aux juridictions judiciaires :

"une audience solennelle est tenue chaque année pendant la première quinzaine du mois de janvier.

Au cours de l'audience solennelle, il est fait un exposé de l'activité de la juridiction durant l'année écoulée.

Dans les cours d'appel, cet exposé peut être précédé d'un discours portant sur un sujet d'actualité ou sur un sujet d'intérêt juridique ou judiciaire."

Il existe par conséquent déjà un cadre institutionnalisé dans lequel les juridictions rendent compte de leurs activités au cours de l'année écoulée. Il appartient d'abord aux chefs de juridiction de satisfaire de manière plus moderne et plus attractive qu'actuellement aux exigences de ce texte.

L'USM est totalement opposée à la création de conseils de justice dans lesquels siègeraient des élus locaux et des citoyens et dans lesquels serait notamment débattue l'organisation interne de la juridiction (l'affectation des magistrats à tel ou tel service, le nombre et la nature des audiences). Elle y voit en effet une possibilité d'atteinte grave au principe du juge naturel et à l'indépendance juridictionnelle des magistrats.

Par ailleurs, contrairement aux lieux communs complaisamment véhiculés dans les médias et relayés non sans arrière-pensée par certains responsables politiques, les magistrats ne sont pas autistes . Ils ne vivent pas sur une autre planète, recroquevillés sur eux-mêmes, se cramponnant jalousement à toutes les bribes de leurs pouvoirs. Ils sont appelés à développer des partenariats multiples et entretiennent des relations suivies avec leurs partenaires institutionnels, les avocats, les notaires, les huissiers justice, l'administration pénitentiaire, la protection judiciaire de la jeunesse, le conseil général, les services de police et de gendarmerie, le préfet et les services déconcentrés de l'État. Il n'est nullement

besoin de la création d'un conseil départemental de la justice pour faire vivre au quotidien ces partenariats.

S'il peut être utile de développer des relations régulières et institutionnalisées, services par services entre les magistrats et leurs partenaires respectifs, l'USM est plus réservée sur l'utilité d'un conseil départemental dont la composition très hétérogène ne permettra pas un véritable échange, eu égard à l'importance du nombre des participants et à la divergence de leurs centres d'intérêt .

Il est à craindre en outre que la tenue de ce conseil ne dégénère en interpellation des chefs des juridictions sur des situations individuelles.

Créer des conseils de justice dont le but affiché est de permettre aux partenaires institutionnels de faire part de leurs attentes et de leurs besoins part du postulat que la justice doit nécessairement répondre aux attentes et aux besoins tels qu'ils sont exprimés. Or la justice n'est pas un service public comme un autre. Les jugements sont rendus dans les prétoires, après des débats contradictoires en fonction des éléments débattus aux audiences. Ils ne sont pas rendus en fonction des orientations souhaitées par telle ou telle association ou administration. Le terme même de « conseil de justice » risque de créer une ambiguïté quant au champ de compétences de cet organisme.

M La mémoire des juridictions (proposition 26)

1) Des rapports d'activité annuels (proposition 26.1)

Au cours du premier trimestre de chaque année, les coordonnateurs de tribunaux spécialisés, les chefs de juridiction des TPI et les chefs de cour établiront un rapport d'activité qui permettra aux nouveaux arrivants de connaître l'histoire de la juridiction, les politiques mises en œuvre et les projets en cours de conception ou de réalisation. Ces rapports seront destinés également aux services centraux de la chancellerie.

Position de l'USM

L'USM n'a pas d'observations particulières à formuler. Elle espère toutefois qu'entre les réunions des conseils de justice, celles des conseils de juridiction, l'établissement des rapports d'activité, les réunions fonctionnelles, les réunions transversales communes à certaines fonctions, les présidents des tribunaux spécialisés disposeront du temps nécessaire à leur activité première qui est l'activité juridictionnelle.

2) Les procédures de passation de service

Dans les juridictions spécialisées, les TPI, et les cours d'appel, sera organisée une procédure de passation de service. Celle-ci 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 des représentants du Conseil supérieur de la magistrature et de la direction des services judiciaires s'il s'agit d'un chef de cour.

Position de l'USM

Ces procédures de passation de service peuvent être utiles pour acter la situation au départ d'un responsable de service, de juridiction ou de cour et à l'arrivée d'un autre. Toutefois, s'agissant des chefs de cour, l'USM note qu'il n'entre pas dans les missions du CSM d'assister aux passations de services des chefs de cour et de procéder à l'inventaire des actions déployées par eux. Il n'en aurait d'ailleurs pas le temps compte tenu de l'ampleur et de l'importance de ses missions. Ces passations de services pourraient se dérouler en présence du chef de cour partant, du nouvel arrivant et en présence, le cas échéant, des présidents de chambre ou des avocats généraux.

IV Une cour d'appel régionalisée

A Des cours d'appel de taille pertinente et en cohérence avec les régions administratives (proposition 27)

Partant du constat que dans la majorité des cas la décision contestée a été rendue par un seul juge et que sa motivation est parfois lapidaire, le pré-rapport énonçait que le justiciable devait légitimement prétendre en appel à ce que son affaire soit examinée par une collégialité de 3 spécialistes. Partant du second principe que chaque cour d'appel devait être composée de 3 magistrats

spécialistes en matière civile, familiale, commerciale, sociale, pénale, dans les chambres d'instruction et dans les chambre de l'application des peines, de 2 présidents de cour d'assises ,d'un premier président et d'un secrétaire général, le pré-rapport fixait à 25 l'effectif minimal des magistrats du siège au sein d'une cour d'appel. En dessous de cet effectif, la cour devait être supprimée et devenait un site judiciaire.

En premier lieu, l'USM avait déploré le constat sévère fait sur l'état de justice de première instance (un seul juge, une motivation insuffisante). Elle avait rappelé que le choix du juge rapporteur était bien souvent imposé par les chefs de juridictions dans le seul souci d'une évacuation plus rapide des affaires alors même que les juges souhaitaient, non pas pour leur confort personnel mais dans un souci de bonne justice, pouvoir travailler en collégialité. Elle avait rappelé également qu'en dépit des compressions de personnels opérées dans le cadre de la réforme de la carte judiciaire, des vacances de postes et des moyens contraints, les magistrats et les fonctionnaires de première instance tentaient de faire face avec dévouement à l'ensemble de leurs missions. La collégialité devait être de règle autant au niveau de la juridiction de première instance que de la cour l'appel.

En second lieu, l'USM avait suggéré, comme pour la juridiction de première instance, d'approfondir la notion de taille efficiente de juridiction par une étude comparée du nombre des affaires nouvelles, du nombre des affaires en cours et de leur durée moyenne de traitement, en classant les cours par groupes en fonction de leur taille. Elle avait suggéré également de retenir un critère de qualité des décisions rendues, à savoir le taux de cassation.

En effet, la fixation à 25 magistrats du siège de l'effectif en dessous duquel les cours d'appel devaient être regroupées à une cour voisine n'apparaissait pas pertinente. D'une part, ce critère ignorait les magistrats du parquet, d'autre part il prenait en compte la seule situation existante sans s'interroger sur les besoins réels de ces juridictions. Il omettait également de prendre en compte les particularités géographiques et les besoins des justiciables.

Ces arguments ont été partiellement entendus et le rapport ne reprend pas, au moins expressément, le critère des 25 magistrats du siège. Il fait les propositions suivantes :

-les 28 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 de la Vendée située dans la région des Pays de Loire et rattachée à la cour d'appel de Poitiers, ou de l'Yonne située dans la région Bourgogne et rattachée à la cour d'appel de Paris).

-Les 22 ressorts judiciaires métropolitains ainsi constitués doivent ensuite être examinés un par un pour vérifier si les cours d'appel correspondantes auront une taille pertinente.

-Chaque région administrative disposera d'une cour d'appel.

-Si la future cour d'appel se révèle trop grande avec des risques de dysfonctionnement ou des dysfonctionnements déjà avérés, il convient de considérer que 2 cours d'appel, voire 3, doivent trouver leur place au sein du ressort d'une seule région administrative.

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

-Aucun des sites actuels de cour d'appel ne doit être abandonné. Si le siège de la cour doit être modifié, 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, une spécialisation de certains sites devra être envisagée.

L'application mécanique de ces critères conduirait à disposer de 25 cours d'appel.

Position de l'USM

Le souci de cohérence de la carte judiciaire avec la carte administrative qui gouverne les administrations partenaires conduit à envisager le rattachement des 28 départements qui dépendent d'une cour d'appel située hors de leur région administrative à la cour située dans le ressort de cette région.

L'USM considère qu'il doit y avoir au moins une cour d'appel par région administrative. L'autorité judiciaire doit demeurer présente et visible au sein de chaque région et le justiciable doit pouvoir obtenir une décision du second degré de juridiction sans devoir aller plaider dans une région voisine.

S'agissant des cours d'appel de trop grande dimension, les cours de Versailles et Paris pourraient être utilement recentrées sur l'Ile de France en perdant Chartres, Auxerre et Sens, le TGI d' Evry pourrait être rattaché à la cour de Versailles. Des réflexions dans le même sens doivent être menées en ce qui concerne la région Rhône-Alpes et la région Provence- Alpes- Côte d'Azur.

Lorsque plusieurs cours d'appel coexistent à l'intérieur d'une même région administrative, l'USM n'est pas favorable au principe du maintien d'une seule cour. Elle continue à penser qu'il convient d'approfondir la notion de taille efficiente de juridiction par une étude comparée du nombre des affaires nouvelles, du nombre des affaires en cours et de leur durée moyenne de traitement, en classant les cours par groupes en fonction de leur taille. Elle suggère également de retenir un critère de qualité des décisions rendues, à savoir le taux de cassation. Il n'existe pas de raisons pertinentes de supprimer des cours d'appel dont l'activité est suffisante, dont la qualité des décisions ne souffrent pas de critiques et qui rend des services reconnus à la population.

B La gestion des sites séparés des cours d'appel (proposition 28)

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.

Position de l'USM

Comme pour les juridictions de première instance, l'USM n'est pas favorable au maintien d'activités juridictionnelles sur les sites des cours d'appel supprimées, décidé à la carte par les chefs de cour ou sur leur propositions, par une circulaire triennale de localisation des activités juridictionnelles et des emplois.

D'une part, l'ensemble des contentieux doit être traité au siège de la cour d'appel, d'autre part, si des sites judiciaires sont maintenus au siège des cours d'appel supprimées, les activités juridictionnelles qui s'y dérouleront doivent être fixées par décret et doivent être les mêmes pour l'ensemble du territoire national, ceci pour garantir l'égalité de tous devant le service public et la lisibilité de l'architecture judiciaire.

La pérennité et la stabilité qui doivent caractériser l'exercice des activités juridictionnelles sur un site s'accommodent mal d'une reconsidération triennale de leur localisation.

Par ailleurs l'USM insiste pour que les fonctions de premier président de chambre et de premier avocat général chargés de la direction et de l'administration de l'ancien site d'une cour d'appel soient des fonctions statutaires, sur lesquels les magistrats postuleront en fonction d'une fiche de poste et seront nommés par décret. Il est en effet inenvisageable, pour des raisons d'égalité entre toutes les candidatures, de transparence et de bonne administration que la responsabilité de les désigner puissent incomber aux chefs de cour.

C Des cours d'appel autonomes dans la gestion de leurs moyens déconcentrés (proposition 29)

L'article R 312-65 du code de l'organisation judiciaire pose le principe d'une délégation par le garde des Sceaux aux chefs de cours pour l'administration des services judiciaires dans le ressort de la cour d'appel. Les chefs de cour sont assistés dans cette mission par le service administratif régional (SAR). Avec la mise en place de la LOLF, les chefs de cour sont devenus responsables des marchés publics, ordonnateurs secondaires des dépenses de justice et gestionnaires des budgets opérationnels de programmes (BOP). Les cours siège de BOP ont été ramenées de 35 à 14. Une hiérarchie s'est ainsi instaurée de fait entre les cours d'appel qui sont siège de BOP et les autres cours où il existe seulement une unité opérationnelle (UO). Les cours d'appel siège d'unité opérationnelle doivent désormais faire transiter leurs demandes budgétaires par les cours BOP. Celles-ci ne sont pas en mesure d'arbitrer les demandes ou les allocations de crédit des cours UO, faute d'outils adaptés et de connaissances de la réalité des ressorts de ces cours. Cette situation conduit à des difficultés d'une part dans la gestion des frais de justice engagés dans le cadre des politiques judiciaires mises en oeuvre par les parquets, d'autre part dans la gestion des ressources humaines qui doit être assurée au plus près des magistrats et des fonctionnaires.

Partant de ce constat, le rapport propose de redonner à chaque chef de cour d'appel la qualité de gestionnaire de budget opérationnel de programmes, tout en organisant la gestion comptable sur un nombre de pôles Chorus plus restreints.

Position de l'USM

L'USM est favorable à ces propositions qui mettront fin à une situation préjudiciable à l'administration des cours d'appel.

D Des cours d'appel échevinées en matière économique et sociale (proposition 30)

Le rapport propose que le principe de l'échevinage reçoive application devant les chambres sociales et commerciales des cours d'appel. Les magistrats issus du monde de l'entreprise siègeraient au même titre que les magistrats professionnels avec voix délibérative et ils prendraient leur part de rédaction des décisions.

La chambre commerciale serait composée d'un président de chambre et d'un conseiller auquel se joindrait un conseiller consulaire.

Pour les chambres sociales, dans le souci de respecter la parité, deux solutions seraient envisageables, soit une formation de 5 magistrats, 2 conseillers prud'hommes venant s'ajouter à la formation collégiale classique, soit une formation comprenant un magistrat professionnel entouré de 2 conseillers prud'hommes.

Position de l'USM

L'USM entend rappeler que les solutions proposées pour remédier aux dysfonctionnements actuels de la justice doivent être en adéquation avec les constats unanimement posés.

Certes, certains conseillers prud'hommes et certains juges consulaires connaissent parfaitement les matières qu'ils sont appelés à traiter mais force est de constater que les critiques récurrentes adressées tant au tribunal de commerce qu'au conseil des prud'hommes résident dans des manquements à l'impartialité et à la neutralité, des connaissances juridiques généralement insuffisantes des magistrats non professionnels, aussi bien en ce qui concerne le fond du droit que la procédure, des difficultés dans la rédaction des décisions qui conduisent bien souvent les greffiers à se substituer à eux.

À l'inverse les critiques adressées aux chambres commerciales et sociales des cours d'appel ne tiennent pas à une méconnaissance éventuelle du monde de l'entreprise par les magistrats professionnels mais à la lenteur de leurs décisions.

L'échevinage en appel imposerait de délibérer avec les assesseurs non professionnels dans toutes les affaires. Il conduirait à recourir à la formation collégiale dans toutes les affaires et à renoncer à l'évacuation des petites affaires par la voix du conseiller rapporteur. Il apparaît utopique de penser, au vu des constats posés, que les magistrats non professionnels puissent rédiger des arrêts dans les mêmes conditions que les magistrats professionnels.

Dans les formations commerciales, les magistrats professionnels devront par conséquent se partager à 2 les dossiers qu'ils se partageaient auparavant à 3.

Dans les formations sociales, soit le président rédigera seul les dossiers qu'il partageait auparavant avec ses 2 assesseurs, soit les magistrats professionnels continueront à se partager à 3 les dossiers mais la durée du délibéré sera sérieusement rallongée.

Il s'ensuivra dans tous les cas un embouteillage des chambres encore plus dramatique que la situation actuelle.

E La gouvernance des cours d'appel (proposition 31)

1 L'administration des cours d'appel (proposition 31-1)

Elle est calquée sur celle du TPI s'agissant du rôle des chefs de cour, du directeur de greffe, du conseil de juridiction, des commissions restreintes et des assemblées générales.

Position de l'USM

L'USM renvoie, mutatis mutandis, aux observations et suggestions qu'elle a formulées pour le TPI.

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 TPI. Chacun des pôles disposera d'une autonomie d'organisation et sera coordonné par un magistrat du siège et un fonctionnaire qui bénéficieront d'une pérennité dans l'exercice de leurs fonctions. Le parquet général sera représenté au sein de chaque pôle. 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 2 années. Durant cette période de 2 années, ces fonctions ne pourront pas leur être retirées, sauf avec leur accord. Ils pourront être renouvelés à 2 reprises dans l'exercice de ses fonctions.

Position de l'USM

Comme pour le TPI, l'USM considère que les postes de président de chambre chefs de pôle doivent être identifiés, faire l'objet d'une fiche de poste et d'une nomination par décret. Ces postes doivent bénéficier d'indemnités de fonction majorées. S'agissant des postes statutaires clairement identifiés, les magistrats pourront postuler en toute connaissance de cause, en fonction de leur cursus, de leurs compétences et de leurs expériences antérieures.

F La gouvernance des juridictions du ressort de la cour d'appel (proposition 32)

1) Une structure régionale pour un dialogue social efficace (proposition 32. 1)

Le rapport propose 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 et soient organisées par l'École nationale de la magistrature et l'école nationale des greffes.

Position de l'USM

L'USM est favorable à cette proposition.

2) Un conseil régional de gestion pour les juridictions du ressort des cours d'appel (proposition 32. 2)

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 d'utilisation de ces moyens. Ce conseil se réunira au moins 3 fois par an.

Position de l'USM

L'USM est favorable à cette proposition.

G Le conseil régional de justice (proposition 33)

Le rapport prévoit qu'au sein de chaque région un conseil régional de justice réunira les chefs de la cour d'appel et leurs principaux partenaires régionaux. Ce conseil sera co-présidé par les chefs de la cour d'appel. 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 et des fonctionnaires qu'ils jugeront utiles, feront la présentation de leurs activités et des politiques judiciaires mises en oeuvre. À ces occasions les partenaires institutionnels pourront dans le domaine de compétence qui est le leur, 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 oeuvre 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.

Position de l'USM

L'USM émet les mêmes réserves que celles qu'elle a émises pour le conseil départemental de justice.

S'y ajoute la difficulté du positionnement du premier président et du procureur général alors que les partenariats sont généralement entretenus au plan départemental.

V Un observatoire national de la justice

Pour donner aux décideurs publics et aux acteurs judiciaires une visibilité plus grande sur l'évolution des besoins de la justice, un observatoire national de la justice 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.

Position de l'USM

La création d'observatoires nationaux est très en vogue auprès des différents ministères. Cette institution peut présenter une certaine utilité. Dans la mesure où elle sera placée auprès du garde des Sceaux, l'USM s'interroge sur son indépendance réelle. En tout état de cause, l'USM sera vigilante sur sa composition.

VI Le calendrier de mise en œuvre

Le calendrier n'appelle pas d'observations particulières de l'USM hormis le fait que parmi les réformes immédiates figure l'échevinage en appel des chambres commerciales et sociales.

L'USM entend rappeler que cette proposition n'est pas en adéquation avec les constats unanimement posés.

Les critiques récurrentes adressées tant au tribunal de commerce qu'au conseil des prud'hommes résident dans des manquements à l'impartialité et à la neutralité, des connaissances juridiques généralement insuffisantes des magistrats non professionnels, aussi bien en ce qui concerne le fond du droit que la procédure, des difficultés dans la rédaction des décisions qui conduisent bien souvent les greffiers à se substituer à eux.

À l'inverse, les critiques adressées aux chambres commerciales et sociales des cours d'appel ne tiennent pas à une méconnaissance éventuelle du monde de l'entreprise par les magistrats professionnels mais à la lenteur de leurs décisions.

Il apparaît utopique de penser, au vu des constats posés, que les magistrats non professionnels puissent rédiger dans l'immédiat des arrêts dans les mêmes conditions que les magistrats professionnels.

La logique aurait voulu pour le moins que l'échevinage commence en première instance. Il s'ensuivra un embouteillage des chambres encore plus dramatique que la situation actuelle.

SYNDICAT DE LA MAGISTRATURE

Paris le 30 juillet 2013

Justice du 21^{ème} siècle : Contribution du Syndicat de la magistrature aux groupes de travail « juridictions du 21^{ème} siècle » et « juge du 21^{ème} siècle »

Le Syndicat de la magistrature, depuis de nombreuses années, a fait le constat affligeant du manque de lisibilité et des difficultés croissantes d'accessibilité des citoyens à la justice. Dans sa plateforme « pour une révolution judiciaire » qui articule constats, analyses et propositions de réforme, il regrettait l'absence totale de prise en compte de ces questions à l'occasion de la réforme de la carte judiciaire engagée en 2007 par Rachida Dati et formulait de nombreuses propositions pour répondre à cette exigence démocratique. En 2008, il a activement participé aux travaux de la commission Guinchard.

Aujourd'hui, le contexte de pénurie budgétaire s'est aggravé, et le ministère de la justice, pourtant reconnu prioritaire, subit comme les autres de plein fouet cette crise : les postes vacants de magistrats comme de fonctionnaires se multiplient et la justice peine à remplir ses missions.

Le Syndicat de la magistrature n'a jamais contesté la nécessité de moderniser le service public de la justice. Il a toujours considéré que la réorganisation des contentieux allait de pair avec une réforme de l'organisation judiciaire, car moderniser le service public de la justice suppose avant tout de repenser les modes d'intervention judiciaire pour permettre un égal accès au droit et au juge.

Il a ainsi approuvé la création par le ministère de la justice des groupes de travail sur la juridiction et le juge du 21^{ème} siècle. Il est présent dans ces

deux groupes de travail pour y défendre :

- une organisation judiciaire respectant le principe de l'égalité des justiciables, l'indépendance des juges, la cohérence et l'accessibilité de la justice ;
- le maintien des missions essentielles du juge qui, au delà de dire le droit, est un juge protecteur et gardien des libertés individuelles.

Or, les inquiétudes sont grandes de voir ces principes se perdre au nom d'une « rationalisation des moyens ». Les expériences des années passées montrent que les difficultés de la justice et l'explosion des contentieux ont toujours été abordées dans une logique de flux. Il ne s'agissait que de désengorger une institution menacée d'asphyxie, en « recentrant le juge sur son cœur de métier » dans une logique purement comptable consistant à faire de « l'économie de temps » de magistrats et de greffiers : fermeture de sites judiciaires, flexibilité des personnels, transfert des contentieux de masse.

Il ne peut par ailleurs être fait abstraction de la pression pénale, qui conduit à faire peser sur les magistrats du parquet la responsabilité d'une réponse pénale systématique et à renforcer sans cesse les effectifs attribués aux missions pénales de la justice, au détriment de la justice civile où, pour certains, le juge devrait être cantonné à un rôle d'arbitre.

Le Syndicat de la magistrature rappelle que l'amélioration du service rendu au justiciable doit être au centre des réflexions des groupes de travail.

C'est en ce sens qu'il formule des propositions tendant à améliorer l'accès au droit et à donner au justiciable l'accès concret, effectif et efficace à un juge indépendant, que lui garantit la Convention européenne des droits de l'Homme.

C'est en ce sens aussi qu'il défend l'idée d'un juge acteur plus qu'arbitre pour rétablir les déséquilibres pouvant exister entre les parties au procès.

La mission première du juge est de dire le droit, mais le juge est aussi un juge protecteur et un gardien des libertés individuelles. Ces missions essentielles doivent être sauvegardées.

Sa contribution portera sur les points suivants :

I. L'accessibilité de la justice

1) L'accès au droit

a) Les structures d'accès au droit

- b) La création de guichets uniques de greffe*
- c) Vers un service public de l'accès au droit ?*
- d) La mise en place de structures de défense dédiées*
- e) L'accueil et l'information des justiciables*

2) L'accès au juge

- a) Restaurer la gratuité de la justice*
- b) Elargir le champ des bénéficiaires de l'aide juridictionnelle*
- c) Le maintien d'un système d'aide juridictionnelle financé par l'Etat*
- d) Garantir une proximité du lieu de justice pour tous*

II. La lisibilité de la justice, le périmètre de l'intervention du juge

1) redéfinir le périmètre d'intervention de la justice

- a) le champ d'intervention du juge pénal*
- b) Le champ d'intervention du juge civil*

2) Favoriser les modes alternatifs de règlement des litiges

- a) La conciliation*
- b) La médiation*
- c) La création d'instances préalables paritaires*

3) Une organisation judiciaire pertinente en fonction des contentieux

- a) Le TPI, une « fausse bonne solution »*
- b) Préserver l'autonomie de la juridiction d'instance*
- c) Créer un « tribunal de la famille »*
- d) Créer un « tribunal de la protection sociale »*

- e) *Maintenir la juridiction prud'homale*
- f) *La nécessaire réforme des tribunaux de commerce*
- g) *La question des cours d'appel*

4) Réaffirmer l'office du juge

- a) *renforcer la collégialité*
- b) *En matière pénale, supprimer les procédures simplifiées*
- c) *L'office des magistrats du parquet*
- d) *En matière civile, éviter le « formatage » des décisions*
- e) *Le juge dans une équipe, mais laquelle ?*

III Une justice indépendante

1) Des conditions de nomination garantissant l'indépendance des magistrats et le respect du juge naturel

- a) *La protection des fonctions spécialisées*
- b) *Les critères de répartition des affaires*
- c) *Le statut des magistrats placés*

2) Restaurer la démocratie en juridiction

- a) *La démocratisation du fonctionnement des juridictions*
- b) *La création d'un « conseil de justice local »*
- c) *La gestion des juridictions*

3) Le budget global de la justice

I. L'accessibilité de la justice

C'est un fait que les citoyens connaissent mal leur justice et peinent à y accéder. Pour le citoyen, la justice est chère, peu accessible et incompréhensible. La question de l'accès au droit doit être distincte de l'accès effectif au juge. Le justiciable doit d'abord accéder à la connaissance du droit, pour savoir comment résoudre son litige, et s'il a des chances de succès. Il doit pouvoir, en cas de besoin, être accompagné dans ses démarches. Il doit par ailleurs pouvoir accéder effectivement à un juge.

1) L'accès au droit

Aujourd'hui, l'enseignement de l'organisation judiciaire et des rudiments du droit est prévu dans les établissements secondaires, mais il reste très insatisfaisant. Il est indispensable de remédier à cette lacune qui pénalise tant les citoyens que l'institution.

Au delà de cette observation, cet enseignement est inaccessible aux personnes les plus défavorisées ou vulnérables, qui n'ont, bien souvent, pas conscience d'être des sujets de droit. Leur positionnement est défaillant ou effacé devant la justice, alors que de la réponse de celle-ci dépendent leur situation personnelle, leurs relations familiales, leurs conditions de vie au quotidien, comme des droits aussi fondamentaux que le droit au logement.

Il est donc essentiel que les justiciables puissent avoir non seulement accès au droit, à sa connaissance, mais également puissent être accompagnés dans leurs démarches.

a) Les structures d'accès au droit

En dépit d'une nette prise de conscience par les pouvoirs publics de l'importance de l'aide à l'accès au droit, il doit aujourd'hui être constaté que le budget qui y est consacré est dérisoire. Les structures d'accès au droit existent pourtant, qu'il s'agisse des conseils départementaux d'accès au droit (CDAD) ou des maisons de justice et du droit (MJD).

En mars 2013, le nombre de départements dotés d'un CDAD s'élevait à 99. Ayant pour mission principale de définir une politique de l'accès au droit dans le département, et d'animer les actions en matière d'accès au droit, leur rôle est essentiel mais leur activité et les moyens dont ils sont dotés sont inégalement répartis sur le territoire. Ils exercent leur mission grâce à un réseau de points d'accès au droit (PAD) qui se répartissent sur l'ensemble du

territoire national de façon hétérogène en fonction de la densité de population. Les permanences d'avocats, huissiers ou notaires y sont tenues de façon très inégales.

Enfin, les CDAD ne sont pas toujours dotés de personnels de justice pérennes, compte tenu de la carence en effectifs de greffe dans les juridictions qui rend impossible la délégation de personnels dans ces structures.

Il en résulte une inégalité criante des citoyens devant l'accès au droit, certains bénéficiant d'une multitude de structures, et d'autres de très peu de points d'accès.

Il convient en conséquence de mettre en oeuvre une véritable politique de l'accès au droit par un maillage territorial cohérent de ces structures et un renforcement de la présence des personnels du ministère de la justice.

b) la création de guichets uniques de greffe

Afin de faciliter les démarches des justiciables et assurer un accès effectif à la justice, le Syndicat de la magistrature préconise depuis longtemps la création de guichets uniques de greffe (GUG). Cette disposition est de nature à répondre aux exigences de simplification et de cohérence de l'action judiciaire.

Les GUG doivent permettre la réalisation de tous les actes, avec à terme une compétence universelle, ne nécessitant pas la représentation par avocat ou le recours à un huissier de justice. Ils doivent être des lieux accessibles à tous, permettant en toute confidentialité le traitement immédiat de la demande du justiciable. A cet égard, selon les implantations géographiques, il sera utile d'avoir recours à des interprètes pour favoriser l'expression des personnes parlant mal la langue française.

Ils doivent s'inscrire dans des démarches d'accès au droit coordonnées par le CDAD local, et permettre le cas échéant : la prise en charge par une association d'aide aux victimes, la fourniture de renseignements de qualité (sur une procédure en cours, sur une démarche à effectuer, sur un point de droit appelant une réponse simple), ou une orientation (vers une consultation d'avocat, un conciliateur, un médiateur, un point d'accès au droit, une association, une administration...).

Ils doivent donc servir de point d'entrée unique à l'institution judiciaire. A ce titre, ils ont vocation à être mis en réseau, non seulement avec les PAD ou les MJD, mais aussi avec d'autres services publics.

c) Vers un service public de l'accès au droit ?

La demande de droit s'exprime naturellement à l'occasion de la naissance d'un litige. Mais elle est en réalité très générale et concerne tous les domaines de la vie quotidienne : emploi, droits sociaux, droit du travail, sécurité, consommation... Elle ne concerne donc pas seulement le ministère de la justice, mais toutes les administrations, les collectivités territoriales, les organismes publics, et toutes les institutions qui remplissent des missions de service public. En outre, de nombreux acteurs interviennent comme le Défenseur des droits, les associations, les professions juridiques, pour conseiller, défendre ou accompagner les citoyens dans leurs démarches.

Au delà de la mise en oeuvre par le ministère de la justice d'une politique d'envergure de l'accès au droit, la question se pose en conséquence de la création d'un véritable service public de l'accès au droit, comme le préconisait la commission Bouchet en 2001, pour assurer, impulser et coordonner une véritable politique d'accès au droit.

d) la mise en place de structures de défense dédiées

Les populations les plus démunies rencontrent des difficultés particulières à connaître et exercer leurs droits. Plus de 60% des locataires convoqués aux fins d'expulsion devant le juge d'instance, par exemple, ne comparaissent pas devant le tribunal dans l'ignorance des droits qu'ils pourraient mettre en oeuvre, ou de leur chance de succès. Pour ces personnes, qui n'ont pas conscience d'être des sujets de droit, les dispositifs d'accès aux droits, qui supposent une démarche volontaire, sont inadaptés.

La question se pose donc de mettre en place des structures ou des groupes de défense dédiés à certaines catégories de personnes ou de contentieux, afin de permettre une assistance et un accompagnement de ces justiciables. Si les avocats, attachés au caractère libéral de l'exercice de leur profession, sont d'une manière générale opposés au salariat que sous-entend l'activité de ces structures ou de ces groupes, des groupes de défense pénale ou dédiés aux étrangers existent déjà et des expérimentations sont en cours sur le contentieux du logement dans certains barreaux comme Montpellier.

Il convient donc de réfléchir à la mise en place de ce type de structures de défense pour certains justiciables peu accessibles aux dispositifs classiques d'accès au droit.

e) l'accueil et l'information des justiciables

La justice peut apparaître extrêmement compliquée pour des justiciables qui

n'auront parfois affaire à elle qu'une fois dans leur vie. L'accueil qui leur est réservé dans nos lieux de justice doit donc être amélioré. Il faut par ailleurs renforcer l'accompagnement dont ils peuvent bénéficier.

D'ores et déjà, de nombreux tribunaux proposent des requêtes types ainsi que des documents ou fiches pratiques qui permettent une meilleure information et une aide dans les démarches à accomplir. Cette pratique peut être généralisée lorsque la saisine du tribunal est faite par simple requête.

Par ailleurs, il est important que le justiciable puisse, avant de s'engager dans un procès, obtenir des informations sur les chances de succès de sa requête. Or, la jurisprudence, qu'elle soit nationale ou locale, comme l'existence de barèmes, si elle a été élaborée, restent bien souvent l'affaire des professionnels et, parce qu'elles sont compliquées et techniques, inaccessibles aux justiciables qui ne sont pas accompagnés. Il est donc très important que ces éléments puissent être mis à leur disposition de façon simple et pratique.

2) l'accès au juge

La réforme de la carte judiciaire a éloigné le juge du justiciable, et l'accès à un tribunal, dans bien des territoires, est devenu très difficile ou très onéreux pour ceux qui ne disposent pas de moyen de transport personnel, à savoir les personnes les plus fragiles et les plus démunies. À ces difficultés s'est ajoutée la création des taxes de 35 euros et de 150 euros, qui ont dissuadé nombre de justiciables aux revenus modestes – mais non dispensés de timbre – d'avoir recours à la justice. L'Etat peine à financer ses missions essentielles, remises en cause dans un contexte de fortes restrictions budgétaires. Il est donc à craindre qu'il accentue son désengagement au profit de financements privés, renforçant encore les inégalités entre les justiciables. Le Syndicat de la magistrature entend ici rappeler que la justice pour être accessible à tous doit être gratuite, que les personnes les plus démunies et les plus fragiles doivent pouvoir bénéficier d'une assistance de qualité par un avocat, et qu'enfin l'implantation des sites judiciaires doit favoriser la proximité.

a) restaurer la gratuité de la justice.

Depuis le 1er octobre 2011, tout justiciable qui veut introduire une action en justice doit acquitter une taxe de 35 euros, sauf s'il bénéficie de l'aide juridictionnelle, ou dans certains contentieux qui continuent à bénéficier de la gratuité (surendettement, contentieux de la sécurité sociale, tutelles...)

A cette taxe s'est ajoutée en 2012 une taxe de 150 euros à régler en appel.

Que ce soit pour financer l'aide juridictionnelle au titre de l'assistance en

garde à vue, ou le coût de la suppression de la profession d'avoué, la création de ces taxes est significative du désengagement de l'Etat dans le financement du service public de la justice.

Ces taxes sont particulièrement injustes. Elles ont pour conséquence de priver de nombreux justiciables de l'accès au juge, au motif allégué d'améliorer justement leur accès à ce juge. Le Syndicat de la magistrature en demande la suppression pure et simple.

Le gouvernement actuel s'était engagé à supprimer la taxe de 35 euros s'il trouvait des ressources susceptibles de la compenser. La ministre de la justice vient d'en annoncer la suppression à partir de 2014, et l'augmentation de façon temporaire des crédits consacrés à l'aide juridictionnelle de 60 millions d'euros.

Le Syndicat de la magistrature s'est réjoui de cette annonce, tout en rappelant que l'engagement de l'Etat dans le financement de l'aide juridictionnelle devait être pérenne.

b) Elargir le champ des bénéficiaires de l'aide juridictionnelle

Les plafonds de l'aide juridictionnelle sont actuellement très bas (929 euros pour l'aide juridictionnelle totale et 1393 euros pour l'aide juridictionnelle partielle). Ils interdisent de fait à de nombreuses personnes aux revenus très modestes de bénéficier de l'assistance d'un avocat. Il convient donc de réévaluer les plafonds d'aide juridictionnelle y compris pour l'aide juridictionnelle partielle, et de limiter le nombre de plafonds intermédiaires afin de simplifier et d'en rendre plus lisibles les conditions d'attribution.

La rémunération des missions devra par ailleurs être augmentée. Le procès n'est en effet équitable et l'accès au droit effectif, au sens de la CEDH et de la Charte des droits fondamentaux, que si les personnes éligibles à l'aide juridictionnelle bénéficient d'une défense d'égale qualité. Or, en l'état, la rétribution des avocats est globalement insuffisante et ne prend pas intégralement en compte le temps consacré et la complexité de certaines affaires.

Une étude menée par le barreau indique que le coût horaire d'un cabinet d'avocat sans secrétaire s'élève à 75 euros HT alors que l'allocation versée au titre des différentes missions est de l'ordre de 45 à 50 euros de l'heure (sur la base d'une UV fixée entre 22 et 25 euros pour une demi-heure de travail).

À supposer ces chiffres vérifiés, l'équilibre d'un cabinet travaillant

principalement à l'aide juridictionnelle dépend de la capacité de l'avocat à accomplir ses missions en un temps inférieur à celui évalué pour sa rémunération, ce qui n'est assurément pas un gage de qualité.

Le Syndicat de la magistrature est particulièrement conscient du coût de ces mesures et des contraintes actuelles pesant sur le budget de l'Etat. Il doit pourtant être observé que, rapporté à la moyenne des dépenses d'aide juridictionnelle par habitant, la France conserve une marge d'évolution significative (4,9 euros/habitant contre 8 euros/habitant en moyenne).

Il rappelle que la présence de l'avocat est indispensable dans bien des domaines pour garantir le respect effectif des droits des personnes, et notamment les personnes se situant dans un rapport déséquilibré par rapport à leur adversaire : locataire/bailleur, salarié/employeur...Par ailleurs, certaines personnes ne bénéficient pas aujourd'hui systématiquement de l'assistance d'un avocat alors que leur situation de particulière vulnérabilité le justifie pourtant (étrangers, personnes hospitalisées sous contrainte etc...).

L'accès au droit et au juge ne peut se concevoir sans une aide juridictionnelle garantissant l'effectivité de ce droit.

c) Le maintien d'un système d'aide juridictionnelle financé par l'Etat

De nouveaux domaines d'intervention (présence de l'avocat en garde à vue), de nouveaux contentieux (soins sans consentement), l'évolution à la hausse du budget de l'aide juridictionnelle est inéluctable. Cette évolution ne doit pas être considérée comme une charge supplémentaire mais comme un signe de bonne santé démocratique.

Le système d'aide juridictionnelle financé par l'Etat doit être maintenu. L'accès à la justice pour tous relève de la solidarité nationale et l'Etat doit y consacrer les ressources nécessaires.

Ce système peut être amélioré. Il pourrait ainsi être fait un meilleur usage des dispositions de la loi du 10 juillet 1991, et notamment de ses articles 37, qui permet à l'avocat du bénéficiaire de l'aide juridictionnelle d'obtenir le paiement d'une somme qui se substitue à la part contributive de l'Etat, ou 123, qui permet à l'Etat d'obtenir, sur la partie perdante, le remboursement des sommes qu'il a exposées au titre de l'aide juridictionnelle. Or, ces dispositifs sont peu mis en pratique, par méconnaissance pour l'article 37 ou en raison de la surcharge des greffes pour l'article 123.

Enfin, si rien ne s'oppose à ce que l'Etat recherche un financement sur des

fonds non publics, la plus grande prudence s'impose.

En premier lieu, l'Etat ne peut prendre d'une main ce qu'il redonnera de l'autre. Que ce soit par l'instauration de la taxe de 35 euros, ou d'une taxation du chiffre d'affaires des professions réglementées telle qu'envisagée un temps par le ministère de la justice, ces deux systèmes conduisent à solliciter les bénéficiaires mêmes du financement afin qu'ils y contribuent.

En second lieu, l'idée d'un recours à l'assurance privée progresse. De nombreuses personnes bénéficient en effet d'une assurance protection juridique, souvent liée à un contrat « multirisques habitation ». Il peut donc être tentant et séduisant de développer le recours à cette assurance pour pallier le désengagement de l'Etat.

Toutefois, la généralisation de ce système de financement n'apparaît pas souhaitable :

- de nombreux citoyens ne parviennent pas à régler les primes d'assurances obligatoires (automobile, habitation). Il serait inacceptable de développer un système qui ne serait accessible qu'aux plus aisés.

- le fonctionnement actuel des protections juridiques peut être préjudiciable aux assurés. L'assureur s'efforce de réduire ses coûts et peut orienter les litiges vers des transactions parce qu'elles seront moins coûteuses pour lui et non pour répondre aux intérêts de l'assuré. Les conflits d'intérêts sont fréquents et les droits de l'assuré peuvent ne pas être préservés. Le choix de l'avocat par l'assuré est découragé par la menace d'un surcoût, l'information est mauvaise, le conflit est nié si le litige n'apparaît pas gagnable, la confidentialité peut être mise à mal...La qualité de l'assistance dans le cadre de la protection pose question, et doit être mise en parallèle avec l'importance des bénéfices qu'en tirent les compagnies d'assurance.

En tout état de cause, la généralisation de l'assurance protection juridique ne peut pas être envisagée dans les contentieux du divorce ou en matière pénale, qui correspondent à l'activité essentielle des juridictions.

Le développement d'un tel système de financement ne pourrait donc s'envisager qu'à la marge.

Enfin, il a été proposé l'instauration d'une taxe sous forme de perception d'un droit affecté ou d'un droit de timbre sur les mutations et les actes soumis à enregistrement, dépôt ou publicité. Il pourrait être possible de souscrire à ce mode de financement, sous réserve qu'il reste complémentaire, et qu'il soit

précédé d'une étude d'impact et de faisabilité.

d) Garantir une proximité du lieu de justice pour tous

La réforme de la carte judiciaire de 2007 a conduit à la suppression de 22 tribunaux de grande instance, 176 tribunaux d'instance, 62 conseils de prud'hommes et 55 tribunaux de commerce.

Le Syndicat de la magistrature, dans son projet 2012 « pour une révolution judiciaire », préconisait de recenser les situations les plus critiques pour envisager la réouverture de certains de ces sites, en fonction de critères prenant désormais en compte les réalités locales.

Le ministère de la justice a, en 2012, choisi de limiter cette réflexion à 8 sites judiciaires : Saumur, Tulle, Marmande, Saint Gaudens, Millau, Guingamp et Belley, en demandant à la mission Daël d'examiner les conditions de la réouverture de ces sites. Si ce rapport est resté bien décevant, en ce qu'il n'a préconisé qu'une réouverture incomplète de ces sites, il a toutefois permis de mettre en évidence que plus la justice était éloignée des justiciables, moins ceux-ci y avaient recours. En effet, le nombre d'affaires nouvelles enregistrées après la fermeture par les juridictions ayant absorbé les TGI fermés était loin de correspondre à la somme des activités des deux sites.

Toute réforme de l'organisation judiciaire doit donc nécessairement veiller à l'accessibilité des lieux de justice au justiciable, non seulement en terme d'accès au droit, mais aussi en terme d'accès au juge.

Le champ d'étude de la mission Daël n'a pas permis un recensement des territoires désormais inaccessibles au justiciable. Il faut donc réexaminer la carte judiciaire et les évolutions en terme de renonciation à recours pour recenser ces lieux.

En outre, le Syndicat de la magistrature a toujours considéré que pour être efficiente, la taille des juridictions devait rester raisonnable, et que l'accès à la justice et son coût pouvaient être également problématiques dans des structures trop grosses qui multiplient les échelons intermédiaires. La question se pose donc également du découpage de certaines « super structures », comme la cour d'appel de Paris ou bien le TGI de Bobigny.

Pour le Syndicat de la magistrature, les lieux où l'on rend la justice doivent être équitablement répartis sur le territoire national pour que chacun puisse y avoir accès dans les mêmes conditions. Ils doivent également être pérennes. À l'heure où les logiques gestionnaires prennent le pas sur la qualité du

service effectivement rendu au citoyen, les seules promesses de ne pas toucher à la carte judiciaire et de conserver les juridictions qui existent aujourd'hui, ne peuvent suffire à rassurer. Les audiences foraines et les chambres détachées sont des sites « démontables » qui peuvent disparaître si la situation des juridictions principales devient trop difficile. Ne resteront alors dans ces sites que des points d'accès au droit ou des GUG, eux mêmes fragilisés par l'incapacité des juridictions à y déléguer un personnel suffisant pour les faire fonctionner.

La réflexion doit donc porter sur une organisation de la justice qui préserve sa cohérence, sa lisibilité et son accessibilité, tout en lui permettant d'évoluer et de s'adapter aux besoins des justiciables.

II. La lisibilité de la justice et le périmètre d'intervention du juge

Le Syndicat de la magistrature a toujours considéré que la modernisation du service public de la justice supposait avant tout de repenser les modes d'intervention judiciaire pour permettre un meilleur accès au droit et à la justice. À l'heure où le « besoin de justice » paraît s'accroître de façon considérable dans tous les secteurs du droit, où le « droit au juge » est un absolu protégé par la CEDH, la justice apparaît de moins en moins en capacité de répondre à ces impératifs. Elle doit donc s'adapter à ces exigences nouvelles, non pour faire des économies et déléguer à d'autres ses missions essentielles, mais pour permettre l'apaisement social.

Il s'agit donc de redéfinir le périmètre de l'intervention du juge et de favoriser le règlement amiable des conflits, de mettre en place une organisation judiciaire lisible en fonction des contentieux, et de réaffirmer l'office du juge dans tous ses aspects.

1) redéfinir le périmètre d'intervention de la justice

Nul ne conteste aujourd'hui que la justice n'est plus en capacité de traiter tous les contentieux. La question est donc posée de façon récurrente : quelles sont les missions substantielles du juge, quels sont ses fondamentaux, et que peut-on lui retirer sans porter atteinte à son office ?

a) le champ d'intervention du juge pénal

Pour le Syndicat de la magistrature, les politiques menées dans les dernières années ont mené à une impasse. Alors que l'office de protection du juge en

matière civile était sans cesse remis en question, il devait être apporté une réponse pénale systématique à tous les actes de délinquance posés quelque soit leur gravité. Cette situation a conduit à donner une place de plus en plus importante à la justice pénale, et à y affecter toujours plus de moyens en fonctionnaires et en magistrats au détriment de la justice civile.

Quant à l'efficacité d'une telle politique, le Syndicat de la magistrature dénonce depuis longtemps l'échec patent de cette politique du tout sécuritaire qui a conduit à une surpopulation carcérale inégalée sans améliorer la sécurité des citoyens.

Ce constat doit amener à s'interroger sur la réponse pénale efficiente et sur la répartition des moyens de la justice pénale au profit des dispositifs les plus efficaces en termes de réinsertion et donc de prévention de la récidive. Ce constat justifie également une politique de désinflation pénale, la réflexion devant porter sur les comportements qui doivent, ou non, être pénalisés dans notre société.

Pour le Syndicat de la magistrature, certains comportements ne relèvent pas du droit pénal : la vente à la sauvette, les filouteries d'aliments ou de transports, les fraudes aux allocations familiales, les dégradations légères. Ces comportements, qui ne portent pas atteintes à des valeurs fondamentales protégées dans l'intérêt de la société peuvent parfaitement être sanctionnés par le droit fiscal ou civil, et non par le droit pénal qui est totalement inadapté.

Il en est de même d'infractions comme la désertion, le rassemblement dans des halls d'immeuble, la mendicité agressive, les infractions liées aux carnets de circulation.

Certaines infractions, qui constituent des atteintes à la liberté d'expression, doivent être dépénalisées. Les infractions du droit de la presse comme la diffamation ou l'injure peuvent faire l'objet de réparations civiles mais leur pénalisation n'est pas nécessaire. Il conviendra seulement de conserver les infractions à caractère discriminatoire.

Le respect de la présomption d'innocence commande en outre que l'incrimination du refus de prélèvement génétique ne concerne que les personnes définitivement condamnées.

La politique en matière d'infraction à la législation sur les stupéfiants devrait, quant à elle, être entièrement rénovée pour laisser une large place à la réduction des risques et à la vraie prise en compte des objectifs de santé

publique. Cette politique devrait inclure la légalisation contrôlée du cannabis, une dépénalisation de l'usage de stupéfiants, ainsi que de la détention, du transport et de l'acquisition de stupéfiants correspondant à un usage personnel. Elle aurait un impact significatif sur les flux et l'activité pénale des juridictions.

Il conviendrait enfin de repenser la répression des infractions routières qui occupent très largement les tribunaux au point que certains parquets surchargés ne les traitent en pratique que de façon standardisée sans pouvoir se préoccuper du suivi ou de l'efficacité de la réponse apportée. Il n'est d'ailleurs pas démontré que la sanction pénale ait un quelconque effet dissuasif, un traitement administratif ou fondé essentiellement sur des soins semblant tout aussi efficace. Il conviendrait donc de remplacer le traitement standardisé et en grande partie pénal des comportements routiers par une réponse plus nuancée au regard de leur origine, afin de réserver la sanction pénale aux comportements les plus graves constituant une mise en danger significative d'autrui. Les autres pourraient faire l'objet d'un traitement administratif (retrait de points ou de permis, stage, orientation vers des soins...) après un passage devant une commission avec l'assistance d'un avocat. La contestation de cette sanction devant l'autorité judiciaire serait néanmoins toujours possible, éventuellement devant une formation composée de magistrats, d'usagers de la route et d'associations représentatives. En tout état de cause, les sanctions automatiques devraient être abrogées.

S'agissant des infractions dites « techniques » (urbanisme, construction, habitation, droit du travail, hygiène et sécurité, consommation) le Syndicat de la magistrature rappelle son hostilité à leur dépénalisation, considérant qu'une dérégulation pénale de ces secteurs, dont les infractions sont déjà peu ou mal réprimées, serait de nature à adresser un message de « laisser faire » incompatible avec le but poursuivi par le législateur dans ces domaines essentiels pour la protection et la sécurité collective.

b) Le champ d'intervention du juge civil

Le juge doit trancher des litiges, dire le droit. Il remplit également un office de protection des personnes les plus fragiles : juge des tutelles, juge des enfants, contentieux du surendettement. Il est enfin garant des droits et libertés fondamentales qu'il doit protéger : contentieux locatif, contentieux des étrangers, soins psychiatriques contraints.

Certaines de ces missions sont coûteuses en temps de magistrat et de greffe. Qu'il s'agisse des mineurs, des tutelles, du surendettement, du droit de la famille, les situations soumises au juge sont en constante évolution et

nécessitent un suivi et des interventions régulières de sa part. Il est donc tentant de renvoyer le traitement de ces situations à d'autres, pour ne conserver que le « cœur de métier » du juge, celui de juge arbitre. Récemment, la conférence des Premiers présidents a préconisé de transférer une partie du contentieux du divorce, les partages de succession, la gestion du patrimoine des personnes sous tutelle, le surendettement, à d'autres professions (notaires, huissiers..) ou à d'autres structures (Banque de France...).

Si le Syndicat de la magistrature n'est pas hostile à l'idée de redéfinir le champ de la justice civile, il n'acceptera aucune déjudiciarisation qui se fasse au mépris des valeurs fondamentales de l'institution judiciaire ou des droits fondamentaux des personnes. Il rappelle qu'il ne s'agit pas de raisonner en terme « d'économies » mais en terme de « service rendu au justiciable ». Il s'agit d'éviter de confronter le citoyen inutilement à la justice et de tendre vers une justice plus humaine, plus efficace et moins traumatisante.

Le Syndicat de la magistrature propose de simplifier encore la procédure de divorce par consentement mutuel. Malgré les réformes intervenues sur les 20 dernières années, il est toujours aujourd'hui nécessaire de passer devant le juge pour divorcer, y compris quand le principe du divorce est librement consenti par les parties. Et lors d'un divorce, même par consentement mutuel, le juge est obligatoirement amené à statuer sur les modalités d'exercice de l'autorité parentale.

Dans la mesure où l'évolution législative, suivant en cela l'évolution de la société, tend à uniformiser les droits des couples mariés et des couples non mariés, il semble peu cohérent de continuer à imposer aux couples mariés un passage obligatoire devant un magistrat afin de se séparer, alors que des concubins peuvent le faire librement et ne saisir le juge qu'en cas de conflit relatif à l'autorité parentale ou de liquidation d'indivision.

Il est donc tout à fait envisageable qu'un couple marié dépose, par l'intermédiaire d'un avocat, une requête en « démariage » devant un officier d'état civil. Le divorce pourrait être prononcé sur le seul constat du consentement des époux. Ceux-ci seraient alors dans la situation de deux concubins séparés libres d'organiser les conséquences de leur divorce ou de faire trancher le cas échéant leur litige.

Cette procédure, qui aurait l'avantage de laisser aux parents mariés la liberté d'organiser leur séparation, serait peu onéreuse. En revanche, le rôle de l'avocat, qui s'assurerait de la réalité du consentement des époux devra rester central dans cette procédure.

De la même manière, les enregistrements et dissolutions de PACS pourraient être transférés aux officiers d'état civil, comme les procédures en changement de prénom.

S'agissant des autres contentieux, le Syndicat de la magistrature est opposé à des transferts de compétences dans les domaines des injonctions de payer, des tutelles ou de l'assistance éducative. Si certaines dispositions peuvent être améliorées en matière de tutelle, il ne peut être envisagé de déléguer des pans entiers de contentieux, comme certains le préconisent, à des huissiers ou à des notaires.

La déjudiciarisation en matière civile sera donc forcément limitée, car elle se heurte à l'office de protection du juge. Mais les modes alternatifs de règlement des conflits peuvent et doivent être améliorés et développés.

2) Favoriser les modes alternatifs de règlement des litiges

Le Syndicat de la magistrature a toujours considéré que la conciliation comme la médiation étaient des modes de résolution des litiges qui devaient avoir une place significative, en ce qu'ils permettaient de donner une issue apaisée au conflit. Toutefois, leur développement ne doit pas avoir pour objet principal de répondre à des contraintes budgétaires qui imposeraient de rechercher par tous moyens à limiter l'intervention du juge dans certains contentieux. L'équilibre entre les parties dans la recherche et le contenu de l'accord doit par ailleurs être garanti.

Le juge doit rester l'acteur principal du mode alternatif de résolution des litiges.

a) La conciliation

La conciliation entre les parties est un mode de résolution des litiges rapide, gratuit, efficace et accepté. Elle aboutit à une résolution apaisée des conflits en permettant aux parties d'être davantage actrices de leur procès, de mieux comprendre le point de vue de l'autre et de parvenir à une décision finalement plus satisfaisante et mieux acceptée qu'un jugement ne le pourrait. Elle doit donc être développée.

Mais les réformes successives n'ont pas permis de progresser beaucoup, et si, aujourd'hui, tout juge peut avoir recours à la conciliation, cette possibilité reste marginale et apparaît souvent comme un luxe auxquels les juges renoncent par souci de juger vite. En outre, dans les contentieux où elle est

un préalable nécessaire au jugement du litige au fond, comme devant le conseil des prud'hommes, peu de procédures aboutissent à une conciliation.

Le développement de la conciliation judiciaire est donc en panne et plusieurs pistes d'évolution doivent être envisagées. S'agissant des conciliateurs, ils doivent être intégrés dans le fonctionnement d'un tribunal et leurs fonctions doivent être valorisées. Cette nouvelle place doit être accompagnée bien sûr de garanties quant au statut et à la formation des conciliateurs.

Une phase de conciliation obligatoire par un conciliateur pourrait être mise en place pour les « petits litiges » relevant du tribunal d'instance. Il ne s'agit pas de complexifier la procédure ou de la ralentir mais d'offrir l'occasion au justiciable, dans le cadre de litiges de la vie quotidienne, de trouver un lieu de parole et d'échange permettant l'expression du conflit mais également son apaisement. Il est possible de généraliser la pratique de la double convocation pour l'audience et devant le conciliateur pour permettre, dans un même lieu et dans la même unité de temps, que le litige fasse l'objet d'une conciliation qui sera homologuée ou qu'il soit tranché par le juge.

Si la phase de conciliation était généralisée à certains contentieux, il faudrait faciliter l'assistance des parties par un avocat et donc élargir le champ d'attribution de l'aide juridictionnelle à ces procédures. La présence d'un avocat est en effet de nature à garantir le respect des droits des personnes se situant dans un rapport contractuel particulièrement déséquilibré. Les personnes concernées seront par ailleurs plus enclines à accepter de participer à une tentative de conciliation, si elles sont assistées par un professionnel s'assurant du respect de leur droit.

Enfin, la question de la procédure d'homologation reste problématique. Le juge de l'homologation doit rester le juge naturel du contentieux en ce qu'il est le mieux à même d'apprécier l'équilibre de l'accord.

b) La médiation

Le Syndicat de la magistrature n'est pas hostile, par principe à la médiation, et notamment en matière familiale où il en souhaite le développement. Il s'agit d'une mesure d'accompagnement essentielle dans la résolution amiable des conflits, qui peut être développée dans d'autres contentieux.

Mais cette évolution sera limitée, car il ne peut y avoir d'obligation à se soumettre à une médiation, qui serait totalement contraire à l'esprit même de la médiation. Il ne peut y avoir qu'une obligation de rencontrer un médiateur, d'être ainsi informé sur les modalités et l'intérêt de la médiation, le justiciable

restant toutefois libre de choisir ou non de s'y soumettre. Généraliser l'obligation de médiation aboutirait de fait à priver le justiciable de l'accès à un juge.

En outre, la médiation a un coût, et la question se posera de son financement en cas de généralisation.

Enfin, les dispositifs fortement incitatifs à la transaction, que ce soit au niveau de l'aide juridictionnelle, ou par le biais des assurances de protection juridique, doivent être proscrits. Dans les faits, seules les personnes vulnérables et dépourvues de moyens financiers subiront cette incitation, les justiciables bénéficiant de revenus restant libres, eux, d'obtenir un accès effectif à un juge.

c) La création d'instances préalables paritaires

Le Syndicat de la magistrature est favorable à la mise en place de préalables d'examen de certains litiges par des instances pluralistes ressenties comme accessibles par les justiciables et aptes à dénouer certains litiges de la vie quotidienne, ainsi que le prévoit le projet de loi ALUR en matière de logement. Les locataires dont l'expulsion est demandée, qui souvent ne se présentent pas devant le juge d'instance, accèderaient ainsi plus facilement à ce type d'instance, susceptible de prendre en compte leur situation et pourraient devenir acteurs de leur litige. De telles instances pluralistes pourraient également intervenir en préalable à l'audience dans les contentieux des comptes locatifs ou de la copropriété. Elles rechercheraient une conciliation ou émettraient des recommandations en cas d'échec soumises à l'homologation du juge. Des garanties quant au respect des droits des parties, à leur assistance par un avocat doivent bien sûr être mises en place.

Ainsi doit se tisser une justice différenciée mais fondée sur les mêmes valeurs, grâce au croisement des pratiques : soit une appréhension du litige qui est tranché, en interprétant le droit positif, en proclamant les droits et en enrichissant la jurisprudence, soit la poursuite de la réappropriation du conflit par les parties, avec en perspective un dénouement.

Les champs d'intervention de la justice redéfinis, il convient de s'attacher à l'organisation des juridictions, qui doit permettre l'examen de ces différents contentieux de façon pertinente et lisible pour le justiciable.

3) Une organisation judiciaire pertinente en fonction des contentieux

Depuis plus de 40 ans, la création d'un tribunal de première instance (TPI) est préconisée sans jamais avoir été concrétisée. Le groupe de travail « les juridictions du 21ème siècle » a clairement pour mission d'étudier « la faisabilité d'une fusion des juridictions de première instance au sein d'un tribunal de première instance ».

Pour le Syndicat de la magistrature, le TPI n'est pas de nature à répondre aux exigences d'une justice démocratique et accessible. Il faut au contraire préserver l'autonomie des tribunaux d'instance, envisager la création d'un tribunal de la famille, de la protection sociale et maintenir l'identité des CPH. La question des cours d'appel doit par ailleurs être posée.

a) Le TPI, une « fausse bonne solution »

L'organisation du TPI repose sur la notion de juridiction de première instance unique regroupant le TGI actuel, le TI, et pouvant aller jusqu'à intégrer les TASS, CPH et tribunaux de commerce. En ce sens, elle paraît répondre au souci d'une meilleure gestion interne du service public de la justice, puisque nombreux sont ceux qui y voient un instrument pour mutualiser les moyens qui sont aujourd'hui affectés à de multiples juridictions autonomes et que le TPI aurait vocation à rassembler. En outre, les défenseurs du TPI mettent en avant une justice plus lisible puisque non éparpillée, regroupée en pôles fonctionnels dans le TPI, plus performante et donc plus efficace.

Mais se pose immédiatement la question de l'accessibilité à la justice pour le justiciable. Comment concevoir en effet un TPI qui concentrerait tous les contentieux sur son seul siège central ? Pour répondre au besoin de proximité que l'organisation actuelle en TGI d'un côté et TI de l'autre satisfait, des niveaux de proximité doivent nécessairement être maintenus, sous forme de chambres ou de sections détachées.

Cette organisation implique donc de déterminer qui décide de la création des sections ou chambres détachées et de l'affectation des moyens. La réponse très souvent avancée et reflétant l'esprit de cette création serait de confier ce pouvoir au président du TPI. Elle présenterait l'avantage d'une très grande souplesse, que les présidents attendent, en leur laissant notamment la décision d'affectation des personnels et la définition des compétences en fonction des besoins locaux. L'idée qui préside à cette conception du TPI est qu'il serait ainsi mieux répondu à la nécessité d'adapter la justice aux réalités locales en confiant le pouvoir de décision à une autorité elle-même proche de ces réalités. Le TPI correspond à une attente forte de la hiérarchie judiciaire

qui veut parvenir à la maîtrise totale des outils de gestion (tant humains que financiers) dans un cadre le plus souple possible.

Néanmoins, cette solution, qui peut apparaître séduisante, implique que soit décidé au niveau local l'implantation des lieux de justice. Or, outre le risque d'insécurité et l'absence de lisibilité pour les justiciables inhérents à cette solution, et soulignés par le rapport Guinchard, une telle organisation paraît contraire aux principes constitutionnels d'égalité des justiciables et d'indépendance des juges.

Par ailleurs, elle risque fort de mettre en péril la juridiction d'instance, une des rares qui fonctionne encore globalement de façon satisfaisante pour les justiciables : une justice proche, clairement identifiée, peu coûteuse et rapide, bien que ses atouts aient été notablement affaiblis par les suppressions massives de tribunaux d'instance opérés par la réforme de la carte judiciaire et la ponction importante de personnels qu'elle a subie ces dernières années. Il convient de relever à cet égard que la taille réduite et l'autonomie dont dispose encore cette juridiction ont sans doute joué pour beaucoup dans la capacité de résistance à la pénurie dont de nombreux TI ont su faire preuve.

Pour le Syndicat de la magistrature, les avantages tels que la lisibilité de la justice et son efficacité peuvent être obtenus par une amélioration du service public de la justice tel qu'il existe aujourd'hui. Il constate que le seul avantage du TPI repose sur la souplesse de la structure et la flexibilité des moyens et des personnels. Pour le Syndicat de la magistrature, il ne s'agit ni d'un avantage, ni d'une nécessaire modernisation de la justice, mais bien d'un réel danger de voir remettre en cause l'accessibilité de la justice et son indépendance.

b) Préserver l'autonomie de la juridiction d'instance

La fusion des tribunaux d'instance avec les TGI pour faire de l'ensemble « la juridiction de première instance » ou TPI est une idée récurrente. Pourtant, la spécificité des tribunaux d'instance, et l'histoire de cette juridiction à part entière, justifient pleinement le maintien voire le renforcement de son autonomie.

Ces tribunaux, pour la plupart, fonctionnent avec des délais de traitement satisfaisant et permettent l'accès à une justice relativement simple et proche pour des litiges relatifs au quotidien des justiciables et donc particulièrement importants pour nos concitoyens.

Il n'est plus besoin de démontrer que la question du logement et celle de la

consommation, contentieux dont connaissent les tribunaux d'instance, sont aujourd'hui au cœur des préoccupations de nos concitoyens. La juridiction d'instance offre tout à la fois une procédure plus simple, moins coûteuse et plus rapide que celle suivie devant le tribunal de grande instance. Elle garantit l'accès à un magistrat dont l'office est particulièrement essentiel s'agissant de contentieux dans lesquels les parties ne sont pas sur un pied d'égalité.

À cet égard, le Syndicat de la magistrature défend, pour les contentieux de l'instance, une procédure orale et la possibilité de comparaître sans être obligatoirement représenté par un avocat. Grâce à cette procédure, le justiciable peut expliquer avec ses mots les faits et arguments, et il appartient au juge de dire le droit.

Les contentieux dont connaissent les juridictions d'instance ont par ailleurs la particularité de concerner des droits pour lesquels l'office du juge est important s'agissant de l'application de dispositions d'ordre public. Il appartient ainsi au juge d'instance d'appliquer même d'office des dispositions protectrices au bénéfice des justiciables.

Le Syndicat de la magistrature est en outre particulièrement attaché à la vision globale que le juge d'instance peut porter sur le traitement judiciaire des contentieux touchant plus particulièrement des populations défavorisées, précarisées ou fragilisées. L'intervention transversale du juge d'instance le conduit à nouer au niveau local un partenariat indispensable à la mise en œuvre de politiques publiques sur le long terme, comme avec les services en charge de la prévention des expulsions, la préfecture, les bailleurs sociaux, la banque de France....

La fusion du TI au sein d'un TPI risquerait à court terme de mettre en péril les juridictions d'instance n'étant pas implantées au siège de ce TPI et qui, en période de disette budgétaire, en deviendraient inmanquablement des variables d'ajustement.

En outre, l'autonomie de la juridiction d'instance est seule de nature à garantir son identité, comme l'indépendance de ses juges. Or, dans le cadre du TPI, la nomination par décret aux fonctions de juge d'instance, protectrice de l'indépendance de ces magistrats, disparaît au profit des fonctions non spécialisées de juge du TPI.

Le Syndicat de la magistrature est donc résolument favorable au maintien de cette juridiction. Il propose de lui confier, pour une plus grande lisibilité, le contentieux de l'exécution, qui doit être regroupé avec celui du surendettement. Ces contentieux touchent en effet tous deux aux difficultés

économiques des justiciables et nécessitent, pour une meilleure efficacité, une grande proximité et une procédure simple (procédure orale et sans représentation obligatoire).

Il paraît par contre opportun de transférer le contentieux des élections professionnelles, contentieux technique ayant une grande incidence sociale et sur la vie des entreprises, au TGI qui connaît déjà des contentieux collectifs du travail.

Enfin, afin de pallier l'isolement de certains juges d'instance, il pourrait être attribué au TI de la commune où siège le TGI un rôle de coordonnateur des TI du ressort, animateur de politiques partenariales, de travaux communs des magistrats sur la jurisprudence d'instance, et de solutions de mutualisation ponctuelle des personnels de greffe, en cas de besoin et dans le respect de leurs garanties statutaires, de délégations de juges ou de tenue d'audiences foraines. Une solution alternative consisterait à créer un TI d'arrondissement unique, auprès duquel seraient nommés les juges d'instance du ressort, avec maintien des implantations actuelles de TI, où les juges d'instance et les personnels de greffe seraient affectés.

En tout état de cause, il est fondamental de ne pas transformer les juges d'instance en « juges placés auprès du président du TPI », et pour les personnels de greffe, de conserver leur affectation sur un site avec la garantie de ne pas pouvoir être déplacés sans leur consentement, dans le respect du statut général de la fonction publique.

c) Créer un tribunal de la famille

Le contentieux de la famille, qui représente plus de 60% du contentieux civil, doit être reconnu et confié à une juridiction spécialisée, sur le modèle du TPE. Ce tribunal de la famille serait compétent pour statuer sur le contentieux du divorce, de l'exercice de l'autorité parentale, de la filiation, de la liquidation des régimes matrimoniaux, des successions et plus généralement le contentieux du droit des personnes hors le contentieux des tutelles qui doit rester au juge d'instance.

Le tribunal de la famille pourra ainsi impulser de véritables politiques judiciaires dans le domaine familial au sein de son ressort. Il offrira au justiciable l'avantage de s'adresser à un greffe unique pour toute question relative à la famille ou à l'état des personnes. Il sera donc une source de simplification et de cohérence pour les usagers.

Enfin, la création d'une telle structure dans chaque tribunal de grande

instance permettra de faciliter les relations avec les partenaires (administrations, associations etc...) ayant à connaître du champ du droit de la famille.

La création de ce tribunal de la famille suppose que les magistrats qui le composent soient nommés par décret. Trop souvent, les fonctions de juge aux affaires familiales sont dévalorisées, confiées comme service annexe à plusieurs magistrats et morcelées sans aucune cohérence pour le justiciable. Pour assurer l'autonomie et reconnaître la spécificité de ces fonctions, il convient que les magistrats soient statutairement nommés aux fonctions de juge aux affaires familiales, ce qui garantira la cohérence des pratiques au sein d'un même tribunal et évitera, comme aujourd'hui, que les juges exercent une fonction pour laquelle ils n'ont aucun goût.

d) Créer un tribunal de la protection sociale

Dans notre pays, nombre d'habitants subissent de plein fouet une crise économique sans fin, avec des répercussions tant sur l'emploi que sur le niveau des rémunérations. La question des retraites devient un enjeu de société. La précarité et la pauvreté s'enkystent et les personnes sont dans un grand dénuement face à la question des droits sociaux.

Or, le droit en ce domaine est mouvant, fortement complexe, et il fait l'objet d'un traitement éclaté entre la justice judiciaire et la justice administrative. Une telle situation ne peut répondre aux attentes des personnes concernées subissant, trop souvent, les décisions sans bénéficier d'un véritable recours.

Face à ce constat, le Syndicat de la magistrature propose la création d'un « tribunal de la protection sociale », impliquant le regroupement du TASS et du contentieux technique, ainsi que des contentieux annexes : assurance chômage, retraite, CMU, aide sociale....

Cette juridiction, échevinée, de la protection sociale, devra s'appuyer sur un système procédural impliquant des démarches de conciliation, respectueux du droit au procès, sans imposer la représentation par un avocat. Associée à un développement intense de l'information sur ces droits, elle devrait s'adosser à un processus de défense collective d'avocats se spécialisant en ce domaine et permettant, ainsi, un large accès à la justice.

Cette proposition ambitieuse et porteuse de citoyenneté permettra d'inscrire la justice dans une perspective d'inclusion de ceux qui, très nombreux dans notre société, sont confrontés à de graves difficultés de vie. La mise au point d'un tel projet, qui reprend une suggestion faite par la cour de cassation,

supposerait un approfondissement avec les participations des partenaires sociaux, forcément concernés.

e) Maintenir la juridiction prud'homale

La justice prud'homale est régulièrement critiquée pour la longueur anormale de ses délais de jugement, la mauvaise qualité de ses décisions, un taux de départage et d'appel qui serait trop élevé. Si la situation de certains conseils de prud'hommes apparaît aujourd'hui catastrophique, cette situation est pourtant loin d'être égale sur le territoire français, les juridictions de la région parisienne ou quelques grandes juridictions de province apparaissant beaucoup plus significativement affectées que la grande majorité des autres.

La réforme de la carte judiciaire a particulièrement aggravé la situation, l'allongement de la durée des procédures ayant significativement augmenté à partir de 2009. En outre, elle a abouti à renforcer mécaniquement les effectifs des conseils limitrophes aux conseils supprimés, ce qui a accentué l'inadaptation de la taille de ces juridictions à leur ressort.

Ainsi, il conviendrait avant toute réforme de réexaminer la situation de ces juridictions dont certaines apparaissent sous-dotées alors que, dans d'autres, les conseillers ne sont appelés à siéger que deux ou trois fois par an. Certains CPH, comme celui de Bobigny, sont manifestement sur-dimensionnés et pourraient être divisés pour atteindre une taille raisonnable leur permettant d'être plus efficace.

Dans le même temps, les greffes de ces juridictions ont servi de réservoir pour d'autres juridictions, alors que leur sous-effectif était flagrant. Le ministre de la justice a encore récemment indiqué qu'il y avait moins de vacances de postes dans les CPH que dans les autres juridictions et qu'elle estimait devoir tenir compte de cette situation dans la localisation des emplois.

Il est donc urgent qu'un diagnostic de la situation des effectifs de la justice sociale, et de leurs moyens, soit entrepris par le ministère de la justice.

La question des délais de procédure devant les conseils de prud'hommes est particulièrement complexe et tient à plusieurs facteurs. Il convient en effet de rappeler que la résistance des employeurs est particulièrement importante devant le CPH, où ils se trouvent dans 98% des cas en position de défendeur.

La parité, la procédure orale, la recherche d'une conciliation peuvent augmenter la durée de la procédure. Faut-il pour autant y renoncer alors

qu'elle marque la spécificité très forte de la juridiction sociale ?

Pour le Syndicat de la magistrature, des réformes peuvent être mises en œuvre pour réduire le délai des différentes phases de la procédure, et notamment en mettant à profit la phase de conciliation pour mettre en état la procédure, prévoir la communication des pièces, ordonner des mesures d'instruction, établir un calendrier de procédure contraignant pour permettre au bureau de jugement de statuer sans renvois inutiles.

Il faut également améliorer la formation des conseillers prud'homaux, notamment à la procédure et à la rédaction du jugement, afin d'aider ces magistrats non professionnels à appréhender la difficulté que représente, objectivement, la rédaction d'une décision de justice motivée. Les conseillers prud'homaux doivent également pouvoir accéder à une documentation suffisante pour leur permettre de remplir leurs missions.

Les difficultés de la justice sociale ne sont pas une fatalité, qui devrait conduire à des mesures plus radicales comme l'échevinage, prôné avec constance comme le remède miracle à ces dysfonctionnements. Le Syndicat de la magistrature considère au contraire que cette solution serait coûteuse, et viderait la prud'homie de toute vitalité en ruinant définitivement toute possibilité de rapprochement des points de vue par le partage d'une culture enrichie de la culture du droit.

f) La nécessaire réforme des tribunaux de commerce

Contrairement au CPH, juridiction paritaire, l'introduction de l'échevinage s'impose dans les tribunaux de commerce si l'on veut mettre un terme aux soupçons de partialité que justifie l'élection des juges par leurs pairs commerçants, et maintenir le niveau de compétence que favorise leur immersion dans le tissu économique. Cette réforme indispensable, trop longtemps différée, n'a pas vocation à mettre « sous tutelle » les juges non professionnels qui pourraient rester majoritaires dans les formations de jugement et qui participeraient désormais aux formations commerciales de la cour d'appel.

S'il n'est pas question de conditionner l'accès aux fonctions de juge consulaire à « un examen préalable à l'élection », la formation des juges appelés à siéger dans les juridictions commerciales doit être améliorée. La période de formation initiale, déjà existante, devra être rendue obligatoire. Par ailleurs, comme le préconise le conseil national des tribunaux de commerce, la formation continue doit également être rendue obligatoire. Elle pourrait être assurée par l'ENM ou de manière déconcentrée, en concertation

avec les présidents des chambres commerciales des cours d'appel.

La question de la déontologie des juges consulaires est en outre cruciale. Insérés dans le tissu économique local, les risques de conflits d'intérêt sont accrus, et notamment pour les petites structures de jugement. La réflexion doit donc porter, plus particulièrement pour cette juridiction, sur une carte judiciaire en adéquation avec cette difficulté et les besoins de proximité des justiciables.

Enfin, le Syndicat de la magistrature revendique une justice commerciale plus accessible et moins onéreuse pour les usagers. Pour cela, il convient de mettre un terme au monopole des greffiers des tribunaux de commerce, qui tirent des profits injustifiés de ce service public notamment grâce à la « rente de situation » que leur procure la gestion du registre du commerce et des sociétés, et de fonctionnariser leur greffe.

g) La question des cours d'appel

La réforme de la carte judiciaire de 2007 s'est arrêtée aux portes des cours d'appel. Plusieurs d'entre elles avaient pourtant été désignées comme devant être supprimées, avant que le ministère de la justice ne décide d'y renoncer.

La question de la suppression des « petites cours d'appel » ou de celles dont le ressort ne correspond pas à une région administrative est en effet récurrente. Selon la conférence des premiers présidents, la carte des ressorts des cours d'appel ne serait plus « adaptée aux besoins actuels de l'administration judiciaire » et freinerait « l'amélioration de la qualité de la justice au regard de la spécialisation croissante imposée par la complexification du droit ».

Pourtant, aucun bilan chiffré de l'activité de ces cours ne vient accréditer l'idée que leur petite taille ou l'inadéquation de leur ressort territorial freinerait d'une quelconque manière « l'efficacité de la justice ». Il n'est pas démontré non plus que la justice qui y est rendue serait de moins bonne qualité que dans une cour de taille plus importante, pas plus que ces cours feraient face à des difficultés de fonctionnement importantes.

En réalité, les raisons qui conduisent à remettre en cause la carte judiciaire des cours d'appel sont purement gestionnaires. Il s'agit, comme le disent les premiers présidents, d'un « choix d'une dimension permettant une gestion optimale des ressources humaines ». Ils proposent en conséquence de réduire le nombre de cours d'appel à 20 sans que ce chiffre ne corresponde à une réalité quelconque.

Le Syndicat de la magistrature reste attaché à une justice à taille humaine, y compris dans les cours d'appel où de nombreux justiciables sont amenés à se rendre (procédures orales, appels correctionnels, mineurs, tutelles etc.). Il considère que la création de « super-cours d'appel » n'a pas vocation à réduire de façon significative le coût de la justice, qu'elle contraint à mettre en place des échelons de décision intermédiaires qui n'ont pas de justification, et qu'elle ne sera pas le gage d'une justice plus rapide, plus proche, plus efficace et de meilleure qualité. Il préconise au contraire de diviser les trop grosses juridictions, comme celle de la cour d'appel de Paris, afin d'adapter leur taille aux besoins des justiciables.

4) réaffirmer l'office du juge

Les demandes de justice sont fortes. Les contentieux de masse se sont développés, que ce soit au civil avec les divorces ou les tutelles, ou au pénal. Les dernières années ont vu se développer une forte demande de réponse pénale immédiate, qui a conduit les juridictions à consacrer de plus en plus de temps au pénal au détriment du contentieux civil. Les méthodes manageriales et productivistes empruntées au secteur privé se sont développées et les juges ont été sommés d'améliorer leur « productivité », au détriment de l'office du juge, tant au pénal qu'au civil. Réduction du recours à la collégialité, diminution du temps consacré à l'audience, établissement de procédures types ou de barèmes, toutes ces évolutions conduisent à réduire l'office du juge, y compris dans son rôle fondamental de garant des libertés individuelles.

Quant au magistrat du parquet, ses compétences se sont accrues pour devenir « quasi-juridictionnelles ».

a) Renforcer la collégialité

Toutes les réformes des 30 dernières années ont conduit à réduire la collégialité à la portion congrue. Le tribunal, aujourd'hui, est composé d'un juge unique, que ce soit en matière pénale ou civile, et ce n'est qu'exceptionnellement, ou dans les affaires les plus graves, que la collégialité est mise en œuvre. Et encore, au pénal, la collégialité composée de trois magistrats professionnels devient exceptionnelle, le tribunal étant souvent composé d'un juge de proximité, juge non professionnel.

Pour le Syndicat de la magistrature, cette évolution est particulièrement inquiétante, car la collégialité est une garantie particulièrement forte pour le

citoyen. C'est par la richesse de la confrontation des sensibilités, la discussion des argumentations et la mise en commun des pratiques que le justiciable sera protégé du risque d'arbitraire.

Si la collégialité devient une denrée rare en première instance, les cours d'appel, longtemps préservées, sont à leur tour touchées par la réduction des effectifs. La pratique des audiences en conseiller rapporteur se développe pour faire face aux contraintes liées aux restrictions des effectifs, et les audiences collégiales sont réservées, dans bien des cours, aux affaires particulièrement complexes ou importantes.

Le Syndicat de la magistrature est bien sûr conscient des contraintes auxquelles le service public de la justice doit faire face. Il considère que la collégialité doit être restaurée à tous les degrés de juridiction dès lors que les champs d'intervention du juge seront redéfinis. Comme il a été indiqué plus haut, il s'agit de redéfinir les missions de la justice pour l'amener à juger mieux, et non de sacrifier la qualité de la justice à une vision purement productiviste de celle-ci.

b) En matière pénale, supprimer les procédures simplifiées.

En matière pénale, le développement des procédures rapides et non contradictoires a limité l'intervention du juge, qui est de plus en plus ponctuelle et formelle. Dans les procédures de composition pénale, ou les ordonnances pénales, le juge se contente, sur dossier, d'homologuer les décisions prises par les magistrats du parquet. Dans la procédure de comparution sur reconnaissance préalable de culpabilité, une audience est certes tenue, le prévenu est assisté, mais le juge se contente d'homologuer l'accord conclu entre le parquet et l'avocat du prévenu. Or, cette procédure ne laisse aucune place au contradictoire, le prévenu n'ayant bien souvent d'autres choix que d'accepter la peine proposée par le parquet.

Ces procédures ne présentent que très peu de garanties d'un procès équitable pour le prévenu, et le rôle du juge y est particulièrement limité. Pourtant, le champ de ces procédures s'élargit sans cesse, et la CRPC permet aujourd'hui d'homologuer un accord conclu après un déferrement, ou de prononcer des peines d'emprisonnement ferme.

Quant à la procédure de comparution immédiate, il est aujourd'hui largement admis qu'elle est expéditive, peu soucieuse des droits de la défense, ni des droits des victimes, et grande pourvoyeuse de peines d'emprisonnement ferme dont l'exécution immédiate constitue un obstacle majeur à leur aménagement et une des causes de la surpopulation carcérale.

Il convient donc de réformer ces procédures. Le Syndicat de la magistrature considère d'abord que la procédure de CRPC doit être purement et simplement supprimée, parce qu'elle réduit à néant l'office du juge et conduit à donner aux magistrats du parquet, qui ne bénéficient ni d'une indépendance, ni d'une autonomie suffisante, un rôle quasi juridictionnel.

Il propose en second lieu de supprimer la procédure de comparution immédiate. Toutefois, une juridiction collégiale pourrait être saisie en urgence par le parquet, à charge pour elle, à l'issue d'une audience de mise en état, de valider ou de modifier l'orientation rapide retenue par le parquet, d'ordonner le cas échéant une mesure d'instruction, de fixer la date de l'audience de jugement et de statuer sur la situation du prévenu dans l'attente de son jugement (liberté, contrôle judiciaire, détention provisoire). La possibilité de placer en détention le prévenu serait strictement encadrée, et le maintien en liberté n'aurait bien sûr pas à être motivé. Le recours à cette procédure devrait être limité aux délits les plus graves.

La suppression de ces procédures simplifiées, rapides et expéditives devrait permettre de redonner sa place à l'audience collégiale, lieu par excellence du contradictoire, où chaque partie peut faire valoir ses explications afin de permettre au tribunal de rendre sa décision dans les meilleures conditions.

Or, aujourd'hui encore, la pression des flux du contentieux pénal conduit à faire juger toujours plus d'affaires, et toujours plus vite. Les audiences surchargées conduisent les juges à limiter le temps d'examen des affaires, et à siéger à des horaires tardifs. La durée des audiences ne devrait donc pas excéder des délais raisonnables. La circulaire Lebranchu du 6 juin 2001 a un temps été respectée, mais les mauvaises habitudes sont revenues. Le Syndicat de la magistrature est donc favorable à l'élaboration d'une nouvelle circulaire précise et complète, qui devra tenir compte de la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'Homme.

Enfin, le Syndicat de la magistrature préconise depuis longtemps que les citoyens soient associés à la justice. L'expérience ratée des « citoyens assesseurs », réforme du précédent quinquennat mise en place par défiance envers les magistrats, ne doit pas conduire à proscrire définitivement une telle évolution, alors qu'elle est de nature à réduire le fossé existant entre la justice et la société. Il est tout à fait envisageable d'imaginer des tribunaux correctionnels composés de magistrats et de citoyens choisis pour leur intérêt pour la justice, sur le modèle des tribunaux pour enfants.

c) L'office du magistrat du parquet

La ministre de la justice ayant mis en place une « commission de modernisation du ministère public », le Syndicat de la magistrature limitera ses observations ici à quelques observations générales sur les attributions et le statut des magistrats du parquet.

L'autonomie des magistrats du parquet doit être renforcée et leur nomination ne doit plus dépendre du pouvoir exécutif (cf supra).

Pour autant, le parquet doit se recentrer sur son rôle d'autorité de poursuite et de responsable de la mise en œuvre de la politique pénale, conformément aux décisions de la CEDH, la préservation de l'unité du corps en dépend.

Il conviendra ainsi de revenir sur les réformes de procédure pénale ayant conféré aux magistrats du parquet et à leurs délégués de véritables pouvoirs juridictionnels et ayant porté atteinte à l'office des magistrats du siège.

Au stade du procès pénal, il est de même indispensable de réfléchir à la place du ministère public dans une perspective de rééquilibrage des prérogatives des parties. Ainsi, la place occupée par le ministère public aux cotés des juges à l'audience apparaît de moins en moins admissible.

Ce parallélisme devrait également être restauré dans le déroulement de la procédure : les dispositions qui confèrent au ministère public, hiérarchisé, des pouvoirs supérieurs à ceux de la défense se sont développés et introduisent un déséquilibre incompréhensible pour les justiciables et injustifiable au plan des principes.

Parallèlement, il doit être donné au parquet les moyens d'accomplir sereinement ses missions.

Depuis le début des années 1990, les parquets, encouragés par la chancellerie, se sont orientés vers un développement frénétique du « traitement en temps réel » des procédures pénales. Il s'agissait alors de donner une réponse rapide, adaptée et facilement exécutable aux actes de délinquance. Cette politique a de fait abouti à privilégier une gestion purement statistique des faits de délinquance, visant la « tolérance zéro » et la systématisation de la réponse pénale, fût-elle prise au détriment de la qualité des procédures et de l'exercice des droits de la défense.

Dans la pratique, les magistrats du parquet consacrent une partie de leur activité à traiter au téléphone le sort de milliers de procédures, et n'ont plus

de temps pour l'étude approfondie des dossiers qui leur sont confiés. Le Syndicat de la magistrature dénonce régulièrement les conditions de travail parfois insupportables des magistrats du parquet affectés au « TTR ».

Les services de police et de gendarmerie étant également soumis à la « pression du chiffre », c'est en outre la qualité même des procédures qui en pâtit. De fait, les décisions de poursuite, de déferrement, d'orientation vers un mode alternatif de poursuite sont prises « en temps réel », sans que le magistrat du parquet ait eu la possibilité d'étudier le dossier. De plus, les orientations de poursuites se trouvent bien souvent guidées par des impératifs de gestion des flux et l'existence de places disponibles à telle ou telle audience, tout autant que par la nature de l'affaire.

Il est donc absolument nécessaire, pour le Syndicat de la magistrature, qu'outre une réforme des procédures rapides, un bilan soit tiré de 20 années de pratiques de « TTR ». Il faudra repenser le « TTR » pour remettre les magistrats du parquet en capacité d'exercer pleinement leur office.

S'agissant des enquêtes, le Syndicat de la magistrature revendique depuis longtemps le rattachement de la police judiciaire à l'autorité judiciaire pour permettre aux magistrats du parquet de reprendre la main sur la conduite des enquêtes pénales et de jouer leur rôle de garant des libertés individuelles et du respect de la procédure pénale.

Enfin, s'agissant des parquets généraux, leur activité devrait se limiter aux attributions juridictionnelles de parquet de cours d'appel, et une partie de leurs effectifs pourrait ainsi être redéployée sur les parquets de première instance.

d) En matière civile, éviter le « formatage » des décisions

La généralisation de barèmes, l'utilisation accrue de l'informatique, l'existence de trames pré-rédigées, laissent craindre une justice formatée ou tout sera décidé par avance.

S'il convient de favoriser la connaissance et la confrontation au sein d'un même tribunal des jurisprudences, si l'utilisation de barèmes peut être utile au justiciable, en ce qu'il pourra acquérir une connaissance de ce que peut être l'issue d'un procès, et faciliter le travail du juge, la question reste posée des limites que doit avoir cette aide à la décision.

Se pose aussi la question de la généralisation d'arrêts pilote dans les contentieux de masse, qui ne peut en aucun cas avoir pour effet de limiter le

débat contradictoire.

Plus généralement, il faut se poser la question de l'uniformisation de la jurisprudence, du rôle et de la diffusion de la jurisprudence de la cour de cassation. Le Syndicat de la magistrature rappelle que s'il est légitime d'assurer une certaine homogénéité et prévisibilité des décisions, le droit est par nature évolutif et que certaines juridictions ont su résister pour faire avancer des questions d'ordre public. Il restera donc vigilant pour que les « aides à la décision » qui seront apportées au juge ne réduisent pas de façon drastique son office, et que tout justiciable puisse vouloir « tenter sa chance » sans avoir perdu d'avance en conservant un accès effectif à un juge.

e) Le juge dans une équipe : mais laquelle ?

L'évolution des métiers du greffe, la complexification des contentieux, les possibilités de plus en plus restreintes de recrutement de magistrats, l'apparition de contentieux de masse, l'informatisation des procédures ont conduit les pouvoirs exécutifs successifs à modifier l'approche isolée du travail du magistrat pour en faire un juge au cœur d'une équipe.

De fait, le magistrat ne travaille pas seul, et est entouré de fonctionnaires et greffiers, et d'assistants de justice. Dans un contexte de pénurie budgétaire aggravée, l'idée est séduisante de renforcer cette équipe et d'opérer des transferts de compétences ou des délégations au profit des greffiers ou des assistants de justice.

Le Syndicat de la magistrature n'est pas opposé, en soi, à de tels types de transferts de compétence. Pour autant, il rappelle qu'il ne peut s'agir pour le juge de se « débarrasser » de certaines tâches, mais qu'il s'agit de travailler mieux pour améliorer la qualité du service rendu au justiciable.

Or, il est à craindre, pour les fonctionnaires, un « marché de dupes ». En effet, les rémunérations des fonctionnaires n'ont pas été revalorisées depuis des années. La situation des greffes est particulièrement catastrophique, nul ne contestant qu'ils supportent particulièrement les conséquences de longues années de crise et de disette budgétaire. Un transfert de compétences à leur profit ne peut donc s'entendre qu'avec un renforcement des moyens des greffes, et une revalorisation effective de leur statut. Faute de quoi, le juge se sera déchargé de certaines tâches au profit de greffiers qui verront accroître les leurs sans réelle revalorisation statutaire et sans moyens de les accomplir.

Le Syndicat de la magistrature est en conséquence très réservé sur une telle évolution. Pour autant, il est possible de créer un corps spécifique de fonctionnaires, qui pourraient se voir confier certaines missions par la loi, comme celle de recueillir des consentements. Mais cette évolution ne sera pas possible si l'indépendance de ces fonctionnaires n'est pas garantie. Cette indépendance pourra par contre être garantie si les fonctionnaires se voient transférer certaines tâches par délégation du juge lui-même indépendant. Cette évolution rencontre toutefois l'opposition des organisations syndicales de fonctionnaires.

Quant à la création d'un greffier juridictionnel responsable de la procédure, le Syndicat de la magistrature considère que cette fonction correspond à la mission actuelle du greffier. C'est parce que la situation des greffes est catastrophique en terme de pénurie de fonctionnaires qu'il leur est impossible aujourd'hui de remplir toutes leurs missions, et qu'ils doivent, dans la réalité, pallier en permanence à l'urgence. Aucune réforme digne de ce nom ne peut être entreprise sans un renforcement des greffes en personnel.

Le rôle des assistants de justice pourrait être plus important, si leur emploi était pérenne, s'ils bénéficiaient d'un statut plus protecteur et si, affectés à un magistrat, à un service ou à une chambre, ils étaient de véritables assistants du juge, nommés dans le cadre d'un contrat de mission précis : recherche de jurisprudence, aide à la rédaction. Dans les faits, ils sont recrutés, reconduits ou non selon les disponibilités budgétaires de la juridiction, et souvent affectés à des tâches qui ne relèvent pas de leurs missions. Concrètement, absorbés par d'autres, ils ont disparu de l'environnement du juge.

III. Une justice indépendante

Les citoyens doivent avoir un accès effectif au juge, la justice doit être lisible et cohérente, mais encore faut-il que cette justice soit indépendante et impartiale, conformément à l'article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme qui garantit l'accès à un tribunal indépendant, impartial et établi par la loi.

Il ne s'agit pas ici, pour le Syndicat de la magistrature, de développer les propositions qu'il avance depuis des années pour une réforme du CSM, la gestion des carrières des magistrats par un CSM rénové ou la réforme de l'évaluation et de la procédure disciplinaire. Toutes ces propositions de réforme, le Syndicat de la magistrature les a soutenues dans le cadre du

projet de révision constitutionnelle du CSM, dont il ne peut que déplorer l'échec, significatif de l'absence de volonté des parlementaires de garantir une réelle indépendance à la justice.

Cet échec est d'autant plus grave que rien n'a changé ou presque pour les magistrats du parquet, alors qu'il a été souligné plus haut que les réformes successives leur ont confié de véritables pouvoirs juridictionnels. Il ne reste des projets annoncés que la loi sur les liens entre la chancellerie et les parquets, dont le Syndicat de la magistrature a dénoncé le caractère totalement insuffisant, en ce qu'elle se limite à interdire les instructions individuelles, tout en renforçant la pression hiérarchique sur les magistrats du parquet.

Il s'agit ici de rappeler que les magistrats doivent pouvoir rendre la justice au quotidien dans des conditions garantissant leur indépendance et leur impartialité. C'est pourquoi le Syndicat de la magistrature a engagé depuis longtemps une réflexion sur le fonctionnement des juridictions, le processus d'élaboration de leur budget, les critères selon lesquels les dossiers sont répartis entre les juges.

1) des conditions de nomination garantissant l'indépendance des magistrats et le respect du juge naturel

Le Syndicat de la magistrature a toujours contesté la procédure de nomination actuelle des magistrats, l'ingérence du pouvoir exécutif dans la gestion de leur carrière étant incompatible avec le principe constitutionnel de séparation des pouvoirs.

En juridiction, les juges spécialisés sont nommés par décret dans leurs fonctions (juge d'instruction, juge d'application des peines, juge des enfants ou juge d'instance). Pour les fonctions non spécialisées, les magistrats sont nommés au siège du TGI, puis affectés dans les services suivant l'ordonnance de roulement établie par le président du tribunal. Or, certaines fonctions sont plus exposées que d'autres et ne sont pas « protégées » par une nomination par décret. En outre, les critères de répartition des services et d'attribution des dossiers manquent de transparence, et peuvent être modifiés par le chef de juridiction. Enfin, les magistrats placés constituent aujourd'hui de véritables variables d'ajustement des effectifs qui doivent être drastiquement limitées.

a) La nécessaire protection des fonctions exposées

La quasi totalité des réformes judiciaires intervenues depuis 30 ans pour

créer de nouvelles fonctions (JEX, JLD, magistrats des JIRS...) ont opté pour un système de désignation ou de délégation par le président du tribunal quant au choix du magistrat chargé de ces nouvelles fonctions, parfois même sans l'avis de l'assemblée générale. Les présidents des cours d'assises et les présidents des tribunaux correctionnels sont également affectés à ces postes par l'ordonnance de roulement établie par le président de la juridiction. Ainsi, hormis les rares fonctions résultant d'un décret de nomination, les juges se voient affectés à telle ou telle fonction selon le bon vouloir présidentiel.

Or, ces fonctions sont particulièrement exposées, et les exemples sont nombreux de magistrats ayant fait l'objet de demandes d'explications par leur hiérarchie sur certaines de leurs décisions qui ne plaisaient pas, ou qui se sont vus retirer leur service. A Créteil, par exemple, un JLD a été déchargé de son service à l'issue d'une violente offensive émanant de services de police qui contestaient ses décisions.

Si le principe d'inamovibilité protège le juge contre le risque d'un déplacement arbitraire dans une autre juridiction, il reste en revanche singulièrement démuni face au risque d'un changement d'affectation au sein de la juridiction à laquelle il appartient. Or, ce risque peut s'avérer particulièrement déstabilisant dès lors que le pouvoir d'affectation peut être dévoyé pour sanctionner ou tenter d'influencer les pratiques professionnelles d'un magistrat.

Ces fonctions doivent être mises à l'abri de toute tentative d'intervention par une affectation résultant non plus de la décision du chef de juridiction, mais d'un décret spécifique. Cette évolution permettra en outre au CSM de choisir pour ce type de fonctions les magistrats les plus compétents, et ainsi de rompre avec la pratique actuelle consistant à affecter à ces postes les magistrats les derniers arrivés.

b) Les critères de répartition des affaires

Le principe du « juge naturel » devrait être consacré par la Constitution. En vertu de ce principe, l'affectation des juges, leur désignation pour statuer dans les différents types d'affaires et la distribution de ces affaires dans les différentes formations de jugement obéissent exclusivement à des critères objectifs et préétablis.

L'avantage d'un tel système est de rendre impossible l'affectation des dossiers en fonction de considérations étrangères à la bonne administration de la justice, en un mot, d'éviter qu'un dossier soit confié à tel juge en fonction de tel résultat judiciaire escompté. Or, les exemples sont nombreux

de dossiers ou d'affaires confiés à d'autres magistrats qu'à celui qui est normalement prévu dans l'ordonnance de roulement pour statuer.

Certains pays européens, comme l'Allemagne qui a proclamé le principe du juge naturel dans sa Constitution, ont mis en place des dispositifs fondés sur le principe du juge naturel. Ces pays ont organisé de façon extrêmement précise, sur des critères purement objectifs, la répartition des contentieux et des affaires entre les magistrats, et un système de remplacement des juges empêchés fondé sur les mêmes critères.

En France, l'ordonnance de roulement affecte les juges dans les chambres et les services. Mais les critères de répartition des affaires, que ce soit en matière civile ou en matière pénale, sont absents de ces ordonnances, comme les modalités de remplacement des juges empêchés.

Pour le Syndicat de la magistrature, il convient de réformer profondément les conditions dans lesquelles les ordonnances de roulement doivent être établies par le chef de juridiction, ainsi que leur contenu, pour que l'affectation des magistrats dans les services et la répartition des affaires ne repose que sur des critères objectifs, transparents, et démocratiquement mis en oeuvre (voir les développements sur la démocratie en juridiction).

S'agissant des magistrats du parquet, au delà de leurs conditions de nomination, le Syndicat de la magistrature revendique depuis longtemps une clarification des rapports hiérarchiques au sein des parquets de première instance. Ce sont en effet ces magistrats de base qui, concrètement, prennent l'immense majorité des décisions. Or, leur statut, le périmètre de leurs pouvoirs propres, l'étendue de leurs marges de manœuvre face à leur hiérarchie, demeurent les grands impensés de la procédure pénale, ce qui, de fait, conforte la hiérarchie dans l'idée qu'ils ne sont ni ne peuvent rien.

Il conviendra en conséquence de clarifier le statut de ces magistrats, en définissant précisément le cadre dans lequel s'inscrit leur pouvoir de décision dans les affaires dont ils ont la charge. Il faudra, comme pour les magistrats du siège, établir des mécanismes d'attribution des dossiers et prévoir des recours pour les parquetiers en cas de dérives dans la mise en oeuvre de ces mécanismes.

c) Le statut des magistrats placés

Les magistrats placés auprès des chefs de cour ont pour vocation de remplacer les magistrats absents ou empêchés. Leur affectation dans les juridictions est strictement encadrée par l'ordonnance de 1958.

Dans la réalité, ces magistrats constituent un vivier dans lesquels les chefs de cour puisent pour pallier aux absences et vacances de postes ou venir en aide à une juridiction en difficulté. Ils constituent clairement une variable d'ajustement des effectifs, et sont de plus en plus utilisés pour effectuer des remplacements ponctuels, ce qui augmente considérablement la précarité de leur statut, les fragilise et présente un risque pour leur indépendance. Le Syndicat de la magistrature est donc favorable à la limitation du nombre des magistrats placés.

2) restaurer la démocratie en juridiction

Depuis toujours, le Syndicat de la magistrature milite pour une véritable démocratisation des juridictions qui passe par l'adoption de dispositions permettant aux magistrats, comme aux fonctionnaires, d'être parties prenantes de toute décision relative à leur fonctionnement.

Aujourd'hui, les assemblées générales des cours et tribunaux n'ont aucun pouvoir contraignant, de sorte que les chefs de juridiction ont la mainmise sur l'organisation des services comme sur l'affectation des magistrats.

En outre, les échanges que peuvent avoir les chefs de juridiction avec les partenaires locaux de la justice et les représentants de la société civile ne sont pas institutionnalisés, et ces derniers restent totalement à l'écart du fonctionnement des juridictions et de la définition des besoins de justice.

Enfin, la démocratie est totalement absente des processus de gestion administrative des juridictions, qui restent entre les mains des chefs de juridictions.

a) La démocratisation du fonctionnement des juridictions

Il n'y a pas, au niveau local, de lieux institutionnels de dialogue social pour les magistrats. Les seules instances de concertation sont donc les assemblées générales et les commissions restreintes, instances trop souvent désertées par les magistrats.

Pourtant, ces lieux sont essentiels puisque l'assemblée générale des magistrats donne notamment son avis sur l'ordonnance de roulement et l'affectation des magistrats dans les services. Mais cet avis n'est que formel puisqu'il s'agit d'un avis simple que le chef de juridiction n'a pas l'obligation de suivre. Ces instances de concertation n'ont donc qu'un rôle subalterne et d'affichage.

Le Syndicat de la magistrature, qui avait obtenu, en 1983, la création des assemblées générales et des commissions restreintes, préconise d'en renforcer le rôle.

Il conviendra d'abord de faire des commissions restreintes de véritables lieux de décision en leur confiant l'élaboration de l'ordonnance de roulement qui sera ensuite soumise à l'assemblée générale des magistrats. Cette ordonnance de roulement devra non seulement prévoir la répartition des services entre les magistrats, mais également les conditions précises de leur remplacement, ainsi que les critères objectifs et détaillés de répartition des dossiers dans une même chambre ou un même service.

Il reviendra à l'assemblée générale des magistrats d'adopter l'ordonnance de roulement proposée par la commission restreinte, et non de donner un simple avis.

En outre, il appartiendra à l'assemblée générale d'établir chaque année un « projet de juridiction », qui devra être élaboré dans le cadre d'un processus de concertation associant étroitement les magistrats et les fonctionnaires. Enfin, l'élaboration et le suivi du budget de chaque juridiction devront également faire l'objet d'un processus démocratique et être soumis à l'assemblée générale.

b) La création d'un conseil de justice local

Le Syndicat de la magistrature préconise depuis longtemps la création de lieux institutionnalisés d'échanges et de partenariats avec la société civile, qui doivent permettre d'adapter la justice aux besoins des usagers. Celle-ci est en effet tenue à l'écart des instances de décisions des juridictions, et, par ailleurs, les magistrats et fonctionnaires ne sont pas associés aux échanges entre les chefs de juridictions et les partenaires de la justice les institutions locales ou les représentants de la société civile.

Le Syndicat de la magistrature propose de constituer des « conseils de justice » locaux, composés de représentants des magistrats et personnels des greffes, des représentants des autres juridictions du ressort (TI, CPH, tribunaux de commerce), de représentants des élus et des collectivités locales, de représentants des auxiliaires de justice, conciliateurs, médiateurs, et de représentants d'associations d'usagers.

Ce conseil de justice local aura pour mission d'évaluer périodiquement les besoins du ressort, ce qui permettra à la juridiction d'élaborer son projet. Si

l'organisation judiciaire devait reposer sur la création de chambres détachées, ce conseil pourra également émettre un avis sur la création ou la suppression de chambres détachées.

L'institutionnalisation de ces échanges pourra s'accompagner de la mise en place de conférences régionales des politiques judiciaires, ouvertes à la société civile et permettant les échanges, à ce niveau intermédiaire, avec des représentants des administrations centrales du ministère de la justice.

c) La gestion administrative des juridictions

L'administration de la justice, ce n'est pas seulement l'organisation des juridictions, qui touche à l'exercice même de la fonction de juger et aux conditions structurelles de son indépendance, c'est aussi l'ensemble des activités de gestion afférentes à son financement public, aux personnels, -aux matériels (informatiques et autres), aux bâtiments. Parce qu'elle conditionne l'affectation des moyens matériels et humains aux juridictions, et donc directement les conditions de travail des magistrats et personnels, et leur capacité à remplir leurs missions, elle doit associer de façon démocratique l'ensemble des personnels à la prise des décisions.

Cette « administration », est aujourd'hui concentrée et organisée en neuf plateformes interrégionales regroupant les cours d'appel. Cette gestion, que le Syndicat de la magistrature a contestée, a marqué un nouveau recul de la proximité des lieux de décisions avec les usagers. Justifiée par la nécessité de professionnaliser et de centraliser la gestion des juridictions par la réalisation d'économie, elle comporte en réalité en germe la privatisation au moins partielle de ces fonctions.

Dans les juridictions, où sont élaborés les « dialogues de gestion » qui permettront ensuite à l'administration centrale, puis au pouvoir de décision local, de répartir les moyens matériels et humains entre les tribunaux, les magistrats et les fonctionnaires sont totalement absents de ces prises de décisions. Au prétexte d'une technicité qui serait difficile à appréhender, ou du désintérêt des magistrats et fonctionnaires, les commissions restreintes et permanentes, comme les assemblées générales, ne sont pas consultées ou consultées pour la forme.

Le Syndicat de la magistrature préconise pour sa part de promouvoir la démocratie à tous les niveaux de décision.

Au niveau des juridictions, les instances de concertation que sont les commissions restreintes et permanentes, ainsi que les assemblées générales,

doivent être associées au « dialogue de gestion » et donner un avis sur les demandes formées par les chefs de juridiction en terme de budget et d'affectation des moyens matériels et humains. Le « conseil de justice local » devra également être consulté sur les besoins de justice du ressort de la juridiction en terme de moyens financiers et humains.

Au niveau régional ou interrégional, les magistrats et les fonctionnaires sont totalement absents des instances décisionnelles et des réunions de concertation budgétaires. Il est important que des représentants du personnel soient associés à ces instances, de même qu'un représentant de chacune des juridictions concernées.

Il conviendra enfin, pour permettre aux magistrats et aux fonctionnaires d'être en capacité d'exercer leur mission au sein de ces instances de concertation et de ne pas rester simple spectateur, de les faire bénéficier d'une formation approfondie dans le domaine de la gestion et de l'administration.

3) Le budget global de la justice

Les conditions dans lesquelles les magistrats sont amenés à rendre la justice dépendent des moyens humains et matériels réellement octroyés. Les processus de gestion et les dispositifs budgétaires influencent nécessairement la mise en oeuvre du principe d'indépendance de la justice.

Actuellement, le pouvoir exécutif affecte les moyens dans les juridictions de façon opaque, sans la moindre intervention du CSM ou le concours d'une instance démocratique de dialogue de gestion.

Le ministère de la justice décide seul de l'allocation des moyens humains et matériels dans les juridictions en s'appuyant sur un « outil d'allocation des ressources entre juridictions tenant compte de leur performances ». Les moyens sont ainsi attribués sur des critères de « performance » purement quantitatifs réduisant la justice à une gestion de flux.

Alors que, nécessairement, les ressources de la justice dépendent du pouvoir en place, l'important est d'instaurer des lieux de débats et de négociations démocratiques même au niveau de la décision nationale budgétaire. Dans nombre de pays, les conseils supérieurs établissent des projets de budget voire même pour certains (pays nordiques) négocient directement avec le pouvoir les moyens alloués.

Pour le Syndicat de la magistrature, l'indépendance de la justice ne sera

réellement assurée que si le CSM participe à l'élaboration du budget de la justice, au moins en ce qui concerne les services judiciaires. Il doit s'appuyer sur un « projet » pour la justice, qu'il élaborera et nourri notamment par l'ensemble des projets de juridictions du territoire. Le CSM doit pouvoir en outre se prononcer sur les indicateurs utilisés pour les répartitions budgétaires. Enfin, le CSM devra donner son avis sur l'exécution du budget de la justice avec une approche qualitative, les questions comptables et financières étant de la compétence de la cour des comptes.

Paris le 2 décembre 2013

Groupe de travail « la juridiction du 21^{ème} siècle »

Observations complémentaires du Syndicat de la magistrature sur le projet de rapport

Présent dans les deux groupes de travail sur la juridiction et le juge du 21^{ème} siècle, le Syndicat de la magistrature a déposé le 30 juillet 2013 une contribution unique à ces deux groupes, parce qu'il lui apparaissait que les questions de l'organisation judiciaire et des missions qui lui étaient confiées étaient indissociables, et qu'il était souhaitable de présenter des propositions d'ensemble pour améliorer le fonctionnement global de l'institution judiciaire.

Le Syndicat de la magistrature défend, dans ces deux groupes de travail, une organisation judiciaire qui respecte le principe de l'égalité des justiciables, l'indépendance des juges, la cohérence et l'accessibilité de la justice, organisation dans laquelle le juge n'est pas un simple arbitre mais un juge protecteur et garant des libertés individuelles.

Pour le Syndicat de la magistrature, toute réforme de l'organisation judiciaire ne doit pas, au prétexte de la nécessaire modernisation du service public de la justice, être limitée à la gestion de la pénurie, mais, au contraire, mettre en capacité l'institution de répondre aux attentes des justiciables en terme de qualité, d'accessibilité et d'efficacité de la justice.

Et le Syndicat de la magistrature rappelle qu'aucune réforme, quelle qu'elle soit, ne pourra améliorer le fonctionnement de la justice sans une augmentation importante du maigre budget alloué aux services judiciaires.

Nous ne répondrons pas ici point par point à l'ensemble des propositions du groupe de travail, notre représentante qui a participé activement à ces travaux, y ayant fait valoir notre point de vue – par ailleurs longuement développé dans la contribution qui vous a été adressée il y a plusieurs mois - mais il nous paraît important d'attirer l'attention du groupe de travail sur un certain nombre de questions.

1) Sur l'accès au droit et au juge

Le Syndicat de la magistrature partage le souci du groupe de travail d'améliorer l'accès au droit et l'accès au juge des citoyens.

Dans notre contribution, nous rappelons que nous militons depuis longtemps pour qu'un effort soit fait pour remédier aux lacunes de l'enseignement de l'organisation judiciaire et du droit dans les établissements scolaires mais aussi pour un accompagnement des personnes les plus fragiles n'ayant pas eu accès à cette connaissance.

Nous affirmons par ailleurs qu'il convenait « *de mettre en oeuvre une véritable politique de l'accès au droit par un maillage territorial cohérent de ces structures et un renforcement de la présence des personnels du ministère de la justice.* ». Nous approuvons donc les conclusions du rapport en ce qu'il est préconisé la présence effective d'au moins un greffier dans chaque maison de justice et du droit, le renforcement sérieux des moyens alloués à la politique d'accès au droit et du maillage territorial afin notamment « d'accueillir les justiciables qui ont besoin d'un accompagnement personnalisé ».

Mais, comme nous l'indiquons dans notre contribution, « *la demande de droit s'exprime naturellement à l'occasion de la naissance d'un litige. Mais elle est en réalité très générale et concerne tous les domaines de la vie quotidienne : emploi, droits sociaux, droit du travail, sécurité, consommation... Elle ne concerne donc pas seulement le ministère de la justice, mais toutes les administrations, les collectivités territoriales, les organismes publics, et toutes les institutions qui remplissent des missions de service public. En outre, de nombreux acteurs interviennent comme le Défenseur des droits, les associations, les professions juridiques, pour conseiller, défendre ou accompagner les citoyens dans leurs démarches.* ». Nous regrettons en conséquence que le groupe de travail ne se soit pas interrogé sur la création d'un véritable service public de l'accès au droit, comme le préconisait la commission Bouchet en 2001, pour assurer, impulser et coordonner une véritable politique d'accès au droit.

S'agissant des guichets universels du greffe, le Syndicat de la magistrature en demande la généralisation depuis de nombreuses années et espère que cette proposition du groupe de travail d'en mettre en place au sein de chaque juridiction et de chaque maison de justice et du droit sera enfin rapidement mise en oeuvre car elle répond à une réelle attente des justiciables en termes d'accès à la justice et de suivi des procédures engagées.

Enfin, améliorer l'accès au juge passe nécessairement par le renforcement du dispositif d'aide juridictionnelle, comme nous le préconisons dans notre contribution (élargissement du champ des bénéficiaires, relèvement des seuils, réévaluation des indemnités allouées aux avocats), et nous regrettons vivement le silence du groupe de travail à ce sujet.

Quant au mode de financement de l'aide juridictionnelle – seule question évoquée dans le rapport –, le Syndicat de la magistrature rappelle que l'accès à la justice pour tous relève de la solidarité nationale et qu'il appartient à l'Etat d'y consacrer les ressources nécessaires.

S'agissant de l'intervention des mécanismes assurantiels dans ce domaine, nous entendons faire part de nos réserves importantes, développées en ces termes dans notre contribution :

« - de nombreux citoyens ne parviennent pas à régler les primes d'assurances obligatoires (automobile, habitation). Il serait inacceptable de développer un système qui ne serait accessible qu'aux plus aisés

- le fonctionnement actuel des protections juridiques peut être préjudiciable aux assurés. L'assureur s'efforce de réduire ses coûts et peut orienter les litiges vers des transactions parce qu'elles seront moins coûteuses pour lui et non pour répondre aux intérêts de l'assuré. Les conflits d'intérêts sont fréquents et les droits de l'assuré peuvent ne pas être préservés. Le choix de l'avocat par l'assuré est découragé par la menace d'un surcoût, l'information est mauvaise, le conflit est nié si le litige n'apparaît pas gagnable, la confidentialité peut être mise à mal...La qualité de l'assistance dans le cadre de la protection pose question, et doit être mise en parallèle avec l'importance des bénéfices qu'en tirent les compagnies d'assurance.

En tout état de cause, la généralisation de l'assurance protection juridique ne peut pas être envisagée dans les contentieux du divorce ou en matière pénale, qui correspondent à l'activité essentielle des juridictions. Le développement de ce système de financement ne peut donc s'envisager qu'à la marge. »

2) Sur le travail du magistrat au sein d'une équipe

Le Syndicat de la magistrature n'est pas hostile à un travail plus collectif du magistrat mais a rappelé, dans sa contribution, que la réflexion menée à ce sujet devait avoir pour objet d'améliorer la qualité du travail ainsi accompli et non répondre à un souci d'économies budgétaires.

Ainsi, plutôt que de proposer « un marché de dupes » aux greffiers en préconisant un transfert à leur profit d'activités juridictionnelles contre une très hypothétique revalorisation de leur statut – et sans aucune garantie d'indépendance dans l'exercice de ces nouvelles attributions – (cf les conclusions du rapport sur « le juge du 21^{ème} siècle »), les pistes du présent groupe de travail en faveur du renforcement de la place des fonctionnaires du greffe comme « spécialistes de l'organisation judiciaire et des procédures » apparaissent intéressantes :

- renforcement de leur présence dans les maisons de justice et du droit où leurs compétences trouvent toute leur place pour renseigner et guider les personnes les plus vulnérables sur leurs droits et les moyens de les mettre en œuvre

- rôle plus important dans « la préparation et le suivi des décisions juridictionnelles » ; le Syndicat de la magistrature n'est ainsi pas hostile à la proposition de renforcer le rôle du greffier quant à la mise en état des affaires – et notamment dans les procédures prud'homales – sous réserve de le limiter aux actes d'administration judiciaire (calendriers de procédures, injonctions de conclure, clôtures ...), exception faite des décisions juridictionnelles (recevabilité, compétence, allocation de provisions, désignation d'experts, ...) ; nous sommes également tout à fait favorables à la création d'un véritable service de l'exécution civile dans les juridictions qui, au-delà de la simple information sur les moyens à mettre en œuvre pour faire exécuter la décision obtenue, pourrait à terme prendre en charge cette exécution, ce qui répondrait à une réelle attente de simplification et de réduction du coût des démarches à accomplir pour les justiciables.

S'agissant de la création d'un nouveau statut d'*attaché de justice* - venant remplacer les actuels assistants de justice - le Syndicat de la magistrature n'y est pas opposé avec la réserve que cette proposition de créer une « équipe » autour du juge doit être pensée pour améliorer la qualité de la justice rendue dans les juridictions et non pour répondre à la pénurie de moyens humains disponibles pour faire face à l'accroissement du besoin de justice.

En ce sens, le périmètre d'intervention du juge doit être repensé (essentiellement en matière pénale : cf notre contribution commune et nos observations sur les conclusions de l'autre groupe de travail) et une politique de recrutement massif de magistrats doit être poursuivie dans les années à venir pour compenser les départs en retraite annoncés et résorber les vacances de postes et, ainsi, maintenir – à tout le moins – le niveau des effectifs dans la magistrature : le recrutement d'attachés de justice ne doit pas avoir vocation à pallier cette politique volontariste indispensable.

Par ailleurs, pour assurer un recrutement de qualité et faire de ces « attachés de justice » de véritables assistants du juge, il est indispensable, comme nous l'indiquons dans notre contribution, que ce statut soit attrayant financièrement (à la différence de celui des assistants de justice ...) et qu'il se fasse sur la base de contrats d'une durée suffisante à un investissement de qualité (2-3 ans minimum) et de missions précises (affectation à un magistrat, à un service ou à une chambre pour des recherches de jurisprudence, une aide à la rédaction) ; car, aujourd'hui, dans les faits, les assistants de justice sont recrutés, reconduits ou non selon les disponibilités budgétaires de la juridiction, souvent affectés à des tâches qui ne relèvent pas de leurs missions ...

3) Sur la nouvelle architecture proposée : le TPI

Sans surprise, tant les signaux donnés par la chancellerie depuis l'installation du groupe de travail semblaient indiquer que l'affaire était entendue, le groupe de travail propose la création d'un TPI regroupant l'ensemble des juridictions de première instance et dotée d'un greffe unique.

a) une mauvaise réponse à des objectifs louables

Cette nouvelle organisation judiciaire de première instance est censée répondre à plusieurs objectifs :

- renforcer la lisibilité et l'accessibilité pour le citoyen
- créer des blocs de compétence cohérents rendant l'institution judiciaire plus efficace et plus dynamique
- améliorer la proximité au profit des publics isolés, fragiles ou en difficulté
- favoriser une meilleure spécialisation permettant à l'institution judiciaire de répondre au défi de ses nouvelles missions

Si le Syndicat de la magistrature ne peut que souscrire à ces objectifs, il conteste, depuis le début des travaux – comme il l'avait fait d'ailleurs dans le cadre de précédentes commissions amenées à réfléchir sur cette question (commission Guinchard, notamment) - la nécessité de cette nouvelle structure unifiée et soutient, au contraire, que les propositions du groupe de travail sur ce point ne sont pas de nature à y répondre.

L'organisation judiciaire mérite certes d'être repensée pour tendre vers plus de

cohérence, de lisibilité, et une réelle accessibilité au droit et au juge. L'implantation de guichets universels du greffe dans tous les lieux de justice, la création d'un conseil de justice départemental et d'un conseil de justice régional, d'un tribunal d'instance départemental ou d'arrondissement chargé de la coordination avec les autres TI du ressort et du partenariat local, ou encore le regroupement de certains contentieux qui apparaît en effet nécessaire, notamment la fusion du TASS et du TCI, sont autant d'idées, que nous soutenons, susceptibles d'apporter une réponse satisfaisante aux aspirations du public (cf infra sur les blocs de compétence).

Quant à la proximité, cet objectif ne saurait être rempli par l'assurance que chaque département disposera d'un TPI, « *quel que soit son ressort démographique* » et le projet de TPI, loin de l'améliorer, rend cette proximité dépendante d'une simple circulaire ministérielle triennale qui pourra vider les sites – aujourd'hui maintenus – de leurs activités et de leurs moyens humains ... En période de disette budgétaire, il est à craindre que la pérennité de ces sites, et donc la proximité de la justice, soit fortement mise à mal !

Et, s'agissant des juges spécialisés – hors instance -, leur maintien dans les seuls sites pouvant comporter des collèges de taille suffisante (départementalisation de fait dans une grande partie du territoire) est de nature à en rendre l'accès plus difficile aux justiciables, ce qui pose sérieusement problème s'agissant du juge des enfants ; certes, des audiences foraines restent possibles mais leur tenue reste aléatoire et l'avis simple du conseil départemental de justice insuffisant à en assurer la pérennité.

Cet objectif de spécialisation, source de « *meilleur professionnalisme* », d'un « *dynamisme accru* » et d'une « *justice de meilleure qualité pour le justiciable* » - qui doit être concilié avec l'impératif de proximité sauf à rendre la justice sans les justiciables – pourrait très bien être recherché dans le cadre des structures existantes par le développement de mécanismes de concertation et de coordination entre juges spécialisés d'un même département, notamment dans le cadre des politiques partenariales.

Enfin, cet objectif de spécialisation invoqué à l'appui de la création du TPI, le groupe de travail semble l'avoir mis de côté pour répondre à un autre enjeu qui, de fait, semble plutôt avoir guidé les choix opérés : celui de la flexibilité. Le groupe ne s'est donc pas prononcé en faveur d'une spécialisation reconnue par une nomination par décret du juge aux affaires familiales, du juge des libertés et de la détention, du président de cour d'assises comme nous le réclamions dans notre contribution pour garantir un statut protecteur à eux qui exercent ces fonctions.

b) les dangers du TPI

- pour les personnels

L'introduction d'une flexibilité et d'une mutualisation en ce qui concerne les lieux de justice et les personnels, à savoir l'objectif essentiellement gestionnaire, constitue de fait le principal « avantage » de ce projet.

Certes, répondant aux inquiétudes que nous avons formulées quant au statut des magistrats, les magistrats spécialisés (juges d'instruction, juges des enfants, juges d'application des peines et actuels juges d'instance – renommés « juges de

proximité » -) continueront à être nommés par décret et tous les juges du siège seront nommés sur le site où ils seront amenés à exercer (et non au siège du TPI comme on pouvait le craindre) ; mais il en ira vraisemblablement autrement pour les magistrats du parquet dans le schéma de « parquet départemental » envisagé par la commission Nadal qui fera de ces magistrats des substituts ou vice-procureurs placés sur le ressort départemental du TPI, ce que le Syndicat de la magistrature ne peut accepter.

Le Syndicat de la magistrature est également hostile à la création d'un greffe unique qui donne comme seule garantie au personnel le rattachement à une ville, laissant la possibilité au directeur de greffe d'affecter les agents dans un autre tribunal avec la seule contrainte de solliciter préalablement l'avis des fonctionnaires qui, au sein du conseil de juridiction, représentent les tribunaux spécialisés du TPI - observation étant faite que ces fonctionnaires sont désignés par le directeur de greffe du TPI et qu'aucun représentant élu du personnel ne siège dans ces conseils ...

Il sera également observé que cette exigence accrue de polyvalence et la précarisation de son statut paraît peu compatible avec la volonté affichée de renforcer le rôle du greffier au sein de la juridiction.

- pour le fonctionnement des juridictions

Ce TPI présente en outre un réel danger - avec une organisation fortement hiérarchisée et un faux semblant de règles démocratiques - de perte d'identité pour les juridictions absorbées et de dégradation du service rendu aux justiciables.

La pérennité des sites dépendra en effet de la « *circulaire triennale de localisation des activités juridictionnelles et des emplois de magistrats et de fonctionnaires* », après avis simple du conseil départemental de justice - où siègeront certes élus et acteurs locaux.

L'argumentaire du groupe de travail, pour le moins teinté d'optimisme, envisage l'hypothèse où les chefs de juridiction estimeront que des activités juridictionnelles doivent être transférées du siège vers un site plus isolé du TPI et pourront ainsi plus aisément qu'aujourd'hui répondre aux attentes des justiciables. Mais l'on peut craindre que, tout aussi aisément, certains sites soient progressivement vidés de toute activité, la rigueur budgétaire risquant fort de l'emporter et de permettre une nouvelle réforme de la carte judiciaire ... par circulaire.

Nous avons par ailleurs toujours dénoncé le péril encouru par la justice d'instance, une des rares qui fonctionne encore globalement de manière satisfaisante pour les justiciables. Nous rappelons qu'il s'agit d'une justice proche, clairement identifiée, peu coûteuse et rapide, bien que ses atouts aient été notablement affaiblis par les suppressions massives de tribunaux d'instance opérées par la réforme de la carte judiciaire et la ponction importante de personnel qu'elle a subie ces dernières années.

Si ces tribunaux ne conservent pas leur autonomie, il est manifeste d'une part, que leurs moyens seront inéluctablement ponctionnés et mutualisés au profit d'autres services chronophages (service pénal, affaires familiales) et d'autre part que leurs fonctionnements propres pourront être remis en cause par le chef de juridiction dont

ils dépendront. Et sans apporter de plus-value en termes de service rendu aux justiciables ou d'amélioration du fonctionnement du service, bien au contraire !

Partager la pénurie, la mutualiser, n'a jamais permis un meilleur fonctionnement mais préjudiciable aux services qui jusqu'alors – du fait notamment d'une plus grande responsabilisation des acteurs dans les petites structures – fonctionnent correctement.

4) sur les blocs de compétence définis

a) le tribunal de la famille

Le Syndicat de la magistrature milite depuis de nombreuses années pour la création d'un tribunal de la famille que nous envisagions comme suit dans notre contribution :

« Le contentieux de la famille, qui représente plus de 60% du contentieux civil, doit être reconnu et confié à un tribunal spécialisé. Ce « tribunal de la famille » regrouperait le contentieux du divorce, de l'exercice de l'autorité parentale, de la filiation, de la liquidation des régimes matrimoniaux, des successions et plus généralement le contentieux du droit des personnes hors le contentieux des tutelles qui doit rester au juge d'instance.

Le tribunal de la famille pourra ainsi impulser de véritables politiques judiciaires dans le domaine familial au sein de son ressort. Il offrira au justiciable l'avantage de s'adresser à un greffe unique pour toute question relative à la famille ou à l'état des personnes. Il sera donc une source de simplification et de cohérence pour les usagers.

Enfin, la création d'un tel pôle dans chaque tribunal de grande instance permettra de faciliter les relations avec les partenaires (administrations, associations etc...) ayant à connaître du champ du droit de la famille.

La création de ce tribunal de la famille suppose que les magistrats qui le composent soient nommés par décret. Trop souvent, les fonctions de juge aux affaires familiales sont dévalorisées, confiées comme service annexe à plusieurs magistrats et morcelées sans aucune cohérence pour le justiciable. Pour assurer l'autonomie et reconnaître la spécificité de ces fonctions, il convient que les magistrats soient statutairement nommés aux fonctions de juge aux affaires familiales, ce qui garantira la cohérence des pratiques au sein d'un même tribunal et évitera, comme aujourd'hui, que les juges exercent une fonction pour laquelle ils n'ont aucun goût. »

Nous ne pouvons que nous féliciter en ce sens des propositions du groupe de travail, tout en regrettant qu'il ne soit pas allé au bout de sa logique sur la nécessité de spécialisation en préconisant une nomination par décret.

Nous sommes également satisfaits que le groupe de travail ait entendu nos remarques et ait renoncé à l'idée d'un tribunal de la famille regroupant juges aux affaires familiales et juges des enfants ; l'existence d'interventions croisées dans quelques situations familiales complexes - qui nécessitent des réunions de synthèse ponctuelles entre les intervenants et une bonne communication entre les acteurs –

ne justifiait pas de prendre le risque d'une telle fusion qui pourrait contraindre peu à peu le juge des enfants – amené à contribuer plus largement au service des affaires familiales dont le contentieux ne cesse de progresser - à « se recentrer sur son cœur de métier » et faire de lui un simple juge de l'incident des placements ou suivis ASE et les fonctionnaires de greffe à une polyvalence accrue au détriment de leurs conditions de travail.

b) le tribunal de proximité

Le Syndicat de la magistrature rappelle une nouvelle fois que, en ce qui concerne les TI, les intégrer dans une juridiction unique, c'est prendre le risque de casser le fonctionnement généralement étonnamment solide de ces juridictions pour les fondre dans une organisation de trop grande taille et trop hiérarchisée, où les personnels (magistrats et greffes) perdront la maîtrise du fonctionnement de la justice qu'ils rendent.

Pour pallier l'isolement de certains juges d'instance, nous indiquons dans notre contribution qu' *« il pourrait être attribué au TI de la commune où siège le TGI un rôle de coordonnateur des TI du ressort, animateur de politiques partenariales, de travaux communs des magistrats sur la jurisprudence d'instance, et de solutions de mutualisation ponctuelle des personnels de greffe, en cas de besoin et dans le respect de leurs garanties statutaires »*.

Nous regrettons de ne pas avoir été entendus par le groupe de travail mais sommes satisfaits de la nomination des magistrats dans la « section » où ils exercent principalement ; il est toutefois dommageable qu'il n'en soit pas de même pour les fonctionnaires du greffe.

En tout état de cause, nous ne sommes pas favorables à l'idée de nommer les juges d'instance « juges de proximité » compte-tenu de la confusion que cela risque d'entraîner avec les actuels juges de proximité (on pourrait, si l'on tient à modifier les choses les appeler « juge du contentieux de proximité » ?).

Quant aux actuels juges de proximité, improprement renommés *juges-citoyens*, nous persistons à en réclamer la suppression au profit de vrais juges-citoyens, désignés et appelés à siéger aux côtés des magistrats professionnels dans des conditions similaires à celle des assesseurs des TPE.

S'agissant des attributions de ce nouveau « tribunal de la proximité » et de l'idée de le renforcer en lui confiant une part des attributions civiles du JLD, nous y sommes totalement opposés. D'une part, l'hospitalisation sous contrainte constitue une atteinte fondamentale à la liberté d'aller et venir, qui n'est pas toujours prise dans l'intérêt de la personne, mais pour la sûreté d'autrui. Elle est d'une autre nature que la mesure de mise sous protection décidée par le juge des tutelles, qui, quant à elle, n'est prise que dans l'intérêt du majeur protégé. Il n'y a aucune raison de détacher ce contentieux de la compétence civile du JLD. D'autre part, il n'est pas souhaitable – au prétexte d'une cohérence factice - de créer un juge omnipotent, auquel les personnes vulnérables et malades se heurteraient inévitablement si leur juge des tutelles est aussi celui qui doit statuer sur la mesure d'hospitalisation sous contrainte, le cas échéant. Il apparaît enfin utile de rappeler que tant la Commission nationale consultative des droits de l'homme, que le Contrôleur général des lieux privatifs de

liberté, des associations d'usagers, ainsi que de nombreux syndicats de soignants ont déjà fait part de leur hostilité à ce transfert de compétence pour les motifs précédemment exposés.

Le Syndicat de la magistrature n'est enfin pas opposé :

- au transfert de la compétence en matière d'élections professionnelles et de répartition prud'homale au tribunal social,
- au fait de confier au juge d'instance l'animation des structures d'accès au droit de son ressort.

Mais nous considérons que le jugement des contraventions – contentieux de proximité – doit rester de la compétence du tribunal d'instance.

c) le tribunal social

Si le regroupement des contentieux sociaux apparaît comme une nécessité que nous appelons de nos vœux depuis de nombreuses années, la nécessité d'inclure dans un « tribunal social » le conseil des prud'hommes – juridiction parfaitement identifiée par les citoyens et au fonctionnement particulier – n'apparaît pas clairement si ce n'est pour permettre une plus grande mutualisation et lui dénier sa spécificité, ce que nous contestons.

S'agissant des contentieux sociaux, le Syndicat de la magistrature proposait, dans sa contribution, *« la création d'un tribunal de la protection sociale, impliquant le regroupement du TASS et du contentieux technique, ainsi que des contentieux annexes : assurance chômage, retraite, CMU, aide sociale....*

Cette juridiction, échevinée, de la protection sociale, devrait s'appuyer sur un système procédural impliquant des démarches de conciliation, respectueux du droit au procès, sans imposer la représentation par un avocat. Associée à un développement intense de l'information sur ces droits, elle devrait s'adosser à un processus de défense collective d'avocats se spécialisant en ce domaine et permettant, ainsi, un large accès à la justice.

Cette proposition ambitieuse et porteuse de citoyenneté permettrait d'inscrire la justice dans une perspective d'inclusion de ceux qui, très nombreux dans notre société, sont confrontés à de graves difficultés de vie. La mise au point d'un tel projet, qui reprend une suggestion faite par la cour de cassation, supposerait un approfondissement avec la participation des partenaires sociaux, forcément concernés ».

Le Syndicat de la magistrature est donc plutôt favorable à la proposition du groupe de travail de regroupement de tous les contentieux TASS, TCI et tous les contentieux relatifs aux prestations sociales avec transfert de la charge du greffe de cette nouvelle juridiction ainsi que des budgets afférents au ministère de la justice.

En ce qui concerne le CPH, nous rappelions, dans notre contribution, que *« le problème des délais excessifs en matière prud'homale - principal argument de la réforme proposée - est en réalité inégal selon les ressorts. Il tient essentiellement :*

- au manque de moyens (état des greffes, manque de juges départiteurs),
- à l'incidence de la réforme de la carte judiciaire, qui a aggravé la situation de certains CPH et l'inadéquation du maillage territorial,
- à la particularité de ce contentieux et notamment à la résistance des défendeurs, qui à 98% sont des employeurs, et aux particularités de sa procédure (parité, procédure orale, procédure en deux temps, départage) qui font la spécificité de cette juridiction,
- au manque de formation des conseillers, à leur trop grand nombre, en particulier dans certains collèges, et à l'absence de mise en état stricte. Une telle mise en état pourrait être mise en place en confiant celle-ci aux greffiers et en assurant une formation par l'ENM en matière de procédure, de déontologie et de rédaction des jugements aux conseillers. Il n'est pas nécessaire d'imposer une procédure écrite en appel pour mettre en place une mise en état efficace. Les salariés doivent pouvoir se présenter seuls en appel dans les petits litiges ».

Le Syndicat de la magistrature est favorable au maintien de l'autonomie des CPH, le juge coordonnateur du tribunal social (qui conserverait les attributions du tribunal des affaires sociales et le contentieux des élections professionnelles) pouvant assurer les fonctions de départage.

Nous ne sommes pas favorables à l'échevinage proposé par le groupe de travail, s'agissant d'une juridiction paritaire dont le fonctionnement peut être grandement amélioré – et les difficultés en partie résolues – par la mise en œuvre des dispositions provisoires préconisées par le rapport qui rejoignent sur de nombreux points celles que nous avons formulées dans notre contribution.

Nous ne sommes toutefois pas opposés à un échevinage en appel mais sans représentation obligatoire. En effet, si les parties sont très souvent représentées devant le CPH, il reste un certain nombre de petits litiges pour lesquels les parties ne font appel ni à un avocat ni à un délégué syndical, et qui ne viendront plus en appel si la représentation devient obligatoire.

d) le tribunal commercial

La question de l'échevinage ne se pose pas dans les mêmes termes pour le tribunal de commerce.

Le Syndicat de la magistrature, qui réclame cette réforme depuis de nombreuses années et qui déplore qu'en dépit de nombreux rapports alarmants sur cette situation, aucun gouvernement n'ait eu à ce jour le courage de l'initier, se félicite des propositions du groupe de travail en faveur de :

- l'échevinage
- l'ouverture du collège électoral aux artisans
- l'obligation de formation initiale et continue
- la fonctionnarisation des greffes
- la réforme de la carte des tribunaux de commerce pour répondre aux soucis de professionnalisme et d'impartialité

Il espère qu'en dépit des résistances, ce projet de réforme finira par aboutir pour mettre fin à la suspicion qui pèse sur cette juridiction.

e) le tribunal pénal

Le Syndicat de la magistrature est favorable au changement de dénomination des juges des libertés et de la détention, devenant « juges des libertés ».

Mais, pas plus que pour le contrôle des hospitalisations sans consentement, il n'est pas question pour nous d'accepter de « démembrer » ce juge des libertés entre activité civile et activité pénale, la cohérence de la compétence de ce dernier résidant dans sa fonction de contrôle de toutes les mesures d'enfermement, de quelque nature qu'elles soient.

Nous sommes ainsi totalement hostiles aux propositions du groupe de travail le concernant, lesquelles sont d'ailleurs en totale contradiction avec l'objectif énoncé de faire des juges des libertés « des magistrats spécialisés, motivés et bénéficiant d'une réelle garantie d'indépendance et de pérennité dans l'exercice de leurs fonctions ». L'affirmation péremptoire du rapport selon laquelle « l'expérience » - laquelle ? – démontrerait 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 » ne peut ainsi que surprendre alors que la polyvalence rend d'autant plus difficile la spécialisation dans une telle fonction assez technique ; le défaut d'investissement dans les fonctions de JLD est plus authentiquement lié à la circonstance qu'il s'agit le plus souvent d'une fonction « subie » et non choisie (ce qui serait différent en cas de nomination par décret spécifique), d'une fonction particulièrement exposée sans aucune garantie statutaire particulière et d'une fonction aux contraintes importantes, le plus souvent insuffisamment prises en compte dans les juridictions (dans les juridictions où c'est le cas, le « turn-over » des JLD est bien moins important).

Le Syndicat de la magistrature réaffirme ainsi la nécessité de nommer les juges des libertés par décret spécifique et de lui conserver la plénitude de ses attributions.

Comme il a été indiqué précédemment, nous sommes par ailleurs opposés au transfert de la compétence en matière de jugement des contraventions du tribunal de police vers le tribunal pénal.

5) sur la gouvernance et la démocratie interne

La lettre de mission de la garde des Sceaux rappelait la nécessité d'une meilleure communication des juridictions avec leur environnement, citoyens et acteurs locaux, et l'attente de ces derniers pour que les magistrats et personnels judiciaires rendent compte de leur activité.

En ce sens, la création d'un conseil départemental et d'un conseil régional de justice constitue une avancée intéressante qui rejoint les propositions déjà anciennes du Syndicat de la magistrature, si ce n'est que ces conseils devraient inclure des représentants des personnels autres que les coordonnateurs de juridiction.

Quant à l'observatoire national de justice, il peut constituer un outil intéressant.

La garde des Sceaux, dans sa lettre de mission, demandait également au groupe de

travail de formuler des propositions pour « améliorer le fonctionnement des juridictions et de la démocratie interne » et « 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 ».

A cet effet, il était rappelé que « 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 » et demandé au groupe de travail de proposer « les conditions d'expression et de délibération des magistrats et des fonctionnaires » et de déterminer « 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 décisions au sein des juridictions ».

Sur ce point, les propositions du rapport apparaissent totalement indigentes.

Pourtant, l'extension des compétences du président du TPI, qui comprendraient désormais toutes les juridictions de première instance, ne peut se concevoir sans un renforcement de la démocratie en juridiction. Ce n'est pas le cas.

Certes, les magistrats coordonnateurs des tribunaux, appelés à siéger dans le « conseil de juridiction » sont choisis par les magistrats du tribunal mais ils devront avoir nécessairement le grade de vice-président, ce qui réduit sensiblement la capacité de « choisir » leur représentant pour ces derniers.

Ce magistrat coordonnateur, censé disposer d'une « autonomie d'organisation » est chargé de « mettre en œuvre les objectifs quantitatifs et qualitatifs impartis au tribunal par le président du tribunal de première instance » à l'aide des moyens mis à sa disposition par les chefs de juridiction.

La création d'un conseil de juridiction – qui n'est saisi que pour avis - n'apparaît ainsi que l'officialisation des réunions de chefs de service, de vice-présidents ou de présidents de chambre. Ce conseil inclut certes les fonctionnaires responsables des divers sites et tribunaux, mais ne comprend aucun représentant du personnel. Conçu pour assister le chef de juridiction dans sa gouvernance, cet organe de direction pseudo-démocratique viendra affaiblir encore la commission restreinte et l'assemblée générale.

Quant à l'assemblée générale, il lui est concédé l'obligation pour le président de lui soumettre un nouveau projet en cas d'avis négatif à la majorité des 3/5èmes sur un premier projet de service ; mais, faute de précision, le président pourra présenter un projet identique dans un délai très bref et se passer cette fois de la validation de l'assemblée générale ... autant dire que les assemblées générales n'ont aucun réel pouvoir nouveau.

Le Syndicat de la magistrature ne peut se satisfaire de ces mesures et réclame soit un renforcement du rôle des commissions restreintes, en modifiant leur composition pour y adjoindre des représentants des « tribunaux », soit de supprimer les commissions restreintes au profit d'un conseil de juridiction qui comprendrait, en quantité significative, les représentants du personnel.

L'avis de l'assemblée générale, préparé par une instance qui garantira la représentation des personnels et des magistrats chargés de l'administration des tribunaux, devra être un avis conforme, et en cas d'avis négatif, le président du TPI devra se conformer à cet avis.

Des représentants des personnels devraient également siéger au conseil régional de gestion et bénéficier de formations adaptées et de décharges partielles de services leur permettant d'être associés pleinement aux débats budgétaires.

L'ouverture des comités techniques aux magistrats et la mise en place de formations pour les membres de ces comités sur les sujets abordés constitue un progrès intéressant.

6) sur la réorganisation des cours d'appel

Dans notre contribution, nous rappelions que « *la réforme de la carte judiciaire de 2007 s'est arrêtée aux portes des cours d'appel. Plusieurs d'entre elles avaient pourtant été désignées comme devant être supprimées, avant que le ministère de la justice ne décide d'y renoncer.*

La question de la suppression des petites cours d'appel ou de celles dont le ressort ne correspond pas à une région administrative est en effet récurrente. Selon la conférence des premiers présidents, la carte des ressorts des cours d'appel ne serait plus « adaptée aux besoins actuels de l'administration judiciaire » et freinerait « l'amélioration de la qualité de la justice au regard de la spécialisation croissante imposée par la complexification du droit ».

Pourtant, aucun bilan chiffré de l'activité de ces cours ne vient accréditer l'idée que leur petite taille ou l'inadéquation de leur ressort territorial freinerait d'une quelconque manière « l'efficacité de la justice ». Il n'est pas démontré non plus que la justice qui y est rendue serait de moins bonne qualité que dans une cour de taille plus importante, pas plus que ces cours feraient face à des difficultés de fonctionnement importantes.

En réalité, les raisons qui conduisent à remettre en cause la carte judiciaire des cours d'appel sont purement gestionnaires. Il s'agit, comme le disent les premiers présidents, d'un « choix d'une dimension permettant une gestion optimale des ressources humaines ». Ils proposent en conséquence de réduire le nombre de cours d'appel à 20 sans que ce chiffre ne corresponde à une réalité quelconque.

Le Syndicat de la magistrature reste attaché à une justice à taille humaine, y compris dans les cours d'appel où de nombreux justiciables sont amenés à se rendre (procédures orales, appels correctionnels, mineurs, tutelles etc..). Il considère que la création de « super-cours d'appel » n'a pas vocation à réduire de façon significative le coût de la justice, qu'elle contraint à mettre en place des échelons de décision intermédiaires qui n'ont pas de justification, et qu'elles ne seront pas le gage d'une justice plus rapide, plus proche, plus efficace et de meilleure qualité. Il préconise au contraire de diviser les trop grosses juridictions, comme celle de la cour d'appel de Paris, afin d'adapter leur taille aux besoins des justiciables ».

De fait, les propositions du groupe de travail visent à redécouper certaines cours d'appel pour les calquer sur la carte des régions administratives et ambitionne de créer plusieurs cours d'appel dans des régions très vastes et/ou très peuplées tout en préservant l'ensemble des sites existants.

Cette proposition n'est pas finalisée et le Syndicat de la magistrature reste donc réservé sur cette question.

Quant au mode de gouvernance, calqué sur celui des TPI, il appelle de notre part les mêmes remarques et réserves.

UNSA - SERVICES JUDICIAIRES

Juridictions du XXIème siècle
contribution du Syndicat

UNSa Services Judiciaires



29 novembre 2013

UNSa Services Judiciaires

Ministère de la Justice - 13 Place Vendôme - 75042 PARIS Cédex 01

Téléphone : 01 44 77 75 42/49 - Télécopie : 01 44 77 75 52

adresse mail : synd-unsj@justice.fr Site internet: <http://www.unsa-sj.fr/>

Membre de l'EUR (greffiers européens) <http://www.rechtspfleger.org>



sommaire

- sommaire	Page 02
- lettre de mission du Garde des Sceaux	Page 03
- les cours d'appel	Page 04
- les tribunaux d'instance	Page 05
- les conseils de prud'hommes	Pages 06
- les tribunaux de grande instance	Pages 08 et 09
- la place du parquet	Page 09
- la gouvernance	Pages 10 à 12
- le projet d'orientation de l'UNSa SJ	Pages 13 à 23

Par lettre de mission en date du 4 février 2013 Madame TAUBIRA, Ministre de la Justice, a demandé à Monsieur MARSHALL, Premier Président de la Cour d'Appel de Montpellier, de mettre en place un groupe de travail dans le but de mener une réflexion sur l'organisation judiciaire, sur la démocratie interne aux juridictions et sur la communication avec leur environnement.

1 - Dans le cadre de l'organisation des juridictions, les travaux de ce groupe de travail ont portés sur l'évaluation des besoins (lisibilité de la Justice, compréhension du système judiciaire et accès à la justice), l'organisation judiciaire de première instance (fusion des juridictions de première instance au sein d'un tribunal de première instance), et la réforme des cours d'appel (notamment la rationalisation de la carte judiciaire) et des autres infrastructures judiciaires.

2 - La réflexion sur le fonctionnement des juridictions a porté sur son amélioration, notamment au travers des attributions des directeurs de greffe, mais aussi sur la mise en place d'une meilleure démocratie interne, ainsi que sur la participation des citoyens.

Suite aux débats qui ont été tenus dans le cadre de ce groupe de travail, l'UNSa Services Judiciaires souhaite définir :

A) sa position sur les projets qui ont été diffusés

B) réaffirmer ses propositions pour les personnels des services judiciaires, dans le cadre d'une réforme ambitieuse pour la justice du 21ème siècle.

En préalable, nous confirmons nos précédentes demandes quant à la méthode :

- que soit retenus des critères simples comme une justice de proximité, un accès au droit simplifié, et une lisibilité pour tous les justiciables,

- une répartition des contentieux par nature, ce que d'ailleurs l'UNSa SJ (anciennement USAJ) préconise depuis 1993, sans représentation obligatoire par un avocat.

- les réformes envisagées doivent tenir compte des structures existantes et des spécificités locales. Pour cela, il nous semble indispensable de pouvoir associer les différents acteurs locaux aux décisions de politique judiciaire, de façon à pouvoir disposer également d'informations en retour sur l'efficacité et le fonctionnement de l'institution au sein d'un territoire délimité.

En tant que syndicat représentatif des personnels de greffe, nous sommes tout particulièrement attachés aux garanties portant sur la localisation des emplois, qui est un principe général du statut de la fonction publique.

Le Bureau national réunit les 19 et 20 Novembre 2013 a, après lecture et étude des écrits, propositions, débats des militants, pris la position ci-dessous, en rappelant les deux principes qui doivent conduire toutes les réformes, à savoir :

pas de suppression de postes et le maintien de la localisation des emplois dans les structures.

Le bureau National des 19 et 20 novembre 2013 a arrêté les positions ci-dessous.

I. Les Cours d'Appel :

Premier constat : la carte des ressorts de cours ne correspond pas avec celle des régions administratives.

Nous adoptons le principe général d'un alignement du ressort de chaque Cour d'Appel sur celui des régions administratives avec la redistribution d'une vingtaine de départements.

Cela passe donc par la nécessité d'une réforme fondée sur la mise en cohérence avec l'organisation territoriale des autres services de l'Etat.

Il est important de trouver une Cour d'Appel dans chaque région administrative même si la théorie de la taille pertinente est mise en avant. Il est envisageable de maintenir plusieurs cours d'appel au sein d'une région administrative.

II. L'avenir des Tribunaux d'Instance :

Une constante est apparue dans les travaux et à la lecture des rapports qui nous ont été communiqués : **le tribunal d'instance est efficace et donne un service de qualité dans des délais raisonnables.**

Nous souhaitons donc le maintien de cette structure dite de proximité. En revanche, il nous apparaît inopportun de reprendre le terme de « justice de proximité » ou « tribunal de proximité » sous peine de confusion avec les actuels juges et juridictions de proximité qui doivent être supprimés début 2015.

Le Tribunal d'Instance est une juridiction bien identifiée, tant par les justiciables que par les professionnels du droit.

Il est, et reste tout naturellement le pôle de la vie quotidienne et doit demeurer la référence de proximité, la référence d'une justice abordable et surtout la garantie d'une réponse judiciaire rapide. Le Juge d'instance est le juge de la protection et de la vulnérabilité. Certes, l'interrogation sur la taille pertinente d'une juridiction est justifiée et audible.

Pour ce faire et maintenir les structures existantes, ses attributions peuvent être quelque peu modifiées :

- Il serait compétent dans les contentieux civils de la vie quotidienne (logement, consommation, voisinage, saisies arrêts, les saisies mobilières, les contentieux liés au surendettement, le contentieux électoral, le JLD-HO, les nationalités)
- Il reste le juge naturel de la protection de proximité, en assurant les fonctions de juge des tutelles (majeurs et mineurs) et en contrôlant les hospitalisations d'office.

Pour consolider et amplifier la présence de ces juridictions, le pôle famille pourrait être l'une des solutions et le justiciable s'y retrouverait. Il se voit déchargé de tous les contentieux pénaux.

III. L'avenir des Conseils de Prud'hommes :

Le débat sur le conseil de prud'hommes renvoi, au préalable, vers une réforme du Conseil Supérieur de la Prud'homie qui doit prendre ses responsabilités sur la cartographie des conseils de prud'hommes, d'autant que les bassins d'emploi ont évolué sans qu'une adéquation ait été réalisée. On peut également s'interroger sur l'absence de représentants du greffe dans cette instance. Se pose également la question du nombre de conseillers.

L'interrogation est légitime à la lecture des données statistiques de la DSJ telles la taille de la juridiction, le nombre de conseillers, le nombre d'affaires nouvelles, le nombre de décisions rendues dans l'année.

Le Conseil de Prud'hommes est et doit rester une juridiction indépendante, d'autant qu'elle est parfaitement identifiée par le monde du travail.

Ce qui semble consensuel, c'est dans un premier temps le fait que **la conciliation demeure un passage obligé de cette procédure**, sans tenir compte d'ailleurs des sections.

En cas d'échec, **le greffier explique la procédure, établit le calendrier de la procédure et prend en charge la mise en état du dossier**. Il est proposé dans le cadre d'une expérimentation qu'en cas d'absence du défendeur, le bureau de conciliation puisse se transformer en bureau de jugement au fond.

Toujours avec le souci d'une plus grande fluidité de traitement des dossiers, il serait souhaitable que soit étudié la possibilité de supprimer les barrières des sections dans les conseils de prud'hommes rendant moins de 400 décisions par an.

A partir du renvoi du dossier **devant le Bureau de Jugement, nous sommes favorable à la mise en place de l'échevinage**, le bureau de jugement serait donc composé d'un magistrat professionnel, d'un conseiller salarié et d'un conseiller employeur.

Cela entraînerait la suppression de fait du juge départiteur et probablement une baisse du contentieux en appel. Nous y sommes favorables d'autant que les délais de traitement excessifs sont dans de nombreux cas, de la responsabilité du juge départiteur.

A ce stade de la réflexion, la question à se poser est de savoir s'il faut une réforme de structure pour simplement se faire plaisir ou s'il convient plutôt de revoir les circuits internes dans la juridiction.

La réponse est qu'il convient simplement de structurer toute l'organisation interne sur des pôles de compétences. **Le contentieux doit être traité par nature et non plus sur la base du montant du litige.** Nous rappelons aussi que les pôles de compétence que nous avons définis au début de nos travaux restaient la réponse à la technicité, à la collégialité, au travail en équipe.



IV. Le devenir des tribunaux de grande Instance :

Dès lors que **nous refusons l'intégration du Tribunal d'Instance et du Conseil de Prud'hommes**, respectivement dans le pôle proximité et dans le pôle social, il n'y a pas lieu à une mise en place des Tribunaux de Première Instance.

Toute l'architecture du Tribunal de Grande Instance est à élaborer en instaurant obligatoirement une seule porte d'entrée, le GUG - Guichet Universel de Greffe.

Ce Guichet Universel de Greffe doit être un service à part entière du TGI, calibré en fonction de la taille de la juridiction, défini dans Outil greffe comme un métier. Cela prendrait du sens auprès des justiciables dans la mesure où ils disposeraient d'un point unique d'entrée, tenu par des personnels stables et correctement formés. La complexité des procédures ne serait donc plus un handicap, le demandeur remet au GUG un acte introductif d'instance en double exemplaires (*généralisation de la procédure en vigueur en Alsace et Moselle*), dès lors que ce service orienterait les demandes au sein du tribunal de grande instance ou ferait suivre dans la bonne juridiction avec avis au demandeur.

Le développement de "Portalis", pendant de Cassiopée au civil, est la condition sine qua non de la mise en oeuvre du Guichet Universel de Greffe.

Le Guichet Universel de Greffe sera la clef de voute d'un véritable accès pour les citoyens et les justiciables à une justice de proximité.

L'UNSA S.J. rappelle que la vraie justice de proximité au quotidien est la justice civile (plus de 75 % du volume de l'activité du ministère).

L'ossature de la juridiction peut effectivement se concevoir par pôles. Nous rappelons aussi que les pôles de compétence que nous avons définis au début des travaux restent la réponse aux besoins exprimés de technicité, collégialité, et de travail en équipe, à savoir :

- le pôle de la famille et de l'enfant

(regroupement des affaires de la famille et celles relatives à l'assistance éducative; De nombreuses affaires d'assistance éducative font suite à des séparations et des décisions contradictoires interviennent avec des conséquences pénales).

- le pôle civil

(il conviendra de revoir la répartition des contentieux civils entre ce pôle et le tribunal d'instance pour qu'intervienne enfin un traitement des contentieux par nature et non plus par montant du litige)

- le pôle pénal

(l'ensemble des procédures pénales délictuelles ou contraventionnelles. Il sera composé des juges d'instruction, des juges des libertés et de la détention (contentieux de la détention), juges audiences délits et contraventions, juges application des peines)

- le pôle commercial

(le tribunal de commerce et le registre du commerce réintègrent le giron de la fonction publique. Mise en place de l'échevinage - généralisation de l'organisation actuelle en place en Alsace et Moselle)

Là encore, la fonctionnarisation de la justice commerciale, et plus spécifiquement le Registre du Commerce et des Sociétés, ne saurait être efficiente sans "Portalis".

L'UNSA S.J. ne partage pas l'idéologie de l'urgence d'une O.P.A. sur le R.C.S., sans un Portalis plus adapté, efficace et sûr que ne l'est Cassiopée aujourd'hui.

Le défi à relever est de ne pas ridiculiser la Justice, en reprenant à notre compte un système (le R.C.S.) qui fonctionne parfaitement, sans être capable d'offrir une qualité de service au moins équivalente, ni de surcroît plomber l'économie générale du pays.

- le pôle social

(regroupement du TASS et du TCI et si l'échevinage n'était pas retenu, ce pôle serait en charge du départage prud'homal)

Reste la place du Parquet dans le Tribunal de Grande Instance

La place du Parquet au sein du Tribunal de Grande Instance s'impose car il peut être présent à tous les stades des procédures. Mais, les besoins de lisibilité et de cohérence dans les politiques pénales font qu'il ne devrait y avoir qu'une règle simple: **un parquet par département.**

Cette règle ne ferait pas obstacle à ce qu'il y ait plusieurs sites dans un même département (par exemple: les Bouches du Rhône avec Marseille et Aix en Provence), mais avec un interlocuteur unique: le Procureur, du chef lieu du département, qui serait alors sur le même plan que le Préfet.

V. La Gouvernance :

A l'instar de la fonction publique hospitalière, citée en exemple et ayant même fait l'objet d'auditions par le groupe pour nous permettre d'apprécier le modus operandi des restructurations de ces dernières années, cela nous conduit vers la logique de service public à part entière.

Le lien fonctionnel avec le magistrat ne peut en aucun cas se soustraire à la hiérarchie des agents de la fonction publique de l'Etat.

Dès lors, l'UNSa SJ demande que le fonctionnement de la juridiction soit intégralement confiée aux fonctionnaires.

Nous préconisons une simplification et une lecture claire des rouages de l'administration de la justice : le Juge dit le droit, tranche les litiges – le Greffe prend en charge les contentieux et gère tous les services. Ce n'est pas une revendication illégitime, c'est simplement l'application d'une logique claire qui veut que l'Administration de la Justice soit gérée par les fonctionnaires.

L'organisation interne du Tribunal de Grande Instance

Le Tribunal de Grande Instance est organisé en pôles d'activité. Les pôles d'activité, tels que définis dans le groupe de travail « juridictions du XXIème siècle » sous la responsabilité d'un coordinateur (magistrat) et d'un greffier en chef, qui disposent d'une autorité sur l'ensemble des équipes intervenant autour du juge.

Le directeur de greffe

Le directeur de greffe est le représentant légal du tribunal de Grande Instance, dont il assure la gestion et la conduite générale. Il a autorité sur l'ensemble du personnel, ordonne les dépenses et les recettes et est responsable du bon fonctionnement de tous les services.

Le conseil de juridiction

Le conseil de juridiction se prononce sur les orientations stratégiques de la juridiction et exerce un contrôle permanent sur la gestion et l'organisation de la juridiction. C'est dans cette instance que :

le Procureur de la République développe la politique pénale et le Président présente son ordonnance de roulement.

L'on prépare les réunions de l'assemblée plénière.

L'on examine le rapport annuel d'activité des maisons de justice et du droit situées dans le ressort de la juridiction.

Le Conseil de juridiction délibère sur l'organisation des pôles d'activité et des structures internes. Il donne son avis sur la politique d'amélioration de la qualité, de la gestion, de l'accueil et commente des données statistiques et les résultats de la juridiction.

Siègent à ce conseil : **Il est présidé par le directeur de greffe**

le président du Tribunal

le procureur de la République

les coordonnateurs des pôles et les greffiers en chef gestionnaires des pôles

les représentants syndicaux (désignés selon la représentation aux CT régionaux)

le Bâtonnier de l'ordre des avocats ou son représentant

les représentants des collectivités territoriales

Les organes représentatifs et consultatifs

Le groupe de travail a bien pris acte du fait que les assemblées générales ne fonctionnent pas, mais qu'il existe un véritable échange dans les commissions restreintes. Dès lors, il convient de laisser en place :

- une commission restreinte de magistrats

La commission est composée de membres élus au scrutin proportionnel (par l'ensemble des magistrats de la juridiction - siège et parquet) avec panachage et vote préférentiel.

Le mandat de ces membres est de deux ans, renouvelable une fois. Le nombre des



membres est calqué sur le texte des représentants du personnel dans les petites et moyennes entreprises. Les règles de fonctionnement de celle-ci sont déterminés par un règlement intérieur

- une commission restreinte de fonctionnaires

La commission est composée de membres élus au scrutin proportionnel (par l'ensemble des personnels titulaires et non titulaires de la juridiction) avec panachage et vote préférentiel. Le mandat de ces membres est de deux ans, renouvelable une fois. Le nombre des membres est calqué sur le texte des représentants du personnel dans les petites et moyennes entreprises. Les règles de fonctionnement de celle-ci sont déterminés par un règlement intérieur.

- l'assemblée générale plénière

est maintenue avec ses prérogatives actuelles. L'assemblée plénière procède à un échange de vues sur les questions qui ont été soumises à l'avis de la commission restreinte des magistrats et la commission restreinte des fonctionnaires. Elle débattera des conclusions du conseil de Juridiction.

L'UNSa SJ a, lors de son dernier congrès de Limoges, début octobre 2013, adopté dans son rapport d'orientation, une évolution des métiers permettant la mise en oeuvre de cette nouvelle gouvernance.

UNSa
Services Judiciaires

RAPPORT D'ORIENTATION - CONGRES DE LIMOGES 2013

Fonctionnaires des greffes, vers quelles missions, quels métiers, quels statuts ?

Du neuf et du mieux, maintenant...

I. QUELLES MISSIONS

1) Etat des lieux

"La Justice est à la fois un attribut essentiel de la souveraineté de l'État et une mission

fondamentale dans la vie sociale, puisque ses décisions et ses actions touchent aux libertés individuelles et aux intérêts matériels et moraux des personnes.

La justice est un service public, elle est rendue au nom du peuple français. C'est aux institutions judiciaires qu'il appartient de juger, en toute neutralité, les conflits entre les personnes et de sanctionner les comportements interdits. Pour lui assurer l'impartialité nécessaire à ses missions, la Constitution affirme l'indépendance de l'autorité judiciaire vis-à-vis du pouvoir exécutif et du pouvoir législatif." (Vie Publique - Direction de l'information légale et administrative).

Parmi les acteurs qui contribuent à ce service public figurent les magistrats et les fonctionnaires des services judiciaires. *Les fonctions de jugement sont exercées par des magistrats appartenant au corps judiciaire ; les règles applicables à leur nomination sont fixées par le statut de la magistrature (art. L 122-1 du code de l'organisation judiciaire). Les différentes juridictions comprennent un greffe composé de fonctionnaires de l'Etat (art L 123-1 du COJ)*

Ces fonctionnaires sont régis par des statuts particuliers (décrets), s'inscrivant dans le statut général de la fonction publique. Les statuts, eux-mêmes complétés par le code de l'organisation judiciaire et les codes de procédure, définissent les missions qui incombent aux fonctionnaires des greffes (greffiers en chef, greffiers, secrétaires administratifs et fonctionnaires des catégories C).

Les greffiers en chef ont vocation à exercer des fonctions administratives de direction, d'encadrement et de gestion dans les juridictions. Ils ont également vocation à exercer des fonctions d'enseignement professionnel. Des missions ou études particulières peuvent leur être confiées (art 2 du décret n°92-413 du 30 avril 1992 portant statut particulier des greffiers en chef des services judiciaires).

Les greffiers sont des techniciens de la procédure. Ils assistent le juge dans les actes de sa juridiction et authentifient les actes juridictionnels dans les cas et suivant les conditions prévus par le code de l'organisation judiciaire, le code du travail et les textes particuliers.

Les greffiers exercent des fonctions d'assistance du magistrat dans le cadre de la mise en état des dossiers et des recherches documentaires.

Ils rédigent des projets de décisions et de réquisitoires selon les indications des magistrats. Ils exercent des fonctions d'accueil et d'information du public, ainsi que des fonctions d'enseignement professionnel. Les greffiers du premier grade exercent aussi des fonctions d'encadrement en qualité de chef de greffe. Les greffiers peuvent également exercer des fonctions d'adjoint au chef de greffe ou de chef de service. Ils accomplissent les actes de gestion qui s'attachent à ces fonctions. Les greffiers peuvent également exercer, à titre accessoire ou temporaire, des tâches administratives nécessaires au fonctionnement des juridictions notamment en matière de gestion des personnels et des moyens matériels ainsi que de gestion financière et budgétaire (art 2 du décret n° 2003-

466 du 30 mai 2003 portant statut particulier des greffiers des services judiciaires).

Les secrétaires administratifs sont chargés de tâches administratives d'application et de gestion prévues par les articles 3 et 4 du décret du 19 mars 2010.

Les adjoints administratifs sont chargés de fonctions administratives d'exécution comportant la connaissance et l'application de règlements administratifs. Ils peuvent également être chargés de fonctions d'accueil et de secrétariat (art 2 du décret n° 2006-1760 du 23 décembre 2006 relatif aux dispositions statutaires communes applicables aux corps d'adjoints administratifs des administrations de l'Etat).

Les personnels appartenant à la catégorie C de la fonction publique concourent au fonctionnement des différents services du greffe. Ces personnels peuvent, à titre exceptionnel et temporaire, et après avoir prêté le serment prévu à l'article 26 du décret n° 2003-466 du 30 mai 2003, être chargés des fonctions énumérées à l'article R 123-13 et d'une partie des fonctions énumérées à l'article R.123-5. Au-delà d'un délai de quatre mois, ils sont, sur leur demande, déchargés de ces fonctions.

Les adjoints techniques sont chargés de l'exécution de travaux ouvriers ou techniques, avec, le cas échéant une qualification professionnelle et de l'organisation, de l'encadrement, de la coordination et du suivi de ces travaux (art 4 du décret no 2006-1761 du 23 décembre 2006 relatif aux dispositions statutaires communes applicables aux corps d'adjoints techniques des administrations de l'Etat).

Aux côtés des fonctionnaires, des *agents non titulaires* sont chargés de tâches spécifiques. Ces contractuels occupent des fonctions temporaires autres que celles dévolues aux fonctionnaires, notamment dans le domaine immobilier ou informatique.

Les missions des fonctionnaires de greffe n'ont pas connu une évolution d'envergure depuis la fonctionnarisation intervenue en 1965. Les seules évolutions se situent en termes de fonctions d'enseignement avec la création de l'École Nationale des Greffes (l'avancée significative étant l'instauration de la formation initiale des greffiers et greffiers en chef assurée par cette école) et de fonctions de gestion avec l'avènement des services administratifs régionaux, avec en parallèle la création des secrétaires administratifs qui ont vocation à reprendre à leur compte les tâches administratives.

En terme de transferts de compétence du juge, les greffiers se sont vus confier l'aide à la décision par le statut particulier de 2003 mais qui, dans les faits, est restée quasiment lettre morte. Les greffiers en chef ont bénéficié de transferts successifs de tâches du magistrat (notamment par la loi de 1995) mais qui depuis ont tendance à régresser par suite d'une déjudiciarisation de certaines de ces tâches.

Ainsi se dessine une séparation entre les missions judiciaires/juridictionnelles et les fonctions administratives. Cette séparation trouve sa source dans la double mission de l'institution judiciaire chargée et de rendre la justice (l'acte de justice) et d'administrer les moyens nécessaires (administration-gestion) pour y parvenir (voir § 1). Mais ces deux

aspects n'obéissent pas à la même logique, indépendance d'une part, et hiérarchisation d'autre part.

2) Vers de nouvelles missions

Les fonctions de greffe s'inscrivent pleinement dans la mission de l'institution judiciaire: "le greffier devant les juridictions de l'ordre judiciaire est un auxiliaire de justice garant de la procédure et participant de la bonne administration de la justice" (arrêt X c/la France du 26 juillet 2007 de la Cour Européenne des droits de l'homme, n° 35787/03). Elles ont vocation à évoluer pour contribuer à améliorer le fonctionnement de la justice.

Dans le contexte entre autres d'une nouvelle répartition des contentieux, de la prise en compte de l'espace judiciaire européen, une réflexion sur les missions respectives des acteurs de l'institution, sans se limiter à celles des seuls magistrats doit être menée (cette réflexion est d'ailleurs entamée par le ministère de la justice avec la création en mars 2013 de 2 groupes de travail sur le juge du XXIème siècle et l'organisation des juridictions du XXIème siècle).

Les missions des fonctionnaires des greffes, dotés d'une solide connaissance et d'une culture aigüe de la justice doivent évoluer et être revalorisées pour s'inscrire pleinement dans la mission justice.

L'Union Européenne des Greffiers (E.U.R.) a, dans son livre vert pour un greffier européen, précisé que *"des tâches juridictionnelles ainsi que des tâches dans l'administration de la justice, qui ne relèvent pas de la compétence d'autres institutions que les tribunaux, peuvent être transférées au greffier européen en vue de les régler en toute indépendance et sous sa propre responsabilité ; dans ses décisions il n'est soumis qu'à la loi"*. Il s'inspire en cela des systèmes allemand et autrichien de "Rechtspfleger". Celui-ci est un organe indépendant qui remplit des fonctions qui lui sont délégués par la loi.

C'est aussi l'institution du Rechtspfleger qui a servi d'inspiration à la commission "GUINCHARD" pour repenser un statut de greffier - en chef revalorisé dans la fonction de greffier juridictionnel (proposition n° 22).

Pour acter cette évolution la commission a estimé qu'une loi sera nécessaire afin de conférer à ces nouveaux greffiers les conditions de l'indépendance nécessaire à l'exercice de fonctions juridictionnelles nouvelles. Dans cette perspective la commission a aussi suggéré de mettre en œuvre un statut d'emploi qui permettrait aux greffiers en chef l'accès à des emplois de catégorie A+ comportant un échelonnement indiciaire allant jusqu'à l'échelle B.

L'UNSA SJ ne peut que souscrire aux propos du Recteur Guinchard lorsqu'en 2009 il s'exprimait devant l'assemblée générale de l'Union Européenne des Greffiers à La Grande Motte: *"On ne peut pas cantonner les hommes dans des corps figés depuis la Libération, les laisser dans un carcan sans aucune perspective d'évolution, au risque sinon, de désespérer non pas Billancourt, mais tous ceux qui, jour après jour, se passionnent pour*

leur métier et souhaitent qu'un coin de ciel s'ouvre sur l'horizon perçu comme celui d'une promotion. La reconnaissance de l'excellence des fonctions exercées est la clef de la motivation et cette reconnaissance passe nécessairement par la prise en compte des qualités de chacun pour évoluer au plus haut niveau des corps de la fonction publique. Il faut toujours prévoir une possibilité d'accès à ce plus haut niveau, car la vie ne peut pas figer, une fois pour toutes, les emplois et les fonctions".

Ainsi l'évolution des missions pourrait s'articuler autour d'une filière judiciaire/juridictionnelle et d'une filière administrative qui doit trouver sa traduction en termes de métiers et de statuts. La filière technique doit y trouver une place pour assurer le soutien des 2 missions précédentes.

II. QUELS METIERS

1) Etat des lieux

Le référentiel des métiers de greffe élaboré et actualisé (en concertation avec les organisations syndicales) par la sous-direction des ressources humaines des greffes présente la cartographie des situations de travail et des compétences de l'ensemble des métiers de greffe en recensant toutes les fonctions types exercées par les personnels non-magistrats des services judiciaires.

Il décline une organisation des emplois en 4 familles :

- *droit / procédure*
- *direction / administration / gestion*
- *ressources humaines*
- *logistique : fonctionnement*

et des fiches génériques définissant les métiers et ciblant les compétences dans les familles d'emploi :

- *directeur de greffe*
- *greffier*
- *adjoint administratif de greffe*
- *pas de fiche générique sur les adjoints techniques et les secrétaires administratifs*

En se limitant aux fiches génériques, elles définissent (synthétiquement) :

- *le directeur de greffe, greffier en chef (art. R 123-du COJ) exerçant des fonctions administratives de direction, d'encadrement et de gestion (art 2 du statut), il dirige l'ensemble des services du greffe d'une juridiction en définissant et en mettant en œuvre les moyens nécessaires pour assurer leur bon fonctionnement.*

Sont ensuite décrites ses activités principale dans la direction/l'administration/la gestion, les ressources humaines/la formation, la logistique/le fonctionnement, le droit/la procédure.

- *le greffier, technicien de la procédure, qui assiste le juge dans les actes de sa juridiction*

et authentifie les actes juridictionnels dans les cas et suivant les conditions prévues par le code de l'organisation judiciaire, le code du travail et les textes particuliers. Il exerce des fonctions d'assistance du magistrat dans le cadre de la mise en état des dossiers et des recherches documentaires. Il rédige des projets de décisions et de réquisitions selon les indications des magistrats. Il exerce des fonctions d'accueil et d'information du public, ainsi que des fonctions d'enseignement professionnel. Le greffier du 1er grade exerce aussi des fonctions d'encadrement en qualité de chef de greffe. Le greffier peut aussi exercer des fonctions d'adjoint au directeur de greffe ou de chef de service et accomplit les actes de gestion qui s'attachent à ces fonctions.

Sont ensuite décrites ses activités principales dans le droit/la procédure, la direction/l'administration/la gestion, la logistique/le fonctionnement, les ressources humaines/la formation.

- l'adjoint administratif de greffe, chargé de fonctions administratives d'exécution, comportant la connaissance et l'application de règlements administratifs. Il peut également être chargé de fonctions d'accueil et de secrétariat. Il peut exercer ses fonctions dans tous les services judiciaires.

Ces définitions font clairement ressortir les deux versants des métiers, souvent exercés cumulativement, les fonctions "administration/gestion" d'une part, les fonctions "droit/procédure", d'autre part.

2) Vers de nouveaux métiers

Une nouvelle définition des métiers doit refléter cette distinction entre le judiciaire-juridictionnel et l'administratif, pour une meilleure répartition des tâches, une meilleure identification des missions et une professionnalisation des fonctionnaires des services judiciaires avec le soutien d'une filière technique au sein des services judiciaires.

Ces métiers se répartiraient entre :

les métiers de la filière judiciaire/juridictionnelle :

- greffier (juridictionnel),
- greffier assistant qui a vocation à intégrer les fonctionnaires de catégorie C "faisant fonction" de greffier,

les métiers de la filière administration

- greffier en chef, directeur de greffe,
- attaché
- secrétaire administratif,
- adjoint administratif)

et les métiers de la filière technique

- adjoint technique,
- technicien,
- directeur technique.
- Les correspondants locaux informatiques (CLI), les assistants et conseillers de prévention devront trouver leur place dans cette filière.

FILIERE JUDICIAIRE - JURIDICTIONNELLE

De nombreux rapports ont souligné ces dernières années l'apport des greffiers au fonctionnement de la justice et leur dévouement pour l'institution judiciaire. Le métier de greffier a évolué, moins dans ses finalités d'authentificateur, que sous l'effet de l'informatisation des procédures. En outre le profil de recrutement a changé, les candidats reçus ont tous généralement un bac + 4 ou 5, alors que le concours est accessible à Bac + 2.

Ainsi une évolution du métier vers de nouvelles missions doit intervenir maintenant.

a) le greffier juridictionnel

La création d'un nouveau corps (de catégorie A), celui de greffier (juridictionnel), tel que préconisé par la commission Guinchard constitue cette évolution. Elle s'inspire des Rechtspfleger allemands et autrichiens et rejoint en cela les préconisations du Livre Vert pour un greffier européen de l'Union Européenne des Greffiers (E.U.R.), soutenu par l'UNSa SJ. Pour l'exercice de fonctions juridictionnelles nouvelles une loi sera indispensable afin de conférer les conditions de l'indépendance nécessaire à l'exercice des fonctions juridictionnelles comme le soulignent aussi bien la commission Guinchard que le Livre Vert.

Quel sera le contenu de ces missions et leur condition d'exercice ?

Tout en conservant ses attributions d'authentification des actes juridictionnels et ses attributions d'encadrement intermédiaire, l'UNSa SJ revendique pour ce greffier (juridictionnel) le transfert d'attributions (à caractère non-contentieux) du juge à l'instar des transferts de compétence opérés par la loi du 8 février 1995 aux greffiers en chef. Les fonctions juridiques des greffiers en chef (déclaration conjointe de l'autorité parentale, vice-présidence des bureaux d'aide juridictionnelle, délivrance des certificats de nationalité et réception des déclarations de nationalité, vérification des comptes de gestion de tutelles) relèveraient dorénavant de la compétence de ce greffier (juridictionnel) qui pourrait en outre se voir confier de nouvelles tâches et de nouvelles attributions comme directeur de greffe des petites juridictions. La commission Guinchard a proposé l'injonction de payer mais de nombreuses autres attributions pourraient lui être confiées en matière de juridiction gracieuse (par exemple la rédaction d'ordonnance simple découlant de la procédure de tutelle après l'ouverture et le renouvellement par le juge, le suivi de la procédure de saisies sur rémunérations après l'ouverture par le juge, ...). Ces attributions seraient exercées en toute indépendance et susceptibles de recours devant le juge dans les conditions fixées par la loi.

Un autre volet de ses attributions serait l'aide à la décision, par délégation et sous le contrôle du juge avec mention du nom du greffier juridictionnel dans la décision. Il regrouperait l'assistance renforcée du magistrat pour la rédaction de projets de décisions ou de réquisitoires, la recherche documentaire et la mise en état des procédures, sachant

que celles-ci existent déjà dans le quotidien des tribunaux. Les missions des assistants de justice devront être revues pour ne pas empiéter sur les tâches du greffier judiciaire.

b) le greffier assistant

La fonction d'authentification est au cœur de ce métier. Il authentifie la procédure et est garant du respect des règles de celle-ci.

Il assiste le juge lors de l'audience.

Il exerce également des fonctions d'accueil et d'information du public.

C'est le corps de reclassement des adjoints qui font fonction de greffier.

Il constitue un corps d'avancement pour les agents de catégorie C.

FILIERE ADMINISTRATIVE

a) le greffier en chef, directeur de greffe

La fonction de gestion et d'administration est au cœur du métier de greffier en chef.

Les greffiers en chef exercent des fonctions administratives de direction, d'encadrement et de gestion dans un contexte nouveau résultant tant de l'évolution de l'organisation judiciaire et de celles des structures chargées de l'administration des juridictions que de la diminution des attributions spécifiques qui leur avaient été confiées. Ils ont vocation à diriger l'Ecole Nationale des Greffes.

Son positionnement doit être statutairement renforcé pour devenir un corps de direction, de cadres supérieurs, managers du greffe des juridictions, de chefs de service, de directeurs des services administratifs régionaux et des responsables de gestion, non plus sous l'autorité des chefs de juridictions.

L'administration des juridictions ne doit pas être confiée à un encadrement extérieur pour préserver la spécificité de l'administration judiciaire et l'indépendance de la justice supposant la maîtrise des moyens de son exercice. Les greffiers en chef sont des juristes imprégnés d'une solide culture judiciaire qui sont le mieux à même d'exercer cet encadrement spécifique. Ceci n'empêche pas des passerelles vers d'autres corps d'encadrement (administrateurs) car l'administration de la justice ne doit pas être cloisonnée des autres secteurs de l'Etat.

Les compétences juridictionnelles propres qui lui sont actuellement dévolues relèveront du greffier (judiciaire), le métier de greffier en chef étant consacré aux seules fonctions de directeur de greffe et de chef de service, avec une autonomie d'action pour animer la politique définie en concertation avec les chefs de juridiction. La nouvelle formation des greffiers en chef mise en place (arrêté du 17 avril 2013) est parfaitement adaptée à ce positionnement et de nature à former aux missions de manager qui leur sont confiées.

b) l'attaché :

Le corps des attachés a pour vocation d'être le corps de débouché des SA.

c) le secrétaire administratif

De création récente dans les services judiciaires et relevant des corps communs inter-directionnels et interministériels, ils doivent trouver toute leur place dans les missions qui relèvent de cette filière tant dans les juridictions que les services administratifs (inter)-régionaux où ils ont vocation à faire de l'encadrement intermédiaire.

Leur statut devra être renforcé et l'indemnitaire adapté à leur mission.

Leurs effectifs doivent être sensiblement augmentés pour pouvoir faire face à l'ensemble des missions qui entrent dans leur champ de compétence dans la gestion administrative des juridictions.

d) l'adjoint administratif

Relevant également des corps communs, leurs carrières doivent être revues et améliorées dans le cadre des négociations actuelles au niveau de la fonction publique.

Au sein des services judiciaires ils ont vocation à accéder tant à la filière administrative (secrétaire administratif) qu'à la filière judiciaire (greffier assistant) afin de bénéficier d'une évolution de carrière ambitieuse.

Les fonctionnaires de catégorie C faisant fonction de greffier seront à reclasser dans le corps des greffiers assistants.

FILIERE TECHNIQUE

Les plates-formes inter-directionnelles et les services administratifs régionaux, UO et responsables de BOP, sont mis en place. Même si l'UNSA SJ n'adhère pas à leur création, elles génèrent une mutualisation des moyens financiers, humains mais surtout des différentes fonctions ministérielles aujourd'hui, interministérielles demain.

Ne serait-il pas opportun de profiter de ces structures pour créer une véritable filière technique et de déboucher sur un projet statutaire d'envergure qui intégrerait la filière technique ?

Il convient de réfléchir, comme pour l'informatique, à la mutualisation des personnels et utiliser les spécialités de chacun afin de créer des plateaux techniques où l'on tout les corps de métiers tel l'USAJ les revendiquait par le passé.

Cette création pourrait générer de substantielles économies dans la mesure où le recours au secteur privé pour réaliser des travaux de maintenance, d'entretien et de réparation de nos établissements administratifs serait moins systématique et moins coûteux. Il en irait de même dans le cadre du transport des biens et des personnes pour les conducteurs automobiles.

Pour parvenir à cette fin, il faudrait bien évidemment développer des corps techniques pour y retrouver tous les corps de métiers.

L'UNSA SJ propose de créer les corps de technicien et de directeur technique, respectivement corps d'avancement des adjoints techniques et des techniciens.

a) le directeur technique

Il est responsable des services techniques au niveau interrégional, régional ou départemental. Il dirige les personnels techniques placés sous son autorité.

b) le technicien

Il est l'assistant du directeur technique en matière d'entretien, de maintenance des bâtiments et de transport. Il encadre les adjoints techniques.

c) l'adjoint technique

Il assure la spécialité pour laquelle il a été recruté.

III. VERS QUELS STATUTS

Ils découlent de la logique des missions visées au chapitre I et de la nouvelle définition et répartition des métiers prévue au chapitre II :

- Corps de catégorie C des filières administrative et technique,
- Corps de la catégorie B des filières juridictionnelles, administratives (NES) et corps de catégorie B technique,
- Corps de catégorie A de la filière juridictionnelle, corps de catégorie A et A+ de la filière administrative, corps de catégorie A de la filière technique.

1) Corps de catégorie C

Les corps de catégorie C (à statuts interministériels) doivent bénéficier d'une revalorisation dans le cadre de la négociation en cours au ministère de la fonction publique menée par l'UNSA Fonction Publique. Elle devra aboutir aux mesures annoncées portant la refonte des grilles indiciaires. L'UNSA SJ revendique en outre la suppression de l'échelle 3.

Le régime indemnitaire de ces corps doit être harmonisé au niveau du ministère de la justice, la gestion de ces corps administratif et technique doit être améliorée (CAP...).

Les agents de catégorie C ont vocation à accéder aux corps de secrétaire administratif et de greffier assistant.

2) Corps de catégorie B - NES

a) les secrétaires administratifs

Ils ont bénéficié du reclassement dans le nouvel espace statutaire (NES).

Ils ont vocation à accéder aux corps d'attachés et de greffiers en chef. Ils peuvent bénéficier d'une mobilité vers le corps des greffiers assistants moyennant une formation complémentaire.

Leur régime indemnitaire doit être harmonisé avec celui des autres corps de secrétaire administratif du ministère de la justice.

b) les greffiers assistants

Le corps doit être créé dans le nouvel espace statutaire (NES), sans fusion avec les secrétaires administratifs, avec un recrutement à bac.

Ils bénéficient d'une formation diplômante de 12 mois à l'ENG avec une pré-affectation hors de la juridiction où ils seront nommés.

Ils ont vocation à accéder au corps des greffiers juridictionnels, aux corps de greffiers en chef. Ils ont possibilité d'accéder au corps des SA par voie de détachement.

Corps en 2 grades de l'INM 314 à 562

c) les techniciens

Ce corps est à créer, de type NES, de l'IM 314 à 562, avec recrutement à bac intégrant les personnels à l'échelle 6 de rémunération.

3) Corps de catégorie A

a) les greffiers en chef, directeur de greffe (A+ administratif)

Un corps de direction des greffes des services judiciaires doit être créé. Son recrutement s'effectue à bac + 4 suivi d'une formation de 18 mois à l'ENG.

La structure du corps s'établit comme suit :

- directeur de greffe hors classe IM 658 - IM 1115 ou C IM 1164), fonctions de direction pour les greffiers en chef actuels hors hiérarchie,
- greffier en chef, directeur de greffe (IM 498-783), fonction de direction d'un greffe et de chef de service ayant vocation à accueillir les greffiers en chef des 2^{ème} et 1^{er} grade actuels,

b) les greffiers (juridictionnels) - A judiciaire

Ce corps structuré en 2 grades (IM 357 à 783) a vocation à accueillir les greffiers actuels.

Le recrutement s'effectue à bac + 3. Une formation diplômante de 18 mois est dispensée

par l'ENG pleinement axée sur les fonctions juridictionnelles.

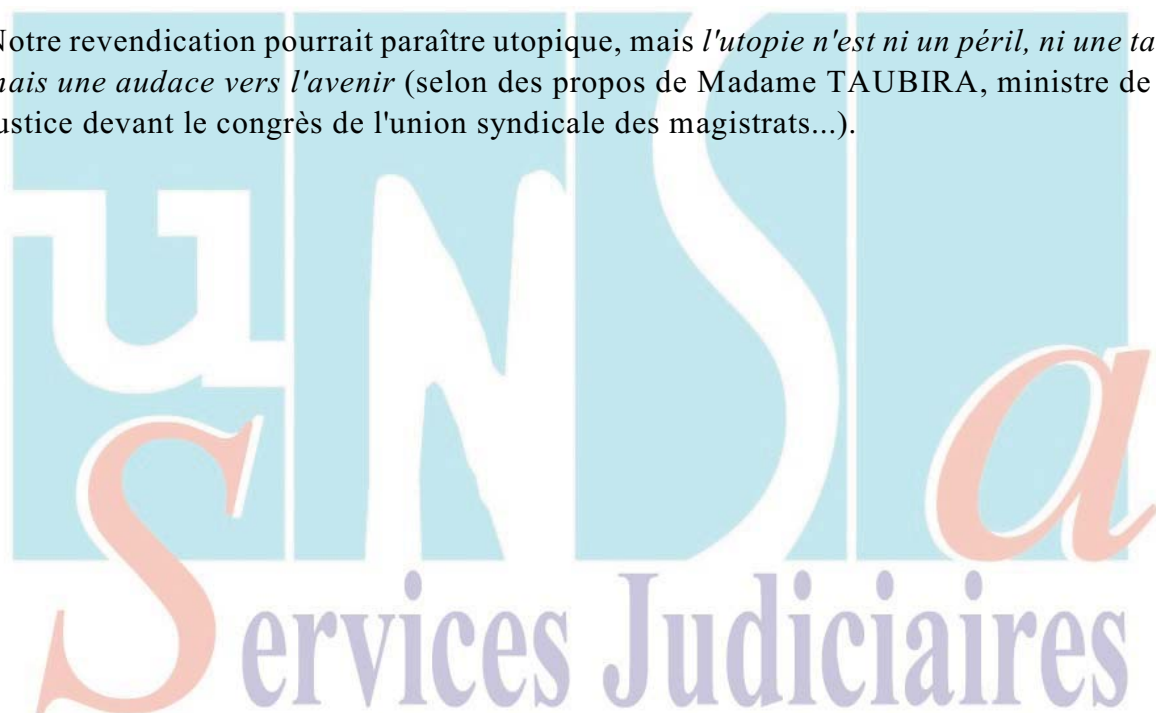
c) les directeurs techniques (A technique)

Corps en 2 grades à créer, Recrutement à bac + 3, IM 357 à 783.

- 0 -

L'UNSa SJ entend s'inscrire dans un projet d'une justice modernisée qui donne sa véritable place aux fonctionnaires des greffes avec des missions, des métiers et des statuts renouvelés et ambitieux, gages de la reconnaissance des fonctions qu'ils exercent avec grand dévouement et de la prise en compte de leurs compétences.

Notre revendication pourrait paraître utopique, mais *l'utopie n'est ni un péril, ni une tare mais une audace vers l'avenir* (selon des propos de Madame TAUBIRA, ministre de la justice devant le congrès de l'union syndicale des magistrats...).



SYNDICAT NATIONAL CGT DES CHANCELLERIES
ET SERVICES JUDICIAIRES

SYNDICAT NATIONAL C.G.T. DES CHANCELLERIES & SERVICES JUDICIAIRES

Palais de Justice - 4, boulevard du Palais - Esc. G - Entresol n° 1 -75001 PARIS

Tél/répondeur : 01.44.32.58.60. - Tél : 01.44.32.52.04. - Fax : 01.46.33.26.98.

E-mail : synd-cgt-acsj@justice.fr - Site internet : <http://cgt-justice.fr>

LES JURIDICTIONS DU XXIÈME SIÈCLE EN BALANCE AVIS SUR LE RAPPORT DU GROUPE PRÉSIDIÉ PAR DIDIER MARSHALL

Des pistes intéressantes mais de fausses bonnes idées

2 décembre 2013

Se déclarant particulièrement attachée à la modernisation de l'institution judiciaire et souhaitant fonder les réformes statutaires et organisationnelles de l'institution sur des études rigoureuses et de qualité, la garde des sceaux a décidé de lancer une double réflexion tant sur le travail du magistrat que sur l'organisation des juridictions.

Les travaux conduits par le groupe de travail présidé par Monsieur MARSHALL auront ainsi permis une étude des situations et des questions rencontrées dans notre quotidien judiciaire.

Enfin, la participation légitime des organisations syndicales représentatives aura suscité une confrontation des analyses et des idées.

Si la C.G.T. ne peut que saluer de nombreuses propositions, puisqu'elles tracent, enfin, de nouvelles conquêtes pour le service public de la justice, elle souhaite principalement attirer l'attention, au titre de cet avis, sur les pistes qui, pour être séduisantes de prime abord, risquent de compliquer la vie du justiciable ou de déresponsabiliser les personnels de greffe.

Avant de débattre des propositions contestées, nous tenons à rappeler notre diagnostic de la situation, sous la forme d'un préliminaire d'exigences, car il s'agit d'un point déterminant. D'ailleurs, ce point essentiel aurait peut-être mérité une analyse plus fine, plus scientifique, tant la traduction des difficultés diagnostiquées induit immédiatement des axes de résolution des problèmes, souvent sujets à débats.

Notre avis s'achèvera par l'espoir de l'ouverture d'un nouveau champ de réflexion, celui de l'exécution civile, enjeu majeur pour les justiciables, ambition nouvelle pour la justice et les personnels de greffe en particulier.

I. PRÉLIMINAIRE D'EXIGENCES

Outre la question quasi prioritaire de l'indispensable révolution en matière d'informatique judiciaire et alors que les professionnels indiquent que Portalis ne pourrait fonctionner avant une échéance de 10 à 15 ans, ce qui obère très largement toute perspective de GUG à court terme, notre syndicat C.G.T. estime que la justice est entravée par deux fléaux, celui de la norme, et celui des effectifs.

Notre première exigence concerne le matériau de base de la justice, à savoir la norme.

La justice du XXIème siècle pourra répondre d'autant mieux à ses diverses et multiples missions que le législateur du XXIème siècle saura lui même respecter des fondamentaux tant dans l'élaboration de la norme que dans l'anticipation des éventuels impacts judiciaires.

Nombre de maux de l'institution judiciaire sont la conséquence de réformes insuffisamment préparées, de textes mal rédigés, d'évolutions non imaginées, de mesures d'accompagnement non évaluées ou sous-évaluées. Le rappel rapide de quelques réformes structurelles, récentes et importantes, illustre aisément le propos :

- **Loi de septembre 2002 créant la juridiction et les juges de proximité** : texte réformé dès janvier 2005, abrogé moins de 10 ans plus tard, par une loi du 13 décembre 2011, mais prolongé in extremis le 24 décembre 2012 jusqu'en 2015, sans être assuré que nous en sommes au générique de fin !

- **Loi de mai 2009** (dite de simplification) **transférant les tutelles mineurs au JAF** : texte dont la mise en oeuvre sera tronquée par voie de circulaire, les T.G.I. étant dans l'incapacité de prendre le relais des T.I. dès l'entrée en vigueur initialement prévue ; nouvelle mission dont on se demande encore si un retour à la case départ ne serait pas nécessaire, en raison notamment de l'allongement des délais de traitement des dossiers !

- **Loi du 5 juillet 2011 sur les hospitalisations sans consentement** : texte bien évidemment fondamental mais entré en vigueur dans l'urgence estivale, engendrant des contentieux insensés entre l'hôpital spécialisé et le palais de justice ! Texte qu'il a fallu bien évidemment soumettre à un nouveau jardinage parlementaire (loi du 27 septembre 2013) et qui est encore loin d'être satisfaisant.

- **Loi d'août 2011 sur la participation des citoyens au fonctionnement de la justice pénale** : encore une réforme épidermique, de plus une invraisemblable "usine à gaz" ; le bilan de l'expérimentation lancée dans 2 cours d'appel se révèle selon la formule "condescendante" du rapport d'évaluation "plus que mitigé" ! L'expérimentation prévue par la loi jusqu'au 1^{er} janvier 2014 a été abandonnée par simple décision ministérielle, mais la loi demeure applicable !

- **Réforme de la carte judiciaire enfin** : un échec complet d'autant plus scandaleux que le monde judiciaire était largement favorable à poser sereinement le débat. Échec magistral encore puisque aujourd'hui, sous couvert d'une étude T.G.V., étude quelque peu orientée, la nouvelle majorité estime devoir corriger et ré-ouvrir un certain nombre de T.G.I., sans sembler se préoccuper des juridictions de proximité (T.I. et C.P.H.) massivement supprimées et des déserts judiciaires ainsi créés.

Le rappel de ces quelques exemples démontre qu'il n'est plus acceptable de produire des textes de la sorte. La réalité de ce fléau normatif est si prégnante qu'il est possible de parler de "législatite", tellement nos élus, nos ministres ont cette propension à légiférer, soit en réaction à un fait divers, temps qu'on espérait enfin révolu mais que la nouvelle majorité reprend scandaleusement à son compte avec le projet de procureur financier, soit en voulant porter leur nom à la postérité, renvoyant les préoccupations de qualité et de cohérence des textes à la mandature suivante. Au final, c'est bien le citoyen, le contribuable, le justiciable, et plus largement toute la société qui sont gravement pénalisés par de tels errements normatifs.

La deuxième exigence serait de s'accorder sur les effectifs.

De fait, dans de très nombreuses juridictions, la question clef est celle du comblement des postes vacants, particulièrement parmi les personnels de greffe.

En d'autres termes, aujourd'hui, la préoccupation n'est pas tant d'obtenir des créations de postes, en tout cas de manière massive et générale, que de s'accorder sur les effectifs nécessaires au bon fonctionnement des tribunaux dans une logique de qualité de service, à commencer par un véritable service d'accueil du justiciable.

Notons cependant que de trop nombreux emplois ont été supprimés suite à la mise en place de la L.O.L.F., que certaines juridictions ont été "saignées" au-delà du raisonnable (non, il n'y avait pas un "bassin d'emplois disponibles" dans les conseils de prud'hommes !), que certains corps ont été réduits comme peau de chagrin (confer les adjoints techniques), au détriment du service public de la justice.

Dès lors il n'est plus supportable que le ministère de la justice soit un aussi mauvais prévisionniste en terme de G.R.H., (la G.P.E.E.C. n'est-elle citée que pour faire bien dans quelques rapports ?) et ne propose pas les solutions adéquates de recrutement en fonction des catégories de personnel. Il n'est plus acceptable de subir des centaines de postes vacants.

Des normes mal conçues et des effectifs inadaptés, on imagine ainsi aisément le contexte compliqué dans lequel magistrats et personnels de greffe tentent de remplir leurs missions !

De notre point de vue, une thérapie efficiente de ces fléaux permettrait de résoudre bien des difficultés et éviterait de rechercher des réponses dans de nouveaux bouleversements structurels, sous des prétextes dont la pertinence reste à démontrer, tel celui de la soi-disant illisibilité de notre organisation judiciaire.

II. LE DÉBAT SUR L'ORGANISATION JUDICIAIRE

L'épouvantail de l'illisibilité de notre organisation judiciaire

La lettre de mission y fait référence, le rapport tout à fait récent de deux sénateurs sur la justice de première instance y voit un sérieux problème pour le justiciable, de nombreuses personnalités du monde judiciaire, notamment de "hauts" chefs de juridiction, invitent à passer à l'acte.

Bref, cette question de la lisibilité devient une sorte de tarte à la crème. Notre organisation judiciaire serait si éparpillée que le plaideur lambda s'y perdrait.

Mais de fait, très concrètement, de quoi s'agit-il, quelle est la difficulté de lecture de l'utilisateur ? S'agit-il de déchiffrer le panneau indicateur :

- Rdc, juridiction de ...
- niveau bas, conseil de ...
- niveau 1, tribunal de ..
- niveaux 2 et 3, cour d'appel...

Ne s'agit-il pas plutôt d'une question de prise en charge beaucoup plus globale à travers un accueil de qualité et un traitement efficace du questionnement ?

Reprenons l'exemple de la signalétique.

Cette prestation, souvent coûteuse, éventuellement attrayante, fournie, et donc a priori lisible, ne remplacera jamais le contact humain pour rassurer :

- oui, vous êtes bien sur le bon chemin, dans la bonne direction,
- veuillez patienter, le service va vous prendre en charge,
- votre demande a été prise en compte, voilà comment cela va se passer maintenant, etc.

En d'autres termes, la lisibilité n'est pas une vraie question ; elle dissimule sans doute la volonté de grands esprits réformateurs qui s'en servent pour imposer une réforme structurelle et concentrer les pouvoirs.

La vraie question, c'est celle de l'accès au droit et au service public de la justice tant dans une proximité raisonnable que dans une procédure simplifiée et globalisée.

La justice demeurera toujours complexe, quel que soit le bâtiment ; les vrais enjeux sont ceux de l'accessibilité et de la prise en charge que nous pouvons assurément mieux développer, notamment à travers l'accès au droit et à la justice. Ces objectifs seront d'autant mieux atteints si la justice prend véritablement appui sur les M.J.D. et les GUG, ce qui nécessite la présence du greffier en ces lieux d'explication, d'orientation, voire d'enregistrement.

C'est pourquoi, avant de bousculer les structures en place, particulièrement les tribunaux d'instance et les conseils de prud'hommes, il convient de s'assurer de la réalité des problèmes et des dysfonctionnements supposés, les mesurer face aux besoins de l'utilisateur.

La rareté du contentieux sur la compétence d'attribution démontre que la question de l'architecture structurelle est un faux problème et devrait inciter à la prudence. Commençons par corriger les dysfonctionnements évidents avant de débousoler les organisations, d'autant plus lorsqu'elles fonctionnent plutôt bien, en tout cas assurément mieux que les "superstructures", telles les juridictions à plus de 100 personnes !

La question générale, celle de la juridiction unifiée, le T.P.I., une réelle fausse bonne idée

Si la C.G.T. est favorable à des regroupements de contentieux ou de missions selon des blocs cohérents, en particulier au sein des T.G.I. et des T.I., la C.G.T. ne voit aucun avantage, ni pour l'usager, ni pour les personnels, spécialement ceux du greffe, dans la mise en œuvre d'un tribunal de première instance (T.P.I.), superstructure tentaculaire, a fortiori fréquemment positionnée sur un niveau départemental.

Si le bloc de compétences est justement cohérent, si le service d'accueil devient une véritable composante des organigrammes, le justiciable de la vie quotidienne comme l'usager du service judiciaire de proximité (nationalité, pacs, cession de salaire, procuration, renonciation, état civil, etc) trouveront tout au bon endroit, cela sera donc proche, accessible, compréhensible et efficace. Cette réponse sera encore plus pertinente si, comme nous le proposons in fine, le ministère veut bien développer de nouvelles compétences, spécialement pour le greffe en matière d'exécution des décisions.

Cependant, les conditions de réussite d'une telle organisation supposent que les conseils de prud'hommes et les tribunaux d'instance, juridictions de proximité par excellence, conservent clairement, d'une part une autonomie juridictionnelle, d'autre part une liberté de gouvernance et de gestion du personnel.

Cela suppose donc un greffe autonome, un greffe propre, un greffe parfaitement, honnêtement et objectivement bien calibré.

Le T.P.I. et le greffe unique, sous couvert sans doute de rechercher une souplesse de gestion, ne feront que compliquer les choses car, de toutes façons, on voit bien qu'il faut remailler ce qu'on entend détricoter, qu'il faut positionner des coordonnateurs partout. Pour le coup, en terme de lisibilité, on aura peut-être un bel affichage mais, de fait, une organisation désastreuse !

La garde des sceaux a indiqué à plusieurs reprises qu'elle avait entendu les souffrances des fonctionnaires impactés par la réforme de la carte judiciaire, les conséquences d'un greffe unique seraient très largement pires !

La C.G.T. a souvent exprimé ses critiques face aux chefs de T.G.I. qui peuvent avoir tendance à s'ériger en petits potentats locaux. Un tel phagocytage engendrerait inévitablement une dangereuse déresponsabilisation des équipes et des gestionnaires de terrain. Il est tout à fait possible, il est même du devoir et de la responsabilité de tous les acteurs, de s'accorder sur une organisation et une gouvernance qui respectent l'indépendance juridictionnelle et l'autonomie managériale et, dans le même temps, de mettre en œuvre les synergies et coordinations indispensables à l'élaboration de politiques judiciaires cohérentes à l'échelle d'un territoire donné.

Nous renvoyons à notre préliminaire d'exigences, en particulier en ce qui concerne la question de la justesse des effectifs, première garantie de l'efficacité judiciaire. Le justiciable aurait beaucoup à perdre si le T.I. et le C.P.H. étaient absorbés.

Nous rappelons que de nombreuses pistes d'amélioration du fonctionnement des T.I. et C.P.H. font consensus et que leur maillage territorial est une véritable chance pour le citoyen. Déstructurer cette organisation, simple, qui fonctionne bien, la rattacher et la faire dépendre d'une autorité supérieure, souvent éloignée du site de proximité, cela va dans le sens contraire des objectifs fixés par la lettre de mission !

S'il y a de la restructuration à faire, c'est peut-être au T.G.I. ; aussi, avant d'envisager la création de tribunaux spécialisés, il conviendrait de faire d'abord le ménage dans les chambres. Il semble tout de même plus simple de rester dans le même "appartement" plutôt que de faire en quelque sorte de la "copropriété" en créant ces tribunaux spécialisés. Enfin, avant de décliner une nouvelle organisation, il serait préalablement souhaitable de tirer au clair la question du traitement de certains contentieux et de certaines situations. De ce point de vue, la question de savoir si le divorce par consentement mutuel doit rester dans la sphère judiciaire est une question essentielle, eu égard au volume que ce contentieux représente. Sur ce point, notre organisation syndicale propose, de principe, le transfert vers l'officier d'état civil.

Si, au sein d'un T.G.I. recomposé, on parvient déjà à récupérer les domaines commerciaux, et ceux relevant de la sphère protection et sécurité sociale, et à construire une justice publique de qualité dans ces domaines techniques, cela constituera un chantier majeur pour les prochaines années.

La question particulière du tribunal de commerce et de son greffe : l'obligation d'une fonctionnarisation.

La C.G.T. revendique depuis longtemps la fonctionnarisation des tribunaux et des greffes de commerce.

De nombreux rapports, dont le rapport conjoint de l'Inspection générale des finances et de l'Inspection générale des services judiciaires, ont attiré l'attention sur les graves problèmes posés par cette juridiction, difficultés liées à sa composition d'une part, à son greffe privé d'autre part.

Rappelons que jusqu'à la réforme de la carte judiciaire, une bonne vingtaine de T.G.I. étaient dotés de la compétence commerciale et que cela fonctionnait très bien, à la condition, encore une fois, que l'on s'accorde sur les effectifs nécessaires pour assurer un service public de qualité.

La C.G.T. ne peut donc que se satisfaire des propositions du rapport Marshall lorsqu'elles rejoignent nos revendications : le tribunal de commerce, en tant que juridiction privée et spéciale, doit être supprimé et réintégré au sein du T.G.I. Le cas échéant, un échevinage pourrait être instauré en totalité ou en partie, à tout le moins pour ce qui concerne les procédures collectives.

La C.G.T. souligne enfin que la préoccupation d'une réorganisation judiciaire cohérente milite pour l'extension à tout le territoire de l'organisation prévue en Alsace-Moselle en ce qui concerne le contentieux commercial jusqu'à 10.000 €, confié au tribunal d'instance.

S'agissant de la tenue du registre du commerce et des sociétés, la proposition (n°10.7) va dans le bon sens, en posant très clairement que les principes de l'organisation républicaine de l'État ne justifient plus le maintien d'un service public privatisé procurant à quelques professionnels des privilèges exorbitants.

Là aussi, tout en faisant référence à la situation particulière des départements d'Alsace-Moselle, l'objectif est clair et incontournable : le R.C.S. doit relever de la seule compétence d'un service public.

La question particulière du conseil de prud'hommes : une parité essentielle, une organisation rénovée

En complément des observations générales faites sur le T.P.I., la C.G.T. entend réaffirmer la spécificité de cette juridiction et rappeler qu'elle propose depuis longtemps de sérieuses pistes d'amélioration de son fonctionnement.

Le maintien essentiel de la parité

Tout d'abord, faisons preuve d'un peu de réalisme politique. Toutes les organisations professionnelles, toutes les centrales syndicales seront vent debout si on ose s'attaquer aux fondements mêmes du C.P.H.

De plus, le diagnostic qui est fait des C.P.H. est franchement caricatural, et complètement dévoyé lorsqu'il est fait référence à des moyennes. S'il est avéré que quelques très importants C.P.H. dysfonctionnent, de très nombreux conseils ont en revanche des délais très raisonnables et des taux de conciliation satisfaisants, d'autant plus aujourd'hui lorsque le contentieux relève quasi exclusivement du licenciement. Ajoutons que l'on pourrait être tout aussi caricatural dans l'analyse des départages ou des rendus des décisions d'appel avec des délais incommensurables et des apaisements de litige pas plus aboutis. C'est dire la particularité de ce contentieux.

Une organisation rénovée

Notre syndicat est donc totalement opposé à l'échevinage et soutient que le C.P.H. doit conserver ses spécificités tant de composition, de fonctionnement que procédurales, à commencer par le maintien de la polyvalence des conseillers prud'hommes.

En revanche, si la question du maintien des C.P.H. n'est pas négociable, de nombreuses pistes d'amélioration peuvent être proposées.

Tout d'abord, il convient d'affirmer que le conseiller prud'homme est un magistrat, membre à part entière du ministère de la justice, investi de la même mission de rendre la justice au nom du peuple français, et qu'il doit dès lors bénéficier des moyens et outils mis à la disposition de tout magistrat (poste de travail, codes, intranet..).

Ensuite, les actions suivantes pourraient être rapidement mises en œuvre :

- réduire fortement le nombre de conseillers (cette étude aurait dû être faite, nous l'avions suggéré, au moment de la réforme de la carte judiciaire !), nous pouvons faire des propositions en ce sens ;
- limiter, voire supprimer le nombre de sections dans les petits C.P.H., à tout le moins ceux qui voient moins de 300 affaires nouvelles et référés par an ;
- prévoir une formation institutionnelle obligatoire, commune, et préalable à la prise de fonctions et se prolongeant par des actions ponctuelles ; bien entendu, cette formation s'ajouterait aux formations actuellement proposées et organisées par les centres de formation agréés et rattachés aux organisations syndicales ;
- instituer un référent chargé d'impulser une dynamique de débats et d'échanges, y compris avec les juges départiteurs et une rencontre annuelle régionale des responsables, présidents, vice-présidents, directeurs de greffe ;
- imposer réellement la présence de l'employeur à la conciliation sauf excuse légitime en instaurant une sanction : la possibilité pour le bureau de conciliation de se transformer automatiquement et immédiatement en bureau de jugement statuant à deux conseillers ;
- confirmer les pouvoirs du bureau de conciliation ;
- mettre en place l'action de groupe permettant à un syndicat représentatif d'ester ;

- mettre en place un statut du défenseur social ;
- revoir sereinement l'implantation des conseils de prud'hommes.

Enfin, notre syndicat C.G.T. n'est bien évidemment pas opposé à l'attribution de nouvelles compétences pour les personnels de greffe, tels la gestion et le contrôle de la mise en état des dossiers.

La question particulière des juridictions sociales

Domaine également essentiel pour le citoyen, la C.G.T. partage le double constat suivant :

- nous sommes confrontés à un maquis de juridictions et de commissions invraisemblable, relevant de surcroît tantôt de l'ordre administratif, tantôt de l'ordre judiciaire ; cet imbroglio expose effectivement le justiciable à une "errance procédurale qui ne peut plus être acceptée".
- la justice judiciaire se désintéresse totalement de ce contentieux ; de la Place Vendôme aux palais de justice, qu'il s'agisse des personnels, des moyens, du suivi procédural, c'est l'abandon quasi total.

La C.G.T. est donc favorable à des regroupements, tels TASS / T.C.I., mais estime plus largement qu'une étude approfondie doit être lancée sur tous les aspects, tant de fond que de procédure et d'organisation d'un véritable projet d'ensemble, intégrant là aussi une réflexion essentielle sur la résolution apaisée et professionnelle de ces contentieux de proximité.

La question particulière du tribunal d'instance : valoriser son autonomie

En complément des observations générales faites sur le T.P.I., la C.G.T. entend réaffirmer la spécificité qu'est le T.I. qui doit conserver, comme le C.P.H., ses particularités tant de composition, de fonctionnement que procédurales.

Il est bien entendu possible de réfléchir au partage des compétences avec le T.G.I. afin de construire des blocs cohérents et globalisés par rapport au contentieux de proximité, aux besoins de la vie quotidienne.

La C.G.T. n'est pas opposée à des "sorties" de compétences du champ judiciaire à la condition que telle compétence soit redistribuée vers un autre opérateur public, comme cela pourrait être le cas avec un transfert de la compétence pacs vers les mairies.

La compétence pénale "contraventions" pourrait être redéployée vers le T.G.I., sous réserve, selon le cas, d'audiences foraines notamment lorsque des victimes sont dans la cause.

À l'inverse, la C.G.T. est favorable à ce que des contentieux de proximité, dépendant du T.G.I. ou T.C., relèvent de la compétence du T.I., telle la compétence commerciale jusqu'à 10.000 €.

Si, au niveau conceptuel, il est permis de s'accorder sur l'apparente complexité de notre organisation judiciaire, cette complexité demeure plus théorique que véritablement pénalisante pour le justiciable dans la mesure où les questions de compétence entre T.G.I. et T.I. restent marginales.

Plus de 10.000 € ou moins de 10.000 €, la question est simple ou complexe ? Pour nous, le paysage est clair, d'autant plus clair lorsqu'on associe à "moins de 10.000 €", la procédure orale, la représentation non obligatoire, le greffe à disposition.

Il convient peut-être de rappeler ici que le rapport "Guinchard" formulait en première proposition le rejet d'un T.P.I., tout en préconisant la réintégration de la juridiction de proximité au sein du tribunal d'instance. La véritable organisation efficace pour le justiciable est bien là, dans cette reconstruction de la plénitude des compétences du tribunal d'instance, pouvant cependant tout à fait être dénommé "tribunal de proximité".

Phagocyter le tribunal d'instance provoquerait une nouvelle et grave erreur en terme de fonctionnement du service public de la justice et d'aménagement du territoire. D'autant que valoriser l'autonomie du tribunal d'instance n'empêche pas de réfléchir à des nouvelles relations procédurales, notamment au travers des GUG lorsque la modernisation de l'informatique judiciaire sera acquise.

La question de la circulaire d'application des activités et des emplois

La C.G.T. entend tout d'abord préciser qu'une organisation territoriale de la justice à géométrie variable n'est pas acceptable, a fortiori si elle se décide par voie de simple circulaire. Le principe d'égalité des citoyens exige que le service public de la justice soit porté sur l'ensemble du territoire de manière similaire, avec la même qualité.

Si l'on peut admettre certaines des exceptions avancées, nous attirons l'attention sur le danger d'un tel dispositif, lequel, sous couvert d'une supposée souplesse de gestion, d'un management au plus près du terrain, créerait pour le coup de l'illisibilité à un double niveau, celui de l'usager, et celui de l'institution. En toute hypothèse, ces éventuelles redistributions de compétences particulières doivent être déclinées selon les modalités prévues au code de l'organisation judiciaire.

S'agissant de la circulaire de localisation des emplois, il s'agit d'un simple outil de gestion interne, l'usager n'est pas directement concerné. Nous pouvons cependant en profiter pour dénoncer les localisations annuelles de ces dernières années qui peuvent bouleverser des équilibres, parfois de façon inattendue, de surcroît sans véritable explication donnée aux responsables locaux. Sans compter qu'Outillage ne permet pas d'adapter effectivement les effectifs aux missions confiées aux fonctionnaires de greffe. Nous renvoyons à notre préliminaire d'exigences : notre ministère doit établir un niveau d'effectifs satisfaisant.

Nous rejoignons en tout cas l'idée que ces questions essentielles doivent faire l'objet d'un nouveau et véritable processus de concertation, y compris au niveau local, associant les représentants du personnel.

La question de la cartographie des cours d'appel

La C.G.T. n'est pas fondamentalement opposée à calquer la cartographie des cours sur celle des régions, mais au moins deux conditions devront être réunies :

En premier lieu, comme le précise la lettre de mission, la priorité serait déjà de travailler à l'uniformisation des cartes locales de la protection judiciaire de la jeunesse et de l'administration pénitentiaire avec celles des cours d'appel, afin que les administrations de la Justice puissent agir en cohérence sur un même territoire.

En second lieu, et à titre d'exemple, un copier/coller région administrative - cour d'appel supposerait au préalable que soit tranchée démocratiquement la question du périmètre régional de la Bretagne.

La question de la gouvernance et de la démocratie interne, et du dialogue social

Depuis quelques dizaines d'années, de très nombreux rapports ont considéré qu'il fallait recentrer le juge sur ses missions, dire le droit, trancher les litiges.

À l'exemple du fonctionnement des hôpitaux qui ne sont pas gérés par des médecins, la C.G.T. ne peut que rappeler ses positions traditionnelles en la matière : les juridictions doivent être administrées par des greffiers en chef, et non par des chefs de juridiction "assistés" du directeur de greffe.

La C.G.T. rappelle ses revendications en terme d'autonomie et de responsabilité des C.P.H. et des T.I., conditions de la réussite de toute nouvelle réforme de l'organisation judiciaire. Nous sommes favorables à ce que les commissions et les assemblées générales aient plus de pouvoirs, par exemple à l'occasion de l'ordonnance de roulement ou d'un projet structurant de service. Toutefois, il convient de ne pas inventer des usines à gaz ingérables.

Les propositions de Conseil départemental et de Conseil régional (n° 25 & 33)

Cette nouvelle gouvernance locale doit effectivement favoriser la cohérence de la réponse judiciaire sur un territoire donné et inscrire dans sa démarche de résolution des litiges le débat avec les divers partenaires de la justice.

Nous tenons à souligner que les personnels qui travaillent au quotidien dans les juridictions, qui sont, tous les jours, au contact des justiciables, des avocats, des associations, partenaires ont vocation naturelle à participer, par leurs représentants locaux, à ces Conseils.

Rendre compte, échanger avec les élus et les partenaires, voire avec la presse, sans les représentants des personnels de greffe sur l'activité judiciaire, serait particulièrement mal compris.

Dans le même ordre d'idée, mais s'agissant du dialogue social régional, il nous paraît souhaitable qu'une nouvelle instance, ou qu'un dispositif particulier puisse se mettre en place au niveau des comités techniques. Sans se substituer à cette instance de concertation sur les questions spécifiques intéressant les personnels de greffe, il existe bien des domaines où l'information et le dialogue mériteraient aussi d'être partagés avec les représentants des magistrats. Dans certaines cours, il est constaté qu'à la demande des élus, des magistrats participent en qualité d'experts. Il nous semblerait utile, dans cet esprit de nouvelle gouvernance et de transparence, qu'une réunion, du même type que le comité technique régional, soit institutionnalisée avec les représentants des magistrats et des greffes.

III. UNE NOUVELLE AMBITION POUR LA JUSTICE, L'EXÉCUTION DES DÉCISIONS

Au XXIème siècle, il n'est plus admissible que la mission de la justice se limite au " Par ces motifs" et à la seule délivrance d'une expédition certifiée conforme revêtue de la formule exécutoire.

La recherche de la parfaite exécution des décisions, civiles et assimilées, doit faire partie intégrante de la mission confiée à la justice.

L'enjeu politique est ici considérable, tant les justiciables sont confrontés à de sérieuses difficultés et à des frais importants. Pour le gagnant comme pour le perdant, le créancier et le débiteur, la victime et l'auteur, le salarié et l'employeur, la créancière d'aliments et son ex, l'expulsé et le bailleur, bref, pour tous ces justiciables, cette nouvelle mission constituerait une perspective essentielle d'efficacité et en même temps de respect des intérêts en présence, au global de paix sociale.

En outre, c'est certainement au travers de ce filtre que les citoyens pourraient mieux évaluer la qualité de la réponse d'un tribunal.

Si une réforme avait été suggérée, en 2001, à l'issue des "entretiens de Vendôme", jusqu'à présent, les axes prioritaires de réflexion et de modernisation ont concerné les deux premiers temps de ces vases judiciaires, le temps d'avant le procès, le temps du déroulé du procès.

En d'autres termes, la justice s'est plus spécialement intéressée à ces deux premiers temps :

- d'une part, le temps de la prévention, c'est-à-dire celui de l'accès au droit, avec d'ailleurs de réelles avancées, notamment sous l'impulsion des C.D.A.D. et grâce au développement de vraies M.J.D.
- d'autre part, le temps de l'ordonnance, c'est-à-dire celui de la prescription du titre exécutoire, ce temps processuel qui a été, qui est toujours l'objet de tant de réformes.

Après la prescription du remède, la justice doit désormais ouvrir une réflexion sur un 3^{ème} temps, le temps de la guérison en quelque sorte, ce temps qu'elle se contente d'engager en formulant "mande et ordonne...d'y tenir la main...de prêter main-forte" !

De fait, notre justice ne se préoccupe pas véritablement des questions suivantes :

- comment la décision peut être exécutée ?
- quand la décision pourra être exécutée ?
 - combien d'argent cela peut coûter pour parvenir à l'exécution ? Etc...

N'est-il pas permis, par exemple, d'envisager une passerelle directe entre la procédure d'obtention du titre et la procédure de saisie des rémunérations, procédure d'exécution sans doute la moins onéreuse puisque mise en œuvre et gérée par le service public ?

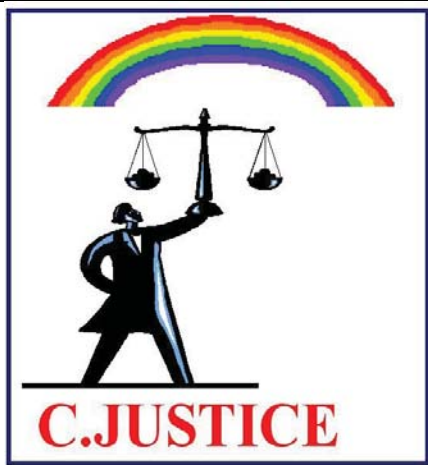
Assurément, les personnels de greffe ont toute leur place dans cette nouvelle conquête, au besoin sous le contrôle d'un juge ou d'un parquetier en charge de ces questions d'exécution des décisions.

Ouvrir un tel débat pourrait permettre de réfléchir à l'attribution de nouvelles prérogatives aux personnels de greffe, beaucoup plus valorisantes de notre point de vue, et beaucoup plus efficaces, en particulier pour les justiciables fragilisés.

Dans la continuation des travaux ainsi réalisés, la C.G.T. interpelle Madame la garde des sceaux et lui propose de promouvoir cette nouvelle conquête du service public de la justice.

C.JUSTICE

Syndicat national des personnels administratifs
et techniques du ministère de la Justice et autres



C.JUSTICE n'est pas un syndicat politisé
C.JUSTICE premier syndicat du Ministère de la Justice pour tous les Adjointes
C.JUSTICE 4^{ème} syndicat en représentativité ministérielle sur 12 syndicats de Justice
C.JUSTICE siège au Comité Technique Paritaire Ministériel et au Conseil National de l'Action Sociale

C.JUSTICE

syndicat national des Personnels Administratifs et Techniques
du Ministère de la Justice et autres

France : Métropole, DOM/TOM, Corse

☎ 02.50.01.12.73 Fax 02.50.01.12.71

Siège du syndicat national :

C.JUSTICE syndicat national Tribunal de Grande Instance de Caen
8 Place Fontette CS 45257 14052 CAEN CEDEX 4

mèl synd-c-justice@justice.fr

site : <http://perso.orange.fr/c-justice/index.htm>

Le siège du syndicat le 01 Décembre 2013.

- 24 pages avec celle-ci

Pour le syndicat, la secrétaire générale Lydie Quirié,

A

Mr Didier MARSHALL

Président du groupe de travail sur les JURIDICTIONS du
21^{ème} siècle

Suite à notre Commission Exécutive
OBSERVATIONS de notre syndicat
sur le projet de rapport qui nous a été remis

Voici nos observations suite aux propositions du rapport :

.../...





Notre organisation syndicale **C.JUSTICE** a participé de manière assidue au groupe de travail sur les juridictions du 21ème siècle apportant ses contributions au fur et à mesure et en fonction des nécessités qui se sont présentées.

Nous rappelons ici que notre organisation syndicale C.JUSTICE a estimé par deux fois être dans l'obligation de quitter la table des débats de ce groupe de travail :

- **une première fois**, comme toutes les organisations syndicales, d'une part, parce qu'un texte de portée générale était présenté en comité technique par la DSJ en vue de concrétiser la possibilité de créer des chambres détachées systématiquement alors que le groupe de travail n'en était même pas à mi-chemin sur la réflexion des juridictions du 21ème siècle, et d'autre part parce que C.JUSTICE s'était prononcé auprès de la DSJ pour une création pour St Laurent de Maroni en Guyane (à défaut d'un TPI que C.JUSTICE réclame) mais en aucun cas pour un texte élargi.
- **et une deuxième fois, SEULE, parce que C.JUSTICE a estimé à la lecture de certains textes de travail, qu'une volonté de fermer des juridictions au travers d'une organisation judiciaire nouvelle s'affichait. Et nous avons repris les travaux, conformément à nos engagements, parce que nous avons eu assurance par Madame la Garde des Sceaux qu'aucun site ne serait fermé suite à ce rapport.**

Aussi nous estimons utile de rappeler aux pages suivantes notre courrier et la réponse qui nous a été faite par Madame La Ministre de la Justice. Ce courrier précise bien que ce n'est en aucun cas la volonté du Garde des Sceaux : _____/...





RAPPEL de notre position pour ce groupe de travail prise en septembre 2013

Caen le 07 septembre 2013

Lydie QUIRIÉ
Secrétaire Générale du syndicat

A Madame Christiane TAUBIRA
Garde des Sceaux, Ministre de la Justice
13 Place Vendôme
75000 Paris 1^{er}

Envoi par courriel. URGENT

Madame La Ministre,

Pour la reprise du groupe de travail des juridictions du 21^{ème} siècle, qui aura lieu mardi prochain, nous venons de recevoir les documents qui feront l'objet de l'ordre du jour.

Parmi ces documents écrits par l'administration (en réalité l'écrit a été établi par mr Marshall seul pour le groupe), nous avons un document inquiétant relatif aux cours d'appel, qui dit en sa page 7 ceci, je cite : (copié-collé du contenu de la page) :

« A - retenir le principe général d'un alignement du ressort de chaque cour d'appel sur celui des régions administratives, ce qui implique le regroupement de certaines cours d'appel (Agen avec Bordeaux ou Toulouse, Bourges avec Orléans, Chambéry avec Grenoble, Metz avec Nancy ou Colmar, Nîmes avec Montpellier et Pau avec Bordeaux) et la redistribution géographique d'une vingtaine de départements. Les cours issues de regroupement exerceraient leurs activités sur plusieurs sites, les actuels sièges des cours d'appel.

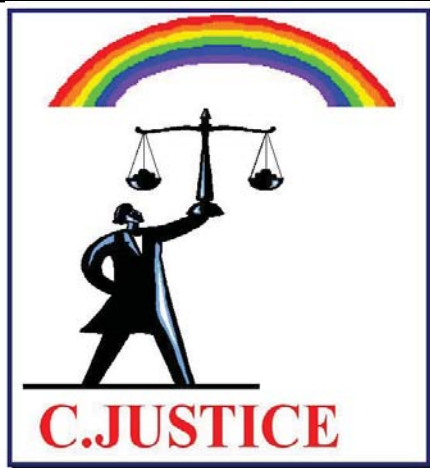
B - Pour éviter la mise en place d'entités juridictionnelles trop importantes, prévoir la scission de certains cours en plusieurs cours dont le périmètre global reste celui d'une région administrative, ce qui serait le cas de la région Rhône-Alpes (deux cours d'appel à Lyon et Grenoble ?) et celui de la région parisienne (deux cours d'appel à Paris et Versailles, et peut-être une troisième à l'est de la région parisienne ?).

C - Pour remédier à l'existence de cours d'appel n'ayant pas la taille critique de vingt cinq magistrats environ (ce qui est le cas des cours d'appel de Bastia, Agen, Bourges, Limoges, Chambéry, Besançon, Angers, voire Dijon), regrouper les cours trop réduites ce qui peut permettre à des cours de retrouver une taille pertinente (Bourges-Orléans, Chambéry-Grenoble, Besançon-Dijon).

D - Combiner ces différents critères ce qui permettrait une approche territoriale plus fine mais restant organisée autour de critères objectifs, et aboutir au maintien d'une vingtaine de cours fonctionnant autour d'une trentaine de sites géographiques. Chacun de ces cours correspondrait à un BOP et il pourrait être envisagé soit de conserver la vingtaine de pôles Chorus existants, soit de les réduire en créant de nouveaux binômes. »

Il semble que nous allons tout droit vers de nouvelles délocalisations de postes pour les agents (titulaires et contractuels) comme par exemple pour les pôles Chorus, auxquels C.JUSTICE s'oppose. Créations ou réouvertures d'établissements OUI. Fermetures ou délocalisations NON !

.../...



C.JUSTICE n'est pas un syndicat politisé
C.JUSTICE premier syndicat du Ministère de la Justice pour tous les Adjointes
C.JUSTICE 4^{ème} syndicat en représentativité ministérielle sur 12 syndicats de Justice
C.JUSTICE siège au Comité Technique Paritaire Ministériel et au Conseil National de l'Action Sociale

C.JUSTICE

syndicat national des Personnels Administratifs et Techniques
du Ministère de la Justice et autres

France : Métropole, DOM/TOM, Corse

☎ 02.50.01.12.73 Fax 02.50.01.12.71

Siège du syndicat national :

C.JUSTICE syndicat national Tribunal de Grande Instance de Caen
8 Place Fontette CS 45257 14052 CAEN CEDEX 4

mèl synd-c-justice@justice.fr

site : <http://perso.orange.fr/c-justice/index.htm>

Page 2/2. Lettre à Mme TAUBIRA du 07/09/2013.

Dès le départ des travaux, notre organisation syndicale C.JUSTICE a prévenu que nous acceptons d'être autour de la table de travail pour ces groupes de travail du 21^{ème} siècle, à la condition qu'il ne soit pas question d'une sorte de nouvelle carte judiciaire soit de fermetures d'établissements ou de délocalisation des personnels.

Les personnels qui ont été concernés par la carte judiciaire ou par les délocalisations des pôles Chorus, plateformes ou autres, sont toujours en souffrance, y compris les juridictions d'accueil. Il n'est pas question que C.JUSTICE aide l'administration à construire de nouvelles souffrances et conditions de travail catastrophiques au sein des services judiciaires ou plateformes.

Aussi, au vu de ce qui est écrit dans ce document inquiétant pour l'ordre du jour de mardi prochain, craignant que la Justice ferme par la suite, une fois de plus, des juridictions ou pôles Chorus ou autres services, notre organisation syndicale C.JUSTICE se retire des groupes de travail des juridictions du 21^{ème} siècle jusqu'à ce que nous ayons l'assurance écrite de votre part, Madame La Ministre, qu'il n'y aura, si l'administration décide pour les services judiciaires de calquer sur celle des régions administratives pour sa propre répartition géographique, comme précisé dans cette page 7 du document fait par l'administration, aucune délocalisation ou fermeture de postes pour les personnels de leurs lieux actuels de travail. Les personnels ne peuvent se retrouver loin de leurs domiciles ou loin de leurs familles, sans parler des enfants pour leurs scolarités, ou encore avec des frais supplémentaires de transport alors que leurs salaires sont bloqués, plus la fatigue avec répercussions sur la santé physique et morale.

Il est à noter aussi que dans les différents documents qui nous sont transmis, TOUT repose sur l'argumentation pour créer des postes de magistrats supplémentaires, mais RIEN absolument RIEN sur les nécessités de créer des postes de catégorie C en nombres suffisants pour accompagner les magistrats. Je vous rappelle que depuis 2001, 1400 postes de catégories C ont été supprimés au sein des services judiciaires et que les C (tous) n'en peuvent plus !

Dans l'attente de vous lire, je vous prie de croire, Madame la Ministre, en l'assurance de mes salutations les plus sincères.

Lydie Quirié, Secrétaire générale

[REPONSE DE MADAME CHRISTIANE TAUBIRA, Garde des Sceaux, suite à notre courrier en page suivante qui est importante pour ce rapport et qui a contribué à la reprise de C.JUSTICE au groupe de travail des juridictions du 21^{ème} siècle](#)



Paris, le 19 SEP. 2013

LA GARDE DES SCEAUX
MINISTRE DE LA JUSTICE

Madame la Secrétaire Générale,

Je fais suite à votre courrier en date du 7 septembre 2013, par lequel vous m'annoncez que vous vous retirez du groupe de travail sur les "juridictions du XXI^{ème} siècle" présidé par Monsieur le premier président Didier Marshall en raison d'un document de travail qui a été remis à votre organisation syndicale. Vous craignez en effet que les éléments qu'il comporte annoncent la délocalisation ou la fermeture de postes pour les personnels.

Le document que vous visez est une note interne au groupe de travail, rédigée par Monsieur le premier président Didier Marshall pour initier la réflexion sur l'organisation des cours d'appel.

Il ne s'agit en aucun cas d'un document émanant de l'administration ni d'une prise de position sur ce dossier.

Je tiens en outre à vous rappeler que j'ai très clairement indiqué au premier président Didier Marshall dans sa lettre de mission qu'il lui était demandé de mener une réflexion sur l'organisation judiciaire de première instance et des cours d'appel tout en veillant à maintenir les sites existants et, en conséquence, les emplois de magistrats et de fonctionnaires adéquates.

Je vous prie d'agréer, Madame la Secrétaire Générale, l'expression de ma considération distinguée.

Christiane TAUBIRA

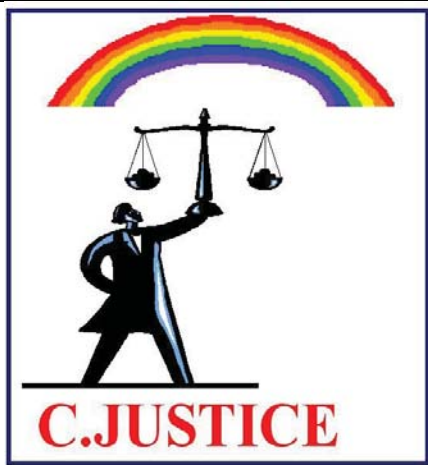
Madame Lydie QUIRIÉ
Secrétaire Générale du Syndicat
C-Justice
Syndicat National
TGI de CAEN
8, Place Fontette
CS 45257
14052 CAEN CEDEX

P:120837F
13, place Vendôme
75042 Paris Cedex 01
Téléphone : 01 44 77 60 60

RAPPEL aussi pour :

Vous trouverez aussi aux pages suivantes **pour rappel** nos contributions du 14 Octobre 2013 :

.../...



C.JUSTICE n'est pas un syndicat politisé
C.JUSTICE premier syndicat du Ministère de la Justice pour tous les Adjointes
C.JUSTICE 4^{ème} syndicat en représentativité ministérielle sur 12 syndicats de Justice
C.JUSTICE siège au Comité Technique Paritaire Ministériel et au Conseil National de l'Action Sociale

C.JUSTICE

syndicat national des Personnels Administratifs et Techniques
du Ministère de la Justice et autres

France : Métropole, DOM/TOM, Corse

☎ 02.50.01.12.73 Fax 02.50.01.12.71

Siège du syndicat national :

C.JUSTICE syndicat national Tribunal de Grande Instance de Caen
8 Place Fontette CS 45257 14052 CAEN CEDEX 4

mèl synd-c-justice@justice.fr

site : <http://perso.orange.fr/c-justice/index.htm>

RAPPEL de notre contribution et positions INCHANGÉES du 14 octobre 2013

Caen le 14 OCTOBRE 2013

page 6/ 24 - 01 décembre 2013

La secrétaire générale pour le syndicat,

A Monsieur Didier Marshall,
Premier Président en charge du groupe de travail des juridictions du 21^{ème} siècle.

Objet : contributions et positions C.JUSTICE (second courrier à joindre au premier courrier que nous avons fait et à joindre au rapport).

Monsieur le Premier Président,

Il est clair qu'au vu des documents de travail qui nous sont régulièrement communiqués, nous en sommes toujours au chemin du premier jour soit sur la valorisation de la magistrature au sein de la Justice puisque rien ne change au fond malgré les débats.

Nous tenons en conséquence à réitérer nos positions et particulièrement pour le document ayant pour titre « l'organisation des Cours d'Appel (Note D.Marshall pour le module des 10 et 11 septembre 2013) » car TOUT, nous disons bien TOUT est écrit pour reposer au fond sur l'évolution des carrières des chefs de cour et de certains magistrats, ainsi que sur la création de postes plus importants pour la magistrature. Et les agents des greffes dans tout cela ?

Nous ne pouvons suivre une « organisation » qui rejette pour nous ce qui existe tout autour des magistrats. Les magistrats auront beau être une centaine au même endroit, s'ils n'ont pas autour d'eux fonctionnaires de catégorie C et greffiers en nombre suffisants, la Justice ne pourra pas être de qualité comme c'est écrit sur ces documents, car que peut faire un magistrat seul ? RIEN ou presque.

Pour nous, à C.JUSTICE, il n'est pas possible non plus de rajouter sur le mille-feuille déjà en place, une couche supplémentaire sans apporter de réels moyens supplémentaires (fonctionnaires des greffes, matériels, superficies suffisantes pour avoir les meilleures conditions de travail etc..). Nous en avons marre de ces réformes qui rajoutent et rajoutent sans rien de plus au fond. Il n'est pas possible non plus de participer à une « usine à gaz » au prétexte de « modernité ».

Nous le disons, pour nous, sans les personnels des greffes et son travail, la magistrature ne peut pas évoluer. Or, au vu de vos documents c'est comme si toute la Justice reposait exclusivement sur le travail et responsabilités des magistrats et particulièrement sur les chefs de cour, ce que nous ne pouvons accepter.

.../...

Nous trouvons aussi la phrase en page 4 dans ce document, je cite : « les SAR des cours modestes n'ont pas une activité administrative justifiant des moyens humains considérables ce qui, en matière des marchés publics notamment, ne leur permet pas d'acquérir un professionnalisme les délivrant de tout risque d'erreur » cette phrase est particulièrement vexatoire pour les personnels en fonction dans ces SAR et l'argument qui est pris dans ce document, est grotesque car le professionnalisme n'a jamais été lié à la « grandeur » d'un service mais uniquement à la volonté et la compétence du ou des personnels qui assument ledit service. Nous connaissons des magistrats qui font partie de grosses structures et qui sont pourtant montrés du doigt régulièrement par la presse....

Page 2/3 – contributions et demandes C.JUSTICE - juridictions du 21 ème siècle.

Nous n'hésitons pas non plus à dire que depuis que les BOP ont été réduits, cela marche avec de grandes difficultés pour le terrain à tous les niveaux. La preuve qu'un regroupement ou mutualisation ne sont pas forcément la solution.

Au passage on remarque dans vos historiques que tant que le « pouvoir » des chefs de cour n'est pas remis en question, la solution est toujours bonne ou moderne... si bien qu'au fond tout ce qui retombe en direct ou indirect sur les personnels des greffes est totalement occulté et personnels qui n'en peuvent plus de toutes ces réformes qui sont mises en place sans préparation ni estimation, d'où aucun ou presque moyens financiers supplémentaires...ni même un temps nécessaire de « rôdage » pour les services, car il faut toujours être performant et tout de suite. En bref les « anciens textes » ne sont même pas totalement appliqués que d'autres déjà pointent et ainsi de suite... Au nom de la modernité, chacun allant de sa petite idée sans même en calculer toutes les conséquences pour les services et Personnels voire même pour les Justiciables, si bien que la Justice devient vite usine à gaz et chute dans un puits sans fond au cours des ans. Et tout le monde en souffre.

En conséquence, nous réaffirmons nos positions et demandes C.JUSTICE : (non exhaustives)

POSITIONS

C.JUSTICE est totalement opposé :

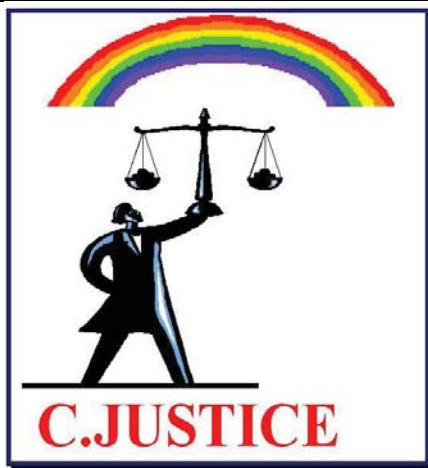
- à toute suppression de juridictions,
- à toute délocalisation des personnels, nous n'acceptons aucune mutualisation car qui dit mutualisation dit délocalisation obligatoire de certains personnels ou services à un moment donné.
- à tout regroupement dès lors que les personnels sont obligés de quitter leur lieu de travail ou service actuel,
- à toute suppression de pôle chorus.

Nous avons encore en mémoire la carte judiciaire, la mise en place des plateformes, des pôles chorus, les BOP etc... qui n'ont fait que mettre en souffrance les personnels concernés que ce soit ceux qui étaient obligés de partir de leurs lieux de travail ou de leurs services, que ceux qui se sont retrouvés accueillants.

DEMANDES

C.JUSTICE demande :

- la création de juridictions supplémentaires : TI, TGI, CA, CPH.
- la création de juridictions « autonomes » en charge des mineurs, soit des Tribunaux pour Enfants élargis, qui rassembleraient toutes les procédures sans exception mettant en cause ou se rapportant à un ou des mineurs (victimes ou mis en cause), qui pourraient être appelés « tribunaux des mineurs » qui fonctionneraient comme les TGI mais au service des mineurs (victimes ou mis en cause),
- la réouverture de tous les TGI sans exception qui ont été fermés par la carte judiciaire.
- que les divorces « simples » soient de la compétence du Maire d'un des domiciles des personnes qui veulent se séparer dès lors que c'est la demande des couples et action gratuite c'est-à-dire sans l'assistance de l'avocat obligatoire. .../...



C.JUSTICE n'est pas un syndicat politisé
C.JUSTICE premier syndicat du Ministère de la Justice pour tous les Adjointes
C.JUSTICE 4^{ème} syndicat en représentativité ministérielle sur 12 syndicats de Justice
C.JUSTICE siège au Comité Technique Paritaire Ministériel et au Conseil National de l'Action Sociale

C.JUSTICE

syndicat national des Personnels Administratifs et Techniques
du Ministère de la Justice et autres

France : Métropole, DOM/TOM, Corse

☎ 02.50.01.12.73 Fax 02.50.01.12.71

Siège du syndicat national :

C.JUSTICE syndicat national Tribunal de Grande Instance de Caen
8 Place Fontette CS 45257 14052 CAEN CEDEX 4

mèl synd-c-justice@justice.fr

site : <http://perso.orange.fr/c-justice/index.htm>

Page 3/3. Contributions et demandes C.JUSTICE – juridiction du 21^{ème} siècle - à joindre au rapport avec notre premier courrier. 14 octobre 2013.

Page 8/ 24 - 01 décembre 2013

DEMANDES suite :

C.JUSTICE demande également :

- que l'assistance de l'avocat, pour toute procédure sans exception, ne soit plus obligatoire, dès lors que c'est la demande expresse de la personne.
- la forfaitisation des frais d'avocats et tarifs normalisés pour tout le territoire national et DOM/TOM.
- la forfaitisation des frais d'experts avec une possibilité (exceptionnelle) d'élargir à un tarif supérieur.
- la remise à plat des procédures appelant l'aide d'un huissier par le tribunal aux fins de réduire les dépenses de l'État. Certains huissiers à ce jour font faire leur travail par la Gendarmerie de crainte d'aller sur le lieu du domicile de la personne en cause.
- que pour chaque poste de magistrat il y ait obligatoirement sur le terrain, un poste de greffier et deux postes de catégorie C. Si on veut que la Justice soit efficace et moderne il lui faut les bras pour la soutenir et lui donner par conséquent les moyens de fonctionner en toute sérénité. Ce qui veut dire l'arrêt immédiat de toutes les suppressions de postes de catégorie C (administratifs et techniques) au sein des services judiciaires. Pour rappel depuis 2001, il y a eu 1400 postes supprimés pour les C, et pour cette année 2013 il y en aura encore plus et pour 2014 il y a au moins 130 suppressions de postes de prévus. Les suppressions de C vont donc continuer sans que personne ne s'en inquiète pour la bonne marche des juridictions. C'est encore une fois quand l'administration sera contre le mur qu'elle réagira, car incapable d'anticiper et de voir l'avenir pour son fonctionnement.
- qu'il y ait obligatoirement au minimum un poste d'adjoint technique pour 15 personnes dans l'établissement (en comptant les magistrats). Ce qui veut dire que s'il y a 30 personnes avec les magistrats, il faut obligatoirement au minimum deux adjoints techniques dans la juridiction et ainsi de suite. Les adjoints techniques sont indispensables au bon fonctionnement d'une juridiction et améliorent les conditions de travail de tous.

Nous avons bien d'autres demandes mais nous tenions à faire un rappel de nos principales demandes.

Nous vous demandons de joindre nos contributions et demandes à votre rapport, avec nos remerciements.

Nous vous prions de recevoir, Monsieur Le Premier Président en charge du groupe de travail, nos salutations les plus distinguées.

Pour le syndicat national,
La Secrétaire Générale,
Lydie QUIRIÉ.

Voici rappelées notre position (inchangée) prise le 14 Octobre 2013
groupe de travail des juridictions du 21^{ème}



**Pour le rapport qui sera remis au Garde des Sceaux
objet de nos contributions d'aujourd'hui**

Nos inquiétudes n'ont fait que grandir et sont aujourd'hui cimentées par tout ce que nous avons entendu, tout ce qui a été effleuré aux travers des différents dialogues, tout ce que nous avons perçu **et ce qui est fixé dans la rédaction du rapport MARSHALL qui nous est remis aujourd'hui pour finalisation.**

A C.JUSTICE nous estimons que la nouvelle organisation judiciaire, que le rapport MARSHALL propose, pour les « JURIDICTIONS DU 21ème SIECLE », **repose sur des reculs substantiels en matière de protection statutaire et conditions de travail pour toutes les catégories de Personnels et principalement pour les adjoints administratifs et adjoints techniques.** Alors que notre administration travaille depuis plus de deux ans à l'élaboration d'un plan pour supprimer la/les souffrances au travail, nous nous rendons bien compte que ce n'est pas une priorité pour le fonctionnement des juridictions « du futur », et la super juridiction de première instance qui est envisagée, dans ce rapport, nous apparaît en usine à gaz renforcée.

Les juridictions spécialisées, du tribunal d'instance, du conseil de Prud'hommes, du tribunal de commerce, du TASS et celui du contentieux de l'incapacité seraient absorbées par cette « super » structure de première instance et redistribuées dans des pôles à compétences particulières. Bref, à la lecture de ce rapport TOUT est fait pour l'évolution du statut de certains magistrats avec créations de magistrats dit coordonnateurs. Magistrats (notamment Chefs de Cour et Chefs de Juridictions et quelques autres « big chefs » qui seront créés) qui auraient un pouvoir renforcé. Bien entendu, nous y sommes opposés. Le risque est trop grand pour certains d'être un État dans l'État. Il y a suffisamment de difficultés en matière de dialogue social, de respect des statuts des uns et des autres, d'exploitation des uns au profit des autres, sans rajouter une couche sur le mille-feuille déjà suffisamment compliqué de la Justice.

Au vu de ce rapport, Il est évident que tous les personnels perdraient leur affectation d'origine (sauf les magistrats qui sont protégés par leurs statuts) pour se voir absorber eux aussi puisqu'il ne subsisterait qu'un TPI **par département**, et sauf exception, dans les départements où il y a actuellement plusieurs TGI, celui qui n'est pas TGI du Chef lieu deviendrait une émanation du TPI situé au chef lieu. ... Bref du déjà vécu pour les Personnels avec la carte judiciaire, et donc rien de bon pour l'avenir des Personnels et notamment pour les fonctionnaires de catégories C, qui au vu du rapport, n'existent même pas puisque ce rapport ne parle principalement que de greffiers en chef ou magistrats. Et donc aggravations des conditions de travail puisque **les personnels des greffes ne seraient plus affectés dans une juridiction mais dans une ville ! Devenant ainsi la marionnette ou le pion de certains. Et par conséquent, en cas de harcèlement ou d'épuisement**, Ils n'auront plus la possibilité de trouver « refuge » dans une autre juridiction de la même ville. Ils n'auront d'autre choix que de demander une mutation dans **une autre ville, soit loin de chez eux. Ils subiront aussi obligatoirement à un moment ou un autre une délocalisation s'ils ne font pas partie du « bon TPI ».** Sans parler de l'usine à gaz qui va se mettre en place obligatoirement pour les services et avec des « bigs chefs magistrats » supplémentaires....

Par conséquent C.JUSTICE est **FERMEMENT** opposé à toute proposition qui fait courir le risque aux personnels de délocalisation, suppression de postes ou de sites, mutualisation, fusion, travail supplémentaire, ballottage d'un point à un autre, pistage du travail fait, pouvoir renforcé du magistrat en « big chef », notamment pour les propositions 4, 5, 11, 13,14, 15,16,17, 19, 23, 24, 25, 26, 27, 28, 29, 30, 31, 32, 33, 35 du rapport, qui vont en plus créer une usine à gaz renforcée. .../...



Il nous est assuré dans plusieurs phrases qu'aucune fermeture de site ne serait opérée ; mais de l'autre, il est dit **qu'il conviendra de calibrer les postes et l'activité** lors de la première et toute nouvelle circulaire **triennale (donc pour 3 ans) de localisation des emplois et des activités**. Effectivement nous pouvons essayer de nous persuader que les sites existants ne seront pas fermés mais qu'advient-il des **activités transférées et des personnels chargés actuellement des dites activités ?**

C.JUSTICE a été et reste un observateur avisé depuis presque deux décennies ; nous avons appris à prévoir les réactions de l'administration en général. **Nous savons comment, ce qui est de l'ordre du conjoncturel, influence l'ordre structurel, à tous les niveaux dans notre Ministère**. Comment dans ces conditions ne pas croire à un recul significatif des garanties actuellement offertes aux fonctionnaires au travers de telles propositions.

La proposition N°13 (qu'il convient de rattacher aussi à l'élaboration de la circulaire triennale des emplois et de l'activité) **dont les décideurs seront en microcosme puisque ce seront les mêmes responsables qui choisissent, décident et ordonnent, soit :**

« Transferts d'activités, fermetures de sites, transferts des personnels... » seul l'innocent ne comprendra pas tout ce qu'implique cette proposition numéro 13... sur les conditions de travail et de vie des personnels des greffes.

Au passage, celle-ci **ne prévoit aucune consultation ou concertation avec les organisations syndicales** élues des fonctionnaires tout en affirmant dans cette proposition que **ces modifications** doivent se faire dans le cadre d'une procédure offrant des garanties ... **Le microcosme constitué tel que le préconise le rapport sera juge et partie.... où sont les garanties ?**

Bien entendu, nous sommes favorables à toute création de site supplémentaire mais encore faut-il les moyens financiers pour les construire... Nous regrettons par ailleurs qu'il n'y ait aucune proposition de créations de sites supplémentaires pour les DOM/TOM dans ce rapport et notamment une création de TPI pour ST LAURENT DE MARONI en Guyane et à KONÉ en Nouvelle-Calédonie que C.JUSTICE réclame.

Lorsque nous regardons en arrière, où même lorsque nous nous fixons ici et maintenant, nous observons que depuis la création de la notion **d'emplois-cibles**, puis de la circulaire de **localisation des emplois**, ces deux outils dont s'est doté notre Ministère n'ont servi qu'à **déplacer des emplois d'une juridiction à une autre puis à opérer une quasi-« évaporation » des emplois des tribunaux d'instance et des Conseils de Prud'hommes privant ainsi ces juridictions des moyens d'exercer les missions judiciaires et de services publics dans des conditions correctes. Cela touche même désormais toutes les juridictions y compris les TGI pour les fonctionnaires de catégorie C. (1400 suppressions de postes de C depuis 2001 et cela continue). La dernière réforme de la carte judiciaire nous montre même aujourd'hui que les tribunaux absorbants n'ont pas retrouvé les niveaux d'effectifs promis ou initiaux, provoquant souffrances et conditions de travail difficiles.**

.../...



Magistrats

Il est à noter que le rapport préconise des réformes pour la magistrature, mais quid du nombre de magistrats à recruter ! Dans les 5 ans qui viennent 1500 d'entre eux vont partir en retraite ; l'Ecole Nationale de la magistrature est-elle en mesure de former 1500 magistrats dans ce même délai ? L'administration dispose-t-elle des moyens financiers pour procéder à un tel recrutement ? Nous savons qu'il faut 31 mois pour former un magistrat débutant, il en est recruté moins de 200 par an..le compte n'y sera donc pas puisqu'il faut renouveler l'existant et recruter probablement 500 magistrats supplémentaires, d'autant que ce rapport préconise que les magistrats soient chargés des contentieux relevant actuellement des TCI, TASS et Tribunaux de Commerce..sans compter les greffiers et adjoints administratifs supplémentaires qui doivent accompagner les magistrats, **tout en soulignant que le rapport exclut totalement les fonctionnaires de catégories C de toutes propositions d'emplois comme si ceux-ci n'existaient pas ou étaient inutiles à l'équipe.**

Dans les débats du groupe de travail, des positions tendant à dire qu'il n'était pas forcément nécessaire d'avoir 8000 magistrats ont été exprimées. **Nous disons à C.JUSTICE qu'il faut suffisamment de magistrats pour que la Justice soit rendue sereinement et surtout il faut autour du magistrat suffisamment de personnels pour l'aider dans sa mission mais qui dit personnels dit greffiers ET fonctionnaires de catégories C.**

Présence de la Magistrature dans les établissements

C.JUSTICE tient également à soulever le problème de la présence physique quotidienne du lundi au vendredi dans les palais de justice des magistrats. En effet et c'est regrettable, personne n'a évoqué cette problématique largement connue, mais dont personne n'ose parler, des magistrats trop souvent absents de l'enceinte des palais en dehors du jour des audiences ! Il serait bon de faire un état des lieux des pratiques. Ce qui permettrait peut-être de régler certaines difficultés de fonctionnement pour les greffes en certains endroits. C'est aussi totalement anormal qu'il y ait des magistrats qui viennent tous les jours à leurs bureaux et les autres qui n'apparaissent que les matins ou midi des jours d'audience. Monsieur Dominique PERBEN, lorsqu'il était ministre de la Justice, avait soulevé ce dysfonctionnement de la Justice, qui est toujours aussi vivant à ce jour pour certains services ou juridictions, y compris dans des DOM/TOM. **L'allongement du temps pour rendre un jugement dans un délai raisonnable peut aussi s'expliquer par cet « absentéisme » non justifiée hors du bureau entraînant aussi des prorogations des délibérés.**

Nous souhaitons donc que soit gravé dans le marbre l'obligation pour tous les magistrats d'être présents, en dehors des absences légalement justifiées, dans les palais de justice comme tout agent payé sur des fonds publics. **Il est essentiel de mettre fin à cette pratique qui pénalise toute la chaîne y compris les magistrats eux-mêmes soit ceux qui sont tous les jours présents.** Pourquoi cette différence entre eux ? Pourquoi ce privilège pour certains ?

Il n'est pas possible non plus que le travail des magistrats retombe sur les personnels présents dans les greffes et notamment pour tout ce qui serait reconnu comme travail ingrat ou inintéressant. Un magistrat est magistrat pour le meilleur et le pire, et ce n'est pas aux fonctionnaires des greffes, sous couvert d'une titre « pompeux » qui pourrait leur être accordé pour faire passer la pilule, de faire les « corvées » ou ce qu'ils n'aiment pas.
.../...

**Proposition numéro 1.1 et 1.3 :**

Il est regrettable que le rapport réclame la présence effective d'un ou deux greffiers pour les maisons de justice et du droit, **en occultant complètement la présence d'un fonctionnaire de catégorie C. Les C sont tout aussi capables que les greffiers d'être dans une maison de justice et du droit.** Le rapport reconnaît d'ailleurs en sa proposition 1.3 que les MJD ont de nombreux postes vacants en parlant d'un taux de 50 %. **Donc à se poser la question si ces postes intéressent réellement les greffiers, et dans ce cas pourquoi exclure les C qui seraient intéressés de travailler dans une maison de justice et du droit (MJD).**

C.JUSTICE tient à la garantie de la procédure ne nécessitant pas le ministère d'un avocat.

La présence d'une borne d'accès ne peut dispenser de la présence d'un agent d'accueil.

Proposition 1.2 :

La médiation doit être développée. Mais pas pour en faire un circuit de magistrats ou avocats honoraires.. **C.JUSTICE réclame une médiation gratuite.**

Proposition 2.1 :

Les GUG (Guichet Universel de Greffe) **s'ils sont créés doivent être composés de fonctionnaires « fixes » et non « à rotation ».** Si on veut un vrai GUG il faut le gérer en vrai service.

Proposition 2.2 :

C.JUSTICE est favorable à permettre la transmission au justiciable d'informations dématérialisées. Cependant, il faudra prévoir dans les maisons de justice et du droit de mettre à la disposition des justiciables un poste informatique et imprimante, afin de permettre à tous de pouvoir en bénéficier. En effet, ordinateur, imprimante, encre et abonnement à internet ont un coût que tout le monde ne peut supporter.

Proposition 3 , la place du greffe :

Il est incroyable qu'à chaque groupe de travail, les C passent pour des fonctionnaires incapables d'avoir des diplômes au point qu'à chaque fois sont soulevés que les greffiers et greffiers en chef ont pour la plupart un bagage universitaire, **mais rien sur les C.** Or en 2013, la majorité des C ont leur BAC voire plus. Certains C se retrouvent même à avoir plus de « bagages » que leurs supérieurs hiérarchiques. **La conjoncture oblige les personnes à se trouver un travail pour pouvoir vivre. C.JUSTICE tenait à le soulever.**

Pour la proposition 3.1 : parler de nouveau service, mais avec quel moyen ? **Il faut arrêter de faire des réformes pour des réformes. La Justice croule sous les réformes et n'a jamais vu la couleur d'une vraie mise en place avec les moyens financiers et en personnels pour les appliquer.** Ce qui explique cette extrême souffrance à nos jours pour les personnels des greffes.

Pour les Juges de proximité (voir page 56) C.JUSTICE préfère en effet le titre de « juge-citoyen » à celui de juge de proximité. Pour rappel C.JUSTICE a toujours été contre les juges de proximité au profit d'un magistrat professionnel.

.../...

**Proposition 3.3.1 :**

C.JUSTICE est totalement opposé à l'association du barreau au fonctionnement des juridictions.

Proposition 3.3.2 : Attaché de Justice :

Nous ne sommes pas opposés à la création d'un statut d'attaché de justice mais à la **condition que cette profession soit ouverte à TOUT universitaire**, pas seulement à la filière des avocats.

De nombreuses propositions réclament des créations d'emplois et toutes catégories et sans oublier les C. Il est donc impossible de mettre en place tout projet sans ces créations et **donc postes supplémentaires**. Et si une catégorie est privilégiée par rapport aux autres pour la création d'emplois, la chaîne de la Justice ne pourra pas être en équilibre, **rien ne fonctionnera véritablement au fond et tout continuera**.

En vérité la Justice a suffisamment de textes de loi pour faire les choses, mais elle manque cruellement de bras, notamment de ceux qui peuvent s'occuper des enregistrements et suivis, ainsi que des archives avec du matériel qui fonctionne. **Quand ces points seront réglés, là on pourra dire que la Justice aura fait un sacré bon en avant.**

DIVORCE :

C.JUSTICE estime que les divorces par consentement mutuel pourrait être fait en Mairie.

Proposition 10 – le tribunal commercial.

C.JUSTICE est pour l'ouverture du collègue électoral à l'ensemble du monde économique, et **notamment aux artisans.**

Greffe du tribunal commercial :

C.JUSTICE est favorable à ce que les Personnels du tribunal commercial deviennent fonctionnaires. Par contre nous sommes opposés à ce que les personnels actuels des greffes des tribunaux commerciaux se retrouvent au chômage, **c'est pourquoi il est important de permettre à ces personnes de devenir fonctionnaires et de continuer leur mission en tant que fonctionnaires de l'État**. Cette réforme devrait pouvoir commencer au plus tôt pour être achevée dans 10 ans.

Proposition 11.6.8 : La mise en état devant les chambres sociales des cours d'appel :

C.JUSTICE est contre la représentation obligatoire soit par un avocat, soit par un délégué syndicale. De plus pourquoi exclure les responsables des associations de défense qui peuvent avoir aussi toute légitimité autant qu'un avocat ou délégué rendus obligatoire.

Proposition 11.8 : La présidence des tribunaux des affaires de sécurité sociale :

C.JUSTICE pense qu'un magistrat judiciaire en activité est nécessaire à la place d'un magistrat honoraire.

.../...

**Proposition 11.9 : le greffe du tribunal des affaires de sécurité sociale.(TASS)**

C.JUSTICE est opposé aux propositions faites dans ce rapport MARSHALL. Ce greffe doit rester aux directions régionales de la jeunesse, des sports et de la cohésion sociale (DRJSCS) et aux agents des caisses de sécurité sociale. Pour rappel le financement de ces greffes est assuré par la Sécurité Sociale. **Le ministère n'a pas un budget suffisamment conséquent pour prendre en plus cette charge de travail et son financement** car nous doutons fortement que la Sécurité Sociale nous reverse aussi aisément le nécessaire pour un bon fonctionnement d'autant qu'il faudra des locaux supplémentaires etc... De plus c'est aussi créer des suppressions d'emplois dans les DRJSCS, nous y sommes opposés.

Proposition qui pourrait être faite applicable pour tous les services actuels de la Justice :

Il est indispensable, lorsqu'un service ou tribunal saisi, ne sont pas compétents, qu'ils puissent **sans délai renvoyer directement le dossier au service ou tribunal compétent**, sans avoir à passer par tout un tas de tuyaux hiérarchiques ou autres.

CPH – Conseils des Prud'hommes

C.JUSTICE est opposé aux propositions qui touchent au fonctionnement des CPH et des conseillers prud'hommes élus.

Au vu du rapport, les CPH se verraient considérablement réformés par l'introduction massive de l'échevinage ; l'administration des conseils reviendrait à un Magistrat. Le nombre de Conseillers Prud'hommes considérablement réduit.

C.JUSTICE est contre l'échevinage des CPH. Les CPH doivent rester aux conseillers prud'hommes élus et administré par un GEC.

Par contre nous ne serions pas opposés à la réduction des sections pour ne conserver que les sections industrie, commerce et activités diverses dès lors que ceux qui ont en charge les CPH estiment que cela peut être fait pour leur greffe.

Nous ne sommes pas opposés non plus à une formation proposée par l'État aux conseillers prud'hommes mais **celle-ci doit pouvoir avoir lieu sur place dans leur département**, car les conseillers ne pourront pas forcément s'absenter loin de leur vie professionnelle.

Aux questions (page 39 du rapport) concernant les CPH :

– faut-il préconiser une fusion des TGI, des TI et des CPH et de leur greffe ? **La réponse de C.JUSTICE est NON.**

– Les CPH dont le greffe est assuré par 2 ou 3 fonctionnaires (88 CPH sur 209) doivent-ils être maintenus en l'état ? **La réponse de C.JUSTICE est OUI.**

.../...

**Proposition 32-1 :**

Nous observons également que dans ce rapport la proposition N°32-1 qui prévoit un dialogue social qualifié d'efficace dans un comité technique régional ou actuellement seuls siègent les organisations syndicales de fonctionnaires, **il est proposé un affaiblissement de la représentation des organisations syndicales de fonctionnaires au profit des magistrats** puisque les organisations de magistrats y siègeraient, excluant du même coup certains syndicats de fonctionnaires qui y siègent jusqu'ici. En effet, si cette proposition était mise en application, seront automatiquement exclus tous ceux qui se retrouvent actuellement positionnés en dernier sur le ressort des cours d'appel, **sauf à rajouter automatiquement deux sièges pour chaque Comité technique régional pour les magistrats, ce que ne permet pas les textes actuels en Fonction Publique.** Cela ne pourra donc qu'affaiblir les syndicats de fonctionnaires face aux Chefs de cour. De plus par expérience, nous avons pu constater que lorsque des magistrats sont présents autour de la table, les Chefs de Cour n'ont d'yeux que pour ces syndicats et il s'en suit un débat entre magistrats... ou encore certains magistrats arrivent en disant qu'ils sont pressés parce qu'ils ont audience ou rendez-vous avec..... et il faut « bâcler » l'ordre du jour parce qu'il faut finir au plus vite. Ou encore pire, le siège est vide. Ou encore il s'en suit un règlement de compte entre magistrats... C'est pourquoi C.JUSTICE est opposé à étendre les comités régionaux aux magistrats et donc contre la proposition 32-1 en ce qui concerne l'ouverture aux magistrats. **De plus, il faut être pragmatique, les préoccupations des personnels des greffes et celles des magistrats ne sont pas du tout les mêmes et il existe d'autres instances où les magistrats peuvent s'exprimer quand il s'agit de l'intérêt général comme en CHSCT, en CRAS, en CNAS, en CHSM.** Et à l'inverse aucun syndicat de fonctionnaires n'est invité au CSM pour leurs réunions, commissions etc... Pourquoi élargir dans un sens et jamais de l'autre. Les organisations syndicales de fonctionnaires ne sont même pas invitées à l'Ecole Nationale de la Magistrature à Bordeaux, pour se présenter aux nouveaux magistrats et ce rapport ne le préconise même pas. **De plus, depuis 2009 la CGT des services judiciaires dépose des listes communes avec le Syndicat de la Magistrature (SM) pour les CHSCT, et depuis 2011, l'UNSA SJ en fait autant avec l'Union Syndicale des Magistrats (USM), ces deux syndicats de magistrats peuvent donc s'exprimer, où est le problème ?**

.../...



**Proposition 34 – l'observatoire national de la Justice**

Si nous ne sommes pas opposés à la création d'un observatoire national de la Justice. En revanche nous sommes opposés à tout pouvoir de préconisation pour la localisation des postes des fonctionnaires par un conseil d'orientation qui serait créé, dès lors que les organisations syndicales représentatives siégeant en CT de la DSJ en sont exclues. De plus, combien **va-t-il coûter au budget pour le ministère**. Est-ce réellement l'urgence dans un budget restreint ? Cet observatoire va de plus devoir prendre sur le temps de travail de **référents régionaux qui ont déjà bien d'autres tâches à effectuer**. Nous espérons aussi que tous ceux qui feront partis du conseil d'orientation ne toucheront pas **en plus** une prime pour ces fonctions, chacun touchant déjà un salaire très conséquent de la part de l'état pour leur temps de travail et missions. **Les économies doivent exister partout et pas seulement pour certains.**

Proposition 35 :

Compte tenu de tout ce que nous venons de soulever, nous ne pouvons bien entendu accepter cette proposition en l'état notamment pour les réformes immédiates et pour les propositions d'expérimentation. **Étant précisé qu'il n'est pas raisonnable non plus que les expérimentations soient toujours faites dans les mêmes juridictions dirigées par les mêmes magistrats puisque ce sont toujours les mêmes, soit ceux qui se portent volontaires ou ceux qui sont choisis par le ministère. Nous n'avons jamais vu à ce jour, en 18 ans, un chef de juridiction qui propose son établissement en site pilote pour une expérimentation dire ensuite que c'est pas bon et qu'il faut abandonner le projet. C'est toujours forcément un résultat positif...**

Proposition 35 .4 :

Nous sommes favorables à un comité de suivi, si des propositions étaient retenues.

Au final

Pour nous, cette nouvelle architecture proposée dans ce rapport sacrifie totalement la cause des personnels et. notamment celle des agents de catégorie C, qui en sont totalement exclus, au profit d'une consolidation et d'une expansion des carrières dans la magistrature. Ces super-structures créeront des super patrons à la tête des TPI, des postes de magistrats coordonnateurs qui s'imposeront aux fonctionnaires dans un maillage hiérarchique intermédiaire nouveau, rajoutant une usine à gaz, et au profit unique de la pyramide des emplois par grade des magistrats, par la création déjà surabondante de nouveaux postes de Vice-Présidents...nous verrons aussi très vite surgir des rémunérations à l'indice approchant les 1501 points pour les patrons des super-structures et les primes de l'ensemble des magistrats crever un peu plus les plafonds budgétaires du ministère de la Justice.

.../...



En conclusion

Il n'était point besoin de créer un groupe de travail des juridictions du 21ème siècle pour arriver au fond à ce que tout repose sur une revalorisation statutaire des magistrats. Une organisation représentant les magistrats l'a même avancé très clairement lors des discussions du groupe de travail sur la manière de désigner les magistrats coordonnateurs en parlant de ces postes comme de postes déterminant pour la carrière des magistrats.

Ce rapport est au service de la magistrature, rien n'est fait au fond pour améliorer les conditions de travail et de vie au travail des personnels des greffes, ni nos statuts et avenir professionnel et encore moins si vous êtes fonctionnaire de catégorie C au sein de la DSJ. Tout gravite autour du microcosme magistrat/magistrat. Les fonctionnaires vont donc payer une fois de plus, si ce qui est préconisé dans ce rapport pour le TPI et les « bigs chefs » sont mis en place, le prix fort.

Demain, le projet présenté nous imposera sous la bannière de tel ou tel prétexte, la fermeture des sites laissés ouverts lors de l'application de la réforme envisagée. Madame TAUBIRA s'est engagée à ce qu'aucune juridiction ne soit fermée, mais demain quand madame TAUBIRA sera dans un autre ministère, quid de ce que fera son suivant ? Nous l'avons déjà vécu... Au fil du temps, des mutations, des départs en retraites mais assez vite tout de même, les sites passeront du stade de la conservation (lors de l'application de la réforme si elle est mise en place) au stade de la fermeture ; c'est inéluctable, si ce rapport MARSHALL est appliqué.

Par ailleurs quelles seront les plus-values pour les justiciables ? Quelle sera la plus-value gagnée sur ce qui est communément appelé « le délai raisonnable » ? **La suppression de personnels et notamment de catégories C (1400 suppressions depuis 2001), a engorgé certains services et tant que des postes ne seront pas créés et rajoutés dans ces juridictions, ce sera mission impossible de faire plus avec moins. Tout le monde est au taquet, il n'y a plus de jus ! Et continuer à taper sur les mêmes ne peut que provoquer démotivation et dépression et nous retombons là encore dans la souffrance au travail !**

Pourtant ce qui amène le justiciable à s'adresser à la justice **au plus près de chez lui** est bien une problématique qui attend une réponse légale dans les meilleurs délais.

Compte tenu de tous les éléments que nous venons de développer, la dernière réforme de la carte judiciaire ayant favorisé **la naissance de véritables déserts judiciaires** ; nous pensons qu'il faut recréer le maillage judiciaire. **C.JUSTICE se positionne donc contre ce projet de réforme des juridictions du 21ème siècle qui ne va pas dans le sens de l'amélioration du fonctionnement de la Justice ni de l'amélioration des conditions de travail des Personnels des Greffes, toutes catégories confondues.**

Il faut arrêter aussi de vouloir faire à tout prix des réformes sur réformes qui rajoutent des couches supplémentaires sur le mille-feuille déjà en place. Arrêter aussi de créer des obligations de réunions sur réunions au point que l'encadrement meurt de devoir constamment être autour d'une table en réunions obligatoires pendant que le terrain a besoin de lui et ne peut plus obtenir réponses à ses questions parce que le responsable hiérarchique est toujours en réunion. Il n'a pas été quantifié non plus le temps énorme que chacun doit passer pour rendre les statistiques. Toutes ces obligations demandent du temps et donc obligent à créer des postes supplémentaires de secrétaires administratifs afin de soulager les secrétariats particuliers et greffiers en chef de certaines tâches. Il serait utile aussi, pour les grosses structures, que les greffiers en chef puissent avoir à côté d'eux des administrateurs qui pourraient également les aider dans leurs missions des ressources humaines.

.../...



page 18 /24

le 1er décembre 2013.

Et puisque dans ce rapport MARSHALL, **les C sont complètement ignorés**, nous tenons avant de conclure définitivement nos contributions pour ce rapport, **à rappeler nos demandes statutaires pour les personnels des greffes soit :**

État des lieux pour 2013

Notre organisation syndicale C.JUSTICE a lancé un sondage en début d'année par courrier électronique auprès de tous les adjoints administratifs et adjoints techniques, (pour ceux qui ont une boîte email en fonction et donc qui peuvent nous répondre), afin de connaître, à ce jour (juin 2013), leurs attentes pour leur avenir professionnel et savoir très exactement ce que leurs **supérieurs hiérarchiques directs exigent d'eux au quotidien** et notamment pour des fonctions reconnues de niveau supérieur à leur catégorie C, soit travail de statuts B ou A.

Le résultat est sans appel. En effet rien, strictement RIEN n'a changé depuis 2001, soit depuis le protocole de décembre 2000 pour la catégorie C. Les fonctionnaires de catégorie C, sur le terrain, continuent à faire autant de faisant fonction de greffiers, voire même à effectuer des responsabilités de catégorie A en certains endroits. **Et bien entendu, SANS AUCUNE COMPENSATION FINANCIERE en retour.** Les supérieurs hiérarchiques directs continuent donc à profiter de la bonne volonté des C et usent avec largesse de l'argument « mais le travail est bien plus intéressant pour vous », argument certes non contesté par les agents qui font fonction. Par contre, pour ceux à qui la hiérarchie directe impose de tenir des audiences ou permanences alors même que les agents ne le souhaitent pas, ceux-ci soulèvent que c'est parfaitement injuste de se voir imposer tel ou tel service parce que certains greffiers ne veulent pas tenir ces postes. Le COJ permet aux greffiers en chef d'imposer aux C de faire le travail du B, bien entendu sans aucune rémunération en contrepartie. **Au bout du compte, aujourd'hui, au sein de la DSJ, c'est bien le fonctionnaire de catégorie C, qui est pris en otage en priorité par l'administration puisqu'il fait le travail de greffier, tout en touchant son salaire et primes de catégorie C et rien de plus.**

Cette situation, en 2013, au sein des juridictions est des plus surprenante, vu que les postes de greffiers ont augmenté depuis 2001 de plus de 3600 postes supplémentaires (plus ceux de 2012 qui sortent de l'ENG qui s'ajoutent) et de plus de 300 postes supplémentaires de catégorie A, alors qu'à l'inverse il y a eu 1400 suppressions de postes d'adjoints depuis 2001- administratifs et techniques. Chiffres confirmés par la Directrice des Services Judiciaires (Mme Malbec) et ses services, lors d'un des derniers comités techniques de la DSJ suite à une question posée par notre organisation syndicale C.JUSTICE.

ANALYSE

Appelons un chat un chat car si la DSJ veut évoluer, ce n'est pas en se voilant la face que nous y arriverons. Tout en étant conscient que c'est encore C.JUSTICE qui met les pieds dans le plat, mais comment dire les choses si nous ne pouvons pas dire ce qu'il en est exactement.

Ce bilan souligne, au fond, que les arguments présentés par l'administration et les autres organisations syndicales qui ont signé le protocole de décembre 2000, qui affirmaient d'une part que c'était le manque de greffiers qui apportait cette situation de demander aux fonctionnaires de catégorie C de faire le travail de greffiers et d'autre part que le statut des greffiers était trop bas et donc ne motivait pas assez les greffiers pour leurs postes de travail, (à cette époque le statut des greffiers était reconnu à niveau BAC et suite au protocole de décembre 2000, il a été reconnu à niveau BAC + 2), ces deux arguments ne tiennent plus à ce jour.

.../...



C'est bien, au contraire, comme nous l'avons toujours dit, à C.JUSTICE, non pas une question de quantité de greffiers mais bien une question de compétence et de volonté de chaque agent dans l'établissement. Et l'administration pourra doubler le nombre de greffiers que cette situation de faisant fonction continuera, de fait, sur le terrain, car les greffiers en chef n'ont pas d'autres choix que de faire fonctionner la machine et de s'adapter à la personnalité de chacun au sein du groupe qu'ils ont sous leurs responsabilités et leurs ordres.

C'est pourquoi il est temps, pour la DSJ, d'arrêter d'exploiter la bonne volonté des fonctionnaires de catégorie C **pour reconnaître la vraie valeur du travail effectué par les fonctionnaires de catégorie C au sein des juridictions et d'adapter en conséquence une rémunération qui prenne en compte les responsabilités qui leur sont données par leurs supérieurs hiérarchiques directs sur leurs postes de travail avec une réelle possibilité d'évolution de carrière au sein de la DSJ.**

En conséquence, notre organisation syndicale C.JUSTICE, qui est une organisation syndicale responsable, sérieuse et professionnelle va s'attacher à faire des propositions qui puissent **être mises en application sans délai et surtout réalisables** au regard des textes en vigueur **car il faut du CONCRET dès maintenant, dès lors que la DSJ accepte cette évolution.**

↳ Une précision pour le statut des fonctionnaires de catégorie C.



Tout le monde sait au sein de la DSJ, sauf à vouloir le faire exprès ou à ne pas connaître le statut des fonctionnaires de l'État et les textes en vigueur qui s'y rapportent, ou encore, pour d'autres, au vu de ce que nous avons tous vu passer en écrits syndicaux pour certains, à moins que des représentants syndicaux ignorent totalement ce que font leurs propres camarades de leurs confédérations, fédérations ou unions en Fonction Publique... que le protocole, signé en Fonction Publique, **a enfermé les fonctionnaires de catégories C dans les corps communs qui ne leur permettent plus de créer des corps spécifiques au sein des services judiciaires comme nous l'aurions souhaité.** Comme les B ont été enfermés dans le NES et ce toujours depuis la Fonction Publique... Ce qui a été rappelé par les représentants de la Fonction Publique qui ont été entendus par le groupe de travail du juge du 21^{ème} siècle. Et ces représentants de l'administration de la FP ont été très clairs et sans ambiguïté pour le NES et tous les corps communs.

Nous devons donc subir cette catastrophe du statut des C corps communs mis en vigueur à cause de ce protocole signé en Fonction Publique par l'UNSA et la CFDT, ce qui nous interdit désormais d'avoir des corps spécifiques au sein de la DSJ. Ce protocole signé en FP limite donc les possibilités d'avenir et d'espoir **pour les C au sein de la DSJ** et nous oblige à faire des propositions **réalisables** mais « restreintes » au vu de ce que nous aurions voulu réellement obtenir pour les C de la DSJ si ceux-ci n'étaient pas enfermés désormais dans ces **corps communs, qui pénalisent gravement toute la catégorie C dans leurs professions et leurs carrières, rasant notamment pour la filière technique tous leurs corps de métiers.** Nous ne comprenons toujours pas, aujourd'hui, comment trois syndicats (avec la CFTC), en Fonction Publique, ont pu accepter un pareil statut de corps communs pour les C, qui bloque en plus l'évolution des grilles de salaires des C pour des années et des années. C'est déjà ce qui se passe depuis 2005. Ce que C.JUSTICE avait dénoncé avant même la mise en application de ce nouveau statut de corps communs. Et nous ne nous sommes pas trompés. C.JUSTICE refusera aussi de faire croire au terrain, dans un but de pure propagande syndicale comme le font certains pour avoir des voix ou des adhérents, que tous les C vont pouvoir passer B, tous les B vont pouvoir passer A et tous les A vont pouvoir passer A+. Manipuler le terrain, en prêchant la lune, comme le font certains, n'est pas digne d'un syndicat digne de ce nom et malhonnête au fond, d'autant que tout le monde sait que le budget de l'État est au plus bas...

.../...



↳ Le faisant fonction de greffier doit être reconnu

Puisque les corps communs ne nous permettent plus en JUIN 2013 de créer une filière spécifique pour les C au sein de la DSJ, et donc de proposer, comme nous l'aurions souhaité, une grille pour un nouveau corps de métier, dans l'immédiat pour obtenir quelque chose de réalisable, notre proposition est la suivante :

Dans l'immédiat, il faut que ceux qui fassent faisant-fonction de greffier touchent une NBI d'au moins 20 points tous les mois sur leurs salaires. NBI qui permet d'être prise en compte pour le calcul de leur retraite ensuite. Et pourquoi 20 points et non 15, tout simplement parce que l'effort du fonctionnaire de catégorie C a accepté de faire du travail de B sans en toucher le salaire doit être reconnu.

La DSJ ne peut nous opposer que ce n'est plus possible de créer des postes à NBI pour les faisant-fonction, alors que tous les jours au journal officiel, les autres administrations publient des décrets ou arrêtés qui accordent de la NBI à des postes de travail.

↳ Donc demande C.JUSTICE : 20 points de NBI à tous les faisant-fonction.

↳ Le faisant fonction de greffier doit pouvoir passer greffier au choix (soit être greffier à part entière et non être un « sous » greffier comme le propose l'UNSA-SJ. Dès lors que le C fait les fonctions de greffiers, il n'y a aucune raison qu'il soit considéré de statut « inférieur » au statut des greffiers)

Depuis le protocole de décembre 2000, **le passage au choix de C en greffier pour tous les adjoints a disparu** au sein de la DSJ, vu que ce protocole, signé par 4 syndicats de la DSJ (UNSA, CGT, FO, CFDT) a permis la revalorisation du statut des greffiers qui a été reconnu du niveau BAC à niveau BAC+2, **rompant ainsi la passerelle qui permettait aux C des services judiciaires de passer au choix greffiers. Ce qui est parfaitement injuste et injustifié vis à vis des C qui continuent bien, encore 13 ans après, à faire du faisant fonction.** Pour rappel aussi, tous les syndicats qui siègent en Fonction Publique n'ont jamais voulu faire reconnaître les C à un niveau supérieur à celui du BEPC. Si bien dès lors que les greffiers sont passés à BAC+2, la passerelle de BEPC à BAC n'existait plus pour les C et donc ne leur permettait plus un passage au choix de C en greffier.

Ce qui explique aussi, puisque personne, en Fonction Publique, ne veut nous reconnaître un niveau supérieur à BEPC, que nos salaires de C soient aussi bas. Précisions pour celui qui n'a pas l'habitude. Les grilles des salaires sont basées sur un niveau de diplôme, et c'est ce niveau reconnu par l'administration qui permet aux agents de passer aux « grilles supérieures » ou à « une revalorisation des grilles existantes en points d'indices si c'est faisable ».

C'est comme cela que les greffiers sont passés de BAC à BAC + 2, ce qui ne veut pas dire que tous les greffiers pour pouvoir bénéficier de cette grille de salaire devaient justifier d'avoir BAC+2, bien sur que non, seuls ceux qui se présentent au concours **externe** de greffiers doivent justifier des diplômes et du BAC +2, les internes, quant à eux, n'ont pas à justifier d'avoir BAC+2, dès lors qu'ils sont greffiers EN INTERNE ils sont supposés avoir automatiquement ce niveau et les diplômes. **Aussi tant que les syndicats en Fonction Publique ne demanderont pas que les C soient reconnus à niveau BAC et non plus à niveau BEPC comme maintenant, nos salaires resteront toujours aussi bas .**

A l'heure actuelle, le NES redonnerait le passage au choix de C en greffier, si l'administration le mettait en place, comme l'exige la Fonction Publique. Mais le problème, c'est que le NES ramène, comme l'a précisé le responsable de la Fonction publique lors de son audition devant le groupe de travail sur l'Office du juge du 21ème siècle, les adjoints administratifs promus greffiers au choix au 1er grade du nouveau corps des greffiers si ceux-ci intègrent le NES (niveau BAC). Dans le même temps les greffiers passant le concours externe et interne accéderaient au Corps des greffiers directement au deuxième grade (BAC+2). C'est ainsi qu'une différence de traitement évidente existerait entre les C devenant greffiers par promotion au choix et les C passant le concours interne. **C'est donc un obstacle à négocier si les C retrouvaient le passage au choix.** Ce recul pour les statuts a été subi par **les C, au passage en corps communs (contraints et forcés), il faut désormais que les C travaillent 2 ans de plus pour arriver tout en haut de la grille des salaires** et encore à la condition d'arriver au plus haut grade en avancement. Et il n'y a eu aucune revalorisation véritable sur leurs salaires, ces grilles se contentant seulement de les mettre à niveau par rapport au SMIC pour les échelons de base, ou de donner entre 15 à 18 petits points de plus sur le dernier échelon, mais encore faut-il l'atteindre.

↳ Donc demande C.JUSTICE : retrouver le passage au choix de C en greffier dans les meilleures conditions.



↳ **Faire des examens professionnels pour permettre aux faisant-fonction de passer greffiers sur place. Au pire sur le ressort du département de leurs postes actuels, ou sur le ressort de leur territoire pour les TOM.**

↳ **Donc demande C.JUSTICE : poste de greffiers sur place. Au pire, pas plus loin que le ressort du département du lieu du poste actuel de l'agent ou du ressort du territoire pour les TOM.**

↳ **Verser une NBI de 15 points à tous les C qui font faisant fonction de SA dans les secrétariats de Présidents, Procureurs, Chefs de Cour ou Greffiers en Chef.**

↳ **Donc demande C.JUSTICE : versement d'une NBI à tous les faisant fonction de SA.**

↳ **AVANCEMENT adjoints administratifs et adjoints**

techniques : actuellement l'administration note très mal les fonctionnaires de catégorie C (évaluations) tant dans la filière administrative que dans la filière technique. Au vu des livrets qui nous sont remis pour les CAP pour l'avancement, nous assistons, pour la DSJ, ce que nous appelons « un inversement de carrière » pour la DSJ, soit plus l'agent est « ancien » moins sa note (évaluation) est élevée. Ce qui est totalement anormal.

↳ **Donc demande C.JUSTICE : une meilleure évaluation, un avancement régulier et une prise en compte de l'ancienneté de l'agent.**

↳ **Adjoints TECHNIQUES : Permettre l'ouverture sur le B technique pour la DSJ pour toute la filière technique. Qui permettra ensuite l'ouverture vers le A Technique.**

Le B technique existe au sein de la pénitentiaire, il n'y a aucune raison que les Adjoints techniques de la DSJ ne puissent pas bénéficier du même statut et grilles de B technique alors que cela existe déjà au sein du ministère de la Justice. Pourquoi cette discrimination et cette différence entre directions ? Une mise en place du B technique pourrait être effectuée au sein de la DSJ sans problème si l'administration l'accepte. Il faudrait créer des postes de CLI également, mais de vrais postes reconnus où l'agent ne ferait que cela.

↳ **Donc demande C.JUSTICE : création du B technique, qui peut être faite puisqu'elle existe déjà au sein de la Justice (DAP), qui permettra ensuite le A technique. .../...**



↳ Augmentation des primes pour tous les C :

Puisqu'il est impossible que les C de la DSJ bénéficient d'un statut spécial avec des emplois spécifiques **à cause des corps communs (voir plus haut pour les détails)** et qu'il est pourtant indispensable de reconnaître leur travail spécifique au sein de la DSJ, dans l'immédiat, si **l'administration veut les motiver pour rester au sein des services judiciaires**, la seule possibilité est de revaloriser le montant **des primes de sujétions spéciales de tous les C**, comme ce qui a été fait pour les magistrats. **Même pourcentage d'augmentation pour tous les C et augmentation identique pour tous les grades.**

↳ Donc demande C.JUSTICE : augmentation dès 2014 des primes des C.

(**cette demande a abouti** puisque nous avons obtenu depuis par madame la Ministre de la Justice, Christiane Taubira, l'augmentation de nos primes pour 2014 et prime exceptionnelle de fin d'année, **c'est fait**).

↳ pour les SA (secrétaires administratifs) :

↳ Donner aux SA **une vraie possibilité d'encadrement** comme cela se fait au sein de la pénitencière.

↳ **Reconnaître aux SA la vraie valeur de leur métier** au sein de la DSJ et les considérer en fonctionnaires de catégorie B à part entière.

↳ Verser une NBI de 15 points pour les postes de secrétariats très contraignants (horaires tardifs ou décalés...)

↳ pour les greffiers :

↳ **recentrer les greffiers sur leurs corps de métier.**

↳ Leur permettre **un passage au choix en greffier en chef** sur un nombre de **postes suffisants**.

↳ pour les greffiers en chef :

↳ **recentrer les greffiers en chef sur leurs corps de métier.**

↳ Leur permettre **une passerelle dans le corps des administrateurs civils**, si le GEC est intéressé.

↳ **Leur faciliter toute demande de détachement dans une autre direction** du ministère de la Justice, si le GEC est intéressé.

↳ créer des postes de catégorie A supérieure en créant le corps des administrateurs civils au sein de la DSJ :

↳ il est peut-être temps pour la DSJ de revoir son organisation pour les ressources humaines ou pour les postes de travail en Central au Ministère en créant une filière d'administrateurs civils spécifique à la DSJ. (indice majoré 452 à 1270).

.../...



Article du COJ qui permet aux C de faire fonction de greffier

Article R123-14 du nouveau COJ- Créé par Décret n°2008-522 du 2 juin 2008 - art. (V)

« Des personnels appartenant à la catégorie C de la fonction publique, et, le cas échéant, des auxiliaires et des vacataires concourent au fonctionnement des différents services du greffe.

Ces personnels peuvent, à titre exceptionnel et temporaire, et après avoir prêté le serment prévu à l'article 26 du décret n° 2003-466 du 30 mai 2003, être chargés des fonctions énumérées à l'article R. 123-13 et d'une partie des fonctions énumérées à l'article R. 123-5. Au-delà d'un délai de quatre mois, ils sont, sur leur demande, déchargés de ces fonctions. »

C.JUSTICE confirme son désaccord total avec la demande faite par madame Martine Motard, secrétaire générale (adjointe) de la CGT des Services Judiciaires en réunion du groupe de travail du 21ème siècle (juin 2013), et soutenue par toutes les autres organisations syndicales des services judiciaires, **qui souhaite voir supprimer l'article du COJ qui est cité ci-dessus, article qui permet aux fonctionnaires de catégorie C de faire fonction de greffier .**

En effet, notre organisation syndicale C.JUSTICE ne peut rejoindre cette demande de suppression des autres syndicats, car nous estimons que supprimer cet article du COJ **équivaldrait au fond à pénaliser les fonctionnaires de catégorie C qui acceptent de faire des fonctions de greffier** pour nécessités de service et sur ordres hiérarchiques. En effet,

- ↪ **il n'y a aucune raison de pénaliser les fonctionnaires de catégorie C qui sont volontaires pour faire des fonctions de greffier** d'autant qu' enlever l'article du COJ n'empêchera pas le supérieur hiérarchique, pour nécessités de service, de demander malgré tout **en pratique** à des fonctionnaires de catégorie C de faire du travail supérieur à leurs statuts et reconnaître aussi ce travail par le COJ **permet aussi à l'agent de le faire reconnaître pour son avancement et son évaluation,**
- ↪ de plus, si cet article du COJ était supprimé cela équivaldrait également à ne plus pouvoir faire reconnaître à **tout fonctionnaire de catégorie C son parcours professionnel, lui permettant de passer un examen professionnel,** puisque tous les syndicats savent ainsi que l'administration, que désormais pour les examens professionnels, **le parcours professionnel de l'agent est pris en compte.**
- ↪ si cet article du COJ était supprimé, **le fonctionnaire de catégorie C ne pourrait plus toucher non plus la NBI lié au poste de travail qu'il occupe,**
- ↪ **et pour finir, cela équivaldrait aussi à mettre en difficultés tous les agents et services concernés car si cet article du COJ était supprimé, les supérieurs hiérarchiques seraient obligés de réorganiser tous leurs services et de retirer tous les faisant fonction, ce qui au bout du compte mettrait en difficultés, tous les C qui font actuellement fonction de greffiers, ainsi que tous les services concernés et l'encadrement.**

C'est pourquoi C.JUSTICE est contre la suppression de cet article du COJ demandée par les autres syndicats. Par contre, il pourrait être précisé dans cet article du COJ que cette mission doit obligatoirement être basée sur le volontariat de l'agent pour éviter que celui-ci ne se retrouve un mois après avoir été déchargé **sur sa demande** à devoir refaire du faisant fonction sur ordre hiérarchique pour nécessités de service. **Si l'agent ne veut pas, il est anormal de le forcer. Par contre, si l'agent souhaite faire fonction de greffier, il serait tout aussi anormal de l'empêcher d'aider le service en supprimant cet article du COJ comme le veut les autres syndicats. Ce serait aussi nier sa compétence. En conclusion, C.JUSTICE veut le maintien de cet article du COJ (article R123-14) tout en demandant la possibilité de rajouter la condition du volontariat.**

.../...



Précisions :

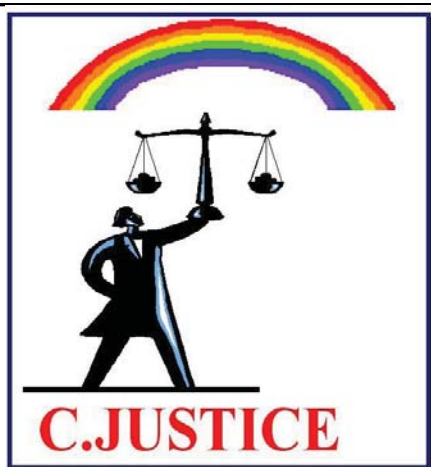
Il est évident que C.JUSTICE réclame une revalorisation pour nos grilles de salaires en Fonction Publique puisque les C sont corps communs. Mais nous refusons de faire de la propagande comme certains, en balançant des montants de salaires que nous n'obtiendrons jamais. Demander OUI, raconter la messe au terrain NON. Il est clair que nos salaires auraient bien besoin d'un bon rattrapage vu que les prix ne cessent d'augmenter, mais de là à promettre la lune....

Même si ce n'est pas le sujet des groupes de travail du 21ème siècle, nous tenons à alerter également l'administration sur le manque de C au sein des établissements. Car la Justice est un tout, sans les fonctionnaires de catégorie C en nombres suffisants, les autres catégories ne pourront pas fonctionner normalement. C'est pourquoi, il est essentiel de **stopper les suppressions des postes de fonctionnaires de catégorie C** (300 suppressions en adjoints techniques et 1100 suppressions en adjoints administratifs depuis 2011 au sein de la DSJ) **et de prévoir dès 2014 des créations de postes de C tant pour la filière administrative que pour la filière technique**, car le manque de C, partout, pèse sur tout l'ensemble de la chaîne au sein de la DSJ. Les fonctionnaires de catégorie C n'en peuvent plus, leur découragement est arrivé dans le rouge. Et si nous voulons éviter une fuite en avant **des C de la DSJ** vers les autres directions du ministère ou en détachements dans d'autres administrations lorsque les portes vont s'ouvrir véritablement pour les détachements, **il est temps que la DSJ réagisse.**

Voici donc nos contributions et observations sur le projet du rapport du groupe de travail sur les JURIDICTIONS du 21ème siècle, présidé par monsieur Didier MARSHALL.

Fait le 01 Décembre 2013,

Pour **C.JUSTICE** syndicat national des personnels administratifs et techniques du ministère de la Justice et autres,
Lydie Quirié Secrétaire générale du syndicat.



C.JUSTICE n'est pas un syndicat politisé
C.JUSTICE premier syndicat du Ministère de la Justice pour tous les Adjointes
C.JUSTICE 4^{ème} syndicat en représentativité ministérielle sur 12 syndicats de Justice
C.JUSTICE siège au Comité Technique Paritaire Ministériel et au Conseil National de l'Action Sociale

C.JUSTICE

**syndicat national des Personnels Administratifs et Techniques
du Ministère de la Justice et autres**

France : Métropole, DOM/TOM, Corse

☎ **02.50.01.12.73** **Fax 02.50.01.12.71**

Siège du syndicat national :

**C.JUSTICE syndicat national Tribunal de Grande Instance de Caen
8 Place Fontette CS 45257 14052 CAEN CEDEX 4**

mèl synd-c-justice@justice.fr site : <http://perso.orange.fr/c-justice/index.htm>

SYNDICAT DES GREFFIERS DE FRANCE
SDGF/FO

Projet SDGF/FO

1) L'état des lieux

Depuis près de 30 ans, différents rapports, de CARREZ en passant par CASORLA et en terminant par GUINCHARD, se sont penchés sur cette idée de justice de première instance à redimensionner dans la sphère judiciaire.

La rationalisation de la carte judiciaire débutée en 2007 et achevée en 2011, partant du postulat que la raison budgétaire cherche à supprimer le maximum de structures pour engendrer des économies en personnel et moyens, semble définitivement enterrer la justice de proximité.

Notre organisation syndicale ne peut que constater que l'organisation territoriale de la justice de première instance a éloigné le justiciable d'une justice de proximité. Dans les régions de zones montagneuses, rurales, l'accès au transport est le premier frein à l'accès au juge naturel. A l'instar de ce qui s'est passé pour la police de proximité, éloigner le service public de la justice est le premier pas vers la fin de toutes formes de saisine. Nous ne parlerons pas bien évidemment de la taxe des 35 euros lorsqu'un salarié doit saisir le conseil des prud'hommes pour avoir sa feuille de paye.

Le maillage territorial qui en est ressorti est loin aujourd'hui de garantir à chaque citoyen, usager du service public, une égalité dans la revendication de ses droits judiciaires.

On ne le dira jamais assez, l'organisation territoriale de la justice de 1^{ère} instance est très insuffisante : les justiciables ne sont pas égaux. Certains sont à quelques mètres du Palais, d'autres sont très éloignés et n'ont pas forcément les moyens de faire le déplacement. Là aussi, on ne peut que déplorer les ravages faits par la réforme de la carte judiciaire qui risquent d'être pérennisés compte tenu des problèmes budgétaires actuels.

La proximité est un problème récurrent de "Saint Louis qui rendait la justice sous son chêne aux Juges de Paix qui étaient en poste sur les cantons et traitaient des petits litiges locaux, il

y a toujours eu une recherche d'une certaine humanisation qui risque de disparaître avec la rareté des juridictions” La vraie question est **“AVONS NOUS ENVIE QU'IL Y AIT UNE JUSTICE EFFICACE AU SERVICE DES HOMMES POUR DEFENDRE LES VALEURS DE NOTRE SOCIETE ?”** ou **“SOMMES NOUS ENTRAIN DE CONSIDERER QUE DESORMAIS C'EST CHACUN POUR SOI”** auquel cas ce n'est plus la peine de se préoccuper de la justice qu'elle soit de première instance ou autre

Aujourd'hui, nous observons que les dispositifs de maintien de la justice de première instance sont inefficaces. D'ailleurs, il est évident que certains n'ont pas envie de cette proximité parce qu'elle oblige à quitter les grandes villes pour aller vers les petites communes voir les bourgs où l'on risque de s'enterrer. Force est de constater que la France rurale n'est pas très appréciée, on s'y ennueie, on n'est pas reconnu, il n'y a pas d'activité Certaines juridictions étaient déjà désertées avant d'être fermées parce que les magistrats ne voulaient pas y aller, d'ailleurs il en est de même pour les audiences foraines que l'on a essayé de mettre en place. Il est vrai que le manque de moyens humains n'est pas fait pour encourager cette justice de proximité.

Si nous restions dans l'évolution qui a été initiée par la refonte de la carte judiciaire, il faudrait alors réunir les contentieux de première instance dans une juridiction unique car nous doutons qu'un gouvernement, fût-il socialiste, déploie et recrée des juridictions de proximité comme il en existait avant 2008 notamment en Seine-Maritime pour prendre un seul exemple :

- les TI d'Yvetot (en plein Pays de Caux à mi-chemin entre le Havre et Rouen les deux principales villes du département dont les agglos regroupent à elles seules la moitié de la population), de Neufchâtel en Bray (est du département, rural) et d'Elbeuf (agglomération d'environ 50.000 habitants) ne devraient-ils être pas rétablis.

Compte rendu du groupe de travail sur les juridictions du 21^{ème} siècle

Les audiences foraines ou les chambres détachées embarrasseraient magistrats et agents du greffe qui rechignent à se déplacer sans compter que cela occasionne - ou occasionnerait - beaucoup de formalités et de moyens.

L'organisation administrative de la justice de première instance ne peut qu'être améliorée. Le ministère de la justice a voulu copier la réforme des hôpitaux en créant des formes de pôles pour permettre une meilleure gestion des contentieux et une spécialisation. Elle a donc fait le choix de recentrer le juge sur ses missions de dire le droit. Pour autant, elle n'a jamais voulu réfléchir sur la gouvernance au sein des juridictions. Le ministère étant dirigé par des magistrats, pour des magistrats, il était évident pour eux qu'ils ont tout le savoir être et savoir faire pour diriger une juridiction. Sauf que si le ministère poussait au fond son raisonnement la gestion devrait se faire par du personnel administratif de catégorie A et A++ plus en fonction de la taille et devrait être déconnectée des fonctions judiciaires. A tout vouloir faire, on ne fait rien correctement. L'indépendance des magistrats ne doit pas être un paravent qui cache une forêt épineuse.

Pour notre organisation syndicale il est inadmissible que le recentrage du juge se fasse au profit de transferts de charges vers d'autres professionnels qui ne seront bien évidemment pas des fonctionnaires de greffe mais des officiers publics qu'il faudra rémunérer. Le service public régalien de la justice sera donc donné en pâture à des tarificateurs d'actes. A l'heure actuelle où le salaire moyen tourne autour de 1500 euros quel citoyen aura le moyen d'accéder à la justice sans faire de prêt à la consommation. Ah il est vrai que les magistrats verront leurs charges de travail diminuer mais le citoyen qui lui doit être au cœur de nos préoccupations quel sera son intérêt ? Aucun.

Quel est le cœur de métier du magistrat : dire le droit ou faire de la gestion ?

Depuis une dizaine d'années, on constate un poids de plus en plus important d'associations gravitant autour des palais tels

que associations de victimes, etc... qui bénéficient de multiples budgets tant état que collectivités locales et nous constatons au final que le citoyen ne s'y retrouve pas plus dans sa lisibilité face à l'institution judiciaire. Notre organisation syndicale souhaite que ces différents budgets soient dévolus aux recrutements de fonctionnaires à statut pérenne qui effectueraient ces tâches, qui sont des missions de service public.

En outre, nous avons vu apparaître les juges de proximité, lieu de recalage de magistrats, fonctionnaires et avocats à la retraite à qui on demande de faire la potiche en audience correctionnelle et auxquels on a conféré des pouvoirs excessifs de juge en dernier ressort eu égard à leur compétence. Toutes leurs vacations pourraient servir dans le recrutement de fonctionnaires chargés des missions de médiation. La notion de proximité qu'on leur a dévolu lors de leur installation et qu'on pouvait estimer celle d'une justice proche du justiciable n'a pas porté les fruits espérés. Seuls les magistrats mais surtout pas le greffe se sont vus déchargés d'une partie de leur activité dans les TI. Le greffe a dû gérer les incompetents.

II) La création d'un tribunal de première instance

Nous sommes opposés à cette création laquelle impliquerait une nouvelle carte judiciaire. Cette mise en place ne pouvant se faire à juridiction constante. De nombreux départements sont encore dotés de 2 voir 3 TGI. Un TPI impliquerait un seul TGI et par déduction des chambres détachées pour le reste. On peut imaginer largement la volonté du ministère d'organiser un parquet unique. La conséquence est qu'aucune garantie statutaire ne sera offerte aux fonctionnaires en la matière.

En terme d'avantage, pour le justiciable, on estime qu'il n'aurait aucun dans la mesure où la lisibilité des contentieux et structures ne seraient pas loisible.

Pour le fonctionnaire, il est clair qu'il deviendra un pion pour son administration laquelle aujourd'hui recourt déjà aux délégations même en ne respectant pas les temps. Il est évident que par ce biais, l'administration aura vocation à pallier

Compte rendu du groupe de travail sur les juridictions du 21^{ème} siècle

le manque d'effectif et pourvoir par ce système les postes vacants. Cela s'apparente à une gestion à la petite semaine comme nous a habitué le ministère depuis des années au lieu d'avoir une vision à longue échéance.

Les partenaires judiciaires, quant à eux, bénéficieraient d'un seul interlocuteur mais saura t il intervenir de suite pour résoudre ou répondre aux questions ?

III) Notre proposition

Le Guichet unique de greffe :

La notion d'accessibilité ne doit pas s'entendre uniquement sur un critère kilométrique, elle doit s'envisager plus largement et répondre à d'autres impératifs notamment :

- être à l'écoute du justiciable
- rendre des décisions dans des délais rapprochés

Il convient d'envisager deux hypothèses :

A) Au sein d'une même structure qui comprend un tribunal de grande instance et un tribunal d'instance :

Pour que le GUG puisse jouer un rôle majeur et devenir l'interface entre les services internes et les usagers, il convient de redéfinir son périmètre d'activité :

De manière non exhaustive, il est possible de déterminer ses fonctions :

- être un lieu privilégié pour assurer l'accueil, l'information et l'orientation des justiciables,
- procéder à l'enregistrement de certains actes introductifs d'instance,
- remise de formulaire pour la constitution d'un dossier d'aide juridictionnelle, pour le dépôt d'une requête,
- délivrance de copie de jugement,

- dépôt de plainte pour les infractions de moindre importance,
- renseigner sur l'état d'avancement d'un dossier,
- enregistrement des voies de recours : appel d'un jugement opposition, remise du formulaire qui indique les délais et les modalités des voies de recours,
- délivrer des certificats de non recours.

Pour en faire une véritable place forte au sein de la juridiction, le guichet unique de greffe ne peut se concevoir que si le personnel affecté est suffisamment armé et polyvalent.

Cette polyvalence doit se traduire par un parcours professionnel riche et varié. Les greffiers auront exercé leurs activités dans des services pénales et civils. Cette expérience à elle seule ne suffit pas, elle doit nécessairement s'accompagner d'une formation spécifique organisée au sein de l'école nationale des Greffe. Cette formation d'une durée de trois à six mois s'articulera autour de deux axes majeurs. Elle comprendra tout d'abord une formation théorique dispensée à l'école qui comprendra plusieurs modules :

- accueil, écoute et information du public,
- maîtrise des différentes procédures civiles et pénales,
- maîtrise des logiciels informatiques,
- maîtrise du processus de dématérialisation des procédures.

Pour parfaire la formation, celle-ci doit ensuite être complétée par des stages au sein des différentes juridictions.

Cependant, il est nécessaire de délimiter le périmètre d'activité du GUC afin d'éviter tout encombrement et paralysie.

On peut retirer de son champ de compétence les procédures qui présentent un caractère d'urgence, qui doivent

Compte rendu du groupe de travail sur les juridictions du 21^{ème} siècle

être directement traitées par le service compétent. Il s'agit notamment :

- des référés,
- des assignations à jour fixe,
- des ordonnances sur requête,
- le contentieux des mineurs, l'assistance éducative, notamment les mesures de placement, et le traitement pénal qui suppose une réponse appropriée et contemporaine,
- en matière pénale, la constitution de partie civile doit être directement gérée par les cabinets d'instruction ainsi que tous les actes qui concernent l'instruction : demande de mise en liberté, référé détention, demande d'audition, appel d'une décision,
- les procédures avec représentation obligatoire, la nature du contentieux suppose que le justiciable est accompagné et représenté dans tous les actes de la procédure par son Conseil.

Cette liste n'est bien sûr pas exhaustive, elle doit s'enrichir.

B) Le Guichet unique de greffe dans une perspective de redéploiement en vue d'améliorer l'accès à la justice

La réforme de la carte judiciaire mise en œuvre en 2008 a sacrifié l'avantage d'une justice proche du justiciable : elle a en effet entraîné la suppression de 23 tribunaux de grande instance et 178 tribunaux d'instance, ce qui éloigne encore davantage les usagers du service public de la justice.

En vue de faciliter l'accès à la justice sur l'ensemble d'un ressort, il convient de disposer de lieux d'accueil facilement accessibles aux usagers afin qu'ils puissent accomplir toutes les formalités.

La justice ne doit pas être un sanctuaire, elle doit au contraire s'ouvrir au citoyen. Ce critère de proximité doit être au

cœur de la réflexion et de l'ensemble des dispositifs à mettre en œuvre.

Toutefois, une meilleure redistribution sur le territoire afin d'être plus proche du citoyen ne doit pas s'envisager uniquement sur un critère kilométrique mais elle doit être avant tout une justice de qualité au service du justiciable.

Sur le même schéma du Guichet unique de Greffe au sein du tribunal d'instance et du tribunal de grande instance, cette antenne locale aura les mêmes fonctions et sera rattachée selon le contentieux soit au tribunal d'instance soit au tribunal de grande instance le plus proche.

En dépit des ressemblances, il est à préciser que son rôle s'enrichira d'une nouvelle fonction : véritable point d'entrée dans la justice, elle aura pour mission essentielle d'assurer la réception des actes introductifs d'instance, l'enregistrement des voies de recours et d'organiser l'acheminement des pièces vers la juridiction compétente.

Cet acheminement se fera essentiellement par la voie de la dématérialisation qui sera le principal mode opératoire.

Cette antenne dite locale doit travailler en étroite collaboration avec les juridictions du ressort et être dotée d'un réseau informatique performant pour assurer les échanges.

La gestion quotidienne de cette nouvelle structure, qu'elle soit autonome ou implantée au sein d'un tribunal d'instance ou d'un tribunal de grande instance, est assurée par un greffier accompagné d'une équipe sous son autorité. Sa composition reposera sur plusieurs critères notamment la taille de la juridiction et les caractéristiques de la population.

C) Le principe de la compétence universelle

Compte rendu du groupe de travail sur les juridictions du 21^{ème} siècle

Tout usager du service public de la justice doit pouvoir accomplir tout acte introductif d'instance ou exercer une voie de recours contre une décision dans toutes les structures juridictionnelles présentes dans le ressort. A charge pour la structure saisie d'acheminer le dossier à la juridiction compétente.

Si ce principe participe à améliorer l'accès à la justice, il conviendra de modifier les dispositifs législatifs et réglementaires. A titre d'exemple, l'appel ne sera pas forcément porté devant la juridiction qui a prononcé la décision, il pourra être enregistré dans toute autre structure juridictionnelle déterminée.

L'organisation des juridictions :

Pour améliorer l'accès à la justice, notre réflexion s'est portée sur la refonte totale de l'organisation et de la gestion des juridictions de première instance.

Deux idées maîtresses comme principe directeur :

- regrouper les contentieux de même nature pour former des pôles de compétences,
- envisager la répartition des compétences entre le tribunal de grande instance et le tribunal d'instance basée sur le critère de la proximité.

A) Identifier, recenser et regrouper les contentieux de mêmes nature pour former des pôles de compétence :

Toute notre réflexion nous conduit à maintenir les structures préexistantes, à savoir le tribunal d'instance et le tribunal de grande instance mais avec une refonte totale des attributions entre le tribunal de grande instance et le tribunal d'instance.

Regroupement des activités en pôle :

- pôle social :

tribunal des affaires de sécurité sociale
Conseil de prud'homme

- pôle famille :
 - Juge aux Affaires familiales
 - Tutelle majeur, tutelle mineur
- pôle mineur :
 - Assistance éducative, juridiction pénale
- pôle pénal :
 - Service de l'audience pénale
 - Comparution sur reconnaissance préalable de culpabilité
 - tribunal de police
 - tribunal correctionnel
 - cour d'assise
 - instruction
 - juge des libertés et de la détention
- pôle exécution :
 - application des peines
 - exécution des peines
 - exécution des mandats d'arrêt
 - BEX
- pôle civil :
 - injonction de faire/payer
 - ensemble des procédures civiles
- pôle économique
 - Surendettement
 - Saisies rémunérations
 - Procédures collectives
 - Régie

Un nouvel organigramme dans la gestion du service public de la justice :

Dans chaque pôle, la gestion des services du greffe sera assurée par un greffier en chef.

Compte rendu du groupe de travail sur les juridictions du 21^{ème} siècle

Cette promotion se fera par la prise en considération de plusieurs éléments notamment :

- état de service
- formations accomplies au cours de la carrière professionnelle
- mobilité géographique.

Quant à la direction des greffes et la gestion des tribunaux, le Directeur des Greffes assurera une double fonction, il administrera l'ensemble des greffes, épaulé dans ses tâches par des chefs de service et il aura une compétence exclusive dans la gestion de la structure. Il ne devra plus composé avec le président du Tribunal de Grande Instance et le Procureur de la République. Il sera issu du concours des attachés des administrations centrales.

B) La répartition des compétences entre le tribunal de grande instance et tribunal d'instance : le critère de la proximité.

La répartition des pôles se fera sur le mode suivant :

Ce n'est plus le critère traditionnel du taux de ressort qui délimitera la compétence du tribunal de grande instance et le tribunal d'instance mais le critère de proximité.

En effet, le tribunal d'instance a pour trait original d'être une juridiction de proximité, d'accès facile au justiciable et d'être une juridiction à juge unique. Sa compétence se limitera au contentieux dit de proximité il lui sera ainsi dévolu :

- le pôle civil
- le pôle famille
- le pôle mineur

Quant au tribunal de grande instance : il sera compétent pour connaître des contentieux plus complexes qui impliquent que les décisions soient prises collégalement :

- le pôle social
- le pôle pénal
- le pôle exécution
- le pôle économique

Cette nouvelle organisation pour notre organisation syndicale s'accompagnera par des adaptations telles que :

- **la suppression du juge proximité** : la loi du 9 septembre 2002 avait institué une nouvelle juridiction appelée juridiction de proximité qui se veut plus accessible et moins solennelle. Cette nouvelle juridiction a fait l'objet de nombreuses controverses et il apparaît préférable de l'intégrer dans le contentieux de l'instance.
- **l'avenir du tribunal de commerce** : plus difficile est la question de la suppression des tribunaux commerce, celle-ci appelle deux observations :
 - D'une part, les greffiers des TC sont titulaires de leur charge. En cas de suppression, l'état devra les indemniser. Compte tenu des contraintes budgétaires actuelles, il n'est pas certain que le garde des sceaux prendra cette orientation,
 - D'autre part, la suppression et le transfert du contentieux des TC aux TGI conduira à un engorgement des juridictions qui ne seront pas en mesure d'y faire face tant sur le plan des structures d'accueil que sur le plan des moyens humains.

D'autres voies ont été envisagées et consacrées par le législateur, à savoir la suppression des petits tribunaux de commerce pour ne laisser subsister que les tribunaux qui ont une activité importante.

- **La suppression du bureau de conciliation dans l'organisation de l'instance prud'homale** : concernant le conseil de prud'homme il n'y a plus lieu de maintenir l'activité du bureau de conciliation, dès lors la juridiction de jugement sera directement saisie pour connaître le litige, elle pourra toujours tenter de concilier les parties.
- l'intégration du tribunal des affaires de sécurité sociale au sein du pôle social.

- **La fonctionnarisation du métier d'avocat à l'image de l'internat en médecine** : Parmi les différents acteurs de la vie juridique il y a lieu de retenir notre attention sur la profession d'avocat et d'envisager une réforme de la profession. Une fois qu'il a prêté serment, pour parfaire sa profession, à l'image de l'internat en médecine, l'avocat sera un fonctionnaire de l'état pendant trois ans. A l'issue des trois ans, il pourra soit choisir de continuer dans la fonction publique ou soit exercer en profession libérale.

Toutefois ces adaptations ne sont pas limitées, elles peuvent concerner d'autres contentieux.

Concernant les personnels de greffe

La création de deux filières catégorie A :

- **Filière administrative** pour des postes de A qui vont du directeur de greffe, aux postes de SAR, en centrales..
- **Filière juridictionnelle** : C'est une demande portée depuis de nombreuses années par notre organisation syndicale et qui reflète la volonté de la profession. A la rentrée nous avons remis au Garde des Sceaux les 2500 pétitions signées de nos collègues soutenant notre demande. En permettant ainsi, cette avancée sous statut particulier, le ministère donnerait un signe fort de reconnaissance de la profession.

La création d'une catégorie A judiciaire : L'une des principales critiques adressées par les greffiers est l'absence de perspectives de carrière prévues pour eux, alors que leur niveau de recrutement est tel, qu'ils pourraient souvent obtenir un poste dans la fonction publique plus élevé au sein d'un autre ministère ou d'une autre direction au sein du même ministère. Pourtant attachés à leur métier, les greffiers n'ont pas d'autres choix que celui de passer d'autres concours, notamment celui de greffier en chef, c'est-à-dire changer totalement leur orientation professionnelle (voir rapport des IRA de Lille).

La création de ce corps de catégorie A judiciaire répondrait donc tout à la fois à une attente des greffiers et à un besoin au sein des juridictions. Les greffiers pourraient ainsi intégrer directement ce nouveau corps de catégorie A judiciaire et devenir des proches collaborateurs aux connaissances juridiques précieuses pour les greffiers en chef et magistrats. Il apparaît nécessaire dans cette même optique que cette évolution de carrière soit pérennisée, par la mise en place d'une "passerelle" pour permettre aux nouveaux greffiers ou aux greffiers du 2nd grade d'accéder à tout autant au corps de catégorie A judiciaire. Cela permet l'évolution de carrière des nouveaux greffiers. Le syndicat des greffiers de France Force Ouvrière ne veut aucune discrimination entre nos collègues et pour cela prône la catégorie A pour l'intégralité de notre profession.

Nos propositions

N°1 : Le Tribunal de Première Instance / Les cours d'appels

Nous sommes **pour des pôles** non pour la création de nouvelles juridictions. La création de ces dernières n'apporteraient rien en termes de lisibilité pour le justiciable au contraire.

Par ailleurs quid de la gouvernance de ces pôles ? Le but n'est pas de fournir une armée mexicaine au sein des juridictions avec des chefs et des chefaillons.

Le but est de donner au citoyen une meilleure lisibilité avec des dénominations parlantes dans le jargon courant de l'utilisateur

N°2 : Pour un élargissement de la Première instance à un GUG

Nous sommes **favorables à la mise en place d'un GUG** au sein des juridictions. Le principe est d'y mettre uniquement des personnels de greffes. Si les associations, et barreaux veulent y avoir leur place, à eux de mettre le personnel de leur choix pour les représenter. Nous ne sommes pas là pour faire leur service après vente.

Compte rendu du groupe de travail sur les juridictions du 21^{ème} siècle

Il faut pour cela que le ministère fasse de sérieux progrès en terme informatiques car nos justiciables sont souvent plus perfectionnés que nous en la matière.

N°3 : La compétence universelle

Nous sommes favorables à ce qu'un justiciable puisse **déposer sa demande dans n'importe quel lieu de justice**. Il est grand temps que nous soyons plus lisibles sur notre mode de saisine et donc nous privilégions le mode de saisine unique.

N°4 : La médiation pour éviter le contentieux

Nous n'y sommes **pas contre si le but final n'est pas de donner du travail à de nombreux avocats sans dossiers**. Le but d'un ministère régalien n'est pas de départir de ses missions au profit d'auxiliaires de justice qui faute d'avoir réglementé depuis longtemps leur nombre d'entrée se trouve face à une inflation de confrères sans travail.

N°6: Architecture statutaire

Nous ne sommes **pas favorables à l'affectation sur une même ville d'un fonctionnaire**. Nous craignons que celui-ci soit en fonction de ses amitiés ou inimitiés avec le directeur de greffe envoyer dans tel ou tel pôle du jour au lendemain. Nous n'avons aucune garantie sur le fait qu'n étant sur la ville, un turn over pour pallier les effectifs à tel ou tel endroit ne sera pas demandé aux collègues et ce sans aucune reconnaissance statutaire et indemnitaire derrière.

N°7 : Recentrer le juge sur sa mission de juger

Le **juge crée le droit et ne pas être celui qui gouverne seul la juridiction**. Il doit être déconnecté de cette notion de gestion afin de rendre sa mission de juger. Son indépendance ne doit pas être un paravent. Il doit être mis fin au système de la dyarchie. L'ensemble des services de l'état ne fonctionne pas sous la forme de la dichotomie. Elle n'est l'œuvre que d'un corporatisme.

Pour le SDGF/FO, le juge doit rester sur sa mission intellectuelle de juger. La juridiction doit être administrée par un administrateur civil/ un greffier en chef aux compétences revues. Les questions communes seront traitées dans un organe collégial décisionnel sous la forme d'un conseil d'administration ou chaque corps aura une représentation légale.

Une instance devra être créée en cas de litige

N°8 : Les délégations possibles aux greffes

Groupe de travail de DELMAS-GOYON

N°9 : La suppression des assistants de justice

Nous sommes **contre la suppression de ses emplois précaires**, qui certes aident les magistrats mais certainement pas le greffe. Et qui ne sont pas quelque chose qui s'inscrit dans la durée.

Nous ne cautionnons le fait

N°10 : Administration des Juridictions

N°11 : Renouer le dialogue social

N°12 Suppression du bureau de conciliation au CPH

Le CPH pourrait **être inclus dans le pôle social qui comprendrait le Tas et le CPH.**

La Judiciarisation de cette procédure est inéluctable au regard de la masse de contentieux sans cesse croissante et le Greffier doit y prendre toute sa place.

La conciliation, allongeant les délais de procédure et très souvent inefficace (dans 90% des cas...), serait donc supprimée et ce d'autant que sa mise en place alourdit également le travail du greffe. Nous sommes favorables dans cette optique à une mise en état réalisée par les greffiers avec un recours possible devant le conseiller rapporteur. Cette phase permettrait de faire respecter les principes du contradictoire comme notamment les échanges de pièces et ainsi éviter des renvois trop souvent dilatoires et s'imputant de fait sur les délais de jugement.

Compte rendu du groupe de travail sur les juridictions du 21^{ème} siècle

Le Greffier trouvera également sa place dans une aide à la rédaction reconnue permettant de tenir les dates de délibérés et de limiter ainsi les prorogations.

Les greffiers comme les conseillers, outre celles dispensées par les organismes de formation syndicales, bénéficieraient de formations obligatoires tant à l'ENM qu'à l'ENG. Il est inconcevable que les conseillers ignorent le fonctionnement des greffes.

A travers ces mesures, le justiciable pourrait non seulement voir son affaire jugée dans un délai raisonnable mais aussi y gagner en terme de lisibilité juridique.

N°13 Le tribunal de commerce

Nous demandons son intégration dans un pôle

N°14 La suppression des juges de proximité

N°15 La professionnalisation de la profession d'avocat

N°16: Aide juridictionnelle

N°17 : Refus de la protection juridique universelle

N° 18 Le développement de outil informatique

N° 19 La formation, le rôle de l'Ecole

CFDT

**observations concernant les rapports
JURIDICTIONS et JUGE
du XXI^e SIECLE**

La CFDT a déposé une première contribution au printemps, et ne reviendra donc pas sur tous les points précédemment abordés. Cependant elle souhaite préciser sa position notamment sur les préconisations du rapport concernant les **missions et statuts** des fonctionnaires des greffes.

Elle rappelle seulement en introduction les objectifs qui ont guidés sa réflexion au sein de ce groupe :

- La mise en place d'une réforme visant à améliorer la qualité du service public rendu, visant à simplifier les procédures et à rendre plus lisible l'organisation judiciaire
- La réorganisation des juridictions au regard de la charge de travail inégalement répartie et supportée par les fonctionnaires des juridictions les plus saturées (inégalités devant la charge de travail). Ces inégalités résultent très directement de l'évolution de la société, du déplacement des populations et des secteurs économiques
- La protection maximale des fonctionnaires et des magistrats
- Le recentrage du juge sur ses missions et la véritable place qu'il doit occuper dans l'institution judiciaire ;
- La place et les missions des fonctionnaires des greffes impliquant IMPERATIVEMENT la revalorisation de leurs statuts
- L'amélioration de l'emploi dans les services judiciaires.

La CFDT rappelle de manière forte que toute réforme devra être accompagnée de la création des EMPLOIS nécessaires à son application et d'une INDISPENSABLE REVALORISATION STATUTAIRE pour toute l'architecture statutaire des métiers de greffe.

A) L'OFFICE DU JUGE DU 21^{ème} SIECLE, ses périmètres d'intervention, l'organisation du travail du magistrat et son assistance, les propositions statutaires:

I) Les périmètres d'intervention, les missions des magistrats et des fonctionnaires des greffes :

La CFDT s'est positionnée contre une déjudiciarisation massive du contentieux, notamment hors service public, mais ne s'est pas opposée aux préconisations limitées du groupe de travail.

**observations concernant les rapports
JURIDICTIONS et JUGE
du XXI° SIECLE**

La CFDT est en accord avec les propositions du groupe de travail de créer un corps de greffier juridictionnel, abondé par le corps actuel des greffiers (proposition 45) **à condition qu'il soit abondé par la totalité du corps actuel des greffiers.**

La CFDT est en accord avec les propositions du groupe de travail de renforcer les compétences actuelles (GARM) et de confier de nouvelles missions aux greffiers juridictionnels (accord pour le transfert des missions prévues dans le rapport, en matière civile et en matière pénale), **à condition :**

que les besoins en effectifs pour accomplir ces nouvelles missions et les missions d'assistance renforcées souvent actuellement délaissées faute de moyens humains, soient évalués et que les postes nécessaires soient créés.

Que ce corps de greffier juridictionnel soit positionné sur une grille statutaire prenant en compte les qualifications et formations requises. (Catégorie A).

Concernant les nouvelles missions attribuées au greffier juridictionnel, la CFDT s'est prononcée pour l'attribution d'une compétence propre et non pour une délégation au coup par coup confiée en fonction des besoins du service ou du magistrat.

Elle a soutenu la proposition 51 qui prévoit un recours possible devant le juge à l'encontre de toute décision de nature juridictionnelle prises par le greffier (proposition 51)

En tout état de cause, le transfert des missions ne s'effectuera que concomitamment à la revalorisation statutaire que nous appelons de nos vœux.

Nous reprenons à notre compte l'adage selon lequel, "pas d'intérêt pas d'action", et nous le traduisons par la formule: "Pas d'intéressement, pas de transfert de missions"!

A défaut, la CFDT s'engagera, avec d'autres à n'en pas douter, dans une opposition franche à la réforme que porterait le ministère de la justice.

Déclinaison des missions :

La CFDT est en accord avec les préconisations du groupe de travail:

- rationalisant l'intervention du magistrat (retrait de certaines commissions administratives)
- déjudiciarisant les PACS et les rectifications d'état civil au profit des communes vers les Conseils généraux pour le développement des MASP, domaine du contentieux de l'aide sociale en concertation avec le Conseil supérieur de la fonction publique territoriale, les collectivités territoriales et leurs représentants (élus et représentants des personnels)
- rationalisant, sans déjudiciarisation, le traitement de certaines procédures civiles (en matière de surendettement, de tutelles majeurs et mineurs).

observations concernant les rapports JURIDICTIONS et JUGE du XXI° SIECLE

- favorisant le règlement amiable des différends, renforçant la participation des parties et de leurs conseils au déroulement des procédures (médiateur familial, création d'un diplôme d'Etat, plateforme de règlement en ligne, favorisant la présence d'avocat)
- revalorisant l'indemnisation de l'avocat en cas d'accord mettant fin au litige;
- créant un acte de procédure d'avocat donnant à leurs accords force juridique
- limitant la portée de l'appel (non admission de moyens nouveaux pour le défendeur non comparant en première instance qui ne justifie pas d'un motif légitime...); autorisation possible de la formation de recours, sinon irrecevabilité.
- transférant la compétence en matière gracieuse déclinée dans la proposition 48 et celles déclinées dans la proposition 50.
- instaurant à la charge des assureurs de protection juridique, un versement compensatoire: néanmoins, la CFDT souhaite toujours que l'on aille plus loin sur l'obligation de protection juridique universelle, pour un coût limité et mise en place d'un crédit d'impôt pour rembourser les cotisations versées par les personnes actuellement éligibles à l'aide juridictionnelle.
- redonnant de la cohérence et une vision globale à tous les magistrats sur les orientations de la juridiction en matière pénale et civile.

Des missions nouvelles pour les greffiers, en faveur du service rendu au citoyen:

La CFDT est favorable aux missions nouvelles dévolues aux greffiers en ce qu'elles permettront de combler des vides ou d'améliorer les délais de traitement des procédures par l'allègement des tâches des magistrats. Il s'agit pour la CFDT d'améliorer le service rendu aux citoyens.

Aussi nous sommes favorables aux préconisations du rapport:

- donnant au greffier juridictionnel une compétence générale propre pour l'homologation en matière gracieuse (proposition 47) et pour le prononcé du divorce par consentement mutuel. (Proposition 49)
- affectant au greffier la mise en état en matière civile et sociale
- attribuant des missions nouvelles pour l'exécution des décisions civiles
- permettant au greffier du pénal de procéder au suivi des enquêtes sous le contrôle du procureur de la République

La CFDT ne s'est pas opposée au transfert au greffier juridictionnel des actuelles compétences propres du greffier en chef dans le domaine para juridictionnel et a validé l'attribution au greffier en chef de la présidence du BAJ et la taxation des mémoires et frais de justice (proposition 52 et 53) et ne pense pas que cette proposition nuise à la spécificité du corps des greffiers en chef, bien au contraire.

Notre organisation syndicale est cependant très dubitative sur la faiblesse des propositions des 2 groupes de travail quant à l'analyse et la définition de propositions en matière pénale, un autre groupe de travail (M. NADAL) étant en charge de cette évocation. Pourtant

observations concernant les rapports JURIDICTIONS et JUGE du XXI° SIECLE

sur cette question, le groupe aurait eu toute légitimité à faire ses propres propositions, en cohérence avec celles qu'il aura portées.

La CFDT s'oppose en revanche :

- au renforcement du principe d'opportunité des poursuites et au renoncement à la systématisation de la réponse pénale. En effet, la CFDT estime devoir prôner le principe de LEGALITE des poursuites, car chaque fois qu'une infraction semble constituée, il faut qu'une réponse y soit apportée. A défaut, c'est l'accès à la justice qui serait mis en péril, certaines plaintes étant suivies d'effet, d'autres non... le sentiment d'écœurement des victimes se développerait, et ce mécontentement ferait le lit sur lequel s'appuieraient encore les extrêmes...

Toutes les propositions de la CFDT n'ont hélas pas été entendues :

La CFDT a préconisé la simplification des actes de saisine. Elle regrette que le groupe de travail n'ait pas avancé de propositions sur cette question.

La CFDT s'est positionnée pour la suppression des juges de proximité, des délégués du procureur et des assistants de justice.

Elle estime qu'il fait partie des missions du greffier (GARM) d'assister le juge et de participer à la rédaction et à la recherche juridique. L'assistant de justice a été « inventé » pour pallier le manque de greffiers.

Les juges de proximités sont souvent mal formés et mal encadrés. Ce ne sont pas des emplois pérennes qui de surcroît engendrent un certain coût pour l'administration (paiement à la vacation, défraiment). Pour la CFDT, le greffier juridictionnel, pourrait être formé aux missions rendues actuellement par les délégués du Procureur sans les inconvénients cités.

- La CFDT n'a pas été entendue dans sa proposition de confier au greffier juridictionnel les missions de conciliateur dans le cadre judiciaire.

- La CFDT revendique l'attribution au greffier juridictionnel d'autres missions notamment celle d'exécution des décisions en matière civile.

- La CFDT revendique l'attribution de l'ensemble des tâches de gestion actuellement attribuées aux magistrats, aux fonctionnaires des greffes et singulièrement aux greffiers en chef. En attribuant aux magistrats la responsabilité de la gestion, le pouvoir politique nous semble avoir directement porté atteinte au principe constitutionnel de séparation des pouvoirs entre l'exécutif et le judiciaire. L'indépendance des juges ne repose en aucune manière sur la maîtrise de la gestion des juridictions. En revanche, les juges doivent se recentrer sur les orientations de la juridiction (en matière pénale et civile...) dans le cadre d'une nouvelle gouvernance associant pour la définition de ces orientations, tous les métiers de greffe, tous les magistrats, dans le cadre de réunions en amont permettant de recueillir les observations de tous les services afin d'adapter au plus juste les orientations en cohérence avec les moyens des services.

- La CFDT revendique une véritable reconnaissance des spécificités des missions des adjoints administratifs au sein de la direction des services judiciaires et la création d'un corps de B Type dans la filière juridictionnelle (secrétaire juridictionnel sur la grille des SA) pour permettre la reconnaissance de compétences juridique.

observations concernant les rapports JURIDICTIONS et JUGE du XXI° SIECLE

- Pour les Greffiers en Chef, se rapporter à nos propositions antérieures et l'application d'une architecture indiciaria nouvelle très sensiblement améliorée.

II) Les statuts

la CFDT préconise :

*** Une réforme globale qui passe par la création de 3 filières :**

- Filière administrative
- filière juridictionnelle
- Et filière technique

*Une réforme globale qui passe par le comblement des vides statutaires :

Les créations proposées :

Dans la filière technique :

Création d'un B technique (technicien des services judiciaires –niveau régional) pour permettre l'avancement des adjoints techniques dans le corps des B;

Création d'un A technique (directeur technique des services judiciaires— niveau inter régional et/ou national) pour permettre l'avancement des B technique en A technique

Dans la filière administrative :

Création de postes de A (attachés– niveau ressort TGI– régional SAR et niveau inter régional et national) pour permettre l'avancement des secrétaires administratifs.

Dans la filière juridictionnelle:

- passage du corps **des greffiers en chef** dans un corps revalorisé, (A+) notamment en fonction de missions d'ingénierie de la gestion et de l'organisation. Missions nouvelles ou mieux reconnues dans le cadre d'une spécificité du milieu professionnel. Il s'agit par ce biais, de revaloriser et de redonner confiance à ceux exerçant un métier qui a perdu toute attractivité.

- Passage du corps **des greffiers** dans un corps de catégorie A (grille des attachés, des DIP de l'AP...); Il s'agit d'une légitime reconnaissance du niveau de recrutement exigé, des

observations concernant les rapports JURIDICTIONS et JUGE du XXI^e SIECLE

diplômes obtenus, de la durée de la scolarité et de la compétence acquise dans le cadre des nouvelles attributions.

- Création d'un corps de « **secrétaire juridictionnel** » ou « **secrétaire de justice** » en catégorie B type, (grille du NES) pour transférer de nombreux adjoints administratifs (cat. C échelle 5 et 6). Actuellement, dans les juridictions, nombre d'adjoints administratifs exécutent des missions, qui sans être des missions dévolues statutairement aux greffiers, nécessitent d'avoir des connaissances en procédure et/ou en droit.

Pour que cette spécificité des adjoints administratifs exerçant leur fonction aux services judiciaires soient reconnue, la CFDT demande que les missions sus visées soient listées et soient attribuées à un nouveau corps de fonctionnaire de catégorie B type, (grille du SA) qui pourrait être appelé « secrétaire juridictionnel » ou « secrétaire de justice ».

Ce nouveau corps devra être abondé prioritairement par les adjoints administratifs d'échelle 5 et 6.

Les impératifs statutaires à appliquer:

La CFDT ne partage pas la position d'une organisation syndicale, exprimée au sein des groupes de travail, aux termes de laquelle une simple revalorisation en point d'indice, sans octroi de la catégorie A aux greffiers, suffirait au plan de la revalorisation de ce métier et en termes d'amélioration du pouvoir d'achat.

La CFDT indique que cette posture met à péril la réforme globale de l'ensemble des métiers de greffe. Les statuts, comme la nature, ayant horreur du vide, dans l'hypothèse où les greffiers basculeraient en catégorie A (grille des attachés), les adjoints administratifs faisant fonction, actuellement en échelles 5 et 6, pouvaient basculer en catégorie B (grille des SA) sur des postes à créer de secrétaires juridictionnels. Le fait de ne pas basculer les greffiers en catégorie A, empêcherait de facto, le passage d'une partie des C en secrétaire juridictionnel (B type).

De plus, le passage des greffiers en A entraîne une amélioration et une facilitation pour le déroulement de carrière: en effet, il est plus aisé de changer de grade au sein de la catégorie A (projet CFDT), que d'obtenir un avancement dans le corps des greffiers en chef lorsqu'on est greffier (projet maintenant le greffier en catégorie B).

Par ailleurs, la CFDT maintient qu'actuellement les secrétaires administratifs connaissent une situation indiciare meilleure que les greffiers (comparaison des indices de début de carrière et de fin de carrière).

Si l'on y ajoute, la cohérence d'une revalorisation du statut des greffiers au regard du niveau de recrutement (matières aux concours) au regard du niveau de diplôme prévu en Europe pour ce métier (bachelor), et au regard des 18 mois de scolarité à l'ENG, l'ensemble de ces raisons militent INDUBITABLEMENT pour l'octroi de la catégorie A pour les greffiers.

C'est un moment historique qu'il ne faut pas gâcher.

La CFDT s'en rapporte à l'architecture statutaire d'ensemble qu'elle a pu proposer ces dernières années, qui recueille également l'assentiment d'un grand nombre d'autres organisations syndicales.

**observations concernant les rapports
JURIDICTIONS et JUGE
du XXI° SIECLE**

En conclusion sur cette première partie

La CFDT s'appuie sur les demandes réitérées des personnels qui sont dans l'attente historique de la réalisation de leurs aspirations légitimes.

La CFDT réaffirme qu'elle n'accompagnera ni n'approuvera aucune modification de l'organisation judiciaire, si cette réforme :

N'était recherchée qu'au moyen du prisme économique,

Mettait en péril la proximité et la qualité du Service Public,

Était obscure quant aux échéances et aux procédures,

Ne faisait pas l'objet d'une véritable consultation sur les projets auprès des personnels,

N'était pas accompagnée de moyens matériels, immobiliers, humains et statutaires conséquents.

B) LES JURIDICTIONS DU 21ème siècle, leurs organisations, la justice de première instance, les cours d'appel, le fonctionnement des juridictions, la démocratie interne et la communication, la participation des citoyens :

Tout d'abord, nous souhaitons indiquer que le rapport présenté par le groupe de travail du Premier Président, Didier Marshall, a permis des échanges nourris mis en place dans le respect et l'écoute de tous les membres et intervenants.

Les observations que formule la CFDT reposent sur le respect de l'équilibre d'une balance à 3 plateaux:

Équilibre entre le service à rendre au public (premier plateau), entre les missions et les statuts des personnels de justice (2ème plateau) et la nécessaire organisation des services (3ème plateau).

Si l'un de ces plateaux perdait l'équilibre, ce serait le fonctionnement de la justice qui en pâtirait.

I) La question de l'accès au droit:

La CFDT se félicite que l'accent soit d'abord mis par le groupe de travail sur la question de l'accès au droit.

La CFDT souhaite:

observations concernant les rapports JURIDICTIONS et JUGE du XXI^e SIECLE

- la sensibilisation dès l'école primaire puis au collège et au lycée pour expliquer la place du droit et l'organisation de la justice...
- le renforcement des maisons de justice et du droit (missions et présence de greffiers)
- la mise en place de solutions alternatives au règlement des conflits: dans ce cadre nous pensons que la place de l'avocat, véritable auxiliaire de justice, professionnel du droit, doit être valorisée.
- l'utilisation de mécanisme d'assurance permettant une protection juridique supplémentaire
- la mise en place d'un guichet UNIVERSEL de greffe... de nouvelles technologies de communication pour s'informer sur la procédure et pour recevoir les convocations...
- renforcer la place du barreau dans le traitement en amont des litiges, mais pas dans le cadre des assistants de justice dont nous rejetons le principe.

II) La question de la juridiction de première instance :

La CFDT porte également cet impératif de lisibilité de la justice pour le justiciable. A ce titre, avant même la réforme de la carte judiciaire nous avons toujours milité pour une simplification de l'organisation judiciaire française.

Qu'est ce qui peut justifier aux yeux des justiciables, l'existence de juridictions pénales et civiles différentes, déterminées à travers des seuils de compétence. Il fallait donc des regroupements par pôles, sections ou tribunaux, réunis au sein d'une juridiction de premier degré.

D'autres pays fonctionnent très bien en regroupant au sein d'une même juridiction, le pôle social, le pôle pénal, le pôle civil, le pôle commercial, le pôle administratif...

La CFDT souhaite :

- la juridiction de première instance regroupant la juridiction civile, la juridiction familiale, la juridiction de l'enfance, la juridiction pénale, la juridiction économique et la juridiction sociale. En revanche, la CFDT ne souhaite pas le maintien des attributions du TI à travers la juridiction nouvelle dite de proximité. Il nous semble que la proximité doit affecter l'ensemble des litiges et des contentieux, qu'ils soient civils, pénaux, familiaux, de l'enfance...et qu'une juridiction dite de proximité serait la négation des autres proximités affectant nécessairement les autres pôles juridictionnels.

Nous souhaitons également :

- un regroupement dans une même juridiction sociale des contentieux du travail, de la sécurité sociale et de l'incapacité; pour cette juridiction sociale, nous sommes favorables à l'échevinage qui permet d'apporter une réponse sur le plan du droit tout en intégrant les éclairages nécessaires liés au monde du travail et de la santé. L'échevinage mettra ainsi fin au départage. Cette modification s'accompagnera de la mise en place de l'échevinage en appel, au niveau de la chambre sociale et de la chambre commerciale, ce qui sera considéré comme une évolution favorable.

**observations concernant les rapports
JURIDICTIONS et JUGE
du XXI^e SIECLE**

- l'adéquation de notre organisation judiciaire avec la carte administrative. En revanche, de même qu'il y a des préfectures et des sous-préfectures, s'il paraît pertinent qu'il y ait une juridiction de première instance au niveau départemental, cela ne doit pas empêcher la présence de TPI sur l'ensemble des sites actuels des TGI. En effet, si l'on peut comprendre la nécessité d'une politique pénale départementale, on ne comprendrait pas qu'un seul parquet existe sur l'ensemble du département, de même que l'on ne comprendrait pas que des audiences correctionnelles soient prévues uniquement au chef lieu de département (problème de proximité pour les justiciables et pour les victimes, problèmes de déferrement, de transfert des détenus, de transport des dossiers correctionnels...).
- la mise en place de cours d'appel régionales. En revanche, nous demandons le maintien de chambres régionales détachées, sur les actuels sites des cours d'appel qui seront supprimées. Également, nous maintenons notre demande de création de cours d'appel nouvelles.
- la formation rendue obligatoire pour les magistrats non professionnels, caractère obligatoire venant sanctionner le renouvellement des mandats.
- la fonctionnarisation des greffes de commerce
- le renforcement de la conciliation dans le futur tribunal social (présence des parties et communication des pièces obligatoires)
- l'engagement d'une réflexion avec toutes les organisations syndicales dans l'objectif de voir la pertinence à réduire le nombre de conseiller prud'hommes, et le maintien ou la suppression de certaines sections.
- la mise en place de l'échevinage en cause d'appel

La CFDT n'envisage pas :

- l'attribution de la formation des magistrats non professionnels à l'ENM ou l'ENG, la question de la formation étant souvent traitée par les organisations syndicales au sein des instituts du travail (en tous cas par la CFDT) avec l'intervention très satisfaisante d'universitaires. Nous pensons que les maîtres de conférence de l'ENM et de l'ENG ne seront pas en capacité de satisfaire aux niveaux de formations dispensés excellemment par les instituts du travail. Ce ne saurait être les formateurs universitaires la cause des carences rencontrées chez les magistrats non professionnels.

Toutes les propositions de la CFDT n'ont pas été entendues :

- Sur la taille des juridictions de premier degré, la CFDT aurait souhaité que l'on puisse revoir les ressorts géographique de compétence des actuels TGI pour en agrandir certains trop petits, et en réduire d'autres trop grands. Le ratio tiré de l'activité cumulée des services et du nombre de population dans le ressort, aurait permis d'égaliser la taille des futures juridictions, et d'harmoniser la charges de travail pour les fonctionnaires. Le tout avec des créations d'emplois dans les ressorts agrandis.

- De même, notre proposition de localisation des maisons de services publics n'a pas été reprise par le groupe de travail. Pourtant, des locaux en zones rurales et dans les villes ont été souvent attribués par les collectivités territoriales, sans que ce soit une contrainte budgétaire nouvelle pour la justice.

**observations concernant les rapports
JURIDICTIONS et JUGE
du XXI° SIECLE**

**III) Sur la question des sites judiciaires et de leurs
tailles pertinentes:**

La CFDT souhaite :

- la création d'un observatoire national pour la justice
- le maintien de TOUS les actuels sites judiciaires. La formulation du rapport selon laquelle les fonctionnaires et les magistrats doivent dans le cadre d'une nouvelle organisation recevoir la garantie qu'ils seront affectés dans une ville déterminée, ne saurait nous satisfaire. La CFDT indique très clairement qu'elle s'opposera à toute affectation nouvelle qui viendrait bafouer les arrêtes individuels d'affectation actuellement détenus par les personnels de justice. Pour la nouvelle organisation de la justice, seules les créations de postes doivent venir régler les besoins nouveaux de la nouvelle organisation judiciaire.

La CFDT s'oppose :

- aux critères retenus par le groupe de travail concernant la taille pertinente par TPI dans un département (présence cumulée de 3 juges d'instruction, 2 juges d'instance, 2 JAP, 2 JE...). La CFDT privilégie la révision et le rééquilibrage des ressorts de population actuels affectés à un TPI, avec la création dans ces TPI des localisations d'emplois de magistrats nécessaires (2JI, 2JAP, 2 JE...)

III) Sur la question de la gouvernance

La CFDT souhaite :

- la modification des règles du COJ, tant il est vrai que les assemblées et commissions mises en place ne sont que des instances d'information, désertées par les fonctionnaires et par les magistrats.
- l'instauration d'un conseil de juridiction et d'un conseil départemental de justice

La CFDT s'oppose :

- à la formulation du rapport qui stipule que l'administration des tribunaux de première instance est confiée au président de la juridiction et au procureur de la République, assistés par le directeur de greffe. Nous souhaitons une définition plus claire des rôles. Le président et le procureur définissent les orientations de la juridiction en matière civile et en matière de politique pénale, et le greffier en chef est le seul responsable de la gestion de la juridiction.
- à la composition du conseil de juridiction qui doit aussi prévoir la présence des représentants syndicaux au regard de leur représentativité issue des élections professionnelles.
- à la formulation du rapport qui traite la question de l'avis défavorable de l'assemblée des magistrats du siège et l'obligation pour le président de soumettre un autre projet. Nous souhaitons qu'également cette disposition soit étendue à l'avis de l'assemblée plénière. Il s'agit

**observations concernant les rapports
JURIDICTIONS et JUGE
du XXI° SIECLE**

d'associer le plus possible les fonctionnaires et les magistrats aux projets de la juridiction, chaque projet entraînant des conséquences sur les conditions de travail.

V) Sur la question des cours d'appel

Enfin, la CFDT souhaite :

- la mise en place des cours d'appel au niveau régional. Il s'agit d'une mise en adéquation avec l'organisation administrative de la France. Nous demandons également la création de nouvelles cours d'appel dans les régions qui le nécessitent: ex: région parisienne et PACA
- le maintien des sites actuels des cours d'appel et la mise en place de chambres régionales détachées sur les sites des cours supprimées (proximité).
- l'échevinage en matière sociale et en matière commerciale.
- la mise en place d'un conseil régional de justice, avec la participation cependant des partenaires sociaux.

CONSEIL NATIONAL DES BARREAUX

LES JURIDICTIONS DU XXI^e SIECLE MODERNISATION DE L'ORGANISATION JUDICIAIRE ET ROLE DU JUGE

LES PROPOSITIONS DU CONSEIL NATIONAL DES BARREAUX

La Garde des Sceaux a adressé, le 4 février 2013, deux lettres de mission à deux Premiers Présidents, pour la constitution de deux groupes de travail, l'un présidé par Monsieur DELMAS-GOYON et chargé de réfléchir sur « l'office du juge du XXI^e siècle », le second présidé par Monsieur MARSHALL et chargé de réfléchir aux « juridictions du 21^e siècle ».

Novembre 2013

Conseil national des barreaux (CNB)

Groupe de travail « Juridictions du XXI^e siècle et office du juge » constitué par le Conseil national des barreaux dans le cadre des travaux de la Commission Marshall
Contribution écrite « Propositions du Conseil national des barreaux »
Catherine Glon, membre du bureau, responsable du groupe de travail







TABLE DES MATIERES

LES JURIDICTIONS DU XXIIE SIECLE	1
MODERNISATION DE L'ORGANISATION JUDICIAIRE ET ROLE DU JUGE	1
TABLE DES MATIERES	3
PREAMBULE	5
1) LES THEMATIQUES ABORDEES PAR LES COMMISSIONS DE TRAVAIL DESIGNEES PAR MADAME LA GARDE DES SCEAUX	5
2) LES AVOCATS AUJOURD'HUI : UNE PROFESSION PROPRE A REpondRE A CES OBJECTIFS	5
PROPOS INTRODUCTIFS : L'ENGAGEMENT DES AVOCATS	7
44 PREMIERES PROPOSITIONS DU CONSEIL NATIONAL DES BARREAUX (*)	10
1. L'ACCES FACILITE AUX DROITS EFFECTIFS	10
2. LA RESOLUTION DES CONFLITS PAR LA VOLONTE DES PARTIES	10
3. LA SIMPLIFICATION DU RECOURS AU JUGE QUI DEMEURE GARANT DES DROITS DES PARTIES	11
4. L'AIDE JURIDICTIONNELLE	12
I- LA JUSTICE NEGOCIEE	13
A) LA MEDIATION ET LE ROLE DE L'AVOCAT : L'AVOCAT LEVIER ET MOTEUR DU PROCESSUS	13
1) Renforcement de l'autonomie décisionnelle	14
a) <i>L'information sur le choix du processus</i>	14
b) <i>L'information sur le contexte juridique du différend</i>	14
2) La sécurisation des parties dans le processus	15
a) <i>La sécurisation en cours de processus</i>	15
b) <i>La sécurisation à l'issue du processus</i>	15
3) La formation des avocats à l'assistance des parties en médiation et à la procédure participative	16
B) LES PROCEDURES COLLABORATIVES ET PARTICIPATIVES	17
1) La procédure participative	17
2) L'accès à la procédure participative après la saisine d'un juge ou d'un arbitre	18
3) L'incitation des parties à recourir à la procédure participative en début d'instance	19
4) Le recours à la procédure participative dans le cadre d'une procédure de divorce	19
a) <i>D'une part, le recours à la procédure participative devrait pouvoir être possible après l'introduction d'une requête en divorce.</i>	20
b) <i>D'autre part, les conventions de divorce par consentement mutuel conclues à l'issue d'une procédure participative devraient permettre de déroger au droit commun et permettre au juge de statuer sans comparution des parties.</i>	20
II- LA JUSTICE REORGANISEE ET SIMPLIFIEE	21
A) LA JUSTICE REORGANISEE : LES TRIBUNAUX DE PREMIERE INSTANCE	21
a) <i>Le préalable de la constitutionnalité</i>	21
b) <i>Les TPI, organisation judiciaire de première instance</i>	22
c) <i>La restructuration des juridictions dans le futur</i>	22



B) LA JUSTICE SIMPLIFIEE	24
1) L'unification des modes de saisine	24
a) <i>Le recours à la justice en appliquant le principe juridique de la subsidiarité : /représentation obligatoire/modalités de saisine exigeantes/ médiation préalable obligatoire</i>	25
b) <i>La création du guichet unique / saisine simple / pas de représentation obligatoire / accès sans préalable</i>	26
2) L'unification ou l'harmonisation des procédures	27
3) La dématérialisation des procédures et le recours aux nouvelles technologies	28
4) La visio conférence, un exemple à méditer.	29
a) <i>Les problèmes liés à la technique</i>	29
b) <i>Les droits de la défense à garantir</i>	29
III- LA JUSTICE POUR TOUS : L'ACCES AU DROIT ET L'AIDE JURIDICTIONNELLE	30
A) LE FINANCEMENT DE L'AIDE JURIDIQUE	30
1) La création d'une taxe sur les mutations et actes juridiques	30
a) <i>La perception d'un droit affecté sur des droits d'enregistrement</i>	30
b) <i>La perception d'un droit forfaitaire sur les actes juridiques faisant l'objet d'un dépôt et/ou d'une publicité sans faire l'objet d'un enregistrement</i>	32
c) <i>La perception d'un droit forfaitaire sur les actes juridiques ne faisant pas l'objet de la formalité d'enregistrement, n'étant pas déposés ou publiés</i>	32
2) Les modalités de gestion du produit de la taxe sur les actes juridiques	32
B) LA REFORME DE L'ACCES AU DROIT	33
1) La réorganisation des protocoles article 91 : les structures conventionnées	33
a) <i>Les expériences actuelles</i>	33
b) <i>Le fondement juridique</i>	34
c) <i>Les perspectives</i>	34
d) <i>Les réformes législatives à envisager</i>	34
e) <i>Les domaines d'intervention concernés</i>	34
2) La rémunération à l'acte	35
3) Les modes d'allègement du budget de l'aide juridique	35
a) <i>La protection juridique</i>	35
b) <i>La répétabilité des honoraires</i>	36
IV- L'AVOCAT ACTEUR DE JUSTICE : LES NOUVELLES MISSIONS DE L'AVOCAT	37
A) L'ACTE D'AVOCAT	ERREUR ! SIGNET NON DEFINI.
B) L'AVOCAT DELEGATAIRE DE MISSIONS DE JUSTICE DANS LE CADRE NOTAMMENT DE LA MISE EN ETAT	ERREUR ! SIGNET NON DEFINI.
C) LA CONVENTION DE DIVORCE PAR CONSENTEMENT MUTUEL	ERREUR ! SIGNET NON DEFINI.
D) L'ACCORD CONCLU DANS LE CADRE D'INSTANCES MODIFICATIVES EN MATIERE FAMILIALE OU DANS LES PARTAGES APRES DIVORCE OU SUCCESSORAUX	ERREUR ! SIGNET NON DEFINI.
V- UNE JUSTICE APPROPRIEE ET APPREHENDÉE : UNE JUSTICE LISIBLE POUR LE CITOYEN ET EVALUABLE	40
MEMBRES ET PERSONNALITES AYANT PARTICIPE A LA REFLEXION	41
POSTFACE	42



PREAMBULE

1) Les thématiques abordées par les commissions de travail désignées par Madame la garde des Sceaux

- La réforme statutaire et organisationnelle de l'institution judiciaire
- Le périmètre d'intervention du juge recentré et l'office du juge
- Le maintien ou non de la collégialité selon les juridictions
- Les contentieux susceptibles d'être transférés à d'autres acteurs
- Les possibilités de délégation des décisions et les modes alternatifs de règlement des conflits
- L'adaptation du statut des greffiers
- La place des autres partenaires et notamment les assistants de justice, les assistants spécialisés, les juges de proximité et les délégués du procureur
- L'organisation des juridictions, avec la répartition géographique et fonctionnelle des lieux de justice
- L'organisation judiciaire de première instance
- La réforme des cours d'appel et leur adéquation géographique
- L'implantation des lieux d'accès à la justice et au droit
- Le rendu compte des activités judiciaires aux citoyens et la démocratie interne au sein des juridictions

2) Les avocats aujourd'hui : une profession propre à répondre à ces objectifs

- Une progression démographique forte au service des citoyens : près de 58.000 avocats en 2013 contre 40.000 dix ans auparavant.
- Une profession à la fois de proximité et spécialisée, dotée de 11.000 mentions de spécialisations.
- Une profession jeune et équilibrée au plan de la parité homme-femme avec 53% de femmes et une moyenne d'âge de 43,3 ans.
- Une profession apte à répondre aux besoins de la population car proche des juridictions, avec 161 barreaux constituant un maillage territorial très serré.
- Une profession réglementée garante d'une éthique rigoureuse et responsable de ses prestations.
- Une profession essentielle par sa place dans le monde économique et social, qui représente plus de 92.000 emplois, dont plus de 37.000 salariés, et qui génère un chiffre d'affaires de 11 milliards d'euros.
- Une profession dynamique constituée de 48.833 structures d'exercice.
- Une profession déterminante dans l'accès au droit et à la justice des personnes aux faibles moyens qui a répondu en 2012 à :
 - o 936.419 admissions au titre de l'aide juridictionnelle dont 33% de commissions d'office,
 - o 141.840 missions d'assistance en garde à vue et des milliers de consultations gratuites au sein des 99 CDAD, des 136 MJD et 44 antennes de justice (732.846 personnes accueillies en 2011) ainsi que dans de multiples sites publics et privés.





PROPOS INTRODUCTIFS : L'ENGAGEMENT DES AVOCATS

Dans le cadre des réflexions liées à la modernisation de l'action publique initiées par le gouvernement, Madame la garde des Sceaux a suscité la création de différentes commissions dont l'objectif annoncé vise à l'adaptation du fonctionnement de la justice aux attentes des citoyens : en évaluer les besoins, en redéfinir les principes d'accessibilité et de lisibilité, mais encore rationaliser et économiser.

L'on pourrait objecter qu'il s'agit d'injonctions bien paradoxales si l'on mettait en balance le budget que la France consacre à sa justice et à l'aide juridictionnelle faces aux attentes des citoyens.

Mais il faut se convaincre qu'atteindre ces objectifs est possible. A défaut de réussir, il pourrait n'être plus possible d'assurer la pérennité d'un modèle qui, s'il paraît désormais à bout de souffle, conserve une fonction essentielle afin d'assurer l'égalité des citoyens devant la loi.

S'en convaincre et innover, telle est la détermination de la profession d'avocat qui, sans conteste, contribue le plus aux processus d'accès au droit et à la justice.

L'avocat a d'autant plus de légitimité à être force de propositions et à exprimer des critiques qu'il est, au quotidien, acteur mais aussi témoin des réussites et des limites du système judiciaire.

Il relaie en cela la voix des usagers du droit et de la justice.

Les critiques les plus importantes sont :

- la difficulté d'accéder au juge ;
- les délais imposés aux justiciables pour obtenir audiences et jugements ;
- l'absence de gestion véritable des ressources humaines des magistrats et des greffiers qui entraîne la perte de compétences irremplaçables au moment des mutations, faute de processus de transmission des savoirs et de formations efficaces ;
- le manque de lisibilité et de cohérence de la jurisprudence au sein d'une même juridiction, d'un même ressort, les disparités géographiques des décisions constituant autant de sources d'insécurité, l'alourdissement croissant des exigences procédurales imposées aux avocats sans aucun bénéfice pour les justiciables (exemple du décret Magendie) ;
- l'atteinte au principe d'égalité entre les usagers du fait de l'insuffisance et la diminution réaffirmée du budget de l'aide juridictionnelle et des dysfonctionnements des BAJ ;
- l'incompréhension des citoyens face à la représentation qu'ils se font de la non-responsabilité professionnelle des magistrats.

Mais les avocats témoignent aussi du remarquable sens du service public des fonctionnaires de justice et des magistrats qui s'efforcent de répondre, dans la mesure des moyens qui leur sont accordés, aux besoins croissants qui s'amplifient dans un monde où la justice et les valeurs qu'elle incarne ont vocation à rééquilibrer les rapports de force et assurer la paix sociale.

La rénovation de l'institution judiciaire incombe donc à tous ses acteurs, animés d'une culture commune, institution qui doivent cependant retrouver une vision collective et réfléchir aux moyens pour être comprise.

L'avocat se situe au premier rang des forces de propositions en véritable acteur de la culture de la citoyenneté.

Son rôle et sa place doivent évoluer et s'accroître pour répondre aux besoins émergents en phase avec l'époque que nous traversons.

La profession d'avocat y est prête.



Nul ne vient d'ailleurs dans le principe remettre en cause le rôle déterminant des avocats, non seulement dans le processus juridictionnel mais, au-delà, dans l'ensemble du champ économique social et politique.

Cette fonction puise sens et légitimité dans des normes fondamentales, la Constitution et les différents instruments internationaux, qu'il s'agisse de la Déclaration universelle des droits de l'homme, du Pacte international relatif aux droits civil et politique, de la Convention européenne des droits de l'homme et de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne.

Il est important de le rappeler car ces différents textes disent les raisons pour lesquelles les avocats, plus légitimement que d'autres, participent à la construction du lien social : si le citoyen est le premier acteur de ses droits, encore faut-il qu'il puisse bénéficier de toutes les garanties propres à leur mise en œuvre effective. L'égalité devant la loi et l'accès au droit et au juge, le droit à un procès équitable, le droit à un recours effectif, le droit à l'aide juridictionnelle propre à assurer l'effectivité de l'accès à la justice, constituent autant de garanties inaliénables qu'aucune réforme ne pourra éluder.

C'est ainsi que dans la logique même des discours politiques qui ont décidé de la modernisation de l'action publique, la garantie d'une justice moderne indépendante et de qualité a pour corollaire nécessaire le droit à une défense indépendante et de qualité qui sait se moderniser mais aussi préserver ses valeurs fondamentales au service des citoyens, ce que l'économie désigne sous le terme de « pratique prudentielle ».

La confiance dans le système judiciaire est à ce prix.

Il serait certes irresponsable de nier l'actuelle situation de nos finances publiques. La mise en place, dans le cadre de la loi organique relative aux lois de finances, d'objectifs et d'indicateurs de performances concernant l'activité judiciaire n'apparaît pas nécessairement contestable.

Encore faut-il que chacun garde à l'esprit les véritables objectifs de la « performance », ceux d'une efficacité et d'une fiabilité qui peuvent n'avoir rien de commun avec les notions de productivité ou celle désormais récurrente dans les discours dominants de la « subsidiarité » du recours au juge. Encore faut-il ne pas sacrifier les droits des plus faibles.

La profession d'avocat veut adopter une position à la fois prospective et stratégique, dans le seul intérêt des citoyens.

La réflexion sur une réforme d'ampleur impose des évaluations en termes de besoins démographiques, de situation économique, d'évolutions technologiques ainsi qu'une analyse objective des nouveaux besoins des usagers ou de la modification des comportements à l'égard de la demande de droit sur notre territoire, mais encore au plan européen.

Nous savons à la fois l'attente des usagers, leur confiance dans les institutions judiciaires parfois fragiles et les mouvements en œuvre dans le monde de l'économie libérale.

Aucun projet efficient de modernisation ne peut se mener sans être centré sur le citoyen au cœur d'une organisation sociale et économique en devenir et en crise, ce dont on ne peut ignorer les conséquences pour les prévenir.

Dans un ordre marchand qui met en compétition et semble ne regarder que le prix, la qualité apparaît comme une dimension oubliée en bien des domaines.

La justice, en tant que telle, n'est pas un service qui devrait obéir aux règles du marché et aux pressions productivistes. On doit ainsi se défier d'une vision purement économique ou économétrique de la justice qui cherche à réduire ou à contrôler les flux, désengorger le rôle des



juridictions, par la mise en œuvre de procédures n'offrant pas toutes les garanties fondamentales dues aux justiciables.

De même, l'avocat, parce que son rôle est empreint de singularité au regard de sa fonction et de sa déontologie, ne sera jamais un prestataire juridique ordinaire. A ce titre, il doit être lui-même protégé et accompagné dans ses nouvelles missions.

Cependant, le marché du droit existe et s'y exprime le besoin des usagers qui se conçoivent parfois comme des consommateurs en même temps qu'ils demeurent foncièrement attachés à la notion de Service public de la justice.

Le droit peut être facteur de croissance et de développement économique, et les politiques en matière de justice un moteur important contribuant à les renforcer. La Commission européenne en a fait une priorité en 2012 et 2013 (« Justice for Growth »).

Mais quelles que soient les options retenues, le juge devra rester le protecteur des droits fondamentaux auxquels l'accès est prioritairement garanti par les avocats.

C'est la raison pour laquelle le Conseil national des barreaux estime qu'il importe de se montrer innovant mais aussi vigilant à l'égard de tout processus de déréglementation, de déjudiciarisation, de réorganisation judiciaire territoriale ou fonctionnelle ou de conception d'une justice « virtuelle » qui n'aurait que vocation à répondre aux restrictions économiques.

Le Conseil national des barreaux a engagé une réflexion sur les thématiques abordées dans les groupes de travail, qui a été articulée en cinq points :

- I- La justice négociée
- II- La justice réorganisée et simplifiée
- III- La justice pour tous
- IV- L'avocat acteur de justice
- V- La justice appropriée par l'utilisateur

En l'état, ce rapport n'aborde pas toutes les questions actuellement évoquées par la Mission de modernisation de l'action publique (MAP), notamment sur :

- L'Echevinage au sein des juridictions
- La Réforme du conseil des prudhommes
- La Réforme du TASS et du TCI
- La Réforme du tribunal de commerce
- Les Guichets uniques du greffe et les incidences de cette création sur la procédure
- La Création d'un greffier juridictionnel
- La Répartition des tribunaux et des cours d'appel sur le territoire en cas de réforme

D'autres questions suivront en fonction de la conférence de presse de lancement de « La Justice du 21ème siècle : le citoyen au cœur du service public de la Justice » organisée par Madame la garde des Sceaux le mardi 29 octobre 2013 à 12 heures à la Chancellerie

Cette réflexion se poursuivra dans le cadre de la concertation qui suivra le dépôt des rapports des groupes de travail constitués par Madame le garde des Sceaux.

La première étape sera constituée par un travail en ateliers thématiques, dans le cadre du colloque sur la justice du XXIème siècle organisé par le Ministère de la justice les 10 et 11 janvier 2013.

**44 PREMIERES PROPOSITIONS DU CONSEIL NATIONAL DES BARREAUX (*)****1. L'ACCES FACILITE AUX DROITS EFFECTIFS**

- 1.1 La systématisation de la consultation rémunérée d'un avocat préalable à toute action juridique ou judiciaire pour une personne physique ou morale avec bénéfice de l'aide juridictionnelle sous conditions de ressources.
- 1.2 La mise en place d'un numéro vert d'urgence pour les citoyens qui ont besoin d'un avocat.
- 1.3 L'extension des dépôts de plainte en ligne par avocat et la mise en lien directe avec le bureau d'enregistrement pénal pour le barreau.
- 1.4 L'assistance ou la représentation systématique par avocat des personnes vulnérables devant les commissions administratives et les juridictions.
- 1.5 L'accès aux avocats des bases de données Cassiopée et Portalis.
- 1.6 La création d'une base de données jurisprudentielle nationale.
- 1.7 La participation des avocats au réseau judiciaire pénal européen.
- 1.8 L'accès dématérialisé au fichier immobilier.
- 1.9 L'accès dématérialisé au fichier de l'état civil.
- 1.10 L'accès dématérialisé au fichier FICOBA.

2. LA RESOLUTION DES CONFLITS PAR LA VOLONTE DES PARTIES

- 2.1 La simplification du recours aux modes amiables de résolution des différends par une codification unique repensée.
- 2.2 Une politique d'incitation à la mise en place effective de la procédure participative, de la procédure collaborative et de la médiation par l'information préalable et obligatoire, figurant dans les convocations en justice.
- 2.3 L'extension du recours à la procédure participative à tout domaine juridique et judiciaire, y compris lorsque le juge a été saisi.
- 2.4 La possibilité de recourir à la procédure participative avant l'introduction d'une requête en divorce.
- 2.5 La création d'une procédure d'homologation par le juge, simplifiée, pour les conventions de divorce par consentement mutuel conclues à l'issue de la procédure participative.
- 2.6 La création de procédures simplifiées d'homologation par le juge, sans comparution des parties dans les accords intervenus par acte d'avocat, rédigés obligatoirement par un avocat pour chacune des parties, notamment pour la conclusion des divorces par consentement mutuel.
- 2.7 La force probante des versions numériques des actes d'avocats revêtues par le ou les rédacteurs d'une signature électronique (L. 31 déc. 1971, art. 66-3-4 nouveau).
- 2.8 La date certaine de l'acte d'avocat.
- 2.9 L'homologation par le juge, simplifiée, des accords conclus par actes d'avocats en matière d'instances modificatives, de liquidation de régime matrimonial et de successions.
- 2.10 L'élaboration d'un cahier des charges national en matière de médiation prévoyant l'assistance de l'avocat aux côtés de chacune des personnes pour chacune des séances, avec a minima une présence obligatoire du conseil au cours de la première et de la dernière séance, rémunérée ou avec le bénéfice de l'aide juridictionnelle.
- 2.11 La création de mesures d'incitation fiscale dans les instances achevées par recours aux procédures alternatives (ex. diminution du taux de TVA, instauration d'un crédit d'impôt ou remboursement des frais de justice).



- 2.12 La reconnaissance de plein droit du statut de tuteur des personnes protégées aux avocats spécialement formés en ces domaines.

3. LA SIMPLIFICATION DU RECOURS AU JUGE QUI DEMEURE GARANT DES DROITS DES PARTIES

- 3.1 La saisine directe des juridictions par les avocats qui pourront rédiger l'acte et sa notification à l'adversaire par le RPVA, pour toutes les procédures
- 3.2 La possibilité pour les justiciables en cas de création d'un guichet unique de former un recours sur le modèle de l'article R 1423-7 du Code du travail.
- 3.3 La création dans les procédures écrites d'une phase dédiée à un rapport par le juge préalable à l'audience de fond pour ultime mise en état du dossier, communiqué en temps utile aux parties leur permettant de compléter leur dossier.
- 3.4 La systématisation des calendriers des procédures selon un cahier des charges national dans les procédures sans représentation obligatoire.
- 3.5 L'obligation pour les juridictions de rédiger et motiver les décisions avant l'expiration des délais de recours.
- 3.6 La création d'actes de procédures par l'avocat délégataire de missions de justice dans le cadre de la mise en état ou des instances (la désignation contradictoire d'experts, l'authentification des pièces probantes, l'organisation des auditions contradictoires des parties ou des témoins...).
- 3.7 L'homologation simplifiée des accords par actes d'avocats en cours d'instance.
- 3.8 La faculté de mise en place de requêtes sur ordonnance présentée par avocat en ligne.
- 3.9 L'unification des délais de recours à l'exception des procédures d'urgence.
- 3.10 La modification des textes régissant la procédure d'appel :
- L'unification des délais impartis aux parties pour conclure,
 - L'assouplissement des sanctions encourues en cas de défaut d'exécution des formalités procédurales requises,
 - La réintroduction d'une plus grande initiative des parties dans le déroulement de la procédure.
- 3.11 La collégialité obligatoire en appel.
- 3.12 La présence obligatoire du ministère public dans les audiences de procédure collective.
- 3.13 L'exclusion du recours à la visio conférence en cas de refus de l'une des parties ou de l'intéressé.



4. L'AIDE JURIDICTIONNELLE

- 4.1 La diversification des sources de financement avec en priorité la taxation des mutations et des actes juridiques.
- 4.2 La création d'un fonds d'aide juridique.
- 4.3 La recentralisation de l'aide juridictionnelle et leur ventilation par les CARPA afin de mettre fin au traitement des flux par les cours d'appel qui retardent le processus.
- 4.4 L'incitation par des dispositions législatives du financement de l'accès au droit à travers des contrats de protection juridique dans des conditions fixées par l'Etat afin d'interdire toute discrimination ou abus de position dominante, et de garantir la liberté de choix de l'avocat à tout moment par l'assuré.
- 4.5 La réforme de l'article 37 de la loi du 10 juillet 1991 relative à l'aide juridique par la création d'un article 700-1 nouveau du CPC permettant le principe de l'article 700 en matière d'aide juridictionnelle.
- 4.6 L'abandon du système actuel d'indemnisation de l'avocat au profit d'une véritable rémunération de sa prestation incluant les frais de fonctionnement du cabinet et la prestation intellectuelle.
- 4.7 La refondation du mode de rémunération des missions de médiation ou de procédure participative ou collaborative.
- 4.8 Une rémunération pour la rédaction d'actes et l'acte d'avocat.
- 4.9 La suspension des délais de recours par le dépôt de la demande d'aide juridictionnelle en première instance et en appel.

* *
*

(*) **Conseil national des barreaux**

Propositions élaborées dans le cadre du groupe de travail « juridictions du XXIème siècle et office du juge » constitué par le Conseil national dans le cadre des travaux des commissions Marshall et Delmas-Goyon
Adoptées par l'Assemblée générale des 15 et 16 novembre 2013



I- LA JUSTICE NEGOCIEE

La profession d'avocat affirme qu'il faut avoir une vision ambitieuse des processus de régulation des conflits, applicable à tous les secteurs du droit et étayée par la diversité de ses instruments, sans prendre un caractère contraignant.

Aujourd'hui, l'article 1529 du code de procédure civile fixe une règle commune à toutes les procédures soumises au régime que contient le livre V, dont la médiation, la conciliation et la procédure participative applicables aux différends relevant des juridictions de l'ordre judiciaire en matière commerciale, civile, sociale et rurale.

L'amélioration de la codification doit être réfléchie.

De même, il faut prévoir en ces domaines des mesures incitatives telle la baisse de la TVA mesure particulièrement incitative.

A) LA MÉDIATION ET LE RÔLE DE L'AVOCAT : L'AVOCAT LEVIER ET MOTEUR DU PROCESSUS

S'interroger sur la médiation et le rôle de l'avocat peut sonner comme une provocation car l'avocat incarne le système traditionnel du règlement judiciaire du conflit, habituellement opposé aux systèmes collaboratifs, dont la médiation.

Au-delà de l'opposition de systèmes, la thématique interroge aussi sur la place du droit dans un processus classiquement décrit comme non juridique.

Il s'agit de rechercher dans la médiation judiciaire et conventionnelle, telle qu'elle est définie aujourd'hui par les textes européens et nationaux, quel est le rôle de l'avocat.

La directive 2008/52/CE du Parlement européen et du Conseil du 21 mai 2008 sur certains aspects de la médiation en matière civile et commerciale souligne dans son considérant n° 13 que « *la médiation prévue par la présente directive devrait être un processus volontaire en ce sens que les parties elles-mêmes sont responsables du processus et peuvent l'organiser comme elles l'entendent et y mettre un terme à tout moment.* »

L'ordonnance n° 2011-1540 du 16 novembre 2011 portant transposition de cette directive a modifié l'article 21 de la loi n° 95-125 du 8 février 1995 relative à l'organisation des juridictions et à la procédure civile, pénale et administrative et a défini la médiation comme suit :

« La médiation régie par le présent chapitre s'entend de tout processus structuré, quelle qu'en soit la dénomination, par lequel deux ou plusieurs parties tentent de parvenir à un accord en vue de la résolution amiable de leurs différends, avec l'aide d'un tiers, le médiateur, choisi par elles ou désigné, avec leur accord, par le juge saisi du litige. »

Le rôle de l'avocat doit servir cet objectif et à ce titre permettre de renforcer l'autonomie décisionnelle des parties (1.) et de contribuer à sécuriser les parties dans le processus (2.).



1) Renforcement de l'autonomie décisionnelle

L'autonomie décisionnelle impose de disposer d'un niveau d'information concernant d'abord le choix même du processus (a), ensuite le contexte juridique dans lequel se joue le différend (b).

a) L'information sur le choix du processus

Le considérant 25 de la directive 2008/52/CE du Parlement européen et du Conseil du 21 mai 2008 souligne que « les États membres devraient également encourager les praticiens de la justice à informer leurs clients des possibilités de médiation. »

L'article 9 de la directive fait en définitive peser sur les Etats une obligation d'information du public plus générale, sans la faire peser spécialement sur les praticiens de la justice.

Il n'en demeure pas moins que c'est là le premier rôle de l'avocat, celui d'informer son client sur l'existence d'un processus de médiation et l'intérêt de ce processus dans son cas bien précis.

La jurisprudence ne fournit pas d'exemple de grief contre un avocat, au titre d'un manquement à son devoir de conseil, pour ne pas avoir informé son client de la possibilité de recourir à la médiation. Mais des évolutions, en présence d'une réglementation plus dense de la médiation, ne seraient pas surprenantes.

Indépendamment d'une obligation qui pèserait sur l'avocat, il faut se demander si parler de médiation à son client n'est pas de nature à répondre de manière satisfaisante à sa demande, souvent non exprimée.

Il est fréquent que l'approche uniquement juridique, tout comme les pouvoirs limités du juge, ne répondent pas aux intérêts et besoins du client, qui pourtant motivent la position juridique affichée et se cachent derrière elle.

Ainsi l'agent commercial dont le contrat est rompu par le fournisseur, pourra obtenir en justice une indemnité de clientèle; mais son intérêt est peut-être de renégocier le contrat et de le poursuivre. Le tribunal ne peut imposer une telle renégociation.

Le choix d'entrer en médiation n'interdit pas la présence de l'avocat, tout au contraire.

b) L'information sur le contexte juridique du différend

Le rôle de l'avocat en médiation est étroitement lié à la place du droit en médiation.

Dans le processus de médiation qui doit favoriser l'autonomie décisionnelle des parties, l'avocat et le droit, sont-ils de nature à renforcer l'autonomie décisionnelle des parties qui ont choisi cette voie ?

C'est bien le rôle de l'avocat de diffuser de l'information juridique, soit en marge des réunions de médiation, dans sa relation client/avocat, soit au cours de réunions de médiation en présentant la situation juridique.

L'avocat doit avoir une compréhension claire de son rôle spécifique dans ce contexte : il propose le point de vue d'un conseil, sans endosser le rôle de l'avocat qui représente et décide. Il doit dans ce rôle contribuer à responsabiliser son client dans sa propre prise de décision, à le rendre acteur de son conflit, de sa médiation et de ses solutions.

Ce rôle de l'avocat, dispensateur d'informations et de conseils, semble d'autant plus indispensable dans le système juridique français que, dans certains cas, le défaut d'information est susceptible d'être à l'origine de l'erreur vice du consentement et donc de nature à permettre l'annulation des accords pris ou le refus de leur homologation.



2) La sécurisation des parties dans le processus

Le médiateur est en principe garant du bon déroulement du processus de médiation et l'avocat n'a pas à endosser ce rôle. Cependant lorsqu'il participe à la médiation, il peut et le cas échéant doit jouer un rôle favorisant la sécurité de son client, d'abord au cours du processus (a), puis à son issue (b).

a) La sécurisation en cours de processus

Dans une société où traditionnellement le différend se règle devant une juridiction sans jamais rencontrer « *l'adversaire* », il n'est pas naturel de s'asseoir avec lui autour d'une table des négociations.

Les parties qui entrent en médiation sont souvent en situation d'interdépendance. Même si la médiation est un processus volontaire, le degré d'autonomie dans la démarche varie d'un individu à l'autre.

Le rôle de l'avocat qui assiste son client en médiation est de rassurer dans la démarche. L'avocat aidera à établir un équilibre entre les parties et à installer un niveau de confiance permettant le bon déroulement des discussions.

Ce sera en particulier le cas s'agissant de la règle de confidentialité.

La confidentialité est un rouage essentiel dans la médiation. Elle est envisagée par la directive précitée et consacrée par l'ordonnance du 16 novembre 2011 en son article 21-3 qui dispose : « *sauf accord contraire des parties, la médiation est soumise au principe de confidentialité. Les constatations du médiateur et les déclarations recueillies au cours de la médiation ne peuvent être divulguées aux tiers ni invoquées ou produites dans le cadre d'une instance judiciaire ou arbitrale sans l'accord des parties.* »

Les avocats ont d'abord une pratique et une déontologie de la confidentialité, spécialement protégée, qui ne peut que renforcer ce principe dans le déroulement de la médiation.

Ils peuvent avoir un rôle à jouer tout au long du processus de médiation; ils aideront aussi à sécuriser les parties à son issue.

b) La sécurisation à l'issue du processus

Le processus de médiation amène les parties à réfléchir à des solutions possibles, prenant en compte leurs intérêts et besoins, permettant de mettre un terme au différend. Il s'agit en général d'une réunion de brainstorming qui permet de coucher sur le papier des opportunités, des plus singulières aux plus sérieuses.

Ces opportunités doivent être ensuite évaluées, non seulement en rapport aux intérêts et aux besoins des parties, mais encore en rapport avec le contexte économique, social et juridique. La pratique montre que l'avocat est à la fois force de proposition s'agissant de ces opportunités, et entièrement dans son rôle lorsqu'il s'agit d'en faire une évaluation ou d'en mesurer l'impact juridique et fiscal.

Par ailleurs, il pourra être le gardien de l'ordre public, dont il connaît les limites.

L'accord résultant de la médiation peut être une transaction au sens des dispositions des articles 2044 et suivants du Code civil, mais pas nécessairement.



A titre d'exemple, des partenaires commerciaux en conflit peuvent décider de réaménager leur relation commerciale. L'accord de médiation pourra alors prendre la forme de contrats commerciaux classiques, contrat cadre d'approvisionnement, concession commerciale, franchise, etc.

Il entre pleinement dans le rôle de l'avocat de rédiger ces conventions mais aussi d'en assurer les suites, au travers d'une mission (relevant de la matière gracieuse) de représentation en justice en vue de l'homologation et de l'octroi de la force exécutoire.

La directive du 21 mai 2008 a posé le principe d'une garantie d'effectivité. Son considérant 19 précise que « la médiation ne devrait pas être considérée comme une solution secondaire par rapport aux procédures judiciaires au motif que le respect des accords issus de la médiation dépendrait de la bonne volonté des parties. Les États membres devraient donc veiller à ce que les parties à un accord écrit issu de la médiation puissent obtenir que son contenu soit rendu exécutoire. »

Préalablement à la transposition de la directive, le législateur français avait notamment prévu l'homologation de l'accord issu de la médiation judiciaire. Le décret du 20 janvier 2012 a étendu la possibilité d'homologation à la médiation conventionnelle afin de rendre l'accord exécutoire (articles 1565 à 1568 du Code de procédure civile).

Le spectre des rôles de l'avocat en médiation est large.

Le rôle du droit et/ou de l'avocat, doit être défini dans chaque cas, sans que l'on puisse dégager de règle générale ; dans un processus d'autonomie, les parties décident, également de la place du droit et de leur conseil. Encore faut-il qu'elles soient éclairées ! Lorsque l'avocat s'inscrit dans son rôle spécifique de favoriser l'autonomie décisionnelle de son client et de le sécuriser dans sa démarche, il constitue certainement une plus-value dans la médiation.

En apportant un bon niveau de satisfaction à son client, la médiation constituera aussi une plus-value pour l'avocat.

3) La formation des avocats à l'assistance des parties en médiation et à la procédure participative

Il est indispensable que l'avocat poursuive la formation à l'assistance des parties dans le processus de médiation et à la procédure participative.

La Commission de la Formation professionnelle du Conseil national des barreaux a pris l'engagement de prévoir et perfectionner une telle formation initiale dans les écoles d'avocats, qui pourra se renforcer dans le cadre d'une formation continue approfondie.

Le statut de plein droit, de médiateur, sera alors reconnu à l'avocat titulaire de cette formation.

L'avocat détiendra effectivement une spécialité dans le décret prévu à cet effet, et son intervention à ce titre sera étendue et privilégiée par les juridictions.



B) LES PROCÉDURES COLLABORATIVES ET PARTICIPATIVES

1) La procédure participative

La procédure participative a été introduite dans le code civil aux articles 2062 à 2068 par la loi n° 2010-1609 du 22 décembre 2010 relative à l'exécution des décisions de justice, aux conditions d'exercice de certaines professions réglementées et aux experts judiciaires. La convention de procédure participative, fondée sur la proposition n° 47 des travaux de la Commission Guinchard est définie à l'article 2062 du code civil comme une « *convention par laquelle les parties à un différend n'ayant pas encore donné lieu à la saisine d'un juge ou d'un arbitre s'engagent à œuvrer conjointement et de bonne foi à la résolution amiable de leur différend* ».

Le décret n° 2012-66 du 20 janvier 2012 lui a consacré un titre deuxième au sein du livre V du Code de procédure civile (art. 1542 à 1564).

La procédure d'homologation de l'accord obtenu au terme de la procédure fait partiellement l'objet d'une réglementation commune aux modes amiables de résolution des différends. Cette réglementation constitue le titre troisième (CPC, art. 1565 à 1568).

En l'état actuel du dispositif, la procédure participative se présente au sein du Code civil comme un nouveau « contrat spécial ». Ce contrat ouvre une procédure dont il dessine les contours et qui place la recherche d'une solution négociée sous l'égide des avocats de chacune des parties.

L'exigence d'une convention écrite imposant les conditions d'une négociation de bonne foi et l'application des principes fondamentaux du droit processuel permettent d'assurer que les droits des justiciables sont parfaitement préservés.

Cela est d'autant plus évident que l'avocat est présent, et avec lui les garanties attachées à sa déontologie, tout au long de la procédure. Bien que les textes applicables ne l'aient pas expressément indiqué, il ne fait aucun doute que toutes les formalités de la procédure doivent être accomplies avec l'assistance de l'avocat, depuis la signature de la convention de procédure participative jusqu'à l'accord final ou l'acte constatant la persistance d'un différend, en passant par la modification éventuelle de la convention initiale.

Par ailleurs, cette procédure de négociation assistée par avocat se distingue de la procédure collaborative, dont elle est inspirée, en ce qu'elle ne présente pas nécessairement le recours au juge comme un échec de l'ensemble du processus. On n'y trouve pas, en particulier, d'obligation pour les conseils des parties de se désister au cas où le litige ferait finalement l'objet d'une instance contentieuse.

Parce qu'elle permet aux parties de soumettre leur litige, persistant ou résiduel, au juge tout en demeurant représentées par les avocats qui les ont assistées et en utilisant pour le contentieux les informations et pièces utilisées au cours de la procédure négociée, la procédure participative se distingue de la procédure collaborative nord-américaine dont elle s'est inspirée.

Elle est conçue de manière à parfaitement articuler deux exigences bien distinctes, à savoir la promotion des solutions négociées et le respect le plus strict du droit fondamental des parties d'accéder à la justice. La persistance d'un désaccord ne peut être pénalisante pour les parties dès lors que l'accès au juge après la procédure participative est rapide et aisé.



Les parties peuvent accéder directement au juge alors même que la procédure propre à la juridiction saisie prévoit une phase préalable de négociation ou de médiation (CPC, art. 1558) et, devant le Tribunal de grande instance, l'affaire est directement appelée à une audience de jugement, sans mise en l'état préalable (CPC, art. 1559).

L'ensemble de ces garanties et avantages plaident pour qu'un domaine d'action plus vaste soit reconnu à la procédure participative. Celle-ci devrait pouvoir être choisie alors que le juge est déjà saisi. Une information systématique des parties sur la possibilité d'emprunter cette voie amiable de règlement des litiges devrait contribuer à son développement.

2) L'accès à la procédure participative après la saisine d'un juge ou d'un arbitre

Le Code civil donne aujourd'hui de la procédure participative une définition qui en limite le champ d'application aux situations litigieuses n'ayant « pas encore donné lieu à la saisine d'un juge ou d'un arbitre » (C. civ. art. 2062). En l'état de ce texte, la saisine d'un juge ou d'un arbitre ferme le recours d'une procédure participative.

Cela est regrettable pour deux raisons.

- D'une part, ce caractère précontentieux n'est pas de l'essence de la procédure participative.

Certes, en puisant son inspiration dans le droit collaboratif nord-américain, le législateur a été conduit à insister sur l'initiative attendue des parties, sur leur volonté de prendre en charge *ab initio* le règlement de leur différend.

Cette volonté peut avoir été manifestée sous la forme d'une clause imposant la conciliation comme condition préalable à la saisine du juge. On le sait, ces clauses sont aujourd'hui extrêmement utilisées et sont présentes dans un très grand nombre de contrats, dans tous les domaines.

Ainsi que le précisait le rapport de la commission Guinchard, il est alors naturel que la procédure participative vienne prolonger les clauses contractuelles de conciliation qui, faute d'avoir défini le cadre des négociations imposées, génèrent plus de litiges que de solutions.

Mais on ne peut en déduire pour autant qu'il soit de l'essence de la procédure participative d'intervenir avant toute saisine d'un juge ou d'un arbitre.

- D'autre part, il est permis de trouver cette interdiction peu cohérente.

Il ne fait aucun doute que la saisine d'un juge ou d'un arbitre laisse les parties libres de négocier en dehors du cadre posé par les articles 2062 et suivants du Code civil. Elles pourront toujours recourir volontairement à la médiation, à la conciliation et conclure une transaction.

Dans ces conditions, on peut s'étonner que l'accord négocié demeure possible en dehors de tout contrôle alors que la procédure participative, conçue précisément pour favoriser cet accord et garantir les droits des parties à la négociation est, pour sa part, exclue.

Sauf à soutenir que toute négociation après saisine du juge est condamnée à l'échec, on ne voit pas pourquoi la volonté des parties et leurs chances de parvenir à un accord pourraient être négligées.



3) L'incitation des parties à recourir à la procédure participative en début d'instance

Dans le cadre du développement des modes amiables de résolution des différends, la médiation a tout particulièrement retenu l'attention. La commission Guinchard évoquait la « *montée en puissance de l'institution de la médiation* » et insistait sur la nécessité de développer une « culture de la médiation », notamment par l'intermédiaire des avocats, appelés à y jouer un grand rôle.

Cette commission envisageait de manière audacieuse de généraliser dans de nombreuses matières la faculté pour le juge d'enjoindre aux parties qui le saisissaient de se tourner dans un premier temps vers le médiateur. Il était simplement précisé que ce pouvoir ne pouvait être absolu, d'une part, pour tenir compte de la volonté des parties dans les matières dans lesquelles elles ont la disposition de leurs droits et, d'autre part, pour permettre aux services de médiation de s'organiser. Aujourd'hui est évoquée l'éventualité d'obliger les parties à recourir à la médiation.

Dans tous les cas, la médiation ne peut être le seul mode alternatif ouvert aux parties à ce stade.

Il convient de mettre en place, dans toutes les juridictions, des mécanismes permettant aux parties se dirigeant vers une procédure contentieuse d'être systématiquement informées de la possibilité de régler leur litige par le biais d'une procédure participative.

Deux modalités peuvent être envisagées.

D'une part, l'information peut être confiée aux greffes. Les parties seraient informées au seuil de la procédure et l'avocat de chacune des parties pourrait indiquer dans l'acte de saisine de la juridiction que les parties ont déjà été informées par son intermédiaire de cette possibilité et qu'elles ont en conscience choisi une solution contentieuse.

D'autre part, l'information peut venir du juge lui-même et prendre, à cet égard, la forme d'une véritable incitation. L'invitation à se tourner vers une solution négociée prendrait alors un tour plus solennel. On pourrait imaginer que le juge incite les parties, lors de la première audience de mise en état, à recourir à un mode alternatif et, en particulier, à la procédure participative.

La généralisation de cette information est bien plus simple à réaliser que celle de l'injonction car elle peut reposer sur la disponibilité d'avocats qui sont formés à la négociation et constituent les acteurs naturels de la procédure participative.

4) Le recours à la procédure participative dans le cadre d'une procédure de divorce

L'art. 2067 C. civ. prévoit que la convention de procédure participative « *peut être conclue par des époux en vue de rechercher une solution consensuelle en matière de divorce ou de séparation de corps* ». Les époux peuvent opter pour la procédure participative avant de saisir le JAF. Ils doivent, dans ce cadre, être chacun assistés par un avocat. Toute saisine du JAF avant l'expiration de la procédure participative est irrecevable.

S'agissant de l'issue de la procédure, l'art. 2067 C. civ. déroge au principe généralement applicable à la procédure participative, qui est celui d'une homologation de l'accord par le juge. Il est en effet précisé que « *la demande en divorce* » « *présentée à la suite d'une convention de procédure participative est formée et jugée suivant les règles prévues au titre VI du livre 1^{er} [du code civil, art. 229 s.], relatif au divorce* ». L'art. 1556 CPC reprend cette exigence. Cela signifie que la procédure de droit commun s'applique dans le cadre de la procédure de divorce, quelle que soit l'issue de la procédure participative antérieure, et que le



mécanisme prévu aux art. 1557 et s. CPC ne s'applique pas. Dans ce cadre procédural, l'accord participatif peut être intégré à la requête unique en divorce et soumis à l'homologation du juge en cas de divorce par consentement mutuel (art. 250-1 et 232 C. civ), voire être pris en compte et homologué dans un autre cas de divorce (art. 268 C. civ).

La procédure participative peut également permettre d'élaborer une convention par laquelle les parents organisent les modalités d'exercice de l'autorité parentale qui fera l'objet d'une homologation par le juge (art 373-2-7 C. civ).

Ainsi, à ce jour, la procédure participative permet, avant toute procédure judiciaire, de négocier de manière sécurisée et équitable. La convention de procédure participative met en place une véritable procédure soumise aux principes fondamentaux du droit processuel et éligible à l'aide juridictionnelle. L'assistance de chaque partie par un avocat constitue une garantie pour le juge, qui peut ainsi homologuer en toute confiance les accords présentés. En revanche, le recours à une procédure participative avant l'introduction de l'instance en divorce ne permet pas de déroger à la procédure de droit commun. La comparution des parties demeure, en particulier, nécessaire pour prononcer le divorce par consentement mutuel.

La procédure existante devrait donc être améliorée et étendue à deux égards.

- a) D'une part, le recours à la procédure participative devrait pouvoir être possible après l'introduction d'une requête en divorce.

Les parties devraient, à cet égard, être systématiquement incitées par le juge de la possibilité qui leur est ouverte de recourir à une procédure participative dès le début de l'instance. De cette façon, les divorces contentieux, qui représentent encore près de la moitié des cas de divorce, pourraient, grâce à la négociation participative, évoluer vers des cas de divorce par consentement mutuel. Il faut souligner, à cet égard, **la grande supériorité technique de la procédure participative sur la médiation : les avocats des parties sont, en effet, en mesure d'éclairer les époux sur l'ensemble des conséquences juridiques de leur séparation.**

- b) D'autre part, les conventions de divorce par consentement mutuel conclues à l'issue d'une procédure participative devraient permettre de déroger au droit commun et permettre au juge de statuer sans comparution des parties.

La présence des avocats des parties au cours de la négociation constitue, en effet, une garantie telle que le juge peut être assuré du consentement éclairé des parties. Il faudrait donc prévoir qu'en application de l'article 1566 du Code de procédure civile, le juge pourra statuer sur la requête en homologation « *sans débat, à moins qu'il n'estime nécessaire d'entendre les parties* ».



II- LA JUSTICE REORGANISEE ET SIMPLIFIEE

A) LA JUSTICE RÉORGANISÉE : LES TRIBUNAUX DE PREMIÈRE INSTANCE

Si la création du Tribunal de première instance (TPI) est possible, il convient de veiller à ce qu'il reste proche des justiciable tant géographiquement qu'humainement.

a) Le préalable de la constitutionnalité

La question de la création d'un Tribunal de première instance fut évoquée dès 1997 dans le rapport portant réflexions sur l'amélioration de l'accès à la justice par la mise en place d'un guichet unique du greffe et la simplification des juridictions de première instance.

Le rapport Guinchard de 2008 a considéré que les obstacles à la création des tribunaux de première instance ne pouvaient être franchis pour des raisons principalement historiques.

Il fut également question de l'inconstitutionnalité potentielle de cette proposition puisque le rapport indiquait que l'organisation judiciaire de première instance ne pouvait se réduire à un seul tribunal de première instance en matière civile dont la constitutionnalité n'était pas démontrée, alors que le principe de la dualité de l'organisation judiciaire est fortement ancré dans la culture judiciaire et l'aménagement du territoire judiciaire de la France.

Plus précisément, ce rapport a posé deux questions sur le plan de la constitutionnalité d'une telle organisation judiciaire :

- Celle du respect du principe d'égalité des citoyens devant la justice.
- Celle du respect du principe d'inamovibilité des magistrats du siège.

Le principe d'égalité devant la justice recouvre à la fois les garanties dont les justiciables doivent bénéficier lorsqu'ils se trouvent devant un juge, la composition et la compétence des juridictions ainsi que l'indépendance des juridictions et le respect de la chose jugée.

Le Conseil national des barreaux estime qu'il paraît difficile d'arguer d'une quelconque atteinte au principe d'égalité.

La valeur constitutionnelle du principe de l'inamovibilité des magistrats du siège a été posée par le Conseil constitutionnel dans sa décision n° 67-31 DC du 26 janvier 1967. Cependant elle ne saurait être interprétée comme faisant échec à la règle de l'inamovibilité des magistrats du siège.

Satisferont aux exigences de la Constitution des dispositions législatives qui détermineront les cas dans lesquels, à l'intérieur du ressort d'une Cour d'appel, des magistrats du siège pourront être appelés à effectuer un remplacement dès lors que ce système est subordonné à une ordonnance qui relève en l'état actuel des choses de la compétence du Premier président qui doit en préciser le motif, la durée et en fixer le terme.

La création d'un nouvel ordre de juridiction par le législateur correspond bien à toutes juridictions dont les compétences et la composition sont originales même s'il relève en appel et en cassation de juridictions existantes.

Une loi organique organiserait le périmètre d'intervention et il n'est pas nécessaire que le tribunal relève d'une juridiction autre que le Conseil d'Etat ou la Cour de cassation.

Il semble donc, sur le principe, que rien n'empêche le législateur de créer un Tribunal de première instance en tant que nouvel ordre de juridiction au sens de l'article 34 de la Constitution.



Il convient également de tenir compte de l'objectif de valeur constitutionnelle de bonne administration de la justice.

Le législateur devra donc prévoir des garanties suffisantes à concilier les différents principes constitutionnels entre eux.

La profession d'avocat n'est pas opposée par principe à la création des tribunaux de première instance.

Encore faut-il en déterminer l'architecture et les compétences, trancher sur la fusion des TGI, des TI et des juridictions spécialisées, et redéployer une organisation en phase avec l'évolution de la société et des entreprises.

b) Les TPI, organisation judiciaire de première instance

Il s'agit d'un enjeu majeur, bien que récurrent, moins difficile à concevoir intellectuellement qu'à mettre en œuvre. La profession d'avocat n'y est pas hostile sans qu'il puisse s'agir d'anéantir l'existant de ce qui fonctionne bien.

Au regard des moyens nécessaires à une telle réforme, il faudra sans doute agir par étape et penser une architecture qui préserve une justice de qualité et, par conséquent, la plupart du temps appréhendée par des chambres spécialisées qui apparaissent en cela comme une nécessité réelle.

Le maintien à minima d'un TGI par département va de soi, sous la réserve que soient préalablement faites de véritables études d'impact.

Il ne saurait être question de « bousculer » à nouveau la carte judiciaire sans une telle approche.

c) La restructuration des juridictions dans le futur

Un TPI regroupant l'ensemble des juridictions de première instance et constitué de pôles civil (TI, TGI), social (CP, TASS, TCI et autres), économique (dont le tribunal de commerce) et pénal pourrait être conçu.

Ces pôles seraient dotés de sections spécialisées pour une meilleure compréhension des compétences dont la répartition serait repensée :

- Un pôle de proximité (ancienne compétence du TI)
- Un pôle familial et de l'enfance
- Un pôle Civil
- Un pôle Commercial (contentieux économiques en tous domaines, commerciaux, surendettement, redressements et liquidations judiciaires désormais de toute nature, y compris les entreprises agricoles).
- Un pôle Social (CP, TASS et TCI fusionnés mais encore traitements des conflits collectifs du travail et du contentieux électoral).
- Un Pôle Pénal intégrant tribunal de police, tribunal pour enfants, tribunal correctionnel, les pôles d'instruction selon ce qui adviendra de la réforme de la collégialité.



En effet, il faut se reposer la encore la question des juridictions spécialisées :

- Le maintien d'un maillage de juridictions généralistes qui traitent de tous les contentieux « se paie » cher en termes de qualité des décisions. C'est probablement l'une des causes du discrédit relatif des juridictions françaises et des dossiers à enjeux importants qui « échappent » aux juridictions considérées comme insuffisamment compétentes, faute de moyens, pour être regroupées au plan régional ou national.
- Les progrès des nouvelles technologies permettent d'imaginer des juridictions fortement spécialisées, avec des ressorts étendus.
- La mise en place d'un TPI ne dispensera pas de s'interroger sur le règlement des petits litiges, sur lesquels les usagers doivent être conseillés préalablement à la mise en œuvre de voies simplifiées.
- Il faut en ces domaines envisager une procédure en ligne, virtuelle mais accessible à tout le monde. Et, comme dans les injonctions de payer, prévoir une possibilité de contestation de la décision ainsi rendue.
- Les procédures d'urgence doivent aussi être simplifiées et garantes de délais de jugements rapides, intégrant notamment un rôle renforcé des avocats dans le fonctionnement des expertises et le choix des experts.
- Les réformes ne devront plus être menées (comme celle de la procédure d'appel) par des commissions travaillant sans bases scientifiques, sur des a priori non vérifiés souvent négatifs sur les avocats. La participation officielle et systématique de la profession d'avocat à des réformes de cette ampleur doit être posée.



B) LA JUSTICE SIMPLIFIÉE

1) L'unification des modes de saisine

Les différents modes de saisine et leurs différences processuelles complexifient incontestablement l'accès à la justice.

La saisine unique par voie de requête appuyée sur une procédure orale est souvent conçue dans certains discours collectifs comme la plus aisée et la moins contraignante. Mais, en réalité, il convient de s'interroger sur la place de la procédure orale, véritable facteur d'insécurité juridique et de rallongement des délais, ce très fréquemment.

Un certain nombre de questions se posent :

- Les procédures orales n'aboutissent que rarement à un raccourcissement des délais de traitement. Elles sont en revanche marquées par la difficulté à faire respecter le contradictoire. **Il importe de simplifier et unifier les modes et les délais de recours qui doivent devenir identiques, hors les procédures d'urgence.**
- Le déroulement des procédures est caractérisé par des « temps morts », pendant lesquels les parties, même les plus diligentes doivent subir les lenteurs judiciaires. La mise en état se prête parfaitement à l'application des procédures de « workflow ». La diligence d'une partie doit être « récompensée ». Les incitations doivent être préférées aux délais couperets. La réforme de la procédure d'appel constitue ainsi le contre-exemple absolu : les « temps morts » sont maintenus, les délais ne sont que sanctionneurs. Tout cela paraît inutile car la procédure n'est pas plus rapide et les juridictions affirment perdre beaucoup de temps à « faire la police ».

Dès lors :

- Une réflexion générale sur la mise en état doit être conduite, en liaison avec le rôle des avocats dans la phase collaborative.
- Le temps de l'audience doit être revu. Un rapport préalable à l'audience et organisé comme tel (et non un simple rapport à l'audience) dans lequel le juge indiquerait notamment s'il estime que le dossier contient tous les éléments permettant de trancher le litige et invitant le cas échéant les parties à compléter leur argumentation sur tel ou tel point de droit ou de fait éviterait le prononcé de jugements sur des éléments qui n'ont pas été nécessairement correctement débattus, ou le constat fait par le juge de l'absence au dossier d'un élément qu'il juge déterminant.

Au-delà :

La question de l'unification des modes de saisine et des procédures reste indissociable des questions également traitées concernant la mise en place de tribunaux uniques de première instance et du préalable de la médiation.

Elle touche aussi à la question de la représentation obligatoire et de l'organisation des procédures.

L'unification des modes de saisine s'entendra différemment selon qu'elle s'inscrit dans le cadre de la création d'une juridiction unique de première instance pourvue de chambres spécialisées ou d'un guichet unique regroupant l'accès à l'ensemble des juridictions.



A défaut, elle viendrait bouleverser inutilement les mécanismes procéduraux de juridictions qui demeureraient dispersées.

Dès lors que l'on envisage une juridiction de première instance unique ou un guichet unique, se pose la question de la modalité de saisine et de la modalité d'affectation des dossiers ainsi que conjointement, de la représentation obligatoire.

L'alignement de l'unification se fait soit par « le haut » (délivrance d'une assignation incluant nécessairement la motivation en fait et en droit de la demande et le visa ou la communication des pièces qui la fondent), soit par « le bas » (remise d'un simple formulaire motivé de façon sommaire, comme c'est par exemple le cas en matière d'injonction de payer).

Cela correspond en fait à deux modèles distincts ainsi que nous l'avons évoqué et que nous détaillons ainsi :

- a) Le recours à la justice en appliquant le principe juridique de la subsidiarité : /représentation obligatoire/modalités de saisine exigeantes/ médiation préalable obligatoire

Si l'on considère que la saisine judiciaire ne doit intervenir qu'après épuisement des modes amiables de résolution des différends, notamment sous la forme de la médiation préalable, les modalités de saisine judiciaire doivent être alignées sur la forme la plus exigeante, assignation par acte d'huissier, motivation en fait et en droit, visa et/ou communication des pièces.

Cela suppose également la représentation obligatoire, de telles modalités pouvant difficilement être mises en œuvre par un non professionnel du droit.

Dans cette même hypothèse, la question des modalités de répartition des dossiers entre les pôles ou les chambres de la juridiction unique de première instance ou à travers le guichet unique ne se pose pas dans les mêmes termes, l'avocat étant nécessairement en mesure de déterminer la juridiction compétente, la notion de filtre par le guichet unique n'ayant de pertinence que si l'on postule que la saisine a lieu par un justiciable non professionnel.

En l'état des représentations collectives de la complexité judiciaire, de la volonté de simplification et d'accessibilité de la justice et de la volonté européenne de réduire le recours aux professions réglementées, il paraît difficile de préconiser systématiquement un alignement par le haut en toute matière s'il était mis en œuvre sans préalable de modes amiables de résolution des différends.

Mais il paraît possible de parvenir à un consensus sur des standards minimaux alliant toutes ces nécessités.



b) La création du guichet unique / saisine simple / pas de représentation obligatoire / accès sans préalable

Dans l'hypothèse d'un guichet unique ou d'une juridiction unique de première instance pourvue de chambres spécialisées ainsi que de modalités de saisine simplifiées, il paraît indispensable de prévoir les modalités suivantes :

- Il ne peut s'agir d'une médiation préalable obligatoire sans information des justiciables, sauf à considérer que le droit n'a pas sa place dans le domaine des particuliers. Cette discrimination ne serait évidemment pas concevable. Il faut donc avant tout prévoir le droit à la consultation préalable et systématique auprès d'un avocat avant l'introduction d'une demande quelle qu'en soit la forme, guichet unique ou juridiction unique.

Cette consultation aurait pour avantage, outre le fait qu'elle éviterait des saisines absurdes ou mal dirigées et l'écoulement de délais de prescription, de maintenir un certain niveau d'exigence au niveau de l'acte de saisine, l'avocat pouvant au stade de cette consultation orienter le justiciable vers le fondement juridique adapté et lui faire prendre conscience de la nécessité impérative de respecter le principe du contradictoire.

En réalité, il est de plus en plus fréquent que des justiciables consultent les avocats, parfois même sur des procédures en cours, pour savoir s'il est utile qu'ils prennent un conseil.

Informés des exigences et des risques des procédures en cours ou envisagées, il est très rare que ces justiciables renoncent à l'assistance par un conseil, quand bien même la représentation n'est pas obligatoire.

Il est très probable qu'outre l'effet de filtrage des procédures inutilement engagées, la consultation préalable par un avocat ne constituerait pas un surcoût inutile mais bien au contraire une présélection ou orientation des dossiers qui ne pèseraient pas sur le greffe mais allègerait sa charge.

- L'orientation de procédures par le greffe de la juridiction unique ou par le guichet unique pourra dans un premier temps être effectuée par les services du greffe mais doit nécessairement donner lieu, en cas de désaccord de l'une ou l'autre des parties, à une décision d'un juge sur le modèle de l'article R 1423-7 du Code du travail (ordonnance du Président relative à la compétence des sections du Conseil de Prud'hommes).

Insusceptible de recours et constituant une simple mesure d'administrateur judiciaire, elle ne devrait pas être un obstacle à l'invocation de l'incompétence au moment de l'examen du dossier par le juge.

- La représentation obligatoire devrait nécessairement être maintenue pour les procédures d'une particulière complexité correspondant dans l'ensemble à l'actuelle compétence du Tribunal de Grande Instance et une partie à tout le moins du contentieux commercial, voire social.

La question se pose de déterminer si cette représentation obligatoire doit s'appuyer sur des effets de seuils ou *rationae materiae*.



2) L'unification ou l'harmonisation des procédures

La question de l'unification des modes de saisine permet de poser la question de l'unification de la mise en état des procédures ou de leur harmonisation notamment en ce qui concerne la mise en état des dossiers.

Actuellement, il n'est pas rare, dans les procédures sans représentation obligatoire et sans mise en état, que le respect du contradictoire et l'oralité des débats, loin d'être des facteurs de simplicité et de sévérité, allongent inutilement les procédures et alourdissent les audiences.

De très nombreux renvois d'audience ont pour origine les délais de communication des écritures et des pièces et la nécessité d'y répliquer.

Cela s'accompagne, en outre, d'une incertitude sur l'obtention du délai ou du renvoi qui complique la gestion des agendas et constitue un facteur au minimum de perte de temps et parfois de stress inutile pour les avocats.

Ainsi, l'incertitude sur l'obtention d'un report devant un Conseil de Prud'hommes, un Tribunal d'instance, un Tribunal de commerce, éloignés lorsque des conclusions ou des pièces ont été reçues à une date relativement rapprochée de l'audience.

Certaines juridictions ont mis en place des « mises en état » ou à tout le moins des calendriers de procédure qui n'ont pas valeur obligatoire et qui, en réalité, ne règlent pas ce type de problème.

Il est effectivement fréquent que ces calendriers de procédure ne soient pas respectés et on se retrouve ramené au problème précédent.

La mise en place d'une mise en état avec ordonnance de clôture analogue à celle qui est utilisée devant les juridictions avec représentation obligatoire ne paraît pas opportune dans ce type de procédure notamment parce qu'elle mobiliserait des magistrats et des greffiers d'une manière qui n'est pas forcément nécessaire.

En revanche, on peut imaginer une solution dans le cadre de laquelle les calendriers de procédure déboucheraient sur une date d'audience qui constituerait une date d'audience de plaidoirie si les parties en convenaient et une audience de rôle et d'orientation s'il existe un désaccord entre les parties sur l'état du dossier ou un accord sur l'impossibilité de le plaider, sans que le juge puisse, à cette audience, imposer une clôture et des plaidoiries, sauf accord des parties.

Cette audience à laquelle serait fixée une date définitive de plaidoiries, constituerait l'équivalent de l'audience de clôture et fixation utilisée devant les juridictions avec représentation obligatoire.

Elle présente l'avantage d'assurer le respect du contradictoire, de sécuriser la gestion du dossier pour les avocats, d'éviter les renvois multiples d'audiences telles qu'ils se produisent notamment devant les juridictions prud'homales, sans qu'il soit nécessaire de dédier des moyens en magistrat ou en greffe ni même des audiences spécifiques, à tout le moins devant les juridictions de petite ou moyenne dimension.



3) La dématérialisation des procédures et le recours aux nouvelles technologies

Le barreau français, très impliqué dans la mise en œuvre des relations dématérialisées avec les juridictions, a su créer un outil fiable avec le RPVA et e-Barreau. Sa participation aux projets E-Codex et Find a Lawyer (FAL) permettra notamment de déposer des requêtes pour les clients en ligne.

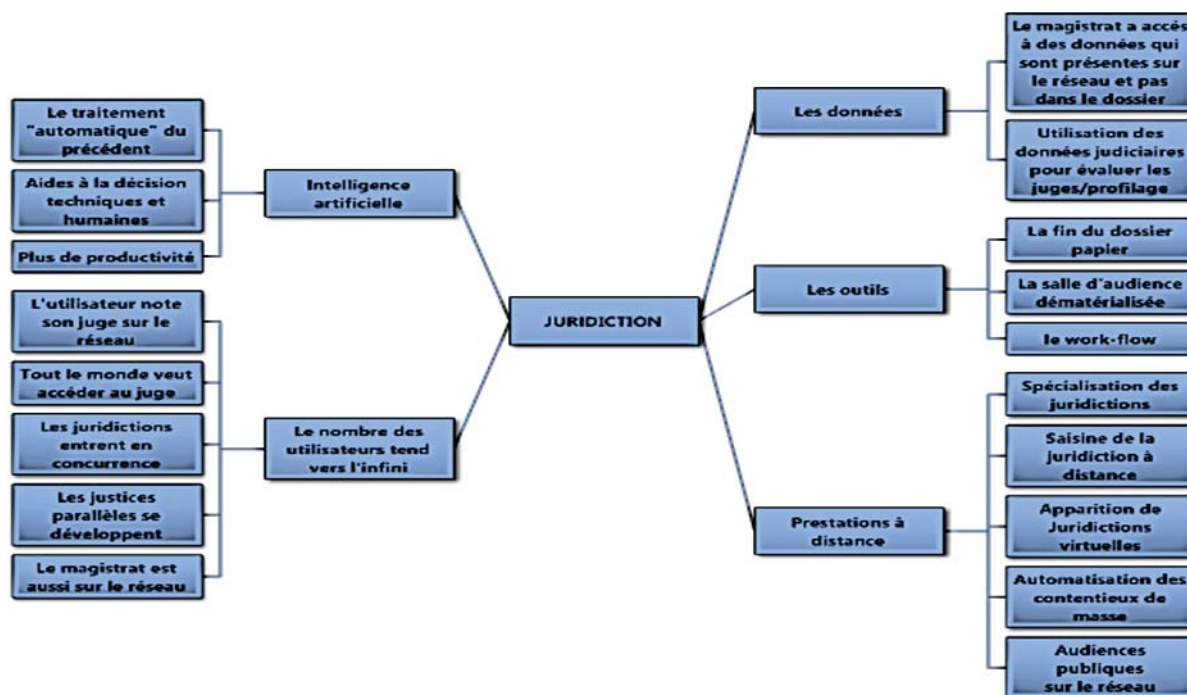
Le RPVA civil puis pénal qui s'est développé sur tout le territoire doit être renforcé afin de faciliter l'accès aux procédures et de permettre un gain de temps manifeste pour les usagers et les juridictions.

Il est donc important de favoriser en amont l'accès des avocats aux fichiers de données juridiques actuellement en place, ainsi qu'aux données jurisprudentielles et documentaires et au fichier d'état civil. L'utilisation des nouvelles technologies favorise la réduction des délais de saisine de la justice, cependant sous la réserve de rester lisibles et complémentaires aux autres modes.

Il importe de se montrer prudent quant aux conséquences de l'e-justice ou des e-tribunaux. Le schéma ci-après illustre les incidences possibles des nouvelles technologies sur les juridictions sur un plan « mécanique ».

En effet, le gain en termes de temps et d'économies ne doit pas engendrer en contrepartie une justice virtuelle automatisée, voire médiatisée, qui rend d'autant plus nécessaire l'intervention de l'avocat, « porteur d'humanité » en même temps que garant de la qualité du débat juridique.

La déontologie et la compétence de l'avocat participent des gardes fous aux nouvelles technologies qui actuellement pourraient paraître ne répondre qu'à une conception utilitaire déjà démontrée par le recours grandissant à la visio-conférence pénale, au détriment de l'utilisateur.





4) La visio conférence, un exemple à méditer.

Ainsi que le rappelle le rapport sur l'utilisation plus intensive de la visio-conférence dans les services judiciaires, « [la] visioconférence ou encore vidéoconférence est un procédé interactif – combinant les technologies de l'audiovisuel, de l'informatique et des télécommunications – grâce auquel des personnes présentes sur des sites distants peuvent, en temps réel, se voir, dialoguer et échanger des documents écrits ou sonores.

En matière judiciaire, c'est l'utilisation d'un moyen de télécommunication audiovisuelle pour procéder à des entretiens ou à des auditions à distance. Son utilisation au cours de la procédure judiciaire est prévue par l'article 706-71 du code de procédure pénale ».

Le Conseil national des barreaux n'ignore pas le progrès que peut représenter cette technique, mais entend veiller à ce que cette évolution ne s'effectue pas au détriment des justiciables, notamment dans les affaires où la liberté est en jeu.

La réflexion de la Commission Libertés et droits de l'Homme du Conseil national des barreaux s'inscrit dans la droite ligne de la motion prise par son assemblée générale du 22 octobre 2011 selon laquelle aucun débat ne peut être « réalisé par visioconférence sans le consentement de l'intéressé ».

a) Les problèmes liés à la technique

Les avocats, ainsi que Monsieur Jean-Marie Delarue, Contrôleur général des lieux de privation de liberté, constatent que la visioconférence constitue un affaiblissement des droits de la défense en ce qu'elle met fin à la présence physique du comparant qui est aussi un moyen d'expression (d'autant plus que bon nombre de prévenus ont de grandes difficultés à s'exprimer oralement).

Le recours à cette technique suppose « une facilité d'expression devant une caméra ou devant un pupitre et une égalité à cet égard selon les personnes qui sont loin d'être acquises... ». « Des aléas techniques peuvent accentuer les difficultés (montrer un document, contester la présentation d'un objet...) ».

En matière de droit des étrangers et, plus particulièrement devant la Cour nationale du droit d'asile, le problème est d'autant plus accru qu'il faut passer par le truchement d'un interprète.

On ne peut donc pas recourir à la visioconférence dans une procédure sans le consentement éclairé de la personne non assistée d'un avocat.

Lorsqu'un avocat est constitué, il doit recevoir un avis préalable lui permettant de refuser la procédure par visioconférence.

b) Les droits de la défense à garantir

A l'instar de Monsieur Jean-Marie Delarue, le Conseil national des barreaux estime que l'on ne doit pas recourir « à la visioconférence dans les matières à trancher où les questions de fait (notamment de preuve) l'emportent sur les questions de pur droit, ou bien lorsque la personnalité de l'intéressé ou ses explications sont un élément déterminant de la décision à prendre. En revanche, la visioconférence doit très généralement être possible pour les audiences de pure forme ou de pur droit. »



III- LA JUSTICE POUR TOUS : L'ACCES AU DROIT ET L'AIDE JURIDICTIONNELLE

A) LE FINANCEMENT DE L'AIDE JURIDIQUE

La loi n° 91-647 du 10 juillet 1991 relative à l'aide juridique a instauré le système d'aide juridictionnelle en vigueur depuis lors en France. Ce système présente la particularité de s'appliquer à tous les contentieux et a même institué l'assistance au cours des procédures non juridictionnelles. En cela, il constitue un véritable progrès de l'effectivité de l'accès au droit et au juge.

Néanmoins, ce système ambitieux s'est rapidement trouvé à bout de souffle en raison de l'insuffisance de son financement.

En effet, l'Etat français consacre à l'aide juridictionnelle un budget beaucoup plus faible que celui qu'y consacre la très grande majorité des pays européens pour une couverture beaucoup plus large.

Les nombreux rapports établis par des commissions ad hoc depuis 2007 pour tenter de remédier à cette situation (du Luart 2007, Darrois 2009, Béval et Arnaud 2009, Pau-Langevin et Gosselin 2011), concluent à la nécessité urgente d'augmenter et de diversifier les ressources publiques consacrées au financement de l'aide juridictionnelle.

A cet égard, il semble qu'un consensus existe sur la nécessité à minima de doubler les crédits de l'aide juridictionnelle. En l'état, les crédits alloués à l'aide juridictionnelle budgétisés pour 2013 se sont élevés à la somme de 318 millions d'euros.

La profession d'avocat a su, en ce domaine fondamental, s'ériger en force de proposition et suggérer des financements complémentaires de l'aide juridique, parmi lesquelles la taxation des mutations et actes juridiques.

Les fruits de cette taxation permettraient non seulement de supprimer définitivement la contribution pour l'aide juridique (35 euros) récemment instaurée et annoncée supprimée pour 2014 (elle s'est avérée une véritable entrave au droit d'accès pour les justiciables au juge et à la justice, et notamment ceux des classes moyennes), mais également la rémunération des professionnels qui concourent à cette mission de service public, au premier rang desquels les avocats.

1) La création d'une taxe sur les mutations et actes juridiques

a) La perception d'un droit affecté sur des droits d'enregistrement

Les droits d'enregistrement sont des impôts perçus sur certains actes juridiques et mutations verbales (art. 635 et suivants du code général des impôts). Ils sont fixes, proportionnels ou progressifs. Ils ont le caractère d'impôts indirects ou d'impôts sur le capital.

L'article 635 du code général des impôts énumère les actes qui doivent être enregistrés dans le délai d'un mois à compter de leur date. Les principaux actes donnant lieu à perception de droits d'enregistrement sont les suivants :

- droits sur les ventes d'immeubles ;
- cessions de fonds de commerce et opérations assimilées ;
- actes de formation de sociétés ou GIE ;
- apports faits aux personnes morales passibles de l'IS ;
- prorogations et dissolutions, augmentation de capital, fusion ;
- cessions de droits sociaux ;
- droits de succession et de donation.



Ces droits sont calculés et acquittés lors de la formalité de l'enregistrement par l'administration en charge de la recevoir.

La perception d'un droit affecté sur les droits d'enregistrement comporte de nombreux avantages, notamment le fait que les actes soumis à enregistrement sont nombreux et portent souvent sur des sommes élevées, mais aussi que les actes enregistrés sont des actes juridiques, ce qui maintiendrait un lien avec l'objet de la taxation proposée.

En outre, cette perception s'inscrirait dans une organisation d'ores et déjà en place, donc sans coût complémentaire d'organisation ou réorganisation.

Il est constant qu'une augmentation modérée des droits serait donc relativement indolore à tous égards.

Si l'assiette de cette nouvelle taxation par rehaussement des droits d'enregistrement doit être plus large possible, les actes des notaires, les actes des huissiers de justice et les décisions des juridictions de l'ordre judiciaire lorsqu'elles donnent ouverture à un droit proportionnel ou progressif, qui figurent à l'article 635 du code général des impôts, pourraient en être exclus.

En se référant aux tableaux récapitulatifs « Enregistrement, timbre, autres contributions et taxes indirectes » du tome 1 du fascicule Recettes « Evaluation des voies et moyens » du projet de loi de finances pour 2012, le produit résultant de l'augmentation de 3,5% de ces droits serait de 360 millions d'euros.

Pour chacune des catégories d'actes et de mutations, le produit de cette augmentation de 3,5% des droits serait le suivant :

- mutations à titre onéreux de créances ou de rentes : 16,4 M€
- mutations à titre onéreux de fonds de commerce : 6,8 M€
- mutations à titre onéreux de meubles corporels : 35 K€
- mutations à titre onéreux d'immeubles et de droits immobiliers : 0,17 M€
- mutations à titre gratuit entre vifs (donations) : 4 M€
- mutations à titre gratuit par décès : 263 M€
- autres conventions et actes civils : 18,2 M€
- taxe de publicité foncière : 14,8 M€

A compter de l'année suivant l'instauration de cette augmentation des droits applicables à l'ensemble des actes énumérés à l'article 635 du code général des impôts, à l'exception des 1^o et 2^o du 1 et du 1^o du 2, la loi de finances de chaque année fixera le montant de ce prélèvement affecté au futur fonds d'aide à l'accès à la justice, sans que celui-ci puisse être inférieur à 360 M €.



b) La perception d'un droit forfaitaire sur les actes juridiques faisant l'objet d'un dépôt et/ou d'une publicité sans faire l'objet d'un enregistrement

La législation en vigueur impose dans certaines hypothèses le dépôt d'actes juridiques, voire leur publicité, sans qu'ils soient pour autant soumis à la formalité d'enregistrement.

Ainsi, à titre d'exemple, en matière de propriété intellectuelle, les brevets (16.580 en 2010), les marques (91.928 en 2010), les dessins et modèles (80.352 en 2010) sont déposés auprès de l'INPI.

De la même façon, les greffes des tribunaux de commerce reçoivent le dépôt de nombreux actes ayant trait à la vie des sociétés comme des commerçants.

Ces actes sont facilement identifiables et l'on pourrait établir la perception d'un droit forfaitaire au dépôt ou lors de la publication desdits actes.

Cette perception s'inscrirait dans une organisation d'ores et déjà en place et la collecte serait effectuée par les organismes recevant le dépôt ou procédant à la publicité de ces actes.

Dès réception de la taxe, le collecteur privé la reverserait à l'instar du mécanisme mis en place pour la TVA.

c) La perception d'un droit forfaitaire sur les actes juridiques ne faisant pas l'objet de la formalité d'enregistrement, n'étant pas déposés ou publiés

Afin d'envisager l'assiette la plus large possible permettant d'obtenir de nouvelles ressources pour le financement complémentaire de l'aide juridictionnelle, il serait possible de proposer l'instauration d'un droit forfaitaire sur les actes juridiques ne faisant pas l'objet de la formalité d'enregistrement ou n'étant pas déposés.

La difficulté majeure consiste à identifier de façon systématique les actes qui devraient en faire l'objet et déterminer la procédure de son recouvrement.

Cependant, il peut être imaginé qu'une telle taxe puisse être établie sur le modèle de celle existant sur les actes des huissiers de justice prévue par les dispositions de l'article 302 bis Y du code général des impôts.

Si ce raisonnement était suivi, elle s'appliquerait alors aux seuls actes rédigés par un professionnel chargé de collecter la taxe à l'instar de la TVA. Les actes d'avocats seraient donc compris dans l'assiette de cette taxe.

2) Les modalités de gestion du produit de la taxe sur les actes juridiques

Afin d'assurer l'affectation à l'aide juridique de l'intégralité des fonds ainsi obtenus, il apparaît nécessaire, au vu du principe de l'universalité du budget, et donc de la non-affectation des recettes, de créer un fonds d'aide juridique, qui aurait notamment pour mission de s'assurer du versement des fonds par l'Etat et de leur répartition auprès des barreaux.

Ce fonds pourrait être institué sur le modèle du fonds de garantie des assurances obligatoires de dommage (FGAO). Un décret en Conseil d'Etat fixerait les conditions de constitution et ses règles de fonctionnement, les modalités dans lesquelles l'administration du fonds se ferait avec les représentants du ministère du budget et de la Chancellerie, et les moyens qui pourraient être mis en œuvre pour assurer le versement des dotations par l'Etat et leur répartition auprès des barreaux.



B) LA RÉFORME DE L'ACCÈS AU DROIT

1) La réorganisation des protocoles article 91 : les structures conventionnées

Dans un triple but d'efficacité, de qualité et de rentabilité, il est proposé d'étendre et d'assouplir le système des protocoles de défense tels qu'ils sont pratiqués sur le fondement de l'article 91 du décret n° 91-1266 du 19 décembre 1991.

La problématique du conventionnement en matière d'aide juridictionnelle est étroitement liée à l'exigence de qualité et à l'utilisation la plus rationnelle possible des fonds publics, qu'il s'agisse du budget de l'Etat ou des financements complémentaires.

Depuis la loi du 10 juillet 1991, les barreaux ont fait preuve de pragmatisme et d'imagination par la mise en place de groupe d'avocats affectés à des secteurs de défense divers.

Ces initiatives cependant se heurtent à l'insuffisance de financement public et à une certaine réticence de la profession sur ces nouveaux modes d'intervention.

C'est notamment par le biais des protocoles « article 91 » que se sont développés des groupes de défense collective en matière pénale, mais aussi dans le cadre d'une défense en matière civile.

Les structures conventionnées peuvent être définies comme étant des avocats ou groupes de cabinets d'avocats assurant des prestations de défense ou de conseil en direction des bénéficiaires de l'aide juridictionnelle dans des secteurs d'activité délaissés par les avocats dans le cadre du pur exercice libéral.

Ces prestations peuvent donner lieu à des paiements à l'acte ou forfaitaire par le biais de conventions.

a) Les expériences actuelles

Elles existent à l'évidence dans les grands barreaux notamment en matière de défense pénale d'urgence via les protocoles art. 91. Cependant, elles ne concernent que 41 barreaux sur 161.

D'autres secteurs font l'objet d'expériences comme dans le droit des étrangers, que ce soit devant le juge des libertés de la détention ou le Tribunal administratif, la défense des mineurs et l'assistance éducative, la CRPC, l'hospitalisation sans consentement et, bien évidemment, l'intervention de l'avocat en garde à vue.

Il convient de noter en outre l'existence de groupes dédiés pour la défense des victimes.

Participent à ces groupes des avocats volontaires pour ces secteurs d'activité, travaillant sous contrôle des ordres et répondant à des obligations renforcées en matière de formation et de participation à la vie de la structure. Ils assument cette charge de façon majoritaire pour ce type de contentieux dans les barreaux.



b) Le fondement juridique

L'article 29 al. 2 et al. 4 de la loi du 10 juillet 1991 prévoit que les avocats peuvent prêter, à temps partiel, leur concours à l'aide juridictionnelle selon des modalités fixées par conventions avec l'ordre.

Il est donc tout à fait possible en l'état de la législation, que les ordres conventionnent des avocats, avec la seule restriction du temps partiel pour apporter leur concours à l'aide juridictionnelle.

La rémunération des avocats, quel que soit le montant des UV généré par ladite prestation, peut être forfaitaire et donc radicalement différente du paiement à l'acte.

c) Les perspectives

Il faut tout d'abord retenir quelques principes essentiels qui sous-tendent ces perspectives :

- Le doublement du budget de l'aide juridictionnelle est une condition nécessaire pour offrir une marge de financement desdites structures.
- Un contrôle ordinal effectif doit être mis en place, passant par les modifications des règlements intérieurs, le Conseil de l'ordre définissant les missions, les secteurs d'activité, les exigences de formation et la rémunération.
- Un contrôle de la qualité de la prestation par la mise en place de conventions entre CNB et Ordres, Ordres et avocats, avocat et client.
- Le principe du libre choix de l'avocat doit être maintenu car, à la différence des expériences québécoise, anglaise ou dans certains Etats des USA, le justiciable pourra toujours ne pas accepter d'être défendu par la structure dédiée et bénéficier de l'aide juridictionnelle en choisissant un avocat hors structure.

d) Les réformes législatives à envisager

- La modification de l'art. 29 de la loi du 10 juillet 1991 pour aboutir, dans le cadre d'un conventionnement à durée déterminée, à la possibilité d'un temps plein.
- La rédaction d'un cahier des charges national avec des règles minimales et une obligation de conventions CNB/Ordres, Ordres/avocats, avocat/client.
- L'extension des protocoles en matière civile.
- Le renforcement du rôle du Conseil national des barreaux et du Fonds d'aide à l'accès à la justice qui devrait être créé, les barreaux devant faire valider leurs protocoles et obtenir des financements pluriannuels.

e) Les domaines d'intervention concernés

En tenant compte des expériences existant déjà dans plusieurs grands barreaux, il est possible d'envisager des conventionnements dans les matières suivantes :

- Assistance éducative (actuellement le mineur a droit à un Avocat, et bénéficie de l'aide juridictionnelle tandis que les parents sont rarement assistés, l'avocat n'étant pas obligatoire).
- Expulsion locative et contentieux de l'habitat insalubre.
- Droit au logement opposable.
- Contentieux des copropriétés surendettées.
- Les actuels contentieux du TASS et du TCI.
- L'hospitalisation sans consentement.



Sous réserve du respect de principes essentiels déjà énoncés, les ordres pourront faire preuve d'imagination et de créativité et adapter à leurs « territoires » et les besoins à ces nouvelles modalités d'intervention des avocats.

Les partenariats avec les collectivités territoriales, les CDAD et la « Politique de la ville » devront être développés.

Bien évidemment, le conventionnement devra prendre toute sa place dans la défense pénale d'urgence et l'intervention de l'avocat en garde à vue.

2) La rémunération à l'acte

Ce système de défense conventionnée doit coexister avec le système du libre choix de l'avocat par le client bénéficiant de l'aide juridique dans les secteurs ou l'absence de défense conventionnée n'obère ni la présence de l'avocat ni la qualité de la défense.

Il est cependant indispensable de revoir le système actuel d'indemnisation pour déboucher sur un système de rémunération de l'avocat en fonction des actes accomplis. Il est nécessaire que les avocats puissent traiter des dossiers complexes au titre de l'aide juridictionnelle sans mettre en difficulté leurs cabinets.

3) Les modes d'allègement du budget de l'aide juridique

Diverses solutions permettent d'alléger le budget de l'aide juridique.

a) La protection juridique

La loi n° 2007-210 du 19 février 2007 a réformé substantiellement le mécanisme de la protection juridique en posant le principe du libre choix de l'avocat par l'assuré, de la libre négociation de l'honoraire entre l'avocat et l'assuré-client avec convention d'honoraire obligatoire. Elle a fait aussi de la protection juridique le mode naturel de l'accès au droit, l'aide juridictionnelle devenant subsidiaire.

La contrepartie de ces principes est une réticence des assureurs à étendre la couverture de la protection juridique puisque le choix de l'avocat et le coût du procès leur échappent.

Actuellement, 50 % des ménages sont concernés par l'assurance de protection juridique et les garanties sont loin de correspondre aux besoins de droit les plus répandus (droit pénal, droit de la famille). En outre, les assurés sont entretenus dans l'ignorance de cette couverture qu'ils omettent de faire valoir.

La proposition de la profession d'avocat : l'extension de la protection juridique

Une extension présenterait l'avantage de générer des économies pour l'Etat grâce à la subsidiarité, et faciliterait l'accès au droit des personnes dont les ressources dépassent le plafond d'admission à l'aide juridictionnelle, mais dont les revenus restent modestes alors que les frais de procédure (expertises, notamment) peuvent être très élevés.

Cette extension pourrait être conçue selon les modalités suivantes. Le contrat de protection juridique ne peut être rendu obligatoire. En revanche, **il faudrait imposer l'inclusion d'une garantie de protection juridique dans les contrats d'assurance multirisques-habitation**, cette garantie devant notamment recouvrir, outre les domaines habituellement couverts, le droit de la famille qui est l'un des pans les plus importants de l'aide juridictionnelle civile. Il conviendrait également d'imposer aux compagnies d'assurances de fixer des montants minima de prise en charge des honoraires d'avocat et des autres frais.



b) La répétibilité des honoraires

Si l'article 700 du code de procédure civile pose le principe d'une condamnation par le juge de la partie perdante aux frais non inclus dans les dépens, avec une exception pour des raisons d'équité, le deuxième alinéa de l'article 37 de la loi relative à l'aide juridique ne prévoit qu'une possibilité pour l'avocat du bénéficiaire de l'aide juridictionnelle de demander une telle condamnation contre l'adversaire non bénéficiaire.

Or, le principe de condamnation se justifierait encore plus dans l'article 37 puisque cela permet de faire supporter les « honoraires » de l'avocat du bénéficiaire de l'aide juridictionnelle par l'adversaire plutôt que par l'Etat.

Il est donc proposé de **calquer la rédaction de cet article 37 sur celle de l'article 700 du CPC** et, pour plus de cohérence, de créer un article 700-1 du CPC reprenant ces dispositions.

Une telle réforme législative aurait en outre l'avantage de ne rien coûter à l'Etat.

Cette modification législative devra également être apportée à l'article L761-1 du code de justice administrative, et aux articles 475-1 et 375 du code de procédure pénale.



IV- L'AVOCAT ACTEUR DE JUSTICE : LES NOUVELLES MISSIONS DE L'AVOCAT

A) L'ACTE D'AVOCAT

La loi n°2011-331 du 28 mars 2011 de modernisation des professions judiciaires ou juridiques et certaines professions réglementées a complété la loi n° 71-1130 du 31 décembre 1971 par trois articles instituant l'acte d'avocat (art. 66-3-1 suiv. L. 1971).

L'acte d'avocat a pour fonction aujourd'hui de servir les intérêts du public dans une économie qui favorise un ample mouvement de libéralisation des services juridiques dont fait partie la rédaction d'actes pour autrui.

Face à la multiplication des sites internet qui proposent des modèles d'actes et à la multitude de personnes habilitées à instrumenter à titre principal ou accessoire, mais aussi en raison de sa difficulté à apprécier la qualité des prestations effectuées, le public doit pouvoir disposer d'indicateurs qui lui permettent de se repérer dans ce qui est devenu un très vaste marché de prestataires de services non réglementé ou insuffisamment contrôlé.

Pour garantir cette qualité, ce secteur doit être réservé aux avocats en raison de la spécificité de leur profession tenant à la fois à leur formation, leur déontologie et leur maîtrise du contentieux qui leur permet, mieux que d'autres professionnels, d'anticiper les difficultés rédactionnelles (avis du conseil de la concurrence n°10-A-10 du 27 mai 2010, spéc. n°112-116).

L'acte d'avocat présente deux avantages essentiels :

- la force probante renforcée,
- la dispense des mentions manuscrites requises par la loi.

La force probante renforcée résulte du contresigné de l'avocat. Cela signifie que l'acte est considéré comme d'ores et déjà reconnu : les parties ne peuvent soutenir que la signature ou l'écriture de l'acte n'est pas la leur, et les héritiers ou ayants cause ne pourront affirmer qu'ils ne la reconnaissent pas. Autrement dit, la procédure de vérification d'écriture des articles 287 et s. CPC est fermée pour un acte contresigné par avocat. L'acte fait foi de l'identité de ses signataires et du fait que les parties ont bel et bien exprimé leur consentement. La procédure de faux (art. 299 à 302 CPC), qui permet de contester devant le juge la falsification ou l'altération matérielle de l'acte, reste toutefois applicable.

Par ailleurs, l'article 66-3-3 de la loi du 31 décembre 1971 prévoit que **l'acte contresigné est dispensé de toute mention manuscrite exigée par la loi.** Au titre des mentions concernées, on peut citer la mention du *bon pour* requise à titre de preuve par l'article 1326 du code civil ou encore les mentions requises à peine de nullité de l'engagement par les articles L. 312-17 (crédit immobilier), L. 313-7 (caution d'un prêt immobilier), L. 313-8 (caution d'un prêt à la consommation), ou encore L. 341-2 du code de la consommation (caution envers un créancier professionnel). Le formalisme de protection découlant de la mention manuscrite est ainsi remplacé par la seule signature de l'avocat.

Enfin, l'article 66-3-1 de la loi de 1971 rappelle et réaffirme le devoir de conseil de l'avocat en prévoyant que, « *en contresignant un acte sous seing privé, l'avocat atteste avoir éclairé pleinement la ou les parties qu'il conseille sur les conséquences juridiques de cet acte* ».



La force probatoire spécifique de l'acte contresigné ne résulte donc pas d'une quelconque réception de l'acte par l'avocat, mais du conseil qu'il donne, ce qui le distingue de l'acte notarié. Il est vrai que cette différence tend à s'estomper dans la mesure où la « réception » ne résulte plus aujourd'hui que de la signature de l'acte par le notaire (art. 10, al. 2, de la loi du 25 ventôse an XI modifiée).

Les actes contresignés pourront très prochainement faire l'objet d'une signature électronique et bénéficier d'un système d'archivage électronique organisé par la profession d'avocat.

La force probante renforcée et la sécurité de l'acte d'avocat en font un instrument approprié pour servir de support à des accords intervenants avant, pendant, ou après la procédure. A ce jour, les accords conclus à l'issue de procédures de médiation, de conciliation, de procédures participatives, de négociations débouchant sur une transaction, peuvent être établis dans un acte contresigné par avocat. De tels accords font ensuite l'objet d'une homologation judiciaire, sur la requête d'une des parties, de manière à obtenir force exécutoire (art. 1557 et s. CPC).

Il faut souligner fortement ici l'impérieuse nécessité de compléter, à cet égard, les dispositions existantes en matière d'homologation. En effet, le décret n° 2012-66 du 20 janvier 2012 s'est abstenu de préciser l'étendue du contrôle du juge en se contentant d'énoncer que le juge est tenu par les termes de l'accord (art. 1565 al. 2 CPC). Ce silence est d'autant plus regrettable que le juge compétent est différent en fonction de la matière considérée ce qui peut conduire à des pratiques différentes. Il conviendrait ici de prévoir que le juge opère un contrôle sérieux sur le contenu de l'accord soumis à son homologation.

En tout état de cause, l'acte d'avocat pourrait, dans ce contexte, fort bien être utilisé pour permettre aux avocats de pleinement remplir leur mission d'auxiliaires de justice de manière à soulager les juges, notamment dans le cadre de la mise en état et des procédures de divorce.

B) L'AVOCAT DÉLÉGATAIRE DE MISSIONS DE JUSTICE DANS LE CADRE NOTAMMENT DE LA MISE EN ÉTAT

La sécurité présentée par l'acte d'avocat permet d'envisager son **utilisation dans le cadre d'un allègement de la procédure de mise en état**. On doit, en effet, envisager de **simplifier la mise en état en permettant aux parties assistées de leurs avocats de s'accorder sur certains actes de procédure aujourd'hui dévolus au juge de la mise en état**.

L'acte d'avocat sera le support de procès-verbaux d'auditions de témoins, d'accords relatifs à l'octroi d'une provision ou d'accords décidant d'une expertise.

A cet égard, les articles 1547 et suivants du CPC, relatifs à la procédure participative, peuvent servir d'inspiration. En effet, ces articles prévoient le recours conventionnel à un technicien choisi d'un commun accord. Les parties déterminent sa mission et le rémunèrent selon leur accord.



C) LA CONVENTION DE DIVORCE PAR CONSENTEMENT MUTUEL

La conclusion d'une convention de divorce par consentement mutuel avec le conseil et la signature des avocats de chacune des parties permettrait d'envisager une simple homologation judiciaire sans comparution des parties.

Le divorce par consentement mutuel suppose que les époux s'adressent à leurs avocats respectifs ou à un avocat unique choisi d'un commun accord puis soumettent à l'approbation du juge aux affaires familiales une convention réglant toutes les conséquences pratiques du divorce pour eux et leurs enfants. A ce jour, les textes prévoient que le juge entend les époux séparément puis ensemble afin de s'assurer de leur volonté de divorcer et de leur consentement libre et éclairé. A l'issue de l'audience, il homologue ensuite la convention réglant les conséquences du divorce et prononce le divorce (art. 232 c. civ).

Une convention de divorce signée par les parties et contresignée par avocat attestera non seulement de la volonté des époux de divorcer, mais aussi du fait qu'ils ont été dûment assistés et conseillés par un professionnel.

Dès lors, l'homologation et le prononcé du divorce par le juge pourront intervenir sans comparution des parties, à partir de la convention transmise au juge par les avocats. De la même façon, le juge pourra homologuer les mesures provisoires ou post-divorce sur lesquelles les époux se sont mis d'accord.

De tels accords pourraient être conclus dans le cadre de négociations spontanées ou dans le cadre d'une procédure participative. La procédure participative peut aujourd'hui se dérouler avant l'introduction de l'instance en divorce. Elle pourrait intervenir après l'introduction de l'instance en divorce. Il s'agirait, par exemple, de l'hypothèse dans laquelle l'un des époux a introduit une instance contentieuse avant d'accepter une négociation dans le cadre d'une procédure participative.

La question se pose de savoir si une telle procédure allégée serait possible lorsque la convention des époux a été établie avec l'assistance d'un seul avocat. En effet, alors que la procédure participative suppose une négociation des deux parties assistées chacune de leur avocat, une négociation spontanée pourrait fort bien être menée avec un seul avocat. De fait, l'article 66-3-2 de la loi de 1971 dispose que l'acte peut être contresigné « *par les avocats de chacune des parties ou par l'avocat de toutes les parties* ». Il paraît toutefois souhaitable d'exiger, dans le cadre du contentieux familiale, la présence de deux avocats de manière à ce que les parties soient pleinement conseillées et assistées.

D) L'ACCORD CONCLU DANS LE CADRE D'INSTANCES MODIFICATIVES EN MATIÈRE FAMILIALE OU DANS LES PARTAGES APRÈS DIVORCE OU SUCCESSORAUX

Les accords conclus dans ces différents contextes pourront être actés dans des actes contresignés par avocat qui feront, par la suite, l'objet d'une homologation par le juge. Là encore, il serait sans doute souhaitable d'exiger que chaque partie soit représentée par un avocat.



V- UNE JUSTICE APPROPRIÉE ET APPREHENDÉE : UNE JUSTICE LISIBLE POUR LE CITOYEN ET ÉVALUABLE

Ainsi que l'a rappelé le Conseil d'Etat dans son rapport sur la modernisation de la rédaction des décisions des juridictions administratives, des décisions rédigées dans un style clair, et permettant aux parties de comprendre les motifs ayant déterminé le juge, améliorent toujours l'image de la justice et favorisent l'acceptation de ces décisions. A cet égard, certains actes types sont à proscrire tant en matière civile qu'en matière pénale.

Certaines juridictions (la Cour suprême d'Angleterre et Galles, le Conseil constitutionnel) ont déjà opté pour la diffusion de leurs audiences publiques en direct sur Internet. La publicité de l'audience peut être conçue comme un élément important du « rendu compte ».

Dans le cadre d'une politique de qualité, on pourrait parfaitement imaginer des « questionnaires de satisfaction » portant sur la façon dont le processus s'est déroulé. La collecte généralisée de données permettrait très rapidement de connaître avec précision l'activité juridictionnelle. Des efforts pourraient être faits par la Chancellerie avant que ce type d'évaluations ne surgisse de lui-même.

La profession doit être associée de près à l'élaboration des indicateurs de satisfaction et de bon fonctionnement du système judiciaire.

Un processus d'évaluation de l'impact des réformes doit être mis en place de manière systématique.

**MEMBRES ET PERSONNALITES AYANT PARTICIPE A LA REFLEXION**

Ce document a été élaboré par un groupe de travail ad hoc constitué au sein du Conseil national des barreaux, placé sous la responsabilité de Madame Catherine Glon, membre du bureau, et chargé de préparer la contribution du Conseil national des barreaux dans le cadre des travaux de la commission Marshall (*)

Monsieur le président de la Conférence des bâtonniers et vice-président de droit du Conseil national des barreaux	Jean-Luc Forget
Madame le bâtonnier du barreau de Paris et vice-présidente de droit du Conseil national des barreaux	Christiane Feral-Schuhl
Monsieur le Chef de la délégation des barreaux de France	Thierry Wickers
Monsieur le vice-président du CCBE et membre du Conseil national des barreaux	Michel Benichou

Les membres du Conseil national des barreaux et confrères :

Patrick Barret	Loïc Dusseau	Franck Natali
Aurélie Berthet	François Faugère	Myriam Picot
Hélène Biais	Jérôme Gavaudan	Francis Poirier
Jean-Pierre Bozon	Olivier Guilbaud	Vincent Potié
Philippe Chaudon	Emmanuelle Hauser-Phélizon	Christine Ruetsch
Didier Couret	Dominique Heintz	Nicolas Sanfelle
François-Antoine Cros	Marianne Lagrue	Jean-Louis Schermann
Bertrand Debosque	Alain Marter	Yves Tamet
Patrick le Donne	Françoise Mathé	Anne Vaucher

Ont également participé aux travaux :

David Levy, Directeur du Pôle juridique du Conseil national des barreaux
Florence G'ssell-Macrez, Professeur des universités
Gilles PILLET, Maître de conférences

(*) L'assemblée générale du Conseil national des barreaux qui s'est tenue le 20 septembre 2013 a mandaté Madame Catherine Glon, membre du Bureau, pour soutenir sa contribution au sein de la commission Marshall « Juridictions du XXIème siècle et l'office du juge ».

**POSTFACE**

Le savoir-faire et l'expertise des avocats comme praticiens du droit et leur expérience du terrain au plus proche des problématiques quotidiennes du justiciable, dans tous les domaines de la vie économique, politique et sociale, en font des acteurs majeurs de la justice et du droit, au bénéfice du bien public, du citoyen et de la Nation.

Soucieux de la cohérence du corpus normatif, de sa simplification et de sa bonne application, l'avocat – auxiliaire de justice, conseiller et praticien du droit –, est ainsi un interlocuteur privilégié dans le cadre de l'élaboration de la norme juridique et lorsqu'il s'agit d'envisager des réformes et d'en appréhender les fondements et les incidences.

Définition de l'avocat. - « L'avocat est un professionnel du droit. Il conseille, défend, assiste et représente ses clients. Auxiliaire de justice, il prête serment, est inscrit à un Ordre et se conforme à une déontologie stricte. Il est indépendant, tenu au secret professionnel et s'interdit tout conflit d'intérêts. »

Le Conseil National des Barreaux¹, établissement d'utilité publique doté de la personnalité morale, est l'organisation nationale qui représente l'ensemble des avocats inscrits à l'un des 161 barreaux français, chaque avocat étant individuellement inscrit auprès l'un desdits barreaux. A ce titre, le Conseil National est chargé de représenter la profession d'avocat, sur le plan national et international.

Interlocuteur privilégié des pouvoirs publics et du législateur, le Conseil National contribue à l'élaboration des textes susceptibles d'intéresser la profession et les conditions de son exercice. Il intervient également sur toutes les questions relatives aux projets de textes ayant trait au domaine juridique et à l'institution ou au système judiciaire en général.

Le Conseil National a par ailleurs reçu de la loi du 31 décembre 1971² notamment relative à la profession d'avocat des missions très spécifiques telles que l'unification des règles et usages de la profession et dispose de prérogatives tant en matière de formation professionnelle des avocats que d'organisation de l'accès au barreau français des avocats étrangers.

Son fonctionnement est régi par les dispositions de la loi précitée de 1971 et du décret du 27 novembre 1991³, complétés par un règlement intérieur⁴. En outre, depuis la publication du décret du 11 décembre 2009⁵, le Président de la Conférence des bâtonniers et le Bâtonnier de l'ordre des avocats au Barreau de Paris en exercice ont été institués vice-présidents de droit du Conseil national des barreaux *ès qualités* pour la durée de leur mandat, à l'exclusion de toute autre fonction.

© **Conseil National des Barreaux**
22 rue de Londres | 75009 Paris
Tél. 01 53 30 85 60 | Fax. 01 53 30 85 61
www.cnb.avocat.fr

1 Le Conseil national des barreaux a été mis en place par la loi du 31 décembre 1990 modifiant l'article 21-1 de la loi du 31 décembre 1971

2 Article 21-1 de la loi du 31 décembre 1971 – www.legifrance.gouv.fr

3 Décret n°91-1197 du 27 novembre 1991 organisant la profession d'avocat – www.legifrance.gouv.fr

4 Règlement intérieur du Conseil national des barreaux – www.cnb.avocat.fr

5 Art. 2 à 4 du Décret n°2009-1544 du 11 décembre 2009 (JO du 13 décembre 2009) modifiant les art. 19, 34 et 35 du décret du 27 novembre 1991, pris en application de l'art. 73 de la loi n° 2009-526 du 12 mai 2009 de simplification et de clarification du droit et d'allègement des procédures qui a modifié l'article 21-2 de la loi du 31 décembre 1971 – www.legifrance.gouv.fr

ASSEMBLEE GENERALE DES 15 ET 16 NOVEMBRE 2013

**GROUPE DE TRAVAIL
« JURIDICTIONS DU XXIEME SIECLE ET OFFICE DU JUGE »
CONSTITUE PAR LE CONSEIL NATIONAL DES BARREAUX
DANS LE CADRE DES TRAVAUX DES COMMISSIONS
MARSHALL ET DELMAS-GOYON**

44 PREMIERES PROPOSITIONS DU CONSEIL NATIONAL DES BARREAUX

1. L'ACCES FACILITE AUX DROITS EFFECTIFS

- 1.1 La systématisation de la consultation rémunérée d'un avocat préalable à toute action juridique ou judiciaire pour une personne physique ou morale avec bénéfice de l'aide juridictionnelle sous conditions de ressources.
- 1.2 La mise en place d'un numéro vert d'urgence pour les citoyens qui ont besoin d'un avocat.
- 1.3 L'extension des dépôts de plainte en ligne par avocat et la mise en lien directe avec le bureau d'enregistrement pénal pour le barreau.
- 1.4 L'assistance ou la représentation systématique par avocat des personnes vulnérables devant les commissions administratives et les juridictions.
- 1.5 L'accès aux avocats des bases de données Cassiopée et Portalis.
- 1.6 La création d'une base de données jurisprudentielle nationale.
- 1.7 La participation des avocats au réseau judiciaire pénal européen.
- 1.8 L'accès dématérialisé au fichier immobilier.
- 1.9 L'accès dématérialisé au fichier de l'état civil.
- 1.10 L'accès dématérialisé au fichier FICOBA.

2. LA RESOLUTION DES CONFLITS PAR LA VOLONTE DES PARTIES

- 2.1 La simplification du recours aux modes amiables de résolution des différends par une codification unique repensée.
- 2.2 Une politique d'incitation à la mise en place effective de la procédure participative, de la procédure collaborative et de la médiation par l'information préalable et obligatoire, figurant dans les convocations en justice.
- 2.3 L'extension du recours à la procédure participative à tout domaine juridique et judiciaire, y compris lorsque le juge a été saisi.
- 2.4 La possibilité de recourir à la procédure participative avant l'introduction d'une requête en divorce.



44 premières propositions du Conseil national des barreaux sur la modernisation de l'organisation judiciaire et le rôle du juge

élaborées dans le cadre du groupe de travail « Juridictions du XXIème siècle et office du juge » constitué par le Conseil national des barreaux dans le cadre des travaux des commissions Marshall et Delmas-Goyon

- 2.5 La création d'une procédure d'homologation par le juge, simplifiée, pour les conventions de divorce par consentement mutuel conclues à l'issue de la procédure participative.
- 2.6 La création de procédures simplifiées d'homologation par le juge, sans comparution des parties dans les accords intervenus par acte d'avocat, rédigés obligatoirement par un avocat pour chacune des parties, notamment pour la conclusion des divorces par consentement mutuel.
- 2.7 La force probante des versions numériques des actes d'avocats revêtues par le ou les rédacteurs d'une signature électronique (L. 31 déc. 1971, art. 66-3-4 nouveau).
- 2.8 La date certaine de l'acte d'avocat.
- 2.9 L'homologation par le juge, simplifiée, des accords conclus par actes d'avocats en matière d'instances modificatives, de liquidation de régime matrimonial et de successions.
- 2.10 L'élaboration d'un cahier des charges national en matière de médiation prévoyant l'assistance de l'avocat aux côtés de chacune des personnes pour chacune des séances, avec a minima une présence obligatoire du conseil au cours de la première et de la dernière séance, rémunérée ou avec le bénéfice de l'aide juridictionnelle.
- 2.11 La création de mesures d'incitation fiscale dans les instances achevées par recours aux procédures alternatives (ex. diminution du taux de TVA, instauration d'un crédit d'impôt ou remboursement des frais de justice).
- 2.12 La reconnaissance de plein droit du statut de tuteur des personnes protégées aux avocats spécialement formés en ces domaines.

3. LA SIMPLIFICATION DU RECOURS AU JUGE QUI DEMEURE GARANT DES DROITS DES PARTIES

- 3.1 La saisine directe des juridictions par les avocats qui pourront rédiger l'acte et sa notification à l'adversaire par le RPVA, pour toutes les procédures
- 3.2 La possibilité pour les justiciables en cas de création d'un guichet unique de former un recours sur le modèle de l'article R 1423-7 du Code du travail.
- 3.3 La création dans les procédures écrites d'une phase dédiée à un rapport par le juge préalable à l'audience de fond pour ultime mise en état du dossier, communiqué en temps utile aux parties leur permettant de compléter leur dossier.
- 3.4 La systématisation des calendriers des procédures selon un cahier des charges national dans les procédures sans représentation obligatoire.
- 3.5 L'obligation pour les juridictions de rédiger et motiver les décisions avant l'expiration des délais de recours.
- 3.6 La création d'actes de procédures par l'avocat délégué de missions de justice dans le cadre de la mise en état ou des instances (la désignation contradictoire d'experts, l'authentification des pièces probantes, l'organisation des auditions contradictoires des parties ou des témoins...).
- 3.7 L'homologation simplifiée des accords par actes d'avocats en cours d'instance.
- 3.8 La faculté de mise en place de requêtes sur ordonnance présentée par avocat en ligne.
- 3.9 L'unification des délais de recours à l'exception des procédures d'urgence.



44 premières propositions du Conseil national des barreaux sur la modernisation de l'organisation judiciaire et le rôle du juge

élaborées dans le cadre du groupe de travail « Juridictions du XXIème siècle et office du juge » constitué par le Conseil national des barreaux dans le cadre des travaux des commissions Marshall et Delmas-Goyon

- 3.10 La modification des textes régissant la procédure d'appel :
 - L'unification des délais impartis aux parties pour conclure,
 - L'assouplissement des sanctions encourues en cas de défaut d'exécution des formalités procédurales requises,
 - La réintroduction d'une plus grande initiative des parties dans le déroulement de la procédure.
- 3.11 La collégialité obligatoire en appel.
- 3.12 La présence obligatoire du ministère public dans les audiences de procédure collective.
- 3.13 L'exclusion du recours à la visio conférence en cas de refus de l'une des parties ou de l'intéressé.

4. L'AIDE JURIDICTIONNELLE

- 4.1 La diversification des sources de financement avec en priorité la taxation des mutations et des actes juridiques.
- 4.2 La création d'un fonds d'aide juridique.
- 4.3 La recentralisation de l'aide juridictionnelle et leur ventilation par les CARPA afin de mettre fin au traitement des flux par les cours d'appel qui retardent le processus.
- 4.4 L'incitation par des dispositions législatives du financement de l'accès au droit à travers des contrats de protection juridique dans des conditions fixées par l'Etat afin d'interdire toute discrimination ou abus de position dominante, et de garantir la liberté de choix de l'avocat à tout moment par l'assuré.
- 4.5 La réforme de l'article 37 de la loi du 10 juillet 1991 relative à l'aide juridique par la création d'un article 700-1 nouveau du CPC permettant le principe de l'article 700 en matière d'aide juridictionnelle.
- 4.6 L'abandon du système actuel d'indemnisation de l'avocat au profit d'une véritable rémunération de sa prestation incluant les frais de fonctionnement du cabinet et la prestation intellectuelle.
- 4.7 La refondation du mode de rémunération des missions de médiation ou de procédure participative ou collaborative.
- 4.8 Une rémunération pour la rédaction d'actes et l'acte d'avocat.
- 4.9 La suspension des délais de recours par le dépôt de la demande d'aide juridictionnelle en première instance et en appel.

* *
*

Conseil national des barreaux

Propositions élaborées dans le cadre du groupe de travail « juridictions du XXIème siècle et office du juge » constitué par le Conseil national dans le cadre des travaux des commissions Marshall et Delmas-Goyon
Adoptées par l'Assemblée générale des 15 et 16 novembre 2013

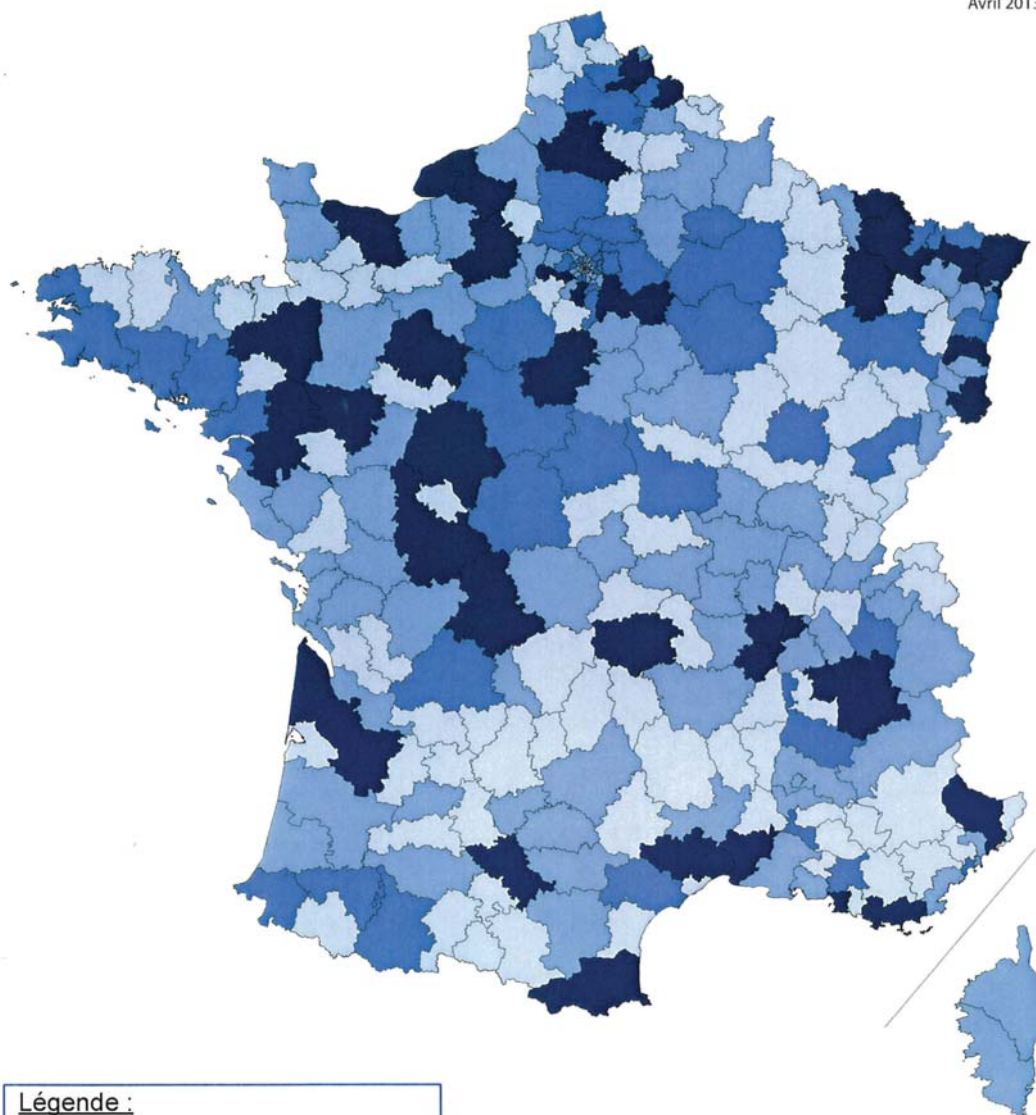
DOCUMENTS ANNEXES AU RAPPORT

CARTE DES TRIBUNAUX D'INSTANCE :
REPARTITION DES EFFECTIFS
DE FONCTIONNAIRES
PAR TRIBUNAL D'INSTANCE

Document de la DSJ

Tribunaux d'instance Répartition des effectifs de fonctionnaires par TI

Avril 2013



Ministère de la Justice - Direction des services judiciaires - PMI

Légende :

Répartition du nombre de fonctionnaire :

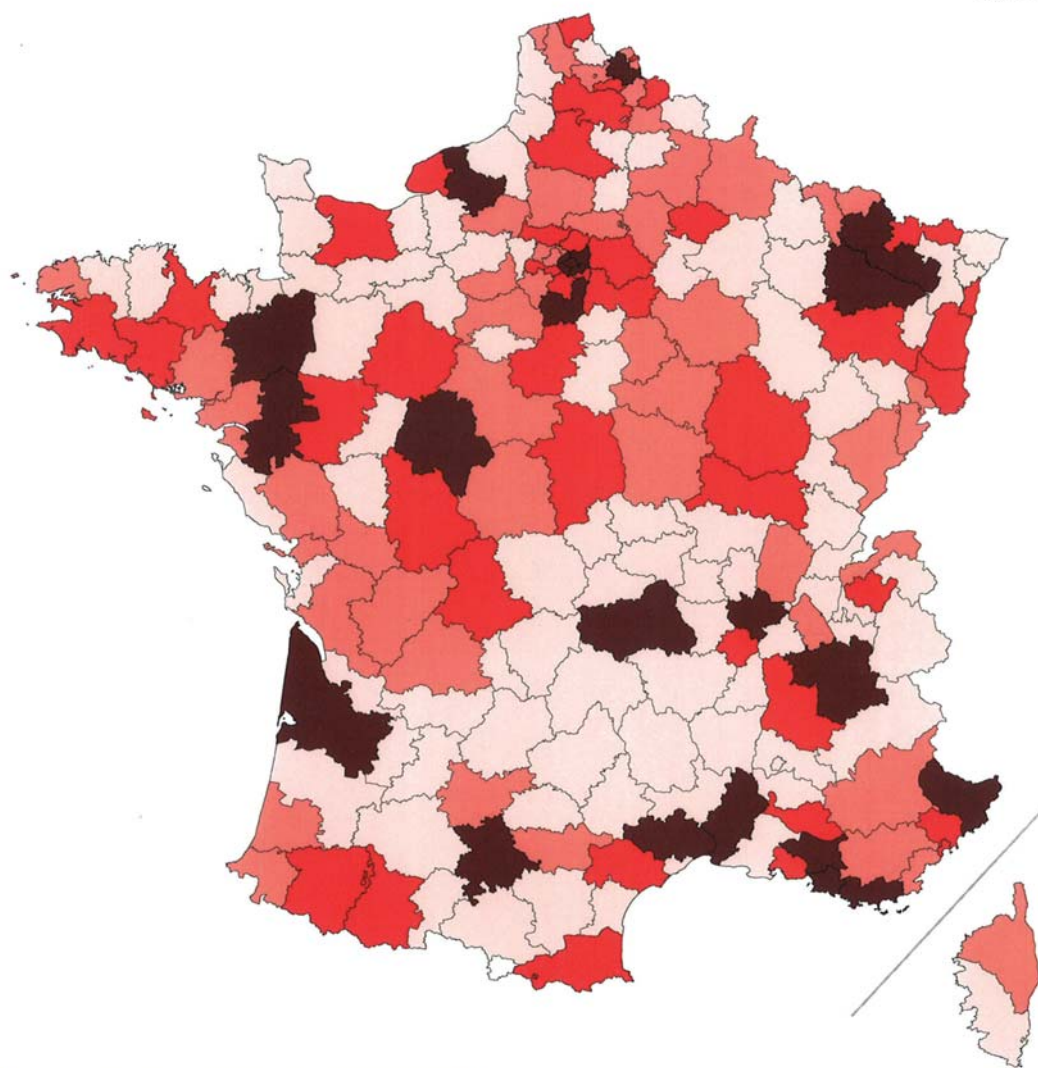
- 3 à 8 fonctionnaires
- 9 à 13 fonctionnaires
- 14 à 20 fonctionnaires
- ≥ 21 fonctionnaires

CARTE DES CONSEILS DE PRUD'HOMMES :
REPARTITION DES EFFECTIFS
DE FONCTIONNAIRES
PAR CONSEIL DE PRUD'HOMMES

Document de la DSJ

Juridictions du travail Répartition des effectifs de fonctionnaires par CPH

Avril 2013



Ministère de la Justice - Direction des services judiciaires - PMI

Légende :

Répartition du nombre de fonctionnaire :

-  2 et 3 fonctionnaires
-  4 et 5 fonctionnaires
-  6 à 10 fonctionnaires
-  ≥ 11 fonctionnaires






**CARTE DES REGIONS ADMINISTRATIVES
ET DES COURS D'APPEL**

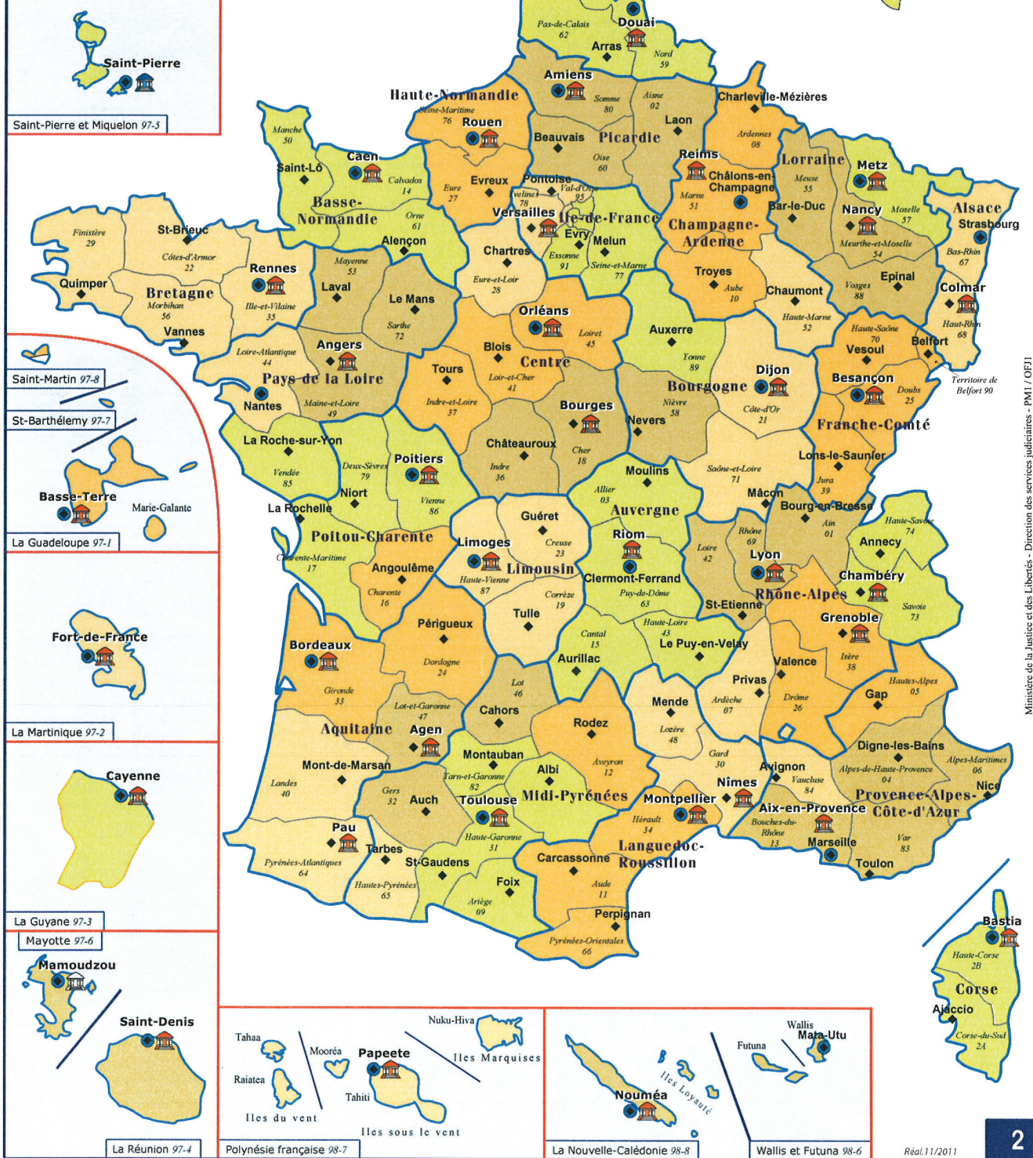
Document de la DSJ

Régions administratives et cours d'appel

Janvier 2012

Légende

-  Cour de cassation
-  Cour d'appel, tribunal supérieur d'appel.
-  Chambre d'appel
-  Région, collectivité d'Outre-Mer et chef-lieu
-  Département et sa préfecture



Ministère de la Justice - Direction des services judiciaires - PM1 / 0701

**TABLEAU DE LA POPULATION DU RESSORT
DE CHAQUE COUR D'APPEL**

Document de la DSJ

**SITUATION PAR CA ET PAR DEPARTEMENT
REPARTITION DES EFFECTIFS DE FONCTIONNAIRES**

CA	Régions	Département	Effectifs fonctionnaires (Source: CLE 2013)					Population au 01/01/2010 (Source INSEE)	Nombre de fonctionnaire pour 1000 hab.
			CA	TGI	TI	CPH	TOTAL		
CA AGEN	Midi-Pyrénées	32 Gers		24	13	2	39	188 159	0,21
		46 Lot		23	11	2	36	174 578	0,21
		Aquitaine	47 Lot-et-Garonne	24	52	24	5	105	331 123
	Total CA AGEN		24	99	48	9	180	693 860	0,26
CA AIX EN PROVENCE	Provence-Alpes-Côte d'Azur	04 Alpes-de-Haute-Provence		27	13	4	44	160 149	0,27
		06 Alpes-Maritimes		241	81	29	351	1 078 729	0,33
		13 Bouches-du-Rhône	209	453	119	47	828	1 972 018	0,42
		83 Var		199	58	19	276	1 008 183	0,27
Total CA AIX EN PROVENCE		209	920	271	99	1 499	4 219 079	0,36	
CA AMIENS	Picardie	02 Aisne		90	31	9	130	540 508	0,24
		60 Oise		143	40	13	196	803 595	0,24
		80 Somme	59	106	35	12	212	570 741	0,37
Total CA AMIENS		59	339	106	34	638	1 914 844	0,28	
CA ANGERS	Pays de la Loire	49 Maine-et-Loire	34	95	39	9	177	784 810	0,23
		53 Mayenne		34	13	3	50	306 337	0,16
		72 Sarthe		80	30	6	116	563 518	0,21
Total CA ANGERS		34	209	82	18	343	1 654 665	0,21	
CA BASTIA	Corse	2A Corse-du-Sud		36	8	3	47	143 600	0,33
		2B Haute-Corse	22	36	8	4	70	166 093	0,42
Total CA BASTIA		22	72	16	7	117	309 693	0,38	
CA BESANCON	Franche-Comté	25 Doubs	37	78	31	8	154	527 770	0,29
		39 Jura		37	17	6	60	261 534	0,23
		70 Haute-Saône		38	16	4	58	239 548	0,24
		90 Territoire de Belfort		29	9	4	42	142 911	0,29
Total CA BESANCON		37	182	73	22	314	1 171 763	0,27	
CA BORDEAUX	Poitou-Charentes	16 Charente		50	20	4	74	351 577	0,21
		24 Dordogne		68	27	7	102	414 149	0,25
		33 Gironde	74	247	86	24	431	1 449 245	0,30
Total CA BORDEAUX		74	385	133	35	607	2 214 971	0,27	
CA BOURGES	Centre	18 Cher	24	47	24	6	101	311 257	0,32
		36 Indre		38	17	4	59	231 176	0,26
		58 Nièvre		38	17	4	59	219 584	0,27
Total CA BOURGES		24	123	58	14	219	762 017	0,29	
CA CAEN	Basse-Normandie	14 Calvados	44	110	43	13	210	683 105	0,31
		50 Manche		69	30	6	105	498 747	0,21
		61 Orne		51	22	4	77	291 642	0,26
Total CA CAEN		44	230	95	23	392	1 473 494	0,27	
CA CHAMBERY	Rhône-Alpes	73 Savoie	34	82	25	9	150	414 959	0,36
		74 Haute-Savoie		129	35	12	176	738 088	0,24
Total CA CHAMBERY		34	211	60	21	326	1 153 047	0,28	
CA COLMAR	Alsace	67 Bas-Rhin ⁽¹⁾		173	175	19	367	1 095 905	-
		68 Haut-Rhin ⁽¹⁾	61	149	123	14	347	749 782	-
Total CA COLMAR		61	322	298	33	714	1 845 687	0,39	
CA DIJON	Bourgogne	21 Côte-d'Or	36	84	30	10	160	524 358	0,31
		71 Saône-et-Loire		82	34	9	125	555 663	0,22
		52 Haute-Marne		33	12	4	49	184 039	0,27
Total CA DIJON		36	199	76	23	334	1 264 060	0,26	
CA DOUAI	Nord-Pas-de-Calais	59 Nord	136	484	155	51	826	2 576 770	0,32
		62 Pas-de-Calais		248	90	27	365	1 461 387	0,25
Total CA DOUAI		136	732	245	78	1 191	4 038 157	0,29	
CA GRENOBLE	Provence-Alpes-Côte d'Azur	05 Hautes-Alpes		23	8	3	34	136 971	0,25
		26 Drôme		87	32	11	130	484 715	0,27
	Rhône-Alpes	38 Isère	59	177	58	19	313	1 206 374	0,26
Total CA GRENOBLE		59	287	98	33	477	1 828 060	0,26	
CA LIMOGES	Limousin	19 Corrèze		40	16	6	62	243 551	0,25
		23 Creuse		18	9	2	29	123 029	0,24
		87 Haute-Vienne	26	59	24	6	115	376 191	0,31
Total CA LIMOGES		26	117	49	14	206	742 771	0,28	
CA LYON	Rhône-Alpes	01 Ain		74	33	8	115	597 341	0,19
		42 Loire		122	45	12	179	748 947	0,24
		69 Rhône	91	333	102	36	562	1 725 177	0,33
Total CA LYON		91	529	180	56	856	3 071 465	0,28	
CA METZ	Lorraine	57 Moselle	63	198	142	19	422	1 045 066	0,40
		Total CA METZ		63	198	142	19	422	1 045 066
CA MONTPELLIER	Languedoc-Roussillon	11 Aude		68	17	6	91	356 467	0,26
		34 Hérault	85	193	49	21	348	1 044 558	0,33
		66 Pyrénées-Orientales		87	22	8	117	448 543	0,26
	Midi-Pyrénées	12 Aveyron		33	14	5	52	276 805	0,19
Total CA MONTPELLIER		85	381	102	40	608	2 126 373	0,29	

TABLEAU DE LA POPULATION DE CHAQUE RESSORT DE COUR D'APPEL

CA	Régions	Département	Effectifs fonctionnaires (Source: CLE 2013)					Population au 01/01/2010 (Source INSEE)	Nombre de fonctionnaire pour 1000 hab.
			CA	TGI	TI	CPH	TOTAL		
CA NANCY	Lorraine	54 Meurthe-et-Moselle	41	141	48	14	244	732 207	0,33
		55 Meuse		39	14	4	57	193 923	0,29
		88 Vosges		55	22	8	85	379 724	0,22
Total CA NANCY			41	235	84	26	386	1 305 854	0,30
CA NIMES	Rhône-Alpes	07 Ardèche		36	16	4	56	315 090	0,18
		30 Gard	56	118	41	14	229	709 700	0,32
		48 Lozère		13	4	2	19	77 082	0,25
		84 Vaucluse		112	35	10	157	543 105	0,29
Total CA NIMES			56	279	96	30	461	1 644 977	0,28
CA ORLEANS	Centre	37 Indre-et-Loire		76	32	10	118	590 515	0,20
		41 Loir-et-Cher		47	18	5	70	330 079	0,21
		45 Loiret	41	98	39	12	190	656 105	0,29
Total CA ORLEANS			41	221	89	27	378	1 576 699	0,24
CA PARIS	Île-de-France	75 Paris	366	1078	278	122	1 844	2 243 833	0,82
		77 Seine-et-Marne		247	70	19	336	1 324 865	0,25
		91 Essonne		190	75	21	286	1 215 340	0,24
		93 Seine-Saint-Denis		365	97	30	492	1 522 048	0,32
		94 Val-de-Marne		257	75	24	356	1 327 732	0,27
		89 Yonne		63	25	8	96	342 510	0,28
Total CA PARIS			366	2200	620	224	3 410	7 976 328	0,43
CA PAU	Midi-Pyrénées	40 Landes		65	21	7	93	384 320	0,24
		64 Pyrénées-Atlantiques	44	109	39	11	203	653 515	0,31
		65 Hautes-Pyrénées		41	16	5	62	229 458	0,27
Total CA PAU			44	215	76	23	358	1 267 293	0,28
CA POITIERS	Pays de la Loire	17 Charente-Maritime		95	37	11	143	622 323	0,23
		79 Deux-Sèvres		47	21	6	74	369 270	0,20
		86 Vienne	44	59	28	5	136	427 193	0,32
		85 Vendée		63	27	7	97	634 778	0,15
Total CA POITIERS			44	264	113	29	450	2 053 564	0,22
CA REIMS	Champagne-Ardenne	08 Ardennes		42	18	5	65	283 250	0,23
		10 Aube		57	19	5	81	303 327	0,27
		51 Marne	37	102	35	10	184	565 307	0,33
Total CA REIMS			37	201	72	20	330	1 151 884	0,29
CA RENNES	Bretagne	22 Côtes-d'Armor ⁽¹⁾		69	27	10	106	591 641	-
		35 Ille-et-Vilaine ⁽²⁾	89	147	49	12	297	988 140	-
		29 Finistère		117	39	12	168	897 628	0,19
		56 Morbihan		92	34	9	135	721 657	0,19
		44 Loire-Atlantique		200	54	17	271	1 282 052	0,21
Total CA RENNES			89	625	203	60	977	4 481 118	0,22
CA RIOM	Auvergne	03 Allier		62	27	8	97	342 908	0,28
		15 Cantal		18	11	3	32	148 162	0,22
		43 Haute-Loire		28	12	3	43	224 006	0,19
		63 Puy-de-Dôme	40	94	42	12	188	632 311	0,30
Total CA RIOM			40	202	92	26	360	1 347 387	0,27
CA ROUEN	Haute-Normandie	27 Eure		88	34	11	133	586 543	0,23
		76 Seine-Maritime	59	227	78	23	387	1 250 411	0,31
Total CA ROUEN			59	315	112	34	520	1 836 954	0,28
CA TOULOUSE	Midi-Pyrénées	09 Ariège		27	11	2	40	152 038	0,26
		31 Haute-Garonne	73	178	65	24	340	1 243 641	0,27
		81 Tarn		56	22	6	84	375 379	0,22
		82 Tarn-et-Garonne		42	16	4	62	241 698	0,26
Total CA TOULOUSE			73	303	114	36	526	2 012 766	0,26
CA VERSAILLES	Île-de-France	28 Eure-et-Loir		65	26	11	102	428 933	0,24
		78 Yvelines	162	205	72	25	464	1 408 765	0,33
		92 Hauts-de-Seine		274	93	40	407	1 572 490	0,26
		95 Val-d'Oise		199	64	18	281	1 171 161	0,24
Total CA VERSAILLES			162	743	255	94	1 254	4 581 349	0,27
TOTAL			2170	11318	4058	1207	18 753	62 765 235	0,30

(1) Attention, les ressorts du TGI de Colmar et du CPH de Colmar s'étendent sur les 2 départements, les effectifs de fonctionnaires pour ces juridictions ne peuvent donc pas être rapportés à la population du département.

(2) Attention, les ressorts du TGI de St-Malo et du TC de St-Malo s'étendent sur les 2 départements, les effectifs de fonctionnaires pour ces juridictions ne peuvent donc pas être rapportés à la population du département.

TABLEAU DE LA POPULATION
DU RESSORT DE
CHAQUE REGION ADMINISTRATIVE

Document de la DSJ

**EFFECTIFS DE FONCTIONNAIRES ET POPULATION
PAR REGION ADMINISTRATIVE ET DEPARTEMENT**

REGIONS	Ressort de la CA d'origine	Département		Effectifs fonctionnaires (Source: CLE 2013)					Population au 01/01/2010 (Source INSEE)	Nombre de fonctionnaire pour 1000 hab.	
				CA	TGI	TI	CPH	TOTAL			
Alsace	CA Colmar	67	Bas-Rhin ⁽¹⁾		173	175	19	367	1 095 905	-	
		68	Haut-Rhin ⁽¹⁾		61	149	123	14	347	749 782	-
			Total Alsace	61	322	298	33	714	1 845 687	0,39	
Aquitaine	CA Bordeaux	24	Dordogne		68	27	7	102	414 149	0,25	
		33	Gironde		74	247	86	24	431	1 449 245	0,30
	CA Agen	47	Lot-et-Garonne		24	52	24	5	105	331 123	0,32
		40	Landes		65	21	7	93	384 320	0,24	
CA Pau	64	Pyrénées-Atlantiques		44	109	39	11	203	653 515	0,31	
			Total Aquitaine	142	541	197	54	934	3 232 352	0,29	
Auvergne	CA Riom	03	Allier		62	27	8	97	342 908	0,28	
		15	Cantal		18	11	3	32	148 162	0,22	
		43	Haute-Loire		28	12	3	43	224 006	0,19	
		63	Puy-de-Dôme		40	94	42	12	188	632 311	0,30
			Total Auvergne	40	202	92	26	360	1 347 387	0,27	
Basse-Normandie	CA Caen	14	Calvados		44	110	43	13	210	683 105	0,31
		50	Manche		69	30	6	105	498 747	0,21	
		61	Orne		51	22	4	77	291 642	0,26	
			Total Basse-Normandie	44	230	95	23	392	1 473 494	0,27	
Bourgogne	CA Dijon	21	Côte-d'Or		36	84	30	10	160	524 358	0,31
		71	Saône-et-Loire		82	34	9	125	555 663	0,22	
	CA Bourges	58	Nièvre		38	17	4	59	219 584	0,27	
		89	Yonne		63	25	8	96	342 510	0,28	
			Total Bourgogne	36	267	106	31	440	1 642 115	0,27	
Bretagne	CA Rennes	22	Côtes-d'Armor ⁽²⁾		69	27	10	106	591 641	-	
		35	Ille-et-Vilaine ⁽²⁾		89	147	49	12	297	988 140	-
		29	Finistère		117	39	12	168	897 628	0,19	
		56	Morbihan		92	34	9	135	721 657	0,19	
			Total Bretagne	89	425	149	43	706	3 199 066	0,22	
Centre	CA Versailles	28	Eure-et-Loir		65	26	11	102	428 933	0,24	
		18	Cher		24	47	24	6	101	311 257	0,32
	CA Orléans	36	Indre		38	17	4	59	231 176	0,26	
		37	Indre-et-Loire		76	32	10	118	590 515	0,20	
		41	Loir-et-Cher		47	18	5	70	330 079	0,21	
45	Loiret		41	98	39	12	190	656 105	0,29		
			Total Centre	65	371	156	48	640	2 548 065	0,25	
Champagne-Ardenne	CA Reims	08	Ardennes		42	18	5	65	283 250	0,23	
		10	Aube		57	19	5	81	303 327	0,27	
	CA Dijon	51	Marne		37	102	35	10	184	565 307	0,33
			Total Champagne-Ardenne	37	234	84	24	379	1 335 923	0,28	
Corse	CA Bastia	2A	Corse-du-Sud		36	8	3	47	143 600	0,33	
		2B	Haute-Corse		22	36	8	4	70	166 093	0,42
			Total Corse	22	72	16	7	117	309 693	0,38	
Franche-Comté	CA Besançon	25	Doubs		37	78	31	8	154	527 770	0,29
		39	Jura		37	17	6	60	261 534	0,23	
		70	Haute-Saône		38	16	4	58	239 548	0,24	
		90	Territoire de Belfort		29	9	4	42	142 911	0,29	
			Total Franche-Comté	37	182	73	22	314	1 171 763	0,27	
Haute-Normandie	CA Rouen	27	Eure		88	34	11	133	586 543	0,23	
		76	Seine-Maritime		59	227	78	23	387	1 250 411	0,31
			Total Haute-Normandie	59	315	112	34	520	1 836 954	0,28	
Île-de-France	CA Paris	75	Paris		366	1 078	278	122	1 844	2 243 833	0,82
		77	Seine-et-Marne		247	70	19	336	1 324 865	0,25	
		91	Essonne		190	75	21	286	1 215 340	0,24	
		93	Seine-Saint-Denis		365	97	30	492	1 522 048	0,32	
		94	Val-de-Marne		257	75	24	356	1 327 732	0,27	
	CA Versailles	78	Yvelines		162	205	72	25	464	1 408 765	0,33
		92	Hauts-de-Seine		274	93	40	407	1 572 490	0,26	
			Total Île-de-France	528	2 815	824	299	4 466	11 786 234	0,38	
Languedoc-Roussillon	CA Nîmes	30	Gard		56	118	41	14	229	709 700	0,32
		48	Lozère		13	4	2	19	77 082	0,25	
	CA Montpellier	11	Aude		68	17	6	91	356 467	0,26	
		34	Hérault		85	193	49	21	348	1 044 558	0,33
			Total Languedoc-Roussillon	141	479	133	51	804	2 636 350	0,30	

TABLEAU DE LA POPULATION DE CHAQUE RESSORT DE CHAQUE REGION ADMINISTRATIVE

REGIONS	Ressort de la CA d'origine	Département	CA	TGI	TI	CPH	TOTAL	Population au 01/01/2010 (Source INSEE)	Nombre de fonctionnaire pour 1000 hab.	
Limousin	CA Limoges	19 Corrèze		40	16	6	62	243 551	0,25	
		23 Creuse		18	9	2	29	123 029	0,24	
		87 Haute-Vienne	26	59	24	6	115	376 191	0,31	
Total Limousin			26	117	49	14	206	742 771	0,28	
Lorraine	CA Metz	57 Moselle	63	198	142	19	422	1 045 066	0,40	
		54 Meurthe-et-Moselle	41	141	48	14	244	732 207	0,33	
	CA Nancy	55 Meuse		39	14	4	57	193 923	0,29	
		88 Vosges		55	22	8	85	379 724	0,22	
Total Lorraine			104	433	226	45	808	2 350 920	0,34	
Midi-Pyrénées	CA Montpellier	12 Aveyron		33	14	5	52	276 805	0,19	
		32 Gers		24	13	2	39	188 159	0,21	
	CA Agen	46 Lot		23	11	2	36	174 578	0,21	
		65 Hautes-Pyrénées		41	16	5	62	229 458	0,27	
	CA Toulouse	09 Ariège		27	11	2	40	152 038	0,26	
		31 Haute-Garonne	73	178	65	24	340	1 243 641	0,27	
		81 Tarn		56	22	6	84	375 379	0,22	
	82 Tarn-et-Garonne		42	16	4	62	241 698	0,26		
Total Midi-Pyrénées			73	424	168	50	715	2 881 756	0,25	
Nord-Pas-de-Calais	CA Douai	59 Nord	136	484	155	51	826	2 576 770	0,32	
		62 Pas-de-Calais		248	90	27	365	1 461 387	0,25	
	Total Nord-Pas-de-Calais			136	732	245	78	1 191	4 038 157	0,29
Pays de la Loire	CA Rennes	44 Loire-Atlantique		200	54	17	271	1 282 052	0,21	
		49 Maine-et-Loire	34	95	39	9	177	784 810	0,23	
	CA Angers	53 Mayenne		34	13	3	50	306 337	0,16	
		72 Sarthe		80	30	6	116	563 518	0,21	
	CA Poitiers	85 Vendée		63	27	7	97	634 778	0,15	
Total Pays de la Loire			34	472	163	42	711	3 571 495	0,20	
Picardie	CA Amiens	02 Aisne		90	31	9	130	540 508	0,24	
		60 Oise		143	40	13	196	803 595	0,24	
		80 Somme	59	106	35	12	212	570 741	0,37	
	Total Picardie			59	339	106	34	538	1 914 844	0,28
Poitou-Charentes	CA Bordeaux	16 Charente		50	20	4	74	351 577	0,21	
		17 Charente-Maritime		95	37	11	143	622 323	0,23	
	CA Poitiers	79 Deux-Sèvres		47	21	6	74	369 270	0,20	
		86 Vienne	44	59	28	5	136	427 193	0,32	
Total Poitou-Charentes			44	251	106	26	427	1 770 363	0,24	
Provence-Alpes-Côte d'Azur	CA Aix-en-Provence	04 Alpes-de-Haute-Provence		27	13	4	44	160 149	0,27	
		06 Alpes-Maritimes		241	81	29	351	1 078 729	0,33	
		13 Bouches-du-Rhône	209	453	119	47	828	1 972 018	0,42	
		83 Var		199	58	19	276	1 008 183	0,27	
	CA Grenoble	05 Hautes-Alpes		23	8	3	34	136 971	0,25	
84 Vaucluse			112	35	10	157	543 105	0,29		
CA Nîmes		209	1 055	314	112	1 690	4 899 155	0,34		
Rhône-Alpes	CA Lyon	01 Ain		74	33	8	115	597 341	0,19	
		42 Loire		122	45	12	179	748 947	0,24	
		69 Rhône	91	333	102	36	562	1 725 177	0,33	
	CA Nîmes	07 Ardèche		36	16	4	56	315 090	0,18	
		26 Drôme		87	32	11	130	484 715	0,27	
	CA Grenoble	38 Isère		59	177	58	19	313	1 206 374	0,26
		73 Savoie	34	82	25	9	150	414 959	0,36	
CA Chambéry	74 Haute-Savoie		129	35	12	176	738 088	0,24		
Total Rhône-Alpes			184	1 040	346	111	1 681	6 230 691	0,27	
TOTAL			2 170	11 318	4 058	1 207	18 753	62 765 235	0,30	

(1) Attention, les ressorts du TGI de Colmar et du CPH de Colmar s'étendent sur les 2 départements, les effectifs de fonctionnaires pour ces juridictions ne peuvent donc pas être rapportés à la population du département.

(2) Attention, les ressorts du TGI de St-Malo et du TC de St-Malo s'étendent sur les 2 départements, les effectifs de fonctionnaires pour ces juridictions ne peuvent donc pas être rapportés à la population du département.

départements qui se rattacheront à un nouveau ressort.

**EFFECTIF DES JUGES SPECIALISES
PAR TRIBUNAL DE GRANDE INSTANCE**

Document de la Didier Marshall

Nombre de juges spécialisés par Tribunal de grande instance

Cour d'appel	Département	Siège du TGI	TGI départemental	Tribunaux d'instance	Juges d'instance	Juges d'instruction	JE	JAP	Total des magistrats du siège
Agen	47	Agen	1	3	5	3	2	3	22
Agen	32	Auch	1	2	3	1	1	1	10
Agen	46	Cahors	1	2	3	1	1	1	10
Aix-en Provence	13	Aix		3	8	7	4	5	47
Aix-en Provence	13	Tarascon		1	2	2	1	3	14
Aix-en Provence	13	Marseille		3	15	21	9	7	106
Aix-en Provence	04	Digne	1	2	3	1	1	1	10
Aix-en Provence	83	Draguignan		3	5	3	2	2	30
Aix-en Provence	83	Toulon		1	7	5	4	4	41
Aix-en Provence	06	Grasse		4	9	5	3	4	46
Aix-en Provence	06	Nice		2	9	6	3	4	48
Amiens	80	Amiens	1	3	8	4	5	4	39
Amiens	60	Beauvais		1	4	2	3	4	22
Amiens	60	Compiègne		1	2	1	2	1	10
Amiens	60	Senlis		1	3	4	2	2	20
Amiens	02	Laon		1	3	2	2	2	15
Amiens	02	Saint Quentin		1	2	1	2	1	9
Amiens	02	Soissons		1	2	1	1	1	8
Angers	49	Angers	1	3	10	3	4	3	35
Angers	53	Laval	1	1	3	1	2	2	15
Angers	72	Le Mans	1	2	7	3	3	3	30
Basse-Terre	971	Basse-Terre		2	4	1	2	1	15
Basse-Terre	971	Pointe-à-Pitre		1	4	5	2	3	27
Bastia	2A	Ajaccio	1	1	3	3	1	1	15
Bastia	2B	Bastia	1	1	3	3	1	1	16
Besançon	90	Belfort	1	1	2	1	1	1	10
Besançon	25	Besançon		2	4	3	2	2	20
Besançon	25	Montbéliard		1	2	2	1	1	10
Besançon	39	Lons le Saunier	1	3	4	1	2	2	15
Besançon	70	Vesoul	1	2	4	1	2	2	14
Bordeaux	16	Angoulême	1	2	4	2	2	2	19
Bordeaux	24	Bergerac		2	2	1	1	2	10
Bordeaux	24	Périgueux		1	4	3	1	2	18
Bordeaux	33	Bordeaux		2	16	13	6	6	80
Bordeaux	33	Libourne		1	3	1	2	1	10
Bourges	18	Bourges	1	2	4	3	2	1	18
Bourges	36	Chateauroux	1	1	4	1	2	3	15
Bourges	58	Nevers	1	2	4	1	2	1	14
Caen	61	Alençon		1	2	1	2	2	10
Caen	61	Argentan		2	2	1	0	2	8
Caen	14	Caen		2	8	3	4	5	34
Caen	14	Lisieux		1	3	1	0	1	10
Caen	50	Cherbourg		1	2	1	2	1	10
Caen	50	Coutances		2	4	2	2	2	15
Cayenne	973	Cayenne	1	1	2	3	3	2	18
Chambéry	73	Albertville		1	2	1	0	2	11
Chambéry	73	Chambéry		1	3	3	2	1	17
Chambéry	74	Annecy		1	2	3	2	1	16
Chambéry	74	Bonneville		1	2	1	1	2	11
Chambéry	74	Thonon les bains		2	3	1	2	2	16
Colmar	68	Colmar		3	6	2	3	2	29

EFFECTIF DES JUGES SPECIALISES PAR TRIBUNAL DE GRANDE INSTANCE

Nombre de juges spécialisés par Tribunal de grande instance

Cour d'appel	Département	Siège du TGI	TGI départemental	Tribunaux d'instance	Juges d'instance	Juges d'instruction	JE	JAP	Total des magistrats du siège
Colmar	68	Mulhouse		2	8	4	4	3	40
Colmar	67	Saverres		2	3	1	1	2	15
Colmar	67	Strasbourg		4	15	5	6	4	66
Dijon	21	Dijon	1	3	6	4	3	2	30
Dijon	52	Chaumont	1	2	3	1	2	1	12
Dijon	71	Chalon s saône		2	5	3	2	3	20
Dijon	71	Mâcon		1	3	1	2	1	12
Douai	62	Arras		1	4	1	2	3	18
Douai	62	Boulogne		3	5	3	3	3	27
Douai	62	Béthune		2	10	4	6	3	38
Douai	62	Saint Omer		1	2	1	1	2	10
Douai	59	Dunkerque		2	4	2	3	2	21
Douai	59	Cambrai		1	2	1	2	1	11
Douai	59	Douai		1	3	3	3	2	18
Douai	59	Lille		3	17	13	13	8	89
Douai	59	Valenciennes		1	4	3	4	3	25
Douai	59	Avesnes s Helpe		2	4	1	3	3	18
Fort de France	972	Fort de France	1	1	4	5	3	2	28
Grenoble	38	Bourgoin Jailleu		1	2	1	1	1	10
Grenoble	38	Vienne		1	2	1	2	2	13
Grenoble	38	Grenoble		1	8	6	4	3	42
Grenoble	26	Valence	1	3	5	3	3	2	26
Grenoble	05	Gap	1	1	2	1	1	1	9
Limoges	19	Brives	1	2	4	1	2	2	16
Limoges	23	Guéret	1	1	2	1	1	1	8
Limoges	87	Limoges	1	1	5	3	3	2	24
Lyon	01	Bourg en Bresse	1	4	6	3	3	3	28
Lyon	69	Lyon		3	20	16	11	7	106
Lyon	69	Villefranche s saône		1	2	1	1	2	10
Lyon	42	Saint Etienne		2	6	4	5	3	34
Lyon	42	Roanne		1	2	1	1	2	9
Metz	57	Metz		2	9	4	4	4	48
Metz	57	Sarreguemines		2	5	1	2	2	21
Metz	57	Thionville		1	3	1	2	1	18
Montpellier	34	Béziers		1	4	3	2	4	22
Montpellier	34	Montpellier		2	9	7	4	5	51
Montpellier	11	Carcassonne		1	2	1	2	1	11
Montpellier	11	Narbonne		1	2	2	1	1	11
Montpellier	66	Perpignan	1	1	5	4	3	4	35
Montpellier	12	Rodez	1	2	3	1	2	1	12
Nancy	55	Bar le Duc		1	2	1	0	2	8
Nancy	55	Verdun		1	2	1	2	2	9
Nancy	54	Briey		1	2	1	2	1	10
Nancy	54	Nancy		2	7	7	4	5	43
Nancy	88	Epinal	1	2	6	3	3	2	23
Nîmes	30	Alès		1	3	1	0	1	9
Nîmes	30	Nîmes		2	7	5	5	2	38
Nîmes	48	Mende	1	1	1	1	1	1	5
Nîmes	07	Privas	1	3	4	1	2	1	16
Nîmes	84	Avignon		2	5	4	3	2	26
Nîmes	84	Carpentras		2	2	1	2	1	14

EFFECTIF DES JUGES SPECIALISES PAR TRIBUNAL DE GRANDE INSTANCE

Nombre de juges spécialisés par Tribunal de grande instance

Cour d'appel	Département	Siège du TGI	TGI départemental	Tribunaux d'instance	Juges d'instance	Juges d'instruction	JE	JAP	Total des magistrats du siège
Orléans	41	Blois	1	1	3	2	2	1	16
Orléans	45	Montargis		1	2	1	1	1	10
Orléans	45	Orléans		1	5	3	3	3	26
Orléans	37	Tours	1	1	7	3	3	3	31
Paris	89	Auxerre		1	3	3	3	3	17
Paris	89	Sens		1	2	1	0	1	9
Paris	93	Bobigny	1	8	23	14	14	9	123
Paris	94	Créteil	1	6	18	11	8	9	90
Paris	91	Evry	1	5	14	8	8	9	73
Paris	77	Fontainebleau		1	2	1	0	1	9
Paris	77	Meaux		2	6	4	5	4	44
Paris	77	Melun		1	6	4	5	5	35
Paris	75	Paris	1	21	59	76	14	10	359
Pau	64	Bayonne		1	4	2	2	1	18
Pau	64	Pau		2	4	3	3	2	22
Pau	65	Tarbes	1	1	3	1	2	2	14
Pau	40	Dax		1	2	1	1	1	10
Pau	40	Mont de Marsan		1	2	2	1	2	12
Poitiers	85	La Roche s Yon		2	3	2	3	2	17
Poitiers	85	Les sables d'Olonne		1	2	1	0	1	9
Poitiers	17	La Rochelle		2	5	3	2	3	22
Poitiers	17	Saintes		2	4	1	2	2	15
Poitiers	79	Niort	1	2	5	1	2	2	16
Poitiers	86	Poitiers	1	2	6	3	2	3	25
Reims	51	Chalon en Champagne		1	3	1	2	2	15
Reims	51	Reims		1	4	3	3	2	23
Reims	08	Charleville Mézières	1	2	4	1	3	1	17
Reims	10	Troyes	1	1	4	2	3	4	22
Rennes	29	Brest		2	5	3	3	3	25
Rennes	29	Quimper		1	4	1	2	2	20
Rennes	56	Lorient		1	5	3	2	2	22
Rennes	56	Vannes		1	3	1	2	1	14
Rennes	44	Nantes		1	8	6	6	5	49
Rennes	44	Saint Nazaire		1	4	2	2	2	18
Rennes	35	Rennes		3	7	7	4	5	44
Rennes	35	Saint Malo		2	3	1	2	1	13
Rennes	22	Saint Brieuc	1	2	5	2	3	2	24
Riom	15	Aurillac	1	2	3	1	2	1	9
Riom	63	Clermont ferrand	1	3	10	4	3	4	37
Riom	03	Cusset		1	3	2	0	1	9
Riom	03	Moulin		1	2	1	3	2	11
Riom	03	Montluçon		1	2	1	0	1	7
Riom	43	Le Puy en Velay	1	1	3	1	2	1	11
Rouen	76	Dieppe		1	3	1	2	1	11
Rouen	76	Rouen		1	8	4	4	4	40
Rouen	76	Le Havre		1	5	3	4	3	26
Rouen	27	Evreux	1	3	7	2	4	4	31
Réunion	976	Mamoudzou	1	1	2	2	2	1	15
Réunion	974	Saint Denis de la Réunion		3	6	3	3	4	30
Réunion	974	Saint Pierre de la Réunion		1	3	2	3	2	18
Toulouse	81	Albi		1	2	1	1	1	10

EFFECTIF DES JUGES SPECIALISES PAR TRIBUNAL DE GRANDE INSTANCE

Nombre de juges spécialisés par Tribunal de grande instance

Cour d'appel	Département	Siège du TGI	TGI départemental	Tribunaux d'instance	Juges d'instance	Juges d'instruction	JE	JAP	Total des magistrats du siège
Toulouse	81	Castres		1	2	1	2	1	10
Toulouse	09	Foix	1	2	3	1	1	1	9
Toulouse	82	Montauban	1	2	3	2	2	2	16
Toulouse	31	Toulouse	1	3	14	8	6	6	67
Versailles	28	Chartres	1	2	5	2	3	3	24
Versailles	92	Nanterre	1	7	21	14	9	6	106
Versailles	95	Pontoise	1	4	11	8	8	7	69
Versailles	78	Versailles	1	5	13	8	8	6	74
Total			66	307	856	549	454	411	4349

**SYNTHESE DES RAPPORTS DE MISSIONS
DE CONTROLE DE FONCTIONNEMENT
DES TRIBUNAUX DE COMMERCE**

Document établie par
l'Inspection générale des services judiciaire
(septembre 2013)

INTRODUCTION

La présente étude¹ a été réalisée pour contribuer aux travaux de réflexion du groupe de travail sur les juridictions du XXI^{ème} siècle mis en place par la garde des sceaux au cours du premier semestre 2013. Celui-ci est chargé de formuler des propositions tendant à une organisation judiciaire plus simple, plus efficace permettant un meilleur service aux justiciables.

Elle a été sollicitée pour l'expertise acquise par l'IGSJ sur le fonctionnement des tribunaux de commerce qu'elle contrôle depuis 2006.

Le contrôle de la juridiction consulaire et de son greffe s'inscrit dans le cadre normatif qui confère des pouvoirs à son environnement hiérarchique ainsi qu'à l'IGSJ².

Les vérifications portent aussi bien sur le fonctionnement de la juridiction et de son greffe que sur la qualité du contrôle et de l'animation par la cour d'appel.

Les contrôles de fonctionnement des tribunaux de commerce³ se déroulent sur la base d'un programme annuel et sont réalisés par des équipes d'inspecteurs qui s'appuient sur un document appelé référentiel. Elaboré en interne et régulièrement mis à jour, celui-ci est communiqué aux juridictions qui n'ont pas accès au site intranet du ministère de la justice.

¹ La présente étude a été réalisée par Mme Nicole Verger et M. Christophe Courtalon, inspecteurs des services judiciaires et supervisée par M. Patrick Beau, inspecteur général adjoint.

² Cf. art. R. 743-2 et R. 743-3 du code de commerce.

³ S'agissant des tribunaux de commerce la terminologie utilisée par le code de commerce est « inspection de fonctionnement ».

SYNTHESE DES RAPPORTS DE MISSIONS DE CONTROLE DE FONCTIONNEMENT DES TRIBUNAUX DE COMMERCE

Au cours de la phase préparatoire du contrôle, l'information est rassemblée par la mission par voie de questionnaires et d'entretiens réalisés en visioconférence. Puis il est procédé sur site à divers entretiens, à l'examen d'un échantillon de procédures, à des inventaires et au recueil des extractions du système informatique du greffe.

Des greffiers-inspecteurs désignés par le conseil national des tribunaux de commerce (CNGTC) apportent une assistance technique aux missions.

L'IGSJ examine les moyens dont dispose chaque tribunal de commerce pour l'accomplissement de ses différentes missions et identifie les éventuels écarts par rapport aux normes d'activité des juridictions consulaires.

Après un examen contradictoire de son rapport avec les responsables de la structure contrôlée, l'IGSJ formule des recommandations visant à améliorer les processus et les organisations puis elle en assure le suivi à six mois. Elle peut également rédiger une fiche de bonne pratique si elle repère une pratique innovante et efficace.

Il importe de rappeler que l'IGSJ ne se livre pas à une analyse critique de la qualité du travail accompli par les membres de la juridiction ni du bien fondé ou de l'opportunité de leurs décisions ou de son organisation. Elle se limite à vérifier que les organisations et les circuits mis en place fonctionnent régulièrement et permettent un traitement performant de leur activité.

Par ailleurs, s'il revient à l'IGSJ de mesurer les risques de conflit d'intérêts et d'atteinte au principe d'impartialité du juge, elle n'a fonctionnellement pas d'avis à émettre sur la question d'actualité de l'échevinage.

Le regard extérieur posé par l'IGSJ est utilement complété par l'analyse que conduisent les chefs de cours d'appel à l'occasion des inspections des juridictions de leur ressort en application de l'article R 312-68 du code de l'organisation judiciaire. Davantage orientées vers une appréciation qualitative et de proximité, ces inspections permettent aux chefs de cour de vérifier très concrètement les conditions dans lesquelles leurs instructions générales sont déclinées et le traitement de l'activité judiciaire assuré et de mesurer l'implication des parquets du ressort.

Depuis 2006 et jusqu'à ce jour, 25 tribunaux de commerce ont fait l'objet d'un contrôle de fonctionnement. Le présent travail de synthèse s'appuie sur un échantillon constitué des 19 inspections de fonctionnement effectuées depuis le dernier volet de la réforme de la carte judiciaire des tribunaux de commerce intervenue en 2008. Les tribunaux de commerce contrôlés, dont l'effectif était composé de 13 à 66 juges, concernent 15 cours d'appel. L'un d'entre eux fait partie de l'échantillon évoqué dans les observations définitives sur l'organisation et le fonctionnement de la justice commerciale d'avril 2013 de la Cour des comptes.

L'étude fait référence également aux deux rapports conjoints IGSJ/IGF¹ sur l'organisation et le fonctionnement des tribunaux de commerce et les frais de justice. L'IGSJ a tenu compte, en outre, des pistes de réflexion émises à l'occasion de sa mission d'évaluation, réalisée en 2012, du fonctionnement et des activités de l'école nationale de la magistrature et relatives au département des formations professionnelles spécialisées dont dépendent les juges consulaires. Les développements s'articulent autour des problématiques générales touchant à l'organisation et à l'environnement de la juridiction commerciale et au traitement de l'activité judiciaire et de celle du greffe

¹ L'un sur l'organisation et le fonctionnement de la juridiction commerciale et l'autre sur les frais de justice.

L'ORGANISATION DE LA JURIDICTION COMMERCIALE

Des juridictions maintenues en dépit d'une activité peu soutenue

La réforme de la carte judiciaire est intervenue en plusieurs vagues.

Ainsi, 36 tribunaux de commerce ont été supprimés en 1999, année suivant la parution du rapport d'enquête IGSJ/IGF sur l'organisation et le fonctionnement des tribunaux de commerce¹, puis sept en 2005.

Une seconde phase de la réforme, intervenue entre 2008 et 2011², a conduit :

- au transfert de la compétence commerciale de 22 tribunaux de grande instance en métropole aux tribunaux de commerce les plus proches du même département ;
- à la suppression de 55 tribunaux de commerce ;
- et à la création concomitante de quatre tribunaux de commerce en métropole³.

Il existe à ce jour 134 tribunaux de commerce.

Depuis le deuxième volet de la réforme de la carte judiciaire, l'IGSJ a procédé, entre 2009 et 2012, à 13 inspections de fonctionnement de tribunaux de commerce dont huit ont été impactés par la réforme dans sa version la plus récente.

A cette occasion il a été relevé que :

- de petites structures ont été maintenues alors que le monde consulaire, obtenant le monopole de la juridiction de premier degré, aurait pu accepter des regroupements de tribunaux de commerce⁴ ;
- les effets de cette réforme ont été d'autant mieux maîtrisés que les difficultés prévisibles dues à leur suppression ont été anticipées avec l'appui des chefs de cour ;
- les incidences les plus perceptibles concernent 1°) l'aspect immobilier qui a parfois contraint soit le greffe du tribunal de commerce, soit la juridiction elle-même à changer de locaux, 2°) la gestion des archives des juridictions supprimées⁵ et 3°) la mise à jour de la base informatique du répertoire général de l'ensemble des procédures collectives en cours.

Plus généralement, il a été relevé dans maintes juridictions maintenues le risque que constituait une activité peu soutenue⁶, ce qui a conduit l'IGSJ à préconiser une organisation mieux adaptée (recours au tutorat, désignation de juges référents).

¹ Cf. rapport n° 8/98 de l'IGSJ de juillet 1998 en annexe.

² La réforme n'a pas concerné l'organisation de la justice commerciale échevinée en Alsace-Moselle car celle-ci est liée au droit local de fond. Outre-mer, le régime applicable au département de la Réunion a été harmonisé par la création à Saint-Pierre d'un tribunal mixte de commerce, en remplacement de la chambre commerciale du tribunal de grande instance.

³ Annecy, Thonon-les-Bains, Mende et Guéret.

⁴ En 2007, la conférence générale des juges consulaires de France avait, notamment, proposé au garde des sceaux de retenir le seul maintien des juridictions connaissant un minimum de 400 affaires de contentieux général par an ; le nombre idéal de juges était fixé à quinze.

⁵ L'IGSJ a recommandé aux juridictions absorbantes de prendre possession des archives des tribunaux de commerce supprimés, de les trier en vue de leur classement, de leur versement aux archives départementales ou de leur destruction. La question des locaux était également sensible pour la gestion des archives.

⁶ Certains juges consulaires ne rédigent pas ou pas assez pour acquérir la compétence nécessaire au traitement des procédures. Inversement, le resserrement de toute l'activité entre un nombre réduit de juges peut nuire à l'image d'impartialité objective de la juridiction.

Des juridictions qui peinent à recueillir des candidatures utiles

Dans ses constats les plus récents, l'IGSJ a confirmé l'analyse conduite en 1998¹ d'un recrutement s'apparentant à une véritable cooptation, tout en soulignant la faiblesse du nombre de candidats de valeur. Elle a aussi relevé le vieillissement des juges consulaires qui comptent parmi eux un nombre non négligeable de retraités.

La faiblesse du recrutement et, peut-être, l'augmentation du nombre de retraités parmi les juges consulaires, s'expliquent par la disponibilité requise en théorie par la fonction. Dans les faits, l'IGSJ a constaté que la répartition des charges de travail était souvent inégale au sein d'une même juridiction et que l'essentiel de l'activité reposait sur un nombre limité de juges consulaires. Cette situation pose une vraie difficulté pour les fonctions plus exigeantes de juges-commissaires ou de juges chargés de la surveillance du registre du commerce et des sociétés. C'est un facteur du déséquilibre persistant entre les juges consulaires d'une part, les administrateurs, les mandataires judiciaires et les greffiers d'autre part, qui ont une meilleure maîtrise de l'aspect juridique et financier des procédures. En outre, l'exercice bénévole de la fonction de juge consulaire rend difficile l'établissement de normes de production telle que, par exemple, la fixation d'un nombre minimal de décisions à rédiger par juge.

L'IGSJ a observé que la composition des tribunaux de commerce ne parvenait pas toujours à respecter une représentation équilibrée des différents territoires d'un ressort juridictionnel, ce constat s'étant aggravé à la suite des réformes de la carte judiciaire.

La part des femmes reste faible mais est conforme à la composition démographique des chefs d'entreprise.

La question de la légitimité des juges consulaires, qui sont appelés à connaître du sort des artisans qui ne composent par leur corps électoral, n'a jamais été abordée par les différents interlocuteurs de l'IGSJ.

Des interrogations nées de la rentabilité financière et du statut des greffes de commerce

La proposition de M. Jacques Attali dans son rapport commandé par le gouvernement en 2008 « pour la libéralisation de la croissance française » de remplacer les greffes privés par des services administratifs spécialisés² a trouvé encore récemment écho dans les propos de M. Louis Gallois, l'actuel commissaire général à l'investissement, s'interrogeant publiquement sur l'importance des revenus professionnels des greffiers des tribunaux de commerce³.

¹ Cf. rapport déjà cité supra § 1.1.

² Le rapport fait état d'une « étrangeté héritée de la mise en place des juridictions consulaires il y a plusieurs siècles » et dénonce ces monopoles devenues au fil des ans, de véritables rentes sans lien avec une activité concurrentielle normale.

³ La direction générale de la compétitivité de l'industrie et des services, qui dépend du ministère du redressement productif, a évalué, pour 2010, le revenu net moyen des 224 greffiers des tribunaux de commerce à 31 700 mensuels (source effectif global : caisse de retraite DGCIS-P3E). Ce chiffre n'a pas été contesté en avril 2013 par le président du CNGTC qui a répondu à la radio que « chaque greffier a racheté très cher sa charge en début de carrière ».

SYNTHESE DES RAPPORTS DE MISSIONS DE CONTROLE DE FONCTIONNEMENT DES TRIBUNAUX DE COMMERCE

Si l'IGSJ n'a pas fonctionnellement d'avis à émettre sur cette question, elle peut néanmoins confirmer l'importance de la rentabilité des greffes et l'existence d'un rapide retour sur investissement pour les greffiers¹. Cette situation conduit d'ailleurs ceux-ci à privilégier la cession de leur greffe à leurs héritiers en ligne directe. L'IGSJ a pu préconiser de moindres prélèvements personnels à un greffier, propres à assainir la situation financière du greffe.

L'IGSJ veille à ce que le greffier assume la plénitude de ses attributions et ne se décharge pas complètement, comme cela a été relevé à plusieurs reprises, sur un commis greffier, dont la rémunération n'est pas proportionnée aux responsabilités assumées.

D'autres recommandations visent à demander au greffier d'assurer une présence suffisante au sein du greffe et à investir ou réinvestir ses champs de compétence.

L'IGSJ a également préconisé à un greffier d'anticiper l'échéance de sa retraite en envisageant la cession de son greffe. La profession n'a pas fixé de limites d'âge à l'exercice des fonctions de greffier, comme c'est le cas pour les notaires. Mais l'âge avancé du greffier a, été perçu dans certaines juridictions comme un frein à la mise en place de moyens de travail modernes.

LA JURIDICTION COMMERCIALE ET SON ENVIRONNEMENT

Une juridiction commerciale dotée de moyens budgétaires limités mais qui a néanmoins un coût pour l'Etat

Un budget parfois abondé d'un fonds de concours

Les tribunaux de commerce bénéficient d'un budget de fonctionnement dont le périmètre reste modeste et les moyens limités dont ils disposent ne les confortent pas dans l'idée qu'ils sont traités sur le même plan que les autres juridictions de la cour.

En effet, les juges consulaires, qui exercent une mission de service public, n'ont pas accès au réseau intranet du ministère de la justice et ne disposent pas à ce titre d'une adresse mail justice. En outre, alors que l'exercice de leurs fonctions est bénévole, ils ne sont pas dotés d'un équipement informatique et n'ont généralement pas accès, comme les magistrats, aux bases de données juridiques.

L'IGSJ a souvent pu constater que c'est le greffe qui prenait en charge les dépenses de documentation et permettait quelquefois aux juges d'avoir accès à ses propres bases de données ou à l'intranet du CNGTC. Cette situation, économe des ressources du ministère de la justice, renforce la relation de dépendance des juges vis-à-vis du greffier.

La faiblesse des enjeux peut donc expliquer le défaut d'implication noté chez certains présidents ou leurs délégués dans l'élaboration du budget de la juridiction. Ayant constaté qu'ils pouvaient quelquefois être tenus dans l'ignorance de leurs prérogatives et des contraintes liées aux règles d'engagement de la dépense, l'IGSJ a dû rappeler qu'il appartenait aux cours d'appel de favoriser l'expression des besoins des juridictions consulaires et la participation des présidents aux conférences budgétaires.

¹ L'IGSJ est en possession des chiffres d'affaires réalisés par les greffes contrôlés. Elle a pu constater que la valeur de cession d'un greffe équivaut à son chiffre d'affaires annuel hors débours et à quatre années de revenus personnels en moyenne.

Par ailleurs, la majorité des juges consulaires ne maîtrise pas les règles de la comptabilité publique.

Le budget de certaines juridictions est parfois abondé d'un fonds de concours sans qu'un contrôle de la destination des crédits alloués à ce titre ne soit opéré. Il a été demandé d'y remédier. L'IGSJ n'hésite pas à suggérer dans certains cas la recherche de ce financement complémentaire à des fins de formation des juges ou d'équipement informatique.

Une tendance à la hausse des frais de justice

Une proportion importante de procédures collectives impécunieuses

L'IGSJ a constaté au cours des inspections réalisées une tendance générale à la hausse des frais de justice commerciale, plus marquée dans les ressorts où ni le parquet, ni le service d'administration régionale (SAR) n'en assurent le suivi.

L'activité économique peut être regardée comme un facteur de la forte évolution de ces dépenses (+ 80 % de hausse entre 2006 et 2010¹). De fait, le nombre de procédures collectives ouvertes sur la même période croît, mais pas dans la même proportion (+ 25 %). En revanche, la proportion de procédures impécunieuses, dont les frais sont pris en charge par le Trésor et imputés sur le budget des frais de justice des SAR des cours d'appel, augmente.

Les demandes de paiement des frais de justice par le Trésor, en cas d'impécuniosité d'une procédure collective, ne donnent pas lieu à une vérification par le parquet de la réalité de la situation : celui-ci s'en remet à la seule délivrance d'un certificat d'impécuniosité par le mandataire judiciaire. L'IGSJ a donc été régulièrement contrainte de rappeler qu'il appartenait au ministère public - mais aussi aux juges-commissaires - de procéder à des contrôles, à tout le moins par sondages et sur la base de pièces justificatives, ainsi que le prescrit la circulaire du 18 avril 2006². Elle a préconisé aussi à plusieurs reprises le plein exercice par le parquet de ses prérogatives en matière de taxation des mémoires de frais, des dépenses non énumérées au titre des frais de justice ayant été payées indument.

L'IGSJ a eu l'occasion de relever qu'un greffe, dans les cas d'impécuniosité à l'ouverture des procédures collectives, sollicitait systématiquement l'avance par le Trésor du forfait de 200 prévu par l'article L. 663-1 du code de commerce au lieu de la réclamer au mandataire judiciaire. Cette pratique, conforme à la position exprimée par le CNGTC en 2010³, n'est pas neutre pour le budget des cours d'appel dans le cas où des fonds sont disponibles à la clôture. En effet, les SAR ne sont pas en mesure sous Chorus de procéder à un rétablissement de crédits au bénéfice du budget des cours d'appel, comme ils peuvent désormais le faire en matière de recouvrement des frais d'aide juridictionnelle⁴. En l'état, les remboursements par les mandataires de justice n'ont donc vocation qu'à abonder le budget général de l'État.

¹ Rapport IGSJ/IGF de 2011, relatif aux frais de justice.

² Cf. circulaire CIV/08/06, 18 avril 2006.

³ Cette pratique a été relevé encore actuellement au tribunal de commerce de Paris, ainsi que l'a révélé récemment la cour des comptes dans ses observations définitives sur l'organisation et le fonctionnement de la justice commerciale d'avril 2013.

⁴ La mise en place de Chorus a nécessité une évolution du circuit de gestion des titres de perception établis pour le recouvrement des frais d'aide juridictionnelle. Désormais, les titres de perception ne sont plus transmis au comptable public par le SAR. Ils sont dématérialisés et doivent faire l'objet d'un enregistrement dans Chorus par les pôles Chorus dans le cadre du macro processus n°5 « RNF » (recettes non fiscales), à partir des informations communiquées au SAR par les juridictions. Le projet de titre prend la forme d'une facture externe qui, à l'issue de l'étape de contrôle et de validation, par le responsable du pôle Chorus, est prise en charge par le comptable public, puis donne lieu à l'édition du titre de perception. Le comptable du domicile du redevable procède au recouvrement.

SYNTHESE DES RAPPORTS DE MISSIONS DE CONTROLE DE FONCTIONNEMENT DES TRIBUNAUX DE COMMERCE

Une recommandation a été émise à la direction des affaires civiles et du Sceau, afin de prévoir, dans le canevas fixant l'étendue minimale des vérifications à effectuer pour les contrôles des administrateurs et mandataires judiciaires, un point de contrôle relatif au remboursement au Trésor public des avances de frais de justice.

Les constats de l'IGSJ portent également sur une prévisibilité insuffisante de la dépense : l'absence de Chorus-formulaires dans les tribunaux de commerce nécessite la mise en place d'un tableau de suivi, la plupart du temps inexistant. Il a toutefois été relevé récemment une bonne pratique consistant pour le greffe à transmettre chaque mois, au service centralisateur des frais de justice du tribunal de grande instance d'arrondissement, un tableau des prescriptions engagées¹. Il serait souhaitable que cette pratique se généralise par le biais d'une circulaire de l'administration centrale car elle permet d'ajuster au plus près la prévision de la dépense.

Des conventions d'occupation des lieux inexistantes et des conventions de répartition des charges inexécutées

L'Etat ne compense pas, au moins partiellement, les dépenses de frais de justice par les ressources qu'il pourrait retirer de l'occupation par le greffe des locaux qui ne sont pas affectés à l'exercice de l'activité juridictionnelle stricto sensu. Dans la mesure où le ministère de la justice est toujours en attente des prescriptions de France Domaine pour élaborer une convention cadre et la diffuser aux cours d'appel, l'IGSJ n'émet pas de recommandation en ce sens.

Elle relève encore que si les cours ont fait signer des conventions de répartition des charges aux juridictions consulaires du ressort, celles-ci ne sont pas toujours exécutées, le motif invoqué touchant à l'impossibilité sous Chorus d'émettre un titre de perception.

Un renforcement nécessaire de son environnement de contrôle

Une juridiction à intégrer dans le périmètre de contrôle de la cour d'appel

L'IGSJ recommande systématiquement aux cours d'appel de mieux intégrer les juridictions consulaires dans leur périmètre de contrôle.

Le maintien de l'isolement des tribunaux de commerce peut trouver plusieurs explications :

- la performance des juridictions commerciales, dont l'activité judiciaire repose sur des juges bénévoles et un greffe privé, n'est pas abordée aux cours des dialogues de gestion² ; en outre il n'existe qu'un seul indicateur d'activité en matière commerciale (cf. § 4.1.2) ;
- la modestie des budgets des tribunaux de commerce qui ne pèsent pas suffisamment au niveau du ressort pour justifier un suivi accru ;
- la discipline des juges consulaires qui ne relève pas des chefs de cour.

¹ La DSJ a transmis un courriel aux SAR le 22 avril 2011 leur demandant de solliciter les greffes des tribunaux de commerce afin qu'ils adressent aux services centralisateurs un tableau Excel recensant les prescriptions de frais de justice pour lesquels l'avance par le Trésor a été autorisée par le juge-commissaire mais sans indiquer la périodicité de cet envoi.

² L'analyse du traitement des procédures collectives consomme pourtant des ETP de magistrats du ministère public.

SYNTHESE DES RAPPORTS DE MISSIONS DE CONTROLE DE FONCTIONNEMENT DES TRIBUNAUX DE COMMERCE

L'IGSJ appuie donc les chefs de cour qui initient des politiques d'inspection des juridictions commerciales dans leur ressort encore que celles-ci se limitent au traitement des activités juridictionnelles. Elle a également recommandé au niveau central la mise en place d'instruments de collecte des indicateurs d'activité et de performance des juridictions commerciales et l'intégration de l'analyse du traitement des activités juridictionnelles dans les dialogues de gestion, ce qui n'a pas encore reçu d'effet.

Les recommandations de l'IGSJ aux cours d'appel visent, en particulier, à :

- s'assurer de la réception par la cour des décisions touchant à l'organisation du tribunal, des procès-verbaux des assemblées générales et de la remontée régulière des données statistiques d'activité ;
- instituer une relation périodique et individualisée entre le premier président et les présidents des tribunaux de commerce du ressort ;
- réunir régulièrement l'ensemble des présidents des juridictions consulaires ou favoriser des moments de dialogue ;
- renforcer la formation des juges consulaires (cf. § 2.3).

L'attention des parquets généraux a été spécialement appelée sur la nécessaire harmonisation des politiques commerciales des parquets du ressort, notamment en matière de dépôt de comptes sociaux et de sanctions.

Elle a aussi préconisé la diffusion d'instruction aux fins de renforcement du contrôle des procureurs de la République sur le traitement des procédures collectives (cf. § 4.3) et les activités du greffe.

Un parquet qui doit pouvoir assurer l'exercice de ses prérogatives

Le constat de l'IGSJ rejoint les conclusions du groupe de travail piloté par la direction des affaires criminelles et des grâces en 2012 sur le parquet : « il existe un décalage entre les pouvoirs conférés au parquet en matière commerciale et leur usage quotidien, très en retrait, compte tenu des contraintes liées aux moyens ». Ce constat est encore plus vrai pour les parquets dont la petite taille ne permet pas d'instaurer une véritable politique commerciale et de spécialiser l'un de ses membres.

L'absence de formation des magistrats et fonctionnaires du parquet, indispensable pour assurer un suivi efficient des procédures collectives, a été maintes fois pointée par l'IGSJ.

Le plus fréquemment, il a été demandé au parquet de :

- renforcer ses liens avec la juridiction commerciale et plus généralement avec tous les acteurs du tribunal de commerce ;
- tenir des dossiers administratifs concernant la juridiction, le greffe et les administrateurs et mandataires judiciaires ;
- rendre compte aux parquets généraux des dossiers économiques et commerciaux sensibles ;
- définir une politique en matière de non dépôt de comptes sociaux et de sanctions et procéder à un suivi des procédures collectives ;
- vérifier régulièrement, au moins par sondage, les tarifs du greffe (cf. § 5.3).

SYNTHESE DES RAPPORTS DE MISSIONS DE CONTROLE DE FONCTIONNEMENT DES TRIBUNAUX DE COMMERCE

Une politique de formation à parfaire

Les rapports de l'IGSJ pointent systématiquement un déficit de formation des juges consulaires et, en particulier, des présidents des tribunaux de commerce. Ceux-ci ne suivent pas systématiquement les formations conçues spécialement pour eux par le département des formations professionnelles spécialisées de l'ENM, en lien étroit avec la conférence générale des juges consulaires de France (CGJTC).

En dépit des efforts accomplis ces dernières années, l'ENM ne satisfait pas encore à sa mission de former l'ensemble des 3200 juges consulaires de France¹.

Pour y parvenir, il importe qu'elle puisse identifier les juges à former et leur affectation et dispose d'un outil de suivi de la formation de chaque juge.

C'est pourquoi l'IGSJ a préconisé que l'ENM assure la tenue d'une liste régulièrement actualisée des différents professionnels à former. Cet outil devrait être opérationnel fin 2013.

L'ENM sera ainsi en mesure de diffuser largement son offre complète de formation, ignorée la plupart du temps des juges consulaires, qui ne disposent pas d'un accès au réseau privé virtuel justice (RPVJ).

Dans l'attente de la mise en œuvre de cette recommandation, l'IGSJ continue à inviter les cours d'appel à effectuer cette diffusion et, via le coordonnateur de formation, le magistrat délégué à la formation ou le président de la chambre commerciale, à assurer la liaison avec l'ENM.

L'IGSJ a également maintes fois préconisé un renforcement des actions de formation déconcentrées, afin de diminuer le coût de formation des juges qui reste à leur charge², au besoin en associant les juges consulaires aux actions destinés aux magistrats de la cour.

Plus généralement, elle a invité les magistrats des cours d'appel à resserrer les liens avec les juges consulaires du ressort en leur ouvrant la possibilité d'assister régulièrement aux audiences des chambres commerciales et à institutionnaliser des réunions régulières avec eux afin notamment d'échanger sur les pratiques et de commenter les décisions de la cour.

En particulier, elle a plusieurs fois relevé la nécessité de mettre en place des actions de formation appropriées aux juges consulaires chargés de fonctions spécialisées : il en est ainsi de celles concernant les juges-commissaires ou les juges chargés du RCS. Pleinement informés des pouvoirs qui leur sont conférés, ils pourraient ensuite exercer plus aisément l'ensemble de leurs attributions.

L'IGSJ a également rappelé aux cours et aux juridictions l'intérêt que pourraient retirer les juges de la diffusion périodique d'une documentation juridique actualisée, en recommandant spécialement aux premières de veiller à la diffusion des arrêts de la chambre commerciales et aux secondes de la tenir à la disposition des juges dans un lieu accessible.

Compte-tenu du faible nombre de jours de formation suivies en général par les juges, l'IGSJ a rappelé qu'il appartenait aux juridictions d'organiser le parcours d'accueil des juges nouvellement élus et, au besoin, de confier à des juges expérimentés le tutorat de leurs nouveaux collègues.

¹ Cf. rapport de l'IGSJ n° 38/12 de juillet 2012 : « Mission d'évaluation du fonctionnement et des activités de l'ENM ». Entre 2009 et 2011, la participation des juges consulaires aux actions de formation initiale a cru de 36 % (486 à 663 juges formés). En 2011, 948 juges consulaires ont suivi une action de formation continue, soit environ 30 % du public concerné. Le rapport d'activité 2012 de l'ENM indique que 56 % des juges ont suivi au moins une journée de formation initiale ou continue.

² Seuls les juges consulaires salariés ou retraités sont indemnisés de leur de frais de transport et de séjour lors de leur déplacement à l'établissement parisien de l'ENM ou à l'un des dix centres régionaux de formation.

Plus récemment, conformément à la pratique de certaines juridictions consulaires où la formation est bien structurée, l'IGSJ a recommandé à des présidents la désignation de deux juges expérimentés et pédagogues, l'un pour le contentieux général, l'autre pour le traitement des difficultés des entreprises, qui s'engageraient à suivre une action de formation au moins une fois par an. Leur rôle consisterait ensuite à assurer une réplique locale des actions suivies auprès des autres membres du tribunal.

LA DEONTOLOGIE DES JUGES CONSULAIRES

L'IGSJ a constaté que pour se conformer à la volonté de la CGJTC et dans le prolongement du serment qu'ils ont prêté, des juges consulaires prennent par écrit l'engagement solennel de respecter scrupuleusement l'éthique du juge et les règles déontologiques qui la servent. Elle a pu récemment observer qu'un président avait même pris l'initiative de communiquer au procureur général ces lettres d'intention.

Si des progrès notables ont donc été constatés par l'IGSJ depuis qu'elle effectue le contrôle des juridictions consulaires, cette bonne pratique n'est pas encore généralisée¹. En outre, les juges consulaires qui n'ont pas encore suivi de formation à la déontologie ne mesurent pas totalement les devoirs liés à leurs fonctions.

Pourtant, l'exigence d'indépendance et le principe d'impartialité, élevés par la CGJTC au rang des sept principes déontologiques qui doivent guider l'office du juge, obligent celui-ci à respecter les dispositions relatives aux règles gouvernant la récusation ou le pouvoir d'abstention des juges.

Or il résulte des constats de l'IGSJ que :

- toutes les juridictions n'ont pas encore édictées de règles d'incompatibilité avec la fonction de juge afin d'éviter un conflit d'intérêts² ;
- en matière de contentieux général, si les juges prennent généralement connaissance des rôles avant l'appel des causes³, ils se déportent rarement, ce qui peut surprendre dans les petites et moyennes juridictions où les juges évoluent dans un milieu d'affaires relativement étroit. Ils ne sollicitent, par ailleurs, que trop rarement leur remplacement quand ils sont en relation d'affaires avec l'une des parties ;
- dans les procédures collectives, les juges commissaires des juridictions de taille modeste peuvent être désignés dans une affaire concernant une entreprise concurrente de la leur.

¹ Une recommandation en ce sens émise en 2011 et 2012.

² Avec la fonction de président ou de secrétaire général de syndicat patronal, de président de chambre de commerce ou de chambre des métiers, avec un mandat patronal ou un mandat politique dans une collectivité territoriale située dans le ressort du tribunal de commerce.

³ L'IGSJ a encore recommandé en 2012 à une juridiction de porter, en amont, les rôles d'audience à la connaissance des juges appelés à siéger.

SYNTHESE DES RAPPORTS DE MISSIONS DE CONTROLE DE FONCTIONNEMENT DES TRIBUNAUX DE COMMERCE

L'IGSJ a recommandé, en conséquence, de veiller à la mise en œuvre des règles du code de procédure civile et à celles de la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, qui exigent une impartialité objective, laquelle s'étend à l'entière organisation du tribunal.

Pour ce faire elle a invité les juridictions à :

- s'assurer de la transparence, de l'effectivité et de l'efficacité des systèmes de remplacement ;
- désigner un juge référent chargé, en lien avec le président, d'assurer une veille déontologique (conseils à la demande, diffusion de codes de bonne conduite déontologiques telles que les recommandations de la CGJTC) ;
- récemment, dans une juridiction où l'effectif de juges disponibles était réduit, désigner des contrôleurs dans les procédures collectives.

Plus généralement, l'IGSJ a recommandé à l'ENM de renforcer le programme de formation des juges consulaires, nationale, délocalisée et déconcentrée, sur les questions d'impartialité objective.

L'ACTIVITE JURIDICTIONNELLE

Une gestion du contentieux commercial à améliorer

Une meilleure maîtrise de la durée des procédures et un suivi plus efficient

Paradoxalement les commerçants juges ne gèrent pas la production juridictionnelle.

Ce qui frappe d'emblée dans la gestion du contentieux général par les juges consulaires, c'est l'absence de maîtrise de la durée de la procédure.

La plupart des rapports relèvent des délais de traitement des affaires de contentieux commercial supérieurs au délai prévu par l'indicateur national du rapport annuel de performance¹. La durée de traitement oscille entre six et dix mois.

Les constats font apparaître une multiplicité des renvois qui peuvent atteindre, voire dépasser le nombre de 25 par dossier².

Il n'a pourtant pas été constaté de volonté des juges consulaires de laisser aux parties la conduite de la procédure. Tout au contraire, les juges se disent la plupart du temps préoccupés par la durée des affaires mais débordés par les demandes de renvoi des avocats qu'ils souhaiteraient pouvoir canaliser.

¹ Réalisation 2009 : 5,7 mois, réalisation 2010 : 5,5 mois, réalisation 2011 : 5,5 mois et prévision actualisée 2012 : 5,4 mois.

² Toutefois, les renvois proposés sont relativement courts.

SYNTHESE DES RAPPORTS DE MISSIONS DE CONTROLE DE FONCTIONNEMENT DES TRIBUNAUX DE COMMERCE

Les barreaux, non tenus par les règles contraignantes de la procédure écrite, reconnaissent que, face à des juges non professionnels moins armés et moins organisés que les magistrats, il leur est plus facile de convaincre du bien fondé d'un renvoi. Ils confessent volontiers rechercher cette souplesse qu'ils n'ont plus devant les juges de la mise en état.

Le plus fréquemment, les présidents d'audience :

- n'utilisent pas ou insuffisamment les dispositions du code de procédure civile (CPC) leur permettant de mettre en état les affaires ;
- font rarement usage des prérogatives qu'ils tiennent du CPC : peu de recours au juge rapporteur, aujourd'hui juge chargé d'instruire les affaires¹ ou de façon inefficace ;
- n'ont pas recours au calendrier de procédure ou, lorsqu'il a été mis en place, ont des difficultés à le faire respecter ;
- n'indiquent pas la cause du renvoi et de la partie qui l'a sollicité sur la cote du dossier² ;
- disposent très rarement d'outils de pilotage leur permettant de mesurer la durée des procédures.

Les juges consulaires sont très à l'écoute des propositions de l'IGSJ pour remédier à ces difficultés. Une formation orientée vers l'appréhension de l'ensemble des dispositifs du CPC leur fait manifestement défaut.

Les constats sur la durée des procédures sont à tempérer par deux observations :

- les dossiers qui ne présentent pas de difficulté sont dans la majorité des juridictions traités dans des délais très brefs, souvent meilleurs que ceux constatés en tribunal de grande instance ;
- les dossiers qui présentent le plus grand nombre de renvois sont ceux dans lesquels une transaction a été tentée puis a échoué ou ceux dans lesquels une mesure d'expertise a été ordonnée (voir § 4.1.3).

L'âge du stock est obéré par un nombre de dossiers anciens plus ou moins conséquent selon la juridiction. En règle générale, la médiane des dossiers révèle un stock, plutôt jeune, dont la durée, pour les $\frac{3}{4}$, est inférieure à un an.

¹ Décret n° 20126-1451 du 24 décembre 2012 relatif à l'expertise et à l'instruction des affaires devant les juridictions judiciaires applicables à compter du 1er février 2013 (art. 861-3 et s. du code de procédure civile).

² Les présidents d'audience ne peuvent dès lors se prémunir contre des demandes dilatoires. Ce risque est d'autant plus grand que peu de juridictions ont mis en place des compositions d'audience fixes. L'interlocuteur des avocats variable d'une audience à l'autre connaît mal le dossier. La procédure étant orale, les conclusions sont rarement déposées en cours de procédure, ce qui rend difficile pour le juge le contrôle de l'état de la procédure.

Une grande diversité des modes d'implication des juges dans la rédaction des décisions

Tous les juges consulaires ne s'impliquent pas de la même façon dans la rédaction des décisions. Deux modes d'organisation sont assez également répartis dans les juridictions.

La rédaction repose sur un nombre restreint de juges des formations de jugement, les plus expérimentés. Si ce système a l'avantage de privilégier la qualité des décisions, il nuit à l'implication, à la formation des nouveaux et, partant, à la cohésion de la juridiction.

Lorsque la rédaction est répartie sur l'ensemble des juges, la juridiction prend le risque d'une moindre homogénéité des décisions qu'elle parvient à atténuer par la collégialité des délibérés et divers mécanismes de relectures.

Il n'est pas rare que les juges se contentent de rédiger la motivation et le dispositif du jugement, le greffe se chargeant de la rédaction des faits, de la procédure et des prétentions des parties. Il arrive que le greffe reproduise, de son initiative ou à la demande du juge, les entières conclusions, dispositif compris, d'une ou des parties, outre la motivation autonome des juges, ce qui interpelle sur la nécessité de formation non seulement des juges, mais aussi du greffier et de son personnel.

Les modalités de rédaction des décisions sont dans l'ensemble très disparates selon les juges et les juridictions. C'est pourquoi, sans apporter un jugement de valeur sur le fond des décisions, l'IGSJ ne peut que se montrer réservée sur l'observation de la Cour des comptes relative à la possibilité de constitution d'une base de données, soit au plan national, soit localement, des décisions des tribunaux de commerce¹. Une banque de donnée des décisions des cours d'appel aisément accessible aux juridictions consulaires lui apparaît en revanche souhaitable via le réseau RPVJ.

L'IGSJ incite les juges à la rédaction de l'intégralité de leurs décisions et se heurte à l'incompréhension de certains greffiers qui y voient une atteinte à leurs prérogatives.

La durée des délibérés n'est pas toujours modulée selon la difficulté des affaires. Elle varie le plus fréquemment entre un et deux mois. Elle peut être retardée par la mise en forme par le greffe.

Elle a parfois été relevée comme un facteur d'allongement des procédures. Elle est, dans l'ensemble, insuffisamment surveillée par la juridiction et les chefs de cour.

Les règles de prononcé des délibérés ou leur prorogation font souvent l'objet de recommandations car la possibilité offerte de mettre la décision à disposition des parties au greffe n'est pas souvent appliquée.

¹ Cf. Observations définitives sur l'organisation et le fonctionnement de la justice commerciale

Un contrôle insuffisant de la durée des expertises et un suivi comptable perfectible

Si le nombre d'expertises ordonnées par les juridictions consulaires est limité, dans une très grande majorité des tribunaux de commerce, le suivi et le contrôle de la durée des mesures ne sont pas effectués de manière efficiente ni par le greffe ni par les juges. Ces constats sont particulièrement prégnants dans les juridictions absorbantes.

Le greffe n'affecte pas de personnel au suivi et il n'est pas désigné de juge comme interlocuteur des experts. L'application informatique n'est pas exploitée aux fins de suivi des mesures. Il s'ensuit des délais d'exécution très longs qui obèrent les délais de traitement de l'ensemble des dossiers de la juridiction.

Les quelques tribunaux de commerce qui ont mis en place un service de suivi obtiennent en revanche de bons résultats. Le suivi comptable peut être défaillant.

Des constats les plus fréquents de la mission, il ressort que :

- la comptabilité n'est pas conforme aux dispositions des fonds détenus pour le compte de tiers, ce qui constitue un risque pour les parties consignataires, qui ne sont pas garanties de la conservation de leurs avoirs ;
- les sommes détenues par le greffe en déshérence ne sont pas déposées sur un compte ad hoc détenu par la caisse des dépôts et consignations et font compte commun avec les propres avoirs du greffe ;
- les diligences utiles pour retrouver les parties susceptibles de bénéficier de la déconsignation des sommes provisionnées ne sont pas effectuées.

Des dispositifs de prévention largement inappliqués ou ne respectant pas les exigences légales

Les instances administratives de prévention

La participation du parquet aux instances préfectorales de veille (Codefi, Codechef ou Cochef), recommandée par la circulaire CIV/ 08/06 du 18 avril 2006 est très inégale selon les juridictions.

Si certains procureurs de la République sont très actifs, d'autres ne participent à aucune instance. Ils sont d'ailleurs rarement conviés par les préfets.

Les derniers contrôles montrent que certains chefs de parquet n'ont pas encore rencontré le commissaire au redressement productif contrairement aux instructions reçues¹.

Les présidents des tribunaux de commerce siègent fréquemment à ces instances préfectorales à la demande des préfets qui les considèrent comme les seuls véritables interlocuteurs, alors même que la circulaire susvisée insiste sur le fait que leur participation porte atteinte à l'impartialité de la juridiction.

¹ Cf. note du garde des sceaux du 20 juin 2012 relative au rôle du ministère public dans le traitement des difficultés des entreprises et instructions ministérielles du 14 décembre 2012.

Les cellules de prévention

Peu de juridictions contrôlées ont mis en place des cellules de prévention, chargées d'identifier les entreprises en difficultés potentielles. Le principe est que le greffe apporte à ces cellules composées de juges dédiés, rarement du parquet, les renseignements à partir des données dont il dispose : non dépôt des comptes, montant d'inscriptions supérieures à un certain seuil, nombre d'injonctions de payer... Ces éléments peuvent conduire le président ou les juges délégués à la prévention à convoquer le dirigeant et, le cas échéant, à solliciter de différents organismes des éléments complémentaires sur la situation du débiteur¹.

L'IGSJ a préconisé à plusieurs reprises l'engagement ou le renforcement par la juridiction d'une politique de prévention, par la constitution, en tant que de besoin, d'une cellule de détection avec des juges délégués spécialisés dans cette tâche.

S'agissant du fonctionnement atypique de la cellule de prévention de la juridiction consulaire de Melun relevé en 2013 par la Cour des comptes², l'IGSJ avait dénoncé, dès son inspection de fonctionnement de 2008³, les pratiques contraires au code de commerce de cet observatoire de prévention : violation du secret professionnel, atteinte aux principes de l'égalité des créanciers et d'impartialité⁴.

Les entretiens de prévention

Lorsqu'ils existent, les entretiens de prévention sont souvent menés dans des conditions non conformes aux textes sur des renseignements recueillis hors de la sphère juridictionnelle. Or, les renseignements qui ne résultent pas d'un acte, document ou procédure, ne sauraient déboucher sur la convocation du débiteur⁵.

De surcroît, l'exploitation d'éléments obtenus de la sorte est de nature à alimenter des suspicions atteignant l'image d'impartialité de la juridiction, même si le président ne peut désormais plus saisir d'office le tribunal et quand bien même il veillerait effectivement à ne pas siéger ultérieurement dans ces affaires.

En outre, les entretiens de prévention sont effectués sans le formalisme qui a vocation à tracer l'évènement.

¹ Article L.611-2 du code de commerce.

² Observations définitives sur l'organisation et le fonctionnement de la justice commerciale,, p 31, « La singularité du tribunal de commerce de Melun et le débat sur la cellule de prévention ».

³ L'IGSJ qui, en 2008, n'avait pas encore mis en place de missions de suivi de ses inspections de fonctionnement, n'avait pu contrôler la mise en œuvre de ses recommandations préconisant l'arrêt de ces pratiques. Le parquet a mis fin à sa participation aux réunions.

⁴ Cette cellule, présidée par le président du tribunal de commerce, sous l'égide du greffier, recueille, en amont de toute convocation du chef d'entreprise, en présence des créanciers publics, des informations sur la situation économique du débiteur. Selon les cas, l'affaire mène à un classement, un renvoi, une convocation du chef d'entreprise ou une saisine d'office. Une réponse ministérielle (Garde des sceaux, 11 mai 2010, QE 50929) précisant que cette pratique ne pouvait déboucher sur une convocation du dirigeant ainsi qu'une décision du Conseil constitutionnel (décision n°2012-286 QPC du 7 décembre 2012) mettant fin au pouvoir d'auto saisine du tribunal de commerce en matière de procédures collectives ont certes réduit l'impact de cette cellule, mais le principe de rupture d'égalité entre créanciers demeure.

⁵ Réponse ministérielle (Garde des sceaux, 11 mai 2010, QE 50929).

La cause peut résulter d'une insuffisante collaboration entre le greffe et le tribunal. Le président de la juridiction ne sait pas qu'il peut s'appuyer sur les données détenues par le greffe pour mener à bien sa mission, car le greffier ne l'a pas informé de la possibilité d'établir une liste d'entreprises repérées en situation financière délicate grâce aux éléments qu'il détient. Elle peut résulter également de l'insuffisante formation du président.

Le non dépôt des comptes sociaux

Les juridictions contrôlées ne mettent que peu en place de politique en matière de non dépôt des comptes sociaux et de nombreuses recommandations visent à élaborer, en concertation avec le parquet, une politique de traitement des défauts de dépôts des comptes annuels.

Les rapports pointent régulièrement les difficultés du parquet à investir ce champ de compétence, de même que l'absence d'utilisation par le président de son pouvoir d'injonction d'office. En outre, l'IGSJ a pu récemment constater que le recouvrement des astreintes prononcées par le président se heurtait à des difficultés liées à l'inadaptation de la gestion, par Chorus, des titres de perception.

Une gestion des procédures collectives à dynamiser

D'une manière générale, le parquet est aujourd'hui présent et actif aux audiences de procédures collectives, voire même lorsque sa présence n'est pas obligatoire¹. Les juges s'en disent d'une manière générale très satisfaits et la revendiquent lorsque ce n'est pas le cas : le parquet leur apporte l'éclairage juridique complémentaire à leur point de vue économique. Contrairement à des idées reçues, ils ne le perçoivent pas comme un échevinage de fait, mais comme une sécurité juridique, eux-mêmes ne se sentant pas suffisamment armés sur ce plan.

Les juges ont dans l'ensemble assimilé les règles relatives aux audiences de procédures collectives. L'IGSJ est toutefois amenée à rappeler les règles concernant la présence du mandataire de justice à l'audience, la publicité des débats ou le prononcé des jugements.

S'agissant du traitement des procédures collectives, les rapports les plus récents ont fait apparaître que certaines pratiques du greffe pouvaient retarder l'ouverture des procédures collectives en sollicitant des pièces non prévues par les textes et en plusieurs exemplaires.

Les recours relatifs aux décisions d'ouverture de procédures collectives ne sont pas toujours fixés à bref délai par les cours d'appel, comme le permet l'article 905 du CPC, ce qui a pour effet de rallonger la durée de la procédure et, en cas de suspension de l'exécution provisoire, met le débiteur en situation d'aggraver son passif.

¹ La présence du parquet est obligatoire pour les entreprises de plus de 20 salariés, si le chiffre d'affaires dépasse 3 000 000, si un mandat ad hoc ou une conciliation sont en cours ou terminés depuis moins de 18 mois, en matière de sauvegarde et de plan.

Les recommandations les plus fréquentes concernent le suivi des procédures collectives par les juges-commissaires. S'ils sont souvent proactifs au moment de l'ouverture de la procédure, ils ont ensuite une attitude suiviste vis-à-vis du mandataire et se désintéressent, en particulier, de la clôture. Un certain nombre d'entre eux perd même toute idée de l'étendue de son portefeuille, ne conservant en mémoire que les procédures dites vivantes, dans lesquelles il est en relation avec le débiteur. Un greffe récemment contrôlé a pu omettre de désigner les remplaçants des juges commissaires dont le mandat était expiré depuis plusieurs années.

L'IGSJ préconise donc de :

- structurer et harmoniser le suivi des procédures collectives par les juges-commissaires ;
- organiser régulièrement des réunions entre les juges commissaires et le mandataire de justice pour examiner l'état des procédures en cours ;
- veiller à ce que les juges-commissaires fassent un rapport, oral ou écrit, à toutes les étapes des procédures collectives.

Des administrateurs et des mandataires judiciaires en situation monopolistique ou oligopolistique à mieux contrôler

Le constat très souvent effectué est celui de la situation monopolistique des administrateurs et des mandataires judiciaires (AJMJ), principalement des mandataires judiciaires et des dérivés qu'elle peut engendrer. C'est pourquoi l'IGSJ a préconisé de :

- diversifier, de façon systématique et selon une répartition équilibrée des dossiers en nombre et en importance, le choix des AJMJ désignés dans les procédures collectives, en portant a minima leur nombre, respectivement à trois et à deux ;
- établir un tableau, actualisé à échéances périodiques, permettant de connaître le nombre de mandats dont chaque mandataire de justice est titulaire ;
- élaborer un dispositif statistique permettant à l'administration centrale comme aux juridictions de connaître, à échéances périodiques, le nombre de mandats dont chaque mandataire de justice est titulaire.

Il convient toutefois de relever que la diversification a pour conséquence la désignation de mandataires plus éloignés, ce qui génère des frais supplémentaires, facturés à la procédure.

Les AJMJ élaborent en général à échéance régulière les états des procédures collectives en cours prévus par les textes, mais ne les transmettent pas systématiquement à la juridiction. Des recommandations sont régulièrement émises de façon à s'assurer de leur transmission. Une fois transmis, ces états ne sont pas toujours exploités par les juges et par le parquet.

Le suivi de l'activité des AJMJ varie selon les ressorts. Dans de rares cours d'appel, les magistrats inspecteurs régionaux sont bien impliqués¹ et font régulièrement des rapports dont l'IGSJ prend connaissance. Dans les autres, leur contrôle est inexistant.

¹ Contrairement à l'analyse de la cour des comptes dans son rapport déjà cité, pages 21 et 22.

De nombreux rapports soulignent que le parquet n'exerce pas toutes ses attributions. Il soumet rarement au tribunal le nom d'un administrateur ou d'un mandataire qui n'est pas habituellement désigné. Il ne propose jamais le remplacement des mandataires désignés. Il sollicite rarement la jonction des procédures connexes et fait encore moins appel des décisions du tribunal de commerce.

Des clôtures prononcées tardivement

Quasiment tous les rapports pointent le prononcé tardif des clôtures.

En 2012, la durée qui sépare le jugement de solution¹ et la clôture de la procédure s'est établie à 120 mois au plan national pour les procédures collectives relevant de la loi de 1985 et 18 mois pour celles relevant de la loi de 2005².

Les dispositions relatives à la liquidation judiciaire simplifiée, qui ne constituent qu'une petite partie des liquidations, ont apporté une certaine amélioration, même si le délai d'un an n'est pas toujours respecté. Mais les difficultés demeurent pour toutes les autres procédures.

Les mandataires judiciaires sont, d'une manière générale, peu enclins à clôturer les procédures collectives. Ils donnent la priorité à la gestion des procédures collectives en attente de jugement de solution qui nécessite de la diligence. Leur portefeuille de procédures collectives, auquel se rajoutent les affaires confiées par les tribunaux de grande instance, est chargé, ce qui leur laisse moins de temps pour cette partie de leur activité.

En outre, les juges-commissaires n'assurent généralement pas le contrôle des clôtures et la surveillance du parquet diffère suivant les cours d'appel.

L'IGSJ invite donc principalement les juridictions à :

- organiser un rôle plus actif des juges-commissaires dans la surveillance des délais d'examen de la clôture des liquidations judiciaires ;
- mettre en place un système de rappel systématique des procédures de liquidation judiciaire ouvertes avant le 25 juillet 2005 ;
- mentionner dans les jugements d'ouverture ou de prononcé des liquidations judiciaires le délai au terme duquel la procédure devra être examinée, rappeler les procédures au rôle à l'expiration de ce délai.

Dans une petite cour d'appel, l'IGSJ a appelé l'attention sur l'importance des avoirs de liquidation judiciaire déposés sur le compte des mandataires ouvert à la Caisse des dépôts et consignations d'un montant supérieurs à 35 000 000, dont les intérêts profitent aux mandataires et non à la procédure, ce qui peut paraître anormal.

¹ En moyenne, la durée qui sépare le jugement d'ouverture d'une procédure collective du jugement de solution est de 8,8 mois sur le plan national.

² Source SDSE 2012.

Une politique de sanctions commerciales à définir et à évaluer

Alors que la suppression de la saisine d'office des juridictions aux fins de sanctions a amplifié le rôle du ministère public lorsque des procédures collectives sont susceptibles de conduire au prononcé de sanctions, l'IGSJ rappelle très fréquemment aux parquets généraux et aux parquets d'initier, en collaboration avec les mandataires judiciaires, une politique de sanctions homogène au sein du ressort.

Elle a constaté le nombre très limité de sanctions patrimoniales lesquelles se heurtent à des difficultés de preuve et au coût de leur mise en œuvre, en particulier dans les procédures collectives impécunieuses. Celles-ci sont majoritairement initiées par les mandataires judiciaires, le parquet se réservant les poursuites en matière commerciale sans que cette situation ne résulte expressément d'un accord avec les mandataires.

Les juridictions réservent un sort favorable à la majorité des poursuites du parquet mais prononcent peu de sanctions patrimoniales.

L'IGSJ a ainsi recommandé de mettre en place, en concertation avec le mandataire de justice habituellement désigné, une politique de sanction à l'encontre des débiteurs défaillants et de veiller à ce que l'opportunité d'engager des poursuites ne soit pas examinée, sauf exception justifiée, dans un temps contemporain à celui de la clôture.

Enfin, lorsque des sanctions sont prononcées, leur application ne fait que rarement l'objet d'un suivi par le parquet, ce qui obère l'efficacité des mesures prononcées.

L'ACTIVITE DU GREFFE

Un greffe qui doit pleinement assurer sa mission d'assistance à la juridiction

L'assistance apportée par le greffe tant dans les tâches administratives que dans celles qui relèvent de la sphère judiciaire est généralement effective. Elle s'intensifie lorsque les relations entre le président, les juges et le greffe sont confiantes et constructives.

Elle est aussi souvent de qualité bien que l'IGSJ ait dû fréquemment rappeler la nécessité de renforcer la formation des employés du greffe, souvent prise en charge par le seul greffier. Les recommandations émises visent, en particulier, à optimiser l'usage des applications informatiques. La mise en place d'une veille juridique a été fréquemment sollicitée.

L'IGSJ a pu constater que les greffiers mettaient volontiers une partie de leur personnel à disposition du président pour accomplir les tâches de secrétariat qu'il leur confie.

A plusieurs reprises, elle a dû, en revanche, recommander aux greffiers d'assister le président dans la préparation du budget et la gestion des crédits alloués à la juridiction.

De même le greffe ne propose pas spontanément au président des éléments statistiques en cours d'année, sauf pour la préparation de son discours de rentrée. De nombreuses recommandations ont donc été émises pour que la juridiction dispose des éléments nécessaires à la mesure régulière de son activité et puisse avoir la possibilité d'apporter, en cours d'année, des réponses correctives.

SYNTHESE DES RAPPORTS DE MISSIONS DE CONTROLE DE FONCTIONNEMENT DES TRIBUNAUX DE COMMERCE

La mise en place de ces outils devrait régulièrement s'accompagner d'inventaires et de contrôles de la fiabilité de la base informatique, comme l'a suggéré l'IGSJ.

Dans leurs fonctions juridictionnelles, les juges bénéficient du concours du greffe.

Afin de permettre aux juges de bénéficier d'un soutien standard, quels que soient l'importance du greffe et les initiatives de son titulaire, l'IGSJ a plusieurs fois préconisé :

- une mise à la disposition des juges d'une ressource documentaire, riche et à jour, une aide à la recherche et une diffusion des arrêts de la cour d'appel ;
- une meilleure tenue des dossiers et une présence effective à toutes les audiences ;
- un meilleur respect du circuit des ordonnances sur requêtes et à un enregistrement antérieur à la signature des juges ;
- une assistance dans la phase rédactionnelle des décisions, notamment pour la partie faits et procédure ainsi que dans la mise en forme de la décision.

Enfin, l'IGSJ a souvent appelé l'attention des greffes sur la tenue des minutes et sur la situation des archives, en particulier dans les juridictions absorbantes (cf. 1.1).

Une tenue du registre du commerce et des sociétés plus rigoureuse

Outil de transparence de la vie des affaires, le registre du commerce et des sociétés (RCS) garantit la protection des tiers et permet un recensement statistique des entreprises. Il est tenu par le greffier de chaque tribunal de commerce sous la surveillance du président ou d'un juge commis à cet effet.

Cette activité revêt une grande importance pour le greffe qui en retire sa principale source de revenus.

Le traitement des opérations d'immatriculation a plusieurs fois appelé l'attention de l'IGSJ qui a constaté que le greffe s'abstenait d'enregistrer dans le journal d'arrivée, au fur et à mesure qu'il les reçoit, les déclarations aux fins d'immatriculation ou d'inscriptions modificatives ou complémentaires au RCS qu'il estime incomplètes. Celles-ci ne font pas l'objet d'une réclamation par lettre recommandée avec accusé réception par le greffe, qui n'entend pas effectuer l'avance de ces débours. Au surplus, les demandes qui n'ont pas été régularisées n'entraînent pas de rejet formel par le greffe et le demandeur n'est pas averti de la possibilité d'exercer un recours devant le juge chargé du RCS.

Ainsi, l'IGSJ a souvent recommandé aux greffes de veiller à la régularité de l'enregistrement de toutes les mentions portées.

Comme cela a déjà été relevé supra, l'IGSJ a constaté que des greffes s'abstenaient d'engager des diligences afin de procéder à la mise à jour du RCS. En particulier, il leur a été recommandé d'engager les procédures de radiation d'office dans les délais prévus par la loi, d'importantes discordances ayant été relevé entre le nombre de commerçants et de sociétés commerciales inscrites au RCS au regard des estimations de l'INSEE.

S'agissant de la mission de surveillance du RCS, impartie à la juridiction et au parquet, l'IGSJ a observé que les contrôles de la mise à jour régulière du RCS par les juges consulaires était rares, et même inexistantes par les parquets, et que l'intervention des juges était résiduelle. L'IGSJ n'a émis aucune recommandation préconisant au parquet d'exercer la plénitude de ses attributions comme elle l'a fait encore récemment pour des juges chargés de la surveillance du RCS.

Un tarif à appliquer strictement

Le tarif des greffes a été profondément modifié entre 2007 et 2009, pour faire suite au rapport conjoint IGSJ/IGF selon lequel il n'était « absolument pas respecté ».

Le greffe gère une mission de service public accomplie moyennant une rémunération élevée qui justifie des contreparties telles que, en particulier :

- la gratuité des copies certifiées conformes et des extraits du registre du commerce et des sociétés demandées par les autorités judiciaires et des mentions d'office prévues¹, notamment en matière de procédures collectives ;
- la gratuité pour les autorités judiciaires et le ministère de la justice d'un accès gratuit aux informations et actes délivrés par les greffes² ;
- la communication des procédures de sauvegarde, de redressement judiciaire et de liquidation judiciaire, des causes relatives à la responsabilité pécuniaire des dirigeants sociaux et des procédures de faillite personnelle ou relatives aux interdictions de gérer³.

L'IGSJ a pourtant récemment relevé qu'en guise de communication au ministère public des affaires en matière de sauvegarde, de procédures collectives et de sanctions, des greffes délivraient, au fur et à mesure du déroulement de la procédure, des copies de pièces de procédures accompagnées d'un avis qu'il facturait.

Cette pratique, conforme aux préconisations du CNGTC, est pourtant contraire aux dispositions d'ordre public de l'article 425 du CPC.

Par ailleurs, l'IGSJ a constaté le maintien d'autres pratiques irrégulières en matière d'application du tarif par certains greffes mettant en évidence :

- des tarifications indues ;
- des facturations ne correspondant pas à des prestations réellement effectuées ou justifiées par les pièces de la procédure ;
- une inapplication inadéquate du tarif ;
- l'exigence de la remise d'un état complet des inscriptions et privilèges lors de la déclaration de la cessation des paiements au-delà des prévisions légales ;
- une prise en charge irrégulière par le Trésor public, au titre des avances des frais de justice, du forfait de 200 dû par le liquidateur judiciaire au greffier à l'ouverture d'une procédure collective ;
- un défaut de diligence dans la restitution des soldes de provision.

¹ Décret n° 2007-812 du 10 mai 2007.

² Décret n° 2009/1661 du 28 décembre 2009.

³ Cf. article 425 du code de procédure civile.

SYNTHESE DES RAPPORTS DE MISSIONS DE CONTROLE DE FONCTIONNEMENT DES TRIBUNAUX DE COMMERCE

Il convient de souligner que le parquet n'exerce généralement aucun contrôle spontané de l'application du tarif par les greffes, même par sondages, l'IGSJ n'ayant constaté le contraire qu'à une seule reprise en 2011 sur l'échantillon des inspections de fonctionnement analysé. La surcharge des parquets est souvent avancée pour expliquer les carences observées qui relèvent d'avantage d'une absence de formation.

Les parquets ne participent pas activement aux inspections quadriennales, pourtant conduites sous leur autorité.

L'IGSJ s'étonne, par ailleurs, que ces contrôles ne mettent pas plus souvent en évidence des pratiques irrégulières relevées lors des inspections de fonctionnement et s'inscrivant dans la durée.

François FELTZ

**PREMIERS ELEMENTS DE SYNTHÈSE
SUR LA JURIDICTION SOCIALE**

Document établi par
Anne Caron-Deglise,
membre du groupe de travail

Afin de déterminer ce que sont les juridictions sociales, le groupe s'est interrogé sur leur périmètre exact et sur ce que recouvre exactement le qualificatif «social». Partant d'une étude de s différents rapports écrits depuis les années 1950, en particulier par P. Laroque et JM Bélorgey, mais aussi des travaux de nombreux universitaires dont A. Supiot, du Conseil d'Etat et de la Cour de cassation, il a ainsi pu parvenir au constat que 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 JM 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 sociales 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 JM Sauvé, puisqu'il régit toujours des relations entre les personnes privées (l'employeur et le salarié par exemple), mais 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 décloisonner 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.

Outre la compétence des deux ordres de juridiction (administrative et judiciaire), deux niveaux peuvent être identifiés : la juridiction prud'homale (du travail) et la juridiction protection sociale. La première fait l'objet d'une synthèse distincte.

Mme SEYN (intervention du 25 juin 2013) a rappelé que, quantitativement, les usagers de la sécurité sociale sont nombreux et peuvent utiliser le contentieux à partir de multiples entrées. Des améliorations ponctuelles ont été apportées au fonctionnement des juridictions traitant de ces contentieux mais aucune réflexion globale n'a véritablement été entreprise alors qu'elle devrait avoir lieu à partir de la question des usagers, qui sont en situation de demandeurs.

Dans la juridiction protection sociale : 2 ordres de juridictions administrative/judiciaire

Selon le RAPPORT BELORGEY (2004) : Les juridictions sociales spécialisées des deux ordres traitent chaque année environ 220 000 dossiers, 45 000 pour les juridictions de l'ordre administratif (contre 160 000 pour les juridictions administratives de droit commun), le reste étant traité par les juridictions de l'ordre administratif.

«Le poids de ce contentieux, l'importance de ses enjeux, à la fois humains et financiers, invitent à s'interroger sur les mesures qui, outre celles ayant trait à leur composition, permettraient d'accroître leur efficacité, d'asseoir leur indépendance, et leur crédit. Ces exigences que plusieurs rapports, antérieurs à celui présenté ci-après, ont déjà mises en évidence, préexistaient à la décentralisation. Mais la rétrocession aux collectivités locales de l'essentiel des responsabilités en matière d'aide et d'action sociale les a, de toute évidence, renforcées. C'est désormais au seul juge qu'il incombe d'assurer, en ce domaine, la régulation nécessaire pour garantir l'État de droit. Il ne peut se trouver empêché de le faire faute d'un statut et de moyens adéquats sans que tout un pan de la politique sociale s'en trouve disqualifié aux yeux de l'opinion et que la cohésion sociale en soit affectée.

Il est tout d'abord clair, à cet égard, que pour satisfaire, même à court terme, aux prescriptions de la Convention européenne des droits de l'homme, qui ne se réduisent pas à cela, et dont tout donne à penser qu'elles peuvent donner lieu à d'autres interrogations sur le plan contentieux que celles déjà rencontrées, on ne saurait se satisfaire de mesures qui ne porteraient que sur la composition des juridictions concernées et n'amélioreraient pas de façon significative leur mode de fonctionnement au sens large (autonomie des secrétariats ou greffes par rapport aux administrations ou autorités dont les décisions sont en examen, raccourcissement des délais de jugement, garantie d'une qualité minimale des décisions rendues)».

Ces observations de J.M. Belorgey sont également valables pour les juridictions de l'ordre judiciaire et force est de constater que la complexité des règles présidant à la répartition des compétences entre juridictions sociales spécialisées d'un même ordre, ou des deux ordres de juridictions, est un obstacle à une bonne lisibilité de la justice pour des justiciables fragiles.

ETAT DES LIEUX

Ordre judiciaire

Les juridictions sociales spécialisées de l'ordre judiciaire

Les juridictions sociales de l'ordre judiciaire connaissent du contentieux de la sécurité sociale. La sécurité sociale gère un budget estimé à 469 milliards d'euros et a en charge l'assurance maladie, les réparations, les prestations familiales, les retraites. Elle verse pour le compte de l'Etat diverses prestations, procède au recouvrement des cotisations pour elle-même ou pour les partenaires et pour Pôle emploi. Cette activité se fait sur la base de textes législatifs et réglementaires et du code de la sécurité sociale.

L'activité de ces juridictions est en progression, surtout pour : (2011)

- 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

PREMIERS ELEMENTS DE SYNTHESE SUR LA JURIDICTION SOCIALE

Le TASS est présidé par un magistrat du siège du tribunal de grande instance dans le ressort duquel il a son siège, ou par un magistrat honoraire, désigné pour trois ans par le premier président de la cour d'appel après avis de l'assemblée générale des magistrats du siège de la cour. Il comprend en outre deux assesseurs, l'un représentant les travailleurs salariés, l'autre les employeurs et les travailleurs indépendants. Ces assesseurs sont nommés pour trois ans par le premier président de la cour d'appel après avis du président du TASS concerné, sur une liste établie dans le ressort de chaque tribunal par les autorités de l'État compétentes en matière de sécurité sociale, sur proposition, selon les cas, des organisations représentatives des salariés, des employeurs, des travailleurs indépendants ou des régimes de protection sociale des non-salariés. Ils siègent par roulement.

Le secrétariat de ces juridictions, comme celui des TCI, est géré par la DRJSCS suite à la réforme des DRASS. Le nombre des agents est actuellement de 375 dans l'ensemble des TASS (dont 61% de droit privé).

Organisation :

Aux termes de l'article L. 142-2 du code de la sécurité sociale, le tribunal des affaires de sécurité sociale (TASS) « connaît en première instance des litiges relevant du contentieux général de la sécurité sociale », sauf ceux qui, par leur nature, relèvent d'un autre contentieux.

Procédure :

L'appel des décisions des TASS est porté devant la chambre sociale de la cour d'appel.

Le pourvoi en cassation est porté devant une chambre civile et non devant la chambre sociale.

Intervention de Mme SEYN (25 juin 2013) :

Mme SEYN fait observer que :

- aucune statistique ne renseigne la durée de traitement des procédures devant le TASS alors qu'un délai bref serait nécessaire dans ce type de procédure
- seulement environ 10% des décisions font l'objet d'un recours (2012 : 10.000 arrêts d'appel pour 90.000 jugements TASS) alors que le «vivier» de contentieux de sécurité sociale est plus large que celui des CPH puisqu'il concerne tous les régimes;
- les procédures ne correspondent pas à la structure du contentieux global dont la particularité est de concerner des publics très vulnérables, dont les affaires sont jugées par des non-professionnels, dans le cadre d'une procédure gratuite, simplifiée et orale, sans représentation obligatoire, et où l'office du juge est important.
- les dossiers sont préparés par la caisse de sécurité sociale, avec une utilisation parfois stratégique de la justice (Notions de «joueur récurrent» et de «joueur occasionnel») et une difficulté d'argumentation de l'utilisateur.
- les procédures non contentieuses sont à revisiter, les commissions de recours amiables ne pouvant pas être totalement impartiales et fonctionnant sur des règles créées à partir du contentieux administratif qui ne fonctionnent pas bien dans le cadre de procédures judiciaires;

Les tribunaux du contentieux de l'incapacité (TCI) et la Cour nationale de l'incapacité et de la tarification de l'assurance des accidents du travail (CNITAAT)

Organisation :

22 TCI pour le régime général et pour le régime agricole (art. R 143-3-1 code de la SS), 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).

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.

Chaque TCI a un secrétariat (art. R 143-35) qui 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 sociales agricoles 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).

1 CNITAAT implantée à la cour d'appel d'Amiens ;

Compétence :

Les tribunaux du contentieux de l'incapacité et la Cour nationale de l'incapacité et de la tarification de l'assurance des accidents du travail connaissent du contentieux technique de la sécurité sociale.

Ce contentieux technique se divise en 2 branches :

- le contentieux médical de l'invalidité et de l'incapacité permanente
- le contentieux technique de la tarification des accidents du travail

TCI

Ils statuent en 1^{er} ressort sur les contestations relatives à :

- l'état ou au degré d'invalidité, en cas d'accident ou de maladie hors accidents du travail et maladies professionnelles (art. L 143-1 code de la SS) ;
- l'état d'incapacité permanente de travail et, notamment, au taux de cette incapacité en cas d'accident du travail ou de maladie professionnelle (art. L 143-1 code de la SS) ;
- l'état d'incapacité de travail pour l'application des dispositions du Livre VII du code rural et de la pêche maritime autres que celles relevant du contentieux général de la sécurité sociale autres que celles relevant soit du contentieux général de la sécurité sociale (art. L 143-1 code de la SS);

PREMIERS ELEMENTS DE SYNTHESE SUR LA JURIDICTION SOCIALE

- décisions des caisses de retraite et de la santé au travail et des caisses de mutualité sociale agricole concernant, en matière d'accident de travail agricole et non agricole, soit la fixation des taux de cotisation, soit l'octroi de ristournes, soit l'imposition de cotisations supplémentaires, soit la détermination de la contribution de l'employeur prévue à l'article L 437-1 de code de la sécurité sociale (art. L 143-1 code de la SS) ;
- décisions de la commission des droits et de l'autonomie des personnes handicapées : la loi n° 2005-102 du 11 février 2005 sur les droits des handicapés a créé la commission droits et de l'autonomie des personnes handicapées (CDAPH) qui a remplacé les 2 anciennes commissions (COTOREP qui statuait sur l'attribution de l'AAH et CDES qui statuait à l'égard des enfants). Désormais, la CDAPH apprécie si l'état ou le taux d'incapacité de l'enfant, de l'adolescent ou de l'adulte justifie l'attribution de l'allocation spéciale, de son complément et de la carte d'invalidité.

A noter : la loi a organisé un partage de compétence entre l'ordre judiciaire et l'ordre administratif :

- TCI : compétent sur les recours des décisions relevant de l'article L 241-6 I, 1° du CASF à l'égard d'un enfant ou d'un adolescent handicapé, ainsi que de celles relevant de l'article 241-6 I, 2° et 3°
- Juridiction administrative : compétente sur les recours des décisions relevant de l'article L 241-6 I, 1° du CASF à l'égard d'une personne adulte handicapée, ainsi que de celles relevant du I, 4° de ce même article, c'est à dire les décisions relatives à l'orientation des adultes handicapés, à la reconnaissance de la qualité de travailleur handicapé au sens de l'article L 5213-1 du code du travail, sous réserve d'adaptation réglementaires.

(adultes: art. L 323-11 du code du travail et enfants : art. L 242-1 CASF).

L'activité du contentieux technique traité par les TCI concerne actuellement principalement :

- les contestations relatives au taux d'incapacité des victimes de maladies professionnelles. Le plus souvent, les contestations émanent des employeurs. En effet, le coût moyen de l'incapacité permanente au titre de la maladie professionnelle est de 373.000 euros et, pour une incapacité permanente inférieure, le coût moyen est de 91.000 euros.
- Les différends relatifs aux prestations pour les personnes handicapées. Les recours sont relatifs à l'évaluation des incapacités permanentes, le montant étant fixé par une équipe pluridisciplinaire qui évalue les besoins en fonction du taux d'incapacité permanente et des projets de vie. Ces prestations sont attribuées pour 2 ans, ce qui alimente le contentieux. Cependant, depuis la mise en place de la conciliation et de la médiation dans les MDPH, le délai de traitement s'est amélioré (cette étape consiste en réalité à expliquer les circuits et les décisions

CNITAAT

Cette cour unique siège à la cour d'appel d'Amiens. Elle statue en appel des jugements des TCI et est en outre le juge exclusif des contestations afférentes à la tarification des accidents du travail (art. L 143-4 code de la SS). Elle est ainsi compétente en premier et dernier ressort pour connaître des décisions des caisses régionales d'assurance maladie et des caisses de mutualité sociale agricole relatives, en matière d'accidents du travail agricoles et non-agricoles, à la fixation du taux de cotisation, à l'octroi de ristournes, l'imposition de cotisations supplémentaires et, le cas échéant, à la détermination de la contribution des employeurs à la réparation des accidents survenus.

PREMIERS ELEMENTS DE SYNTHESE SUR LA JURIDICTION SOCIALE

La Cour de cassation veille au respect de cette exclusivité de compétence. Ainsi, par exemple, a été jugé que relève du contentieux technique :

- l'appréciation de la réduction de la capacité de travail ou de gain de la personne concernée par rapport à celle qui était la sienne avant son affiliation (Cass. Soc. 12/06/1980)
- la demande de majoration d'une rente fondée sur la nécessité de l'assistance d'une tierce personne car elle tend à l'appréciation de l'état d'incapacité (Cass. Soc. 22/02/1962)
- le litige relatif à la date de consolidation des blessures consécutives à un accident du travail (Cass. Soc. 9/01/1974)
- la demande tendant, non à faire juger qu'un accident est imputable à la faute d'un tiers, mais simplement à contester le droit pour une caisse de mettre au compte de l'employeur, pour le calcul des cotisations relatives aux accidents du travail, les prestations afférentes à l'accident en cause (Cass. Soc. 4/10/1979)
- les contestations relatives à la prise d'effet du taux de cotisation (Cass. Soc. 18/01/1996)
- la demande de communication de rapports médicaux ayant conduit un organisme de SS à évaluer des taux d'IPP, dans la mesure où elle tend à prévenir l'éventuelle prise en compte, pour le calcul des cotisations relatives aux accidents du travail, des décisions d'attribution de rentes au bénéfice des salariés (Cass. Soc. 15/11.2001)

Inversement, la CNITAAT (comme d'ailleurs le TCI) ne saurait empiéter sur les compétences des juridictions du contentieux général et ce fractionnement conduit le justiciable à intenter des instances parallèles s'il ne veut pas être pris dans le piège de la forclusion compte tenu de la brièveté des délais de recours.

A noter également :

- compte tenu de l'incidence des jugements pris dans le cadre du contentieux général en terme de cotisations sur l'imputation des dépenses à l'employeur, ce dernier a intérêt, une fois le recours intenté devant la CNITAAT contre la notification du taux accident du travail, à solliciter un sursis à statuer (objectif : attendre la décision définitive relative, par exemple, à la reconnaissance d'un accident du travail ou d'une faute inexcusable).
- La reconnaissance du caractère professionnel d'un accident du travail relève du contentieux général.
- Tant qu'une décision de la CRAM relative à la tarification des risques d'accident du travail et de maladie professionnelle n'a pas été notifiée à l'employeur, l'appréciation du taux ayant servi de base au calcul des cotisations relève du contentieux général et donc du TASS (Dès la notification de majoration, l'employeur dispose d'un délai de 2 mois pour former un recours gracieux auprès de la caisse ou un recours contentieux auprès de la CNITAAT. En l'absence de recours, le taux de cotisation a un caractère définitif et l'URSSAF peut émettre les contraintes correspondantes sans même que le TASS puisse y faire échec en accueillant l'opposition de l'employeur.

Composition :

Les juridictions du contentieux technique ont été réformées, notamment dans leur composition, par la loi du 17 janvier 2002 « de modernisation sociale » et le décret du 3 juillet 2003 pris pour son application.

Auparavant, leur composition résultait de la loi du 18 janvier 1994. Mais, ses décrets d'application n'étant jamais intervenus, cette composition n'a jamais été mise en œuvre. Dans la pratique, la loi de 1994 a donc entraîné un changement de nom sans changement de composition. Avant la réforme intervenue en application de la loi de modernisation sociale, les TCI étaient donc présidés par les DRASS et comprenaient, outre les quatre assesseurs représentant, pour deux d'entre eux les salariés et pour les deux autres les employeurs : un médecin expert désigné par la DRASS, un médecin désigné par le requérant, un médecin désigné par la caisse de sécurité sociale concernée par le litige et un représentant du directeur régional du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle. La CNITAAT, elle, était composée :

- de magistrats administratifs ou judiciaires, en activité ou honoraires, désignés par arrêté conjoint du garde des Sceaux et des ministres intéressés ;
- de fonctionnaires de catégorie A, en activité ou honoraires, du ministère chargé de la sécurité sociale ou du ministère chargé de l'agriculture désignés selon la même procédure ;
- de représentants des salariés et des employeurs désignés sur une liste établie, selon les cas, soit par le ministre chargé de la sécurité sociale soit par le ministre chargé de l'agriculture, sur proposition des organisations professionnelles représentatives.

Ces compositions ont été jugées contraires aux stipulations de l'article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme par la Cour de cassation par des arrêts des 17 décembre 1998 et 9 mars 2000 pour les TCI (Cass. Soc., 17/12/1998 ; Cass. Soc. 9/03/2000, Cass. Ass. plén. 22/12/2000) et du 22 décembre 2000 pour la CNITAAT. La chambre sociale de la Cour de cassation a jugé que le TCI n'était pas un tribunal indépendant et impartial au sens de la Convention européenne parce qu'il était présidé par un représentant du directeur régional des affaires sanitaires et sociales, fonctionnaire soumis à une autorité hiérarchique qui avait, « du fait de ses fonctions administratives, des liens avec la caisse primaire, partie au litige » ; en outre, le président avait voix prépondérante en cas de partage et désignait le médecin-expert appartenant à la juridiction. L'assemblée plénière a adopté une position similaire pour la CNITAAT au motif qu'en l'espèce la formation de jugement comprenait un fonctionnaire honoraire d'administration centrale et que les fonctionnaires que la Cour comprenait, fonctionnaires de catégorie A, en activité ou honoraires, du ministère chargé de la sécurité sociale ou du ministère de l'agriculture, étaient nommés sans limitation de durée, de telle sorte qu'il pouvait être mis fin à tout moment et sans condition par les autorités de nomination, lesquelles comprenaient le ministre qui exerçait ou avait exercé le pouvoir hiérarchique sur eux.

La loi « de modernisation sociale » du 17 janvier 2002 a donc eu pour objet de mettre la composition de ces juridictions en conformité avec les exigences du principe d'impartialité. L'ordonnance n° 2005-656 du 8 juin 2005 a réduit de 4 à 2 le nombre des assesseurs devant les TCI.

Dorénavant, les TCI comprennent 3 membres :

- le président est un magistrat honoraire de l'ordre administratif ou de l'ordre judiciaire ou, à défaut, une personnalité qualifiée. Il est désigné pour une période de trois ans renouvelable par arrêté du garde des Sceaux à partir d'une liste de 4 noms dressée par le premier président de la cour d'appel du siège du TCI. Un président suppléant est désigné dans les mêmes conditions
- 1 assesseur représente les travailleurs salariés
- 1 assesseur représente les employeurs ou travailleurs indépendants.

PREMIERS ELEMENTS DE SYNTHESE SUR LA JURIDICTION SOCIALE

Les assesseurs (titulaires et remplaçants) sont désignés pour une période de 3 ans renouvelable par le premier président de la cour d'appel dans le ressort de laquelle le TCI a son siège sur des listes dressées, sur proposition des organisations professionnelles représentatives selon le cas par le chef du service régional de l'inspection du travail, de l'emploi et de la politique sociale agricole ou par le directeur régional de la cohésion sociale (art. L 143-2).

A noter : tous les membres du TCI (président et assesseurs) ont un véritable statut. Ainsi, pour la désignation des assesseurs (environ 2.500 en 2009), des conditions sont posées : nationalité française, + de 23 ans mais sans limite d'âge, remplir les conditions pour être juré, ne pas encourir de condamnation au titre du code de la SS (ces conditions s'appliquent au président quand il est nommé en tant que personnalité qualifiée). Il existe par ailleurs un régime d'incompatibilités (par exemple avec des fonctions de membres en activité de conseils d'administration de SS ou de MSA). Un système de récusation est prévu (art. L 143-8 code de la SS) ainsi que des procédures disciplinaires (art. L 144-2). Les assesseurs prêtent serment (art. L 144-1 al. 1) et sont indemnisés (art. L 143-2).

Les membres des TCI sont rémunérés à la vacation (qui correspond à 3h30 de temps d'audience). Une vacation de président est de 84 euros nets (100 euros bruts) et une vacation d'assesseur est de 76 euros nets. Ces vacations ont payées sur le budget des affaires sociales. Une enquête est en cours car les demandes de vacations sont en augmentation.

Les assesseurs sont formés par les organisations qui les ont présentés. S'ils font observer que des initiatives sont prises par les directions régionales de la SS et par l'association nationale des assesseurs de TASS et du contentieux technique, tous disent que la formation demeure lacunaire et insuffisante.

Le secrétariat des TCI est assuré par un agent des DRJSCS, soit actuellement 300 agents (dont 80% de droit privé – Mme Tailleur, module du 14/05/2013).

La prise en charge du fonctionnement des TCI est assurée par la sécurité sociale (hors les vacations des magistrats financées par le ministère des affaires sociales). Ce financement s'élève à 7 millions d'euros pour les TCI.

La CNITAAT :

La Cour nationale de l'incapacité et de la tarification de l'assurance des accidents du travail est composée :

- d'un président, magistrat du siège de la cour d'appel d'Amiens, ville dans laquelle cette juridiction a son siège, désigné pour trois ans ;
- de présidents de section, magistrats du siège de cette même cour d'appel désignés pour trois ans par son premier président avec leur consentement et après avis de l'assemblée des magistrats du siège du ressort ;
- d'assesseurs représentant les salariés et les employeurs nommés par arrêté par le garde des Sceaux sur une liste dressée par le premier président de la Cour de cassation sur proposition des organisations professionnelles représentatives.

La Cour se divise en sections, composées chacune d'un président et de deux assesseurs.

Le secrétariat est assuré par 75 agents de droit privé essentiellement. La prise en charge du coût de fonctionnement financé par la sécurité sociale est de 22 millions d'euros pour la CNITAAT.

La composition des juridictions sociales spécialisées est, ainsi, marquée par l'échevinage, sous différentes formes. Certaines juridictions, notamment au sein de l'ordre judiciaire, présentent un caractère paritaire. D'autres assurent la représentation des différents intérêts en présence, sans que cette représentation soit pour autant paritaire, telles que les juridictions du tarif ou les commissions départementales des travailleurs handicapés. Enfin, la composition des juridictions du tarif et, plus encore, des commissions départementales d'aide sociale, reflète la représentation de différentes catégories d'organismes payeurs.

Cette situation reflète plusieurs impératifs liés à la vocation initiale de ces juridictions:

- la présence de « spécialistes » nécessaire pour faire face à la technicité de nombreux dossiers ;
- l'évolution progressive du contentieux a conduit à substituer des juridictions à des commissions administratives, ce qui a conduit à la mise en place de juridictions « de proximité », avec un champ de compétence territoriale réduit. Le nombre de ces juridictions, parfois conjugué à l'importance quantitative du contentieux, ne permettait pas de les composer uniquement de magistrats professionnels ;
- la représentation des différentes catégories d'acteurs, usagers et payeurs notamment, répondait à la volonté de promouvoir une lecture du droit conciliant des intérêts divergents.

Ces préoccupations sont aujourd'hui confrontées aux exigences du principe d'impartialité.

Ordre administratif :

Les juridictions sociales spécialisées de l'ordre administratif

Au sein de l'ordre juridictionnel administratif, le contentieux social est réparti entre juridictions de droit commun et juridictions spécialisées. À ce titre, les tribunaux administratifs connaissent en premier ressort de requêtes concernant certaines prestations sociales : allocation personnalisée au logement, prestations d'aide sociale à l'enfance

S'agissant plus particulièrement des juridictions sociales spécialisées de l'ordre administratif, elles peuvent être schématiquement réparties en trois groupes :

- les juridictions de l'aide sociale : les commissions départementales d'aide sociale et la commission centrale d'aide sociale ;
- les juridictions du tarif : tribunaux interrégionaux de la tarification sanitaire et sociale et Cour nationale de la tarification sanitaire et sociale ;
- les commissions départementales des droits et de l'autonomie des personnes handicapées (CDAPH).

Les commissions départementales d'aide sociale et la commission centrale d'aide sociale

Compétence :

Les compétences des commissions départementales d'aide sociale (CDAS) résultent, d'une part, d'une disposition générale (art. L. 134-1 du code de l'action sociale et des familles) et de plusieurs dispositions particulières qui s'y sont ajoutées au fil du temps.

En vertu de l'article L. 134-1 du code de l'action sociale et des familles, les CDAS sont compétentes pour connaître des litiges concernant les décisions relatives aux prestations d'aide sociale, à l'exception des prestations d'aide sociale à l'enfance.

À cette disposition générale se sont progressivement ajoutées des dispositions particulières qui ont, à l'occasion de la création de nouvelles prestations, élargi les compétences :

Par exemple :

- litiges concernant les prestations relatives à la dépendance des personnes âgées. À ce titre, l'article L. 232-20 du code de l'action sociale et des familles prévoit que les recours relatifs aux décisions prises en matière d'allocation personnalisée d'autonomie (APA) sont portés devant les CDAS. Tel était déjà le cas pour la prestation spécifique dépendance (PSD) ;
- recours dirigés contre les décisions relatives à l'attribution de la protection complémentaire en matière de santé dans le cadre de la couverture maladie universelle (CMU) (art. L. 861-5 du code de la sécurité sociale).

Dans les mêmes matières, les CDAS sont également compétentes pour connaître des litiges relatifs au recouvrement des sommes demandées à des particuliers en raison des dépenses exposées par une collectivité publique ou aux recouvrements d'indus.

En revanche, les juridictions de l'aide sociale ne sont pas, en règle générale, compétentes pour connaître des litiges relatifs aux prestations ne figurant pas dans le code de l'action sociale et des familles, notamment aux prestations d'aide aux chômeurs.

Les CDAS connaissent ainsi de décisions prises par plusieurs autorités administratives différentes et notamment :

- le président du conseil général (PSD puis APA, allocation compensatrice aux personnes handicapées) ;
- la commission d'admission à l'aide sociale (décisions relevant de l'aide sociale départementale et de l'aide sociale de l'État énumérées aux articles L. 121-1 et L. 121-7 du code de l'action sociale et des familles).

La commission centrale d'aide sociale (CCAS) est compétente pour connaître des appels dirigés contre les décisions prises, en premier ressort, par les CDAS. Elle était jusqu'il y a peu compétente pour connaître, en premier et dernier ressort, de deux types de décisions :

- les décisions concernant l'aide sociale aux familles dont les soutiens effectuent leur service national (article L. 212-1 du code de l'action sociale et des familles), décisions qui n'ont plus lieu d'être ;
- les décisions concernant la détermination du domicile de secours (article L. 122-2 à L. 122-4 du code de l'action sociale et des familles) – il n'est pas sûr que la constatation d'un défaut de domicile fixe (article L. 111-3) et les conséquences à en tirer relèvent toujours aujourd'hui du même régime, le nouveau code a, à ce sujet, introduit au moins une ambiguïté.

Les commissions départementales des droits et de l'autonomie des personnes handicapées (CDAPH)

Compétence :

La CDAPH, qui siège dans les MDPH et est composée pour un tiers de ses membres de représentants des personnes handicapées et de leurs familles, prend les décisions relatives à l'ensemble des droits de la personne handicapée. Son champ d'intervention est très large et elle est notamment compétente pour :

- se prononcer sur l'orientation de la personne handicapée et les mesures propres à assurer son insertion professionnelle et sociale ; lorsqu'un hébergement en établissement est envisagé, la commission désigne les structures en mesure d'accueillir la personne handicapée. Elle doit, dans tous ces cas, proposer à l'intéressé (ou à son représentant légal) un choix entre plusieurs solutions adaptées ;
- désigner les établissements ou les services concourant à la rééducation, au reclassement, à l'accueil de l'adulte handicapé ;
- apprécier le taux d'incapacité de la personne handicapée, les besoins de compensation et la capacité de travail. De ces éléments va découler l'attribution de certaines prestations ou droits : la commission se prononcera donc sur l'attribution de l'allocation aux adultes handicapés (AAH) et du complément de ressources, de la prestation de compensation du handicap (PCH), de la carte d'invalidité, de la carte de priorité pour personne handicapée, de l'allocation d'éducation de l'enfant handicapé (AEEH), etc.
- reconnaître la qualité de travailleur handicapé aux personnes répondant aux conditions définies par l'article L 5213-2 du code du travail, ce qui permet d'être orienté vers des entreprises adaptées (EA).
- statuer sur l'accompagnement des personnes handicapées âgées de plus de 60 ans, hébergées dans les structures pour personnes handicapées adultes.

Les demandes sont déposées devant les Maisons Départementales des Personnes Handicapées (MDPH) et les décisions sont prises par la CDAPH. Les recours contre des décisions peuvent être effectués selon 3 procédures : recours gracieux, procédure de conciliation ou recours contentieux devant les juridictions civiles ou administratives selon la demande.

Principales difficultés rencontrées dans le contentieux des juridictions sociales :

Les difficultés liées à l'application de l'article 6 § 1 de la Convention européenne des droits de l'homme. Cette disposition a conduit à une véritable reformulation des exigences liées au principe d'impartialité. Celle-ci a entraîné une remise en cause, à des degrés certes divers, de la composition de l'ensemble des juridictions sociales.

Au sein de l'ordre judiciaire, cette remise en cause a conduit, comme cela a été exposé plus haut, à une réforme de la composition des juridictions du contentieux technique de la sécurité sociale. Cette réforme a écarté des formations de jugement les fonctionnaires et les médecins. Les problèmes posés au regard du principe d'impartialité semblent donc avoir été résolus.

Au sein de l'ordre administratif, en revanche, la jurisprudence du Conseil d'État souligne des difficultés qui n'ont pas encore été réglées.

Les difficultés au regard des attentes des justiciables

Si des jurisprudences récentes de la Cour européenne des droits de l'homme et du Conseil d'État ont souligné l'acuité de la problématique liée à la confrontation entre la composition des juridictions sociales et le respect du principe d'impartialité, celle-ci n'épuise pas, loin de là, ni la question de la garantie des droits des justiciables devant ces juridictions, ni, plus généralement, celle d'une bonne administration de la justice. À tous les stades de la procédure, de l'introduction du recours à l'exécution du jugement, les garanties offertes aux justiciables paraissent en effet perfectibles. Et l'application de l'article 6 § 1 pourrait soulever de nouvelles difficultés, au-delà de la composition des juridictions, notamment en ce qui concerne l'instruction des requêtes ou le rôle du greffe.

Les règles procédurales sont encore trop souvent floues et incohérentes. Elles doivent impérativement être révisées et simplifiées, en commençant par la question des commissions de recours amiables des TASS qui sont actuellement un préalable obligatoire à toute procédure contentieuse et qui sont très fortement contestées en particulier en raison de leur composition (la CRA doit être saisie dans un délai de 2 mois à compter de notification de la décision contestée et la CRA statue sur les documents dont elle dispose, l'appelant n'étant pas convoqué. L'absence de réponse de la CRA pendant 1 mois est considérée comme un rejet du recours amiable).

L'écartèlement des compétences

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.

Ainsi, les litiges concernant des prestations tout à fait comparables quant à leurs modalités d'attribution peuvent-ils être confiés à des juridictions différentes. 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 ou du contentieux général de la sécurité sociale. 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.

Cet « écartèlement » du contentieux est encore plus manifeste lorsque les décisions d'un même organisme sont soumises à des juges différents, alors que certains juges connaissent de décisions prises par des autorités diverses. L'activité des caisses d'allocations familiales est ainsi soumise au TASS pour les prestations de sécurité sociale et l'AAH, au tribunal administratif pour l'APL, et parfois à la commission départementale d'aide sociale. À l'inverse, les CDAS connaissent aussi bien de décisions prises par le président du conseil général, ou la commission d'admission à l'aide sociale.

Par ailleurs, plusieurs juges peuvent intervenir sur des questions connexes dans le cadre d'un même contentieux. Comme le relevait l'inspection générale des affaires sociales dans un rapport de janvier 2001, « 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 » (plus exactement, liée : le juge civil ne fixe, s'il ne commet pas d'erreur, que des contributions individuelles, mais leur somme correspond bien à la capacité contributive que le juge administratif est appelé à évaluer pour trancher sur le principe et sur le montant de la prise en charge par l'aide sociale).

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-même 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. Enfin, 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, tandis que la poursuite des fautes intentionnelles revient aux juridictions judiciaires de droit commun.

Certaines catégories de justiciables, telles les personnes handicapées sont confrontées à une complexité maximale.

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 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.

Les règles de procédure ne sont pas toujours précisées par les textes et demeurent faiblement harmonisées

Une fois déterminée la ou les juridictions compétentes pour connaître du litige qui le concerne, le justiciable est confronté à la mise en œuvre des procédures qui vont aboutir à l'intervention du jugement. Deux types de problèmes se posent à ce stade. D'une part, les procédures sont, dans l'ensemble, peu codifiées par les textes et certains de leurs aspects n'offrent que des garanties imparfaites aux justiciables. D'autre part, la multiplicité des juridictions compétentes en matière sociale a pour conséquence un défaut d'harmonisation des procédures.

PISTES DE REFORME

Fusion TCI/TASS

La DSJ a souligné lors de son audition (14/05/2013) que les diverses tentatives de réforme n'avaient pas abouti notamment parce que la fusion des TASS avait été jugée incompatible avec le respect de la notion de proximité de la juridiction par rapport au justiciable et parce que se posait la question du transfert des secrétariats.

Elle rappelle que :

- 10% des TASS ne prononcent pas plus de 200 décisions/an et que 20% d'entre eux en prononcent moins de 3/an
- des sections agricoles ont été supprimées et que 22 URSSAF le seront prochainement

Elle pose les questions suivantes :

- quid des handicaps dont le contentieux ne relève pas de la sécurité sociale (même si les associations ne souhaitent pas d'évolution, quelle est la logique de les confier aux partenaires sociaux ?)
- quid de la professionnalisation des magistrats, et en particulier du président se pose, tout comme celle de la présence de personnalités qualifiées (dans l'affirmative, dans quels contentieux ?)
- quid de la révision de la carte judiciaire des TASS en fonction de critères raisonnables d'activité ? La suppression de 46 à 50 TASS avait été envisagée, soit 150 agents concernés (3 par TASS).
- absence de lisibilité sur l'activité de ces juridictions (non prises en compte dans l'analyse de la performance), tant sur le plan de son activité, que des fonctions des magistrats et des agents, de leur corps, des procédures et des logiciels utilisés.
- absence de visibilité sur les budgets
- sur le plan informatique, les TASS n'ont pas d'application nationale mais 4 ou 5 applications en accès local. Les TCI vont se voir proposer une application nationale mais qui n'aura pas de visibilité d'un TCI à l'autre et ne permettra pas d'accès unique.

En cas de transfert des juridictions sociales de droit privé, la DSJ fait observer que la sous-direction des greffes méconnaît les personnels concernés (environ 200 personnes) et en particulier les catégories auxquelles ils appartiennent (A, B ou C). Par ailleurs, une directive européenne prévoit 3 options en cas de transfert des agents :

- pour les agents de droit public, maintien des clauses antérieures
- pour les agents de droit privé, maintien du statut de droit privé
- absence de licenciement. Ainsi, en cas de suppression des sections agricoles, les agents concernés sont réintégrés dans leur caisse d'assurance maladie d'origine. Les 75 agents de droit privé de la CNITAAT devraient éventuellement réintégrer leur caisse locale à Amiens, ce qui risqué d'être une difficulté majeure pour cette caisse qui pourrait ne pas être en capacité de réintégrer ces personnels.

La question de la formation des agents est également posée, l'ENG ne semblant pas en capacité de la prendre en charge.

La DACS indique qu'elle a été associée aux divers travaux réalisés depuis plusieurs années et qu'elle a notamment pu constater, lors de déplacements, que la procédure spécifique n'intervient qu'à titre marginal devant ces juridictions par rapport à la procédure civile (42 articles devant le TASS et 31 devant le TCI).

Elle souligne que :

- Le périmètre d'intervention du juge dans ces matières doit être réinterrogé et particulier quand il intervient dans un contentieux médical.
- La question de la création d'un ordre juridictionnel social peut se poser, comme celle du transfert de certaines compétences aux tribunaux administratifs (ex : CMU complémentaire, aide médicale d'Etat, accès à la complémentaire santé, aide au logement et autres prestations)
- l'évolution du recours administratif préalable obligatoire (RAPO) est aussi posée, pour éviter l'engorgement des tribunaux administratifs

Elle ajoute que la question de la création d'une juridiction du contentieux social, avec unification de toutes les procédures relatives aux prestations de l'Etat et transfert aux tribunaux administratifs pour les rendre plus lisibles pour le justiciable peut apparaître cohérente. Elle se heurte à l'opposition du Conseil d'Etat.

Elle rappelle que plusieurs dispositions ont été impulsées par la DACS pour apporter des améliorations :

- la procédure d'injonction de payer devant les TASS pour la récupération de l'indû (les caisses ont désormais le choix entre la contrainte et l'IP)
- l'introduction de la faute inexcusable de l'employeur

La CNAMTS

Elle rappelle qu'elle est l'employeur juridique des personnels qui sont mis à disposition. Ceux-ci sont annuellement évalués par les directeurs des caisses (en co-évaluation), qui gèrent la paie et les questions disciplinaires.

Elle indique que, pour les caisses, le sujet du remboursement de la rémunération des personnels est un sujet mineur puisque ne sont concernés que 400 agents sur 70.000 salariés. Ces 400 agents correspondent à 2 types de personnels : ceux qui sont recrutés directement par les TASS et ceux qui ont commencé en CPAM avant d'être mis à disposition des TASS. Ces derniers sont en déshérence car leurs perspectives d'évolution sont moindres que dans les caisses et ils ont une formation insuffisante.

M. J. HEDERRER (Cour de cassation)

Doyen de la section sécurité sociale de la 2ème chambre civile, Cette section est composée de 12 magistrats du siège (1/18ème des effectifs de la Cour de cassation).

Il souligne que la Cour de cassation n'est jamais saisie directement de recours contre des décisions des TCI, alors qu'elle l'est de recours de décisions des TASS. Globalement, les TCI semblent bien fonctionner. En revanche, certaines chambres sociales sont considérées comme peu performantes notamment au regard de la qualité de la motivation (y compris dans des grandes cours excepté Paris). La CNITAAT fonctionne plutôt bien mais éprouve les limites d'une juridiction nationale unique, dont la procédure est rigide. Il soutient que la mise en état serait mieux gérée en cour d'appel.

Plusieurs difficultés ont été repérées :

- plusieurs juridictions peuvent être saisies en parallèle pour une même affaire.
- oralité de la procédure et décisions de la CNITAAT : cette juridiction a été sanctionnée par la Cour de cassation pour avoir statué, avant 2010, comme en procédure écrite face à des demandeurs défailants à l'audience et ne soutenant pas leur recours. Depuis la circulaire du 24 janvier 2011, l'article 446-1 du code de procédure civile a modifié la procédure devant la CNITAAT (2 phases dont 1 phase d'instruction préalable qui s'apparente à une mise en état comme celle de la chambre sociale de la cour d'appel mais qui ne permet pas de modifier les demandes oralement si les parties se présentent à l'audience).
- L'aide sociale relève de la solidarité nationale et son contentieux est divisé entre contentieux administrative (ex : contrôle technique des praticiens) et contentieux judiciaire (CDAS au niveau départemental et CCAS en appel).

Suggestions :

Le rapport annuel 2010 de la Cour de cassation préconisait une fusion totale TCI/TASS et une fusion partielle CNITAAT/chambres sociales des cours d'appel, sauf pour la tarification (contestation devant le TCI). Depuis, la Cour de cassation se montre favorable à l'ouverture d'un appel pour toutes les procédures devant les chambres sociales de la cour d'appel (en envisageant des regroupements de chambres de type JRS). Une fusion TCI/TASS ne poserait pas de réelles difficultés car ces juridictions ont le même type d'approche. Elle serait bénéfique pour le justiciable en ce qu'elle éviterait la multiplication des procédures pour une même affaire et améliorerait ainsi les délais de traitement.

Il est souhaitable que les présidents puissent avoir une vision globale des situations et que les magistrats soient des magistrats de plein exercice (et non des magistrats honoraires) car le contentieux devient très complexe.

Il est favorable à l'échevinage magistrat professionnel/citoyens formés (social, civil, pénal) et à la collégialité, qui offrirait de véritables garanties tout comme le droit d'appel. L'échevinage oblige en effet le président à donner des explications. C'est le gage à l'audience d'une justice claire, plus compréhensible et donc moins technocratique. Un échevinage total, y compris en cour d'appel et à la Cour de cassation, donnerait une véritable transparence et serait enrichissant en terme de qualité. Mais cela représenterait un coût financier.

Le contentieux de l'aide sociale pourrait être regroupé dans les TASS/TCI fusionnés.

Des actions de groupe pourraient être envisagées dans des contentieux répétitifs.

Mme BOUSCAN et M. HAMON (Présidente de chambre et président de section – CNITAAT)

Les TCI

Le regard de la CNITAAT sur la qualité des décisions des TCI, dont les taux d'appel sont très différents, est assez critique. Il est relevé que les TCI examinent très souvent les affaires en l'absence du requérant.

La formation des présidents est indispensable, la CNITAAT n'ayant pas elle-même les moyens de l'assurer.

Plusieurs difficultés ont été repérées :

- plusieurs juridictions peuvent être saisies en parallèle pour une même affaire.
- oralité de la procédure et décisions de la CNITAAT : cette juridiction a été sanctionnée par la Cour de cassation pour avoir statué, avant 2010, comme en procédure écrite face à des demandeurs défailants à l'audience et ne soutenant pas leur recours. Depuis la circulaire du 24 janvier 2011, l'article 446-1 du code de procédure civile a modifié la procédure devant la CNITAAT (2 phases dont 1 phase d'instruction préalable qui s'apparente à une mise en état comme celle de la chambre sociale de la cour d'appel mais qui ne permet pas de modifier les demandes oralement si les parties se présentent à l'audience).
- L'aide sociale relève de la solidarité nationale et son contentieux est divisé entre contentieux administrative (ex : contrôle technique des praticiens) et contentieux judiciaire (CDAS au niveau départemental et CCAS en appel).

Suggestions :

Le rapport annuel 2010 de la Cour de cassation préconisait une fusion totale TCI/TASS et une fusion partielle CNITAAT/chambres sociales des cours d'appel, sauf pour la tarification (contestation devant le TCI). Depuis, la Cour de cassation se montre favorable à l'ouverture d'un appel pour toutes les procédures devant les chambres sociales de la cour d'appel (en envisageant des regroupements de chambres de type JRS). Une fusion TCI/TASS ne poserait pas de réelles difficultés car ces juridictions ont le même type d'approche. Elle serait bénéfique pour le justiciable en ce qu'elle éviterait la multiplication des procédures pour une même affaire et améliorerait ainsi les délais de traitement.

Il est souhaitable que les présidents puissent avoir une vision globale des situations et que les magistrats soient des magistrats de plein exercice (et non des magistrats honoraires) car le contentieux devient très complexe.

Il est favorable à l'échevinage magistrat professionnel/citoyens formés (social, civil, pénal) et à la collégialité, qui offrirait de véritables garanties tout comme le droit d'appel. L'échevinage oblige en effet le président à donner des explications. C'est le gage à l'audience d'une justice claire, plus compréhensible et donc moins technocratique. Un échevinage total, y compris en cour d'appel et à la Cour de cassation, donnerait une véritable transparence et serait enrichissant en terme de qualité. Mais cela représenterait un coût financier.

Le contentieux de l'aide sociale pourrait être regroupé dans les TASS/TCI fusionnés.

Des actions de groupe pourraient être envisagées dans des contentieux répétitifs.

Mme BOUSCAN et M. HAMON (Présidente de chambre et président de section – CNITAAT)

Les TCI

Le regard de la CNITAAT sur la qualité des décisions des TCI, dont les taux d'appel sont très différents, est assez critique. Il est relevé que les TCI examinent très souvent les affaires en l'absence du requérant.

La formation des présidents est indispensable, la CNITAAT n'ayant pas elle-même les moyens de l'assurer.

La CNITAAT

Les intervenants soulignent l'importance du travail d'équipe dans cette juridiction, et au sein des sections, l'expérience de l'échevinage étant très riche.

Les stocks sont en augmentation en raison en partie, depuis 2003, de l'ouverture plus large des recours sur les taux d'incapacité. La simplicité et le faible coût des modes de saisine (LRAR) y contribuent également.

M. MAROT (président de la conférence des présidents de TCI)

Formation :

Aucune formation particulière. Les magistrats sont honoraires et proviennent souvent des ordres administrative, judiciaire ou financier.

La formation des présidents n'est pas organisée spécifiquement.

Il existe une conférence des présidents qui permet des échanges de pratiques et chaque président de TCI est destinataire des décisions d'appel.

Organisation :

La compétence territoriale régionale (région administrative et non judiciaire) n'est pas jugée satisfaisante car peu lisible pour le justiciable.

Il est indiqué que les audiences foraines se tiennent de moins en moins en raison des restrictions de moyens budgétaires et humains alors qu'elles sont très importantes. Quand elles se tiennent, elles se déroulent en principe au chef-lieu du département dans des locaux dans lesquels un examen médical est possible. Le médecin est choisi dans la ville où se tient l'audience foraine.

De manière générale, les locaux sont loués à l'année. Les dossiers sont regroupés en une journée d'audience (10 à 12 dossiers/demi-journée) soit 2 audiences/mois. Pour les dossiers relevant du régime agricole : 1 audience/an.

Les vacations des présidents et la formation sont financées sur le budget de l'Etat alors que celles des médecins, les frais de fonctionnement sont financées principalement par le budget de la sécurité sociale (et l'Etat pour une petite part).

Il est relevé que 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. Les intervenants estiment que le risque de partialité des agents de la CPAM est minime car la rédaction de la décision se fait sur la base de trames préexistantes dans lesquelles les motivations sont insérées par le président. L'agent ne les complète qu'avec les données médicales qui sont enregistrées sur magnétophone.

Les intervenants ont estimé qu'une réflexion devait être engagée sur un possible regroupement TCI/TASS et le cas échéant TA mais en ayant présent à l'esprit que tous les présidents actuels de TCI sont des volontaires, dont la carrière est terminée et dont le seul souhait est de rendre service à l'ensemble de la population. La réflexion doit également porter sur un guichet unique, dans l'intérêt du requérant.

Les médecins :

Un médecin est présent à l'audience. Il est sélectionné sur la liste des médecins de la cour d'appel en fonction de type des affaires. Si aucun des inscrits n'est disponible, ou si la liste est insuffisante, il est fait appel à un médecin non inscrit qui prête serment. Ce médecin est consultant, tous les dossiers ayant déjà été vus par un médecin de la CPAM.

Une distinction est faite entre le régime général, le régime handicap et celui du handicap enfant. Il est fait appel à un médecin spécifique pour chaque type de régime.

L'avis du médecin présent à l'audience est suivi dans 70% des cas. Si le médecin traitant assiste le demandeur, il est pris en compte dans environ 50% des cas (mais il est rare que les médecins se contredisent).

Le médecin de la caisse n'est pas présent, sauf dans de rares cas.

Délais de procédure :

Les renvois sont rares, sauf quand le requérant est absent ou quand un avocat s'est constitué au dernier moment (1 seul renvoi).

Le délai entre le dépôt de la requête et la tenue de l'audience est de 3 à 4 mois (à partir du moment où le dossier est complet).

Les décisions sont mises en délibéré ou rendues immédiatement.

Très peu d'appels sont enregistrés (5 à 10%) et l'existence d'une seule cour d'appel (la CNITAAT) permet l'unification de la jurisprudence.

M. GOUTTE (président de l'association nationale des membres des TASS et des contentieux techniques - ANTASS)

Il rappelle qu'aucune statistique fiable n'existe sur le nombre exact des assesseurs. Les derniers chiffres datent de 2007 et les estiment à 3.651.

Conditions d'exercice de la fonction d'assesseur/fonction de conseiller prud'homal :

Cette exclusion insérée dans le code de la sécurité sociale pour les assesseurs ne concerne pas les présidents. Elle n'est par ailleurs pas toujours respectée, notamment à l'égard des assesseurs déjà en fonction lors de la modification des textes.

Formation :

Aucune formation spécifique n'est prévue alors qu'elle devrait être obligatoire et assurée par l'Etat (ENM). L'ANTASS organise des stages et se déplace dans les cours d'appel. Elle fait observer qu'elle ne bénéficie plus d'aucune subvention du Ministère de la Justice depuis 2 ans.



PREMIERS ELEMENTS DE SYNTHESE SUR LA JURIDICTION SOCIALE

La question de la formation des suppléants est posée dans la mesure où ils ne siègent quasiment jamais. L'expérience et la pratique étant indispensables, l'ANTASS s'interroge sur la pertinence d'instaurer des "suivants de liste" au lieu des suppléants, ce qui serait plus utile au fonctionnement des juridictions.

Le retour sur les efforts de formation serait selon elle plus efficace si le mandat des assesseurs était augmenté de 3 à 5 ans.

L'ANTASS ajoute que si certains présidents de TASS estiment qu'il serait préférable de siéger à juge unique en raison de la faible plus-value des assesseurs, l'association estime quant à elle que la présence de ces derniers se justifie pour apporter un témoignage de la vie, notamment en tant qu'employeur ou salarié qui connaissent les causes du litige et ont l'expérience du terrain.

Organisation :

Aucune difficulté particulière n'est relevée selon que le personnel de secrétariat relève de la justice (titulaires) ou de la CPAM (non-titulaires).

Une implantation régionale des TASS est jugée non pertinente en raison de ses conséquences sur les frais de déplacement, actuellement pris en charge par le budget de fonctionnement (ex : dans le Nord 4 TASS). En revanche, l'ANTASS reconnaît qu'il peut être nécessaire de revoir l'implantation des TASS de faible activité.

Une éventuelle suppression des TASS agricoles est admise techniquement car nombre d'assesseurs n'y siègent pas en raison de la faiblesse du contentieux mais ce régime est historiquement particulier.

Délais de procédure :

La question récurrente de la gestion des renvois est posée car elle concerne entre le tiers et la moitié du stock des dossiers fixés à l'audience.

Elle est due, selon l'ANTASS, à l'absence de mise en état et à l'attente de la décision de la commission de recours amiable.

L'UNAPEI

Cette association nationale souligne que, dans ce domaine, 3 problèmes d'accès à la justice se posent :

- le contentieux devant les TCI
- les juridictions spécialisées de l'aide sociale
- les contentieux spécifiques en matière de scolarisation

Le contentieux devant les TCI

Il est rappelé que le public des familles de personnes handicapées est un public réticent à agir en justice car il se sent perdu et incompris, d'où le faible contentieux devant le TCI. En outre, l'UNAPEI considère que les délais sont trop longs et la terminologie utilisée peu compréhensible.

Taux de recours devant le TCI et la CNITAAT à l'encontre des décisions de la CDAPH (dont le nombre de décisions est important) : 2,5%

La composition des TCI interroge car, outre les magistrats honoraires, les assesseurs sont employeurs salariés ce qui est atypique au regard de la population concernée. L'UNAPEI estime que l'évaluation du handicap devrait être réalisée par une équipe pluridisciplinaire et non par un seul médecin. Elle demande davantage de magistrats, un échevinage pluridisciplinaire et des formations garanties. Elle est opposée à la représentation obligatoire.

Les contentieux liés à l'AAH et l'ACTP sont jugés dans des délais moyens d'1 an ce qui est beaucoup trop long pour des personnes qui n'ont que ce revenu. Il en est de même pour les admissions en établissement.

MDPH : structures gérées par les conseils généraux, qui nomment les directeurs, de manière très inégale. Les délais de traitement des dossiers sont assez longs et la plupart des décisions sont des décisions de rejet en raison de l'expiration du délai de réponse de 4 mois (au bout de ce délai, la décision de rejet est implicite).

L'UNAPEI souligne que des échanges entre MDPH et TCI seraient pertinents, par exemple par des interventions croisées dans les structures.

L'UNAPEI est favorable à une fusion des juridictions sociales mais souligne que le regroupement dans une juridiction administrative ne serait pas très pertinent en raison de son manqué de proximité avec les justiciables, particulièrement fragiles dans ces domaines (revenus très faible et possibilités de déplacement réduites). Elle estime que l'accès doit être facile et la procédure moins formaliste, le bon niveau d'implantation géographique étant le niveau départemental (à quelques exceptions près, dont l'Île de France).

Les juridictions spécialisées de l'aide sociale

Ces juridictions, et en particulier les CDAS et 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.

Le basculement vers les juridictions administratives n'est pas pertinent puisque cela impliquerait que les recours soient examinés au Conseil d'Etat.

Les contentieux spécifiques en matière de scolarisation

Les problèmes liés à la scolarisation, tels l'orientation ou l'attribution d'une aide à la vie scolaire, sont très sensibles. Or, les délais de décision sont parfois très longs et déraisonnables (6 ans dans certains cas)

FNATH

La FNATH rappelle que, depuis la réforme de la carte judiciaire et la mise en place du droit de timbre, les publics particulièrement fragiles des juridictions sociales judiciaires sont plus éloignées encore de la possibilité de faire valoir leurs droits.

Constats :

- les juridictions sociales n'ont pas les moyens de fonctionner
- l'hétérogénéité des décisions rendues sur la prise en compte du coefficient professionnel par les CPAM et les différentes juridictions présente un écart incompréhensible
- la complexité et l'organisation des contentieux provoquent des délais d'attente excessifs, notamment devant la CNITAAT (de 3 à 5 ans)
- la formation des magistrats des TASS sur la santé et les accidents au travail est insuffisante
- les commissions de recours amiable (CRA) fonctionnent de manière très hétérogène et n'assurent pas leur rôle dans la phase précontentieuse. Il en va de même pour la conciliation devant les MDPH.

Suggestions :

- mener une véritable réflexion sur tout le précontentieux et en particulier sur le rôle des CRA dans les CPAM, ce qui permettrait de réduire le recours aux RASS et aux TCI, notamment dans les petits contentieux. Faut-il pour cela régionaliser le précontentieux ou l'isoler des CPAM ?
- clarifier la jurisprudence des juridictions sociales en la diffusant plus largement
- travailler sur la réforme de l'aide juridictionnelle en axant sur l'accès au droit et sur la définition de celle-ci qui, actuellement, n'intègre pas l'accompagnement.

La FNATH estime que la fusion TCI/TASS est une fausse bonne idée car elle relèverait d'une logique budgétaire et ne permettrait pas le rapprochement avec le justiciable. En outre, cela poserait des difficultés dans la composition des formations des TASS.

Elle n'est pas favorable à l'échevinage.

Transferts de contentieux administratifs :

Note sur les propositions de réforme des commissions départementales d'aide sociale (CDAS) et de la commission centrales d'aide sociale (CCAS)

Deux notes ont été rédigées à propos d'une possible réforme des commissions départementales d'aide sociales (CDAS) et de la commission centrale d'aide sociale (CDAS). L'une par la DGCS et l'autre par la DSJ (à vérifier). 3 pistes sont envisagées :

résume les trois pistes de réforme envisageables et indique, pour la première fois, qu'il existe un problème de constitutionnalité dans le partage du transfert entre juridictions administratives et tribunaux des affaires de sécurité sociale (TASS) en cas de suppression des CDAS/CCAS. Nous ne pensons pas que ce problème soit sérieux et restons favorables à ce transfert entre les deux ordres.

Plusieurs hypothèses de réforme sont en effet possibles :

1 - **Maintien des CDAS et de la CCAS**, qui devraient néanmoins être réorganisées pour satisfaire à la jurisprudence du Conseil constitutionnel (Décision 2010-110 QPC du 25 mars 2011, décision n°2012-250 QPC du 8 juin 2012).

Cette hypothèse présente l'avantage de la simplicité mais le contexte global des finances publiques et la recherche d'efficience la rend peu viable dès lors que de nombreuses CDAS reçoivent peu de dossiers.

La DSJ n'y pas favorable.

2 - **Suppression des CDAS/CCAS** avec partage du contentieux entre les deux ordres (administrative et judiciaire) et transfert des dossiers pour permettre une meilleure répartition de la charge du contentieux et assurer une meilleure cohérence avec les compétences respectives des juridictions administratives et des TASS.

- 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. (plutôt cette solution pour une question de cohérence).

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 devants les CRA à d'autres contentieux).

La note de la DGCS soulève que ce transfert pourrait se heurter à une **question de conformité à la Constitution**, dès lors qu'il s'agit d'attribuer compétence à des juridictions de l'ordre judiciaire pour connaître de décisions administratives. En effet, les décisions relatives à l'ACS, la CMU-C et l'AME sont prises par les caisses d'assurance maladie mais sur délégation de l'Etat.

PREMIERS ELEMENTS DE SYNTHESE SUR LA JURIDICTION SOCIALE

La note de la DSJ conclut dans un sens différent et se montre favorable à ce scénario, invoquant 2 arguments :

- 1) La décision n° 224 DC du 23 janvier 1987 «Conseil de la Concurrence», dont les considérants 16 et 17 sont depuis constants, indique :
 - que le principe de séparation des autorités administratives et judiciaires n'est pas en lui-même un principe constitutionnel ;
 - mais, conformément à la conception française de la séparation des pouvoirs, le fait que la juridiction administrative bénéficie d'une compétence réservée en matière de réformation et d'annulation des décisions des actes de puissance publique, en dehors des matières réservées par nature à l'autorité judiciaire, est un principe fondamental reconnu par les lois de la République ;
 - toutefois, lorsque un domaine est susceptible d'engendrer des contentieux qui selon l'objet des demandes relèveraient soit des juridictions administratives soit des juridictions judiciaires, le législateur peut dans l'intérêt d'une bonne administration de la justice, unifier les règles de compétence au sein de l'ordre juridictionnel principalement intéressé ;
 - ainsi en l'espèce et compte tenu des risques de divergence de jurisprudence en cas d'attribution du contentieux au juge administratif, l'attribution à l'ordre judiciaire du contentieux résultant des décisions du Conseil de la concurrence était régulière en raison de sa compétence étendue en matière de concurrence.
- 2) La décision n°2001-451 DC du Conseil constitutionnel a invalidé le transfert aux TASS du contentieux d'actes administratifs mettant en œuvre des prérogatives de puissance publique (et notamment des arrêtés ministériels) dès lors qu'il n'existait aucun raison de bonne administration de justice justifiant ce transfert.

Cette jurisprudence n'est toutefois pas transposable puisque, dans le cas des CDAS, des motifs de bonne administration de la justice existent pour transférer aux TASS le contentieux des décisions prises par les CPAM sur délégation de l'Etat :

- les TASS connaissent déjà du contentieux de la CPAM (dont la CMU) et ce contentieux serait alors unifié ;
- cette unification rendrait le contentieux plus lisible pour les requérants ;
- la proximité avec le requérant serait conservée ;
- les décisions attaquées sont systématiquement prises par les CPAM (sur délégation de l'Etat).

- 3) Suppression des CDAS/CCAS et transfert de l'intégralité du contentieux aux juridictions administratives de droit commun.

Ce scénario permettrait de faire l'économie de la question de constitutionnalité mais alourdirait, selon la note de la DSJ, la charge pour les tribunaux administratifs sans être justifié par des raisons de bonne administration de la justice. Dans ce sens, il ne peut en particulier pas être invoqué la constitution d'un « bloc de compétences », dès lors que les TASS ont d'ores et déjà des compétences en matière d'aide sociale.



