

MINISTÈRE DE LA JUSTICE

ENTRETIENS DE VENDÔME

RAPPORT DE SYNTHÈSE

présenté à

Madame la Garde des Sceaux, ministre de la justice

par

Jean-Paul COLLOMP
Inspecteur général des services judiciaires

pour

le Comité de coordination

NOTE

Le présent rapport prend en compte l'ensemble des réponses parvenues à l'inspection générale des services judiciaires à la date du 22 octobre 2001, soit, pour les juridictions, la Cour de cassation, 30 cours d'appel et 143 tribunaux de grande instance.

SOMMAIRE

Introduction.....	1
A - Organisation et méthode.....	2
B - Les thèmes proposés.....	4
C - Les difficultés exprimées.....	6
D - Les préoccupations générales.....	7
E - Une mobilisation certaine.....	8
F - Méthode d'analyse.....	11
1. L'association des citoyens au fonctionnement de la justice.....	12
1.1. Informer le citoyen.....	12
1.2. Associer les citoyens à la décision de justice.....	15
1.2.1. Un principe contesté.....	15
1.2.2. Des mérites reconnus.....	17
2. Quel service judiciaire pour offrir une justice accessible et adaptée aux besoins de nos concitoyens.....	22
2.1_ L'accueil du justiciable.....	22
2.2_ L'implantation des structures judiciaires.....	24
2.2.1. Les maisons de justice et du droit.....	26
2.2.2. Les pôles de compétence.....	29
2.2.3. Le tribunal de première instance.....	30
2.2.4. Le tribunal pour enfants par arrondissement.....	36
3. L'organisation des juridictions et les méthodes de travail.....	38
3.1. La communication interne.....	38
3.2. La mise en oeuvre d'une politique associative en juridiction.....	40
3.3. Le règlement alternatif des conflits.....	42
3.4. Organisation et méthode.....	46
3.5. La déconcentration de la gestion administrative et budgétaire.....	48
4. Le champ d'intervention des magistrats et des fonctionnaires.....	53
4.1. Les magistrats.....	53
4.1.1 Redéfinir les tâches.....	53
4.1.2. Les commissions administratives.....	58
4.2. Les fonctionnaires.....	60

5.	La mise en oeuvre des décisions judiciaires et la simplification des procédures.....	64
5.1.	L'exécution.....	64
5.2.	La simplification des procédures.....	65
5.2.1.	En matière civile.....	66
5.2.2.	En matière pénale.....	72
6.	Conclusion.....	80
7.	Annexes.....	86

INTRODUCTION

La fin de l'année 2000 et le début de l'année 2001 ont été, sur le plan judiciaire, marqués par de forts mouvements de mécontentements et de revendications.

C'est ainsi que les avocats, les fonctionnaires des greffes, les magistrats ont successivement, selon des modalités distinctes et pour des motifs différents, entrepris des actions collectives qui, toutes, étaient porteuses de la même idée : le fonctionnement de l'institution judiciaire n'est pas satisfaisant.

Madame Lebranchu, Garde des sceaux prenait l'initiative de répondre au profond besoin de prise de parole et de dialogue qui était ainsi exprimé et à la demande de réflexion formulée le plus souvent en terme de "mise à plat de l'institution" ou d'"Etats généraux sur la justice".

C'est ainsi que sont nés les "Entretiens de Vendôme", institués pour permettre de s'interroger sur la redéfinition des missions et des méthodes de travail des juridictions ainsi que sur leur meilleure adéquation aux besoins des citoyens.

Conviant les membres de l'instance nationale à la première réunion des Entretiens de Vendôme, la Garde des sceaux s'exprimait ainsi :

"L'institution judiciaire connaît une profonde interrogation sur son fonctionnement.

Ainsi que je l'indiquais dans la lettre adressée le 5 mars à chaque magistrat de l'ordre judiciaire, j'ai décidé de procéder à un examen global et concerté du fonctionnement réel de nos juridictions et sur les solutions concrètes propres à améliorer la qualité du service que les tribunaux ont mission d'assurer à nos concitoyens.

A cet effet, à la Chancellerie comme sur l'ensemble du territoire, un débat ouvert, transparent et pluriel sera engagé, qui s'appuiera localement autour de chaque tribunal de grande instance et autour de chaque cour d'appel".

Lors d'une réunion avec les chefs de cour le 4 mai 2001, la ministre disait encore :

"J'ai décidé cette démarche ouverte après avoir entendu les uns ou les autres, seuls ou en organisations syndicales, demander l'amélioration du fonctionnement de l'institution judiciaire. Après les moyens déjà obtenus entre 1998 et 2001, je me suis d'abord attachée à obtenir une forte accélération des créations nettes de postes. Le Premier Ministre a accepté un plan d'action qui nous permettra de compter plus de 8000 magistrats effectivement sur le terrain le 1er septembre 2005..."

Ce préalable levé, au-delà des demandes qui m'avaient été exprimées, j'ai compris que l'amélioration du fonctionnement de notre institution demandait plus que des postes et des réformes législatives telles la loi du 15 juin 2000, en fait surtout révélateur du mal être, ou la loi organique portant statut de la magistrature.

Le service public de la justice intéresse tous les citoyens, tous les démocrates qui sont persuadés de son rôle premier dans l'équilibre d'une grande démocratie... La qualité des actes de justice s'entend non seulement de la qualité des prestations de tout service public (l'accueil par exemple) mais aussi de la qualité du procès, sujet complexe, et plus délicat encore de la qualité de la régulation.

C'est dans les mouvements revendicatifs, fin 2000, lors des audiences solennelles, devant cette maison ou devant Matignon qu'a éclaté le besoin d'expression sur une crise qualifiée d'identité. Pour beaucoup d'observateurs, moi bien sûr en tout premier lieu, ce besoin de dire l'abandon de l'institution par le pouvoir politique ne pouvait se satisfaire des moyens enfin obtenus”.

A) Organisation et méthode

Les Entretiens de Vendôme essentiellement axés sur une méthode ouverte et participative voulaient permettre des échanges sur le plan national et sur le plan local.

Le premier élément du dispositif est “l'instance nationale” qui réunit chaque mois autour de la Ministre les différents acteurs de l'institution judiciaire : syndicats de magistrats, de fonctionnaires et d'avocats, représentants des barreaux ainsi que des avocats au Conseil d'Etat et à la Cour de cassation, des chambres nationales des avoués et des huissiers. Participent également à cette instance un député désigné par le Président de l'Assemblée Nationale, un sénateur désigné par le Président du Sénat, deux représentants des élus locaux respectivement désignés par l'Association des Maires de France et par l'Assemblée des Départements de France, ainsi qu'un membre du Conseil Economique et Social désigné par le président de cette assemblée.

Cette instance, réunie à trois reprises avant l'été 2001, a procédé à des échanges généraux ; elle a été consultée sur trois thèmes : les modes alternatifs de règlement des conflits, le dialogue social et la communication interne dans les juridictions, la participation du citoyen à la justice.

Les consultations locales constituaient le lieu privilégié d'expression et de proposition. Conduites dans les cours d'appel et les juridictions de première instance dans les conditions qui seront ultérieurement décrites, elles avaient pour vocation d'associer l'ensemble des professionnels et des structures oeuvrant dans le domaine judiciaire.

Enfin était institué un “comité de coordination” composé, outre l’inspecteur général des services judiciaires, de magistrats et de fonctionnaires (de tous rangs hiérarchiques) et de deux avocats.

Chargé en premier lieu du lancement des Entretiens ce comité a :

- apporté une aide technique aux juridictions en leur adressant un “Guide méthodologique”, élaboré avec le concours du service de communication du Ministère de la justice
- créé un site Internet pour recevoir les messages des personnes souhaitant s’exprimer dans le cadre des Entretiens. Ce mode de communication n’a pas apporté les résultats escomptés. En effet, sur la centaine de messages reçus, peu ont été réellement exploitables. Certains cependant en raison notamment de leur brièveté constituent des “instantanés” ou des “cris” qui méritent d’être retenus ; ils seront utilisés sous forme de citation ou d’illustration.

Le comité de coordination a été destinataire par ailleurs de l’ensemble des contributions des juridictions (collectives ou individuelles) et des particuliers ou de groupes. Il a procédé à l’analyse et à la synthèse de ces documents.

L’expression des juridictions constitue le principe même des Entretiens de Vendôme. Le ministre, souhaitant rencontrer directement les magistrats, fonctionnaires, avocats et autres partenaires de justice, a effectué plusieurs déplacements en région, à savoir :

- à Riom le 11 mai 2001
- à Aix en Provence le 8 juin
- à Bordeaux le 11 juin
- à Grenoble le 22 juin
- à Créteil le 4 juillet.



B) Les thèmes proposés

Afin de faciliter les échanges au sein des juridictions et donner à la consultation un caractère national, ont été proposés les cinq thèmes de réflexion suivants :

1. L'association des citoyens au fonctionnement de la justice

La justice reste un monde obscur pour la plupart de nos concitoyens. Le type de décisions qu'elle rend, son mode de fonctionnement ne sont pas connus. Or la justice ne peut se dispenser d'apporter à l'opinion les informations qui lui sont nécessaires pour accorder sa confiance à l'institution. La teneur et l'organisation de la communication, particulièrement au niveau local, sont des champs de réflexion à ouvrir.

Au-delà de l'information, associer les citoyens aux décisions judiciaires, notamment en matière correctionnelle mais aussi dans les affaires simples qui concernent la famille, permettrait de concilier mieux encore l'appréciation des faits et l'application du droit.

2. Quels services judiciaires pour offrir à nos concitoyens une justice accessible et adaptée à leurs besoins ?

La demande de droit, la répartition de la population, les techniques de communication, ont évolué tandis que la localisation des juridictions restait stable. La création des maisons de justice et du droit et des antennes de justice, qui offrent de nouveaux services tels que la médiation et l'accès au droit, ont contribué à rendre le droit et la justice plus accessibles. Au-delà des ajustements sur la localisation de certaines implantations judiciaires, une réflexion d'ensemble est nécessaire sur les missions des juridictions.

3. L'organisation des juridictions et les méthodes de travail

Le renforcement des moyens ne peut suffire à améliorer la qualité. La manière dont ils sont employés mérite débat. Il s'agit, en termes d'organisation, de poursuivre le processus de déconcentration administrative et budgétaire, au-delà de l'échelon des chefs de cour et des services régionaux.

L'articulation du travail des magistrats et des fonctionnaires doit être revue dans l'optique de constitution d'équipes de travail associant des compétences complémentaires.

Doivent être poursuivies l'amélioration de la circulation de l'information ainsi que la concertation entre magistrats et fonctionnaires saisis d'affaires concernant les mêmes personnes.

Les moyens d'améliorer la direction, l'administration et la gestion des juridictions ainsi que la communication interne et le dialogue social local méritent réexamen.

La place des associations, notamment celles qui prennent en charge l'aide aux victimes et la médiation devra faire l'objet d'un débat spécifique.

4. Le champ d'intervention des magistrats

Le rôle et l'expérience des magistrats en font des acteurs indispensables dans la mise en oeuvre de certains dispositifs d'accompagnement des politiques publiques, tels que les contrats locaux de sécurité ou les conseils communaux et départementaux de prévention de la délinquance. Leur participation est donc sollicitée et légitime.

Cette participation vient s'ajouter à celle, plus traditionnelle, qui est la leur dans un grand nombre de commissions à caractère administratif.

Pour permettre aux magistrats du siège et du parquet, dans le respect des attributions de chacun, de mieux répondre aux exigences de leurs fonctions juridictionnelles, de jouer un rôle actif dans les instances partenariales et d'assurer les liens nécessaires entre ces deux missions, il est sans doute nécessaire de remettre en cause leur participation aux commissions qui ne seraient pas directement en relation avec leurs missions dans la juridiction.

Ainsi, la participation à des commissions administratives pourrait être évitée chaque fois que la qualité de magistrat n'est pas indispensable aux décisions prises.

5. La simplification des procédures, la recherche d'une meilleure cohérence entre les décisions judiciaires et leur mise en oeuvre

Une analyse de l'ensemble des procédures qui constituent des contentieux de masse sera engagée afin de distinguer celles qui pourraient être simplifiées. Le divorce, mais aussi le traitement de certaines contraventions seront revus.

Pour que nos concitoyens reçoivent le service qu'ils attendent, il ne suffit pas aux acteurs de l'institution judiciaire de prendre une bonne décision dans des délais plus brefs. Il faut aussi que celle-ci trouve une application effective et rapide. La justice doit s'interroger sur la mise en oeuvre de ses décisions en matière civile et pénale.

Ces thèmes étaient proposés de manière indicative ; la plupart des juridictions les ont abordés dans leur ensemble, d'autres n'en ont retenu que certains, d'autres encore s'en sont totalement affranchies.

C) Les difficultés exprimées

Avant d'aborder le fond des Entretiens de Vendôme on ne saurait taire les difficultés exprimées par les juridictions qui pour certaines ont purement et simplement refusé de participer à la démarche proposée.

Les critiques le plus souvent formulées sont les suivantes :

- la brièveté des délais imposés a très souvent été considérée comme l'obstacle majeur, même si des juridictions ont su s'en affranchir.

Cette brièveté a été considérée par certains comme une contradiction avec l'ambition affichée par la démarche elle-même et donc une confirmation a priori de l'inanité de celle-ci.

- la période à laquelle est intervenue la consultation est traditionnellement la plus chargée. En effet, avant les vacances d'été, les rôles d'audience sont très lourds, chacun ayant à coeur - magistrats comme auxiliaires de justice - de régler le maximum d'affaires.

A cette même époque, la charge administrative des chefs de cour et de juridiction comme des chefs de greffe est également très importante en raison notamment de l'établissement des demandes budgétaires et de la procédure complexe qu'elles supposent.

- D'une façon générale est exprimé le sentiment d'une très grande lassitude devant l'inflation des réformes et les charges nouvelles qu'elles représentent. L'année 2001 est par ailleurs marquée par d'importantes réformes de structures qui inquiètent. Il en est ainsi de l'aménagement et de la réduction du temps de travail, de la réduction de la durée des audiences, des récupérations des permanences et astreintes... comme de l'application de la loi du 15 juin 2000, des contraintes nouvelles qu'elle engendre et de la baisse de capacité de jugement qu'elle entraîne.

Ainsi certaines juridictions ont-elles considéré que les Entretiens de Vendôme constituaient un "leurre" auquel elles n'entendaient pas participer.

- De même dans de très nombreuses juridictions sont évoqués les comptes rendus de travaux de commissions, les divers rapports sur l'institution, les projets de réformes¹ qui n'ont pas été suivis d'effet malgré la qualité de certains d'entre eux. Une nouvelle consultation risquant à leurs yeux de connaître le même sort, certains ont choisi de ne pas s'y impliquer.

¹ Les plus souvent cités sont les rapports DAUSSY (1982), TAILHADES (1985), TERRE (1987), HAENEL-ARTHUIS (1991), JOLIBOIS-FAUCHON (1996), DELMAS-MARTY (1989, 90), TRUCHE (1997)

D) Les préoccupations générales

- “L’augmentation des moyens humains et matériels des juridictions est la condition indispensable à la résolution des maux dont souffre la justice”. Bien des contributions commencent par une phrase semblable. Tel est le cri que poussent les juridictions. Il s’agit véritablement d’une lame de fond, illustrée par de très nombreux exemples.

Les vacances prolongées de postes, l’insuffisance des effectifs, mais aussi les très nombreuses difficultés ou insuffisances en matière informatique et les problèmes de locaux constituent autant d’exemples qui, au gré des contributions, viennent rappeler qu’avec la meilleure volonté les tribunaux ne parviennent plus à faire face. Pour les juridictions, apporter une réponse à cette récurrente question des moyens constitue la seule vraie interrogation et le signe fort qu’elles attendent.

- l’inflation législative n’est plus supportée. Si la loi du 15 juin 2000 a été à l’origine des mouvements sociaux qui ont agité le monde judiciaire, elle n’a été en réalité que le révélateur d’un malaise plus profond touchant à une évolution législative et réglementaire qui entraîne des charges nouvelles, à moyens constants. Ce sentiment est ressenti très fortement en juridiction où l’on parle de “phobie des réformes” et où l’on revendique véritablement une “pause législative”.

Ainsi que nous le verrons des propositions de simplification sont formulées ; elles partent souvent du constat selon lequel chaque réforme a ajouté des obligations ou des charges sans jamais en retrancher. Cette accumulation n’est plus tolérée, car elle rend stérile un travail qui n’est plus finalisé et souvent ressenti comme inutile.

- au concept “d’Etats généraux” sur la justice a été préféré celui d’entretiens de Vendôme. On peut cependant constater que les contributions s’apparentent parfois ou se résument à des “cahiers de doléances” et à l’inventaire des besoins concrets - et non satisfaits - de la juridiction.

A cet égard la demande est très pressante. Beaucoup insistent sur la nécessité d’apporter une réponse non pas seulement rapide mais immédiate. Tel est le cas pour l’accès au réseau privé virtuel justice (RPVJ) de tous les agents du ministère de la justice.



Le sentiment le plus généralement exprimé peut être résumé par cette formule extraite d'une contribution : "face à l'augmentation des contentieux, à l'inflation législative, aux réformes incessantes et à l'élargissement constant de l'office du juge, le manque de moyens chronique dans lequel est confinée l'autorité judiciaire depuis des décennies a conduit à la situation actuelle : une justice inefficace, incapable de répondre aux attentes des citoyens et de remplir correctement ses missions."



Il est vrai, enfin, que nombreuses sont les juridictions qui ont pris un parti radicalement différent en considérant que l'attribution de moyens nouveaux n'améliorerait pas à elle seule le fonctionnement de l'institution judiciaire. Une réflexion profonde sur son rôle, sur le sens de l'acte de juger et la place de la justice dans l'appareil d'Etat est alors considérée comme prioritaire bien plus que les demandes tendant à obtenir "toujours plus".



E) Une mobilisation certaine

La réalité et les sentiments précédemment indiqués ne doivent cependant pas masquer le fait que la majorité des juridictions ont accepté de s'impliquer et de se mobiliser.

Dans des délais très brefs elles ont fait connaître l'organisation dont elles entendaient se doter, organisation qui le plus souvent s'inspirait des propositions du guide méthodologique, et supposait un réel travail de partenariat.

Les quelques exemples suivants permettent d'illustrer la diversité des initiatives :

- un tribunal de grande instance à 2 chambres : un débat d'une journée organisé le 18 juin a réuni environ 80 personnes. Cette rencontre a été préparée par diverses réunions dans des juridictions de l'arrondissement.

La commission permanente du TGI, élargie aux autres juridictions du ressort et l'assemblée générale plénière ont été fortement impliquées dans la préparation ; l'ordre des avocats a lui-même organisé une réflexion approfondie en son sein ; il en est de même pour d'autres professions juridiques ou judiciaires et pour les fonctionnaires de la PJJ qui ont fait connaître leurs préoccupations aux chefs de juridictions.

Nombre de participants "ont souhaité pouvoir continuer dans l'avenir le mode de telles rencontres".

- un tribunal de grande instance à 6 chambres : une journée de débat organisée le 21 juin. La matinée était consacrée à la réflexion sur quatre thèmes (trois sur l'efficacité de la justice pénale, un sur la cohérence des interventions judiciaires en matière familiale). Ces groupes (auxquels s'est associé celui des tribunaux d'instance ayant réfléchi sur l'organisation des juridictions et les méthodes de travail) ont restitué leurs travaux avant l'organisation, l'après-midi, d'une table ronde à laquelle participaient deux députés du ressort.
- une cour d'appel à 8 chambres : organisation le 1er juin, d'une journée spécifique au droit social, qui a réuni 102 personnes dont des magistrats, et fonctionnaires de la chambre sociale, des avocats et avoués, des délégués syndicaux, 38 conseillers prud'hommes représentant 17 conseils, 12 greffiers en chef de conseils, 4 tribunaux des affaires de sécurité sociale, 4 URSSAF, divers organismes extérieurs.
- un tribunal de grande instance à 1 chambre qui a réuni deux assemblées générales, puis a mis en place un comité de pilotage composé de magistrats, de fonctionnaires des services judiciaires, du bâtonnier et du directeur de la protection judiciaire de la jeunesse.

Un questionnaire élaboré par le comité a été transmis à tous les magistrats et fonctionnaires des juridictions de l'arrondissement, aux fonctionnaires du SPIP et de la PJJ, aux organisations professionnelles d'auxiliaires de justice, à la police, à la gendarmerie, aux syndicats, aux associations en contact avec l'institution judiciaire.

- un tribunal de grande instance à une chambre : un comité de pilotage composé des membres de la commission permanente, du bâtonnier et d'un représentant du bureau d'aide aux victimes a sollicité des contributions notamment de tous les intervenants avec lesquels la juridiction entretient des relations (professions judiciaires, administrations, élus, associations) et des justiciables. Plus particulièrement, un questionnaire sur l'accessibilité et l'adaptation de la justice à leurs besoins a été distribué aux justiciables (à l'entrée des salles d'audiences et dans les greffes) qui ont ainsi pu formuler plusieurs propositions concrètes d'amélioration au quotidien du fonctionnement de l'institution judiciaire et de la juridiction.

Un débat sous forme de table ronde - organisé le 26 juin - a réuni une cinquantaine de personnes.

- à l'Ecole Nationale de la Magistrature, les auditeurs de justice de la promotion 2000 ont, au cours de leur semaine de regroupement à Bordeaux en septembre 2001, consacré deux journées aux Entretiens de Vendôme. Après avoir travaillé en ateliers durant la première journée avec les maîtres de conférences, ils ont restitué leurs travaux le lendemain devant l'ensemble de leur promotion et celle

des auditeurs de la promotion 2001, en présence des membres de l'inspection.

- une juridiction à 3 chambres a organisé les 5 et 6 juillet un colloque réunissant tous les partenaires de justice, ainsi que les élus. Ce colloque, préparé par des groupes de travail qui ont examiné les thèmes déterminés en assemblée générale, a abouti à l'élaboration de quarante trois propositions qui ont été publiquement débattues.
- un très grand tribunal de grande instance a, au travers de 6 groupes de travail "fonctionnels" du siège (pénal, instance, civil, greffe, mineurs, moyens et administration de la juridiction) et sur la base de travaux de réflexion entamés, pour certains, depuis plusieurs mois, de questionnaires et de réunions, dressé, en association avec le barreau, un état des lieux des services assorti de propositions. Dans ce même tribunal, le parquet a conduit une réflexion sur trois thèmes choisis par une commission ad hoc et par la cellule "justice-ville", au cours de réunions auxquelles magistrats, fonctionnaires, délégués du procureur, agents de justice et représentants syndicaux étaient invités. Un document de synthèse a été établi, intégrant l'ensemble des restitutions et les observations formulées lors des assemblées générales et plénières des 3 juillet et 13 septembre consacrées aux Entretiens.

Cette réussite ne doit cependant pas dissimuler que, de façon générale, la consultation n'a que peu dépassé le cercle des acteurs de justice et de leurs principaux partenaires. Les sollicitations adressées au monde associatif extérieur au judiciaire, aux élus et surtout aux usagers (ou aux justiciables) ont été peu nombreuses. Lorsqu'elles ont existé, elles n'ont pas toujours été suivies d'effets.

Aussi, si les Entretiens de Vendôme ont permis une vaste auscultation du fonctionnement de l'institution judiciaire, de ses difficultés, de ses besoins et de ses attentes, ils n'ont pas été accompagnés du regard extérieur qui aurait sans doute conféré à la démarche entreprise un surcroît de légitimité.

Cette remarque accompagne celle formulée de manière générale quant aux difficultés rencontrées pour l'organisation des Entretiens. Elle ne doit pas par ailleurs masquer les initiatives remarquables qui ont conduit ici à une contribution écrite d'un préfet ; là, à une consultation de "toutes les administrations partenaires, les associations, les élus, la presse" ; ailleurs, comme sur le site Internet, à ce que des associations d'usagers de la justice se fassent connaître ou s'expriment.



Deux observations complémentaires peuvent être formulées, qui touchent au dialogue au sein des juridictions. La première revient à constater que, lorsque les commissions restreintes et permanentes avaient une existence réelle, elles ont été les chevilles ouvrières des Entretiens. Cela

démontre que ces structures sont à la fois souples et efficaces ; qu'elles sont représentatives de la juridiction. Mais encore faut-il qu'elles aient été constituées et que l'on ait antérieurement pris l'habitude de les solliciter.

La seconde est le très important besoin de dialogue qui a été révélé. "Il est temps de nous parler" disait un bâtonnier lors d'une réunion préparatoire. Cela a été souvent le cas, y compris dans des juridictions où une telle habitude n'existait pas ou avait été plus ou moins abandonnée. "Les Entretiens auront au moins servi à ça" entend-on dire à présent. Le sentiment existe ; dès lors on ne peut que former le vœu de le voir subsister au delà d'une consultation, la démonstration étant alors faite que ce dialogue est à la fois possible et utile.



F) Méthode d'analyse

Chaque contribution a fait l'objet d'une ou plusieurs lectures ; pour chaque arrondissement un membre de l'inspection générale a rédigé une synthèse selon un canevas commun à l'ensemble des contributions (afin notamment de pouvoir effectuer des recherches par thème).

La phase de rédaction a été également assurée par l'inspection générale avant que le projet de rapport soit soumis, sous des versions successives, au comité de coordination qui a pu ainsi faire valoir ses observations et remarques.

Le projet de rapport a par ailleurs été examiné par l'instance nationale lors de sa réunion du 25 septembre 2001.

Afin d'assurer une présentation la plus proche possible de celle proposée par le guide méthodologique - dont la très grande majorité des juridictions s'est inspirée - le présent rapport est articulée autour des cinq titres suivants :

- I - L'association des citoyens au fonctionnement de la justice
- II - Quels services judiciaires pour offrir une justice accessible et adaptée aux besoins de nos concitoyens
- III - L'organisation des juridictions et les méthodes de travail
- IV - Le champ d'intervention des magistrats et des fonctionnaires
- V - La simplification des procédures et la mise en oeuvre des décisions judiciaires.

1. L'association des citoyens au fonctionnement de la justice

Très souvent les juridictions voient ici un double problème :

- d'une part la méconnaissance par les citoyens d'un système complexe
- d'autre part leur participation à l'action de juger

On peut également formuler cette question d'une manière différente : le justiciable est-il - ou se voit-il - comme un usager ou comme un acteur du service public de la justice ?

Certaines études effectuées auprès de ces "usagers de la justice" font apparaître une transformation des attentes des citoyens à l'égard de la justice. La judiciarisation de la vie sociale fait que les parties au procès (qu'il s'agisse d'un contentieux civil, familial ou pénal) ne se voient plus comme des usagers occasionnels d'un service public. Elles revendiquent en conséquence d'être acteur, associées au procès et à la décision. Pour ces usagers, les procédures, à l'inverse, ont souvent pour effet de créer de la distance avec le justiciable, de l'évincer voire de l'exproprier de son propre procès.

Nous savons aussi combien est dangereux le mythe de la justice directe, mettant en relation frontale le juge et le justiciable.

La réflexion des juridictions porte alors sur les modalités d'information du justiciable d'une part et sa participation, d'autre part, à l'oeuvre de justice.

1.1 Informer le citoyen

Associer les citoyens au fonctionnement de la justice c'est d'abord les informer.

Cette information est rendue difficile :

- par la multiplicité des réformes qui nuit à la compréhension
- par la "désinformation liée aux affaires pénales médiatisées"
- par le silence dans lequel les magistrats doivent se cantonner alors que des parties utilisent tous les moyens de communication pour n'exprimer qu'un des points de vue au procès
- par les attaques trop souvent tolérées contre les magistrats ("on ne verrait pas ça en pays anglo saxon !").

Cette information est d'autant plus nécessaire que nos concitoyens éprouvent souvent un sentiment d'incompréhension face à une justice qui semble "appartenir à un autre monde" selon la formule d'un tribunal.

Cette même information doit être de qualité, elle doit s'inscrire dans une véritable "pédagogie" de l'institution car "le juge et le justiciable ne parlent pas le même langage" (TGI Avignon).

Certes, ce problème du langage juridique au sens strict est abordé fréquemment. Le constat est souvent le même : malgré les efforts déjà faits - et ceux qui restent à faire - les juristes sont confrontés aux exigences d'un vocabulaire technique auquel ils ne peuvent renoncer sauf à recourir à des périphrases qui rendraient leurs propos encore moins accessibles. Mais le langage du droit heurte le citoyen.

Par exemple, le Président de la conférence des tribunaux de commerce faisait observer à l'instance nationale que "le justiciable ne comprend pas le principe du contradictoire". "contradictoire - contradiction - contraire...". Les termes techniques n'ont pas le même sens que le langage usuel. Le besoin d'explication est souvent évoqué ; on parle alors de création de comités d'usagers ou de note explicative jointe aux décisions de justice.

Toute une mosaïque de solutions est cependant proposée pour parvenir à une véritable information pour organiser la communication externe.

Les contributions font très largement référence au nécessaire renforcement du rôle de l'Education nationale dans l'initiation des citoyens au fonctionnement de la justice en proposant :

- l'instruction civique (que l'Education nationale doit prendre en charge toute seule ou avec l'aide des professionnels du droit)
- un enseignement spécifique, tout au long du cycle des études secondaires, portant sur l'organisation et le fonctionnement de la justice.
- la généralisation des actions, déjà largement mises en oeuvre, telles qu'assistance des lycéens aux audiences et intervention des magistrats dans les établissements d'enseignement.

Chaque année les magistrats, fonctionnaires et avocats organisent des "journées Education-Justice" (une journée de simulation d'audience, précédée de conférences données par des magistrats et avocats dans les établissements scolaires qui participent à l'opération).

TGI de Morlaix

Quelle que soit la forme souhaitée, beaucoup s'accordent à considérer que doit être développée la part consacrée au judiciaire dans les programmes d'instruction civique, et ce en raison notamment de la perte de référence aux valeurs citoyennes que l'on constate aisément.

D'autres solutions sont à mettre en oeuvre dans le champ judiciaire :

- la formule des "jours sur la justice" est très souvent évoquée, avec un caractère obligatoire chaque année ou tous les 2 ans
- la désignation dans chaque TGI ou CA d'un magistrat chargé de la communication qui "aurait pour tâche de mieux faire connaître le fonctionnement judiciaire et qui pourrait également communiquer sur des dossiers particuliers" (TGI d'Arras, de Mulhouse...).

Se posent alors immédiatement les problèmes liés à la disponibilité de ce magistrat, à sa formation, à la constitution d'une équipe autour de lui. C'est pourquoi le niveau régional est souvent proposé. Ainsi le TGI de Bernay retient-il la formule d'une cellule communication au niveau de la cour, composée de personnel formé et qualifié, qui pourrait "concevoir, organiser, établir, et réaliser le programme de communication" et "conseiller les magistrats, voire gérer la communication lors d'affaires médiatisées".

- si l'information doit être mise en oeuvre à l'égard des citoyens en général, elle apparaît indispensable à destination de certaines catégories particulières telles que les journalistes et les travailleurs sociaux qui, intermédiaires incontournables pour "expliquer la justice", ne semblent pas toujours posséder les connaissances souhaitables.
- l'ensemble des habituelles mesures d'information est repris dans beaucoup de contributions. Il s'agit essentiellement de l'élaboration de plaquettes explicatives, de la réalisation de documents audio-visuels dans un langage accessible, de l'utilisation du support internet... Mais il faut noter un souci, souvent exprimé, d'être plus exigeant sur la qualité de l'information.

C'est ainsi que l'on s'interroge sur les lieux où doivent être déposées les plaquettes d'information : les tribunaux certes, mais aussi sans doute diverses autres administrations ou services ; les mairies étant le plus souvent citées.

Il est également souhaité, dans le même ordre d'idées, de cibler davantage l'information. Par exemple en faisant réellement connaître l'échelle des peines et les diverses sanctions (alors que l'opinion n'attend souvent que des peines d'emprisonnement) ; en donnant des informations complètes sur le coût réel du procès et sur les éventuelles difficultés d'exécution d'une décision de justice ; en accompagnant les jugements d'une note sur l'exercice des voies de recours ; en délivrant des convocations explicites qui, notamment, préciseraient que l'heure de convocation est différente de l'heure d'examen de l'affaire...

- l'information sur la justice passe aussi par les auxiliaires de justice qui en leur qualité de "conseils" des parties sont des intermédiaires institutionnels à qui il incombe d'assurer cette tâche. Il est également fait référence à la place originale occupée dans ce domaine par les divers élus qui à leur tour s'impliquent dans cette tâche d'information et font connaître, pour certains, qu'ils sont prêts à être davantage présents.
- l'information sur la justice passe enfin par le ministre de la justice lui-même à qui les juridictions confient volontiers une mission pédagogique à l'égard du citoyen lorsqu'il intervient pour défendre l'institution alors qu'un magistrat est attaqué ou lorsqu'il rappelle que les juges appliquent la loi, même si elle est mauvaise.

L'information c'est aussi la lisibilité des décisions. La juridiction propose des réunions relais, notamment par l'intermédiaire des élus, entre la justice et les citoyens. Le maire a proposé, au cours des Entretiens de Vendôme, son concours : si la copie des jugements lui était adressée il se déclare prêt à expliquer à ses concitoyens le travail effectué par l'institution.

TGI de Senlis

1.2 Associer les citoyens à la décision de justice

Chaque juridiction s'est posée cette question. Toutes constatent que l'échevinage existe déjà de façon non négligeable dans notre organisation judiciaire, ainsi que des juridictions composées uniquement de juges élus.

1.2.1. Un principe contesté

Certains professionnels redoutent cependant très clairement que leur développement en matière civile et pénale ne soit qu'un habillage permettant de pallier les insuffisances d'effectif.

"Le recours à des non professionnels pour rendre la justice ne doit pas dispenser de l'allocation aux juridictions des moyens nécessaires pour faire face à leur mission "

TGI de St Etienne

Les avis sont par ailleurs très partagés sur les mérites de ces formes d'association des citoyens à l'acte de juger.

S'agissant par exemple des jurés de la Cour d'assises on note aussi bien la difficulté de

les mobiliser, d'éviter les excuses de pure forme et les risques liés à l'absence de connaissances techniques que leur implication positive, leur sens des responsabilités et l'acquis personnel qu'ils tirent de cette expérience.

Beaucoup de condamnations sans appel sont portées sur le recours aux citoyens et sur le mythe républicain qui le fonde. Parmi ces critiques on peut relever :

- la complexité du droit
- le risque de parti pris d'assesseurs ne possédant pas de recul suffisant
- la quasi impossibilité pour le juge professionnel de rédiger un jugement dans lequel il aurait été mis en minorité
- l'allongement très sensible de la durée des audiences et des délibérés.

Président de tribunal correctionnel, j'exprime les plus vives inquiétudes au sujet de l'échevinage en matière correctionnelle ; les affaires portées devant les formations collégiales sont de plus en plus "techniques" et ne pourraient, sans une formation approfondie des échevins, formation qui incombera aux magistrats professionnels, être traitées de façon satisfaisante par un tribunal "mixte" ; il est à craindre par ailleurs que les fonctions d'échevin n'attirent de manière privilégiée les éléments les plus radicaux de la société : membres d'associations de défense de ceci ou cela ; enfin, principalement dans les petites villes, le recours à des échevins poserait des problèmes d'incompatibilité et de partialité, qui pourraient poser des problèmes sérieux pour la composition du tribunal.

Message Internet

La question de la participation du citoyen pose également celle de sa légitimité mais aussi, et du même coup, celle de la légitimité du juge professionnel. Les contributions ont à cet égard des approches très tranchées.

Pour certains, seul le juge professionnel, de par sa formation, son mode de nomination, sa compétence technique possède la légitimité. Pour d'autres, la citoyenneté, la garantie de la collégialité suffisent à fonder la légitimité du juge.

"L'échevinage n'est pas là pour apporter un renfort de légitimité ; il se justifie uniquement par une compétence technique".

TGI de Caen

Dans leur ensemble, les contributions reflètent une majorité d'avis opposés au juge citoyen.

1.2.2. Des mérites reconnus

D'autres voix cependant s'élèvent pour porter une appréciation différente, selon laquelle, dans notre société d'aujourd'hui, les citoyens peuvent occuper une place originale dans l'institution judiciaire. On dit alors que ce qui compte ce n'est plus tellement la compétence que la lisibilité et le contrôle. Le problème de la justice moderne est celui de sa lecture et de sa compréhension par le citoyen, et non plus par l'Etat.

Plusieurs contributions valorisent des expériences s'inscrivant soit dans le dispositif national, soit dans des pratiques éprouvées à l'étranger, "tordant le cou" aux idées selon lesquelles, l'échevinage poserait le problème du tirage au sort, de l'absence totale de disponibilité, de formation.....

Par exemple, l'expérience des assesseurs du tribunal pour enfants pourrait servir de référence pour définir un mode de recrutement qui ne relève pas du seul hasard, une formation acceptée, une disponibilité compatible avec l'exercice d'une activité professionnelle et une rémunération raisonnable.

“A l’instar de ce qui existe pour le tribunal pour enfant, la participation du citoyen peut-elle être étendue aux autres juridictions ? A ce sujet, les témoignages apportés par deux assesseurs du tribunal pour enfants d’Evry montrent que l’association de magistrats professionnels et de citoyens permet un croisement des expériences et un regard extérieur non juridique qui favorise, lors des délibérés, une vraie discussion quant à la mesure de la peine.

Aussi, la transposition de l’échevinage à “la justice des majeurs” apparaît-elle possible en tant que moyen de réconcilier le citoyen avec la justice pénale et d’organiser sa plus grande participation. Toutefois, cela suppose que soit préalablement redéfinies les infractions qui relèveront d’une justice professionnelle et celles qui relèveront d’une justice échevinale, tout en se gardant de créer dans l’esprit du citoyen l’existence d’une justice à deux vitesses ou de classes.

L’accent a été porté sur trois conditions de réussite de l’échevinage. Tout d’abord, la sélection des échevins ne peut se faire par tirage au sort sur les listes électorales comme pour les assises. Les échevins doivent être choisis en fonction de leurs compétences. Ensuite, il sera nécessaire de mettre en place un plan de formation. Enfin, ils doivent siéger suffisamment pour acquérir une certaine expérience.

En conclusion, le tribunal de grande instance d’Evry va dans le sens du **développement de l’échevinage en matière pénale et civile** en émettant certaines réserves sur le contentieux technique. La meilleure solution serait donc d’expérimenter l’échevinage au premier degré de juridiction.”

Une autre réalité mérite d'être prise en considération, l'exemple de la Nouvelle Calédonie où depuis la loi du 13 juillet 1989 les audiences correctionnelles sont échevinées¹. Les chefs de cour et de juridiction ont fait parvenir un rapport au terme duquel ils constatent les effets positifs de ce dispositif qui notamment a eu pour effet d'accroître régulièrement la compréhension de la justice pénale par la population. (voir annexe n° III).

Des exemples étrangers vont dans ce sens. Tel est notamment le cas dans les pays anglo-saxons, qui ne connaissent pas un Etat fort et se définissent souvent comme des sociétés contractuelles. Le cas de la Norvège est également évoqué :

En Norvège, à la suite d'une réforme importante, entrée en vigueur en 1995, toutes les affaires pénales sont jugées par les tribunaux de grande instance devant une formation mixte constituée d'un magistrat professionnel et de 2 juges populaires qui ne sont pas des juristes de carrière. Dans certaines affaires le collège est élargi à 2 magistrats professionnels et 3 juges populaires. Ils statuent d'abord sur la culpabilité puis déterminent la peine.

Comme dans de nombreux pays en matière pénale, l'un des principes fondamentaux du système juridique norvégien repose sur la participation de citoyens ordinaires aux instances de jugement. Pour chaque affaire, les tribunaux tirent au sort un certain nombre d'hommes et de femmes sur une liste de personnes établie tous les 4 ans par les conseils municipaux également par tirage au sort. Ces personnes sont tenues de prêter leur concours devant les tribunaux, à moins d'un empêchement dûment motivé.

Ce qui fait l'originalité de la justice norvégienne, est que dans certaines affaires déterminées, par exemple en matière économique, des experts sont choisis au titre de juges assesseurs.

Parmi les mérites reconnus à l'échevinage, il faut également noter le fait qu'il permettrait le rétablissement de la collégialité, et ainsi que des gendarmes le font remarquer, de "faire prendre conscience aux citoyens de la complexité et de la lourdeur de la tâche des magistrats".

¹Code de l'organisation judiciaire : Dispositions particulières applicables sur le territoire de la Nouvelle-Calédonie :

- article L. 933-1 : En matière correctionnelle, lorsqu'il statue en formation collégiale, le tribunal de première instance et les sections détachées de ce tribunal sont complétées par deux assesseurs ayant voix délibérative.

- article L. 933-2 : Les assesseurs titulaires et suppléants sont choisis, pour une durée de deux ans, parmi les personnes de nationalité française, âgées de plus de vingt-trois ans, présentant des garanties de compétences et d'impartialité et n'ayant fait l'objet d'aucune condamnation, incapacité ou déchéance prévue par les articles L. 5 et L. 6 du Code électoral.

Cet argument a le mérite de souligner l'une des vertus de la participation citoyenne aux décisions de justice : constituer un relais d'information envers la société civile, non seulement sur le fonctionnement de l'institution, mais encore sur des sujets de société tels que l'insécurité routière, les violences urbaines et en milieu scolaire, les stupéfiants...

Ces réflexions sont suivies de propositions concrètes notamment pour des contentieux particuliers :

- les assesseurs ne pourraient être que choisis, c'est à dire retenus en raison de diverses qualités reconnues.
- l'instance de désignation serait toujours le TGI (notamment l'Assemblée générale).
- en matière correctionnelle, la participation d'un seul assesseur non professionnel (afin d'éviter une mise en minorité trop fréquente du seul juge professionnel - qui serait alors au surplus le seul rédacteur du jugement - et afin de permettre une répartition des tâches plus aisée au sein de la collégialité).
- un échevinage au sein des compositions de jugement civiles et pénales ainsi qu'au sein des cours d'appel, sauf en matière familiale. Ainsi formés, ces citoyens auxiliaires de justice pourraient se voir confier une fonction de conciliation rendue obligatoire avant tout procès.
- un échevinage en matière familiale est également évoqué, soit pour traiter des questions qui ne soulèvent pas de difficultés juridiques, telles que la fixation des contributions à l'entretien et l'éducation des enfants, soit pour permettre de consacrer plus de temps aux couples en difficulté et mettre en oeuvre des actions de médiation.
- l'échevinage est proposé par ailleurs dans le domaine du contentieux de la consommation ; le juge non professionnel serait alors choisi parmi les membres des associations de consommateurs en raison de l'intérêt qu'il porte à ces questions et de ses compétences techniques.

L'association "INDECOSA-CGT" (association pour l'information et la défense des consommateurs salariés) a adressé un courrier proposant la création "de conseils des prud'hommes de la consommation à l'instar de ce qui existe pour le droit social".

L'idée d'accroître la participation des citoyens à la justice pénale ne doit pas être rejetée a priori dès lors qu'il ne s'agit pas de palier l'insuffisance des effectifs des juges professionnels.

Une telle réforme pourrait être introduite progressivement, en prévoyant d'abord la présence de deux échevins auprès du magistrat correctionnel siégeant en juge unique.

Dans un second temps, on pourrait étendre l'échevinage aux délits relevant de la collégialité, à l'exception du terrorisme et des infractions énumérées par l'article 704 du code de procédure pénale.

Le recrutement des échevins pourrait s'inspirer du modèle allemand, qui a le mérite d'éviter la "professionnalisation" d'une catégorie de notables très peu représentatifs de la population. Après tirage au sort sur les listes électorales, et enquête, les échevins âgés de moins de soixante cinq ans seraient sélectionnés par l'assemblée générale du tribunal pour une durée de quatre ans non renouvelable, leur nombre étant assez important pour que chacun ne siège pas plus d'une à deux fois par mois : ainsi, cette fonction, qui devrait être rémunérée de manière décente, resterait compatible avec une activité professionnelle, sociale ou familiale.

TGI de Paris

La généralisation de l'échevinage dans d'autres juridictions telles que les tribunaux de commerce et les conseils de prud'hommes mais aussi les cours d'appel est également évoquée, sans que cependant des tendances nettes puissent être retenues (sauf à noter l'hostilité générale exprimée par les conseils de prud'hommes et les tribunaux de commerce).

Parmi les propositions en faveur de la participation du citoyen au processus de règlement des conflits, certaines, dépassant le cadre classique de l'échevinage, lui assignent plutôt un rôle spécifique.

Ainsi, la Conférence des premiers présidents ⁽¹⁾, qui ne parvient pas à dégager une majorité suffisamment forte quant à la participation des citoyens à la justice pénale, après avoir écarté le principe d'une association des citoyens à la justice civile, retient cependant à la quasi unanimité l'idée d'un "juge recours" et de citoyens "d'avant poste" qui auraient la charge de la médiation, de la conciliation, de la réparation...

Celui qui entend faire valoir ses droits propose à son adversaire de choisir l'une des voies possibles de règlement amiable du litige : négociation, médiation, conciliation devant un conciliateur de justice ou devant le juge, voire l'arbitrage.

Cette phase suspend la prescription ; elle est insérée dans un délai bref (2 mois) afin de ne pas retarder l'examen éventuel du litige par le juge ; elle s'ouvre par un acte simple : lettre recommandée exposant les indications nécessaires sur le contenu de la prétention et les moyens et éléments de preuve.

Cette phase suppose la présence de l'avocat (y compris au titre de l'aide juridictionnelle - loi du 12 décembre 1998). Il est fait référence à un dispositif qui, en Allemagne, offre un avantage financier au conseil qui parvient à une conciliation, résultat plus satisfaisant pour le citoyen et moins coûteux pour la collectivité.

Un tel dispositif suppose que soit confié un rôle majeur au CDAD et à son président.

(1) Séminaire des 7 et 8 juin 2001

Il est intéressant de noter que le représentant de la profession d'avoué a proposé, lors d'une réunion de l'instance nationale, un dispositif sensiblement comparable, s'inspirant de la même idée : instaurer une démarche amiable avant d'autoriser à agir en justice, ou, pour le moins, obliger le justiciable à justifier d'une tentative de rapprochement.

Plusieurs contributions développent la même idée en référence à l'ancien juge de paix.

De la même façon qu'il existe, aux côtés de la police nationale, des polices municipales, ne serait-il pas possible d'envisager aux côtés du système judiciaire national, des instances judiciaires municipales ou plus largement au niveau des intercommunalités (communauté de communes ou d'agglomération) susceptibles de régler les problèmes les plus fréquents en matière civile, relevant de la correctionnelle ? Ce serait en quelque sorte rétablir les juges de paix, qui comme leur nom l'indique, contribuaient fortement à maintenir la paix civile. Il existe bien des médiateurs, notamment en matière civile ; mais leur statut n'est pas clairement établi et ils fondent le plus souvent leur légitimité sur leur bénévolat. C'est pourquoi je suggère que dans ce domaine la fonction de juge de paix, fonction de justice municipale, soit tenu par des magistrats élus et soumis à la censure éventuelle des juges professionnels. La combinaison de ce service de justice confié aux collectivités locales et responsable devant les électeurs, avec le système judiciaire actuel, service public d'Etat, constituerait ainsi le service public de justice de proximité, comme il existe une police de proximité. La coordination de ces services publics devrait en outre permettre un renforcement de la prévention des petits actes de délinquance que l'on classe maintenant sous la rubrique un peu fourre-tout d'incivilités.

Message Internet

Au delà de ce débat, émerge l'idée d'une participation citoyenne à la justice pour en assurer le contrôle.

Dans la tradition française le contrôle du fonctionnement de la justice par le peuple était réalisé par la publicité des audiences. Ce principe était sans doute exact lorsque les moyens de communication n'étaient pas ce qu'ils sont actuellement. Or aujourd'hui, si l'audience est toujours publique, la fonction de contrôle s'est déplacée. L'important ne semble plus être ce qui se vit et se dit dans le prétoire, mais ce qui s'exprime sur les marches du palais devant les micros et caméras. Si cette analyse est exacte elle conduit à la nécessité de renouveler ou de repenser le contrôle citoyen, car tous les acteurs du procès ne s'expriment pas sur ces mêmes marches.

La question du contrôle de la justice par la participation du citoyen laisse subsister celle des garanties démocratiques qu'elle suppose.

2. Quel service judiciaire pour offrir une justice accessible et adaptée aux besoins de nos concitoyens

L'accessibilité à la justice constitue à l'évidence un thème récurrent, parce qu'il touche au fonctionnement quotidien de l'institution judiciaire et à son image. Le thème est très souvent abordé sous l'angle de l'accueil, fonction unanimement considérée comme primordiale pour le service public de la justice. Il l'est également en référence à la notion d'accès au droit et à son développement. Enfin, diverses propositions éparses sont formulées.

2.1. L'accueil du justiciable

A/ Le guichet unique de greffe

Un très grand nombre de juridictions font explicitement référence au concept de "guichet unique de greffe" (GUG) sans que celui-ci soit cependant très précisément défini. On peut néanmoins retenir les critères suivants comme constituant des indications utiles pour parvenir à cette définition :

- **L'accueil est un vrai métier.** Il convient donc d'y former des fonctionnaires compétents (plusieurs par GUG afin d'assurer la continuité du service), volontaires et reconnus.

L'accueil suppose également que ce personnel soit stable car la formation est contraignante compte tenu de l'étendue des compétences du GUG.

L'actualité récente a bien démontré que lorsque les juridictions ont des difficultés d'effectifs, elles puisent dans les services de l'accueil, considérant qu'ainsi les autres structures ne verront pas leur fonctionnement ou leur équilibre interne bouleversé.

- L'appellation "guichet unique de greffe" doit être définie avec soin afin d'éviter qu'elle ne recouvre des réalités bien différentes et que l'on ne joue sur les mots.

Guichet unique signifie tout d'abord que l'on transfère à son profit un certain nombre de tâches jusqu'ici prises en charge par d'autres services. Il faut de ce point de vue être complet et précis. Le travail effectué par le tribunal de grande instance de Limoges va dans ce sens. On trouvera en annexe du présent chapitre le document établi par les juridictions du palais de justice de Limoges.

Guichet unique suppose également que celui-ci soit juridiquement compétent pour recevoir valablement les actes de procédure concernant l'ensemble des juridictions.

Une des fonctions du GUG est précisément d'assurer une proximité avec le justiciable et une accessibilité aux procédures. Dans cette hypothèse la généralisation des GUG suppose au moins :

- 1 - une révision et une harmonisation des conditions d'exercice et de formalisation des voies de recours.
- 2 - la définition de la compétence territoriale de chaque GUG (arrondissement judiciaire, ressort de la cour d'appel, France entière).
- 3 - la mise en place d'un réseau informatique fiable et performant.

On pourrait alors parler de guichet "universel" de greffe.

L'institutionnalisation des GUG suppose des réformes, des ajustements législatifs ou réglementaires. Ceux-ci constituent la base nécessaire à une "labélisation" de cette structure si l'on veut en assurer réellement le développement et en contrôler le contenu.

B/ D'autres innovations possibles

- le TGI de Dole propose la création de "point justice" sous forme de permanence, éventuellement mobiles, tenues par des fonctionnaires de justice.
- cette même juridiction suggère la désignation d'un "correspondant électronique" (magistrat ou fonctionnaire) chargé de traiter les demandes d'information parvenues par Internet.

On peut par ailleurs noter que plusieurs juridictions évoquent la messagerie électronique comme un moyen de communication avec le justiciable et les administrations - et également avec les auxiliaires de justice - qui ne fera que se développer.

- la cour d'appel de Douai évoque la création d'un "pôle d'information" (au sein du Palais ou dans une annexe) géré par un permanent et d'un "bus accès au droit" pour les zones rurales.
- le tribunal d'instance de Lyon envisage la possibilité pour des associations d'usagers et de consommateurs de tenir des permanences au sein des tribunaux d'instance notamment pour aider les justiciables à élaborer leurs dossiers.
- diverses juridictions soulignent la nécessité d'améliorer l'accueil téléphonique (notamment grâce à un numéro vert).

2.2. L'implantation des structures judiciaires

La question de la “carte judiciaire” a été très souvent évoquée pour exprimer, soit la crainte qu'elle inspire notamment aux petites juridictions, soit le regret de voir abandonner un projet de restructuration souhaité.

Mais il est certain que, pour la quasi totalité des juridictions, la situation actuelle ne paraît pas satisfaisante. Il existe en de nombreux endroits un décalage entre l'évolution démographique et la localisation des juridictions. Les moyens de transport ont évolué, si bien que certaines régions se sont désenclavées. Les techniques de communication connaissent elles aussi, une évolution très importante dans laquelle la place d'un “territoire” n'a plus la même valeur.

Aussi un accord existe, semble-t-il, sur l'idée selon laquelle toute réflexion sur la mission de la justice doit être précédée d'une mise à plat de l'organisation judiciaire.

A défaut d'une telle réflexion, l'allocation de nouveaux moyens, la simplification des procédures et la définition du périmètre du “juge” se heurteront à des rigidités et à des disparités qui risquent de rendre vaines les réformes envisagées.

TGI de Castres

Indépendamment des choix à effectuer, se pose la question des méthodes à retenir pour modifier les implantations judiciaires. Il apparaît également nécessaire de définir les concepts utilisés, car, en dehors des phénomènes de mode qui conduisent à vouloir généraliser un dispositif nouveau, pas ou peu évalué, existe le risque de décrire sous un même vocable des contenus extrêmement différents. On peut d'ores et déjà se poser cette question pour les maisons de la justice et du droit, pour le concept de justice de proximité ou pour la notion de guichet unique du greffe.

On ne sait trop si la justice de proximité est une nouveauté ni ce qu'elle recouvre.

“Mais les bienfaits d'une justice de proximité permettant de rendre des décisions (tant pénales que civiles) dans les meilleurs délais, montrent d'une manière éclatante qu'il n'est pas indispensable de mettre en oeuvre des modes alternatifs de solutions des litiges (notamment la médiation) lorsque le juge intervient sans tarder”.

TGI de Millau



Si la recherche d'une "meilleure répartition géographique de la présence de la justice" (TGI de Meaux) constitue un consensus, les modalités sont diverses. On peut cependant retenir les idées majoritaires suivantes :

- la crainte qu'inspirent les grandes juridictions.
- les risques d'isolement et de difficultés de fonctionnement afférents aux (trop) petites juridictions.
- un accord sur les juridictions de taille moyenne comptant de 2 à 4 chambres et dont le dispositif intègre des chambres détachées, des audiences foraines et des greffes permanents.
- il est parfois proposé de donner à cette juridiction une compétence générale ; les juridictions spécialisées de première instance seraient supprimées et remplacées par des chambres échevinées qui connaîtraient des contentieux commercial et social.

L'évolution actuelle quant aux implantations judiciaires suscite également une autre crainte, parfois confusément exprimée, celle de l'éparpillement, ou démantèlement des structures si bien que l'on ne saurait plus dans quel cadre on travaille, ni avec quel statut. Ce sentiment est souvent formulé par les fonctionnaires, sans doute plus sensibles à cet aspect des choses, et qui notent que dans les MJD il faut du personnel pérenne alors qu'on y affecte des agents de justice, statut précaire s'il en est.

La notion même des "lieux de justice" est perçue également comme importante. "Pour autant, il nous semble que les lieux où s'exerce la justice, sous quelque forme que ce soit, doivent rester des lieux symboliques. Proximité, accessibilité et troisième voie ne signifient pas banalisation de l'action judiciaire" (PJJ, Val de Marne).

On sent très bien, à travers les souhaits et les craintes exprimées, la nécessité de définir plus clairement que par le passé le but que l'on poursuit et la méthode (ainsi que les moyens) dont on se dote pour y parvenir.



Plusieurs contributions ont évoqué les difficultés de compréhension de notre organisation liées à l'existence des deux ordres de justice : le judiciaire et l'administratif.

Cette dualité de juridiction, spécialité française, dont la justification est historique, est totalement opaque pour nos concitoyens. Par ailleurs l'Etat, devant l'une ou l'autre de ces instances, est de plus en plus considéré comme un justiciable ordinaire.

Si la fusion pure et simple des deux ordres de juridiction est parfois suggérée, d'autres propositions sont formulées tendant à créer des blocs de compétence afin soit d'unifier des jurisprudences sensiblement différentes, soit de confier la totalité d'un domaine d'intervention à un ordre juridictionnel. Les thèmes les plus souvent cités sont :

- le contentieux de la responsabilité médicale (avec deux régimes différents de la faute).
- le contentieux des étrangers en situation irrégulière (dans lequel interviennent concomitamment les juges des deux ordres).
- l'ensemble du contentieux fiscal qui pourrait être de la seule compétence du juge administratif.
- l'ensemble du contentieux de la construction qui pourrait être de la seule compétence du juge judiciaire.



En terme d'implantation des structures judiciaires quatre thèmes de réflexion ont essentiellement été retenus :

- les maisons de justice et du droit
- les pôles de compétence
- le rapprochement des TGI et des TI (création de tribunaux de première instance)
- la création d'un tribunal pour enfants par arrondissement judiciaire.



2.2.1. Les maisons de justice et du droit

Consacrées par le législateur en 1998 (article L 7.12.1.1. et s du COJ), les MJD font désormais incontestablement partie du paysage et de la culture judiciaires. Ces structures font cependant l'objet d'appréciations critiques parmi lesquelles on peut notamment relever les suivantes :

- le principe de leur création n'est pas toujours le choix de la juridiction mais seulement de la hiérarchie ou d'une petite équipe. Cette critique renvoie à celle formulée par ailleurs concernant les difficultés de communication interne et l'absence de projet de juridiction.
- la création des MJD est un démantèlement des juridictions. La justice ne peut être rendue que dans les palais ; l'utilisation d'autres lieux, banalisés, ne peut constituer

qu'un appauvrissement institutionnel et une perte de repère.

- les activités des MJD, essentiellement au demeurant celles des associations, ne sont pas suffisamment contrôlées ou évaluées par les magistrats. On craint souvent que des activités qui relèvent normalement de la compétence de ceux-ci soient purement et simplement déléguées aux associations, sans contrôle de qualité, notamment pour ce qui concerne la formation des intervenants.
- les MJD supposent un travail relationnel avec les élus, susceptible de conduire à de graves difficultés en cas de mise en examen ou de poursuites à leur encontre. Dans le même ordre d'idée il arrive que l'on s'interroge sur le contenu des "contrats" avec les élus ou les autorités administratives et en se demandant ce que l'institution judiciaire abandonne de son indépendance.
- il faut prendre garde à ce que le développement des MJD ne se fasse pas au détriment des TGI sur lesquels on prélèverait des forces, si bien qu'ils ne pourraient plus assurer leur mission de base.

Même si l'image des MJD est ainsi quelque peu brouillée et si ces critiques sont pertinentes, il n'en demeure pas moins que ces structures apparaissent dans la majorité des contributions comme indispensables et porteuses de l'image moderne de la justice, soucieuse d'un rapport de proximité avec les citoyens.

Les juridictions ont bien intégré le concept légal de "présence judiciaire de proximité". Leur réflexion est très imprégnée d'une nostalgie certaine des "juges de paix" qui assuraient cette tâche sociale dans les cantons, et dont nous constatons aujourd'hui qu'il faut pallier l'absence.

La multiplication des maisons de justice est envisagée comme une sorte de résurrection des justices de paix où travaillerait un corps de juges de paix qui pourraient juger les litiges que les parties leur confieraient après l'échec de la conciliation.

TGI de Brest

Mais les approches globales sont sensiblement différentes ; elles s'articulent autour de deux axes principaux :

- le premier, qui privilégie la notion de prévention de la délinquance, conduit à implanter les MJD sur un territoire clairement identifié comme pathogène et difficile. C'est sur ce territoire que l'institution judiciaire entend affirmer sa présence, aux côtés de ses partenaires. Historiquement les premières MJD ont obéi à ce choix, elles supposaient alors la présence physique de magistrats qui acceptaient cette activité professionnelle "hors du palais".

Il semblerait que les situations dans lesquelles les magistrats interviennent directement dans les MJD soient rares aujourd'hui. Les contributions ne permettent pas de savoir si des audiences foraines sont tenues dans les MJD (et si oui dans quelles proportions).

Cette approche existe cependant toujours puisqu'une juridiction propose de les qualifier désormais de "maisons de la famille et du droit", en y transférant le traitement du contentieux familial considéré comme un des contentieux de proximité et de masse comme celui de la petite délinquance.

- le second est davantage centré sur le concept d'accès au droit. Il s'agit alors de répondre aux demandes générales de populations qui ont du mal à accéder à l'information pour des motifs soit d'éloignement géographique soit d'exclusion ou de précarité sociale ou culturelle.

Cette approche englobe les "antennes de justice" dans lesquelles les demandes touchant au droit civil sont très importantes.

Certaines juridictions souhaitent dans cet esprit préciser le sigle pour ne parler à l'avenir que de "maison du droit", "lieu neutre au regard du tribunal, rassemblant diverses compétences, notamment en direction de l'information sur l'accès au droit" (TGI de Saint-Dié) ou de "maisons de médiation judiciaire" (TI de Lyon).

C'est ainsi qu'il est également proposé d'inclure dans une telle structure des écrivains publics, preuve, s'il en était besoin, de la nécessité qu'il y a de répondre en termes d'accès au droit, de citoyenneté et non pas d'accès à la justice.

Dans le même ordre d'idée, l'utilisation d'Internet pour la mise à disposition de textes, de formulaires, ou d'imprimés divers est vivement recommandée et cela aussi bien pour les MJD que les GUG.

Il est également souhaité une meilleure harmonisation des décisions de création. La cour d'appel de Colmar, notamment, propose ainsi de fondre en une seule institution les CDAD, les MJD et antennes de justice afin de créer un accueil qui ne soit pas dispersé.

Enfin, sur le plan du contrôle, les avocats de Colmar demandent qu'il soit procédé à l'évaluation des MJD et des centres d'accès au droit, tant dans leur domaine d'activité que dans leurs sources de financement, afin de vérifier que tant les compétences que l'argent public sont utilisés de manière efficace et à bon escient".

Il ne faut toutefois pas taire des critiques parfois très marquées. Certaines portent sur le démantèlement de la justice.

“Les démembrements de l’institution judiciaire au cours de ces dernières années ont atteint un niveau important. Un certain nombre d’affaires graves n’auraient pas dû quitter les tribunaux pour être renvoyées en maison de justice et du droit. Sous prétexte de proximité et de meilleur traitement des plaintes, les victimes sont invitées à transiger sur des faits graves...”.

Cour d’appel de Lyon

D’autres concernant la protection des professions et des usagers.

Le Barreau de Saint-Denis de la Réunion exprime une “défiance” à l’égard de “ces associations qui souvent se permettent de dire le droit en donnant de vrais conseils juridiques sans aucune garantie... car il n’existe aucune assurance de responsabilité civile permettant au citoyen, mal informé et victime de la mauvaise information, de retrouver ses droits”.

2.2.2. - Les pôles de compétence

Les réflexions sur la carte judiciaire avaient permis de constater que toutes les juridictions n’étaient pas égales dans le traitement de contentieux très spécialisés. Pour cette raison avait été parfois privilégiée la notion de tribunal départemental afin de renforcer la capacité de réponse technique. Aujourd’hui ce modèle d’organisation n’est plus retenu, on lui préfère, ainsi que nous l’avons vu, des juridictions de taille moyenne. Or, subsiste la question des contentieux techniques. De très nombreuses juridictions proposent la création de “pôles de compétence” à vocation départementale, voire régionale.

Cette idée est manifestement inspirée par la création des pôles économiques et financiers dont la récente évaluation fait apparaître qu’ils correspondent à un besoin réel et qu’ils doivent être développés.

En dehors des questions économiques et financières, celles touchant aux problèmes de la santé humaine viennent également d’être prises en considération au TGI de Paris.

La demande exprimée par les juridictions est cependant un peu différente en ce sens qu’il n’est pas expressément envisagé de constituer des équipes pluridisciplinaires¹ autour des magistrats (sauf en matière économique et financière). La notion de pôle de compétence renvoie davantage à l’idée d’une compétence “rationae materiae” départementale ou régionale dans des domaines spécifiques afin d’éviter les conséquences parfois fâcheuses de la compétence “rationae loci”.

Une juridiction sous équipée peut aujourd’hui se trouver confrontée à l’enquête

¹ Comportant notamment des assistants spécialisés, non magistrats.

préliminaire, l’instruction et le jugement d’affaires particulièrement complexes au seul motif de la compétence territoriale.

Tel peut être le cas à raison du siège social d’une entreprise, du lieu d’une catastrophe, de la découverte d’une imprimerie de faux billets... Dans ces hypothèses il convient d’aider la juridiction en lui permettant de se dessaisir au profit de celle mieux armée pour faire face à la difficulté.

La proposition formulée revient, en matière pénale, à étendre à d’autres matières les dispositions des articles 704 et 705 du code de procédure pénale. On peut alors songer à l’ensemble des infractions fiscales, à celles touchant à la santé...

L’idée de pôles spécialisés est également évoquée en matière civile afin de procéder au regroupement des contentieux touchant aux loyers commerciaux, aux procédures collectives, aux ordres et contributions (TGI de Soissons)... à la responsabilité médicale, au droit des élections...

On pourrait redouter que les petites juridictions n’adhèrent pas à un tel dispositif de crainte de se voir déposséder des affaires les plus intéressantes. Or elles sont nombreuses à se déclarer favorables, comprenant fort bien les risques auxquels elles peuvent être confrontées.

Cette idée cependant n’est pas exprimée de façon suffisamment complète. En raison du consensus qu’elle provoque, elle mérite une expertise qui devra notamment déterminer la nature des infractions ou des contentieux concernés et des règles de procédure.

2.2.3. Le tribunal de première instance

La réflexion antérieurement conduite dans un autre cadre sur la réforme de la carte judiciaire, l’évolution des mentalités qu’elle a supposé, la prise de conscience de blocages psychologiques et politiques importants font qu’aujourd’hui une forte demande s’exprime autour d’un projet évoqué par de nombreuses juridictions : le tribunal de première instance (TPI).

Une première préoccupation exprimée consiste à éviter deux positions extrêmes :

- l’une qui conduirait à l’éparpillement des juridictions spécialisées, isolées et présentant des difficultés en terme de gestion et d’organisation.
- l’autre qui aurait pour conséquence l’éloignement de l’usager du service public dans les domaines de proximité tels que le contentieux du voisinage, des affaires familiales, du surendettement, de la petite délinquance...

On a déjà vu par ailleurs la nécessité de créer des “pôles” pour des activités juridictionnelles qui présentent des spécificités techniques tout en maintenant un très fort lien de proximité, lien encore représenté dans les esprits par l’image du juge de paix.

Outre la nécessité d'une carte judiciaire cohérente avec le reste de l'organisation administrative (une cour d'appel par région, un TGI par département pour les grosses affaires), la "justice au quotidien" cela pourrait être la présence d'un juge au moins certains jours de la semaine dans toute commune, canton ou "pays" regroupant 10 000 habitants, pour y écouter, sans avocat, formalisme ou délais, les doléances des citoyens ; en les renvoyant sur la juridiction compétente pour les affaires importantes, en traitant sur le champ quand cela est possible les affaires simples (rapports de voisinage, petits litiges, etc), avec le pouvoir de convoquer 8 jours plus tard les parties au litige.

Message Internet

On sait également combien la notion de "pays", de "territoire" est présente et certainement rassurante. C'est sans doute pour cette raison que la notion d'arrondissement judiciaire n'est pas remise en cause. L'arrondissement semble bien être le lieu de l'unité et de la proximité judiciaires.

Les juridictions l'ont bien compris qui rappellent "l'attachement très fort des citoyens aux petites juridictions considérées comme rendant une justice plus rapide et plus proche des préoccupations des justiciables" (TGI d'Avranches).

Mais elles perçoivent aussi les limites de ces tribunaux dans lesquels les mêmes magistrats jugent, au civil comme au pénal, des citoyens qu'ils connaissent trop bien.

Le deuxième élément de la réflexion tient à la lisibilité et à la compréhension de l'institution. L'exemple d'école le plus souvent donné est le *distinguo* opéré en droit entre les actions pétitoires et les actions possessoires qui relèvent pour les premières de la compétence du TGI et pour les secondes de celles du TI. Le justiciable qui s'égare entre ces deux concepts doit reprendre sa procédure dès le début.

Il est également indiqué que le seuil de compétence du TI en matière civile, fixé à 50 000 F, est sans lien avec la difficulté technique de l'affaire, à l'étude et au temps consacrés à son examen ou à la responsabilité du juge.

Par ailleurs pour certains la création d'un TPI "redonnerait une légitimité à des sites judiciaires actuellement considérés comme sous-productifs".

D'un autre point de vue, et l'on revient à l'arrondissement, l'articulation actuelle entre le TGI et le TI ne donne pas satisfaction. Les juges d'instance sont nommés au TGI et sont chargés du TI, l'autonomie du TI ou sa subordination administrative au TGI ne sont pas clairement définies par le code de l'organisation judiciaire alors que celui-ci reconnaît cependant un pouvoir d'inspection aux chefs du TGI..

Beaucoup de magistrats et fonctionnaires se prononcent pour une clarification de

cette situation qui passerait soit par l’affirmation d’une “pleine capacité du TI”, soit par son rattachement complet au TGI (le TI pouvant alors devenir une chambre détachée géographiquement).

Le regroupement au sein d’un tribunal de première instance des TGI et des TI est essentiel (c’est dans ce cadre que doit s’inscrire la création d’un guichet unique de greffe).

Cour d’appel de Saint-Denis

Dès lors les scénarios proposés s’articulent autour de trois idées :

- la création d’un TPI qui regrouperait le TGI et les TI dans l’actuel arrondissement judiciaire. Cette solution, qui ne concernerait que les juridictions de droit commun, permettrait de gérer au mieux les procédures civiles et pénales et les contentieux particuliers ; elle associerait également divers types d’organisation des contentieux qui pour certains seraient traités au chef lieu de l’arrondissement et pour d’autres, dans le cadre de la justice de proximité, dans les locaux judiciaires abritant aujourd’hui les TI.

L’ensemble des magistrats et fonctionnaires serait affectés administrativement au TPI.

- la création d’un TPI à vocation plus universelle qui réunirait le TGI, les TI, mais aussi les conseils de prud’hommes et les tribunaux de commerce. Cette proposition suppose à l’évidence un dispositif plus complexe et des changements qui entraîneraient de véritables bouleversements. Elle offre néanmoins l’avantage d’aller jusqu’au bout de la logique de l’arrondissement et d’une structure judiciaire polyvalente, aux services diversifiée.
- la redéfinition, si aucune des suggestions précédentes n’était retenue, de ce que devraient être le juge d’instance et le tribunal d’instance de demain ; la situation actuelle, ainsi qu’on l’a déjà vu, ne donnant pas entièrement satisfaction.



L’illustration de ce que pourrait être un tribunal de première instance, est donné d’une manière très structurée par le TGI de Castres qui propose le schéma suivant :

A) La structure du TPI

Le TPI, juridiction unique de première instance, serait composé :

- des magistrats professionnels du siège et du parquet (les actuels magistrats des TGI et des TI).
- des juges consulaires des actuels tribunaux de commerce.
- des conseillers des actuels conseils de prud'hommes.

Le TPI disposerait d'un greffe unique regroupant les greffes des juridictions absorbées, qui serait placé sous l'autorité d'un seul greffier en chef.

Les chefs de juridiction du TGI deviendraient ceux du TPI.

B) L'organisation du TPI

Le TPI serait organisé en services, selon la nature des contentieux :

- un service pénal,
- un service civil,
- un service de la famille (regroupant à la fois le contentieux du JAF, mais aussi celui des tutelles),
- un service des relations professionnelles : actuel CPH
- un service de l'exécution et du civil de proximité : regroupant à la fois le contentieux du TI (consommation, baux d'habitation) le surendettement, le JEX, les saisies-ventes et les ordres,
- un service relatif à l'entreprise : chambre mixte reprenant les compétences du tribunal de commerce.

C) l'organisation territoriale du TPI

En terme de sites judiciaires :

Les sites judiciaires acutels pourraient être maintenus. Du fait de la création des TPI, chaque site deviendrait polyvalent.

Ainsi le justiciable pourrait trouver dans chacun des sites existants un greffe, polyvalent, susceptible de lui apporter les services complets du TPI, toutes matières confondues.

De même, des audiences pourraient être tenues dans tous les contentieux sur chacun des sites.

Exemple d'un arrondissement judiciaire qui dispose actuellement de :

- 1 TGI
- 2 TI dans deux villes différentes dont le chef lieu de l'arrondissement,
- 1 TC au siège de l'arrondissement,

- 2 CPH dont 1 au siège de l'arrondissement et 1 dans une ville où il est la seule juridiction présente.

A) La structure du TPI

Le TPI, juridiction unique de première instance, serait composé :

VILLES	SITUATION ACTUELLE	SITUATION NOUVELLE	NOUVEAUX SERVICES
A (chef lieu)	- 1 TGI - 1 TC - 1 CPH	des magistrats professionnels du siège et du parquet des juges consulaires des actuels tribunaux de commerce. des conseillers des actuels conseils de prud'hommes. siège du TPI	- greffe et audiences de tous les contentieux : civil, pénal, droit du travail et commercial
B	- 1 TI	antenne du TPI	- greffe et audiences de tous les contentieux : civil, pénal, droit du travail et commercial
C	- 1 CPH	antenne du TPI	- greffe et audiences de tous les contentieux des vinténus droit du travail et commercial

Le TPI disposerait d'un greffe unique regroupant un va greffe commercial placé sous l'autorité d'un seul greffier en chef.

Les chefs de juridiction du TGI deviendraient ceux du TPI.

Le TPI serait organisé en services, selon un service de la famille (regroupant à la fois le contentieux du JAF, mais aussi celui des tutelles),

un service des relations professionnelles : actuel CPH

La fusion en une seule juridiction de l'ensemble des contentieux permettrait de mettre en place un service public judiciaire adapté, en distinguant clairement les contentieux de proximité de ceux qui ne nécessitent pas la présence des justiciables en personne ou dont la technicité rend indispensable un regroupement des moyens.

Ainsi la répartition suivante pourrait être opérée, sans difficulté dans l'exemple précédent :

VILLES	CONTENTIEUX DE PROXIMITÉ	CONTENTIEUX TECHNIQUES OU SPÉCIALISÉS
A (chef lieu)	<ul style="list-style-type: none"> - affaires familiales - civil "simple" : consommation, baux - surendettement, - nationalité, - tutelles, - police au pénal, - JEX, - contentieux du travail 	<ul style="list-style-type: none"> - civil avec postulation - civil "technique" : ordres, saisies, spécialisation, - pénal : instruction (par pôle spécialisé si nécessaire) et correctionnel
B	<ul style="list-style-type: none"> - affaires familiales - civil "simple" : consommation baux - surendettement, - nationalité, - tutelles, - police au pénal, - JEX, - contentieux du travail 	
C	<ul style="list-style-type: none"> - affaires familiales - civil "simple" : consommation baux - surendettement, - nationalité, - tutelles, - police au pénal, - JEX, - contentieux du travail 	



Cette proposition doit faire l'objet d'une expertise approfondie dans laquelle il ne

faudra omettre d'évoquer les questions relatives aux bâtiments judiciaires et à l'informatique.

Si le regroupement dans un TPI de toutes les juridictions de première instance est une réponse possible aux besoins de simplification, il suppose, pour être efficace, une mise en réseau des différents services. Le cloisonnement des services est une cause importante de perte d'énergie et de lenteur"

TGI de Pau

On peut noter que plusieurs juridictions envisagent une alternative au tribunal pénal de première instance qui consisterait en la création d'un tribunal correctionnel départemental et collégial, compétent pour juger les délits les plus graves ; les autres délits seraient traités à juge unique dans des tribunaux siégeant aux chefs lieux d'arrondissement.

Enfin, tout en se déclarant attachée à la notion d'arrondissement, certaines juridictions souhaitent que soit étudiée la possibilité de rééquilibrage. Dans cet ordre d'idée le TGI de Saint-Gaudens plaide pour un "tribunal du 21e siècle".¹

"Les juridictions Saint-Gaudinoises connaissent un fonctionnement dépourvu de problème majeur et respectent des délais raisonnables de traitement des dossiers. Le véritable problème que rencontre le TGI de Saint-Gaudens est justement sa taille, trop petite pour que sa pérennité puisse être considérée comme assurée à moyen ou long terme...

La réflexion engagée sur cette base amène à la conclusion que la saine et logique utilisation de l'existant consisterait, non en une possible suppression de ce qui fonctionne correctement pour alourdir encore ce qui pose déjà des problèmes, mais en un allègement de l'ensemble connaissant le plus de difficultés par le biais d'un transfert de compétence vers l'unité la moins chargée".

2.2.4. Le tribunal pour enfants par arrondissement

De très nombreuses juridictions ont évoqué le problème de la prise en charge des mineurs délinquants qui est incontestablement une priorité et un thème sur lequel l'institution judiciaire est régulièrement interpellée.

Il est rappelé très souvent que l'arrondissement constitue une "unité judiciaire naturelle". A ce titre l'absence de tribunal pour enfants dans certains arrondissements est décrite comme une anomalie. Cette particularité suscite une réelle incompréhension de la part des acteurs judiciaires comme des justiciables. L'éloignement géographique du juge des enfants entraîne aussi pour les familles des coûts qu'elles ne peuvent supporter et une justification pour ne pas déférer à des convocations. Enfin cette absence est la cause de difficultés de fonctionnement pour les parquets et oblige les juges des enfants et leurs greffiers à tenir des audiences foraines dans des conditions parfois précaires.

¹ Dans une contribution intitulée : "De la frontière espagnole aux portes de Toulouse".

L'argument tendant à ne pas créer des emplois de juges des enfants qui se trouveraient isolés est admis ; mais les inconvénients décrits apparaissent bien plus importants que le risque évoqué.

C'est pourquoi toutes les juridictions privées de poste de juge des enfants sollicitent la création de tels emplois afin de parvenir à un réel "maillage judiciaire de proximité".

Certaines juridictions évoquent également, et dans cette perspective, la nécessité de réfléchir à un nouveau pôle de compétence qui regrouperait autour de la notion de "juge de la famille" (à un échelon qui reste à définir) les actuelles attributions des juge des enfants, juge aux affaires familiales et juge des tutelles.

L'organisation des juridictions et les méthodes de travail

3.1. La communication interne

Les Entretiens de Vendôme confirment, sans équivoque possible, les observations effectuées par l'inspection générale en matière de communication interne¹, à savoir un important déficit.

Une première observation s'impose. Si quelques rares réformes du code de l'organisation judiciaire sont proposées - essentiellement sur l'accroissement des pouvoirs des assemblées générales - le sentiment le plus généralement exprimé est que l'amélioration de la communication interne ne passera pas par des modifications de textes. Cette idée a d'ailleurs été clairement exprimée par plusieurs organisations syndicales lors de la réunion, le 21 juin 2001, de l'instance nationale.

On sent bien qu'une authentique communication interne suppose la réunion de deux volontés. En premier lieu, celle de la hiérarchie (des magistrats comme des fonctionnaires) dont les juridictions attendent qu'elle soit non seulement plus attentive à une meilleure application des textes, mais encore qu'elle ait une attitude plus volontariste dans ce domaine. En second lieu, celle des divers personnels dont l'implication plus ou moins grande dans les structures existantes est déterminante.

C'est ainsi - on l'a noté dans l'introduction - que les juridictions dans lesquelles existent des commissions actives (permanentes et restreintes), sont celles qui ont connu le moins de difficultés à organiser les Entretiens de Vendôme. On a également observé que ceux-ci ont permis une reprise d'un dialogue interne interrompu lorsque les uns et les autres l'ont souhaité.



Le souhait le plus généralement exprimé porte sur l'amélioration du fonctionnement interne de la juridiction.

Tout d'abord, la communication interne proprement dite, ou l'attention à porter à la vie même de la juridiction.

Ainsi le TGI de Nîmes suggère-t-il dans ce domaine de renforcer l'accueil des arrivants, de faire des efforts de convivialité et de dynamiser les instances de dialogue.

¹ Le rapport - de juin 2001 - est disponible sur le site Intranet du ministère de la justice

Pour celui de Nevers, il faudrait envisager une nouvelle structure de dialogue, associant mieux magistrats, fonctionnaires et auxiliaires de justice ; cette structure pourrait prendre appui sur la formation continue, lieu privilégié d'échanges.

La cour d'appel de Limoges estime que les réunions de service seraient préférables aux assemblées générales.

On considère assez volontiers que les règles du code de l'organisation judiciaire apparaissent insuffisantes ou désuètes. La communication devrait, aujourd'hui, être adaptée aux principes, moyens et techniques modernes.

L'accès au réseau privé virtuel justice est souvent cité comme devant dynamiser l'information et les échanges.

Est également rappelée la nécessité d'inscrire la préparation à la communication dans les actions de formation des cadres des juridictions.

Plusieurs juridictions soulignent la nécessité d'associer les Barreaux à diverses instances de communication, tant le bon fonctionnement d'un tribunal dépend de tous les acteurs. C'est ainsi que le TGI d'Evry considère qu'il est "nécessaire d'institutionnaliser un lieu d'échange et de réflexion en fixant des échéances obligatoires" ; ainsi pourrait être conduite une "politique de contractualisation des relations barreau / juridiction".

D'autres observations ou recommandations, allant toutes dans le même sens, seront évoquées dans la suite de ce rapport lorsque seront abordés divers thèmes tels que la politique associative des juridictions, les réunions sur les tableaux de bord et la charge de travail, la notion de service¹...

Dans une approche sensiblement différente, certaines juridictions souhaitent aller plus loin dans l'organisation afin d'institutionnaliser de nouveaux types de concertation.

C'est ainsi qu'est parfois évoquée la notion de "représentants du personnel", dont le statut et le mode de désignation ne sont pas précisés mais qui auraient pour fonction d'être les interlocuteurs nécessaires des décideurs.

Le TGI de Meaux propose, quant à lui, la création auprès des chefs de juridiction d'un comité de gestion et d'administration, composé de magistrats et fonctionnaires élus, qui exercerait un rôle consultatif et délibératif, notamment sur les projets de juridiction, l'organisation des services, le budget, les politiques publiques...

¹ Il est particulièrement intéressant de noter que lors de la réunion de travail à Bordeaux, avec la ministre, un greffier a été le porte parole de l'ensemble du tribunal pour enfants.

D'autres juridictions se sont interrogées sur ce même thème ; les propositions semblent toujours trouver leurs limites dans l'équilibre à établir entre le pouvoir institutionnel et son éventuel partage.

3.2. La mise en oeuvre d'une politique associative en juridiction

Le thème est abordé dans de nombreuses contributions, et souvent à partir d'entrées très différentes, car les associations partenaires de juridictions interviennent aussi bien dans le domaine pré-sentenciel que post-sentenciel, font de la médiation ou de l'accès au droit, et s'occupent des prévenus comme des victimes.

L'accent est assez souvent mis sur la nécessité de réellement se poser la question, au sein d'une juridiction, d'une véritable politique associative. Quel est l'existant, avec qui travaille-t-on et à quelle fin, sont autant d'interrogations auxquelles toute juridiction doit pouvoir régulièrement apporter réponse.

Interrogation régulière tout d'abord parce que la mémoire d'une juridiction est fragile ; elle est souvent orale dans ce domaine. Les mutations de magistrats et de fonctionnaires (selon un rythme extrêmement rapide parfois) font que les acteurs ou les négociateurs ne sont plus présents pour rappeler les conditions dans lesquelles il avait été décidé de coopérer. Cette perte de mémoire n'est pas toujours perçue si bien qu'il n'apparaît pas nécessaire de réactualiser les accords anciens ni de rappeler les objectifs premiers. Il arrive que des magistrats et des fonctionnaires méconnaissent totalement l'existence, les modes d'actions ou le champ d'intervention d'associations qui cependant disposent de locaux dans la juridiction.

Il est également observé que parfois les initiatives en matière de travail avec les associations sont trop dispersées à la fois quant au nombre d'associations elles-mêmes et quant à l'identification des lieux dans lesquels elles interviennent (palais de justice, mairie, maison du droit...).

Certaines juridictions notent que les relations avec les associations sont trop souvent le seul fait de la hiérarchie. Il est souhaité que la création des associations comme leur suivi et l'évaluation de leur action puissent être partagés par le plus grand nombre car quasiment tous les services sont concernés. Cette observation renvoie à celles formulées à l'occasion de la communication interne ; en effet les relations avec les associations constituent un thème de dialogue susceptible d'enrichir bien des réunions et qui doit être évoqué régulièrement afin de maintenir une information et une culture commune.

Cela est tout aussi vrai pour les associations qui oeuvrent à l'intérieur de la juridiction que pour celles dont l'activité est exercée dans les maisons de justice et du droit ; pour ces dernières le risque de méconnaissance par l'ensemble des personnels de justice est encore plus fort.

La cour d'appel de Douai propose d'établir dans chaque juridiction une convention pluriannuelle avec les associations comportant la définition d'objectifs et prévoyant l'évaluation des résultats.

Il est également proposé, pour familiariser les magistrats avec la vie de ces associations, que, pendant leur stage en juridiction, les auditeurs de justice participent à leurs activités.

Le TGI de Saint Dié propose la création, dans chaque arrondissement, d'une conférence annuelle des associations.

Les magistrats, en décidant de telle mesure confiée à une association, attendent un certain contenu de prise en charge et une forme de restitution. Or, au gré de mutations et des modifications des affectations au sein des tribunaux, il arrive qu'un nouveau titulaire ne sache rien des prestations susceptibles d'être fournies et qu'il n'ait pas le goût de se renseigner. Une politique générale peut ainsi être remise en cause sans aucun débat général.

Ce type de situation expose par ailleurs des associations à une très grande vulnérabilité économique. En effet celles qui oeuvrent dans des domaines où les prestations sont payées à l'acte peuvent voir chuter dangereusement le nombre de prescriptions (sur lesquelles il est difficile d'agir car il s'agit de décisions juridictionnelles tenant à l'indépendance des magistrats).

Deux aspects matériels ont souvent été relevés qui touchent à l'équilibre financier des associations :

- le premier concerne la revalorisation des prestations qui doivent être payées à un prix le plus proche possible de leur coût réel
- le second est relatif à la fragilité, sur le plan financier, de certaines associations, fragilité parfois liée à l'attente de la subvention du ministère de la justice, à l'incertitude quant à son existence et à son montant et enfin à un versement tardif. Pour pallier cette difficulté il est proposé de permettre la conclusion de conventions financières assurant des garanties sur plusieurs années.

Enfin les juridictions sont bien convaincues que l'existence d'associations, leur dynamisme et l'adéquation de leurs prestations aux besoins des tribunaux sont en lien direct avec leur propre implication dans ces structures. Magistrats et fonctionnaires s'interrogent sur le niveau de participation acceptable ou recommandé dans les instances dirigeantes des associations. Ils éprouvent le besoin que cette question, touchant à la fois à leur responsabilité personnelle sur le plan comptable et à la perception de leur indépendance ou de leur impartialité, reçoive des réponses plus précises qu'aujourd'hui.

3.3. Le règlement alternatif des conflits

Les modes alternatifs de règlement des conflits, la “troisième voie”, le traitement extrajudiciaire des conflits constituent autant de thèmes très voisins qui ont été très souvent évoqués dans les juridictions et qui ont fait l’objet d’un débat de l’instance nationale lors de sa réunion du 16 mai 2001.

On peut synthétiser ces débats de la façon suivante :

Une idée très généralement admise :

On se souvient que la conciliation - ou sa tentative - a toujours été de la compétence du juge. La loi lui confie cette tâche ; article 21 du NCPC : “il entre dans la mission du juge de concilier les parties”. Beaucoup cependant remarquent - et regrettent - que la recherche d’une conciliation (notamment devant les tribunaux d’instance ou les conseils de prud’hommes) ne constitue plus une volonté réelle. Le plus souvent, il est satisfait formellement à l’obligation légale, mais sans implication réelle du juge.

De même, dans le domaine du droit du divorce où la tentative de conciliation est obligatoire, on assiste à une banalisation ou une quasi disparition. Partant de ce constat - et dans une perspective de simplification des procédures - la cour d’appel de Bastia propose la suppression de ce préalable ; la procédure serait directement engagée devant le tribunal par assignation et les mesures provisoires prises par le juge de la mise en état.

Paradoxalement, on voit aujourd’hui se développer des structures de médiation, de conciliation qui emportent l’adhésion du plus grand nombre.

Cela est vrai dans les domaines du droit civil, mais aussi du droit pénal. La médiation pénale, à l’origine, a été essentiellement pratiquée pour pallier l’engorgement des juridictions correctionnelles. Son développement par la suite a permis de saisir qu’elle constitue une autre façon de dire le droit pénal et qu’elle apporte une réponse dans des cas où auparavant l’institution demeurerait silencieuse ou absente.

Il existe aujourd’hui un consensus très fort sur la pertinence des divers modes alternatifs de règlement des conflits.

Il est tout d’abord affirmé que le “tout judiciaire” n’a pas de sens ; “que la justice perd son crédit à se mêler de trop de choses”.

Il est dit également que la procédure constitue parfois un carcan trop rigide, que le traitement en équité est meilleur que l’application stricte du droit, que “lorsque les médiateurs sont des citoyens, ils prennent beaucoup de temps, ce qu’un professionnel ne peut faire”.

Les conciliateurs de justice sont présents dans de très nombreux ressorts ; ils traitent - avec un bon niveau de satisfaction - quantité de litiges de proximité.

Les médiations, judiciaires ou non, civiles ou pénales, se développent. La loi a consacré la médiation judiciaire ; nombreux sont les exemples (en matière sociale et familiale notamment) illustrant une volonté commune de s'engager dans cette voie.

A la chambre sociale, tous les dossiers en cours ont été examinés. 15 % d'entre eux relèvent de la médiation judiciaire, 1000 propositions ont été formulées, 500 ont été acceptées pour un taux d'accord de 63 %.

Des audiences de propositions de médiation sont tenues (dans les trois mois de l'appel) au cours desquels magistrats - et médiateurs - expliquent le sens de la mesure. Les médiateurs ont suivi une formation ; ils sont bénévoles. Le barreau appuie cette pratique.

Il faudra pouvoir doubler le nombre de ces audiences, ce qui en l'état est impossible en raison de la saturation du greffe.

Cour d'appel de Grenoble

On peut également donner d'autres exemples, tel que ce juge des référés qui confie des mesures de médiation à des experts judiciaires (taux de réussite de 90 %) ou ces juges d'instance qui associent systématiquement des conciliateurs de justice à leurs audiences civiles (pour assurer une prise en charge immédiate des parties si une conciliation apparaît possible).

Enfin, des associations de médiation judiciaire se constituent qui, notamment, assurent la formation des médiateurs.

Des craintes exprimées :

Le traitement extrajudiciaire des conflits ne doit pas constituer une panacée insusceptible de critiques.

La première question est celle du champ de "l'extrajuridictionnel". Quels sont les domaines concernés ? Quels sont les acteurs ? Quelles sont les garanties ? Doit-on traiter les conflits en l'absence totale du juge ou sous son contrôle ?

Certains observent tout d'abord que "le citoyen cherche un juge" ; qu'il manifeste une demande de droit et qu'il attend une vraie réponse institutionnelle. On ajoute alors que même si la confiance au juge est limitée, celle accordée à qui ne l'est pas est encore moindre.

J'ai confiance en 3 juges, ce qui est devenu l'exception, j'ai encore confiance en 1 juge, mais moins bien sûr, et je ne peux faire confiance à une autre institution pour régler les conflits. Alors on peut toujours invoquer le manque de moyens, qui est évident, le manque de personnel, qui est criant, le manque de locaux, le manque de tout. Je crois que le véritable manque est celui de la confiance.

Message Internet

L'absence de règles procédurales contribue à conforter cette impression, parfois alimentée par un manque d'impartialité du médiateur (réelle ou ressentie comme telle).

Beaucoup expriment également des réserves en matière de médiation pénale. Des avocats disent ne pas parvenir à comprendre ce qui guide un magistrat du parquet lorsqu'il choisit de poursuivre, de classer, de procéder à une médiation ou de saisir son délégué. Des magistrats s'inquiètent du renforcement des pouvoirs des parquets, de la multiplication d'interventions judiciaires alors que l'existence d'une infraction n'est pas établie (problème des "incivilités") ou ne mériterait aucune suite.

En matière civile des questions identiques se posent lorsqu'un citoyen est invité à renoncer à un droit d'ordre public.

De façon générale des interrogations apparaissent quant à ce concept de délégation de la part des magistrats d'une partie de leur pouvoir régulier. Ce n'est pas tant le principe de cette délégation qui est mis en cause, mais ses modalités. Certains estiment que la délégation n'est pas contrôlée (en tout cas pas suffisamment), qu'elle est parfois consentie au profit de personnes non formées, trop souvent recrutées parmi des catégories sociales non représentatives (retraités de la gendarmerie ou de la police) et au statut trop précaire (bénévolat).

Le mode alternatif de règlement des conflits ne doit pas être pour l'institution judiciaire un motif de se décharger à bon compte de ses obligations, sans offrir au justiciable des garanties d'un procès équitable.

Barreau de Nîmes

Pensez-vous que la médiation que vous citez souvent comme un modèle de réponse judiciaire adaptée va pouvoir continuer son développement dans de bonnes conditions, alors qu'elle est en concurrence avec la prolifération des autres alternatives : rappel à la loi, classements sous condition et composition pénale, bien plus simples et rapides à mettre en oeuvre sur le plan des compétences professionnelles, par des délégués pour une grande majorité retraitée de la fonction publique ?...

Pensez-vous qu'il est préférable que les médiateurs (comme les délégués) soient des retraités qui en effet, n'ont pas vraiment besoin d'une indemnisation ni d'une supervision, ni de formation continue ?

Message Internet

La question du statut des diverses personnes qui contribuent aux actions de médiation (au sens large) mérite d'être également retenue. Le président de l'association des conciliateurs de justice du Limousin s'exprime sur ce point de la façon suivante : "toujours plus de permanences, de dossiers, de réunions, de déplacements, de temps passé à travailler, de rapports d'activité... mais toujours aucune rémunération, aucune reconnaissance, aucune formation... un jour ou l'autre, il faudra se pencher sur ces anomalies et changer le système".

Le TGI de Lure, s'il souhaite le développement de la médiation et de la conciliation, envisagerait d'avoir recours à des professionnels du droit (avocats, notaires, huissiers) tout en prévoyant une rémunération correcte de ceux-ci.

D'ores et déjà les barreaux de Brest, Quimper et Morlaix ont pris l'initiative de créer un centre départemental de médiation civile. Au delà des avocats qui seront spécialement formés à la médiation, il apparaît souhaitable au bâtonnier de Brest d'ouvrir ce type de centre à des professionnels d'origines différentes afin de permettre une complémentarité de compétences et une pluridisciplinarité.

Ce problème de la rémunération des divers intervenants, qu'il s'agisse aussi bien de l'accès au droit que des modes alternatifs, pose semble-t-il la question de la place et du rôle du conseil départemental de l'accès au droit (CDAD), qui n'est au demeurant pas implanté dans chaque département. Lorsqu'il est créé, il l'est au siège du chef lieu du département ce qui conduit les juridictions des autres arrondissements à craindre de ne pas se faire entendre ou d'être pénalisées.

3.4. Organisation et méthode

Comme déjà indiqué, il n'est pratiquement pas une contribution de juridiction qui ne commence par le préalable de l'insuffisance des moyens matériels et humains.

Le ressenti est d'autant plus fort que les Entretiens de Vendôme ont été institués après les mouvements revendicatifs des magistrats, fonctionnaires et avocats déjà évoqués.

Outre les vacances de postes, l'insuffisance des effectifs, les problèmes d'informatique, le choc de l'entrée en vigueur de la loi du 15 juin 2000, les juridictions expriment de réelles inquiétudes liées à la mise en oeuvre de l'aménagement et de la réduction du temps de travail.

Les craintes par rapport à la charge de travail sont telles que, très souvent, on redoute que les moyens nouveaux annoncés soient absorbés par les besoins nouveaux.

Le débat entre les aspects qualitatif et quantitatif est présent en permanence. Pour certains, l'augmentation très importante des contentieux durant ces dernières années a conduit à être trop attentif au quantitatif (logique productiviste) qui serait devenu le seul critère d'appréciation du bon fonctionnement d'un service ou d'une juridiction. Pour d'autres, ces deux notions ne sont pas incompatibles entre elles, il est injuste de les opposer et la qualité des prestations est indiscutable (accueil, amélioration des délais et temps de réponse...). Pour tous, enfin l'appréciation de la qualité est certainement très délicate.

A/ L'auto-évaluation et la qualité :

De nombreuses juridictions insistent sur la nécessité de se doter d'un système d'évaluation pour apprécier plus finement le travail de chacun.

“Les magistrats réclament une statistique uniforme, fiable et honnête sur les effectifs réels et sur l'activité des juridictions”

Cour d'appel de Nîmes

Les outils statistiques actuels sont décrits comme notoirement insuffisants, les initiatives locales comme isolées ou incomplètes.

Le souhait très majoritairement exprimé touche à la mise en place de tableaux de bord fiables, clairement conçus comme des instruments de travail. Les statistiques sont ressenties comme servant essentiellement (ou uniquement parfois) à l'audience solennelle de rentrée (où le quantitatif est surtout évoqué) et non pas comme outil de gestion (permettant notamment de connaître la charge de travail de chacun).

Est également exprimée de façon quasi unanime, la volonté que ces tableaux de bord ne soient pas tenus secrets, destinés à la seule hiérarchie, mais soient communiqués à l'ensemble de la juridiction. Trop souvent un service ignore ce que fait l'autre. Cette transparence permettrait sans doute de progresser dans la connaissance du champ d'activité de chacun et ainsi de raisonner en termes de juridiction dans son entier et de priorités à dégager.

Il est également constaté (et regretté) très fréquemment l'absence de réunions de travail en interne.

Le TGI d'Avignon propose "la mise en place, à partir de bases de référence claires, des tableaux de bord mensuels, par formation et par magistrat, et l'organisation de réunion au cours desquelles les résultats sont analysés et les problèmes traités".
--

Le TGI d'Evreux propose d'une part que les tableaux statistiques soient accompagnés d'un commentaire analytique succinct rédigé par le service concerné et d'autre part que soient développés les outils d'évaluation qualitative de l'activité judiciaire (tels que la norme ISO 2000 ou les chartes de qualité).

Il apparaît enfin qu'au cours du deuxième trimestre 2001, peu de juridictions disposaient d'information leur permettant d'intégrer à leur réflexion les travaux du Président DALLE sur l'évaluation de la qualité. Il est cependant certain que la demande est très forte à cet égard ; beaucoup de juridictions sont manifestement prêtes à s'engager dans toute démarche allant dans ce sens.

De même les résultats de l'enquête de satisfaction des usagers de la justice, effectuée sous l'égide de la mission de recherche Droit et Justice, n'étaient pas ou peu connus. La publication des actes du colloque organisé sur ce thème aidera à la poursuite de la réflexion.

B/ L'émergence de la notion de service

Dans de nombreuses juridictions, les Entretiens de Vendôme ont été abordés par "service". S'il a été procédé ainsi, c'est sans doute parce que cette notion de service émerge de plus en plus dans le registre de l'organisation des juridictions.

Certains n'hésitent pas à dire que le concept de chambre est totalement dépassé et qu'il convient désormais de réfléchir en terme de services ou d'équipes. Il est par exemple indiqué que l'unité de production est constituée d'un magistrat, d'un greffier et d'un secrétariat.

Cette évolution constitue certainement un mouvement de fond très fort, susceptible d'influer de manière considérable sur l'organisation future des juridictions. Elle pose à la fois le problème de l'environnement du juge et de la tâche des fonctionnaires.

L'évolution est sans doute incontournable car d'ores et déjà, elle est fortement ressentie dans les juridictions importantes et celles de taille moyenne. Elle le sera également dans les petites juridictions dès lors qu'il est également déjà d'actualité que chacun ait une idée aussi exacte que possible du travail des autres.

Si l'on parle de service, il faut également savoir éviter de consacrer une balkanisation dans l'organisation. C'est sans doute uniquement dans le débat collectif que les spécificités de chacun pourront être reconnues et gérées.

C'est aussi parce que chacun connaîtra les tâches des autres que l'on parviendra à une vision globale de la juridiction, et donc à un projet de juridiction et de service.

(Cette approche doit pouvoir intégrer la formation initiale à l'ENM et à l'ENG où il est remarqué que si on apprend bien des "fonctions", on est peut-être moins attentif à la "juridiction").

3.5. La déconcentration de la gestion administrative et budgétaire

Cette question a été, d'une manière générale, évoquée de manière moins approfondie par les juridictions. La plupart des références explicites ont été essentiellement consacrées à la gestion budgétaire pour stigmatiser des pratiques administratives considérées comme condamnables lorsqu'elles ont pour effet d'accroître la charge des juridictions sans les doter de moyens nouveaux (constitution des cellules budgétaires d'arrondissement).

D'une façon générale le principe de déconcentration, engagé maintenant depuis plusieurs années, est largement approuvé.



La conférence nationale des procureurs généraux a retenu ce thème pour la contribution aux Entretiens de Vendôme. Ses travaux peuvent être synthétisés de la façon suivante.

1) Les principes de la déconcentration

La déconcentration à mener dans le cadre de l'institution judiciaire doit avoir pour but d'assurer un meilleur fonctionnement des services judiciaires, en rapprochant le niveau décisionnel du niveau opérationnel.

L'institution judiciaire, de par la spécificité de son rôle dans l'Etat, ne peut se voir appliquer sans adaptations particulières un modèle de déconcentration. La gestion comme l'administration doivent être au service de la mission judiciaire et préserver l'indépendance de l'action de la justice, qui doit garder une totale maîtrise des possibilités d'action données aux autorités de poursuite et de jugement.

De ces principes découlent deux conséquences :

- l'administration et la gestion des moyens de l'institution judiciaire doivent demeurer placés sous la responsabilité de magistrats, assistés des greffiers en chef et en étroite concertation avec eux, seuls habilités institutionnellement à prendre en compte la spécificité des missions judiciaires.
- la déconcentration ne doit pas générer des phénomènes de dépendance des responsables judiciaires à l'égard des autorités administratives régionales ou locales.

Les chefs de cour devraient en conséquence se voir attribuer la qualité d'ordonnateur secondaire, sous le seul contrôle de l'administration centrale, et l'autonomie des services judiciaires régionaux devrait être assurée, en matière de gestion immobilière par exemple, à l'égard de l'administration préfectorale et des services déconcentrés de l'Etat.

Le champ de la déconcentration

Doit être exclu du champ de la déconcentration tout transfert de charge ne correspondant pas à des impératifs de fonctionnement des juridictions.

Deux domaines paraissent pouvoir faire l'objet d'une déconcentration :

7.1_ le domaine budgétaire, pour lequel de nouvelles mesures pourraient être envisagées pour les crédits d'équipement et dans lequel un dialogue entre la chancellerie et les cours devrait s'instaurer de manière différente pour la fixation du montant des ressources, selon des modalités assurant une meilleure transparence des arbitrages.

- le domaine de la gestion des ressources humaines, pour assurer plus de souplesse en matière de recrutements locaux, de bonification ou d'avancement au choix. Dans ce cadre les pouvoirs de notation des fonctionnaires par les chefs de cour seraient à redéfinir afin de leur donner les moyens d'une meilleure harmonisation. L'institution d'une instance de localisation des emplois paraît en outre souhaitable, afin d'assurer une totale transparence lors de la création ou le redéploiement d'emplois.

le niveau de la déconcentration

Au niveau régional, le choix du ressort de la cour d'appel semble le plus pertinent parce qu'il se fonde sur une légitimité juridictionnelle et atteint le seuil critique utile en matière budgétaire et de gestion des ressources humaines.

Au niveau local, l'arrondissement judiciaire se justifie également, les inconvénients de ce choix étant plus négligeables que ceux induits par les solutions alternatives .

4) **les acteurs de la déconcentration**

L'administration centrale est au premier chef concernée. La séparation excessive entre les directions de missions (D.A.C.S. et D.A.C.G.) et les directions de gestion (D.S.J. et D.A.G.E.), tout comme le trop grand cloisonnement existant entre ces deux dernières, sont dénoncés comme un frein à une meilleure efficacité de la déconcentration. Il paraît en outre nécessaire d'améliorer les modalités du dialogue entre l'administration centrale et l'échelon régional.

Les chefs de cour et de T.G.I. sont les acteurs territoriaux de la déconcentration. L'administration et la gestion des juridictions devant rester de la responsabilité de magistrats en raison de la spécificité des missions judiciaires, l'affirmation du principe de la dyarchie, tel que figurant dans le projet de décret modifiant le code de l'organisation judiciaire, reste approuvé.

Le coordonnateur du service administratif régional est la cheville ouvrière de la déconcentration et doit donc rester strictement sous l'autorité et le contrôle des chefs de cour. La comparaison des avantages et des inconvénients que présentent respectivement les magistrats ou greffiers en chef d'une part, et les administrateurs civils ou attachés d'administration d'autre part, pour occuper ces fonctions, demeure en faveur des premiers.

Enfin, les greffiers en chef, notamment des T.G.I., doivent être étroitement associés aux responsabilités assumées par les chefs de juridiction dans le domaine de la déconcentration en préparant et exécutant leurs décisions.

les moyens de la déconcentration

Ceux-ci supposent l'affectation de magistrats (secrétaires généraux) auprès des chefs de cour, des services administratifs régionaux (SAR) dotés d'effectifs suffisants, d'attribution de personnels supplémentaires dans les arrondissements, notamment pour les cellules budgétaires.



Les juridictions de première instance se sont elles aussi penchées sur cette question. Ainsi le tribunal de Castres qui souhaite :

- une déconcentration plus engagée (un seul budget de base, de programme et immobilier, pour l'ensemble de l'arrondissement judiciaire).
- la création au sein de chaque cour d'appel d'une "direction régionale des services judiciaires" unique qui regrouperait les services actuellement éclatés.
- le renforcement des juridictions de première instance par la création, auprès des chefs des TPI, d'un service gestionnaire, spécialisé et formé, par l'adjonction d'effectifs supplémentaires au sein d'un pôle de gestion : la gestion déconcentrée de plus en plus "fine" demandée aux chefs de juridictions de première instance impose que des moyens humains spécifiques soient mis à leur disposition. Il convient de souligner que la déconcentration et l'animation de la gestion s'est effectuée sans apport de

moyens adaptés supplémentaires.

Le mouvement de déconcentration doit conduire, pour le TGI d'Angers, à une gestion locale et un suivi des carrières des fonctionnaires des catégories B et C.

La cour d'appel d'Aix souligne qu'une telle évolution suppose un changement de culture, celle-ci passant notamment par une distinction plus marquée entre les fonctions administratives et les fonctions judiciaires des greffiers en chef. Mais d'ores et déjà les structures locales doivent être renforcées, par exemple en dotant les SAR de budgets propres et en intégrant dans le champ de compétence du niveau régional la question de la gestion des archives, ou la création d'un centre de documentation chargé notamment de constituer et diffuser les bases de données de jurisprudence locale.

La cour d'appel de Bastia rappelle que : "l'objectif est de construire l'administration territoriale du service public de la justice" et que : "l'enjeu est considérable, seule une volonté politique bien affirmée, nous permettra d'atteindre cet objectif". Le statut du SAR est à revoir car depuis 1996 la situation a extrêmement évolué ; il faut notamment :

- prendre en compte le fait que des structures apparemment indépendantes sont devenues rapidement complémentaires.
- prendre rapidement des décisions concernant la gestion immobilière ; le magistrat délégué à l'équipement ne suffisant plus à la tâche et devant être assisté (ou remplacé) par un technicien immobilier.
- reconnaître les technicités nouvelles par des dispositions statutaires spécifiques, par une gestion attentive afin de ne pas laisser découverts des postes stratégiques, par une préparation et une adaptation à ces emplois.

Cependant des critiques sont formulées qui portent essentiellement sur le constat selon lequel la déconcentration dans la gestion des moyens, budgétaires et humains, n'est pas satisfaisante. Elle a entraîné plus de rigidité que de souplesse et de contrôle que de responsabilité. Les difficultés de mise en oeuvre de la loi du 15 juin 2000 illustrent cette réalité.

Enfin les juridictions de première instance souhaitant la poursuite de la déconcentration jusqu'à l'arrondissement.

...Il va de soi que pour jouer pleinement son rôle d'acteur de la déconcentration, l'arrondissement judiciaire doit être doté de moyens - notamment humains - qui permettront aux responsables (présidents et procureurs) de s'investir pleinement dans leur nouveau rôle. Nous irons même jusqu'à dire que **du niveau des moyens accordés aux chefs de TGI dépendra très directement le degré d'investissement de ceux-ci dans cette nouvelle mission.**

Si se manifeste une réelle volonté politique de faire de l'arrondissement judiciaire un véritable degré de la déconcentration il conviendra en effet de lui permettre d'assurer pleinement le double rôle défini en conclusion de notre première partie :

- trait d'union entre les juridictions locales et la cour d'appel,
- organisme doté de moyens propres de nature à permettre une réponse rapide et appropriée aux problèmes soulevés par l'administration de la justice dans le ressort.

...La mise en place d'un service administratif local qui serait placée auprès des chefs de TGI (à tout le moins du TGI le plus important du département) constitue donc un préalable incontournable. A minima, il devrait réunir un greffier en chef (distinct du chef de greffe du TGI), un technicien informatique, un ou plusieurs greffier ou agent placé suivant l'importance des effectifs du ressort. Les plus importants pourraient se voir adjoindre un ou plusieurs agent(s) d'exécution.

TGI du Puy en Velay

Champ d'intervention des magistrats

4.1. Les magistrats

4.1.1. Redéfinir les tâches

Réfléchir au champ d'intervention du juge implique sans doute aussi de repenser les relations entre siège et parquet. Juges et procureurs ont connu une évolution divergente. On attend, de plus en plus, des premiers qu'ils soient des arbitres impartiaux, tandis que les seconds sont invités à s'investir dans la conduite de politiques publiques.

Libéré du carcan hiérarchique napoléonien, le parquet doit devenir l'interface entre la juridiction et la société civile. Cette évolution divergente ne devrait-elle pas s'accompagner d'une clarification des rôles et des statuts ?

Message Internet

Si, comme toutes les administrations, le pouvoir judiciaire se doit de réfléchir sur l'amélioration de son fonctionnement en cherchant à éliminer les tâches indues ou devenues inutiles, encombrantes, en hiérarchisant ses missions, en se rapprochant de la société, force est de constater qu'elle se heurte, actuellement, à des limites incontournables : les nouvelles missions qui lui incombent et l'application de nouvelles lois affaiblissent les résultats espérés ou obtenus.

Contribution du Préfet de la Loire

La participation des magistrats aux politiques publiques doit faire l'objet de discussions et de concertation entre les magistrats, du siège comme du parquet, et les fonctionnaires et donner lieu à un véritable projet de juridiction, au sein duquel, chacun à sa place, apporterait sa contribution.

TGI de Meaux

Ces trois messages posent parfaitement bien une première problématique quant à la définition des tâches des magistrats en général, de ceux du siège et du parquet en particulier.

Il est évident que les Entretiens de Vendôme ont été l'occasion de débats importants sur cette question, qui n'est pas nouvelle. La synthèse en est délicate car on est au coeur de l'institution judiciaire et de sa place au sein de l'appareil social.

S'agissant des magistrats du siège, il semble exister une très forte majorité pour recentrer sa tâche sur la "juridictio", la fonction de dire le droit. C'est pourquoi, ainsi que nous le verrons ultérieurement, le retrait des diverses commissions est ardemment souhaité. Le débat devient plus complexe lorsqu'il s'agit de savoir si le juge du siège doit - ou peut - participer à des actions ou des instances de conduite des politiques publiques. On s'aperçoit alors que les juridictions sont assez divisées, la réflexion étant d'autant plus difficile que les juges des enfants et les juges de l'application des peines (pour ne parler que de ceux qui sont les plus "exposés") sont par nature au coeur d'un système qui implique décision et gestion, acte de juger et participation à un ensemble social, éducatif, proche des politiques publiques.

De ce point de vue les Entretiens de Vendôme n'apportent pas d'éléments nouveaux.

En revanche, plusieurs contributions se sont attardées sur la question du statut du parquet. Il semble que l'évolution législative récente (qu'il s'agisse du droit positif ou de projets qui n'ont pas abouti) comme la pratique du pouvoir exécutif conduisent les magistrats du ministère public à s'interroger sur des changements déjà perceptibles. Lors de leur rencontre avec la Ministre, les magistrats de Bordeaux se demandaient : "quel est le métier des parquetiers, qui ne peuvent supporter tout le malaise social".

Les contributions les plus significatives peuvent être synthétisées de la manière suivante¹ :

1) **L'action du ministère public (CA Douai)**

L'action du ministère public doit être plus visible et conduite de manière plus homogène grâce à une hiérarchie à la tête de laquelle doivent se trouver des procureurs généraux ayant des pouvoirs d'injonction et d'organisation accrus.

Les justiciables doivent avoir conscience de ce que le ministère public n'agit pas arbitrairement mais bien dans le cadre d'une politique pénale rendue publique et menée par un magistrat responsable. Le poids du ministère public en serait accru par rapport aux autorités administratives et à l'égard des juges qui n'en attendent généralement qu'une contribution bienveillante.

La voie d'une dissociation du siège et du parquet doit être explorée pour débarrasser notre

¹ Pour la commodité de la lecture il a paru nécessaire de désigner les juridictions ayant particulièrement échangé sur ce thème du ministère public. Il ne faut cependant pas considérer que les avis exprimés sont le reflet de l'opinion de l'ensemble des magistrats des parquets concernés. Certaines idées - mêmes minoritaires - ont été retenues eu égard à leur intérêt pour le débat.

institution d'une ambiguïté qui ne paraît pas être en faveur de son autorité ni de l'autorité des juridictions.

L'autonomie du ministère public (CA Metz)

L'obligation de mobilité faite aux procureurs de la république et aux procureurs généraux et leurs conditions de nominations actuelles sont de nature à renforcer très sensiblement leur lien de dépendance à l'égard du pouvoir exécutif. Quel procureur de la république, quel procureur général n'aurait pas le souhait d'être reconduit dans ses fonctions ou a fortiori de bénéficier d'un avancement en cette qualité? Quelles garanties, quel profil, seront attendus de lui?

Le projet de réforme statutaire apparaît à cet égard présenter une très sensible régression. Le risque est grand que les magistrats du ministère public ne disposent plus d'une nécessaire indépendance dans la conduite des affaires particulières et qu'ils soient privés d'une autonomie et d'une autorité suffisantes à l'égard des autorités préfectorales et administratives lors de leur participation aux politiques publiques. Il est à craindre que le parquet perde à terme son identité au sein de l'ensemble des autres services de l'état placés sous l'autorité du préfet.

Seule une nomination des procureurs généraux et des procureurs de la république sur proposition du Conseil supérieur de la magistrature permettrait de concilier les impératifs nécessaires à un minimum de mobilité et à l'autonomie du ministère public dans la conduite des affaires particulières et dans la mise en oeuvre et le suivi de la politique pénale.

Une telle réforme constitutionnelle aurait l'avantage de ne pas porter atteinte au principe de la gestion dyarchique des cours et des tribunaux mais au contraire de le renforcer et de renforcer ainsi le principe de l'unité du corps de la magistrature.

L'autonomie ainsi garantie, procureurs généraux et procureurs de la République ne devraient pas s'affranchir des contraintes de mise en oeuvre, de suivi et d'évaluation des politiques pénales résultant des instructions du ministre de la justice et inhérentes à leur fonction. Cette mission spécifique aux magistrats du ministère public devrait pouvoir être appréciée par le Conseil supérieur de la magistrature .

Si une réforme de ce type n'est pas initiée, il est à craindre que les magistrats du ministère public ne finissent par relever d'un corps distinct de leurs collègues du siège dans un lien de dépendance accru au pouvoir exécutif.

3) Les relations parquet général/parquet : vers un transfert des effectifs des parquets généraux vers les parquets (CA Bastia)

Les parquets voient leur champ d'action s'élargir (politique de la ville, développement de la médiation pénale) et leur intervention être de plus en plus rapide avec la généralisation du traitement en temps réel.

Des contraintes supplémentaires liées aux réformes procédurales alourdissent également le travail du parquet (débat contradictoire, contrôle des gardes à vue, suppression du double degré d'instruction, suivi des dossiers criminels...). Les implications des parquets de première

instance dans le traitement des infractions de plus en plus lourdes et complexes (affaires économiques et financières) supposent l'intervention de magistrats expérimentés, rodés à la matière et dégagés des contraintes ordinaires de l'action publique.

Les parquets doivent faire face aujourd'hui à un double enjeu. Ils doivent assurer une action publique rapide et efficace dans les affaires de délinquance urbaine, par le biais du traitement en temps réel qui suppose la constitution, dans les parquets importants, d'équipes de permanence étoffées. Ils doivent aussi gérer avec efficacité et rapidité les affaires les plus complexes.

Dans le même temps, le travail des parquets généraux n'a pas vraiment évolué ; il est limité à la gestion administrative de l'action publique à travers les dossiers signalés, le soutien de l'accusation aux audiences de la chambre des appels correctionnels et devant la chambre de l'instruction. Les parquets généraux souvent statiques et coupés des réalités ne peuvent agir en profondeur sur le traitement des procédures.

Les attributions juridictionnelles du parquet général ne sont plus décisives, le réexamen des procédures par un magistrat du parquet général ne se justifie plus et constitue une perte de temps.

L'exercice d'un contrôle du parquet général sur les pratiques des parquets du ressort se révèle indispensable mais la forme actuelle n'est pas la plus efficace.

La plus grande efficacité de l'institution judiciaire ne justifie-t-elle pas l'implication effective du parquet général dans l'action des parquets plutôt que dans leur contrôle formel ?

Dans le cas des affaires les plus complexes, les parquets n'ont pas le temps de les suivre si ce n'est de façon passive, à l'instruction, à l'audience et en appel. Le parquet général est incapable d'assurer une cohérence car il n'y a pas ou peu de circulation d'information entre la cour et les tribunaux.

Il conviendrait pour pallier ces difficultés de créer dans les parquets les plus importants de véritables sections du contentieux avec d'anciens substituts généraux chargés du suivi des dossiers complexes à l'instruction puis du soutien de l'accusation devant la chambre des appels correctionnels et la chambre de l'instruction.

Le parquet général serait exclu de toute intervention juridictionnelle. Son rôle porterait essentiellement sur les grands équilibres de politique pénale, le contrôle disciplinaire des magistrats et des OPJ placés sous son autorité.

Les effectifs pourraient être réduits et se composer d'un procureur général, assisté d'un avocat général et d'un ou deux secrétaires généraux, les magistrats en place étant redéployés dans les parquets qui se verraient dotés de services spécialisés opérationnels.

Il pourrait être envisagé de décider que les procureurs généraux seraient également procureur du TGI du siège de la cour. Comme les préfets de région, ils auraient autorité sur les procureurs de leur ressort et seraient chargés de coordonner les politiques pénales menées dans ce

ressort et d'assurer l'information de la chancellerie.

4) L'évolution et les conditions d'exercice des missions du parquet (Parquet général et parquets de la cour d'appel de Rouen)

L'attachement à l'unité du corps judiciaire est rappelé avec force, ainsi que la nécessaire hiérarchisation des parquets.

Les magistrats du parquet ne se reconnaissent plus toujours dans les missions qui leur sont désormais dévolues à moyens constants et au détriment des fonctions judiciaires traditionnelles qui ne peuvent plus être assumées de façon satisfaisante. Bien que la participation des parquets aux politiques publiques et à la politique de la ville ne soit pas remise en cause, une trop grande implication en ces domaines peut nuire à l'indépendance des magistrats du parquet et entraîner une césure avec les magistrats du siège.

L'institution judiciaire est par ailleurs trop sollicitée, notamment par le biais du TTR qui requiert une intervention dans l'urgence ; cette situation peut conduire au traitement de dossiers qui devraient relever de procédures strictement administratives et favoriser le traitement privilégié d'un certain type de délinquance au détriment d'affaires complexes.

Les activités du parquet doivent donc être recentrées. S'agissant de la politique de la ville, l'intervention du parquet doit être circonscrite et mieux définie. Pour les contentieux de masse dont certains relèvent de procédures administratives, une déjudiciarisation est souhaitable.

Les priorités de politique pénale sont à définir, leur multiplication nuisant à la conduite d'une politique pénale efficace dans chaque ressort.

Le magistrat du parquet doit être un chef d'équipe entouré d'assistants spécialisés et assisté d'un secrétariat.

Le ministère public en 2001 : difficultés et attentes (parquet général et parquets de la cour d'appel de Riom)

La difficulté principale consiste à mener de front trois missions qui renvoient à des statuts et à places institutionnelles différentes. Le magistrat du ministère public doit, à la fois, être indépendant comme un juge à l'audience ; largement autonome lorsqu'il met en oeuvre l'action publique ; dépendant lorsqu'il met en oeuvre la politique pénale.

Cette dernière n'est pas d'ailleurs l'émanation des praticiens ; la politique pénale est en effet, comme toute autre politique conduite par le gouvernement.

Il convient toutefois de se garder d'une erreur : la politique pénale est directement liée à l'action publique puisque son rôle est, précisément, d'influer sur les décisions individuelles des magistrats du ministère public comme des officiers de police judiciaire pour leur donner une

meilleure cohérence et une plus grande efficacité.

Les rôles respectif des magistrats du siège et du parquet doivent être clarifiés. Au juge de garantir les libertés au plus haut degré ; le ministère public n'a pas la même mission. Si l'on accepte une hiérarchisation des "garants de la liberté", la perte de pouvoirs ne constitue plus une dépossession mais une clarification nécessaire.

En sens inverse, c'est le ministère public qui, de par son statut et son lien privilégié avec le garde des sceaux, a seul la responsabilité, au sein de l'institution de porter les politiques publiques et de veiller à leur mise en oeuvre.

D'autres spécificités du ministère public apparaissent également. Il est d'abord un "fédérateur interne", associant l'administration pénitentiaire, la protection judiciaire de la jeunesse et les divers associations. Il est aussi la seule liaison autorisée entre le politique, l'administratif et l'acte de juger.

Il est sans doute également nécessaire de clarifier le "partenariat" et d'en rechercher les avantages comme les limites.

Enfin comment maintenir un niveau important de motivation des magistrats du ministère public sans disposer d'éléments d'évaluation de son action.

4.1.2. Les commissions administratives

La notion de recentrage de l'activité des magistrats sur leurs tâches juridictionnelles est, on l'a déjà vu, une préoccupation majoritairement exprimée.

La participation des magistrats aux commissions administratives constitue un des éléments très importants de cette question.

C'est un thème récurrent évoqué par toutes les juridictions, parfois d'ailleurs sur un fond de lassitude car l'inventaire précis a été fait à plusieurs reprises, mais sans qu'aucune suite ne soit donnée.

Le catalogue des commissions auxquelles les magistrats ne devraient plus participer est difficile à établir car, au siège comme au parquet, les suppressions proposées par les juridictions ne sont pas forcément cohérentes.

Cependant quelques critères peuvent être distingués :

- Les commissions dont le contentieux est ensuite porté devant les juridictions administratives. On ne voit alors ni la légitimité du juge judiciaire à être présent

ni la plus value qu'il peut y apporter. Les avis sont cependant partagés pour ce qui concerne les diverses commissions électorales. Celles-ci sont souvent considérées comme pesant d'un poids considérable car elles reviennent très fréquemment et supposent une importante mobilisation en temps, souvent pendant des périodes habituellement consacrées au repos.

On peut considérer que ces commissions constituent des rouages essentiels à l'exercice de la démocratie et de l'un de ses droits fondamentaux : le droit de vote. Dans un tel contexte la présence ainsi que la participation très active des magistrats qui assurent la présidence constituent une valeur symbolique et réelle très forte qu'il convient de maintenir.

Mais d'un autre point de vue ne faut-il pas s'interroger sur le sens de la présence d'un magistrat de l'ordre judiciaire dans une commission de propagande où seront discutées les questions de format, de couleur ou de caractère d'impression des bulletins de vote.

- Le juge doit être un recours possible contre une décision et non pas en être l'acteur.
- Dans bon nombre de commissions la présence d'un magistrat ne paraît justifiée que par rapport à un rôle d'impartialité. Or cette prétendue garantie semble totalement factice. En effet, dans un tel cadre il paraît plus efficace de dire (et démontrer) que c'est la procédure suivie au sein de la commission (et le contrôle de celle-ci) qui peut et doit constituer un gage d'impartialité bien plus que la présence d'un magistrat de l'ordre judiciaire, au demeurant isolé le plus souvent.

On trouvera en annexe du rapport une liste actualisée des diverses commissions concernées.

4.2. Les fonctionnaires

S'agissant du rôle des fonctionnaires de justice il est possible de relever également des interrogations profondes et un malaise tout aussi important lié à une insatisfaction du présent et une inquiétude pour l'avenir.

Il faut tout d'abord noter un sentiment très net de pessimisme dû à l'abandon de la réflexion initiée dans le cadre de la commission sur l'évolution des métiers de greffe et à l'incertitude du contenu exact du "référentiel métier" et de son avenir.

La plupart des contributions constatent pourtant que si les statuts eux-mêmes n'évoluent pas ou peu, les métiers eux-mêmes connaissent des mutations importantes. Comment par exemple ne pas s'interroger, comme le fait la cour d'appel d'Agen sur l'impact, pour le travail du greffier, de la dactylographie de leurs décisions par les magistrats ? Ce seul aspect permet de mettre en évidence combien le contenu des métiers change.

La révolution informatique a été une fausse révolution, car elle n'a pas été accompagnée d'une évolution dans l'organisation et les méthodes de travail.

Comment également ne pas s'alarmer en constatant que le greffier n'est pas toujours présent lors des audiences ? Doit-on comme jadis considérer que la tâche principale du greffier est d'authentifier un acte ?



Mais de façon plus fondamentale et surtout plus unanime le trait commun à cette réflexion est exprimé en terme de valorisation du rôle du greffier et des métiers de greffe. Il est alors bien question du champ d'intervention du personnel de greffe.

Outre la demande tendant à ce que les rapports au sein des juridictions soient plus égalitaires entre les magistrats et les fonctionnaires, la réflexion s'organise autour des idées suivantes :

la première concerne la notion même de travail en équipe.

D'une part l'organisation des juridictions est de plus en plus abordée sous l'angle du "service" et non plus de la "chambre".

Pour la cour d'appel de Colmar il convient de : "penser autrement la relation de travail au sein des juridictions et de mettre réellement en application les notions de travail d'équipe à l'instar du secteur privé".

Le besoin d'avoir le sentiment d'appartenir réellement à une équipe est fort bien mis en évidence par le TGI de Saint Dié où les personnels du greffe souhaitent être davantage associés à l'activité des partenaires extérieurs dont le rôle grandissant a une influence sur leur travail (délégué du procureur, médiateur, conciliateur, associations...) Aussi la juridiction propose-t-elle de désigner un membre du greffe chargé de participer à titre d'information à toute négociation avec un futur partenaire de la juridiction.

Dans d'autres juridictions les fonctionnaires déplorent le manque de réunion de travail avec d'autres partenaires habituels de l'institution judiciaire : notaires, huissiers, avocats mais aussi trésorerie, préfecture, services de police et de gendarmerie, commission de surendettement...

D'autre part on relève fréquemment un trop grand cloisonnement entre les divers services, les difficultés de communication, le manque de polyvalence de certains. C'est pourquoi le TGI de Péronne propose que soit toujours organisée la formation d'un remplaçant de chaque agent afin de constituer des binômes.

Le fonctionnement interne des juridictions est obéré par le cloisonnement des services, par une absence de mise en place d'un véritable service administratif.

TGI de Soissons

Certes, on souhaite le travail en équipe, mais on est également conscient que cela suppose des compétences qui ne sont pas forcément le lot commun.

Il doit y avoir constitution d'équipes autour des magistrats qui, pour le moment, ne sont pas formés à la direction du personnel pas plus qu'à l'animation d'une équipe et sont réticents à la délégation.

TGI de Saint-Pierre

Cette observation méritera certainement d'être prise en compte par l'Ecole Nationale de la Magistrature¹. Il est en effet fait observer à diverses reprises que si le magistrat souhaite être un chef d'équipe, il n'en a pas la formation. Les maladroites parfois constatées en ce domaine peuvent conduire à une véritable paralysie de services.

¹ Voir également page 45

B) la seconde, qui est relativement proche de celle qui précède, touche à la définition de la notion d'assistant du juge ou d'aide à la décision.

C'est une des préoccupations fondamentales exprimées, aussi bien par les fonctionnaires que par les magistrats.

Si les formulations sont parfois différentes, le fond est commun.

- le TGI d'Avignon propose la création d'un corps de rédacteurs. Le magistrat deviendrait l'animateur d'une équipe de haut niveau qui formaliserait des décisions. Les meilleurs rédacteurs auraient vocation à intégrer la magistrature après quelques années et un passage obligé par l'ENM.
- pour le TGI de Mulhouse il faudrait concevoir "une nouvelle organisation mettant en place autour du juge une véritable équipe qui pourrait être organisée dans le cadre de la constitution de cabinets de juge. Ceux-ci seraient composés, outre d'auxiliaires du greffe, d'adjoints, de collaborateurs de haut niveau qui pourraient se voir confier des compétences juridictionnelles limitées et des activités de recherche de jurisprudence et d'analyse des dossiers".
- la cour d'appel de Colmar souhaite que l'on s'inspire des modèles étrangers - qui ont fait leur preuve - en créant un corps de fonctionnaires tel que le "Rechtspfleger" ou la Lawclerk".

Le Rechtspfleger, terme sans équivalent en français, est un fonctionnaire (proche de notre catégorie B), indépendant (il n'est "lié qu'à la loi et au droit") dans ses attributions qui sont fixées par l'ordonnance de roulement du chef de juridiction. L'institution a été créée en 1909 pour décharger les magistrats du siège et du parquet.

Dans son champ de compétence (à titre d'exemple : tutelles, successions, injonction de payer, ventes aux enchères, procédures collectives, exécution forcée, modification de pensions alimentaires, exécution des peines...) Le Rechtspfleger peut procéder à l'audition de témoins ou d'expert, décider en matière d'aide juridictionnelle, mettre à exécution des décisions pénales y compris des mandats d'arrêt et de dépôt.

Il exerce également des fonctions à caractère purement administratif.

Le juge n'est pas le supérieur hiérarchique du Rechtspfleger mais il peut intervenir dans ses décisions en qualité de voie de recours, si la loi le permet. Le Rechtspfleger n'est donc pas le subordonné du juge, mais son adjoint.

- le TGI d'Arras parle d'"attaché judiciaire", celui d'Ajaccio évoque des "assistants au parquet" (ou des officiers de police) pour aider les substituts dans leurs tâches et constituer des secrétaires généraux auprès des procureurs ; la cour d'appel d'Angers souhaite la création "d'un corps d'assistants spécialisés des magistrats" ; la cour d'appel de Caen considère que "l'aide à la décision doit être confiée non pas aux assistants mais aux greffiers.

S'il n'existe manifestement pas de volonté de remettre brutalement en cause le statut des assistants de justice, la précarité de leur statut limité dans le temps, le nombre important de démissions en cours de contrat, la difficulté de recrutement et le temps important qui doit être consacré à la formation de chacun sont autant de raisons qui conduisent les juridictions à souhaiter la création d'un véritable emploi.

Il ne faut pas non plus oublier que plusieurs juridictions émettent l'idée selon laquelle le manque de magistrats a été compensé par les créations d'emplois d'assistants de justice et le manque de fonctionnaires par celles d'agents de justice.

On note également l'absence de définition (ou l'imprécision) des tâches susceptibles de leur être confiées et leurs "sous-utilisation" ("ils ne savent pas que faire - ils arrivent dans des services qui ne les attendent pas"...).

C) troisième lieu pour beaucoup de professionnels du droit la revalorisation des métiers du greffe passe également par une plus grande délégation ou transfert aux fonctionnaires de diverses tâches à caractère plus administratif que juridictionnel.

La voie a été déjà ouverte en ce sens en diverses matières telles que la nationalité, le contrôle des comptes de tutelle...

Aujourd'hui d'autres propositions sont formulées pour compléter ce dispositif ; mais elles touchent au fond du problème du statut du fonctionnaire de greffe : il ne s'agit pas d'opérer des transferts à seule fin de décharger le juge mais de reconnaître un contenu différent à l'exercice d'un métier. Cette demande s'inscrit donc bien, elle aussi, dans cette attente très clairement exprimée de valorisation de la profession, valorisation qui doit s'entendre aussi bien en terme de contenu des attributions qu'en augmentation de la rémunération en proportion avec l'accroissement des responsabilités.

5. La mise en oeuvre des décisions judiciaires et la simplification des procédures

5.1. L'exécution

De très nombreuses questions sont apparues concernant l'exécution des décisions de justice tant en matière pénale que civile.

Sur le plan pénal on peut retenir les observations et propositions formulées dans le cadre de la simplification des procédures ; mais il faut également noter que la non exécution des décisions est particulièrement mal ressentie car elle renvoie à un profond sentiment d'inutilité et d'inefficacité. Il convient certainement de rechercher à l'intérieur de chaque juridiction quelles peuvent être les causes des dysfonctionnements conduisant à l'inexécution (retards dans la dactylographie des décisions, dans la saisine du JAP, dans l'élaboration des extraits de jugement...). Des réponses peuvent et doivent être trouvées car il y va de la crédibilité de la justice pénale. Cet examen doit au demeurant être considéré comme prioritaire.

Il est également nécessaire d'engager un travail de concertation, tant au niveau national que local, avec les autres administrations concernées par l'exécution des décisions pénales. Il en est notamment ainsi pour les services relevant du ministère de l'économie et des finances pour ce qui touche aux peines d'amende et à leur recouvrement. Les juridictions se déclarent surprises de la marge de liberté d'appréciation que s'autorise l'administration, le plus souvent sans en référer à quiconque.



Sur le plan civil, diverses propositions sont formulées qui tendent à la fois à mieux informer les parties et à renforcer éventuellement le rôle de l'Etat dans ce domaine.

“Le plus souvent, le droit français laisse aux parties la charge d'exécuter les jugements rendus à leur profit ; elles se heurtent fréquemment à une impossibilité d'exécution (insolvabilité...) et ne tirent qu'amertume de l'intervention de la justice” (TGI de Caen).

Des huissiers constatent que “les difficultés d'exécution de justice rendent illusoire l'accès à la justice” et ajoutent que ces difficultés “sont accrues par la reconnaissance de droits de plus en plus nombreux en faveur des parties défaillantes”.

Il est proposé que soit jointe aux décisions une “notice” sur les modes d'exécution et de recouvrement ; une juridiction envisage de confier l'exécution aux services du parquet.



C'est en fait dans le domaine de l'exécution des condamnations à payer des dommages intérêts que la réflexion a été majoritairement conduite.

La compréhension même de la décision de condamnation constitue la première difficulté, pour le condamné tout d'abord qui ne sait à qui il devra payer (victime ou Etat) et sous quelle forme, pour la victime elle-même qui comme le souligne une association d'aide aux victimes du Gard "croit que celui qui gagne un procès doit être payé aussitôt par la justice du montant des sommes allouées à l'issue de l'instance judiciaire".

Le TGI de Compiègne propose une double orientation :

- l'indemnisation automatique - par l'Etat ou une autre structure selon un financement qui n'est pas précisé - dès le caractère définitif de la décision pour les dommages intérêts supérieur à 30 000 F
- l'institution d'une permanence du barreau pour les victimes lors des audiences pénales (notamment de comparution immédiate).
- la création d'un fond de garantie.

5.2. La simplification des procédures

Ce thème a manifestement été au coeur des Entretiens de Vendôme tant il suscite d'espoir d'amélioration du service public de la justice.

Certaines juridictions n'ont pas manqué cependant de relever que cette idée est "mise en avant" alors que les procédures et le fond du droit "ne cessent de se compliquer et de s'alourdir". Cette observation rejoint le souhait d'une "pause législative" traité dans une autre partie de ce rapport.

"Le développement exponentiel des règles de droit combiné avec une évolution de plus en plus rapide des jurisprudences de la Cour de cassation et une disparition progressive de la collégialité peut conduire à une grande insécurité juridique. L'aléa judiciaire s'en trouverait sensiblement augmenté.

Cour d'appel de Montpellier

De très nombreuses propositions sont développées parmi lesquelles on peut particulièrement citer les suivantes :

5.2.1. En matière civile

A) L'uniformisation des règles de procédure civile qui concernent aussi bien le mode de saisine des juridictions, le caractère obligatoire ou non de la représentation que les modalités d'appel.

L'idée le plus souvent exprimée concerne donc la forme et les délais. Mais cette unification passe également par la réflexion qui a été conduite sur l'implantation géographique des juridictions et leur compétence globale. La proposition d'une nouvelle articulation entre les TGI et les TI en constitue certainement la clé de voûte.

Les projets de création des GUG procèdent de la même idée d'uniformisation.

La simplification de la procédure civile, et le renforcement de son efficacité par voie de conséquence, a été évoquée par la très grande majorité des juridictions. Il serait fastidieux de procéder à un inventaire complet des propositions formulées. On ne retiendra dans le cadre du présent rapport que celles qui ont été formulées par le plus grand nombre de juridictions ou qui présentent une originalité ou une pertinence particulière. Toutes ces propositions mériteront une expertise technique afin d'apprécier le bénéfice qu'elles entraînent et leur conformité aux principes généraux de la procédure civile.

1°) Le point de départ du procès civil, c'est à dire le mode de saisine du tribunal, a fait l'objet d'une attention particulière. Une nette majorité se prononce pour une plus grande homogénéité et éviter les "saisine inutiles".

La diminution très significative du contentieux devant le juge de l'exécution à compter de l'entrée en vigueur du décret du 12 décembre 96 imposant la saisine par assignation est une parfaite illustration de la nécessité de généraliser ce mode de saisine (qui devrait également être appliqué devant le juge aux affaires familiales s'agissant d'exercice de l'autorité parentale ou des pensions alimentaires).

TGI de Cahors

Le TGI de Bourgoin Jallieu souligne pour sa part la nécessité de "limiter les cas de saisine du juge sans l'assistance ou la représentation d'un avocat."

Aussi la formule la plus souvent retenue consiste en la saisine de toutes les juridictions par la voie d'une assignation comportant l'exposé des motifs du litige, accompagnée soit des pièces elles-mêmes (et pour certains à peine d'irrecevabilité) soit de la liste des pièces.

2°) Cette unification s'appliquerait notamment au juge aux affaires familiales qui serait toujours saisi par voie d'assignation quel que soit le contentieux.

3°) La modification de l'article 56 du NCPC est proposée afin que le juge ait la possibilité de soulever d'office la nullité de l'assignation.

Il est également envisagé que le juge ait le même pouvoir pour les fins de non recevoir et les exceptions d'ordre public (sans qu'il soit tenu de solliciter les observations des parties sur ce point).

4°) La généralisation de l'exécution provisoire de toutes les décisions de première instance, telle qu'elle avait été préconisée par le rapport COULON, est très majoritairement souhaitée.

5°) Il en est de même pour l'unification des formes et des délais de recours (condition par ailleurs essentielle dans la perspective de la généralisation des guichets unique du greffe).

6°) Est proposée l'interdiction , sauf exception, de l'appel par la partie défaillante en première instance, qui a été citée à sa personne ou à son domicile.

7°) L'appelant qui n'a pas conclu dans un délai de quatre mois devrait être déchu de son appel .

8°) Afin d'éviter ce que les premiers présidents appellent les "litiges morts", il est souhaité que, "lorsqu'une décision de première instance prive d'effet une décision précédente ou substitue ses propres effets à ceux d'une décision précédente, l'appel en cours de cette dernière soit déclaré sans objet " (tel est souvent le cas en matière familiale lorsque le jugement prononçant le divorce intervient avant qu'il n'ait été statué sur l'appel de l'ordonnance de non conciliation).

9°) Lorsqu'une décision est rendue "contradictoirement" on pourrait être dispensé de l'obligation de la signifier (le point de départ des délais serait alors le jour du prononcé de la décision).

10°) L'exécution des jugements ou arrêts a été au coeur des préoccupations de tous. Un très grand nombre de professionnels s'accorde pour souhaiter que les huissiers soient autorisés à procéder à toutes les recherches utiles, sans passer par l'intermédiaire du parquet et sans que puisse leur être opposé le secret professionnel (des administrations, des banques...), à charge pour ces officiers ministériels de ne pas divulguer les informations confidentielles recueillies.

11°) Afin de faire de la cour d'appel la juridiction de droit commun du second degré, il est proposé de porter devant elle les appels des décisions des juges des tutelles .

12°) Une nouvelle forme de l'appel est proposée par la cour d'appel de Paris :

Dans le délai d'**un mois de la signification**, une partie peut saisir la cour en précisant dans l'acte d'appel qu'elle demande que l'affaire soit rejugée au vu des seules conclusions et pièces de première instance

- dans le délai d'**un mois à compter de la notification de la déclaration d'appel** : l'intimé fait connaître son accord sur cette procédure et forme le cas échéant appel incident en invoquant également les conclusions et pièces de première instance. Les parties étant d'accord sur cette forme d'appel limité, **la cour statuera dans un délai de six mois.**

- si l'intimé refuse cette forme d'appel limité, l'appelant dispose d'**un délai de deux mois** pour faire connaître ses moyens nouveaux et ses pièces d'appel. L'intimé dispose d'un nouveau délai de **deux mois** pour répliquer. Au terme des **six mois** écoulés, le juge intervient comme il a été dit pour la procédure ordinaire.

13°) Pour limiter le nombre des appels, il est également envisagé "de rendre obligatoire la motivation de l'appel et de subordonner l'examen des affaires devant la Cour à la consignation du montant de la condamnation".

14°) "d'une manière plus générale, les fonctionnaires ont l'impression que, si la simplification est parfois recherchée pour les justiciables, elle n'est pas envisagée du point de vue des agents. Or, on ne peut pas durablement alourdir le travail des personnels sans porter atteinte, à terme, aux intérêts des justiciables, notamment par l'allongement des délais de traitement des procédures" (TGI Melun).

B) déjudiciarisation de certaines procédures est également proposée :

1°) d'une manière générale sont cités les ventes immobilières, les partages en présence d'un mineur ou d'un incapable majeur, l'adoption simple d'un majeur, l'envoi en possession, les changements de régimes matrimoniaux, l'enregistrement des pactes civils de solidarité... De plus un transfert aux notaires est envisagé.

2°) En matière de divorce, la sensibilité est encore plus grande. Beaucoup de contributions expriment le souhait de déjudiciarisation de certaines procédures, selon plusieurs formes ¹

3°) Une forme de déjudiciarisation de la procédure de saisie des rémunérations est également évoquée de sorte que le tribunal intervienne uniquement en cas de contestation

¹ Les questions alors évoquées font partie du débat dont aura à connaître le Parlement saisi d'un projet de réforme. Aussi il n'est pas apparu utile de les reprendre dans le cadre du présent rapport.

(désormais un titre exécutoire étant exigé, le contrôle du juge a priori ne s'impose pas).

C) Le "toiletage" de diverses procédures particulières

Certaines procédures ont été souvent citées comme nécessitant un "toiletage" important. Il en est ainsi notamment de :

- la saisie immobilière
- les appositions de scellés
- les ordres et contributions
- la taxation des frais de justice criminelle
- les warrants agricoles (dont on propose également la suppression)
- l'inscription des experts judiciaires sur la liste

Cette liste mériterait sans doute d'être complétée, mais ce qui semble devoir d'être retenu des contributions n'est pas l'énumération des procédures concernées mais la certitude qu'elles ne sont plus réellement adaptées à la vie contemporaine ; qu'elles ne sont plus ou pas efficaces et surtout, si elles devaient faire l'objet de réforme, qu'elles mériteraient d'être considérablement allégées.

La réflexion sur l'efficacité a conduit bien souvent au sentiment que parfois beaucoup d'énergie pouvait être dépensée de manière totalement inutile. L'inscription sur la liste des experts judiciaires est un exemple : aujourd'hui toutes les candidatures font l'objet d'une instruction complète alors que l'on sait que peu de nouveaux experts verront leur demande aboutir. Une juridiction propose que les nouvelles demandes soient examinées par le président qui fera ensuite connaître au parquet les domaines dans lesquels de réels besoins existent. Seules ces candidatures, déclarées "utiles" en quelque sorte, seraient instruites par le parquet.

L'examen des contributions met bien en évidence le souhait de la simplification.

D) La suppression pure et simple de certaines tâches

Cette même idée permet d'envisager la suppression pure et simple de certaines tâches telles que :

- la conservation du double des registres de l'état civil (inutile, seuls les généalogistes les consultent et ils peuvent les trouver en mairie)
- l'enregistrement des diplômes (médecin, sage-femme, architectes... alors que ces mêmes diplômes ont déjà fait l'objet d'autres dépôts soit en préfecture, soit auprès des ordres)
- l'enregistrement des PACS (qui pourraient être confiés aux mairies, ou à défaut aux préfets ou aux notaires)
- les déclarations de démarchage financier (l'intervention judiciaire est justifiée par la

- demande de délivrance du casier judiciaire qui a été déjà vérifié par l'organisme déclarant)
- les déclarations de mouvements de licence de débits de boissons (les changements ou transferts de propriétaire sont déjà déclarés en mairie et examinés par les services des Douanes)
 - les autorisations de "compulsoire" (qui concernent elles aussi essentiellement les généalogistes. Les autorisations pourraient, sans risque, être accordées par les administrations qui détiennent les documents)
 - les affirmations des procès-verbaux des gardes particuliers assermentés d'EDF
 - la cotation et le paraphe de certains livres, registres ou répertoire...
 - les votes par procuration

E) La suppression de certaines procédures

On a le sentiment que des débats, parfois difficiles ont agité les Entretiens quant à l'opportunité de maintenir ou non certaines procédures. Les propositions formulées n'ont pas toujours fait l'unanimité ; les avis peuvent être totalement opposés d'une juridiction à l'autre. Il a cependant été décidé de citer toutes les suggestions afin de pouvoir procéder à leur expertise.

- la déclaration au greffe, qui ne représente que 2,5 % des saisines des tribunaux d'instance (voir par ailleurs la proposition concernant l'assignation comme mode unique de saisine).
- l'injonction de faire (environ 6 000 requêtes par an) à laquelle on reproche un manque d'efficacité certain dès lors que la décision du juge ne constitue pas un titre exécutoire. En cas de refus de faire, le demandeur doit saisir le juge du fond pour obtenir ce titre.
- le tribunal paritaire des baux ruraux. Le nombre d'affaires ne justifierait pas le maintien de cette juridiction dont le contentieux peut être purement et simplement confié au tribunal d'instance (dispositif qui existe déjà à titre subsidiaire en cas d'impossibilité de constituer un tribunal paritaire).
- les warrants agricoles (et autres dépôts de pièces) dans lesquels la seule utilité de l'intervention judiciaire consiste à donner date certaine aux actes. Cette tâche pourrait être transférée à l'administration concernée.
- le tribunal maritime commercial qui ne connaît que peu d'affaires, qui ignore le double degré de juridiction et la séparation des instances de poursuite et d'instruction.
- le juge des tutelles pour qui est proposée la suppression de la saisine d'office en matière d'incapable majeur, possibilité qui fait du juge une partie.

- s'agissant des formes de convocation ou de notification, il est également proposé de mettre un terme
 - à l'obligation pour le greffe d'adresser des convocations sous la double formalité de la lettre simple et de la lettre recommandée avec avis de réception.
 - à l'obligation pour le greffe en matière sociale (aussi bien devant le conseil de prud'homme que la chambre sociale) de notifier les décisions ; ces notifications doivent être délivrées par voie d'huissier par application du droit commun.
- la tutelle aux prestations sociales pour laquelle une déjudiciarisation partielle est proposée au motif que ces procédures "envahissent" les cabinets de juges des enfants. Il est suggéré que ces magistrats n'interviennent que sur l'opposition des parents à la mesure envisagée.
- dans la perspective de suppression ou de prohibition, plusieurs juridictions demandent que soient expressément écartées du contentieux des juges aux affaires familiales les procédures qui ne sont initiées qu'à la demande et pour le seul profit d'organismes sociaux (tels que la CAF).
- les tribunaux d'instance souhaitent la suppression, d'urgence, de l'établissement des certificats et actes de notoriété (articles 1157 et 1157-1 du NCPP) au motif que la complexité de la composition des familles et l'absence totale de moyens d'investigation en ce domaine rendent impossible la délivrance d'actes sans risque d'erreur.

F) Le transfert de certaines tâches, des magistrats vers les greffiers.

Cette idée est exprimée par bon nombre de juridictions ; elle est reprise par le syndicat des greffiers de France. Dans ce registre, chacun pose comme préliminaire à un tel projet la mise en oeuvre d'un statut nouveau, comportant une valorisation des professions de greffe et une contrepartie financière. La réflexion conduite sur ce point a été analysée précédemment.

Les propositions formulées tiennent essentiellement à deux idées :

- la première selon laquelle les transferts envisagés concernent des tâches non juridictionnelles ou quasi-juridictionnelles pouvant être traitées par des personnels possédant un bon niveau de recrutement et de formation (catégories A et B).

- la seconde qui revient à constater qu'il s'agit moins d'une innovation que de la consécration d'une réalité selon laquelle la majorité de ces tâches sont déjà effectuées par les fonctionnaires, les magistrats ne faisant que signer l'acte préparé.

Le syndicat des greffiers de France propose la liste suivante :

- la notifications des obligations imposées par le JAP
- la procédure non contentieuse des tribunaux d'instance
- la mise en état
- l'exécution des peines
- l'audiencement
- les référés expulsion
- les procès civils en instance (litiges inférieurs à 13 500 F.)
- les saisies arrêts
- les certificats de propriété et de notoriété
- la procédure d'ordre et contributions
- la médiation pénale
- la conciliation
- les paraphes obligatoires de certains registres
- le tribunal des pensions militaires
- l'aide juridictionnelle.

Des juges d'instance demandant une modification des textes concernant la réception des déclarations de nationalité française. Le juge les signe, mais elles sont établies sans réception effective des intéressés qui eux rencontrent bien le greffier. Au demeurant il ne s'agit que d'une compétence administrative qui doit pouvoir être transférée comme cela a été précédemment le cas en matière d'apposition de scellés.

Dans ce domaine, l'important est sans doute de ne pas bloquer la réflexion sur telle ou telle proposition mais de comprendre le sens de la démarche et de l'inscrire également dans celle concernant le travail d'équipe.

L'analyse des métiers des greffes, d'aujourd'hui comme de demain, devra nécessairement intégrer cette demande de transfert d'attributions.

Il faut par ailleurs noter que certaines juridictions constatant la lourdeur de la charge en matière de contrôle des comptes de tutelle (actuellement partagé entre le juge d'instance et le greffier en chef) envisageraient que ce contrôle soit transféré à la Banque de France ou à des fonctionnaires relevant du Ministère de l'Economie et des Finances.

5.2.2. En matière pénale

Dans ce domaine également la réflexion des juridictions a été très riche. Il est certain que le champ pénal constitue une part d'activité très importante, très prenante en matière de temps pour les magistrats comme pour les fonctionnaires. Le fonctionnement des juridictions pénales comme la nature des affaires qui leur sont soumises retiennent de manière constante l'attention des divers média.

On retrouve dans le domaine pénal les mêmes préoccupations déjà exprimées touchant à l'efficacité. Il s'agit là d'une lame de fond qui démontre fort bien combien magistrats et fonctionnaires sont sensibles à l'utilité de leur travail comme à la crédibilité de l'institution.

Ce qui apparaît le plus important, en définitive, dans l'action judiciaire pénale est la certitude de la peine. Or manifestement le sentiment général est qu'on en est bien loin. Nous verrons que cette quête de la certitude de la sanction constitue en quelque sorte la clé de voûte des divers propositions qui toutes tendent à cette fin.

“La justice des mineurs devient virtuelle”, tel est le cri d'une juridiction ! On mesure parfaitement alors combien cette formulation, qui exprime fort bien comment est ressentie une réalité, vient contredire la volonté affichée - dans un secteur aussi sensible que la justice des mineurs - et anéantir l'immense travail effectué cependant quotidiennement. On est au coeur de la question de la crédibilité de l'institution.

D'un autre point de vue, les infractions routières (considérées au sens large c'est à dire englobant les infractions au code de la route et à la coordination des transports) constituent un exemple retenu par de nombreuses contributions. Pour certaines, c'est un véritable travail “d'abattage” qui est demandé aux juridictions, pour d'autres les efforts consentis sont suivis d'une “grande inutilité”, pour beaucoup la capacité globale de jugement des tribunaux est trop faible.

Le découragement est tout aussi avéré lorsqu'est évoqué le problème de l'exécution des peines d'amende. Il semble que la situation des juridictions soit très disparate à cet égard et qu'elle soit également conditionnée en partie par les pratiques de recouvrement des administrations locales ; elles sont ainsi souvent très différentes. Des juridictions s'interrogent sur l'opportunité de prononcer des sanctions qui sont sans avenir. Si les amendes ne sont pas recouvrées, faut-il continuer à les prononcer en courant le risque de développer chez les citoyens un sentiment d'injustice ou d'impunité encore plus grand ?

Des questions identiques sont formulées à l'égard des décrets de grâce ou des lois d'amnistie qui sont parfois considérées comme des non-sens par rapport à une politique pénale.

Les propositions vont donc essentiellement être articulées entre des dispositions tendant à accroître cette capacité de jugement et d'autres, plus innovantes sans doute, consistant à introduire en droit français un nouveau concept.

A) rouvrir une nouvelle efficacité

Dans cette perspective il apparaît nécessaire de modifier certains dispositifs existants mais aussi d'aller plus loin en procédant à des créations nouvelles.

1) “Toilettage” de textes

En premier lieu, la répartition des infractions relevant du juge unique ou de la collégialité (à supposer que ce dispositif soit maintenu) doit être revue. Il conviendrait de procéder à un nouvel examen de la distribution des affaires en tenant compte du bilan que l'on peut faire après une application portant maintenant sur plusieurs années. En tout état de cause les atteintes aux personnes devraient être de la compétence de la collégialité en raison de leur caractère de gravité supérieure à celui des atteintes aux biens.

Par ailleurs, il est proposé (TGI de Senlis) de renforcer la compétence du lieu de domicile du mis en cause ou du prévenu, notamment pour des infractions répétitives telles que les infractions routières ou la falsification de chèque. Une telle adaptation aurait pour effet, alors que les fautes pénales sont souvent commises dans plusieurs arrondissements judiciaires, d'assurer une meilleure répression globale.

2) Une restructuration plus profonde

- une première idée, fréquemment exprimée, consiste à parvenir à une certaine déjudiciarisation notamment en confiant la gestion des contraventions aux administrations, le judiciaire n'intervenant qu'en cas de contestation.

C'est ainsi que la cour d'appel d'Angers imagine un juge du second recours qui examinerait la contestation des décisions prises par l'administration.

Une autre juridiction évoque la notion de sanctions “prédéfinies”, ainsi “prévisibles et donc plus efficaces”. Dans ce montage le juge n'interviendrait qu'en cas de recours.

Le traitement administratif pourrait concerner l'ensemble des quatre premières classes de contraventions ; certains l'envisagent également pour la cinquième classe, d'autres l'évoquent pour l'ensemble du contentieux routier. Le traitement administratif ne serait pas limité au prononcé du montant d'une amende, mais serait ouvert à des retraits de points du permis de conduire, aux retraits (sous diverses formes) du permis de conduire, à d'autres sanctions telles que l'immobilisation des véhicules...

Le juge devrait plus souvent intervenir non en première ligne mais comme recours dans nombre de contentieux. Ainsi, on pourrait envisager de renvoyer à une gestion administrative, avec amende forfaitaire, sous contrôle de l'autorité judiciaire, certaines infractions de faible gravité, tout en développant les modes alternatifs de règlement des litiges (petites infractions routières, infractions constatées par les administrations...). Le procureur de la République conserverait un droit permanent de contrôle et un rapport régulier devrait lui être fait par les administrations concernées, lui seul possédant un pouvoir régulier devrait lui être fait par les administrations concernées, lui seul possédant un pouvoir d'opportunité des poursuites à partir du moment où le fait est constaté (carnet à souche). Il exercerait un pouvoir permanent de contrôle comme vis à vis des OMP

Les contraventions au stationnement devraient être administratives. L'amende pénale serait remplacée par une taxe pour occupation irrégulière du domaine public. La procédure de contestation deviendrait fiscale ce qui a pour conséquence qu'il faut payer préalablement au recours. Cela éviterait bon nombre de procédures purement dilatoires qui arrivent jusqu'à la Cour d'appel et la Cour de cassation avec pour unique but d'éviter la procédure de recouvrement. Le juge compétent sur ces contentieux deviendrait donc le juge administratif.

Parquet général de la Cour d'appel de Paris

Pour un certain nombre de contentieux, il est concevable de confier au juge un rôle de recours contre des décisions prises, en premier ressort, par des organismes non juridictionnels (une telle répartition des rôles existe actuellement avec les autorités administratives indépendantes). Il serait utile d'associer les citoyens au fonctionnement de ces organismes en instituant une composition paritaire qui éviterait le corporatisme voire l'arbitraire.

Un contentieux tel que celui des atteintes aux intérêts de la RATP ou de la SNCF (outrage, dégradations etc...) Pourrait être traité sous cette forme : intervention d'une commission paritaire compétente pour prononcer certains types de sanctions (sanctions pécuniaires, remise en état...) Et devant laquelle les droits de la défense seraient naturellement assurés, puis possibilité de recours devant un juge.

Le domaine des vols dans les grands magasins pourrait être traité de manière similaire.

Une telle réforme pourrait inclure des contentieux tels que le contentieux douanier ou le contentieux fiscal et ainsi mieux encadrer les pouvoirs de l'administration, actuellement considérables.

Cour d'appel de Paris

- ainsi que nous l'avons déjà constaté le contentieux routier constitue une réelle préoccupation ; ainsi plusieurs juridictions envisagent la création d'un tribunal routier, compétent pour les infractions au code de la route et à la coordination des transports, qui offrirait l'avantage d'une spécialisation permettant elle même la mise en oeuvre d'une politique pénale plus efficace et mieux lisible.

Cette idée, qui pour certains offre le mérite de ne pas entraîner de déjudiciarisation, devra sans doute faire l'objet d'une réflexion plus approfondie.

- il en est de même pour la proposition du TGI de Meaux tendant “en matière correctionnelle à recourir à l’injonction pénale pour les délits les plus simples”. Cette procédure, qui se situerait à mi chemin entre le classement sous condition et la composition pénale, aurait l’avantage de la simplicité et pourrait conduire à la suppression de certaines audiences correctionnelles. En cas de contestation par la personne mise en cause existerait un recours devant le juge sous forme d’opposition.
- Enfin de très nombreuses juridictions souhaitent l’instauration de l’ordonnance pénale en matière correctionnelle, la généralisation des amendes fixes ou forfaitaires pour les première classes de contravention.

C) Créer un concept nouveau

La composition pénale, créée par la loi du 23 juin 1999 et d’application récente, a retenu l’attention de nombreuses juridictions en raison de son caractère novateur en droit pénal français, dès lors qu’elle autorise une forme de négociation entre les divers acteurs du procès pénal.

Mais “les praticiens déplorent le caractère mort-né de la composition pénale : ses règles trop lourdes la rendent de fait inapplicable” (TGI Caen). Pour d’autres, “la composition pénale est une fausse simplification. Elle allège le travail des juges, mais alourdit celui des substituts” (TGI de Privas).

De telles critiques sont très souvent reprises ; elles expriment cependant un regret car manifestement un consensus existe sur la pertinence d’un mode de répression qui éviterait le procès pénal tout en conduisant à une sanction.

Incontestablement la réflexion évolue dans les milieux judiciaires ainsi que l’exprime le TGI de Caen : “un glissement assuré vers la procédure accusatoire offrirait au moins l’avantage de bénéficier des règles souples de gestion des affaires non contestées du “plaider coupable”.

De très nombreuses contributions abordent ce thème.

Il s’agirait donc de progresser dans le traitement des affaires non contestées (qui représentent un nombre très important de procédures) qui de l’aveu conduirait à l’accord sur la peine.

Afin de préciser ces concepts, il paraît utile d’apporter les précisions suivantes.

Le plaider coupable

En droit anglo saxon la notion de “plaider coupable” est très développée. Elle trouve son application la plus fréquente dans le “plea bargaining” qui peut se traduire (même si la formule n’est pas très heureuse) par “marchandage judiciaire”. Il s’agit d’une négociation (et ensuite de contrat) entre la défense et le procureur sur la peine ou sur les charges, pendant laquelle le prévenu accepte de plaider coupable.

L’aveu en droit américain est une preuve suffisante de culpabilité de l’auteur. Le Ministère public n’a donc pas à rechercher d’autres preuves. Du côté du prévenu le bénéfice est généralement une peine moins sévère qu’en cas de procès, notamment parce que l’infraction finalement retenue est de moindre gravité.

Il faut noter que 80 % à 90 % des affaires pénales sont traitées de cette manière aux Etats-Unis.



Le “plea bargaining” ne semble pas avoir d’équivalent dans les pratiques pénales européennes (sans doute parce que l’aveu n’est qu’un élément de preuve parmi d’autres).

Cependant l’idée de “justice négociée” en matière pénale fait son chemin :

- En droit espagnol (depuis une loi du 12 janvier 2000) le Ministère public peut décider d’abandonner les poursuites à l’égard d’un mineur, si celui-ci après avoir reconnu les faits accepte des mesures éducatives. Cette procédure porte le nom de “conformidad”.

- En droit français la procédure de “composition pénale” participe de cette même idée de négociation. Le dispositif (qui n’est entré en vigueur que récemment) est souvent considéré comme très lourd.



Il peut être proposé de poursuivre la réflexion sur cette question étant observé que ces procédures permettent un traitement efficace du contentieux de masse, qu’elles supposent toujours la présence d’un avocat (afin de s’assurer que l’aveu est consenti librement) et qu’elles assurent à la fois la certitude de la peine (pour la personne mise en cause) et son exécution effective (pour le Ministère public).

Il faut également préciser que cette réflexion n’est pas le reflet d’un attachement inconditionnel des praticiens français au système anglo saxon, mais qu’elle se situe dans la recherche de solutions efficaces et respectueuses du droit des gens.

Enfin, il est certain que cette réflexion doit être poursuivie afin de permettre éventuellement une évolution des mentalités.



En matière de droit pénal, et dans le domaine spécifique de l’instruction, le TGI de Nanterre expose des difficultés liées à un accès au droit considéré comme trop facile. En effet, les juges d’instruction de cette juridiction constatent que : “80 % des affaires ouvertes dans les cabinets d’instruction le sont sur constitution de partie civile, en lien direct avec des affaires civiles, commerciales, administratives ou prud’homales. Il s’agit la plupart du temps d’affaires simples dont la faible gravité est hors de proportion avec la voie procédurale choisie”.

Pour pallier cette inflation ces magistrats instructeurs proposent les remèdes suivants :

- obligation de justifier, sauf urgence appréciée par le doyen des juges d’instruction, d’un classement sans suite du parquet.
- suppression de la gratuité des frais de justice, sauf décision contraire du juge d’instruction.
- assistance obligatoire d’un avocat.
- possibilité pour les parties de produire des pièces du dossier pénal devant la juridiction civile, commerciale, administrative ou prud’homale, sur autorisation du juge d’instruction.

Les tribunaux de grande instance de Paris et de Créteil font le même constat (au pôle économique et financier de 77 % des informations sont ouvertes sur constitution de partie civile. 80 % de ces procédures sont clôturées par un non lieu dans les trois ans). Des réformes législatives sont sollicitées (articles 4, 85, 85-1, 86-1, 88, 156 et 177 du code de procédure pénale)

Cette réflexion pose la question de l’encadrement ou de la limitation de l’accès au juge. Nous verrons dans la conclusion qu’il s’agit d’un des thèmes majeurs d’interrogation des juridictions.



On ne peut conclure cette partie du rapport concernant à la fois la simplification et l’efficacité sans évoquer les réflexions relatives à l’audience et à son organisation.

Il est en premier lieu nécessaire de rappeler qu’étymologiquement ce terme renvoie à l’écoute ; l’audience est bien “le temps où l’on écoute”, temps en conséquence”qui doit être utile et pour cela, être préalablement organisé”.

L’audience civile est, pour la conférence des premiers présidents, “trop souvent de faible valeur ajoutée par rapport au dossier écrit qui a été préalablement constitué et qui sera l’outil de travail essentiel au juge”. Dans bon nombre de contributions on note des références “au mode dépassé qu’est la plaidoirie” ; on considère que “la mission du conseil doit être valorisée en amont de la phase d’audience” et on regrette l’attitude trop passive du juge.

Pour retrouver une audience dynamique, le modèle le plus souvent proposé consiste à ce que les avocats des parties communiquent au juge, avant l’audience, leurs dossiers avec les pièces ; qu’ils fassent connaître leur temps de parole afin que les convocations puissent être

“L’interactivité doit être la règle, ce qui suppose une connaissance préalable du dossier par le juge”

Conférence des premiers présidents

adressées à des horaires différents et qu’ainsi les temps d’attente soient considérablement réduits.

La modalité naturelle de mise en oeuvre de ce principe est le rapport d’audience, largement souhaité par tous les acteurs de l’audience, qui - écrit ou oral - permet ensuite un dialogue entre magistrats et parties.

Cette manière de procéder, dont la mise en oeuvre est plus aisée qu’il n’y paraît, est déjà en vigueur dans diverses juridictions de première instance ou d’appel.

L’audience pénale pose des problèmes spécifiques. Le premier d’entre eux est celui du temps disponible compte tenu de la capacité de jugement de chaque juridiction qui n’est pas extensible à l’infini. Dans certains ressorts on constate qu’il n’est pratiquement plus possible d’enrôler les procédures venant de l’instruction car la majeure partie du temps d’audience est occupé par celles faisant l’objet d’un traitement dit en temps réel.

Pour certains, en second lieu, il est paradoxal de noter à la fois la diminution du nombre d’affaires jugées et l’augmentation de la délinquance. “Nos concitoyens et leurs représentants politiques admettent mal que nombre d’affaires considérées comme graves n’aient pas leur épilogue à l’audience correctionnelle” observent les premiers présidents qui notent également parmi des difficultés de gestion des audiences pénales, la complexité des affaires nécessitant un long temps d’audience, les saisines rapides - sans instruction préalable - qui allongent également ce temps, les réformes de procédure pénale ayant ouvert des droits nouveaux aux parties (la citation de témoins par exemple).

Plusieurs propositions sont formulées :

- En premier lieu, mettre réellement en oeuvre la disposition nouvelle, offerte par la loi du 15 juin 2000, permettant la gestion conjointe de l’audiencement par le siège et le parquet. Cette possibilité, qui ne semble pas encore suffisamment utilisée partout, a permis par exemple au TGI de Meaux de mettre en place une “commission audiencement” composée de magistrats du siège et du parquet et de fonctionnaires.
- Convoquer les parties à des heures distinctes (souvent par groupes) afin de réduire les temps d’attente.
- La réflexion précédemment proposée sur le “plaider coupable” conduirait à un allègement extrêmement sensible du temps dès lors que le débat ne porterait plus sur la culpabilité de la personne poursuivie.
- Enfin, et cela vaut également pour les audiences civiles, il est demandé d’étudier la faisabilité du recours à la téléconférence (qui pourrait en matière pénale être envisagée dans les hypothèses où l’organisation de l’audience mobilise pour des transfèrements de détenus des moyens humains et budgétaires excessifs).

CONCLUSION

Les Entretiens de Vendôme ont permis de procéder à une véritable auscultation de l'institution judiciaire. Cet examen a été le fait des acteurs impliqués dans la vie quotidienne des juridictions.

C'est en cela sans doute que les Entretiens de Vendôme constituent une innovation : un regard collectif porté par des professionnels sur leur travail, qui ont pu en analyser le contenu, en exprimer les difficultés, mais surtout déterminer les axes d'orientation pour les années à venir.

La difficulté lorsqu'on prend le pouls d'une institution est sans doute de mettre en évidence ce qui émerge de manière majoritaire. Cela semble avoir été possible dans le cadre des entretiens de Vendôme ; des voies sont manifestement ouvertes qui indiquent les tendances lourdes, les lames de fond exprimées par les juridictions.



Les conditions dans lesquelles il a été procédé à la consultation ont été fort différentes. Cette diversité n'a pas, en définitive, constitué un handicap. Au contraire, il est particulièrement intéressant de constater que, quels que soient le nombre de participants, le temps consacré à la réflexion ou la forme retenue, un certain nombre de thèmes apparaissent toujours, qui permettent de dégager les grandes questions ou les perspectives de réforme.

Cette unité sur les thèmes ne doit cependant pas masquer des différences d'orientation parfois très sensibles. L'examen des contributions permet ainsi de constater que les juridictions ont fait preuve d'hésitations importantes dans deux domaines.

- Le premier concerne l'accès au droit (ou l'accès au juge, même si l'on sait que les deux concepts ne sont pas identiques).

Tout d'abord on voit se dessiner un mouvement très largement favorable au développement de l'accès au droit. On évoque alors, bien sûr, la totale gratuité de la justice, mais aussi la multiplication des lieux d'information, la création des Maisons de Justice et du Droit jusqu'à la réalisation d'un véritable "maillage" du territoire, les consultations juridiques gratuites, les Centres Départementaux d'Accès au Droit...

C'est en quelque sorte l'affirmation "d'un droit au droit", permettant l'accès le plus libre, le plus facile possible à l'institution judiciaire.¹

Mais, à l'opposé, une autre tendance considère que le "tout judiciaire" est porteur de dérives, induisant une judiciarisation outrancière des rapports sociaux présentée comme une régression. On dit alors qu'il ne faut pas systématiquement aller au devant des justiciables et multiplier les structures...La question est abordée sous l'angle d'une "surconsommation" possible, que l'on doit s'efforcer de maîtriser². Des idées, voisines du concept de ticket modérateur en matière de santé, se font jour : un contrôle accru des conditions d'attribution de l'aide juridictionnelle, la sanction des abus des droits qu'elle ouvre, le versement d'une consignation forfaitaire (qu'une juridiction fixe à 600 F) au moment de l'engagement d'un procès ou du dépôt d'une demande d'aide juridictionnelle, sont ainsi proposés.

- Le second est relatif à l'unité ou la diversité des procédures.

Pour certains, notre système est trop complexe, pour le citoyen comme pour le professionnel. Aussi la première des simplifications doit être l'uniformisation des modes de saisine et des traitements des procédures. Ce mode unifié est décrit comme n'étant pas antinomique avec les particularités - au demeurant moins importantes qu'il n'y paraît - de certains contentieux.

Pour d'autres, l'institution judiciaire doit, bien au contraire, savoir s'adapter à la diversité des contentieux qui lui sont soumis. C'est un gage d'efficacité

¹ Il convient de noter que rares sont les contributions ayant expressément fait référence au rapport de la commission de réforme de l'accès au droit et à la justice, dénommée commission Bouchet. La date de dépôt du rapport - mai 2001 - et sa concomitance avec les Entretiens de Vendôme constituent très vraisemblablement la meilleure explication. On doit également observer que plusieurs juridictions évoquent "un système de protection juridique par l'assurance, du type de celui que connaît à l'Allemagne..." (CA Montpellier) sans pour autant préciser suffisamment cette idée qui ainsi n'a pu être approfondie dans le cadre du présent rapport.

² TGI de Dunkerque : "Une trop grande accessibilité engorge la justice, elle va au détriment d'une bonne justice et la décrédibilise. Il conviendrait de recadrer les conditions juridiques d'accès à l'aide juridictionnelle, de permettre au bureau de rejeter les procédures abusives ou mineures, de diriger les petits litiges vers les conciliateurs."

et une nécessité : on ne peut aborder de la même manière le crédit à la consommation, la responsabilité médicale ou la rupture du contrat de travail. Les diverses branches du droit sont le reflet de spécificités incontournables qui imposent des délais, des modes de saisines particuliers.

Si, comme bien souvent, la solution de sagesse se situe sans doute à mi-chemin de chacun des extrêmes, il est cependant utile de retenir ces deux interrogations comme constituant des questions de principe, des toiles de fond dans lesquelles s'inscriront les orientations choisies.



Ces orientations peuvent être résumées de la façon suivante, étant observé qu'il s'agit de celles qui représentent l'expression majoritaire des juridictions et ont recueilli un très large consensus.

1 - La demande d'une "pause législative" et d'une "simplification".

Depuis des années des réformes ont toujours ajouté, sans jamais retrancher. Ce mouvement ne peut continuer ; il conduit à l'asphyxie.

Les juridictions expriment par ailleurs la nécessité de procéder d'une part au "toiletage" de nombreux textes afin de simplifier les procédures, de parvenir à une unification la plus importante possible et d'autre part à la suppression pure et simple des procédures avérées inutiles ou de peu d'effet.

2 - La recherche de nouvelles implantations judiciaires constitue un pôle très fort des Entretiens de Vendôme. En tout premier lieu le concept de tribunal de première instance, juridiction de droit commun de l'arrondissement judiciaire, suscite un très vif intérêt. Si les nombreuses contributions qui y ont fait référence n'ont pas toutes exploré les diverses pistes de réflexions qu'il ouvre, elles mettent en évidence que les juridictions y voient la pierre angulaire d'une évolution susceptible d'apporter des remèdes aux maux dénoncés au fil des thèmes abordés. Pour certains, ce tribunal regrouperait seulement l'actuel tribunal de grande instance et les tribunaux d'instance ; d'autres envisagent qu'il puisse comprendre les conseils de Prud'hommes et les tribunaux de commerce. Cette idée mérite, sans aucun doute, une expertise.

Il en est de même pour les propositions concernant les pôles de compétence et l'implantation d'un tribunal pour enfants par arrondissement.

3 - Le souci de l'efficacité est manifestement une préoccupation majeure des juridictions. Elles s'interrogent fortement sur les conditions d'exécution de leurs décisions, en matière civile comme en matière pénale, éprouvant, très souvent, le sentiment de l'inutilité du travail et des efforts accomplis ; des propositions sont formulées, notamment pour assister utilement les parties civiles, faciliter la tâche des huissiers, assurer le suivi de l'exécution...

L'institution d'un tribunal de première instance et de pôles de compétence, évoqués ci-dessus, procèdent de ce même souci, tout comme la suggestion d'un tribunal routier, de la généralisation des ordonnances pénales ou de la création d'amendes fixes...

Enfin l'introduction, en droit français, du "plaider coupable", est proposée par beaucoup de juridictions afin de gagner précisément de l'efficacité dans les procédures ne présentant pas de difficultés particulières.

4 - Les juridictions ont montré, et cela constitue une très importante piste de travail, leur extrême sensibilité à l'évaluation de la qualité de l'institution judiciaire et de sa production. Les attentes en ce domaine, qu'il s'agisse de l'élaboration de tableaux de bord, de l'auto-évaluation ou des perspectives ouvertes par le rapport Dalle, sont très nombreuses. Les juridictions se déclarent prêtes à s'engager dans un tel processus.

5 - La notion de travail d'équipe, largement évoquée par les magistrats et les fonctionnaires, conduit à s'interroger sur un statut spécial, à créer, celui de l'assistant du juge. L'actuel statut "d'assistant de justice" ne paraît pas totalement satisfaisant notamment parce qu'il est provisoire et qu'il conduit régulièrement à des départs et des démissions nécessitant à leur tour de très gros efforts de formation des nouveaux recrutés.

La pérennité du statut est souvent mise en avant ; ce souci explique aussi qu'il s'agit bien de créer une nouvelle profession permettant soit une efficace aide à la décision, soit le transfert d'un certain nombre de tâches. Les exemples étrangers constituent des références intéressantes qui ont incité des juridictions à approfondir leur réflexion pour retenir l'idée selon laquelle cette tâche pourrait être utilement confiée à des fonctionnaires du greffe. Une telle orientation contribuerait à la valorisation des métiers du greffe, préoccupation également exprimée de façon très générale.

6 - La nécessité de mieux maîtriser les nouveaux outils dont l'institution s'est dotée, souvent d'ailleurs à l'initiative des juridictions, apparaît également comme un souci largement exprimé. Il s'agit de mettre en oeuvre des politiques associatives, ou de veiller à la clarification et à la définition précise de concepts tels que ceux de maison de justice ou de guichet unique. Il s'agit plus généralement de s'assurer que les modes nouveaux d'action offrent les mêmes garanties que les modes d'intervention traditionnels : c'est le cas, par exemple, lorsqu'est abordé le règlement alternatif des conflits, sur lequel existe par ailleurs un très large consensus.

7 - La question de la participation des citoyens à l'action de juger a été très présente dans les débats. Si l'unanimité existe pour considérer qu'il faut multiplier les diverses actions pour mieux informer le "citoyen-justiciable", tel n'est pas le cas, en revanche, lorsqu'on évoque le "citoyen-juge". La majorité qui se dessine alors est celle de l'opposition. Il apparaît clairement que le débat sur ce point n'est pas mûr, les ouvertures que l'on sent parfois possibles chez les opposants à cette formule de participation dépendant sans doute de l'assurance qu'il s'agit davantage d'un mode de contrôle des citoyens que de gestion des ressources humaines et que des garanties suffisantes de la qualité et de l'impartialité de l'intervention citoyenne seront offertes.

Il est cependant d'ores et déjà intéressant de noter que les échanges en juridictions ont permis une certaine évolution des mentalités, notamment lorsque des personnes habituellement extérieures à l'institution judiciaire ont été conviées aux Entretiens.

8 - La question du statut du parquet apparaît comme une préoccupation importante, manifestement liée aux évolutions récentes des pratiques, aux projets en suspens, aux missions nouvelles, notamment à la conduite de politiques publiques et à des pratiques partenariales. Elle ne se limite pas à celle, classique et clairement abordée, des conditions de nomination. Elle touche à une redéfinition des pouvoirs et du rôle des procureurs généraux, à de nouvelles relations entre ceux-ci et les procureurs de la République. Au-delà, si une majorité rappelle avec force l'unité du corps judiciaire, certains s'interrogent sur la voie de la dissociation du siège et du parquet comme passage obligé d'une autorité restaurée.

Cette énumération des thèmes les plus révélateurs, ne saurait dissimuler la persistance de la demande, unanimement formulée, d'une augmentation sensible des moyens humains et matériels (emplois de magistrats et de fonctionnaires et moyens informatiques).



Les idées qui viennent d'être exposées supposent un processus d'évaluation, d'expertise, dans un premier temps, puis de mise en forme dans la perspective d'une éventuelle saisine du Parlement.

Mais les Entretiens de Vendôme ont eu un autre effet, non négligeable ; ils ont permis de constater que de nombreuses améliorations sont possibles sans réforme préalable. Les exemples en effet ne manquent pas qui mettent en évidence la créativité des juridictions. On peut pour la plupart des questions évoquées remarquer qu'une ou plusieurs juridictions a (ou ont) trouvé des solutions originales et pertinentes. On peut ainsi citer le dialogue social, la politique associative, l'engagement dans la médiation judiciaire, les modèles d'organisation, le partage des tâches... Ce rapport s'efforce de mettre en évidence quelques illustrations de ce qui est déjà réalisé en juridiction. Mais il faut bien convenir que cette restitution est partielle et très ponctuelle.

Se pose alors la question de ces initiatives, de leur analyse et de leur diffusion à l'ensemble des juridictions, qui apprécieraient ensuite les possibilités locales d'adaptation. Se priver de tels échanges constitue à l'évidence une perte de substance regrettable à laquelle également il conviendra de réfléchir.



Au terme de ce rapport, on est tenté de dire que les Entretiens de Vendôme ne sont pas achevés, qu'ils peuvent trouver un deuxième départ.

La mobilisation à laquelle ils ont donné lieu doit en effet se poursuivre. Il a été noté que le

travail de réflexion a été conduit en juridiction ; mais il faut convenir que dans la majorité des cas il a été difficile d'associer ceux qui ne sont pas les professionnels du droit. Un élargissement de la consultation, celle-ci étant toujours confiée aux juridictions, mériterait sans doute d'être envisagé.

Dans cet ordre d'idée, on peut considérer que la participation des auxiliaires de justice, et plus spécialement des avocats, n'a pas toujours été conforme à ce qui était souhaité. Les Barreaux l'ont exprimé aussi bien en juridiction que dans le cadre de l'instance nationale.

Dans ce domaine, si la réalité a été fort différente selon les sites, ont été mises en évidence des expériences permettant de constater que les avocats sont d'ores et déjà intégrés dans les structures de concertation des juridictions et que cette participation est des plus positive. Il faut certainement aller encore plus loin.

Ce mouvement d'échange et de partage ne doit pas cesser avec l'envoi des contributions, de même qu'il doit être élargi à l'ensemble des partenaires.

Enfin, ainsi que cela a déjà été noté, les entretiens de Vendôme continueront également de façon nécessaire dès lors que diverses propositions devront faire l'objet d'expertise et de mise en forme.



Le dernier mot ne peut revenir qu'à une juridiction qui par une phrase résume les idées exprimées dans le cadre des Entretiens de Vendôme et exprime ce qui pourrait constituer un but à atteindre dans la perspective d'une réforme efficace de la justice.

Mettre en place une justice économique (adaptée aux enjeux), équitable (conforme aux grands principes de la République), rapide et bien organisée (maîtresse des flux et différenciée), accueillante (lisibilité des décisions, accès aux services compétents), aux coûts maîtrisés (aide juridictionnelle contrôlée).

TGI de Dijon

7 - ANNEXES

- I - Composition du comité de coordination

- II - Synthèses des contributions de :
 - II - a L'Association nationale des juges d'instance
 - II - b L'Ecole Nationale de la Magistrature

- III - Rapport des chefs de la cour d'appel de Nouméa

- IV - Tribunal de grande instance de Limoges
Liste des attributions transférées au guichet unique du greffe

- V - Liste des commissions administratives dans lesquelles siègent des magistrats de l'ordre judiciaire

