

Paris, le 19 NOV. 1995

025752

**Monsieur le Premier Président,**

Le gouvernement a adopté, lors de la réunion du comité interministériel pour la réforme de l'Etat du 29 mai 1996, un ensemble d'orientations et de décisions qui doivent contribuer à rendre l'Etat plus simple, plus proche des citoyens et plus efficace.

Dans ce cadre s'inscrit une première série de mesures qui relèvent de la pleine responsabilité du ministère de la Justice et qui portent notamment sur l'étude de la simplification de l'organisation des juridictions de première instance et sur une amélioration de l'accès à la justice.

A cet effet et s'agissant de la simplification de l'organisation des juridictions de première instance, il est apparu qu'une telle étude devrait plus particulièrement porter sur l'examen de la possibilité d'une unification du fonctionnement des juridictions de première instance afin de gérer de manière plus globale et plus souple l'organisation, l'activité et les moyens de ces juridictions.

Par ailleurs, les règles de procédure permettant d'introduire une action en justice étant souvent perçues comme complexes, l'institution d'un guichet unique de greffe serait de nature à faciliter l'accès à la justice du citoyen.

Cette création qui permettrait au justiciable de s'adresser à la juridiction la plus proche de son domicile, à charge pour celle-ci de transmettre la demande au tribunal compétent, implique d'étudier la délimitation de sa compétence territoriale, de sa compétence d'attribution ainsi que les modalités de son organisation et les moyens tant humains que matériels nécessaires à sa mise en oeuvre.

**Monsieur Francis CASORLA**  
**Premier Président**  
**de la Cour d'Appel d'Orléans**  
**44, rue de la Bretonnerie**  
**45000 Orléans**

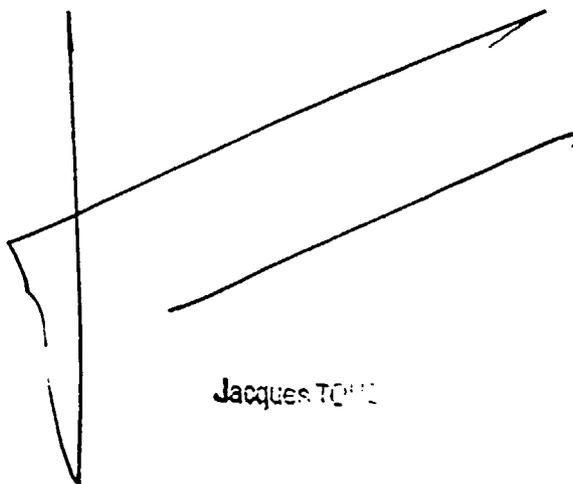
Pour mener ces réflexions, j'ai décidé la création d'un groupe de travail dont je vous remercie d'avoir accepté la présidence.

Ce groupe sera composé de magistrats et de fonctionnaires des juridictions et de l'administration centrale ainsi que d'un représentant du commissariat à la réforme de l'Etat et son secrétariat sera assuré par la direction des Services judiciaires.

Il mènera ses travaux dans le cadre des grandes orientations fixées ci-dessus.

Je vous saurais gré de bien vouloir me remettre votre rapport final pour le 31 mars 1997 et de prévoir un rapport d'étape pour le 15 février 1997.

Je vous prie de croire, Monsieur le Premier Président, en l'assurance de mes sentiments les meilleurs.



Jacques TOULON

## **REMERCIEMENTS**

Je remercie très vivement tous les Membres du Groupe d'étude qui m'ont assisté dans ma mission et sans lesquels ce rapport, fruit de nos réflexions communes, n'aurait pu voir le jour. Ma gratitude va tout particulièrement vers le rapporteur général, Monique MASSONI, à l'inlassable et souriante activité, aux responsables des deux sous-groupes, Danièle ENTIOPE pour le Guichet Unique de Greffe et Patrice DAVOST pour la simplification de l'organisation des juridictions de première instance, ainsi qu'aux rapporteurs adjoints Michèle SALVAT, Agnès MALDONADO, Raymonde LETOURNEUR-BAFFERT et Françoise RAJEMAN.

## EXPLICATION DES ABREVIATIONS UTILISEES

**A.P.** Administration pénitentiaire  
**Al.** Alinéa  
**Arr.** Arrêté  
**Art.** Article  
**BAJ.** Bureau d'aide juridictionnelle  
**Bull.** Bulletin  
**C.A.** Cour d'appel  
**C. Cass.** Cour de cassation  
**Circ.** Circulaire  
**C. Civ.** Code civil  
**C.O.J.** Code de l'organisation judiciaire  
**C. Pén.** Code pénal  
**C.P.H.** Conseil de prud'hommes  
**C.P.P.** Code de procédure pénale  
**C. sécur. Soc.** Code de sécurité sociale  
**C. trav.** Code du travail  
**D.** Décret  
**G.U.G.** Guichet unique de greffe  
**J.A.F.** Juge affaires familiales  
**J.E.X.** Juge exécution  
**L.** Loi  
**Liv.** Livre  
**MJD.** Maison de Justice et du Droit  
**N.C.P.C** Nouveau code de procédure civile  
**N°.** Numéro  
**P.J.J.** Protection judiciaire de la jeunesse  
**S.J.** Services judiciaires  
**T.C.** Tribunal de commerce  
**TGI** Tribunal de grande instance  
**TI** Tribunal d'instance  
**TPI** Tribunal de première instance  
**S.A.R.** Service administratif régional  
**S.** Et suivants

## INTRODUCTION

Parmi les nombreuses critiques faites à l'institution judiciaire, celle portant sur son incapacité à s'adapter à une demande de justice en plein développement est sans doute la plus vive.

On peut y répondre par une augmentation des moyens. C'est sûrement indispensable, mais sans doute insuffisant. Le corps judiciaire ne peut, notamment d'année en année, ne cesser de s'accroître. Toute solution proposée en ce domaine doit passer par une redéfinition préalable des missions du juge et par une adaptation des structures judiciaires aux impératifs contemporains.

Sur ce plan, et particulièrement sur celui de la répartition géographique des juridictions non spécialisées que sont les tribunaux de grande instance et les tribunaux d'instance, des conceptions en forte opposition, ont mené l'institution judiciaire dans une impasse. Quelques données historiques suffisent à mettre en exergue une polémique qui a contraint l'Institution à un immobilisme certain.

La Révolution ayant entrepris d'établir, en France, une Justice d'Etat unifiée et laïque, c'est la loi sur l'organisation judiciaire des 16 et 24 août 1790, remplacée sous le Consulat par la loi du 27 Ventôse An VIII, qui a fixé les bases de l'organisation actuelle des juridictions.

L'organisation judiciaire, décidée par l'Assemblée Constituante, formait un édifice pyramidal que couronnait le Tribunal de Cassation créé par les lois des 27 novembre et 1er décembre 1790 pour assurer l'unité de l'interprétation des lois dans un pays où le droit devait être désormais unifié.

L'organisation des juridictions de droit commun comprenait à la base des juges de paix dont, la Constituante avait, afin de favoriser la fraternité et les bons rapports entre les citoyens, selon l'idéologie révolutionnaire, souhaité qu'ils fussent des juges essentiellement conciliateurs.

Des tribunaux de district comportant cinq juges étaient établis dans les 545 districts qui composaient alors la France. Ces tribunaux étaient, tout à la fois, juridictions de première instance et juridictions d'appel en application du principe de l'appel circulaire selon lequel il pouvait être fait appel d'un jugement d'un tribunal de district auprès d'un tribunal voisin.

Si ce système judiciaire parut un moment compromis par les initiatives de la Convention, le Directoire, le Consulat et enfin, l'Empire, devaient confirmer et stabiliser l'oeuvre de la Constituante. Le remplacement des tribunaux de district par des tribunaux d'arrondissement, la création de 27 tribunaux d'appel qui prendront, sous l'Empire, le nom de cours d'appel, ont consacré l'aboutissement de l'évolution initiée en 1789.

L'organisation judiciaire ainsi édiflée devait perdurer pendant un siècle sans modification importante.

A la fin de la première guerre mondiale à la fois pour des raisons politiques et financières, mais également du fait de l'inadaptation de l'organisation des juridictions à la société française, à l'économie du pays et au progrès social, l'organisation judiciaire a fait l'objet de plusieurs réformes dont la mise en oeuvre ne fut toutefois, jusqu'en 1958, pas couronnée de succès.

Ainsi, dès 1919, le Parlement réduisit le personnel des tribunaux les moins importants qui ne comportèrent plus, en dehors du Procureur de la République, qu'un Président et un juge chargé de l'instruction. Cette réduction de l'effectif des tribunaux les plus modestes rendait indispensable le recours à la délégation d'un juge, magistrat des cours et tribunaux, ou même, d'un juge de paix, ce qui limitait l'efficacité de la justice et faisait obstacle à ce que le magistrat délégué puisse participer réellement à la vie du tribunal.

Ces réformes, dictées par la nécessité de réduire le déficit budgétaire de l'Etat, ne remettaient cependant pas en cause la définition de la circonscription judiciaire, malgré les critiques dont elle faisait l'objet, ses détracteurs arguant qu'une justice serait d'autant plus efficace que ses ressorts seraient calqués sur ceux de l'activité économique.

En 1926, les budgets d'après-guerre pesant lourdement sur l'économie nationale, la volonté de réaliser des économies et d'en finir avec le déficit budgétaire conduisit le Gouvernement Poincaré à imposer une réforme d'envergure transformant radicalement le paysage judiciaire.

Autorisé par l'article 1er de la loi du 3 août 1926 à procéder par décret à toutes les suppressions, fusions d'emplois d'établissements ou de services, le Gouvernement décida de supprimer tous les tribunaux considérés comme inactifs (227 tribunaux civils d'arrondissement sur les 359 existants) et de les remplacer par des tribunaux départementaux.

L'on pouvait lire dans le rapport de présentation de cette réforme : *"Le projet que nous avons l'honneur de soumettre à votre approbation a pour principe la suppression des tribunaux d'arrondissement. On objecte surtout à cette suppression qu'elle éloigne la Justice du justiciable. Il n'y a dans cette objection qu'une apparence. A l'heure où nous sommes, les susceptibilités locales et les convenances particulières doivent s'incliner devant l'intérêt général (...) S'il importe que la Justice soit proche, il importe surtout qu'elle soit bien rendue, elle ne peut l'être que par des compagnies judiciaires fortement constituées, capables d'assurer le service sans faire constamment appel à des éléments extérieurs, siégeant dans des centres où les affaires ne sont pas rares et où les magistrats sont sérieusement occupés, sont assistés d'auxiliaires bien recrutés."*

La rationalité économique de cette réforme fit l'objet de nombreuses critiques, ses opposants soutenant que la suppression des tribunaux d'arrondissement ne présentait d'intérêt que pour ceux qui étaient, en fait, déjà inactifs. L'institution du tribunal départemental fut, par ailleurs, accusée de ruiner les valeurs traditionnelles, de saper le pouvoir des autorités locales, de dépouiller les petites villes d'un élément essentiel de leur vitalité - le tribunal d'arrondissement n'étant parfois que le dernier vestige d'une splendeur passée -, de rendre la justice plus coûteuse et de ne pas tenir compte des intérêts en jeu (professions judiciaires, collectivités territoriales, ...).

Il fut également fait grief au pouvoir politique de ne pas avoir assez tenu compte des difficultés de communication existant dans bien des régions, les réseaux de chemin de fer, malgré les progrès accomplis, ne desservant pas tous les centres agricoles et industriels.

L'homme et sa mobilité, éléments incontournables de la justice de proximité, se situaient donc au centre de la polémique.

Aussi, dès le 5 novembre 1926, la réforme judiciaire entreprise fut mise à mal par l'institution du juge délégué désigné par le Premier Président de la cour d'appel et la création de sections de bureaux d'assistance judiciaire *"le juge délégué repeupla la solitude du tribunal d'arrondissement"* \*

Par ailleurs, la loi du 22 Août 1929, en divisant les tribunaux départementaux en autant de sections qu'il existait antérieurement de tribunaux d'arrondissement, consacra le rétablissement implicite de ces derniers. Le tribunal départemental devint alors une fiction, aucune attribution propre ne lui ayant été dévolue. Il n'était qu'une entité représentant les tribunaux d'un même département mais ne constituait pas un échelon nouveau dans la hiérarchie judiciaire. Toutefois cette réorganisation, eut pour conséquence principale de réduire la composition des tribunaux les moins occupés qui furent rattachés pour le parquet, l'instruction et le jugement des flagrants délits à un tribunal voisin à composition complète.

\*Antoinette Gillet "La réforme judiciaire" thèse, Montpellier 1928, p.17.

Cette modification du paysage judiciaire fut de courte durée, le Parlement, par une loi du 16 juillet 1930, abrogea la réforme de 1926 pour revenir à la situation antérieure. Tous les anciens tribunaux, supprimés en 1926, furent réouverts et devinrent tribunaux de première instance.

*"Le tribunal départemental et le juge délégué furent donc des institutions éphémères" \* et comme le soulignait très justement G. Richaud, Conseiller honoraire à la cour d'appel de Paris, "les français vivent dans le temps présent, et acceptent difficilement les réformes à longue échéance. Celles-ci sont rarement conçues par étapes successives, par paliers. Elles sont accomplies non par évolution mais par révolution".\*\**

Pour de nombreux juristes, l'échec de la réforme de Poincaré vint du fait qu'elle fut trop hâtivement appliquée et ils dénoncèrent, à cet égard, le manque de modération et la précipitation de l'action gouvernementale. Pourtant les professionnels s'accordèrent à reconnaître que seuls les tribunaux dont l'existence s'avérait nécessaire, auraient dû être reconstitués. A nouveau des mesures partielles furent prises, entre 1930 et 1953, sous la pression d'événements budgétaires.

Sans supprimer les tribunaux d'arrondissement existants, une distinction fut effectuée entre ceux qui restaient dotés d'un effectif complet et ceux, au nombre de 87, qui ne comprenaient plus qu'un seul juge, dit "juge résident". Pour assurer le service de ces juridictions à un seul juge, les formations juridictionnelles étaient complétées par deux magistrats provenant d'un tribunal voisin.

Cette réforme, qui aboutissait, en fait et dans bien des cas, à méconnaître le principe de la collégialité, fut maintenue et même renforcée lors d'une nouvelle modification de l'organisation judiciaire réalisée par décret le 16 octobre 1953.

Tout en se refusant à supprimer des juridictions, le Gouvernement laissa subsister les tribunaux à effectif complet et ceux composés d'un seul juge, en leur adjoignant, en outre, une troisième catégorie de juridictions comportant 88 tribunaux pourvus seulement d'un Président et d'un juge.

\* E. Fuzier-Herman "Répertoire du droit français", supplément n°10, 1935, p.35

\*\*La réforme judiciaire, 1931, p. 281

Les justices de paix connurent quant à elles une importante évolution dès le début du XX<sup>ème</sup> siècle. Les juges de paix, seulement chargés à l'origine de concilier les plaideurs et de trancher en équité certains petits litiges, se virent confier, par la loi du 12 juillet 1905 ainsi que par les textes ultérieurs, le pouvoir de résoudre les questions de droit dans des domaines de plus en plus nombreux. Les justices de paix se trouvaient ainsi érigées en véritables juridictions.

Le changement survenu dans leurs attributions justifiait que les juges de paix satisfassent à toutes les conditions d'aptitude nécessaires et que, parallèlement, l'on instituât un statut leur conférant des garanties et leur imposant des obligations comparables, sinon identiques, à celles édictées pour les magistrats des cours et tribunaux. Du notable, ayant vocation à "assurer paternellement l'harmonie sociale" de son canton, le juge de paix devenait un véritable professionnel appelé à dire le droit.

En 1958, la faiblesse du système judiciaire provenait, pour une large part, de son inadaptation à l'évolution démographique, sociale et économique du pays. Alors que les principales structures se transformaient profondément et que les facilités de transport et les moyens de communication s'étaient multipliés, le système judiciaire n'avait guère subi de modification substantielle depuis le Premier Empire. Il existait alors 359 tribunaux de première instance. Il en subsistait, en 1958, 351.

Des arrondissements judiciaires infimes, dont certains comprenaient à peine 15 à 20.000 habitants, avaient conservé la même structure (une justice de paix dans chaque canton, un tribunal de première instance au chef-lieu) que ceux connaissant un accroissement démographique, une expansion économique et un développement industriel considérables.

Cette inadaptation manifeste se traduisait, sur l'ensemble du territoire, par de multiples déséquilibres.

Il existait, en 1958, 2.902 justices de paix. Si les plus importantes prononçaient jusqu'à près de 2.000 jugements en matière civile durant une année, 2.300 d'entre elles, en rendaient moins de 50, et sur ce nombre, 667 jugeaient moins de 10 affaires par an. L'encombrement de certaines justices de paix et l'inactivité de la plupart d'entre elles avaient, entre autres, concouru à faire perdre toute crédibilité à cette institution.

S'agissant des tribunaux de première instance, si le nombre de jugements civils rendus par une chambre composée de trois magistrats pouvait varier entre 25 et plus de 500, celui des jugements correctionnels s'échelonnait de 50 à plus de 1.000/an. Le nombre d'informations soumises à un juge d'instruction pouvait s'échelonner de 25 à 500 par an et celui des procès-verbaux examinés par un substitut, de 400 à 4.000.

La dispersion des magistrats entre des juridictions trop nombreuses empêchait de doter les plus importantes d'entre elles d'effectifs suffisants. Ceci provoquait des retards inadmissibles dans le traitement des affaires.

La réforme était inévitable et le cadre constitutionnel dans lequel elle fut mise en oeuvre fut constamment présent dans les débats, le gouvernement légiférant par voie d'ordonnances.

Michel DEBRE rappelait que *"notre justice n'avait pas le corps prestigieux qu'elle aurait du avoir"* et que *"le monde politique était accroché à un conservatisme qui s'était manifesté par l'annulation dès 1929 de la réforme de 1926 que Poincaré avait imposée pour des raisons économiques sans vue ni plan d'ensemble."* \*

La réforme judiciaire se devait d'être adaptée à son époque ce qui signifia la suppression de toutes les justices de paix, de 150 tribunaux d'arrondissement et la création d'une nouvelle juridiction de droit commun dénommée tribunal de grande instance, un par département voire deux ou trois pour les départements à forte population.

La réforme instituée par voie d'ordonnances suscita des critiques. Michel Debré fit lui-même allusion à ces oppositions et vit la nécessité de fournir un certain nombre d'explications.

Pourtant comme il le rappela, *"depuis de longues années, praticiens et justiciables sont unanimes à déplorer les défauts de nos institutions judiciaires. Si l'on remonte aux sources du mal on s'aperçoit que les lenteurs, la complexité et le coût excessif de la justice proviennent avant tout d'une organisation irrationnelle. Alors que dans des domaines les plus divers, les plans d'organisation et d'équipe s'efforcent d'adapter la vie administrative à la Nation à sa structure démographique et économique moderne, l'organisation judiciaire est figée dans le cadre qui fut tracé il y a cent cinquante ans et que condamnent aussi bien le développement des moyens de communication que l'évolution sociale"* \*\*

Les conclusions en termes d'action s'imposèrent alors logiquement pour rétablir une fonction de justice conforme à la "France Moderne".

Outre l'adaptation de la carte judiciaire à l'évolution démographique et économique du territoire, l'objet de la réforme fut aussi de faciliter l'accès de la Justice par une procédure rajeunie, plus simple, plus rapide et moins onéreuse.

\* **Trois Républiques pour une France. Mémoires. 1946-1958, Agir, p.333 et suivantes.**

\*\* **Circulaire du Garde des Sceaux, Michel DEBRE, aux Préfets et aux Inspecteurs Généraux de l'Administration, Ref. A.N.B 2688 OJ 17313.**

La réforme judiciaire de 1958, tout en laissant subsister conseils de prud'hommes et tribunaux de commerce, substituait aux 2.902 justices de paix et aux 351 tribunaux de première instance, respectivement, 455 tribunaux d'instance et 172 tribunaux de grande instance implantés sur le territoire de la France.

Le tribunal de grande instance fut créé pour connaître, en principe, des litiges les plus complexes et traiter des contentieux spécialisés tels que ceux relevant du juge d'instruction ou du juge des enfants.

Le tribunal d'instance, quant à lui, a été institué pour mettre à la disposition du justiciable une juridiction économique, apte à juger avec célérité les différends les plus courants.

Parallèlement à la réforme de l'organisation judiciaire, les autorités de 1958 décidèrent d'unifier le statut applicable aux personnels judiciaires qui comprenaient alors trois catégories de magistrats, les magistrats des cours et tribunaux, les juges de paix de France et d'Algérie et les magistrats de la France d'Outre-Mer.

L'administration de la Justice restait cependant très décentralisée. En effet, jusqu'en 1965, date de la fonctionnarisation des greffes, les greffes étaient tous des charges dirigées par un officier ministériel employant des personnels sous contrat de travail de droit privé.

La loi n° 65-1002 du 30 novembre 1965 portant réforme des greffes des juridictions civiles et pénales a constitué la première grande réforme d'ampleur visant à une meilleure administration de la Justice.

Ainsi depuis le 1er décembre 1967, date d'application de la loi, le service des greffes de la Cour de cassation, des cours d'appel, des tribunaux de grande instance et des tribunaux d'instance est assuré par des fonctionnaires de l'Etat. Cette réforme fut étendue aux greffes des conseils de prud'hommes par la loi du 18 janvier 1979.

Si les personnels affectés dans les juridictions étaient désormais personnels d'Etat, l'équipement et le fonctionnement des juridictions restaient toujours à la charge des communes et des départements.

La nécessité d'un transfert des charges était cependant régulièrement évoquée par les instances politiques. C'était en application de l'article 61 de la loi du 10 août 1871 que les départements devaient assumer les frais de loyer, d'entretien et de mobilier des cours d'assises, tribunaux de grande instance, tribunaux de commerce ainsi que les menues dépenses.

Les communes devaient, pour leur part, assurer la charge des frais de loyer et de réparation des locaux des tribunaux d'instance ainsi que l'achat et l'entretien du mobilier et il leur incombait, en outre, de financer les frais de logement des présidents des cours d'assises et tribunaux militaires.

Il fallut attendre la loi du 7 janvier 1983 complétée par une loi du 22 juillet 1983 relative à la répartition des compétences entre les communes, les départements, les régions et l'Etat pour que le transfert des charges soit institué. A compter du 1er janvier 1984, l'Etat devait prendre en charge l'ensemble des dépenses de personnel, de matériel, de loyer et d'équipement du service public de la justice.

Le transfert à l'Etat des compétences relatives aux juridictions de l'ordre judiciaire a donc mis un terme à la gestion financière par les départements et les communes des 882 tribunaux de grande instance, d'instance, de police et de commerce et des juridictions ou services qui leur étaient rattachés : cour d'assises, parquets autonomes, greffes permanents, secrétariats de l'officier du ministère public, bureaux du livre foncier...

Il a également dessaisi les départements de leurs responsabilités dans le domaine du logement et de l'équipement des conseils de prud'hommes.

S'inscrivant dans le mouvement d'une redistribution des compétences entre l'Etat et les collectivités territoriales engagé par les lois de décentralisation, ce transfert a traduit la volonté du législateur de réserver à l'Etat l'entier exercice de ses attributions de souveraineté.

En moins de quarante ans s'est enclenché un processus visant à une meilleure administration de la Justice dont la réforme de la carte judiciaire en 1958 par la suppression de plus de 2000 juridictions, la fonctionnarisation des greffes en 1965, la prise en charge par l'Etat des conseils de prud'hommes en 1980, et le transfert des charges en 1987 constituent autant d'étapes essentielles.

L'oeuvre ainsi accomplie ne saurait être tenue pour achevée. Certes les mots "concentration des moyens, rendement, spécialisation, rentabilité", applicables aux entreprises voire à des administrations publiques, ne sauraient avoir en matière de Justice qu'une valeur toute relative.

Cependant, la Justice de proximité ne signifie pas que le Juge doive nécessairement siéger dans les 36 000 communes françaises, ou dans les 3 664 cantons, mais qu'il puisse être d'un accès aussi simple que possible, et que les contacts avec les services judiciaires soient aisés et efficaces.

Mais, l'organisation des juridictions n'a que très peu évolué depuis 1958. Certes, des juridictions ont été créées depuis cette date : trois cours d'appel (Metz, Reims et Versailles) ; trois tribunaux de grande instance (Bobigny, Nanterre et Créteil) ; huit tribunaux d'instance (Cagnes-sur-mer, Aulnay-sous-Bois, Juvisy, Puteaux, Ecoen, Saint-Palais, Auray et Elbeuf) ; quatre tribunaux de commerce (Créteil, Bobigny, Douai et Foix).

Néanmoins, la répartition géographique des juridictions, notamment des tribunaux de grande instance ou des tribunaux d'instance, n'a pas fait l'objet d'un remaniement d'ensemble, alors que le pays présente des caractéristiques démographiques, économiques et sociales qui n'ont, bien souvent, rien de comparable avec celles qui existaient en 1958. Depuis peu, s'est amorcé, avec bien des difficultés, un timide regroupement des 1200 juridictions de première instance avec, le 15 mars 1991, la suppression de 142 greffes détachés, le 9 juillet 1992, de 11 conseils de prud'hommes et, en 1994 et 1996, de 2 tribunaux de commerce.

La réforme judiciaire opérée à cette date avait apporté une réponse nécessaire à la situation d'alors qui s'avère aujourd'hui insuffisante. Depuis, les études prospectives n'ont pas manqué. On peut, au moins, en citer deux :

- En 1980, la suppression de la distinction existante entre les tribunaux de grande instance et les tribunaux d'instance avait déjà été envisagée. Constatant que le tribunal d'instance s'était rapproché, par ses compétences, de la juridiction du premier degré de droit commun, il avait été envisagé de substituer au tribunal de grande instance et au tribunal d'instance, un tribunal de première instance. Ce projet, s'il avait vu le jour, se serait inévitablement accompagné d'une réduction du nombre des tribunaux du premier degré établis dans chaque département. \*

- En 1990, il était envisagé, dans un souci de rationalisation des coûts de gestion et d'efficacité accrue des juridictions, que soit choisi, dans chaque département, un tribunal de grande instance, dénommé tribunal départemental. Ce projet de réforme, appelé "départementalisation", devait resituer l'institution aux côtés des autres administrations de l'Etat. \*\*

Aucun de ces projets de réforme n'a pu aboutir. S'ils ont été tous deux marqués par le souhait de voir concentrer les moyens de justice, ils se sont heurtés à l'opposition de ceux qui estiment nécessaire de maintenir les tribunaux de proximité.

\* Monsieur Alain PEYREFITTE, Garde des Sceaux, Ministre de la Justice

\*\* Monsieur Henri NALLET, Garde des Sceaux, Ministre de la Justice

L'évolution historique de l'organisation des juridictions révèle que, d'une manière qui est aujourd'hui classique, deux thèses s'affrontent à propos de la présence judiciaire. Les uns proposent la suppression de juridictions afin de renforcer les structures judiciaires et de les constituer en grandes unités implantées aux lieux de concentration démographique et économique. Les autres font valoir, à l'inverse, la nécessité de maintenir des structures judiciaires proches des justiciables.

Entend-on créer d'importantes unités judiciaires en supprimant les plus modestes d'entre elles afin de rationaliser les coûts de fonctionnement et de donner aux juridictions une plus grande efficacité, que l'on rappelle immédiatement les raisons et les exigences d'une Justice de proximité.

Décide-t-on de maintenir les juridictions existantes, voire d'accroître en tout lieu la présence judiciaire, que l'on évoque la dispersion des moyens, l'incohérence d'une gestion archaïque, l'affaiblissement de l'autorité du juge.

Cette controverse n'est pas l'apanage de l'institution judiciaire. En effet, on peut affirmer qu'elle existe, sans méconnaître les spécificités de notre institution, au sein d'autres administrations de l'Etat, telles que celles de la Santé Publique ou de l'Education Nationale.

La thèse tendant au regroupement des structures judiciaires correspondrait à la concentration démographique et économique qui caractérise la plupart des composantes du territoire métropolitain, et permettrait l'implantation de services de soutien puissants.

Quant à la thèse défendue par ceux qui sont attachés au maintien des juridictions actuelles, elle a pour finalité de ne pas aggraver les difficultés posées par l'éloignement géographique des juridictions par rapport aux justiciables : les personnes, parfois les plus dignes d'intérêt pour le juge (mineurs en danger ou délinquants, incapables majeurs, familles en difficultés humaines ou financières, victimes d'infractions ...) sont, en effet, très souvent démunies de tous moyens personnels de transport.

La réforme judiciaire de 1958 a, manifestement, tranché en faveur de la concentration institutionnelle et géographique. Depuis, le débat qui oppose la thèse de la "centralisation", aux adversaires du "désert judiciaire" s'est révélé stérile et a engendré un très grand immobilisme. Pour dépasser cette contradiction, il conviendrait de déterminer les mesures qui permettraient, tout à la fois, de réaliser le regroupement des moyens de la Justice, tout en maintenant, et même en renforçant, la présence judiciaire sur le territoire.

Il est nécessaire que les partisans de la concentration des moyens cessent de lier celle-ci à la présence juridictionnelle, qui, de toute évidence, ne peut être réduite à l'existence d'un pôle judiciaire unique par département. De même, il convient que les partisans de la Justice de proximité cessent de considérer que le maintien des juridictions existantes ou leur multiplication en des lieux les plus déshérités est la seule façon d'assurer la présence du juge.

Dans cette mesure, il apparaît possible de proposer un dispositif nouveau permettant de doter la France d'une organisation judiciaire moderne, non sans avoir, auparavant, dressé un bref tableau de la situation actuelle

## PREMIERE PARTIE

### ETAT DE L'EXISTANT

#### A ] - L'architecture de l'institution judiciaire du premier degré

##### *I - Une structure quasiment inchangée depuis 1958 dont l'extrême diversité est source de complexité*

Depuis la réforme de 1958, l'architecture générale de l'institution judiciaire du premier degré est pratiquement restée inchangée. Elle repose sur une circonscription, l'arrondissement, dont l'emprise géographique définie en 1789 devait permettre au citoyen de faire, dans la journée, l'aller et le retour de son domicile au chef lieu. Cette cellule administrative est restée, en pratique, la base de la définition des circonscriptions judiciaires actuelles.

Mais la réalité est bien plus complexe. Environ 30.000 personnes rendent la justice en France dont près de 15.000 conseillers prud'hommes, 6.300 magistrats professionnels, 3.330 juges consulaires, ainsi que des milliers d'assesseurs, jurés, conciliateurs, médiateurs ...

Si une remise en ordre est intervenue en 1958 pour les cours d'appel, qui, au nombre de 35 rendent uniformément la justice d'appel en matière pénale, civile, commerciale et prud'homale, assurant tant bien que mal la cohérence de l'immense bric à brac de la justice de première instance, cette dernière attend toujours la réforme qui la rendra, enfin, claire et intelligible pour les Français.

Les structures judiciaires se caractérisent par leur extrême atomisation \*. Cette dissémination est encore plus notable dans les tribunaux d'instance, ce qui rend très difficile l'adaptation de la gestion aux contraintes de personnels comme les nécessités de remplacement des agents (formation, congés de maternité ou de maladie, temps partiel), les études en la matière montrant que, proportionnellement, les structures les plus petites exigent un volume important en effectifs, alors que la structure moyenne est celle qui autorise l'optimisation des moyens, les contraintes structurelles devenant très pesantes dans les unités les plus importantes.

**\* 60% des juridictions comportent un effectif inférieur à 10 agents**

Actuellement, 181 TGI [et 5 TPI] et 473 TI jugent le contentieux civil général selon une triple distinction, un taux de compétence entre les TGI et les TI étant fixé à 30.000F, les oppositions à injonction de payer étant dévolues au TGI lorsque la somme en injonction de payer a été fixée par le juge d'instance au dessus de 30.000 F, un taux de ressort étant fixé à 13.000 F au dessous duquel l'appel n'est pas possible, un taux de procédure étant fixé à 30.000 F au dessous duquel il est possible d'obtenir du tribunal d'instance une injonction de faire, mais à 13.000 F au dessous duquel il est possible de saisir le juge d'instance par simple déclaration.\*

Des contentieux spécialisés sont traités, en outre, soit par des juridictions non autonomes - Tribunaux pour Enfants (138), Tribunaux Paritaires des Baux Ruraux (431), Tribunaux des Pensions (106) - soit par des juridictions autonomes - Tribunaux de Commerce (227 et 228 au 1er janvier 1998), Conseils de Prud'hommes (271), Tribunaux des Affaires Sanitaires et Sociales (116) - sans compter les prud'hommes pêcheurs et les tribunaux maritimes commerciaux ...

A ce véritable puzzle judiciaire s'ajoute une imbrication inextricable de ressorts, chacune de ces juridictions, y compris les juridictions non autonomes \*, possédant *son propre ressort* allant de quelques cantons jusqu'au département, *toutes sortes de juges*, nommés, élus ou tirés au sort, et *des compositions variables* : juge unique au tribunal d'instance, collégialité à trois juges et juge unique au tribunal de grande instance, collégialité à trois au tribunal de commerce (juges élus) et greffe privé dirigé par un officier ministériel titulaire de charge, collégialité à quatre au conseil de prud'hommes (juges élus, deux employeurs, deux salariés) et greffe fonctionnarisé, collégialité à cinq au tribunal paritaire des baux ruraux (un juge professionnel, deux bailleurs et deux preneurs), échevinage également mais en collégialité à trois au tribunal des affaires de sécurité sociale, au tribunal des pensions, au tribunal pour enfants ...

## 1) - LES JURIDICTIONS DE DROIT COMMUN

**a) - Le tribunal de grande instance** - 181 actuellement dont 175 en métropole et 6 dans les départements d'outre mer - est compétent pour connaître *en matière civile* et à charge d'appel, de tous les litiges qui ne sont pas spécialement attribués à une autre juridiction (articles L. 311-2 et R. 311-1 du code de l'organisation judiciaire). Il s'agit donc, en principe, d'une compétence générale (**voir document ANNEXES p.1**).

\* A noter que le taux de ressort est de 21.000 F pour le Conseil de prud'homme, article D 517-1 du Code du travail.

\*\* Avec une curiosité : le tribunal pour enfants, qui même situé dans un tribunal de grande instance d'arrondissement, est presque toujours départemental

Mais il a également une compétence exclusive dans certaines matières fixées par la loi et la jurisprudence (article L. 311-2 du code de l'organisation judiciaire - état des personnes et droit de la famille au sens large, matière immobilière, droit de la propriété incorporelle, redressement judiciaire ou liquidation des biens et suspension provisoire des poursuites des personnes morales de droit privé non commerçantes, exécution des jugements et des autres titres exécutoires, ...). Dans ces matières, il statue en premier et dernier ressort lorsque le montant de la demande est inférieur ou égal à 13.000 F et à charge d'appel au-delà de cette somme ou lorsque le montant de la demande est indéterminé. Par application des articles L 312-2 et R 312-2 du COJ, 10 tribunaux de grande instance "régionaux" sont compétents en matière de brevets d'inventions.

Emanation pénale du tribunal de grande instance, *le tribunal correctionnel* est compétent pour juger les délits, sa compétence territoriale étant fixée par l'article 382 du Code de Procédure Pénale qui précise qu' "*est compétent le tribunal correctionnel du lieu de l'infraction, celui de la résidence du prévenu ou celui du lieu d'arrestation de ce dernier*". Par exception, il peut être compétent pour statuer sur des contraventions connexes au délit à juger. Il est également compétent pour se prononcer sur l'action civile exercée par la victime.

Il convient par ailleurs de rappeler que, depuis la loi du 6 août 1975, il existe dans le ressort de la cour d'appel un ou plusieurs tribunaux de grande instance compétents pour le jugement de certaines infractions spécifiques nécessitant des connaissances particulières dont l'article 704 du Code de procédure pénale dresse la liste (infractions en matière économique, en matière de fraude et de publicité mensongère, en matière fiscale et douanière, infractions concernant les banques, les établissements financiers, la bourse et le crédit, les sociétés civiles et commerciales et les délits assimilés aux banqueroutes, les infractions concernant la construction et l'urbanisme ainsi que celles concernant les relations avec l'étranger).

Par ailleurs et depuis la loi du 21 juillet 1982 qui a supprimé les tribunaux permanents des Forces Armées, les délits militaires sont jugés dans chaque ressort de cour d'appel par un tribunal correctionnel compétent en matière militaire composé de magistrats spécialisés en droit pénal militaire.

Enfin, et depuis la loi du 9 septembre 1986, le parquet de Paris et les juridictions parisiennes exercent une compétence nationale en matière de terrorisme.

Composé de magistrats professionnels, *le TGI statue*, en principe, *en collégialité* en nombre impair (articles L.311-6 et L. 311-8 du COJ). Cependant la formation collégiale n'est plus la seule compétente pour connaître des affaires ordinaires. En effet, certains contentieux peuvent sur décision du président du tribunal de grande instance ou en raison de leur nature être jugés *à juge unique* (articles L. 311-10 et suivants du code de l'organisation judiciaire), sous réserve de l'acceptation des plaideurs. Par ailleurs, dans toutes les juridictions de première instance, le président peut statuer en *référé* par *ordonnance* \* et à la demande d'une partie, ordonner toute mesure urgente lorsque les circonstances exigent qu'elle ne soit pas prise contradictoirement, *par ordonnances sur requêtes*.

La loi du 8 février 1995 relative à l'organisation des juridictions, à la procédure civile, pénale et administrative a, en outre, élargi la compétence du juge unique en matière délictuelle. Désormais, sont jugés par le tribunal correctionnel statuant à juge unique de très nombreux délits pour lesquels la peine encourue ne doit pas excéder cinq ans d'emprisonnement (accidents de la circulation - à l'exception des délits d'homicide involontaire jugés en formation collégiale -, les violences volontaires, l'abandon de famille, le vol simple ou avec une circonstance aggravante, le recel simple, l'outrage,...).

Le législateur a, par ailleurs, attribué à certains magistrats spécialisés du TGI, tant en matières civile que pénale, le traitement de certaines procédures : le juge de la mise en état (articles 763 et suivants du NCPC) sous le contrôle duquel l'affaire est instruite et qui veille, notamment, au respect par les parties du principe du contradictoire, le juge aux affaires familiales (loi du 8 janvier 1993 complétée par le décret du 14 janvier 1994), le juge de l'exécution (institué par la loi du 9 juillet 1991, complétée par le décret du 31 juillet 1992), le juge d'instruction (1810), le juge de l'application des peines (institution créée par le Code de Procédure Pénale de 1958), le juge des enfants (1945), le juge de l'expropriation (1977).

**b ) - Le tribunal d'instance** - 473 actuellement dont 462 en métropole et 11 dans les départements d'outre-mer - fut institué pour mettre à la disposition du justiciable une juridiction facile d'accès, peu coûteuse et apte à juger avec célérité les différends les plus courants, jusqu'alors traités par les juges de paix, d'un montant inférieur à 30.000 F ("petit contentieux civil").

**\* plus de 125.000 ordonnances de référé rendues par an par les tribunaux de grande instance.**

Composée de juges du tribunal de grande instance dans le ressort duquel elle est située (articles L. 321-5, R321-33 et R.321-34 du code de l'organisation judiciaire), cette *juridiction statue à juge unique* (article L. 321-4 du code précité) en premier et en dernier ressort jusqu'à 13.000 F et à charge d'appel au-delà pour toutes les actions personnelles et mobilières lorsque le montant n'excède pas 30.000 F, et a également une compétence exclusive dans certains domaines : contrat de louage d'immeuble, action possessoire, action de bornage, action relative aux constructions et travaux énumérés à l'article 674 du Code civil, la liste des textes particuliers fixant sa compétence étant récapitulée aux articles R.321-2 à R.321-23 du code de l'organisation judiciaire. **(Voir document ANNEXES p. 2 à 6).**

Le juge d'instance, qui a la possibilité de mener des conciliations (article 840 du N.C.P.C.), peut, en outre et dans les limites de sa compétence, ordonner en référé les mesures qui ne se heurtent à aucune contestation sérieuse ou que justifie l'existence d'un différend (article 848 du N.C.P.C.).\*

La circonscription d'un tribunal d'instance, dont un décret en Conseil d'Etat fixe, conformément à l'article L. 321-3 du code de l'organisation judiciaire, le siège et le ressort, s'étend à un ou plusieurs cantons, ce nombre étant fonction du volume d'activité et de la configuration géographique de la région.

Toutefois, à titre exceptionnel et pour des raisons d'ordre géographique, économique ou social, des annexes de secrétariat-greffe peuvent être créées, par arrêté du Garde des Sceaux, dans l'emprise du tribunal d'instance (article R. 811-3 du code de l'organisation judiciaire) dont le ressort territorial identifié peut comprendre un ou plusieurs cantons. Emanation du secrétariat-greffe du tribunal d'instance dont il dépend, le greffe détaché dispose des mêmes attributions et compétences, le Premier Président de la cour d'appel pouvant autoriser le tribunal d'instance à tenir des audiences au siège du greffe détaché. Il existe actuellement 83 greffes détachés de tribunaux d'instance.

Chargé de juger les contraventions, *le tribunal de police* est l'émanation pénale du tribunal d'instance et dans la quasi totalité des juridictions, le juge d'instance siège alternativement en audience civile ou en audience de police, le tribunal de police compétent étant celui de la commission ou de constatation de l'infraction ou encore celui de la résidence du prévenu.

**\* Environ 92.000 ordonnances de référé sont prononcées par an par les tribunaux d'instance**

Les dispositions relatives au siège, au ressort et à la composition du tribunal d'instance, s'appliquent au tribunal de police, sous réserve des dispositions propres au parquet. En effet, dans la mesure où aucun magistrat du parquet n'est spécialement attaché au tribunal d'instance, le siège du Ministère public est occupé par le procureur de la République près le tribunal de grande instance pour les contraventions de 5ème classe, ce siège étant habituellement occupé par le commissaire de police pour les contraventions des 4 premières classes.

Il convient de rappeler que trois tribunaux d'instance ont compétence exclusive en matière pénale (Paris, Lyon, Marseille).

c ) - Dans certaines collectivités d'Outre-Mer a, par ailleurs, été institué un **Tribunal de première instance** qui regroupe les compétences ordinairement dévolues aux tribunaux de grande instance et d'instance. Il existe actuellement 5 tribunaux de première instance situés à Nouméa (territoire de la Nouvelle-Calédonie), Papeete (territoire de la Polynésie française), Mata-Utu (territoire des îles Wallis-et-Futuna), Saint-Pierre (collectivité territoriale de Saint-Pierre-et-Miquelon) et Mamoudzou (collectivité territoriale de Mayotte).

Composée de magistrats professionnels et dans certains cas de juges non professionnels, cette juridiction de droit commun connaît, à charge d'appel, de toutes les affaires dont la compétence n'est pas expressément attribuée à une autre juridiction (articles L. 931-6 et R. 924-2, R. 931-8, L. 943-2 et R. 943-1 du code de l'organisation judiciaire). Elle statue, en matière civile, à juge unique.

Pour le jugement des affaires civiles, correctionnelles et de police, le Premier Président de la cour d'appel peut autoriser le tribunal de première instance à tenir des audiences foraines en des communes de son ressort (article L. 931-12 du code précité).

Pour des raisons d'ordre géographique, des sections détachées peuvent être créées dans le ressort d'un tribunal de première instance dont un décret en Conseil d'Etat fixe le siège et le ressort. Il existe actuellement 4 sections détachées situées à Koné et Lifou (Nouvelle-Calédonie) et à Raïatea et Nuku-Hiva (Polynésie française).

Composée de juges professionnels du tribunal de première instance, la section détachée est compétente pour juger les affaires civiles, correctionnelles et de police de son ressort (articles L. 932-3 et L. 932-4 du code de l'organisation judiciaire).

## 2 ) -LES JURIDICTIONS SPECIALISEES AUTONOMES

Chacune de ces juridictions dispose d'un greffe propre et d'une autonomie quasi totale de fonctionnement.

a ) - Juridiction chargée de régler les litiges entre employeurs et salariés, le **Conseil de prud'hommes** est une juridiction dont le particularisme se manifeste tant dans son organisation, que dans son fonctionnement ainsi que dans les règles de compétence qui le gouvernent.

Jusqu'en 1979, les conseils de prud'hommes étant implantés de manière anarchique, une partie seulement des salariés bénéficiaient de cette juridiction particulière et devaient, à défaut de conseil compétent, porter leur différend devant le tribunal d'instance.

Depuis la loi du 18 janvier 1979, l'article L.511-3 du code du travail prévoit que le ressort de chaque tribunal de grande instance doit comprendre au moins un conseil de prud'hommes. La circonscription d'un conseil de prud'hommes peut, ainsi, s'étendre à un ou plusieurs cantons et parfois à l'ensemble du département. Il existe actuellement 271 conseils de prud'hommes dont 264 en métropole et 7 dans les départements d'outre-mer et l'effectif des conseillers prud'hommes s'élève à 14.646.

Juridiction paritaire composée pour moitié de représentants des employeurs et pour moitié de représentants des salariés, élus respectivement par leurs pairs (pour un mandat de cinq ans renouvelable), sa mission essentielle est de régler par voie de conciliation et de juger, lorsque la tentative de conciliation n'a pas abouti à un accord, les litiges qui s'élèvent à l'occasion du contrat individuel de travail ou d'apprentissage entre employeurs et salariés.

Le conseil de prud'hommes statue en premier et dernier ressort selon que le montant de la demande excède ou non le taux fixé par l'article D 517-1 du code du travail réévalué chaque année. Le décret N° 96-1161 du 26 décembre 1996 a fixé ce taux à 21.000 F pour l'année 1997.

Sa compétence territoriale s'apprécie, par exception au principe selon lequel la juridiction compétente pour connaître un litige de nature civile est celle du domicile du défendeur, selon les règles définies par le code du travail qui précise "*Le conseil de prud'hommes territorialement compétent est celui dans le ressort duquel est situé l'établissement où est effectué le travail. Si le travail est effectué en-dehors de tout établissement ou à domicile, la demande est formée devant le conseil de prud'hommes du domicile du salarié. Le salarié peut toujours saisir le conseil du lieu où l'engagement a été contracté ou celui du lieu où l'employeur est établi (R 517-1 du code du travail)*".

**b ) -** Compétent pour connaître des litiges entre commerçants et des litiges relatifs aux actes de commerce, **le tribunal de commerce** statue tantôt en premier et dernier ressort tantôt à charge d'appel.

Dans les circonscriptions où il n'est pas établi de tribunal de commerce, les affaires sont portées devant les tribunaux de grande instance (article L. 411-3 du code de l'organisation judiciaire). Il existe actuellement en Métropole 227 tribunaux de commerce, 23 tribunaux de grande instance à compétence commerciale et 7 chambres commerciales des tribunaux de grande instance dans les départements d'Alsace-Moselle. Il existe, par ailleurs, dans les départements et territoires d'outre-mer, 7 tribunaux mixtes de commerce et 3 tribunaux de première instance à compétence commerciale.

Le siège et le ressort des juridictions commerciales sont fixés par le code de l'organisation judiciaire et la circonscription d'un tribunal de commerce ne correspond pas nécessairement à une circonscription administrative déterminée ou même au ressort d'un tribunal d'instance ou de grande instance. Elle s'étend à un ou plusieurs cantons et est généralement comprise dans le ressort d'un tribunal de grande instance.

L'originalité du tribunal de commerce tient à sa composition. Il est exclusivement composé de commerçants élus par leurs pairs. Les tribunaux mixtes de commerce et les chambres commerciales des tribunaux de grande instance dans les départements d'Alsace-Moselle sont composés de commerçants élus, siégeant sous la présidence d'un magistrat professionnel (composition échevinale). Les tribunaux de première instance compétents en matière commerciale sont composés d'un magistrat professionnel et de deux assesseurs non professionnels. Les tribunaux de grande instance compétents en matière commerciale sont exclusivement composés de juges professionnels.

L'effectif actuel des juridictions consulaires s'établit à 3.330 juges des tribunaux de commerce, 117 assesseurs et 44 juges élus des TPI à compétence commerciale et des tribunaux mixtes de commerce des départements et territoires d'outre-mer.

Pour statuer sur les litiges qui lui sont soumis, le tribunal se réunit en formation de jugement composée de juges en nombre impair, les débats et le prononcé du jugement ont lieu en audience publique sauf si la loi écarte formellement la publicité des débats (redressement judiciaire ou liquidation judiciaire d'une entreprise). Le président du tribunal de commerce est, par ailleurs, doté de certaines prérogatives juridictionnelles importantes tant en matière d'ordonnances sur requête (injonction de payer et autorisation d'assignation à bref délai) que de référés en matière commerciale.

c ) - C'est au lendemain de la Libération qu'a été créé, en matière de sécurité sociale, **le tribunal des affaires de sécurité sociale** qui traite du contentieux général et règle tous les litiges auxquels donne lieu l'application des textes relatifs à la sécurité sociale (article L. 142-2 du code de la sécurité sociale). Il statue en premier et dernier ressort jusqu'à concurrence du taux de ressort fixé pour les tribunaux d'instance, soit 13.000 F (article R. 142-25). L'appel de ses décisions est porté devant la chambre sociale de la Cour d'appel.

A composition paritaire et échevinale, il est présidé par le président du tribunal de grande instance dans le ressort duquel est situé son siège, ou par un juge délégué, magistrat professionnel, assisté de deux assesseurs représentant l'un les salariés, l'autre les employeurs ou les travailleurs indépendants (article L. 142-4 du code de la sécurité sociale) désignés, pour 3 ans, par le président du tribunal de grande instance sur présentation des organisations syndicales les plus représentatives (article L. 142-4). Son greffe est assuré par les services de la Direction Régionale des Affaires Sanitaires et Sociales (article R. 142-15).

Il existe actuellement 116 tribunaux des affaires de sécurité sociale dont 112 en métropole et 4 dans les départements d'outre-mer dont les circonscriptions correspondent soit à tout ou partie de la circonscription d'un organisme de sécurité sociale ou de mutualité sociale agricole, soit aux circonscriptions de plusieurs de ces organismes (article R. 142-13 du code de sécurité sociale). Leur ressort et leur siège sont fixés par arrêté conjoint du Garde des Sceaux, du Ministre chargé de la Sécurité sociale et du Ministre chargé de l'Agriculture.

### 3) - LES JURIDICTIONS SPECIALISEES NON AUTONOMES

Ces juridictions n'ont pas de greffe propre et leurs moyens sont mutualisés avec les greffes des tribunaux d'instance pour ce qui concerne **les tribunaux paritaires des baux ruraux** et ceux des tribunaux de grande instance pour le **tribunal pour enfants** et le **tribunal des pensions**.

La création des **tribunaux paritaires des baux ruraux**, remonte à l'ordonnance du 4 décembre 1944. Présidé par un juge du tribunal d'instance assisté de deux représentants des bailleurs et de deux représentants des preneurs élus pour 5 ans, ils connaissent des litiges, soit par conciliation soit par décision, entre les propriétaires de fonds ruraux et leurs fermiers ou métayers.

Cette juridiction, créée, en principe, au siège de chaque tribunal d'instance, ne siège que par session en fonction des besoins, et statue en premier et dernier ressort pour les conflits dont le montant ne dépasse pas 13.000 F et à charge d'appel devant la chambre sociale de la cour d'appel au-delà de cette somme. Il existe 431 tribunaux paritaires des baux ruraux.

Il faut ajouter à ces juridictions les 138 tribunaux pour enfants ainsi que les 106 **tribunaux des pensions** qui, présidés par un juge du tribunal de grande instance, fonctionnent de façon échevinale au siège de nombreux tribunaux de grande instance.

## ***II - Une multiplicité de juridictions autonomes dont l'éparpillement est source de contraintes et de rigidité***

Outre leur multiplicité et leur enchevêtrement, ces différentes juridictions présentent également une extrême diversité qui confine à l'éparpillement lorsqu'on examine l'état de la carte judiciaire tant en ce qui concerne les juridictions spécialisées - conseils de prud'hommes, tribunaux de commerce et tribunaux des affaires de sécurité sociale - que les juridictions de droit commun - tribunaux de grande instance et tribunaux d'instance -.

Ainsi, la physionomie de *la carte judiciaire prud'homale* présente une grande diversité, certains départements regroupant de nombreux conseils de prud'hommes (14 dans le Nord, 7 dans le Pas-de-Calais, 6 dans l'Aisne et la Seine-Maritime,...), alors que d'autres n'en comportent qu'un seul (Gers, Mayenne, Indre-et Loire, Paris).

Cette diversité se retrouve également lorsque l'on compare l'activité respective de ces juridictions, certains Conseils de prud'hommes ayant moins de 100 affaires nouvelles par an (50 à Bédarieux, 36 à Autun, 96 à Briançon, 67 à Clermont-l'Hérault, 43 à Decazeville, 64 à Fécamp, 63 à Figeac, 82 à Mazamet, 84 à Mende, 83 à Nogent-le-Retrou, 63 à Oloron-Saint-Marie, 59 à Redon, 80 à Romilly-sur-Seine, 88 à Saint-Claude et 42 à Vire) alors que d'autres dépassent le millier (1187 à Aix-en Provence, 1082 à Angers, 1030 à Avignon, 4627 à Bobigny, 2758 à Bordeaux, 1864 à Boulogne-Billancourt, 1044 à Cannes, 1310 à Corbeille-Essonne, 2937 à Créteil, 1268 à Grasse, 1286 à Grenoble, 1733 à Lille, 1237 à Lonjumeau, 4962 à Lyon, 3196 à Marseille, 1899 à Meaux, 1190 à Melun, 1647 à Metz, 1245 à Montmorency, 1727 à Montpellier, 1417 à Nancy, 2750 à Nanterre, 1226 à Nantes, 1791 à Nice, 1457 à Nîmes, 15792 à Paris, 1424 à Perpignan, 1624 à Rouen, 1514 à Strasbourg, 1520 à Toulon, 2416 à Toulouse, 1326 à Tours, 1322 à Versailles, 1040 à Villeneuve -Saint-Georges et 1259 à Saint-Denis-de la Réunion).

**\*(Données locales 1995, Sous-Direction de la Statistique, des Etudes et de la Documentation)**

Il convient d'observer que le nombre d'affaires nouvelles portées, en 1995, devant les conseils de prud'hommes s'est établi à 157.542, soit une baisse d'activité de 6,1 % par rapport à 1994 et le nombre des affaires terminées a baissé pour la première fois depuis de nombreuses années (- 1%) et s'est établi à 166.593 (168.250 en 1994). La durée moyenne des affaires terminées s'étant également dégradée passant de 9,7 mois en 1994 à 10,3 mois en 1995.

L'examen de *la carte judiciaire consulaire* fait apparaître la même disparité. Ainsi, si de nombreux départements (25) n'ont qu'un seul tribunal de commerce, certains en comptent beaucoup plus (9 en Seine-Maritime, 7 dans le Calvados, 6 en Saône-et-Loire, dans le Nord, l'Hérault, la Charente-Maritime et le Puy-de-Dôme). D'autres en sont totalement dépourvus (Lozère, Haute-Savoie, Creuse, l'Alsace-Moselle), le tribunal de grande instance exerçant, dans ce cas, les compétences dévolues à la juridiction commerciale.

Cette disparité s'explique à la fois par des raisons d'ordre historique et par le fait que l'implantation des juridictions consulaires est fonction de l'activité économique de la région concernée, ou encore le témoignage d'un développement industriel parfois révolu.

Par ailleurs, le législateur a attribué à certaines juridictions commerciales (216), en raison de la complexité du contentieux, la connaissance des procédures de redressement et de liquidation judiciaires applicables aux commerçants et artisans étant observé que les deux-tiers du contentieux des procédures collectives sont actuellement traités par 30 à 40% des juridictions consulaires, le dernier tiers étant très dispersé entre de nombreuses juridictions de taille parfois insuffisante.

Depuis 1958, 4 tribunaux de commerce ont été créés (Créteil, Bobigny, Douai, Foix), deux regroupements ont été réalisés (Villefranche-Tarare et Tournus-Macon) et une création/regroupement a été opérée (Gray-Vesoul).

L'extrême diversité se manifeste également parmi les *tribunaux des affaires de sécurité sociale* dont l'activité était en diminution de 10,57 % entre 1990 et 1993. Toutefois la répartition géographique de ces juridictions est relativement homogène puisque 84 départements disposent d'un TASS, 16 départements en comptant deux ou plus.

**\* 47.773 nouvelles procédures ont été engagées en 1995 dont 6.062 pour Paris et 1 seule procédure de liquidation judiciaire à Bernay. Les affaires contentieuses ont donné lieu à 207.280 décisions, Paris ayant rendu pour sa part 43.376 décisions et Die 66 décisions en 1995. (Affaires commerciales 1995, Source Sous-Direction de la Statistique, des Etudes et de la Documentation)**

*La plus grande diversité règne également en ce qui concerne les juridictions du premier degré situées dans des milieux géographiques différents avec des critères sociaux-économiques en évolution.*

Ainsi et s'agissant du nombre de *tribunaux de grande instance* implantés dans les départements de métropole et d'outre-mer, il convient de rappeler que si 83 départements ne comportent qu'un ou deux TGI (dont 42 n'en comptent qu'un seul), 15 départements en comportent trois, 1 en comporte quatre (Pas de Calais) et 1 département compte 7 tribunaux de grande instance (Nord).

Leur *composition* est également variable. Ainsi si 78 TGI n'ont qu'une chambre, 84 comportent de deux à quatre chambres, 13 TGI ont de cinq à huit chambres, 5 TGI sont composés de 10 chambres (Lyon) à 13 chambres (Nanterre), le TGI de Paris comportant 3 chambres.

La même disparité peut être constatée en ce qui concerne *la répartition des magistrats et des fonctionnaires*.

S'agissant *des magistrats*, l'article L 321-5 du code de l'organisation judiciaire prévoyant que le service des tribunaux d'instance est assuré par des magistrats du TGI désignés à cet effet, il est intéressant de noter que sur les 3677 *magistrats exclusivement affectés* dans un tribunal de grande instance, 73 TGI comportent un effectif inférieur à 10 magistrats, 60 TGI ont un effectif compris entre 10 et 20 magistrats, 32 TGI ont un effectif de 40 magistrats, 4 TGI ont un effectif inférieur à 50 magistrats, 9 TGI ont un effectif compris entre 50 et 100 magistrats, 3 TGI comptant un effectif supérieur à 100 magistrats (dont celui de Paris qui comporte un effectif de 385 magistrats).

Sur les 9807 *fonctionnaires* affectés dans les services des tribunaux de grande instance, si 1141 d'entre eux exercent au seul TGI de Paris, il convient de noter que 34 TGI ont un effectif inférieur à 20 fonctionnaires, 83 TGI comptent au moins 40 fonctionnaires, 15 TGI ont un effectif inférieur à 50 fonctionnaires, 32 TGI ont un effectif d'une centaine de fonctionnaires, 11 TGI ont un effectif compris entre 100 et 200 fonctionnaires et 5 TGI ont un effectif compris entre 200 et 300 fonctionnaires.

Ainsi, une juridiction comme Millau dont la population du ressort est inférieure à 70.000 habitants et qui comprend un effectif de 6 magistrats et de 8 fonctionnaires, qui compte 2 tribunaux d'instance dans son ressort et qui a connu, en 1995, une activité civile inférieure à 470 affaires nouvelles est une juridiction de même nature que le tribunal de grande instance de Nanterre dont la population du ressort avoisine 1,4 million d'habitants, qui comporte 13 chambres, 135 magistrats, qui compte 10 tribunaux d'instance dans son ressort et qui a connu, en 1995, 18.084 affaires nouvelles et dont les délais de jugement sont d'une durée moyenne de 7,2 mois alors qu'ils sont de 9,9 mois pour Millau.

L'on peut ainsi constater qu'il existe entre ces extrêmes : un rapport démographique de 1 à 20, un rapport en effectif magistrats de 1 à 23 et un rapport de 1 à 38,8 pour l'activité civile.

Pour *les tribunaux d'instance*, les disparités entre les juridictions sont encore plus grandes puisque :

S'agissant des *magistrats*, 296 tribunaux d'instance n'en comportent qu'un seul, 89 tribunaux en comportent deux, 70 ont un effectif compris entre 2 et 4 magistrats, 15 tribunaux d'instance ont un effectif compris entre 5 et 9 magistrats, 3 TI comportant au moins 10 magistrats.

*Si la mutualisation déjà quasiment atteinte en ce qui concerne les magistrats et qui permet d'assurer une certaine souplesse de gestion en ce qui concerne la répartition de leur activité entre le TI et le TGI, permet de limiter les effets de cette atomisation, il n'en est pas de même pour les fonctionnaires affectés dans les services des tribunaux d'instance, les greffes bénéficiant en fait comme en droit d'une large autonomie qui ne permet pas de faire face aux disparités constatées en la matière.*

Or, il s'avère que 330 tribunaux d'instance ont un effectif inférieur à 10 fonctionnaires (188 TI n'ont qu'un effectif compris entre 1 et 5 fonctionnaires et 142 TI ne comportent que de 6 à 9 fonctionnaires), 93 tribunaux d'instance ont un effectif de 10 à 15 fonctionnaires, 19 TI ont de 16 à 20 fonctionnaires et seulement 31 tribunaux d'instance ont un effectif supérieur à 21 fonctionnaires (y compris les tribunaux de police de Lyon, Marseille et Paris).

Or, on appelle indifféremment tribunal d'instance une juridiction comme Florac dont le ressort regroupe une population de moins de 12.000 habitants et Bordeaux qui regroupe près de 820.000 habitants. Que peuvent avoir de commun le tribunal d'Ambert qui a connu, en 1995, 156 affaires nouvelles et 6 référés et celui d'Arras qui a connu pour la même période 2243 affaires nouvelles et 51 référés, alors que leurs délais de jugement sont sensiblement identiques (3,6 mois pour le premier et 3,9 pour le second).

Les mêmes variations se retrouvent en ce qui concernent les *greffes détachés* des tribunaux d'instance. Lors de la réforme de l'organisation judiciaire de 1958, 288 greffes de tribunaux d'instance avaient été institués, par le décret n° 59-350 du 27 février 1959, en dehors de leur juridiction où se trouve implanté le greffe principal. Créés dans le but de permettre le maintien d'un certain nombre de greffiers titulaires de charge des anciennes justice de paix. Il n'en subsiste actuellement que 83 (plusieurs ayant été supprimés dans les années 60 et 142 ont été supprimés par décret du 15 mars 1991).

Leur répartition géographique est très inégale. En effet, si 50 départements en sont totalement dépourvus, 44 autres départements disposent, pour des raisons géographique, économique ou sociale, de cette structure parfois en nombre très important (5 dans les Alpes-de-Haute-Provence, 4 en Moselle, le Gard et le Bas-Rhin). Ces annexes sont distantes de 7 à 90 kilomètres de leur tribunal de rattachement et peuvent avoir un ressort compris entre 1 et 8 cantons regroupant une population variant de 4500 à 185.000 habitants.

La multiplication de ces juridictions est une source de stériles conflits de compétence qui accroissent inutilement la complexité des litiges, quand ils ne créent pas de manière totalement artificielle cette complexité. C'est cette "concurrence" des juridictions qui explique, pour une large part, l'inadaptation de notre organisation judiciaire ; elle représente un facteur important de multiplication et d'atomisation des tâches par l'éparpillement de magistrats et de fonctionnaires aussi bien dans des juridictions surchargées que dans celles peu employées.

Par ailleurs, les effectifs ne pourront qu'être augmentés, et de façon considérable, si l'on se refuse à modifier les structures, de sorte qu'il faudrait supprimer sans doute la centaine de juridictions identifiées dans le rapport CARREZ, comme ne correspondant à aucune réalité démographique et économique, mais surtout optimiser ce qui existe, simplifier les juridictions de première instance en s'interrogeant d'abord sur l'existence de deux juridictions de droit commun, pour le traitement d'affaires strictement identiques, par un taux de compétence arbitrairement fixé à 30.000 F et par une répartition de contentieux, tout aussi arbitraire, génératrice de télescopes permanents de compétences.

*Ainsi, compte tenu de leur nombre - 1200 - et de leur éclatement sur des centaines de sites différents, ces juridictions souffrent des effets de seuils que leur imposent tant leur atomisation que les contraintes réglementaires. \**

**\* Il n'existe que 90 structures monosites incluant un TGI et un TI dans le même bâtiment. S'il y a déjà 41 TGI départementaux, 25 TC départementaux et 19 CPH départementaux, seulement 12 départements ne comptent à la fois qu'un TGI, un TC et un CPH !**

En effet, en l'état actuel de l'organisation judiciaire, elles ne peuvent procéder à une mutualisation de leurs moyens qui leur permettrait de faire face à la constante évolution du volume et de la nature des contentieux à traiter et de pallier ainsi certaines disparités constatées dans la charge de travail entre différentes juridictions d'un même ressort.

Il convient, à cet égard, de rappeler que de nombreuses études organisationnelles montrent que les structures les plus petites nécessitent des moyens humains et matériels importants au regard du volume des affaires traitées ou des prestations fournies faute de pouvoir opérer des économies d'échelle.

De même, les unités trop importantes, dont les contraintes structurelles sont trop pesantes, sont génératrices de dysfonctionnements.

La structure moyenne qui permet d'allier les avantages d'une optimisation des moyens à la souplesse d'adaptation aux évolutions s'avère être celle qui autorise la plus grande économie d'échelle.

*Cette extrême atomisation qui n'est pas sans conséquence en ce qui concerne les difficultés d'adaptation aux contraintes notamment en matière de gestion des personnels (remplacement des agents, temps partiel, formation, congés de maladie ou de maternité), conduit à des dysfonctionnements difficilement compréhensibles pour le justiciable, d'autant que celui-ci se perd dans l'enchevêtrement des procédures et des modes de saisine.*

## **B ] - Une hétérogénéité des procédures et des modes de saisine**

*Hétérogénéité des structures, hétérogénéité des effectifs mais également hétérogénéité des procédures et des modes de saisine qui représentent pour le justiciable autant d'obstacles à surmonter.*

Si pour les juridictions spécialisées de première instance, leur compétence d'attribution est à peu près établie et explique d'ailleurs leur existence, il n'en est plus de même en ce qui concerne les tribunaux de grande instance et les tribunaux d'instance.

**1 )- La répartition des compétences d'attribution** entre les deux juridictions du premier degré en matière de contentieux est, certes, régie par le code de l'organisation judiciaire qui précise dans ses articles R 311-1 à R 311-6 la compétence du tribunal de grande instance et dans ses articles R 321-1 à R 321-23 celle du tribunal d'instance (**Voir document ANNEXES p. 1 à 6**).

Mais ici, règne souvent la plus grande confusion et les chevauchements de compétence sont fréquents. En veut-on des exemples ?

La loi n° 91-650 du 9 juillet 1991, en ses articles 7 et suivants (*Code de l'organisation judiciaire, art. L. 311-12*) a transféré au président du tribunal de grande instance ou à son délégué, en qualité de juge de l'exécution, la connaissance, en principe exclusive, des mesures civiles d'exécution forcée, tant de celles dont connaissait le tribunal de grande instance lui-même (saisies immobilières et saisies mobilières dont la cause excédait la compétence du tribunal d'instance, incidents relatifs au recouvrement public des pensions alimentaires auxquels il convient de joindre la mesure préparatoire de *l'exequatur* de toute sentence arbitrale ou d'une décision judiciaire étrangère) que de celles antérieurement dévolues au tribunal d'instance.

Sans doute, un juge d'instance peut-il recevoir délégation dans les fonctions de juge de l'exécution (du tribunal de grande instance dont il est membre) ; mais, il est bien certain qu'il ne saurait être confondu, en l'occurrence, avec le tribunal d'instance qu'il incarne par ailleurs.

Toutefois, la loi - qui opère ainsi un recul très net du tribunal d'instance jusqu'à le menacer de revenir, sur ce point, au rang des juridictions spécialisées - réserve, elle-même, à ce dernier la saisie des rémunérations organisée par le Code du travail (*L. du 9 juillet 1991, art. 48 et 49 - C. Trav., art L 145-1 s. Et R 145-1 s.*).

De plus, l'on observe que la loi nouvelle n'a pas procédé à une abrogation expresse de l'article R 321-4 du Code de l'organisation judiciaire, mais seulement à celle des dispositions corrélatives du Code de procédure civile. De telle sorte que si, pour l'essentiel, les saisies mobilières et leur distribution échappent désormais au tribunal d'instance, quoique compétent sur le fond de la créance à ramener à exécution forcée, du moins, lui demeurent des procédures d'exécution émanant de dispositions dues à des lois spéciales antérieures à la réforme : ainsi des incidents de paiement direct des pensions alimentaires (*L. N° 73-5, 2 janv. 1973 - Code de l'organisation judiciaire, art. R 321-14*) et de quelques autres saisies et distributions.

Quant aux actions réelles immobilières, si elles sont de la compétence exclusive du tribunal de grande instance pour le pétitoire, le tribunal d'instance, en vertu d'un titre particulier de compétence, connaît, de façon non moins exclusive, du possessoire. Or, la possession commande pratiquement le pétitoire par la présomption de l'existence du droit réel immobilier dans le patrimoine du possesseur déclaré.

Si le juge d'instance, saisi d'une action en bornage, choisit de ne pas statuer, comme il peut le faire sur un incident pétitoire, il doit réserver sa décision et non pas statuer au fond en rejetant purement et simplement la demande.

Mais la compétence du tribunal d'instance cesse lorsque, sous le couvert d'une action en bornage, le demandeur exerce, en réalité, une action de revendication immobilière, la question immobilière étant posée, ici, de manière principale et non pas en tant qu'exception ou moyen de défense. \*

De même, le juge du bornage cesse d'être compétent lorsqu'un débat s'élève entre les parties sur la propriété dont la délimitation est réclamée. Par la suite, la prescription acquisitive étant invoquée devant lui, il ne lui appartient pas de trancher cette question pétitoire en dépit des termes de l'assignation qui ne révélaient pas une telle contestation.\*\*

Par ailleurs, dans le cas de vente d'une surface déterminée de terre à prélever sur un fonds plus vaste, les contestations relatives à la délimitation du terrain vendu ne relèvent pas de la compétence du juge du bornage. \*\*\*

Le tribunal d'instance n'est donc compétent pour statuer sur la question immobilière que si celle-ci se présente véritablement comme une exception ou comme une défense pure et simple. Si la question immobilière pétitoire est introduite par voie de demande reconventionnelle, elle prend l'aspect d'une demande principale et n'est plus de la compétence du tribunal d'instance qui ne peut connaître des demandes reconventionnelles que dans les limites de sa compétence. Mais, si en cours d'instance le demandeur modifie sa prétention originaire tendant à la revendication du terrain et demande le bornage, le tribunal d'instance redevient compétent. \*\*\*\*

\* Cass. 3è civ, 29 oct. 1969 : Bull. civ. III, n° 688 ; RDT civ. 1970, p. 817, obs. Hébraud. - 18 déc. 1972 : Bull. civ. III n° 680 - ;

\*\* Cass. 3è civ. 3 janv. 1969 : Bull. Civ. III, n° 4 ;

\*\*\* Cass. 3è civ. 2 mai 1972 : Bull. civ. III, n° 271 ;

\*\*\*\*TI Albertville 18 oct. 1966 : JCP 1967 éd G, II, 15021.

2) - **Les modes de saisine** sont, en outre, extrêmement divers.

Ainsi, en tant que juridiction de droit commun, *le tribunal de grande instance* peut être saisi *en matière contentieuse* :

- *par assignation* (art. 54 et 750 du N.C.P.C.) et si urgence *par assignation à jour fixe* (art. 788 du N.C.P.C.)

- *par requête conjointe* remise au greffe (art. 793 et s. du N.C.P.C.)

Des modes de saisine particuliers sont également prévus :

- *par simple requête* pour obtenir la délivrance d'une ordonnance sur requête, pour saisir le juge aux affaires familiales, pour un recours contre la décision du juge des tutelles ...

- *par une note motivée* dans le cadre d'un désaccord entre le représentant légal de l'enfant naturel et la personne chargée du recouvrement de subsides (art. 1155 du N.C.P.C.)

Dans le cadre *des procédures gracieuses*, il existe *la requête* (art. 60 et 797 du N.C.P.C.) qui correspond à la saisine du JAF, du juge des enfants, du TGI siégeant en chambre du conseil, etc ainsi que *la déclaration conjointe* pour certaines procédures.

Le *tribunal d'instance*, devant lequel la représentation par avocat n'est pas obligatoire (art. 827 du N.C.P.C.), quant à lui, peut être saisi *pour les matières contentieuses* :

- *par déclaration verbale ou lettre simple* aux fins de procéder à une tentative de conciliation (art. 830 du N.C.P.C.)

- *par assignation* : les huissiers et les particuliers ont connaissance des dates des audiences civiles et peuvent ainsi assigner le défendeur devant la juridiction d'instance, l'enrôlement des dossiers étant effectué par le greffe du service civil de l'instance dans les huit jours précédant l'audience civile (art. 829 et suivants du N.C.P.C.) \*

\* **Le mode de saisine par assignation est relativement marginal devant le tribunal d'instance. En 1991, 7 demandes sur 10 ont été introduites devant les tribunaux d'instance sous forme simplifiée (INFOSTAT n° 32, avril 1993 et tableaux actualisés, comparaison 1991/1995). Voir document ANNEXES p. 28 à 33.**

- *par la présentation volontaire des parties*, ce mode de saisine, qui reste exceptionnel, permet parfois de régulariser une saisine par assignation qui n'est pas parvenue au greffe et n'a pu de ce fait enrôler le dossier pour l'audience. (art. 829 du N.C.P.C.)
- *par requête conjointe des parties*, mode de saisine également assez exceptionnel pour le TI mais commun aux TI et TGI. (art. 57 du N.C.P.C.).
- *par déclaration au greffe*, cette déclaration doit être adressée, remise ou faite au greffe du TI pour des litiges dont le montant ne dépasse pas le montant de 13.000 F. Ce mode de saisine introduit par le décret du 4 mars 1988, permet au justiciable d'introduire plus facilement une procédure devant le tribunal d'instance - art. 847-1 du N.C.P.C.- (Voir document ANNEXES p. 7).

A ces modes de saisine que l'on pourrait qualifier de droit commun, il existe également des *modes de saisine spécifiques* en fonction de certains contentieux :

- *par déclaration orale ou écrite*, en matière de contentieux électoral (politique, professionnel...)
- *par déclaration remise ou adressée au greffe*, pour les dommages causés aux récoltes par le gibier (art. R 26-22 du nouveau code rural)
- *par déclaration ou lettre recommandée*, pour faire opposition à une injonction de payer. Dans ce cas, la contestation est traitée à l'audience civile du TI comme une autre affaire contentieuse. (art. 1415 du N.C.P.C.)

***Pour les matières gracieuses***, le tribunal d'instance est saisi comme le TGI *par requête* (art. 60 du N.C.P.C.) Cela correspond aux requêtes en injonction de payer (art. 1407 du N.C.P.C.)\*, injonction de faire (art. 1425-3 du N.C.P.C.), requête en intervention pour une saisie sur rémunération...

*La déclaration verbale* est également prévue à l'article 62 du N.C.P.C. pour l'ouverture des dossiers de tutelles ou autres protections, pour l'émancipation d'un mineur, pour la présomption d'absence.

\* 72% des demandes introduites selon les modes simplifiés en 1991 sont des injonctions de payer (INFOSTAT n° 32, avril 1993 et tableaux actualisés, comparaison 1991/1995). Voir document ANNEXES p. 28 à 33.

## **C ] - Des disparités dans l'activité aggravées par une autonomie de gestion**

### ***L'évolution des contentieux induit, en outre, des disparités dans l'activité des différentes juridictions du premier degré ...***

L'évolution du contentieux du **tribunal de grande instance** peut se scinder en deux périodes correspondant aux deux principales réformes civiles de ces cinq dernières années, à savoir la création du juge de l'exécution par la loi du 9 août 1991 et celle du juge aux affaires familiales par la loi du 8 janvier 1993.

Ainsi, si une augmentation sensible des demandes nouvelles est à noter pour l'année 1992 (34 299 demandes supplémentaires par rapport à 1991) qui correspond à la mise en place du juge de l'exécution, sa croissance relative s'explique par la latitude laissée au Président du TGI de pouvoir déléguer cette fonction à un magistrat chargé du service d'un tribunal d'instance. Cette possibilité a été utilisée dans de nombreuses juridictions, le personnel des tribunaux d'instance (magistrats et fonctionnaires) étant pour la plupart déjà formé pour traiter ce contentieux et bénéficiant d'une informatisation adaptée.

Les chiffres de 1993 n'appellent pas d'observations particulières, si ce n'est qu'ils traduisent l'augmentation constante du recours aux instances judiciaires.

En revanche, il convient de noter une augmentation sensible des demandes nouvelles pour l'année 1994. Ainsi, de 535 353 demandes nouvelles en 1993, 658 042 ont été enregistrées en 1994, soit 122 689 demandes supplémentaires (+ 19%). Cette augmentation est sans aucun doute la conséquence de l'instauration du juge aux affaires familiales, la loi du 8 janvier 1993 ayant confié à ce magistrat l'ensemble du contentieux du divorce et ses conséquences et plus spécialement la sauvegarde des intérêts des enfants mineurs.

Les chiffres pour l'année 1995 entérinent cet état et sont en légère augmentation, comme toute statistique relative à l'activité des juridictions. Ainsi, quelques contentieux ont augmenté, en 1995, dont notamment ceux du JAF et du JEX (+ 5000 affaires). Toutefois une baisse tendancielle de certains contentieux doit être observée, c'est le cas de nombreux litiges relatifs aux contrats, à la responsabilité ou aux biens. Par ailleurs, la durée moyenne des affaires terminées s'établit, en 1995, à 9 mois pratiquement au même niveau qu'en 1994 (8,9 mois).

*En matière pénale*, le nombre des affaires orientées vers le tribunal correctionnel, en 1995, est en baisse de 5% par rapport à 1994 ce qui confirme la tendance générale observée depuis quelques années. 410.774 jugements ont été prononcés par les tribunaux correctionnels en 1995, soit une baisse de 2% par rapport à 1994. (Voir document ANNEXES p. 9 et 10).

Depuis quelques années, la charge de travail **des tribunaux d'instance** est en perpétuelle évolution en fonction du contentieux qui leur est confié.

Le contentieux lié à la loi n° 89-1010 du 31 décembre 1989 sur le surendettement des particuliers s'est traduit par une brutale augmentation des saisines du tribunal d'instance. Toutefois, depuis la loi n° 95-125 du 8 février 1995 qui a confié aux commissions de surendettement des particuliers le soin d'élaborer les plans de redressement, le juge ne connaît plus que des difficultés et des contestations nées des mesures proposées.

La loi du 9 juillet 1991 sur les procédures d'exécution n'a pas toujours permis une diminution de ce contentieux devant le tribunal d'instance dans la mesure où le président du TGI, ayant la possibilité de déléguer ses fonctions de juge de l'exécution à un autre magistrat de sa juridiction, a maintenu le plus souvent la compétence du juge d'instance.

Par ailleurs, les chiffres de saisine, tous contentieux réunis, des tribunaux d'instance (répertoire général civil) sont en sensible diminution pour l'année 1995. Ainsi les saisines d'affaires nouvelles pour les TI ont baissé de près de 9 % en 1994. Ceci est dû au transfert des contentieux familiaux vers le TGI avec la création du JAF au sein de cette juridiction.

Le nombre des affaires nouvelles enregistrées en 1995, soit environ 487.000, traduit une nouvelle baisse de près de 6%. Certes, comme pour les autres juridictions, les grèves de fin 1995 ont eu une incidence et ont généré un déficit d'affaires nouvelles. Toutefois contrairement aux TGI, ce déficit dû aux grèves n'explique qu'une partie de la baisse (guère plus de 7 à 8.000 affaires sur une diminution d'environ 35.000), laquelle semble s'étaler sur tous les mois de l'année 1995.

Après examen des différentes familles de contentieux (famille, tutelle, contrat...), il apparaît que très peu de contentieux sont en hausse et beaucoup en baisse, notamment de nombreux contentieux "de base" relatifs aux contrats et aux biens.

Pour expliquer cette diminution, il faut évoquer le renforcement des dispositifs de médiation-conciliation, conséquence de la loi du 8 février 1995, et ne pas oublier l'absence de réévaluation du taux de compétence, de 30.000 F, du tribunal d'instance depuis de nombreuses années.

Le nombre de référés est également en diminution de 6 % par rapport à 1994, ce qui correspond à la baisse des instances au fond.

Le nombre des affaires terminées par les tribunaux d'instance s'établit, en 1995, à 495.000, soit une baisse de près de 3% et la durée moyenne des affaires terminées s'élève à 5,2 mois (sans changement par rapport à 1994).

*En matière pénale*, 14.592.269 procédures ont été transmises aux officiers du Ministère public en 1995, soit une baisse de 1,5% par rapport à 1994. Les amendes forfaitaires impayées constituent l'essentiel de ces procédures, elles ont augmenté pour leur part de 0,8%. 902.097 affaires ont été traitées par les tribunaux de police en 1995, soit une diminution de 27% par rapport au nombre de 1994 (1.235.833).

Les effets de la loi d'amnistie du 3 août 1995 ont été particulièrement importants puisque l'on enregistre pour les contraventions des quatre premières classes, une baisse de 16% pour les amendes forfaitaires majorées, de 32 % pour les ordonnances pénales et de 14% pour les jugements. Pour les contraventions de cinquième classe, 32.082 ordonnances pénales ont été enregistrées, soit une baisse de 42% ainsi que 69.930 jugements, soit 20% de moins qu'en 1994.\*(voir document ANNEXES p. 11 à 27).

### ***qu'aggravent les conséquences de l'autonomie de gestion***

Chaque arrondissement judiciaire est composé d'un tribunal de grande instance et d'en moyenne 3 à 4 tribunaux d'instance, (dont 41 sont monodépartementaux) chacune de ces juridictions disposant, en principe, de son autonomie budgétaire, fonctionnelle et procédurale.

Chaque juridiction s'est donc organisée pour traiter les actes et procédures relevant de sa compétence d'attribution et dispose à cet effet de moyens propres (personnels de greffe, locaux, moyens informatiques).

Au sein de chaque arrondissement judiciaire peuvent donc coexister des tribunaux d'instance de taille variable tant en ce qui concerne le nombre de fonctionnaires qui y sont affectés que le nombre des affaires traitées.

**\* Sources émanant des données locales, Sous-Direction de la Statistique, des Etudes et de la Documentation**

La même disparité existe tant en ce qui concerne la situation des locaux\* que les moyens informatiques dont peuvent disposer ces juridictions.

En effet, actuellement, les logiciels équipant les TGI fonctionnent sur des matériels, cablages et système d'exploitation très hétérogènes. A titre d'illustration, les TGI sont généralement équipés des applications suivantes :

- application micro-pénale sous PROLOGUE, environ 140 juridictions ;
- application mini-pénale sous UNIX, 35 juridictions ;
- application NCP (nouvelle chaîne pénale) fonctionnant sous GCOS7 pour 7 juridictions ;

Pour l'ensemble des tribunaux de grande instance, 11 chaînes civiles d'initiative locale (AROBASE, AXIALOGIC, KAROM, ORDISOFT, CICERON, PROSOFT, SUDRI, LINCOLN, ISA, CIEE, USERS) fonctionnent sous les systèmes d'exploitation NOVELL, UNIX, PICK, PROLOGUE et DOS ;

- deux logiciels Bureau d'aide juridictionnelle, un sous NOVELL et l'autre sous DOS/LANSMART ;
- des logiciels Instruction (sous DOS/NOVELL), tribunal pour enfants (sous DOS/NOVELL), Comité de probation et d'assistance aux libérés (DOS/NOVELL et PICK) ...

Tous ces systèmes d'exploitation peuvent fonctionner sur un câblage Ethernet base T, à l'exception des systèmes LANSMART et PICK. De plus, si les cartes réseaux pour les systèmes UNIX, NOVELL et PROLOGUE sont de type Ethernet, il n'en est pas de même pour les systèmes LANSMART et PICK. Enfin, les protocoles de communication sont différents, IPX pour NOVELL et PROLOGUE, TCP-IP pour UNIX, NETBIOS pour LANDMANAGER et WINDOWS pour WORKGROUP.

Tous les tribunaux d'instance seront équipés dans les années à venir de logiciels Chancellerie fonctionnant en environnement NOVELL/WINDOWS sur du câblage Ethernet 10base T : chaîne civile CITI, injonction de payer LIPTI, saisies-arrêts SATI, nationalités NATI ... Dans la phase transitoire, il est préconisé de regrouper, sur un même serveur, toutes les applications Chancellerie (avec des logiciels fonctionnant sous DOS/NOVELL comme les tutelles qui équipent environ 250 tribunaux d'instance) et de pratiquer de même pour les logiciels d'initiative locale.

**\* du bâtiment judiciaire fonctionnel et moderne tel celui du TI d'Evreux à des locaux comportant quelques pièces louées par la mairie tel celui des Andelys où la salle des mariages sert aussi de salle d'audience**

## **D ] - Réformes récentes et de quelques expériences en cours**

*Depuis ces dernières années, l'institution judiciaire s'est efforcée de rechercher les mesures susceptibles d'améliorer le fonctionnement de la Justice et d'assurer une meilleure administration des juridictions en instaurant de nouveaux modes d'organisation.*

Plusieurs réformes ont été expérimentées sans succès. Ainsi, en 1980, une expérience visant à déconcentrer certaines attributions de la Chancellerie a été menée sur la Cour d'appel d'Orléans par la création du Service Régional d'Administration de la Justice dont l'existence, pourtant prometteuse, a été prématurément interrompue.

En 1990, une déconcentration au niveau des cours d'appel a été tentée avec la création des "Services Locaux d'Administration de la Justice" qui a été rapidement abandonnée.

En 1992, une expérience de départementalisation de la gestion des moyens des juridictions a été lancée dans 11 cours d'appel. Ce dispositif, qui conférait au tribunal de grande instance le plus important du département un rôle d'arbitrage des demandes formées par les autres juridictions du ressort, a entraîné des difficultés résultant, notamment, des défauts de coïncidence entre les structures judiciaires et départementales et son extension n'a pas été poursuivie.

Mais l'organisation actuelle de la gestion des moyens de fonctionnement des juridictions reste fortement marquée par la tradition d'autonomie des juridictions dans l'administration de leurs moyens de fonctionnement, héritée de la situation antérieure au transfert à l'Etat des charges relatives aux juridictions judiciaires du premier degré. En effet, dans la majorité des cas les juridictions assurent seules l'ensemble des actes de gestion de leurs moyens de fonctionnement (initiative d'engager la dépense, proposition d'engagement comptable, engagement juridique, propositions de mandatement, tenue de la comptabilité des dépenses engagées et mandatées), chaque juridiction constituant, à ce titre, l'interlocuteur du préfet, ordonnateur secondaire des dépenses de fonctionnement des juridictions de son département.

Cette situation présente le double inconvénient de la dispersion des moyens dédiés à la gestion et de l'absence, à l'échelon déconcentré, d'informations globales sur les dépenses des juridictions du ressort.

L'atomisation de la gestion des moyens de fonctionnement des juridictions qui induit dans la majorité des cas des relations de chaque juridiction avec les services de l'ordonnateur secondaire, aboutit à centraliser, au niveau du préfet, l'ensemble des informations concernant les dépenses des juridictions de son département. Or, celui-ci, aux termes du décret n°82-389 du 10 mai 1982, n'assurant pas la direction des services relevant du Garde des Sceaux, il est apparu essentiel de rendre les cours d'appel, identifiées comme l'échelon pertinent de déconcentration, destinataires de ces informations.

A cet effet, la Chancellerie expérimente un nouveau dispositif, mis en oeuvre au sein des cours d'appel d'Amiens et de Rouen, qui, en modifiant les circuits actuels de la dépense, vise à professionnaliser la gestion, à permettre aux chefs de cour d'exercer pleinement leurs responsabilités notamment en matière de contrôle de gestion. Ainsi, les dépenses d'intérêt commun (marchés publics, groupements d'achat) relevant d'une politique régionale d'achats seront déterminées par les chefs de la cour d'appel, en concertation avec les juridictions de leur ressort et gérées ainsi que celles d'intérêt régional (informatique, frais de déplacement, formation) par un service administratif régional (créé dans chaque cour d'appel en 1996), les dépenses locales ou de proximité continuant à faire l'objet d'engagements juridiques par les juridictions du premier degré.

Dans le cadre de ce dispositif, *les juridictions du premier degré du ressort d'un tribunal de grande instance, sont fédérées en centre dépensier d'arrondissement judiciaire et une cellule de gestion budgétaire est chargée de tenir la comptabilité des juridictions du premier degré, cette cellule étant l'interlocuteur unique du service administratif régional.*

Il semble évident qu'une réforme de cette nature et qui devrait permettre une amélioration de la gestion des juridictions et la mise en oeuvre d'une véritable déconcentration, impose, pour sa réussite que les principes sur lesquels reposent les modes de gestion soient en harmonie avec les règles qui régissent l'organisation des juridictions.

La fonction la plus élémentaire, *soit l'accueil du public*, a, trop souvent, été ouvertement négligée par les juridictions. Alors que justiciables, avocats, prévenus se bousculent dans les couloirs, les postes téléphoniques des tribunaux, certains jours ou à certaines heures, se refusent obstinément à répondre aux appels extérieurs.

Depuis 1991, la Chancellerie s'est attachée à développer, avec le concours de la Mission Modernisation, une **politique de développement de l'accueil** dans les juridictions (ces interventions ont représenté 1.744.875 F en 1996).

L'intégration progressive par les juridictions de l'importance de la mise en oeuvre d'une politique de l'accueil a, en outre, conduit à une diversification de la nature des actions développées qui ont progressivement évolué d'une conception restrictive de l'accueil-orientation prenant essentiellement en compte le simple cadre matériel pour promouvoir désormais une conception de l'accueil intégrant non seulement l'organisation des services et la formation des agents au sein des juridictions mais aussi des actions d'information et de communication visant à rapprocher la Justice des citoyens.

Parallèlement, les écoles, dont l'ENG, ont apporté leur soutien aux juridictions dans leur démarche d'accueil. Il apparaît désormais que les projets d'accueil, outre les aspects matériels liés à l'aménagement de l'espace ou à la signalétique, intègrent l'information du public avec la mise à disposition de documentations et le développement de liaisons informatiques intra services pour améliorer cette information. Ces projets à caractère participatif impliquent une formation accrue des agents chargés de l'accueil assurée localement par des formateurs régionaux ou dispensée à l'ENG au cours de stages organisés au titre de la formation continue ou même initiale, les greffiers pouvant désormais choisir l'option "accueil" dans le cadre de spécialités.

Ainsi l'on peut citer, à titre d'exemple, la création au *tribunal de grande instance de Créteil*, d'une antenne d'accueil du public ouverte, du lundi au vendredi de 9 H à 18H sans interruption et le samedi de 9H à 12 H. Ses fonctions consistent, outre un accueil du justiciable, à prendre ou à établir en *matière civile et pénale* divers actes de procédure et à délivrer certaines pièces, des accueils particuliers étant également prévus pour les justiciables dans le cadre de procédures spécifiques et des locaux spécifiques ayant été aménagés pour permettre des consultations avec les auxiliaires de justice et les associations d'accueil aux victimes (**Voir document ANNEXES p. 34 à 40**).

De même au *tribunal de grande instance d'Evreux*, des travaux importants ont été réalisés avec le concours de la mission modernisation, pour assurer un accueil correct du public, le renseigner sur la procédure à engager ou sur la juridiction à saisir et à lui indiquer, lorsque le contentieux évoqué semble nécessiter une analyse juridique complexe ou relève d'une procédure avec avocat obligatoire, les coordonnées du secrétariat de l'ordre des avocats.

Les demandes d'aide juridictionnelle, les imprimés JAF sont centralisés à ce service d'accueil et le greffier, chargé de ce service, aide les personnes souhaitant engager de telles procédures à constituer leur dossier, à le remplir et à fournir les pièces justificatives nécessaires. Relié par informatique avec la chaîne pénale, ce fonctionnaire renseigne les justiciables et les avocats sur le suivi de leur procédure ou de celle de leur client (date d'audience, mesures d'instruction, résultat de l'audience à partir des rôles...).

Les renseignements sur une procédure civile ne faisant pas encore l'objet d'une réponse informatique (le service n'est pas relié en réseau), ceux-ci sont obtenus par communication téléphonique avec le service compétent. (**Voir document ANNEXES p. 41 à 46**).

Mais toutes les juridictions ne sont pas dotées, loin s'en faut, du personnel et des moyens matériels indispensables à la mise en place de tels services qui restent malheureusement des exceptions citées en exemple.

*Pour améliorer le service de la Justice et dépasser la rigidité des structures judiciaires plusieurs mesures ont été prises, ces dernières années, pour faire face aux conséquences de l'explosion de la demande de justice et assurer une présence judiciaire adaptée aux besoins locaux.*

Ainsi afin de permettre une meilleure adaptation de la présence judiciaire et de répondre aux besoins de justice de proximité, l'article 3 de la loi n°95-125 du 8 février 1995 a généralisé à l'ensemble des juridictions de l'ordre judiciaire **la possibilité de tenir des audiences foraines**.

Auparavant, cette faculté n'était prévue que pour le tribunal d'instance qui, aux termes de l'ancien article R. 321-32 du code de l'organisation judiciaire, pouvait être autorisée par le Premier Président à *"tenir des audiences en des communes du ressort, autres que celle où est fixé le siège de ce tribunal"*. Par ailleurs, en matière d'assistance éducative, l'article 1188 du nouveau code de procédure civile permet au juge des enfants de tenir des audiences *"au siège du tribunal pour enfants ou au siège d'un tribunal d'instance situé dans le ressort"*.

Conformément aux nouvelles modalités d'organisation des audiences foraines définies par le décret n° 96-157 du 27 février 1996, l'article R. 7-10-1-1 prévoit qu'il appartient au Premier Président, en fonction des circonstances et des besoins identifiés localement, de décider, par ordonnance, la tenue de ces audiences. Cette ordonnance, prise après avis du Procureur Général, fixe *"le lieu, le jour et la nature des audiences que peuvent tenir les juridictions du ressort en des communes de leur propre ressort autres que celles où est fixé leur siège"*. Il convient de souligner que ces nouvelles dispositions s'appliquent à l'ensemble des contentieux soumis aux juridictions de l'ordre judiciaire et que rien ne s'oppose à ce qu'une formation collégiale siège en audience foraine.

En outre, l'article R. 7-10-1-1 du code de l'organisation judiciaire introduit une grande souplesse dans la localisation de ces audiences qui peuvent se tenir non seulement dans des locaux judiciaires, mais aussi dans d'autres édifices publics (mairie, préfecture). De la même manière, ces audiences peuvent être tenues dans les Maisons de Justice et du Droit dans les conditions précisées dans la circulaire du 19 mars 1996 relative à la politique judiciaire de la ville.

*Par ailleurs et pour faire face à l'augmentation croissante de la délinquance quotidienne, en particulier de la délinquance urbaine, les acteurs de l'institution judiciaire, en collaboration avec les représentants des collectivités locales, ont recherché les moyens de répondre avec efficacité, grâce à la mise en place de structures adaptées, aux difficultés nées de ce constat.*

Parmi les méthodes qui ont été élaborées, la création des **Maisons de Justice et du Droit** a eu pour objectif de lutter, notamment dans certaines banlieues difficiles, contre le sentiment de désaffection des populations envers la Justice, sentiment issu à la fois d'une absence de réponse judiciaire adaptée et d'un défaut de compréhension, d'accessibilité des justiciables au monde judiciaire.

Les premières de ces structures ont été créées en 1990 dans la banlieue parisienne avec, comme double vocation, de rétablir et de favoriser l'accès au droit et de concourir sur place au traitement de la petite délinquance. Elles ont été peu à peu implantées dans différents départements prioritaires pour la politique de la ville. La plupart ont été créées entre 1990 et 1992, deux ont été ouvertes en 1993 (la Seyne-sur-Mer et Elbeuf) et une en 1995 (Toulon).

Les Maisons de Justice et du Droit sont actuellement au nombre de 17 en métropole (Toulouse, Maubeuge, Tourcoing, Henin-Beaumont, Colmar, Bron, Lyon, Vaux-en-Velin, Villeurbanne, Elbeuf, La Seyne-sur-Mer, Toulon, Bagnaux, Gennevilliers, Cergy, Sarcelles et Villiers-le-Bel) et de 20 réparties sur le ressort de la cour d'appel de Saint-Denis de la Réunion et placées chacune sous l'autorité d'un substitut, le parquet assurant l'animation du dispositif.

Par ailleurs, 12 **Antennes juridiques et de médiation** ont été créées sur le ressort géographique du tribunal de grande instance de Marseille. Ces structures, contrairement aux Maisons de Justice et du Droit, n'ont pas de structures propres mais partagent des locaux avec d'autres associations et les travailleurs sociaux du quartier.

Les activités des Maisons de Justice et du Droit et des Antennes se regroupent autour de trois axes :

- développement de la médiation pénale, réparation pour les mineurs et règlement des conflits ;
- développement d'une justice de proximité par un plus large accès au droit ;
- communication à l'égard des élus et des partenaires locaux ;

L'ensemble de ces structures est doté d'un agent salarié qui assure les missions d'accueil, orientation, information et de secrétariat. Cet agent, sélectionné par le procureur de la République, est mis généralement à disposition par la municipalité, le district ou une association d'aide aux victimes.

Le parquet exerce une activité dans 13 des 17 Maisons de Justice et du Droit de Métropole et dans toutes les structures de la Réunion et une association d'aide aux victimes est présente dans chacune des Maisons de Justice et du Droit ou Antenne.

Les personnels de la Protection Judiciaire de la Jeunesse interviennent dans toutes les Maisons de Justice et du Droit de Métropole (1878 mineurs reçus en 1995) et la présence des Services pénitentiaires du milieu ouvert se traduit par des permanences d'accueil dans ces structures (10 comités de probation). Sont également présents dans les Maisons de Justice et du Droit : des associations de contrôle judiciaire (dans 5 MJD sur 17), des permanences d'avocats (dans 14MJD), des conciliateurs (8 MJD) et la médiation pénale est effectuée dans l'ensemble de ces structures généralement par des associations.

Le financement est assuré, le plus souvent, dans le cadre de contrat de ville ou de contrats d'action de prévention.

*Parallèlement aux actions engagées pour augmenter les moyens et pour faire face à l'accroissement continu de ses charges et de ses missions, l'institution s'est efforcée, dans une conjoncture budgétaire délicate, de maîtriser la masse des affaires et leur délai de traitement en assurant une meilleure répartition de la charge et des moyens entre les juridictions, en améliorant la disponibilité de la Justice et la qualité des réponses judiciaires par leur diversification.*

Afin de faire face à l'accroissement du contentieux judiciaire et de permettre au magistrat de se recentrer sur ses tâches essentielles grâce au développement de l'assistance à la décision judiciaire, ont été créés en application de l'article 20 de la loi n° 95-125 du 8 février 1995 des "*assistants de justice*" dont le décret n° 96-513 du 6 juin 1996 et la circulaire du 18 juin 1996 ont précisé les conditions d'emploi et les modalités de recrutement prévu pour une durée déterminée de deux ans, renouvelable une fois, parmi les personnes titulaires d'un diplôme sanctionnant une formation juridique d'une durée au moins égale à quatre années d'études supérieures après le baccalauréat et que leur compétence qualifie particulièrement pour exercer ces fonctions. A cet égard, la circulaire n° SJ.96-007-AB1 du 18 juin 1996 précise qu'ils peuvent, notamment, être chargés d'effectuer des recherches documentaires, des analyses juridiques, de rédiger des notes de jurisprudence et des notes de synthèse des dossiers ou des projets de décisions sur les instructions et selon les indications des magistrats. 204 assistants ont déjà été recrutés et 100 autres sont en cours de recrutement, confirmant le succès de cette institution particulièrement appréciée dans les juridictions.

*Les magistrats exerçant à titre temporaire* ont été créés par la loi organique n° 95-64 du 19 janvier 1995. Ces magistrats non professionnels, dont les conditions de recrutement sont identiques à celles prévues pour l'intégration directe dans le corps judiciaire, sont recrutés pour une période de 7 ans non renouvelable et peuvent exercer, par dérogation à l'article 8 du statut de la magistrature, concomitamment à leurs fonctions judiciaires, une activité professionnelle dans les limites fixées par la loi organique. N'ayant qu'une activité judiciaire intermittente et à temps partiel, ils seront indemnisés à la vacation (décret 97-4 et 97-5 du 7 janvier 1997).

Afin de permettre un recentrage de l'activité du juge sur sa mission, qui est de dire le droit, la loi n° 95-125 du 8 février 1995 a institué un certain nombre de mesures propres, et notamment, à opérer *une relance de la conciliation et de la médiation*.

C'est ainsi que pour encourager à la fois les tentatives préalables de conciliation prescrites par la loi et favoriser le recours à une médiation pour tenter de parvenir à un accord entre les parties à une instance dont il est saisi, l'article 21 de cette loi autorise le juge à déléguer son pouvoir à des personnes placées sous son contrôle et agissant dans des conditions fixées par décret. Des dispositions de procédure, prises en application de la loi, figurent dans le décret n° 96-652 du 22 juillet 1996 relatif à la conciliation et à la médiation judiciaires.

En ce qui concerne la *conciliation judiciaire*, le décret du 22 juillet 1996 cité confie ce rôle, sur délégation du juge, aux seuls conciliateurs créés par le décret n° 78-381 du 20 mars 1978 dans le cadre de la tentative préalable de conciliation prévue par les article 830 et suivants du nouveau code de procédure civile.

Compte tenu de ces nouvelles missions, une adaptation du statut des conciliateurs est apparue indispensable. A cet effet, le décret n° 96-1091 du 13 décembre 1996 a modifié les règles de désignation des conciliateurs, qui prennent le nom de conciliateurs de justice, pour les rapprocher davantage de l'institution judiciaire et susciter de nouvelles candidatures à ces fonctions. Aux termes de ces nouvelles dispositions réglementaires, les conciliateurs sont désignés par ordonnance du premier président de la cour d'appel, après avis du procureur général, sur proposition du juge d'instance pour une première période d'un an à l'issue de laquelle ils peuvent être reconduits dans leurs fonctions, selon les mêmes modalités, pour une période renouvelable de deux ans.

Dans le but également d'adapter les structures judiciaires aux changements législatifs et économiques en permettant l'adéquation de la charge de travail aux moyens humains et matériels, plusieurs expériences *de télétravail* ont été menées au sein des services judiciaires avec l'assistance de la Direction de l'Aménagement du Territoire (DATAR).

La première expérience qui a été faite *au tribunal de grande instance d'Evreux* a permis de réduire des délais de traitement des procédures par le biais de la sous-traitance de la dactylographie des décisions de justice à une société privée. Cependant ce système qui ne pouvait garantir une stricte confidentialité de la décision de justice et entraînait un surcoût important et qui risquait, en outre, de démobiliser les agents du greffe qui se sentaient dépossédés de leurs attributions n'a pas été poursuivi.

Une seconde expérience, engagée en 1994, au sein *du tribunal d'instance du Havre* (29 fonctionnaires) et mise en place entre cette juridiction et *ses greffes détachés de Bolbec* (4 fonctionnaires) et de *Fécamp* (5 fonctionnaires) s'est inscrite dans le cadre d'un contexte local marqué par une baisse de l'activité du greffe détaché de Fécamp et par une répartition inégale de la charge de travail entre les greffes. Cette expérience qui se déroule depuis mai 1994 avait pour double objectif de réorganiser la répartition et le rééquilibrage de la charge de travail entre les greffes.

La mise en place du nouveau système s'est traduite par un changement dans la répartition du traitement de certains contentieux entraînant une relocalisation par site en amont et en aval des audiences, dont la tenue sur les trois sites a été maintenue, et aboutissant à la répartition suivante :

- centralisation du traitement des saisies sur rémunérations au tribunal d'instance du Havre (les mises à jour des dossiers et les rentrées de fonds se faisant sur chacun des sites en raison de l'autonomie des régies) avec une application informatique (application SAISAR dont le site du Havre était équipé depuis septembre 1992) installée en réseau (serveur situé au Havre avec 6 autres postes de travail, chaque greffe détaché disposant d'un poste de travail relié au Havre par des lignes téléphoniques numéris).

- centralisation du traitement des requêtes en matière d'injonction de payer au greffe de Fécamp, les instances sur opposition étant réalisées sur chacun des trois sites en fonction du critère géographique de répartition des dossiers. L'application informatique (INJONC) a été installée en monoposte courant 1994, les liaisons entre les greffes se faisant par courrier ou par télécopie.

- centralisation du traitement intégral du contentieux électoral au greffe détaché de Bolbec. L'installation informatique (l'application JUSTILOG) a été faite en monoposte et non en réseau avec le Havre, les liaisons entre les greffes se font par courrier ou par télécopie.

Il ressort de la visite effectuée, par une délégation de la mission, les 15 et 16 avril 1997, que le travail réalisé dans les greffes permanents en matière d'élections et d'injonctions de payer ne peut être qualifié de télétravail mais plutôt de travail déporté.

En effet, si l'ensemble des injonctions de payer est traité exclusivement par le greffe détaché de Fécamp, dont la charge de travail est passée de 800 ordonnances en 1993 à 5968 en 1995, le travail est, le plus souvent, effectué après transmission par voie postale des injonctions de payer.

Par ailleurs, la connexion informatique avec les huissiers n'étant pas établie à ce jour (la seule liaison réalisée par modem avec un cabinet d'huissier est actuellement en panne), le greffe détaché de Fécamp se trouve dans l'obligation de saisir toutes les données initialement saisies dans les études lors de l'émission de la requête et l'informatisation ne supprime pas le travail matériel restant à effectuer avant ou après la saisie sur ordinateur.

Il convient cependant d'observer que, lorsque la liaison avec le cabinet d'huissier était opérante, la tâche du greffe était sensiblement allégée et réduite à la numérotation du support papier conformément aux indications du registre d'injonctions de payer édité informatiquement.

La numérotation des procédures, l'établissement des exécutoires sont encore effectués manuellement et ces tâches matérielles, qui impliquent d'importantes opérations de classement, sont exécutées pour certaines à Fécamp et pour d'autres par un agent du TI du Havre (30 à 40% du temps).

Par ailleurs, les audiences en matière électorale comme les procédures continuant d'être jugées comme par le passé en fonction de la répartition géographique, les transmissions s'effectuent par télécopie ou par voie postale (235 oppositions en 1995).

En outre, il ne semblerait pas y avoir eu de gain réel de productivité, mais seulement un transfert de la même activité quantifiée sur les agents affectés à Fécamp (désormais 2 agents à Fécamp et initialement 1/2 agent au Havre et 1 et 1/2 à Fécamp).

C'est véritablement dans le cadre de la procédure de saisie des rémunérations que les transmissions entre les trois sites existent. A Bolbec, les agents du greffe procèdent directement à la rentrée des fonds, à l'inscription des modifications intervenues dans les dossiers déjà existants, à l'édition du plumitif de leur audience et au traitement informatique des cessions de salaires déclarées dans le service.

A Fécamp, les agents du greffe procèdent directement à la rentrée des fonds. Le surplus de travail relatif à la préparation et au suivi des audiences de Bolbec et de Fécamp est exécuté par le greffe du Havre dans le souci d'éviter de longues et donc d'onéreuses connexions informatiques, cette répartition permettant, en outre, aux fonctionnaires affectés dans les greffes détachés d'assumer dans des délais raisonnables les autres fonctions qui leur incombent. Les répartitions concernant chaque greffe sont également réalisées au Havre pour des raisons d'économies budgétaires, le temps nécessaire pour la répartition, trop long, entraînerait un coût exorbitant en connexion.

En revanche chaque greffe peut consulter tous les dossiers de la juridiction et fournir des renseignements aux parties concernées quelque soit le site auquel le dossier est rattaché. Comme par le passé, la tenue des audiences de conciliation et les instances relatives à la procédure de saisie des rémunérations est assurée dans chaque site en fonction du critère de répartition géographique préexistant.

Cette expérience, dans laquelle sont directement impliqués les 5 magistrats dont la vice-présidente chargée de l'instance au TI du Havre, la greffière en chef du TI, les 6 fonctionnaires du service saisies des rémunérations du TI, les 5 fonctionnaires du greffe détaché de Fécamp et les 4 fonctionnaires de Bolbec, a été financée à hauteur de :

- 170.000 F par la DATAR
- 75.000 F par la Chancellerie
- 43.600 F par la Mission Modernisation

Une dotation complémentaire de la Chancellerie de 150.000 F, devrait permettre de procéder au remplacement du matériel du service saisies des rémunérations du TI du Havre (remplacement du serveur d'application et renforcement du câblage réseau).

Le coût des communications, tous greffes confondus, s'est élevé pour les communications liées au télétravail, à 16.500F en 1994, à 31.000 F en 1995 et à 16.110F en 1996. A ce coût, il convient d'ajouter celui, depuis la suppression de la franchise postale, des différents envois postaux entre les greffes et ce compte tenu de la configuration mise en place.

Par ailleurs, consécutivement à la mise en place de cette expérimentation et dans le but d'ajuster le rééquilibrage des charges entre les sites, il a été procédé à l'achèvement du regroupement des dossiers de tutelles sur le seul site du Havre et au regroupement entre les sites du Havre et de Bolbec du traitement des audiences de police de 4ème et de 5ème classes, ces sites étant dotés de matériels informatiques permettant l'utilisation du logiciel Chancellerie compatible avec celui utilisé par les OMP. \*

*Une étude de faisabilité d'un projet d'expérimentation de télétravail* a, en outre, été conduite au TGI d'Aix en Provence. Ce projet qui vise à répartir les charges entre les différents tribunaux d'instance du ressort - Aix en Provence, Martigues et Salon - soulève de nombreuses difficultés de nature juridique, humaine et technique dont il sera fait état lors de l'examen des mesures destinées à l'amélioration de l'accès à la Justice par le guichet unique de greffe.

\*\*\*\*

**\* Un dossier très complet sur cette expérimentation qui figure en annexe a été remis lors de la visite effectuée sur les sites, les 15 et 16 avril 1997. Voir document ANNEXES p. 47 à 56.**

Il peut paraître paradoxal de rechercher encore une amélioration de l'accès à la justice alors que les juridictions croulent sous un contentieux qu'elles ont de plus en plus de mal à traiter.

Mais il faut bien admettre que l'accès à la Justice est essentiellement ouvert à ceux qui ont les moyens financiers, non que la Justice soit chère, mais son accès suppose, sauf exception de rémunérer des professionnels hautement qualifiés et spécialisés, huissiers de justice, avocats, avoués dans les instances d'appel, avocats aux conseils devant la Cour de cassation, étant d'ailleurs précisé que ces moyens sont de plus en plus fréquemment fournis par le budget de l'Etat, de sorte que seules les personnes ayant des revenus confortables et celles bénéficiant de l'aide juridictionnelle ont un accès aisé à la Justice.

Est-ce à dire que cet accès est simple ? Il est d'usage de parler de labyrinthe semé d'embûches procédurales, de pièges de toute sorte où la forme a cessé d'être la soeur jumelle de la liberté, selon la formule d'Yhering, pour être celle de la chicane.

Par ailleurs à rebours de la politique générale de déconcentration, l'Etat a nationalisé une Justice laissée largement au secteur privé, nationalisation des greffes des tribunaux de grande instance et d'instance en 1967, des greffes de prud'hommes en 1979, rachat des charges d'avoués des tribunaux de grande instance en 1971, reprise du patrimoine immobilier en 1987, sans oublier ce que certains ont qualifié non sans exagération de nationalisation rampante des avocats, de plus en plus nombreux (31.590 au 1er janvier 1996) et, pour les plus jeunes, de plus en plus tributaires des commissions d'office et de l'aide juridictionnelle (880.167.758 F dépensés en 1996).

Devant la dégradation générale, de nombreux rapports, avant celui-ci, qui sera sans doute accueilli avec le même aimable scepticisme, ont alerté les gouvernements successifs. On peut citer le rapport BARDON en 1967 sur l'organisation et le fonctionnement des cours et tribunaux judiciaires, le rapport FOYER en 1980 sur les moyens des juridictions pour faire face à leurs charges, le rapport DAUSSY en 1982 sur l'amélioration du fonctionnement et de la gestion des cours et tribunaux, le rapport TAILHADES en 1985 sur la modernisation de la Justice, le rapport TERRE en 1987 sur l'amélioration de la formation, la carrière et l'activité professionnelle des magistrats et des avocats, le rapport de l'Inspection Générale des Services Judiciaires en 1988 sur la Justice en état d'urgence, le rapport LE VERT en 1990 sur le malaise des fonctionnaires des Services judiciaires, le rapport des sénateur HAENEL et ARTHUIS en 1991 sur les modalités d'organisation et les conditions de fonctionnement des services relevant de l'autorité judiciaire, le rapport CARREZ en 1994 établi dans le cadre du comité de réorganisation et de déconcentration du Ministère de la Justice, le rapport des sénateurs JOLIBOIS-FAUCHON en 1996 sur l'évaluation des moyens de la Justice, le rapport COULON en 1996 sur la procédure civile.

L'amélioration de l'accès à la Justice, sans verser dans un quelconque consumérisme judiciaire, passe sans doute par une meilleure lisibilité de l'institution judiciaire et singulièrement de son premier degré, là où elle est paradoxalement la plus complexe, là où, pourtant, devrait être accueilli le justiciable auquel une information précise devrait être clairement donnée lorsqu'il s'est résolu à se présenter dans une enceinte de justice, là où il devrait pouvoir choisir entre la voie conflictuelle par assignation et la voie non conflictuelle par la conciliation, la médiation, mais aussi la voie de l'accès direct au juge par les modes simplifiés de saisine (requête, déclaration ...), et ce grâce à un point d'entrée procédural, hors assignation du contentieux avec représentation obligatoire, *le guichet unique de greffe*, qui permettrait d'accueillir, d'informer, d'aiguiller vers les professionnels spécialisés (avocats, huissiers ...), les instances de conciliation et de médiation, de réceptionner requêtes et déclarations qui seraient transmises aux juges compétents et d'adresser les décisions rendues.

C'est dire que l'amélioration de l'accès à la Justice, c'est d'une part l'instauration et la généralisation du guichet unique de greffe, d'autre part la simplification des juridictions de première instance. Dans ces deux cadres, la réflexion a été volontairement limitée au TGI et au TI, mais rien n'empêche techniquement d'étendre localement le guichet unique aux conseils de prud'hommes, qui disposent déjà de greffes fonctionnarisés, et, sous certaines conditions, aux tribunaux de commerce dont les greffes appartiennent au secteur privé. En revanche, et bien que le maintien, tel qu'aujourd'hui, des tribunaux de commerce et des conseils de prud'hommes soit un facteur important de complexité, d'irrationalité du système judiciaire de première instance, la réflexion sur le regroupement des juridictions de première instance ne pourrait être envisagée que dans le cadre d'une autre étude intégrant des facteurs étrangers aux juridictions professionnelles.

## DEUXIEME PARTIE

### L'AMELIORATION DE L'ACCES A LA JUSTICE PAR LA MISE EN PLACE D'UN GUICHET UNIQUE DE GREFFE

Comment devant cette hétérogénéité de structures, comment devant ce dédale de procédures, de modes de saisine, le Français ne se sentirait-il pas perdu voire effrayé par sa Justice qu'il juge lente, complexe et inaccessible .

Il est donc essentiel de le resituer au coeur du dispositif judiciaire et de trouver des solutions permettant de recréer une Justice proche du justiciable, car il exige des délais de réponse performants et un accueil adapté dont il attend efficacité, professionnalisme et disponibilité. Au regard de cette forte demande, il faut bien reconnaître que la Justice n'a pas su évoluer, en tous cas pas suffisamment vite. Non parce qu'elle ne possédait pas fondamentalement les qualités requises, car ses personnels sont aussi "professionnels" que ceux du secteur privé et ils maîtrisent aussi bien des outils très modernes, notamment des applications informatiques dont le niveau de performances sur les grands sites judiciaires n'a rien à envier à ce qui se fait dans les grandes entreprises.

Le problème est ailleurs, et, plus précisément, dans l'organisation.

La Justice n'a pas été capable de répondre efficacement à cette demande dont la progression en volume a été démontrée ainsi que son extraordinaire diversité et, chacun sait que, plus la diversité s'accroît, plus il est nécessaire que magistrats et fonctionnaires traitent un nombre élevé de cas similaires, faute de quoi la qualité de la décision tend à se dégrader - d'où la nécessité de contracter le dispositif des juridictions de première instance, ne serait-ce que pour dissiper une trop fâcheuse impression imméritée d'amateurisme, cette contraction devant s'accompagner de la mise en place de guichets uniques de greffe - interfaces nécessaires avec les justiciables - pour accueillir, comprendre, aider à exprimer. Ce dispositif a un coût, mais il répond à un réel besoin.

*Réfléchir sur ce que pourrait être le meilleur niveau d'implantation des juridictions n'est qu'un des aspects du problème même s'il peut apparaître comme le plus frappant voire le plus déterminant.*

Ne convient-il pas de s'interroger également sur la notion même de proximité dont les développements quelque peu anarchiques se manifestent par exemple avec les Maisons de Justice et du Droit ainsi que les Antennes juridiques et de médiation ?

L'accessibilité ne doit pas se concevoir en proximité kilométrique, mais en capacité d'accueil, d'efficacité notamment par des délais maîtrisés. Elle doit tenir compte du développement constant des communications, le critère de qualité devenant alors plus important que celui de la proximité géographique. Les tribunaux d'instance sont le niveau auquel le souci de proximité et la préoccupation d'aménagement du territoire ont été le plus sensible, de sorte que c'est vers une simplification, une mise en commun et une optimisation des moyens qu'il faut se tourner, le maintien de services déconcentrés permettant un service de proximité allant d'un guichet unique de greffe jusqu'à un service judiciaire étoffé comportant un plateau technique modulable avec, lorsque nécessaire, des audiences foraines.

Il a été remarqué, à juste titre, que, contrairement aux services publics classiques, la Justice n'est pas consultée quotidiennement, et, s'agissant d'une démarche exceptionnelle, la question de l'éloignement n'est pas primordiale - donc, ni fréquence, ni d'ailleurs urgence \*. De la même façon, il a été noté que *"l'excessive liberté d'accès à la Justice peut nuire aux intérêts des plaideurs et qu'elle constitue une cause d'encombrement de l'institution"*. \*\*

Le choix a donc été fait d'une approche pragmatique tenant compte de la situation existante pour l'institution dans un délai rapproché d'un guichet unique de greffe dans tous les sites, y compris les sites éclatés situés au sein d'un même arrondissement judiciaire, sauf à prévoir l'instauration d'un véritable réseau Justice que l'état actuel de l'informatisation ne permet pas d'envisager à court terme.

En effet, l'institution d'un guichet unique de greffe, point unifié d'entrée dans le système judiciaire pour l'accomplissement de certaines formalités administratives ou judiciaires, qui s'inscrit dans le cadre des mesures arrêtées par le Gouvernement pour faciliter l'accès à la Justice, implique d'abord d'étudier ses modalités concrètes de mise en place et de définir la délimitation de sa compétence territoriale et la délimitation de sa compétence d'attribution.

S'agissant de la **compétence territoriale**, dans un souci de cohérence avec les réflexions conduites sur la simplification des juridictions de première instance et de la nécessité de préconiser un dispositif réalisable concrètement et susceptible d'être étendu progressivement, il est apparu que *le champ de l'étude devrait concerner, dans un premier temps, l'arrondissement judiciaire, une extension possible sur un ressort territorial plus important pouvant être envisagée ultérieurement sur le même modèle.*

\* **Rapport sénatorial JOLIBOIS-FAUCHON, p. 84**

\*\* **Rapport Jean-Marie COULON, p. 97**

Compte tenu du délai imparti, la réflexion s'est concentrée dans un premier temps sur *le tribunal de grande instance et l'ensemble des tribunaux d'instance de son ressort*, une étude complémentaire pouvant s'avérer ultérieurement nécessaire pour l'adjonction des tribunaux de commerce et des conseils de prud'hommes au dispositif.

L'approfondissement de la réflexion a, en effet, permis de constater que dans l'état actuel tant de la dispersion anarchique des juridictions que des moyens disponibles et des textes en vigueur, la création d'un GUG dans toutes les juridictions entrainerait des surcoûts élevés et soulèverait d'importantes difficultés notamment dans la détermination par le guichet de la juridiction compétente, dans les matières où les textes, par exemple l'article 46 du N.C.P.C., laissent le choix entre plusieurs tribunaux compétents, l'orientation opérée par le guichet ne liant pas la juridiction dont l'incompétence pourrait être soulevée postérieurement.

**Il est donc indispensable d'inscrire la création du guichet unique de greffe dans un cadre progressif et évolutif en présentant les différentes options possibles - à court terme, à moyen terme et à l'issue d'un plan de cinq ans. Cette réflexion doit se faire, dans un premier temps à droit constant, puis envisager une montée en puissance progressive en interne et après les modifications législatives et organisationnelles indispensables.**

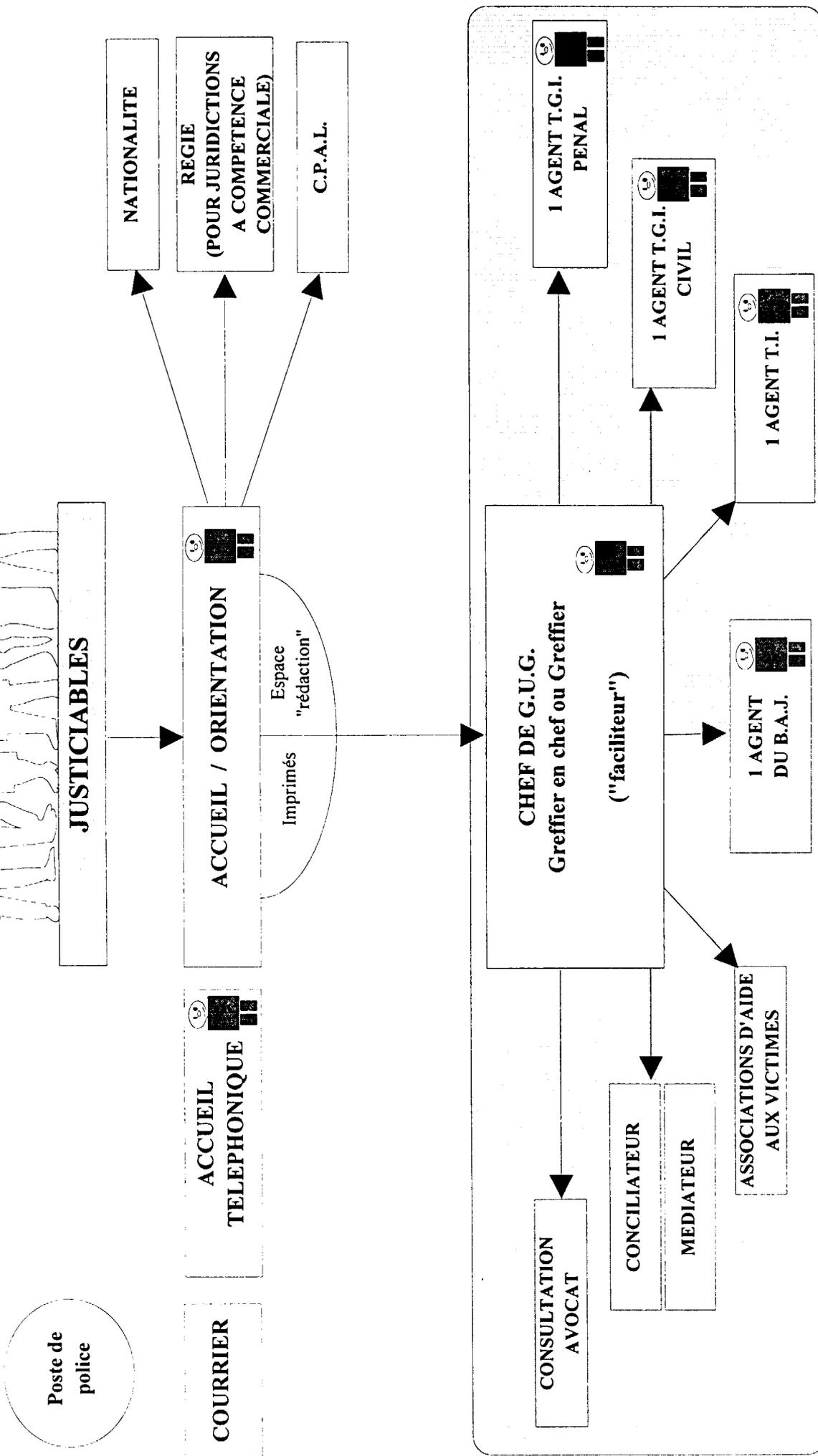
**Il serait toutefois nécessaire de prévoir, au préalable, une expérimentation sur un nombre de sites suffisamment importants pour permettre une évaluation significative de l'impact de ce nouveau dispositif et favoriser un effet d'entraînement dynamique de nature à faciliter sa généralisation progressive.**

S'agissant des **compétences du guichet unique de greffe au regard des procédures**, et compte tenu des attentes du justiciable en la matière, quatre grands types de tâches ont été retenus.

Il s'agit de :

- la réception des demandes autres que celles pour lesquelles la représentation est obligatoire ;
- l'enregistrement et l'acheminement de ces demandes ;
- l'information sur le déroulement de la procédure ;
- l'enregistrement de voies de recours.

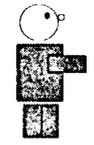
# GUG MONOSITE (TGI ET TI DANS LE MEME BATIMENT)



JUSTICIABLE

GUICHET UNIQUE  
TRIBUNAL A

TRIBUNAL  
B  
ou Services Internes du  
Tribunal A



1ère démarche  
démarche(s)  
complémentaire(s)

**1 - ENREGISTREMENT**  
. réception de la demande  
(inclus dépôt de plainte)  
. vérification des pièces  
. enregistrement  
. "archivage" du dossier  
. délivrance permis de visite  
. renseignement si B3 néant ?  
  
"scannerisation" des documents  
(original et pièces jointes) puis  
transmission

**2 - RENSEIGNEMENT**  
. informations sur l'état  
d'avancement de l'affaire  
. renseignement sur les dates de  
convocations

**3 - COMMUNICATION  
RESULTAT**  
si décision datée et signée

**4 - ENREGISTREMENT DES  
VOIES DE RECOURS**

possibilité pour le juge  
de se faire transmettre  
les originaux

. fixation audience  
. mise en état du dossier  
. envoi des convocations  
. préparation audience

dispositif  
**audience**

. décision dactylographiée  
pour le jour du prononcé

décision

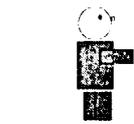
traitement du recours



démarches  
en cours  
d'instance



démarche  
pour  
connaître le  
résultat



LEGENDE :

→ FLUX PHYSIQUE

- - - → FLUX D'INFORMATION

Après expertise, il est apparu que s'il pouvait être envisagé de les faire accomplir sans difficultés par le GUG dès lors que celui-ci se trouvait au sein d'un site unique, il n'en était pas de même lorsqu'il s'agissait de liaisons entre sites éclatés.

Ainsi, par exemple, si la *réception du dossier*, sous réserve d'un tri préalable, ne semble pas poser de difficultés particulières, y compris pour les assignations, le justiciable portant lui-même son assignation au tribunal ou mandant l'huissier pour le faire, il n'en est pas de même pour *l'enregistrement*.

Celui-ci implique, en effet, d'effectuer non seulement des opérations spécifiques (inscription du numéro d'ordre, ce qui suppose d'avoir accès à toutes les tables du répertoire général ce qui est inenvisageable actuellement ( plus de 500 en matière civile)\* mais également de devoir procéder, en l'état actuel du droit, à *l'acheminement* du support papier vers la bonne juridiction ce qui ne manquera pas de générer des coûts supplémentaires en frais postaux.

**Ce qui a conduit, compte tenu de la nécessité de devoir raisonner, dans un premier temps, à droit et à organisation constants, à étudier tout d'abord l'architecture du guichet de greffe implanté dans une structure monosite (comportant un TGI et un TI implantés sur le même site), puis d'examiner l'architecture qui pourrait être envisagée pour les sites dits éclatés avant de pouvoir aborder l'étude d'un guichet unique de greffe, point unifié d'entrée dans le système judiciaire.**

## **A ] - Architecture du Guichet Unique de Greffe à droit et à organisation constants**

### ***I) - Dispositif du Guichet unique central monosite***

D'ores et déjà et dans la perspective d'un démarrage éventuel *d'une expérimentation dans le courant du second semestre 1997*, il y a lieu de procéder à une description aussi précise que possible de l'architecture d'un guichet unique de greffe opérationnel dans le cadre d'une structure monosite importante comportant un TGI et un TI implantés sur un même site.

**\* Voir document ANNEXES p. 117**

Environ 90 structures ont été identifiées comme relevant d'une structure monosite importante pour lesquelles la mise en place d'un guichet unique doté d'un plateau technique complet serait justifiée (Voir document ANNEXES p. 57 à 70).

Certes, il ne peut être envisagé, compte tenu des moyens budgétaires, de prévoir de doter immédiatement l'ensemble de ces 90 structures d'un guichet unique de greffe et une phase expérimentale s'avère indispensable.

Celle-ci pourrait être engagée sur *trois ou quatre ressorts* de cour d'appel et les juridictions volontaires bénéficieraient d'un accompagnement très étroit de la Chancellerie pour leur permettre de mener à bien cette expérimentation.

Il serait souhaitable pour permettre aux juridictions concernées de s'investir dans la réalisation de cette opération, que soient identifiés des sites expérimentaux pour lesquels des contrats de juridiction devraient être signés entre la Chancellerie et lesdites juridictions.

Afin d'identifier ces premières juridictions, un dispositif d'enquête, joint en annexe, a été élaboré (Voir document ANNEXES p. 71 à 79).

#### **A) - Description du plateau technique**

S'agissant de la structure du GUG, celle-ci devrait, pour des raisons de sécurité, être *construite en matériaux transparents* et être située, dans les grosses juridictions, à proximité d'un poste de police.

Cette structure devrait, en outre, disposer de liaisons internes pour permettre d'assurer des *accueils déportés* qui pourraient concerner les *nationalités*, *l'accueil du CPAL* et *les Régies d'avances* et ce compte tenu de la spécificité du public accueilli, de la nécessaire confidentialité et des règles en matière de régie d'avances.

S'agissant des différentes composantes **du plateau technique du guichet unique de greffe dans une structure monosite**, celui-ci devrait comporter :

*Un accueil téléphonique* généralisé spécifique et ciblé à l'entité TGI/TI monosite. Cet accueil téléphonique doit être inclus dans le guichet unique mais l'accueil téléphonique ne pouvant être confondu avec l'accueil physique, il est indispensable que des personnels puissent être exclusivement affectés à cette tâche.

Compte tenu de l'importance qui s'attache à améliorer et à rendre plus accessible l'accès à la Justice et à permettre au justiciable d'obtenir les informations qui pourraient lui être nécessaires sur une plage horaire élargie, l'intérêt de la création d'un *numéro vert départemental* est à souligner (8 H - 20 H y compris le samedi).

Certaines juridictions l'ont déjà mis en place, tel le TGI d'Abbeville depuis 1992 (1200 appels par an) et le département de l'Oise envisage de le développer, dès cette année, répondant ainsi à une demande générale des habitants (Voir document ANNEXES p. 80 à 81 bis).

Afin de permettre au justiciable de pouvoir entreprendre des démarches près de son lieu de travail, il est apparu indispensable que la cellule du GUG puisse *ouvrir un quart d'heure avant le début des audiences et durant l'heure du déjeuner*, ceci étant particulièrement important pour l'équipe de fonctionnaires, en poste avancé des greffes TGI et TI, qui constitueront l'ossature des GUG ainsi qu'il est détaillé plus loin.

Il est également nécessaire que le plateau technique du GUG puisse associer, dans un box séparé, *le conciliateur* vers lequel le responsable du service pourrait diriger le justiciable. En effet, sa permanence étant actuellement assurée dans les mairies, il est souhaitable de la relocaliser au sein de structures judiciaires.

De même, il serait souhaitable de prévoir sur le même plateau technique, dans un box séparé, une *permanence pour la médiation pénale* (TGI) et pour *les associations d'aide aux victimes*.

Il est indispensable d'associer au GUG, le local de *consultation des avocats* vers lequel seraient immédiatement dirigés les justiciables recherchant un conseil ainsi que *les bureaux communs des huissiers pour les dossiers* relevant de la compétence de ces derniers.

Il serait par ailleurs nécessaire de prévoir une liaison entre le Guichet unique de greffe et *la commission de surendettement* ainsi qu'avec *les Maisons de Justice et du Droit, les Antennes juridiques et de médiation, les Boutiques du Droit et les guichets déjà existants* pour assurer un maillage cohérent et rationnel entre maisons, guichets, antennes et boutiques dont les missions se recouvrent pour l'essentiel. \*

**\* Voir document ANNEXES p. 82 à 87.**

## B) - Les moyens

Ainsi, s'agissant des *personnels* affectés au GUG et eu égard à l'importance des missions qui leur incomberont, à organisation et à droit constants, il est essentiel que ces personnels soient des *fonctionnaires volontaires et bien formés* non seulement techniquement mais aussi en matière de communication.

A cet égard, il convient de rappeler que si l'Ecole Nationale des Greffes a déjà mis en place des modules de formation à l'accueil qui donnent satisfaction, il pourrait être intéressant, notamment dans le cadre de formations régionalisées, d'accroître le recours aux formations interministérielles déconcentrées qui, tant avec le développement des Maisons de Service Public que la généralisation des services d'accueil dans les services administratifs, ne manqueront pas de se multiplier.

La mise en place d'un guichet unique de greffe correspondant à une mission nouvelle confiée à l'institution judiciaire, celle-ci ne pourra être réalisée dans sa plénitude que si elle est accompagnée de créations d'emplois dont le nombre reste à définir mais qui sera nécessairement important si le dispositif n'est pas assorti d'une réforme de fond portant à la fois sur les structures et les procédures, l'instauration du GUG entraînant, en l'état, un double traitement du dossier, un premier au moment de l'enregistrement du dossier avec vérification des pièces, inventaire et transmission au service compétent qui y effectuera un second traitement.

*En effet, si la détermination du nombre exact de fonctionnaires qui devraient être affectés à ce service relève d'une expertise technique approfondie de la Chancellerie qui devra tenir compte de la situation réelle de chaque structure monosite et des personnels déjà affectés dans les services d'accueil existants, il est cependant nécessaire de souligner que la réussite de cette opération dépendra en grande partie non seulement des mesures de réorganisation qui accompagneront sa mise en oeuvre mais aussi et surtout des créations de postes qui pourront lui être accordées à l'instar de celles qui ont permis le démarrage des SAR, lesquels pourtant regroupaient essentiellement des moyens et des tâches auparavant dispersées.*

A cet égard, des recommandations sur la composition du plateau technique pourraient être présentées ainsi qu'il suit :

Pour les GUG les plus importants, *la direction du service* devrait être assurée par un greffier en chef facilitateur et les fonctionnaires appartenir à la catégorie B, voire à la catégorie C, spécialisés en matière civile, pénale et dans les contentieux spécifiques de l'instance.

En effet, dans un premier temps et compte tenu des contraintes tant de procédures que d'organisation judiciaire, il est indispensable, pour les structures monosites incluant un TGI et un TI, d'affecter un fonctionnaire de cette juridiction qui accomplira l'ensemble des actes précités au titre des procédures relevant du tribunal d'instance.

Le guichet unique de greffe devrait, en outre, inclure une *permanence du bureau d'aide juridictionnelle*, assurée par un fonctionnaire du BAJ qui serait physiquement présent dans la structure technique.

S'agissant des **moyens informatiques** à prévoir, il est essentiel que soit assurée la *compatibilité des différents logiciels utilisés par les services implantés sur le site* afin d'éviter que les fonctionnaires qui seront affectés au GUG n'aient à travailler sur plusieurs postes informatiques pour obtenir les renseignements nécessaires au justiciable.

A cet égard, les visites effectuées dans le ressort du tribunal d'instance du Havre ont permis de constater les difficultés induites par l'absence de mise en réseau et l'obligation pour les fonctionnaires de se déplacer pour consulter ou travailler sur des applications installées chacune sur un micro-ordinateur spécifique.

Pour remédier à cette hétérogénéité et permettre une connexion à tous les logiciels par un seul poste à l'accueil sur le même réseau informatique, deux solutions pourraient être envisagées à court terme : éliminer les logiciels fonctionnant sous des systèmes reconnus comme obsolètes et qui ne bénéficient d'aucun support technique ou doter le micro-ordinateur de l'accueil et le serveur, si nécessaire, des couches logicielles permettant cette connexion aux différents logiciels.

Ainsi et à titre d'exemple, dans le cas d'un TGI à deux chambres, tel celui d'Annecy, équipé de différents systèmes informatiques (chaîne civile Axiallogic sous NOVELL, micro-pénale sous PROLOGUE 5, logiciel MINOS au tribunal de police et logiciel DGC à l'aide juridictionnelle) et qui ne dispose d'aucune console informatique à l'accueil, la mise en oeuvre de ce dispositif nécessiterait, en se limitant à un accès au civil et au pénal et à l'aide juridictionnelle, de placer le logiciel Aide juridictionnelle sur le serveur de la chaîne civile et d'acquérir deux micro-ordinateurs, deux imprimantes, des cartes réseau Ethernet 10base T et de prévoir l'extension des logiciels et les dépenses de câblage.

Le seul tribunal d'instance du ressort de ce TGI étant installé dans les mêmes locaux et tous les TI devant être équipés prochainement de logiciels Chancellerie fonctionnant en environnement NOVELL/WINDOWS sur câblage Ethernet base T, il serait aisé de créer un réseau physique unique dans ce bâtiment.

Des **équipements et aménagements mobiliers** sont également à prévoir. Si l'estimation du coût de ces aménagements relève d'une expertise technique propre à chaque structure considérée, il peut cependant être rappelé, à titre d'exemple, que les coûts moyens des conventions de modernisation relatives à l'accueil pour les années 1991 à 1996 se sont établis pour les équipements mobiliers et les aménagements de locaux à environ 150.000 F par structure monosite.

Il convient, par ailleurs, de rappeler que si l'accueil est désormais pris en compte dans les nouveaux projets de construction de bâtiments judiciaires, il sera nécessaire de prévoir pour les bâtiments plus anciens **des coûts de restructuration de locaux** qui pourront, dans certains cas, s'avérer importants selon l'ampleur des travaux à exécuter. Ainsi et toujours à titre d'exemple, si une restructuration de l'espace telle celle réalisée en 1995, au tribunal de grande instance de Dijon (locaux communs TGI, TI et CPH) s'est élevé à 300.000 F, le projet prévu au tribunal de grande instance de Paris qui implique un réaménagement complet de locaux pour restructurer l'accueil de la 13<sup>ème</sup> section du parquet de Paris s'établit à 2,7 millions de francs.

### C) - Les missions et les tâches

La première des fonctions dévolues au guichet unique de greffe est d'assurer ***un accueil/ orientation de qualité excluant la consultation.***

Il peut, certes, s'avérer souvent délicat sur le terrain de cerner la limite entre l'accueil et la consultation qui relève du domaine des professionnels de justice.

Toutefois cette question a déjà été examinée et tranchée à l'occasion de l'élaboration du Mémento sur l'accueil et les formations dispensées par l'Ecole des greffes prennent en compte cette délimitation. La méthode la plus appropriée pour pallier tout risque en la matière serait sans doute l'élaboration d'un protocole écrit (manuel de compétences) entre le service de l'accueil et les différents services de la juridiction sur le traitement des différentes demandes qui pourraient lui être formulées. Un premier projet a été élaboré à cet effet (**Voir document ANNEXES p. 88 à 116**).

Le greffier assurant ce service, fournirait des renseignements d'ordre pratique (liste des avocats, des huissiers, des experts, des avoués à la Cour, horaires des consultations gratuites organisées par les barreaux ...) et remettrait les imprimés nécessaires.

Rien ne s'opposant à ce que *les quatre grands types de tâches identifiés soient accomplis* au sein de la structure monosite comportant un tribunal d'instance, dès lors qu'un fonctionnaire spécialisé dans les contentieux de l'instance serait affecté au GUG au titre de ce tribunal et pourrait recevoir, enregistrer et assurer le suivi de la procédure pour le compte de cette juridiction, celles-ci peuvent être récapitulées ainsi qu'il suit :

***1) - la réception de toutes les demandes autres que celles effectuées par voie d'assignation avec ministère d'avocat obligatoire.***

Comme nous l'avons vu le service du GUG peut être en mesure de réceptionner toutes les demandes et requêtes émanant des justiciables ainsi que des assignations à l'exclusion de celles avec ministère d'avocat obligatoire ce qui représente plus de 70% des affaires nouvelles enrôlées.

A cet égard, il convient de rappeler l'importance que présente le volume des demandes introduites sous forme simplifiée devant le tribunal d'instance qui s'établissait à 7 demandes sur 10 en 1991 et qui a représenté, en 1995, trois affaires sur quatre (1,1 million de demandes formées par requête, déclaration écrite ou orale ou lettre).\*

Devant le tribunal de grande instance, il y a lieu de souligner que l'introduction de l'instance par voie de requête est essentiellement offerte dans des matières relevant du droit de la famille. Plus de la moitié des demandes ont été ainsi introduites sans forme devant le TGI (331.646 sur 650.250 en 1994). La juridiction spécialisée du JAF est particulièrement concernée puisqu'elle est saisie par *requête* d'un volume de demandes qui croît régulièrement au fil des années, ainsi en 1994, cette juridiction a été saisie de 292.000 demandes, soit 45% du total des affaires introduites devant le TGI. La proportion des affaires du TGI, qui pourraient être concernées par la mise en place du GUG, a été calculée sur la base des seules statistiques disponibles qui ne prennent pas en compte les ordonnances présidentielles sur requête. L'intégration de ces dernières aurait, bien évidemment, pour effet d'accroître la proportion calculée sur les seules procédures au fond. \*\*

\* INFOSTAT JUSTICE, n° 32 avril 1993 et tableaux actualisés comparaison 1991/1995 (Voir documents ANNEXES p. 28 à 33).

\*\* Il est clair qu'une réforme tendant à généraliser l'assignation devant le JAF, sur la proposition du Rapport de Monsieur Jean-Marie COULON réduira d'autant la marge d'action du GUG.

Compte tenu de l'intérêt qui s'attache à réceptionner des dossiers complets, il serait sans doute souhaitable de prévoir un lieu de stockage dans l'intervalle entre la réception et l'enregistrement de la requête, le fonctionnaire spécialisé affecté au GUG indiquant les pièces manquantes ou les éléments à compléter et gardant le dossier jusqu'à leur fourniture par le justiciable.

Ainsi, le GUG pourrait connaître des saisines suivantes relevant soit du tribunal d'instance, soit du tribunal de grande instance :

*Pour les procédures relevant du TI, il s'agirait notamment des :*

- requêtes aux fins de tentatives préalables de conciliation ;
- requêtes conjointes ;
- déclarations au greffe pour les litiges < à 13.000 F ;
- requêtes aux fins de saisies des rémunérations et cessions de salaires ;
- requêtes au juge des tutelles ;
- requêtes en présomption d'absence ;
- requêtes en injonction de payer ;
- requêtes en injonction de faire ;
- demandes d'actes de notoriété et certificats de propriété ;
- assignations à toutes fins (article 836 du N.C.P.C.) ;
- ordonnances sur requêtes relevant du juge d'instance.

*Pour les procédures relevant du TGI, seraient notamment concernées, hors représentation obligatoire, les :*

- requêtes au JAF dans le cadre de l'avant et l'après divorce et de l'autorité parentale ;
- requêtes en matière de déclaration de l'exercice conjoint de l'autorité parentale ;
- procédures devant la chambre du conseil (requêtes en adoption, concernant les régimes matrimoniaux et la gestion du patrimoine matrimonial), à l'exception des procédures pour lesquelles la chambre du conseil statue en appel ;
- requêtes concernant le service civil du parquet ;
- dépôt des demandes d'admission à l'aide juridictionnelle ;
- réception des plaintes pénales simples (sans constitution de partie civile).

Les actions en justice relatives à des procédures et demandes concernant des domaines spécialisés ou ayant un caractère d'urgence, et à des procédures introduites par assignation avec représentation obligatoire devront être exclues de la compétence du GUG.

Seraient notamment exclues :

- *Les procédures et demandes concernant des domaines spécialisés ou ayant un caractère d'urgence telles que :*

- \* requêtes en apposition de scellés du fait de l'urgence dont elles relèvent
- \* demandes concernant la nationalité (certificats, acquisition) ;
- \* procédures relevant de la compétence du juge des enfants et du tribunal pour enfants ;
- \* demandes devant le tribunal des pensions, des affaires de sécurité sociale.

- *Les procédures introduites par assignation avec représentation obligatoire, le GUG se révélant, dans ce domaine, sans objet dans la mesure où le justiciable doit s'adresser préalablement à un avocat qui dépose, lui-même, les assignations au greffe de la juridiction compétente. En outre, il paraît difficile de prévoir une compétence particulière du GUG pour les procédures avec représentation obligatoire par avocat sans se heurter à l'hostilité de l'ensemble des professions juridiques et judiciaires.*

- *En matière pénale, les citations directes par les parties (pour les mêmes raisons que l'assignation), les plaintes avec constitution de partie civile, toutes les demandes relevant du service de l'exécution et de l'application des peines.*

## **2) - *l'enregistrement et l'acheminement des demandes***

Afin d'effectuer cet enregistrement par voie informatique, il est nécessaire pour le service du GUG d'être co-détenteur ou d'avoir accès au répertoire général considéré et d'inscrire le numéro d'ordre, la date d'enregistrement devant être celle du dépôt de la demande. La présence d'un fonctionnaire du TI, dans le cas d'une structure monosite comportant un tribunal d'instance, ayant accès au répertoire général de sa juridiction est donc, à cet égard, indispensable (**Voir document ANNEXES p. 117**).

Il en est de même pour l'acheminement des demandes et requêtes. En effet et *en l'état actuel du droit*, la dématérialisation du support papier ne peut être envisagée. Il reviendra donc aux fonctionnaires du GUG *de veiller au bon acheminement des dossiers vers les services concernés*.

### 3) - *Déroulement des actes de la procédure*

Il est essentiel que le GUG devienne l'interlocuteur unique du justiciable et obtienne à cet effet des services internes des juridictions (TGI et TI présents sur le même site), les renseignements qui lui seront nécessaires.

Pour ce faire, il est indispensable que les services internes soient informatisés et reliés par réseau au service du GUG.

Le GUG disposera ainsi, en matière civile, des informations lui permettant, aux différentes étapes de la phase judiciaire de renseigner directement le justiciable sur l'évolution et le déroulement des actes de procédures, les dates de renvoi ou de fixation à l'audience, la date prévue du prononcé de la décision et, éventuellement, en cas de prorogation, la nouvelle date du délibéré.

Ainsi s'agissant des *convocations à l'audience*, il incombera aux fonctionnaires qui sont en charge de les établir, d'informer le service du GUG qui pourra, ainsi, être en mesure de renseigner utilement les justiciables et éventuellement de les leur remettre contre émargement ; Cela ne devrait pas poser de difficultés, si les services sont informatisés et reliés par réseau au service du GUG.

En matière pénale, le GUG peut, s'il est relié informatiquement au service de l'audience, disposer, par simple consultation de l'écran, des données relatives à la position et à l'audience d'une affaire. Il informera le justiciable sur la date d'audience ou de prononcé du jugement, lui remettra, si nécessaire, dans les formes prévues à l'article 390-1 du Code de Procédure Pénale, une convocation valant citation ou réceptionnera, contre émargement ou récépissé, des pièces, remises par exemple par les parties civiles, et devant être acheminées au greffe pour être jointes en vue de l'audience au dossier de la procédure.

S'agissant de la *communication des résultats*, le GUG doit être habilité à recevoir les demandes de délivrance de jugements tant au civil qu'au pénal. La pratique actuelle consistant à donner verbalement au justiciable, lorsque le greffe ne dispose que du factum du magistrat qui a rendu sa décision à la date prévue du prononcé, connaissance du dispositif, paraît, dans un souci de sécurité juridique et d'effectivité des décisions, devoir être proscrite.

Il est donc essentiel pour que le GUG puisse remplir cette mission et traiter les demandes de délivrance de copies des jugements civils dans des conditions de rapidité et de sécurité juridique satisfaisantes, qu'une modification de l'article 502 du Nouveau Code de Procédure Civile, comme le préconise le Président COULON dans son rapport sur la procédure, soit opérée en sorte que le justiciable puisse obtenir, le jour même du prononcé de la décision, l'expédition revêtue de la formule exécutoire.

La délivrance aux parties par le GUG des copies exécutoires de jugement pourrait alors être effective et contribuerait à rendre plus prompte l'exécution des décisions. A cet égard, il convient de souligner l'urgence qui s'attache à ce que des moyens soient donnés pour permettre *au justiciable de disposer dès le prononcé, de la copie de son jugement signé et authentifié.*

Selon l'article R. 812-3 du code de l'organisation judiciaire, le greffier en chef de la juridiction est dépositaire des minutes du greffe, il est chargé de la délivrance des copies, et, par application de l'article R. 812-6, il a la possibilité de déléguer cette fonction aux agents du greffe, *les formes de la délivrance* étant :

- la copie certifiée conforme, qui correspond à la copie intégrale de la décision, revêtue de la signature de l'autorité qui la délivre et qui est destinée à la notification de la décision.
- la copie certifiée conforme revêtue de la formule exécutoire, également appelée "la grosse", signée de l'autorité qui la délivre, elle est destinée à l'exécution de la décision.
- l'extrait, qui est une copie partielle d'une décision ou d'un acte, formule "pour extrait conforme à l'original", cette production est surtout prévue pour les tiers.
- le certificat, qui est une attestation par le greffier en chef de la juridiction de l'exécution ou de l'inexécution d'une formalité administrative ou judiciaire ou d'un recours prescrit par les textes.

Chaque partie a droit *gratuitement* à une copie certifiée conforme revêtue de la formule exécutoire (article 465 du N.C.P.C.). Toute copie supplémentaire demandée par le partie peut être délivrée moyennant un timbre fiscal de 60 F. La délivrance de copies aux parties peut intervenir *dès le prononcé de la décision* et sans attendre la demande de la partie, en particulier lorsque cette décision est exécutoire sur minute.

*Des exceptions existent* notamment lorsqu'il y a obligation particulière de la formalité de l'enregistrement ou obligation de délivrer sous forme d'extrait certaines décisions destinées à être produites auprès des tiers (ex : en matière de divorce, article 1148 du N.C.P.C.).

Les tiers sont en droit, sauf exceptions, de se faire délivrer les copies des jugements prononcés publiquement.

*En matière pénale*, si le jugement statue seulement sur les intérêts civils, chaque partie peut se faire délivrer une copie certifiée conforme et une copie revêtue de la formule exécutoire de la décision rendue, cette première copie est gratuite. Si le jugement statue sur l'action publique et les intérêts civils, une copie payante est délivrée au prévenu, et une copie gratuite est délivrée à la partie civile et à la partie civilement responsable. Si la décision rendue est un non-lieu, une relaxe ou un acquittement, la copie est gratuite pour le prévenu.

S'agissant également de toutes les décisions dont la notification intervient par lettre recommandée avec accusé de réception et incombe au greffe de la juridiction (matière gracieuse TGI ou TI, décisions du JAF, procédures collectives, contentieux électoral, ...), la remise de l'expédition avec l'indication précise, selon les règles particulières à chaque matière, des délais et modalités d'exercice du recours et des peines encourues en cas de recours abusif, pourrait être effectuée directement par le GUG contre récépissé ou émargement du destinataire.

*A cet égard et dans un souci de simplification et d'une meilleure information du justiciable, les décisions dont les recours doivent être formés devant la juridiction qui les a prononcées - TGI ou TI - ne devraient-elles pas comporter dans l'énoncé de leur dispositif ou à la suite, et selon les règles propres à chaque matière, l'indication exacte et précise des délais et modalités d'exercice du recours ou/et être accompagnées, lors de leur délivrance, d'une note explicative comportant l'indication des modalités d'exercice du recours propre à la décision, les sanctions encourues en cas de recours abusif ainsi que les modalités de sa mise à exécution.*

L'on peut aussi s'interroger sur l'opportunité de maintenir, s'agissant du contentieux sans représentation obligatoire, la formalité de la signification pour faire courir le délai de recours des jugements rendus contradictoirement et à la date prévue de leur prononcé.

En effet, s'il doit rester nécessaire de s'adresser à l'huissier pour l'exécution de la décision, le délai de recours pourrait courir, s'agissant des jugements contradictoires et sans représentation obligatoire, dès le jour de leur prononcé, les parties ayant été avisées de la date à laquelle le jugement serait prononcé et été informées par la remise de son expédition de l'ensemble des modalités d'exercice du recours susceptible d'être formé.

En matière pénale, si l'article 486 du C.P.P. a prescrit le dépôt de la minute au greffe du tribunal "dans les trois jours au plus tard du prononcé du jugement", ce délai n'est que très rarement respecté.

Or, s'il est indispensable de prévoir le temps nécessaire à l'élaboration des jugements lorsqu'ils sont prononcés le jour de l'audience à laquelle les débats ont eu lieu, il reste cependant anormal que le justiciable ne puisse disposer de la copie de son jugement avant l'expiration du délai de recours et notamment lorsque le jugement a été mis en délibéré pour être rendu à une audience ultérieure à celle à laquelle les débats ont eu lieu.

*Il convient donc de souligner l'urgence qui s'attache à ce que des moyens soient donnés pour permettre au justiciable d'obtenir dans un délai raisonnable la copie de son jugement signé.*

#### **4) - Les voies de recours**

Il ne semble pas qu'il y ait de difficultés à faire procéder par le GUG - dans le cadre d'une structure monosite - à l'enregistrement de recours ordinaires qui doivent être formés, tant au civil qu'au pénal (appels, oppositions, contredits), au greffe de la juridiction qui a prononcé la décision (TGI ou TI).

Le greffe n'étant pas juge de la recevabilité des recours, le GUG sera tenu de l'enregistrer même si son auteur apparaît manifestement hors délai ou utilise une voie de recours non appropriée.

Les services internes reliés au GUG auront la charge d'accomplir l'ensemble des formalités découlant du recours.

Rien ne s'oppose non plus à ce que le GUG puisse délivrer, dans les conditions prévues à l'article 505 du N.C.P.C., un certificat attestant l'absence de recours ou indiquant, au contraire, la date de recours s'il en a été formé un.

**Si la mise en place d'un guichet unique de greffe peut être envisagée, à organisation et à droit constant, dans des structures monosites dans un délai relativement court, sous réserve de l'obtention des personnels et des moyens matériels indispensables, il n'en reste pas moins qu'elle devra s'accompagner d'une réflexion sur l'organisation du travail pour permettre au service du GUG et aux services internes de travailler en étroite coordination et coopération. S'agissant d'un aspect organisationnel faisant évoluer la structure des greffes, le fonctionnement de ce nouveau service pourra être défini par voie de circulaire. La question devient plus délicate dès qu'on aborde les sites éclatés et il sera, là, nécessaire de préciser par voie réglementaire dans le titre 1er du Livre VIII du Code de l'Organisation judiciaire les règles d'organisation et de fonctionnement de ce nouveau service.**

## ***II) - Les sites éclatés***

Compte tenu des contraintes déjà soulignées tant en ce qui concerne l'organisation judiciaire, que l'état du droit et l'absence de liaisons informatiques interconnectées entre les différentes juridictions du ressort de l'arrondissement, il s'avère impossible, en l'état, de mettre en place un guichet unique de greffe, point unifié d'entrée pour l'accomplissement des tâches telles que définies hormis celles relevant de compétences propres.

### **A) - Les difficultés du Guichet Unique de Greffe dans les sites éclatés**

Certes, s'il peut être envisagé qu'un service d'accueil d'une juridiction puisse réceptionner des demandes qui relèvent d'une autre juridiction de l'arrondissement, cette demande ne pourra cependant pas être traitée par la juridiction réceptrice.

En effet si, pour résoudre les difficultés posées par l'autonomie des greffes, des *dispositions particulières peuvent être prévues, dans le code de l'organisation judiciaire et dans le Nouveau Code de Procédure Civile, pour autoriser expressément tout chef de greffe à accepter de recevoir toute demande, requête, plainte ou assignation sans ministère d'avocat obligatoire constituant le premier acte d'une procédure civile ou pénale pour le compte d'une autre juridiction située dans le même ressort judiciaire*, il apparaît qu'en l'état actuel du droit cette demande ne pourra pas être enregistrée et devra être immédiatement acheminée par toutes voies et moyens vers la juridiction compétente.

A cet égard, si *l'usage de la télécopie* pourrait être considéré comme un moyen d'informer la juridiction compétente de l'arrivée prochaine du document, il n'en reste pas moins qu'elle n'aura aucune valeur juridique et qu'elle ne pourra en aucun cas dispenser de la transmission du document original exigé en matière civile (**Voir document ANNEXES p. 118 à 123**).<sup>\*</sup> En effet, si le système de la télécopie est souvent utilisé au pénal, il n'est pas reconnu au civil, les originaux des pièces devant impérativement être transmis à la juridiction compétente pour classement dans le dossier de l'affaire.

Cet acheminement devra donc être effectué soit par voie postale - par lettre recommandée avec accusé de réception (s'agissant de pièces en original) -, soit par un système de navettes automobiles organisé quotidiennement entre les différentes juridictions du ressort.

Il convient donc de s'interroger sur la pertinence de la mise en oeuvre d'un tel dispositif qui n'apporterait aucun gain au justiciable et qui représenterait un surcoût important pour les juridictions tant en perte de temps - préparation des lettres recommandées avec accusé de réception qu'en frais postaux ou de mobilisation des véhicules et de frais d'essence, sans compter les risques d'une erreur d'acheminement et les responsabilités qui en découleraient pour le greffe de la juridiction qui aurait réceptionné la demande et l'aurait mal acheminée.

En outre et en l'absence de maillage informatique, le greffe de la juridiction ne disposera d'aucune des informations nécessaires lui permettant de renseigner utilement le justiciable - impossibilité d'accéder au répertoire général pour le numéro d'enregistrement, de connaître les dates d'audiences, de délibéré, etc... -.

*En conséquence, il apparaît qu'en l'état actuel du droit et en l'absence d'interconnexions informatiques entre les différentes juridictions d'un même ressort, il ne peut être envisagé à brève échéance de mise en place d'un guichet unique de greffe dans les sites éclatés autres que les structures dites monosites.*

<sup>\*</sup> Cass, 2e civ., 8 juin 1995 ; Assoc. pour la gestion des régimes de protection (AGRP) c/ Mme Groussard et a. (N° 990) ;

Cass. 2e civ., 8 juin 1995 ; Préfet du Tarn et Garonne c/Maurette et a. (N° 991) ;

Cass. 3e civ., 19 juin 1996 ; Etat français c/Epx Dehondt [arrêt n° 1165].

**Ce constat ne doit pas cependant conduire à n'envisager que l'installation d'un guichet unique dans les grosses structures dotées d'un TGI et d'un TI et à laisser le justiciable désemparé dès lors qu'il n'aurait pas la chance d'habiter ou de travailler dans une localité disposant de cette structure suffisamment importante pour être dotée d'un service de guichet unique de greffe associant des fonctionnaires de ces deux juridictions, ne serait-ce que pour éviter une rupture d'égalité entre les justiciables.**

Aussi dans un premier temps, il pourrait être envisagé de généraliser la création d'un *service d'accueil/orientation qui serait un Guichet de Greffe propre à la juridiction* et auquel seraient affectés *un ou plusieurs fonctionnaires spécialement formés* qui non seulement effectueraient la réception et l'enregistrement des demandes et requêtes ainsi que les différentes tâches précitées pour le compte de leur propre juridiction - dès lors qu'ils auraient accès aux informations indispensables -, mais *qui disposeraient également de l'ensemble des imprimés nécessaires (TI et TGI) pour leur permettre d'accueillir et de renseigner utilement tout justiciable* qui pourrait ainsi constituer son dossier, charge à lui de s'adresser à la bonne juridiction.

**La généralisation de ce guichet de greffe propre à chaque juridiction qui permettrait en outre d'offrir au justiciable toutes les informations et imprimés nécessaires à la constitution de leur dossier, même si celui-ci relève de la compétence d'une autre juridiction du ressort, constituera une étape essentielle dans l'amélioration de l'accès à la justice.**

En effet, s'il apparaîtrait que 90 structures ont été identifiées comme comportant sur un même site un TI et un TGI, il s'avère que 87 Tribunaux de grande instance n'ont pas de TI implantés sur le même site (2 TGI n'ayant pas de TI implantés dans leur ville Nanterre et Créteil).

## **B) - Les moyens**

Il est essentiel que ces structures disposent également de personnels et de moyens leur permettant d'installer *un Guichet de Greffe offrant au justiciable l'ensemble des prestations minimales telles que définies et lui permettant d'accomplir*, au sein de la juridiction, *les divers actes de procédures identifiés*.

Ainsi, si pour les tribunaux d'instance qui comporteraient moins de 10 agents *un greffier* pourrait être chargé d'assurer l'ensemble des fonctions précitées, il conviendrait de prévoir au moins *2 fonctionnaires (1 greffier et 1 agent de catégorie C)* pour les tribunaux d'instance de plus de 10 agents.

Il est évident que pour les juridictions ayant à recevoir un public plus important ainsi que pour les tribunaux de grande instance, le nombre de fonctionnaires affectés au service du Guichet de Greffe devra tenir compte de ce flux de justiciables ainsi que du volume des demandes de renseignements qu'ils auront à traiter pour le compte des autres juridictions.

Un service de Guichet de Greffe comportant de 2 à 4 agents paraîtrait devoir être retenu.

Dans tous les cas, ces services devront comporter *une permanence du conciliateur* et, chaque fois que possible, *des consultations d'avocats* et *d'associations d'aide aux victimes* et *la présence d'un bureau d'huissiers de justice*.

Par ailleurs, il conviendra de prévoir non seulement les *aménagements mobiliers* mais également les *liaisons informatiques internes* indispensables.

*Seule une enquête précise portant sur le contexte particulier de chaque juridiction et permettant d'appréhender la situation actuelle en matière d'accueil (aménagements de locaux, nombre de fonctionnaires affectés à l'accueil, existence de liaisons informatiques internes) ainsi que les flux des demandes émanant des justiciables, sera de nature à déterminer une programmation des moyens à mettre en oeuvre et à élaborer un calendrier des personnels, des moyens financiers et matériels susceptibles d'être dégagés en tenant compte des éventuels redéploiements qui pourraient s'avérer possibles ultérieurement à l'intérieur même de la juridiction, des créations de postes là encore nécessaires pour accompagner le projet.*

**Mais le principe même du Guichet unique de Greffe implique qu'il puisse devenir effectivement un point unifié d'entrée dans le système judiciaire pour l'accomplissement de certaines formalités administratives ou judiciaires même si le contentieux n'est pas jugé sur le lieu où est physiquement implanté ce guichet.**

**La réalisation de cet objectif suppose non seulement des moyens financiers importants, surtout à droit constant, mais également des modifications profondes qui touchent non seulement à l'organisation du travail, mais aussi à des dispositions législatives et réglementaires tant procédurales que d'organisation judiciaire.**

## **B ] - Le guichet unique de greffe - Point unifié d'entrée dans le système judiciaire -**

Cette réforme importante qui induit une véritable révolution culturelle au sein de l'institution judiciaire, implique non seulement de repenser l'organisation et les modes de travail pour assurer une communication optimale entre des services implantés sur des sites différents, mais aussi de disposer, à cet effet, de liaisons informatiques performantes pour pouvoir travailler en temps réel et d'être doté d'un appareil législatif et réglementaire modifié pour pouvoir accomplir tous les actes de procédure nécessaires au justiciable tant au civil qu'au pénal.

### ***1) - Repenser l'organisation et les modes de travail***

Les modes d'organisation interne du travail tels qu'ils sont actuellement définis dans les juridictions de première instance ressortissent d'une organisation judiciaire fondée sur l'autonomie et l'indépendance - compétences propres voire exclusives, ressort particulier, modes de saisine spécifiques, autonomie de gestion -.

Cette organisation a conduit à définir des modes d'organisation du travail centrés sur les spécificités propres à chacune de ces juridictions et répondant aux contentieux et types de procédures qu'elles ont spécifiquement à traiter et aux délais dans lesquels ils doivent l'être. Ceci a conduit bien souvent à un cloisonnement à l'intérieur même des juridictions, chaque service étant centré sur un type particulier de contentieux ou de procédures.

A cet égard, l'étude conduite en 1996 dans le ressort du tribunal de grande instance d'Aix en Provence sur la faisabilité d'un projet de télétravail pour les juridictions d'instance d'Aix en Provence, de Martigues et de Salon qui devait, par ailleurs, s'intégrer en tant que site pilote et expérimental dans la réflexion engagée sur le guichet unique de greffe, apparaît éclairante des difficultés rencontrées.

En effet, ce projet, qui se distingue fondamentalement de celui conduit au Havre en ce qu'il envisage une mise en réseau de juridictions autonomes, soulève une série de problèmes de fond liés en particulier :

- au principe de l'autonomie des juridictions (tribunaux d'instance) et qui renvoie donc à la question de l'instance décisionnelle et de régulation en matière de répartition de la charge de travail ;
- au code de l'organisation judiciaire, notamment en matière de responsabilité des greffes ;
- aux conséquences d'une redistribution de la charge de travail entre les greffes sur les personnels des juridictions concernées.

*Or, la mise en place du guichet unique de greffe impliquera de repenser les modes d'organisation et de fonctionnement en tant qu'il va créer de fait une interdépendance non seulement entre le service du GUG et les services internes mais aussi entre des services implantés dans des lieux différents qui, jusqu'alors, s'ignoraient et qui devront apprendre à travailler ensemble pour répondre aux demandes émanant des justiciables, effectuer dans les délais requis des actes de procédures et obtenir les informations indispensables sur le suivi de ces procédures même si celles-ci sont traitées en un autre lieu de l'arrondissement judiciaire.*

L'organisation actuelle devra donc être revue et repensée dans un cadre judiciaire plus grand qui ne sera plus limité au seul ressort actuel d'une juridiction mais qui devra s'étendre à celui de l'arrondissement tout entier.

Au cloisonnement et à l'autonomie devront donc succéder la cohérence organisationnelle et la communication optimale entre les services.

*Il convient donc de s'interroger sur la pertinence de notre organisation judiciaire au regard de la nécessaire cohésion dans les modes de fonctionnement qu'impose le guichet unique de greffe.*

A cet égard une simplification de l'organisation des juridictions de première instance qui au sein de l'arrondissement judiciaire favoriserait *une unification du fonctionnement* et permettrait une gestion plus globale et plus souple des moyens serait, sans nul doute, de nature à faciliter la mise en place de ce point unifié d'entrée dans le système judiciaire qui gagnerait ainsi en lisibilité et en simplicité.

Cette mutualisation des moyens dans le cadre *d'une unicité du greffe au sein de l'arrondissement judiciaire* permettrait, en outre, non seulement d'organiser de façon harmonisée le fonctionnement des services de guichets uniques de greffes (matériels et logiciels, horaires d'ouverture et de fermeture, permanences des auxiliaires de justice et des associations, informations, documentation et formation des agents, etc...) pour faire face au flux des demandes des justiciables mais aussi d'identifier et de mettre en oeuvre les mesures de réorganisation indispensables pour faire face à l'activité des différents services tout en maintenant la présence des fonctionnaires nécessaires à l'accueil des justiciables.

*Outre la mutualisation des moyens, une unicité du greffe au sein de l'arrondissement permettrait de résoudre les difficultés déjà évoquées de compétence et de responsabilité en matière de réception des demandes et des voies de recours et d'authentification des actes qui seront remis aux justiciables.*

*Or, cette mutualisation ne sera d'autant plus facilement envisageable que si elle s'inscrit dans le cadre d'une réflexion d'ensemble sur l'organisation des juridictions de première instance au sein de l'arrondissement judiciaire, sur les nouveaux modes de travail et l'évolution des métiers de greffe.*

## **II) - Assurer le maillage informatique**

Le principe d'un Guichet unique de Greffe - point unifié d'entrée dans le système judiciaire pour l'accomplissement de certaines formalités administratives ou judiciaires - suppose, nous l'avons vu, une compatibilité et une interconnexion des liaisons informatiques entre les différents sites d'un même ressort, puis de tous les ressorts.

Ceci imposera quatre changements radicaux :

- la création au sein des palais de justice d'un réseau physique unique assurant la communication potentielle entre les réseaux locaux des différents services ;
- l'harmonisation des logiciels réseaux utilisés par les juridictions, dans un souci de sécurité et de pérennité, mais aussi pour limiter le coût des déploiements, de maintenance et de formation ;

- l'élaboration d'un système d'information cohérent au niveau du ressort de l'arrondissement judiciaire permettant la mise en place d'outils statistiques et de tableaux de bord, ces données étant appelées, par la suite, à pouvoir être agrégées au niveau des cours d'appels et de la Chancellerie.
- l'édification d'un réseau de télécommunications Justice, pour les communications internes de l'institution (entre les juridictions de première instance et les cours d'appel, entre les cours d'appel et le ministère, entre les juridictions et le casier judiciaire national) mais aussi pour les communications externes avec les professions judiciaires (avocats, avoués, huissiers ...) et les autres administrations.

Une évaluation technique et financière (**Voir document ANNEXES p. 124 à 128**) a été réalisée à partir des cas concrets des TGI d'Annecy (2 chambres), de Nîmes (3 chambres) et de Strasbourg (7 chambres) en fonction des informations transmises par les CPR d'Avignon et de Lyon.

Ainsi et à titre d'exemple :

En ce qui concerne *l'harmonisation des câblages*, les tribunaux pourraient être dotés d'un réseau physique unique à la norme ETHERNET catégorie 5, permettant une supervision centralisée des différents réseaux locaux et la communication potentielle entre les différents serveurs (chaîne civile, BAJ, chaîne pénale ...).

Le coût financier de cette opération déterminé à partir du prix moyen d'une prise réseau, soit 5.000 F TTC, pourrait s'établir pour l'arrondissement de Nîmes à 250.000 F.

Pour la mise en place opérationnelle du guichet unique de greffe, hormis les coûts de câblage, il est impératif *d'harmoniser les logiciels réseaux* supportant les applications équipant les services judiciaires.

Le coût d'une telle opération pour le ressort de l'arrondissement de Nîmes a été estimé à 372.000 F.

Certes des *coûts annuels de fonctionnement* devront également être prévus tant en ce qui concerne l'harmonisation des câblages que celle des logiciels réseaux, mais il ressort des estimations effectuées que ceux-ci ne dépasseront guère 10% des coûts d'investissement.

Il ressort de l'étude très complète effectuée par les services informatiques de la direction de l'administration générale et de l'équipement que le coût global des investissements nécessaires à :

- l'harmonisation des câblages et des logiciels réseaux supportant les applications équipant les services judiciaires ;
- l'élaboration d'un système d'information du site (harmonisation des logiciels applicatifs utilisés par les juridictions et évaluation du coût de développement ou d'adaptation des logiciels exigés par le fonctionnement des services d'un tribunal de première instance si le principe de sa création par fusion du TGI et des TI de son ressort est retenu) ;
- la mise en place d'un maillage entre les différentes juridictions étendu aux cours d'appel, à la cour de cassation et au ministère dans la perspective de l'édification d'un réseau Justice.

représenterait *une dépense d'investissement de l'ordre de 0,6 % du budget* du ministère de la Justice.

Certes la mise en place d'un tel réseau, outre les coûts annuels de fonctionnement, impliquera également des créations d'emplois d'ingénieurs, de techniciens et d'agents administratifs indispensables à son édification et à sa maintenance.

Toutefois, l'institution judiciaire serait enfin dotée d'un maillage informatique qui lui permettrait non seulement de répondre aux besoins spécifiques du guichet unique de greffe, mais aussi à des besoins de :

- communications internes entre les juridictions et le casier judiciaire national pour la délivrance notamment des Bulletins N° 3 qui représentent plus de 800.000 demandes par an ;
- communications externes nationales avec les professions judiciaires, la police nationale, la gendarmerie, l'administration des finances, etc,...
- communications internationales dans le cadre de l'entraide judiciaire.

Ce maillage informatique qui aura des répercussions importantes sur le travail des agents et sur les modes de fonctionnement de l'institution judiciaire, ne pourra que faciliter l'administration de la Justice et permettre une optimisation de ses méthodes de travail en favorisant le développement d'une nouvelle organisation et de nouveaux modes de travail - tel le télétravail - .

### ***III) - Modifier l'appareil législatif tant au civil qu'au pénal***

Le constat, déjà souligné, que la mise en place d'un guichet unique de greffe - point unifié d'entrée dans le système judiciaire - ne peut être envisagée sans une modification de l'appareil législatif et réglementaire civil et pénal se traduit ainsi qu'il suit.

Actuellement, **en matière civile**, le justiciable qui envisage d'engager une instance, l'introduit devant la juridiction qu'il estime compétente par un acte de saisine propre à cette juridiction (déclaration au greffe pour le TI, requête pour le JAF, etc, ...)

L'acte de saisine se confond en quelque sorte avec la détermination de la compétence de la juridiction.

La réforme envisagée dans le cadre de la mise en place d'un guichet unique de greffe, dans *l'hypothèse du maintien des juridictions TI et TGI au sein de l'arrondissement*, devrait permettre à un justiciable de se présenter au guichet unique de n'importe quel greffe dans le ressort de l'arrondissement judiciaire dans lequel se trouve la juridiction ou le service qu'il envisage de saisir.

Le justiciable devra cependant connaître la juridiction auprès de laquelle il a l'intention de porter son litige tant territorialement que fonctionnellement et l'indiquer dans son acte de saisine.

***Il est donc essentiel de pouvoir permettre au justiciable de se rendre auprès de n'importe quelle antenne ou juridiction pour engager son instance.***

Or, actuellement, un greffier d'un tribunal d'instance ne peut recevoir une demande relevant d'une autre juridiction, fut-elle celle du tribunal d'instance limitrophe.

*Aussi est-il indispensable, même dans l'hypothèse du maintien de deux types de juridiction, d'introduire un nouvel article dans le nouveau code de procédure civile pour prévoir la compétence universelle du service du GUG pour recevoir et enregistrer toute demande en justice ainsi que définie plus haut, pour le compte de l'arrondissement judiciaire dont il dépend, puis dès que possible et, au plus tard, à l'issue d'un plan de cinq ans, pour toute juridiction compétente où qu'elle se trouve.*

S'agissant de l'aide juridictionnelle, si le GUG reçoit compétence particulière en la matière, le décret du 19 décembre 1991, pris pour l'application de la loi du 10 juillet 1991, devra être modifié en conséquence, même s'il est à noter qu'il permet déjà au justiciable de saisir, à son choix, le bureau d'aide juridictionnelle soit du tribunal qui connaîtra l'affaire, soit celui de son domicile, ce qui ne va pas, d'ailleurs, sans lenteurs et erreurs dans la transmission du dossier à la juridiction compétente.

S'agissant *des modes de saisine*, quelques textes du N.C.P.C. doivent également être modifiés.

Lorsqu'il s'agit d'une requête conjointe, celle-ci doit être signée par les parties et doit contenir l'indication de la juridiction devant laquelle est porté le litige ainsi qu'il résulte des *articles 54 et 846 du N.C.P.C.*

*S'agissant de la déclaration au greffe*, il ne semble pas y avoir de problème dès lors que le principe de la compétence "universelle" du guichet unique de greffe est introduite. Toutefois il conviendrait de *modifier l'article 847-2 du Nouveau Code de Procédure Civile pour résoudre la difficulté posée par l'émargement.*

En ce qui concerne *les voies de recours*, l'appel dans le cadre d'une procédure sans avocat obligatoire est actuellement matérialisé au greffe de la juridiction qui a rendu la décision attaquée (*article 932 et suivants du NCPC*).

Si le greffier du GUG reçoit une compétence universelle pour les voies de recours, il sera nécessaire de *modifier cet article* et prévoir que l'appel pourra être enregistré par tout service du guichet unique déjà dans le ressort de l'arrondissement où se trouve le siège de la juridiction qui a rendu la décision attaquée, à charge pour lui, par la suite et dans les plus brefs délais, de le transmettre à la juridiction compétente.

Par ailleurs et s'agissant de *l'appel sans représentation obligatoire*, il conviendra de s'assurer que *la télécopie puisse valoir copie*.

S'agissant des *règles relatives à l'administration de la preuve en matière civile*, les *dispositions de l'article 132 du N.C.P.C. devront être modifiées* et la notion de pièces précisées en lien avec les dispositions du code civil.

Les articles 138 et 139 du N.C.P.C. précisent que *la communication et la production des originaux peuvent être exigées*, il ne peut être envisagé de les modifier car le principe posé par ces dispositions est incontournable.

**En matière pénale**, la mise en place d'un guichet unique de greffe ne soulève pas de difficultés procédurales importantes et ce même dans l'hypothèse où la distinction entre le tribunal de police et le tribunal correctionnel serait maintenue.

S'agissant *des modes de saisine*, le *tribunal de police* est en effet saisi des infractions relevant de sa compétence *par le renvoi qui lui en est fait de la juridiction d'instruction, par la comparution volontaire des parties ou par la citation délivrée directement au prévenu et à la personne civilement responsable (article 531 du C.P.P.)*.

La mise en place d'un service du GUG n'aura pas non plus de conséquence sur les dispositions *de l'article 532 relatives à l'avertissement délivré par le ministère public dispensant de citation s'il est suivi de la comparution volontaire des parties*.

En ce qui concerne *le tribunal correctionnel*, dont les modes de saisine sont régis par l'article 388 et s. du C.P.P., le service d'audiencement est en relation avec les autorités compétentes (huissiers, OPJ, administration, ministère public) pour enregistrer la saisine du tribunal correctionnel.

S'agissant des *voies de recours* (appel, opposition), celles-ci sont réceptionnées actuellement au greffe de la juridiction qui a rendu le jugement quelque soit le lieu où se trouve la personne qui souhaite faire appel ou opposition.

Le service du GUG pourra recevoir cet appel ou cette opposition si une modification des textes est envisagée et s'il est prévu, comme en matière civile, une universalité du guichet unique de greffe pour la réception des recours.

Il conviendra de *modifier l'article 502 du C.P.P.* en ce qui concerne *l'appel* et les *articles 489 et suivants* en ce qui concerne *l'opposition*.

*Le service du guichet unique de greffe sera désormais en mesure d'être le seul interlocuteur du justiciable quelque soit le site de l'arrondissement judiciaire auquel celui-ci s'adressera.*

En effet, dès *réception de sa demande ou de sa plainte* et après vérification des pièces, celle-ci pourra être immédiatement *enregistrée par voie informatique*, les fonctionnaires disposant à cet effet d'un *accès au répertoire général civil révisé au niveau de l'arrondissement* après connexion des répertoires civils des juridictions d'instance et de grande instance et d'un *accès à l'enregistrement pénal* (indication du numéro d'ordre et de l'identité des parties).

L'ensemble des documents sera *transmis*, après *scannerisation*, au service de la juridiction compétente qui sera en mesure de poursuivre la procédure. En effet, les *documents originaux pourront être conservés au greffe récepteur de la demande* pour être consultés sur place, ceux-ci pouvant être communiqués, s'il le souhaite, au magistrat chargé de l'affaire.

Le service du GUG pourra avoir accès, *sur écran de consultation*, aux informations utiles concernant *l'état d'avancement de la procédure* - dates d'audience, mise en état, envoi des convocations - qui sera renseigné informatiquement par le service compétent (clés d'accès différenciées).

Le justiciable pourra obtenir *une copie de son jugement* dès lors que celui-ci sera daté et signé.

S'agissant *des voies de recours*, celles-ci pourront être prises en compte. Toutefois, il convient de souligner qu'il sera nécessaire de *donner des instructions très précises* en la matière tant aux services du GUG qu'à ceux chargés d'assurer le traitement de ces voies de recours et ce tant au civil qu'au pénal.

Les *délais* actuels sont en effet extrêmement brefs - *10 jours pour l'appel en matière pénale et 15 jours ou un mois en matière civile* selon les procédures -. Il reviendra donc au service du GUG d'informer dans les meilleurs délais (télécopie ou autre moyen), la juridiction qui aura rendu la décision attaquée pour que cette dernière effectue les tâches qui lui incombent (information du Ministère public au pénal, des autres parties, transmission du dossier, etc,...).

Un système de messagerie télématique spécialisée pourrait être mis en place à cet effet.

Par ailleurs et afin d'éviter au citoyen une attente de plusieurs semaines voire de plusieurs mois pour *la délivrance de son Bulletin N°3*, une liaison télématique entre les juridictions et le Casier judiciaire National permettrait un traitement des demandes quasiment en temps réel, ce qui représenterait un gain appréciable pour l'intéressé *qui doit actuellement se déplacer à Nantes pour obtenir immédiatement son extrait de casier judiciaire* (Voir document ANNEXES p. 129 et 130).

Il est intéressant, à cet égard, de rappeler que la liaison établie entre le tribunal de grande instance de Paris et le Casier Judiciaire National, lors des dernières Journées Justice, a permis aux visiteurs d'obtenir ce bulletin en quelques minutes seulement.

**Il convient donc de souligner que la mise en place d'un tribunal de première instance avec un greffe unique pour l'ensemble de l'arrondissement judiciaire faciliterait les règles procédurales et lèverait toutes les difficultés pour recevoir une demande ou une requête, l'enregistrer, la transmettre et donner toutes les informations nécessaires au justiciable.**

**Cette réforme d'importance est possible à moyen terme et permet seule au GUG de vraiment fonctionner hors des monosites, elle conditionne la réussite, dans le cadre d'un plan de cinq ans, de la généralisation des guichets uniques et de leur interactivité totale comme point d'entrée procédural, notamment par la mise en place progressive du réseau informatique Justice et par les assouplissements de procédure nécessaires.**

## TROISIEME PARTIE

### L'AMELIORATION DE L'ACCES A LA JUSTICE PAR LA SIMPLIFICATION DE L'ORGANISATION DES JURIDICTIONS DE PREMIERE INSTANCE

Depuis des décennies de nombreuses commissions, études et rapports se sont attachés à définir quels pourraient être les moyens à mettre en oeuvre pour assurer cette optimisation afin de faire face à l'évolution et à l'augmentation des contentieux et réduire les délais de jugement.

Outre les propositions relatives à un allègement de la charge des juridictions (accroissement des effectifs, recrutements temporaires, déjudiciarisation, extension de la compétence à juge unique, spécialisation, recours à la conciliation et à la médiation, redéfinition des missions du juge, redéfinition des missions des greffiers et délégation à ces derniers des tâches non juridictionnelles, formation des magistrats et des fonctionnaires), de nombreuses propositions ont plus particulièrement concerné l'organisation judiciaire et les relations entre le TGI et les TI.

En 1967, le Comité central d'enquête sur le coût et le rendement des services publics estimait dans son rapport présenté par Monsieur Bardon, Conseiller Maître à la Cour des Comptes, *"que la concentration des juridictions était une condition essentielle de leur bon fonctionnement"* et recommandait des mesures de suppression de juridictions insuffisamment occupées.

A cette même époque, Monsieur MAYRAS, Directeur des Services Judiciaires, dans sa "Communication sur la Justice civile en France" suggérait pour sa part une fusion des magistrats d'instance et de grande instance, jugeant *qu' "il n'est plus admissible que ceux des magistrats d'instance qui sont affectés à des tribunaux peu occupés, ne soient utilisés à plein temps"*.

Le décret N° 71-528 du 2 juillet 1971 pris en application de la loi n° 70-613 du 10 juillet 1970, réalisa la fusion entre les juges du tribunal d'instance et ceux du tribunal de grande instance (Voir document ANNEXES p. 131 et 132). Ces dispositions furent étendues dans les années 1980 pour les juridictions parisiennes.

*Cette réorganisation des services des tribunaux de grande instance et d'instance qui s'est traduite par la fusion des magistrats d'instance et de grande instance a consacré le principe selon lequel les tribunaux d'instance, dont le service est désormais assuré par des magistrats du tribunal de grande instance et non plus par des juges d'instance comme auparavant, ne disposent plus d'un effectif budgétaire propre (article 1) tout au moins pour les magistrats. Au surplus et afin de pallier certaines difficultés rencontrées dans le fonctionnement des tribunaux d'instance qui n'avaient à connaître que d'un volume d'affaires très réduit mais dont le maintien s'avérait cependant nécessaire, il est également prévu (article 2) que dans une même circonscription de grande instance, un magistrat pourra assurer le service de plusieurs juridictions d'instance limitrophes lorsque l'activité de chacune d'elles sera de faible importance.*

Dans les années 1980/90, les principales propositions ont porté essentiellement sur des mesures d'optimisation des moyens de gestion et la modernisation des méthodes de travail avec la mise en place de tableaux de bord, l'exploitation des potentialités du recours à l'informatique, le traitement des contentieux de masse, la rationalisation de la gestion financière, ainsi que sur la révision de la carte judiciaire, etc, ...

En 1979, alors que le contentieux civil ne connaissait pas l'explosion actuelle (plus de 6% par an), face à la montée, encore relative, de la demande de justice et aux difficultés que rencontrait déjà l'institution judiciaire pour la traiter, le Garde des Sceaux, Monsieur Alain PEYREFITTE, avait chargé l'Inspecteur Général des Services Judiciaires, Monsieur Yves ROCCA d'une étude *sur la structure des juridictions de première instance portant, dans un premier temps, sur les modifications qui pourraient être envisagées dans l'articulation des tribunaux de grande instance et d'instance et de rechercher, en particulier, dans quelle mesure pourrait être développée la fusion des deux catégories de juridictions.*

Partant du constat qu'il était essentiel de rechercher des solutions permettant de concilier une optimisation des moyens à un rapprochement de la Justice du justiciable, l'Inspecteur Général émettait, en 1980, un certain nombre de propositions visant à atteindre cet objectif auquel, depuis lors, se sont également attachés de nombreux travaux et réflexions.

D'une simple application renforcée du système actuel, issu du décret de 1971 sur la fusion des magistrats de l'instance et de la grande instance, jusqu'à la suppression de l'affectation à l'instance par le décret de nomination conférant ainsi au Président du TGI ou au Premier Président de la cour d'appel le soin d'affecter, pour une durée à déterminer, les magistrats à tel ou tribunal d'instance, l'Inspecteur général envisageait un large éventail de propositions dont il soulignait les avantages et les inconvénients avant de conclure :

*"Aussi ne faut-il pas exclure l'étude d'une mesure beaucoup plus radicale, d'ailleurs évoquée dans la mission qui nous était confiée, à savoir l'extension de la fusion aux juridictions elles-mêmes. La fusion est actuellement limitée aux magistrats et aux magistrats du siège seulement.*

*Devant l'ampleur des objections soulevées par un simple développement de la fusion des juges, on est conduit à se demander s'il ne conviendrait pas d'envisager une réforme d'ensemble qui consisterait dans une fusion des tribunaux d'instance et des tribunaux de grande instance.*

*Le tribunal de grande instance et les tribunaux d'instance de son ressort seraient fusionnés en un seul tribunal de première instance. Pour ne pas supprimer véritablement de juridictions, il serait concevable de conserver, en dehors du "siège central" autant de "sièges périphériques" ou "d'annexes" que d'anciens tribunaux d'instance.*

*Certains inconvénients majeurs disparaîtraient dans la mesure où le Parlement adopterait les nouveaux principes par une loi organique :*

- l'immovibilité des juges du siège s'apprécierait dans le nouveau cadre du tribunal de première instance et de ses annexes ;*
- l'éventail des postes offerts aux magistrats ne comprendrait plus, par la force des choses, que les 175 tribunaux de première instance [177 envisageables actuellement, compte tenu des TPI déjà existants];*
- les anciens tribunaux d'instance, devenus annexes, connaîtraient en fait une activité judiciaire accrue ;*
- s'agissant d'un même ordre de juridiction, le transfert des compétences du siège central aux annexes ne serait plus qu'une mesure d'organisation interne au tribunal ;*
- l'augmentation du taux de compétence ne déterminerait plus qu'un clivage juge unique/collégialité et non plus tribunal d'instance/tribunal de grande instance;*
- la mobilité des personnels [magistrats] entre le siège central et les annexes se trouverait imposée, sans préjudice toutefois de mesures transitoires pour garantir les situations préexistantes.*

*En 1994, le rapport de Monsieur CARREZ, Président du Comité de réorganisation et de déconcentration du Ministère de la Justice, soulignait que " le bon exercice de la Justice dépend dans une large mesure de la qualité et de l'adaptation de l'organisation judiciaire" qui doit rechercher la qualité du service rendu dans "un équilibre délicat entre la proximité attendue des justiciables pour les contentieux généralistes et la spécialisation que rend nécessaire la complexité croissante et la rapide évolution des législations".*

Il préconisait à cet effet " *une unification, dans chaque ressort du TGI, du fonctionnement du TGI et des TI, afin de gérer de manière, plus globale et plus souple l'organisation, l'activité et les moyens de ces juridictions* " afin de concilier la nécessaire recherche de l'efficacité et le maintien d'un réseau fin et adaptable de présence judiciaire sur le territoire.

La loi programme du 6 Janvier 1995 relative à la Justice, en approuvant le rapport qui y est annexé, prévoit que l'évolution souhaitable de l'organisation judiciaire doit concilier trois exigences : le maintien d'une justice de proximité, un meilleur emploi des magistrats et fonctionnaires de justice, ainsi qu'une certaine spécialisation des juridictions pour les contentieux les plus complexes. L'adaptation de la carte judiciaire doit s'insérer dans le dispositif d'aménagement du territoire afin que les équilibres locaux soient sauvegardés. Le recours au télétravail pourrait permettre aux greffes des tribunaux d'instance ou de grande instance de se répartir équitablement la charge de travail, par exemple en se spécialisant par type de contentieux. Il y est également précisé que, sans mettre en cause le principe de l'immovibilité, il convient d'assouplir les règles de fonctionnement des juridictions pour éliminer les points de blocage temporaires.

Plusieurs pistes de réflexions s'offrent dès l'abord. Il est clair qu'à organisation constante, il n'y a guère d'autre solution que de recourir à un accroissement permanent des effectifs de magistrats et de fonctionnaires parallèlement au nombre croissant des affaires. Certes des redéploiements sont toujours possibles et chaque année un décret fixe la composition des juridictions, permettant en principe d'ajuster régulièrement la localisation des emplois de magistrats, mais l'efficacité du système est marginale : de 1987 à 1992, les redéploiements ont porté sur 55 emplois, soit en 5 ans, moins de 1 % du corps judiciaire. Le même système existe pour les fonctionnaires, à tout moment, avec publicité préalable avant les réunions des commissions paritaires ; plusieurs redéploiements sont intervenus, notamment lors de l'unification des bureaux d'Aide Juridictionnelle en 1991. Plusieurs expériences de télétravail, on l'a vu, ont été menées notamment à Evreux, au Havre, une étude de faisabilité est conduite à Aix en Provence, mais toutes se heurtent à d'importantes difficultés notamment procédurales et organisationnelles tenant essentiellement à l'autonomie des juridictions. Cependant, à organisation constante, ne convient-il pas de s'interroger sur une nouvelle définition des contentieux en s'attachant à déterminer ceux qui relèvent réellement d'une justice de proximité ? **(paragraphe A)**

La deuxième voie est celle employée par le rapport CARREZ, identifiant les juridictions insuffisamment occupées, de taille beaucoup trop réduite, et proposant leur suppression. Une centaine d'entre elles ne correspondent plus à aucune réalité démographique ou économique, et leur suppression s'impose en effet. Deux cents autres posent également problème, leur maintien contribue à la réelle impression d'éparpillement et d'hétérogénéité de la justice de première instance, au prix en outre d'une consommation élevée de moyens, et la question de leur suppression est posée avec vigueur et non sans de solides arguments. Là encore, la voie est difficile en raison de multiples résistances. Ainsi en ce qui concerne les juridictions spécialisées, sur les 271 Conseils de Prud'hommes, l'année 1992 a vu la suppression de 11 de ces juridictions sur les 38 identifiées comme rendant moins de 120 décisions par an, après des négociations difficiles débouchant sur ce semi échec. La situation n'a guère avancé en ce qui concerne les tribunaux de commerce.

Pour ce qui concerne les juridictions de droit commun, un décret de 15 Mars 1991 a supprimé 142 greffes détachés et en a laissé subsister 83, dont 60 traitant moins de 300 affaires par an. Il est possible de réfléchir ici à un regroupement de tribunaux d'instance au niveau de l'arrondissement, ou même du département. **(Paragraphe B)**

Une troisième voie s'inscrivant aussi bien dans un contexte de stabilité de la carte judiciaire, ou de modification, concernant plus particulièrement les deux juridictions de droit commun que sont le tribunal de grande instance et le tribunal d'instance approfondit l'idée d'une mutualisation de leurs moyens, d'une suppression des rigidités procédurales, d'une plus grande lisibilité, d'une amélioration de l'accès par les justiciables et conduit à la définition d'un tribunal unique de première instance de droit commun. **(Paragraphe C)**

## **A ] - Une nouvelle répartition des contentieux**

Ainsi que le soulignaient Messieurs HAENEL et ARTHUIS :

*"Ce ne sont plus les bornages ou les problèmes de la France rurale et traditionnelle qui alimentent les prétoires. Une part très importante des litiges soumis aujourd'hui à la justice sont désormais des problèmes familiaux, tous profondément marqués, quand ils ne sont pas provoqués, par un mode de vie radicalement nouveau, où la concentration de l'habitat, le déracinement, la diversité culturelle s'accompagnent d'une uniformisation des standards de vie, suscitant une égale attente pour des résultats très différents suivant les lieux, les emplois, les revenus... "*

La répartition des contentieux entre les juridictions du premier degré ressort des dispositions législatives et réglementaires civiles et pénales ainsi que des textes régissant le code de l'organisation judiciaire. La compétence du TI est déterminée par rapport au TGI, juridiction généraliste, à la fois par l'attribution de blocs de compétences (Art. R 321-2 et R 321-5 et s. du Code de l'Organisation Judiciaire), par des modes de saisine spécifiques (Art. R 321-3 COJ) et par un taux maximal de compétence de 30.000 francs (Art R 321-1 COJ).

Ce constat doit-il conduire à adopter une attitude statique et à maintenir une répartition jugée peu lisible voire incompréhensible pour le justiciable qui se trouve confronté à devoir se munir d'une règle à calcul pour déterminer de quelle juridiction relève son affaire et disposer d'un code de l'organisation judiciaire pour savoir si celle-ci sera jugée en dernier ressort ou à charge d'appel (cf. articles R\* 321-1 et R\*321-2).

Le coût d'une procédure ordinaire dépend de l'enjeu du litige. S'il porte sur une somme inférieure ou égale à 13.000 F, la procédure de simple déclaration au greffe est gratuite si l'on remet ou adresse au greffe du TI une demande écrite conforme aux dispositions de l'article 847-1 du N.C.P.C. Si l'enjeu du litige est supérieur à 13.000 F mais inférieur à 30.000 F, le justiciable doit avoir recours à un huissier de justice qui rédigera l'assignation et saisira le tribunal d'instance compétent. Au dessus de 30.000 F, c'est le tribunal de grande instance qui est compétent et si l'affaire suppose la représentation obligatoire il faudra s'adresser à un avocat qui procèdera par assignation, sinon il sera possible de procéder par simple requête. Si l'on choisit la voie de l'injonction de payer, le tribunal d'instance est compétent quel que soit le montant mais l'opposition sera traitée par le tribunal de grande instance si le tribunal d'instance avait arbitré une somme supérieure à 30.000 F ; si la voie choisie est celle de l'injonction de faire, le tribunal d'instance n'est compétent que jusqu'à 30.000 F !

Or, toute modification apportée à la répartition des contentieux a des effets immédiats sur l'activité de la juridiction vers laquelle le transfert s'est opéré. Tel est le choix du législateur qui s'est déjà manifesté à plusieurs reprises, ne serait-ce que par le blocage du taux de compétence depuis 1985 à 30.000 francs, réduisant d'autant au fil des années la compétence générale de " la petite instance ". Mais le mouvement a pris de l'ampleur ces dernières années, soit qu'il se traduise par une déjudiciarisation vers l'administration, ainsi qu'en a décidé la loi du 8 février 1995 pour le surendettement, soit qu'il procède par retraits massifs de contentieux au profit du TGI, ainsi des procédures d'exécution par la loi du 9 juillet 1991 ou des procédures familiales par la loi du 8 janvier 1993. *Le regroupement des affaires familiales au TGI avec la création du JAF a induit le transfert au 1er janvier 1994 de l'activité du juge aux affaires matrimoniales (JAM) relevant précédemment du tribunal d'instance (autorité parentale, contentieux financier, nom et prénom). Le transfert s'est traduit par un accroissement de 61,2% des affaires familiales (hors divorce) traitées au TGI \**

**\* Extrait du rapport de la Commission Sénatoriale "Quels Moyens pour quelle Justice" de Messieurs JOLIBOIS et FAUCHON - page 23.**

La loi du 22 Juillet 1993 et deux décrets du 30 décembre 1993 réformant le droit de la nationalité ont prévu la spécialisation de certains TI pour ce qui concerne la réception et l'enregistrement des déclarations ainsi que la délivrance des certificats de nationalité.

Par ailleurs est-il encore *pertinent de maintenir un taux de compétence* compte tenu du prochain passage à la monnaie unique \* et du fait que d'ores et déjà des contentieux délicats sont actuellement traités par des tribunaux d'instance et que des contentieux de masse qui ne posent pas de difficultés particulières le sont par les TGI ?

La question est déjà posée avec réalisme dans le Rapport COULON qui s'est attaché à rechercher une meilleure répartition des attributions entre les tribunaux de grande instance et les tribunaux d'instance, en faisant évoluer les taux de compétence de 30.000 à 50.000 francs et de ressort de 13.000 à 30.000 francs, tout en précisant que *"la complexité du contentieux civil général n'est nullement fonction du montant des intérêts en jeu "* et que *" la répartition des contentieux entre les deux tribunaux correspond à des choix procéduraux plus qu'organisationnels "* (page 32).

N'y a-t-il pas lieu dès lors de rechercher quels sont **les contentieux qui seraient spécifiquement liés à la proximité** et de **proposer des regroupements** qui clarifient et qui simplifient. Là encore, le rapport COULON, après avoir posé le problème de la cohérence dans la répartition des compétences, explore la procédure des baux commerciaux qui voit l'intervention de cinq juridictions différentes et concurrentes pour, suivant en cela le mouvement législatif constant déjà évoqué, en attribuer compétence au seul tribunal de grande instance, juge de droit commun (sauf à réserver la compétence commerciale), en considération d'une bonne connaissance par le juge des *"facteurs locaux de commercialité"* (page 34).

C'est déjà constater que la réflexion sur la répartition des contentieux trouve rapidement ses limites, à organisation judiciaire constante, sauf à continuer à vider de sa substance le tribunal d'instance au profit du tribunal de grande instance, et de fait à le condamner à une mort lente dont les statistiques commencent à se faire l'écho (**Voir document ANNEXES p. 12**). Il apparaît nécessaire d'esquisser avant toute chose une réflexion sur le contentieux d'instance, à tenter de le cerner sur des critères objectifs, éventuellement procéduraux, voire de poser la question de l'existence réelle de ce contentieux autrement que par l'énumération fastidieuse de la compétence d'attribution des articles R 321-3 et suivants du Code d'organisation judiciaire (**Voir document ANNEXES p. 2 à 6**).

\* Si l'on se contente d'appliquer les règles d'arrondi prévues dans le règlement communautaire, il est à craindre que devienne illisible le seuil de 30 000 francs auquel devra être automatiquement substitué, par application des règles de conversion, le taux de 4570, 87136 euro, arrondi à 4570, 87 à une valeur de l'écu en 1996 de 6,5633 francs. S'agissant d'une éventuelle réévaluation, il faudrait pratiquement évaluer dès maintenant le nouveau taux en euro afin d'éviter par exemple, qu'une évaluation à la hausse soit suivie, quelques années après, du fait de passage à l'euro, d'une adaptation à la baisse selon le groupe de travail "Effets de seuil" piloté par la Direction des Affaires civiles et du Sceau.

Ce toilettage permettrait, non seulement, de créer des pôles de compétence par matière permettant aux juges de s'y spécialiser mais aussi en supprimant les risques de conflit de compétence, il éviterait de générer des délais supplémentaires dans le traitement des affaires dont - tant l'institution judiciaire que le justiciable - n'ont nul besoin.

*A cet égard une approche prenant en compte l'institution du Guichet Unique de Greffe - point unifié d'entrée dans le système judiciaire de l'arrondissement - ainsi que les critères de transparence, de lisibilité, de spécialisation et de formation des juges et de souplesse dans la répartition des moyens permettrait de réfléchir à une nouvelle répartition des contentieux en identifiant ceux qui pourraient relever d'une justice de proximité statuant à juge unique et ceux qui, requérant une plus grande spécialisation, pourraient être traités à un niveau central. C'est dire qu'une justice de proximité, plus compréhensible et plus accessible au citoyen implique de rechercher toutes les mesures organisationnelles permettant d'optimiser la gestion des moyens du TGI et des TI de son ressort afin d'unifier le fonctionnement du réseau des juridictions au sein de l'arrondissement judiciaire.*

## **B ] - Un regroupement des juridictions d'instance**

### ***I ) - La création d'un tribunal d'instance d'arrondissement***

Le bon fonctionnement des tribunaux d'instance dans lesquels les jugements sont rendus dans des délais raisonnables est reconnu (cf. **Données locales 1995**) et une étude portant sur la cour d'appel de Versailles met particulièrement en relief le constat d'une productivité remarquable - taux moyen des affaires rendues par rapport au nombre de fonctionnaires - (Voir document ANNEXES p. 133 )

Si donc pour certains, ce bon fonctionnement ne serait que la conséquence d'une charge de travail globalement réduite, il convient de souligner qu'un taux de productivité élevé peut également s'expliquer par une plus grande responsabilisation des fonctionnaires dont la polyvalence permet non seulement de gérer les affaires dans leur globalité mais aussi de pallier des insuffisances ponctuelles de personnel par des redéploiements au sein de la juridiction dès que celle ci atteint une taille suffisante. Une unité de dimension raisonnable permet ainsi d'assurer une saine gestion administrative et financière alors que des sites très importants seraient générateurs de dysfonctionnement dûs à une trop grande spécialisation dans l'exécution d'un processus morcelé de traitement des tâches, à un cloisonnement des services ne favorisant pas une mobilité interne des personnels et à une disparité dans les objectifs fixés à chacun des chefs de services.

*A cet égard, l'Association des Juges d'Instance revendique une spécificité des tribunaux d'instance qui ne doit plus s'analyser en termes de proximité géographique, les modes de vie et transports ayant considérablement changé depuis 1958, ni même de procédures, la conciliation ne permettant de régler qu'un nombre assez limité de litiges et les procédures simplifiées avec ou sans représentation obligatoire étant traitées par le TGI (JAF et JEX).*

Pour cette association, la seule spécificité qui demeure et à laquelle ses représentants sont particulièrement attachés, est que le TI est une véritable juridiction de première instance administrativement autonome et qu'aucune autre juridiction spécialisée ne peut prétendre avoir des compétences aussi diverses que celles du tribunal d'instance ce qui justifie, pour elle, le maintien de cette autonomie notamment en ce qui concerne le greffe.

Cette autonomie étant, à ses yeux, l'explication et la condition nécessaire de l'efficacité et du dynamisme des tribunaux d'instance, l'Association Nationale des Juges d'Instance rejointe à cet égard par l'Association des Greffiers en chef des Tribunaux d'instance et de Police, a été conduite à formuler une proposition qui vise à restaurer les juges d'instance dans l'exclusivité de leurs attributions, à revenir sur les dispositions prévues par le décret du 2 juillet 1971 précité ainsi qu'à maintenir les greffes d'instance dans leur autonomie.

Juridiction à part entière, dirigée et administrée par un juge d'instance et dont l'autonomie administrative s'entendrait par rapport aux chefs des tribunaux de grande instance, ce tribunal d'instance serait en lien direct, au plan administratif, avec les chefs de la cour d'appel et disposerait d'un secrétariat greffe propre et indépendant, d'un budget de fonctionnement propre et d'assemblées générales distinctes de celles du TGI.

Afin d'éviter de rendre autonomes des tribunaux d'instance de petite dimension qui ne nécessitent pas l'intervention d'un juge à temps complet, cette proposition est assortie d'un projet de réforme parallèle qui consisterait à *"affecter les juges d'instance à un tribunal d'instance suffisamment important en termes de bonne gestion administrative (un à plusieurs par département, selon les données locales), à charge pour ces juges d'assurer le fonctionnement de ce tribunal d'instance et des petits tribunaux d'instance périphériques qui demeurent nécessaires pour assurer une justice de proximité, mais qui ne justifient pas d'une structure administrativement autonome"*.

Cette proposition serait de nature à favoriser une optimisation des moyens dans le cadre d'un nouveau tribunal d'instance au ressort plus étendu, qui pourrait être celui de l'arrondissement judiciaire, et à permettre ainsi des économies d'échelle tout en facilitant un rééquilibrage et une régularisation de la charge du travail au sein de l'instance et en instaurant une certaine souplesse dans la gestion des effectifs.

Il convient, à cet égard, de souligner qu'au regard des contributions reçues, plusieurs des organisations syndicales et professionnelles s'accordent à reconnaître que certaines petites juridictions à l'activité peu importante pourraient d'ores et déjà être supprimées sans que le justiciable en pâtisse.

*Toutefois, après expertise, la mission considère qu'en renforçant la dualité de juridictions au sein de l'arrondissement judiciaire, cette proposition aggraverait les rigidités constatées et aboutirait à un blocage entre les deux juridictions du premier degré, toujours dotées de compétences concurrentes.*

En effet, en revenant sur les dispositions prévues par le décret du 2 juillet 1971 et en dotant le tribunal d'instance d'un effectif propre, en interdisant toute souplesse dans la gestion tant des contentieux que des moyens humains et matériels, cette proposition irait à l'encontre d'une nécessaire recherche de l'efficacité optimale pour faire face à l'augmentation de la demande de justice.

*Par ailleurs et dans la perspective de la création du GUG, cette proposition bien qu'elle envisage un regroupement de TI ne permettrait pas une mise en place généralisée du dispositif qui devrait, du fait du maintien d'une dualité de juridictions autonomes, rester limitée à l'architecture étudiée à droit et à organisation constants dont il a été constaté qu'elle impliquerait des moyens importants tant en personnels qu'en fonctionnement.*

*Il est, à cet égard, essentiel de rappeler que l'attente d'une Justice plus proche ne porte pas pour l'essentiel sur la proximité "kilométrique", mais sur l'accessibilité au sens plus large d'une Justice compréhensible, ayant non seulement une qualité d'accueil et d'écoute mais aussi une capacité à rendre des décisions dans un délai rapproché.*

Or pour le justiciable, la Justice est une et les délais de traitement qui lui sont imposés du fait d'un cloisonnement excessif et des écarts dans les charges de travail conduisent à provoquer une rupture d'égalité difficilement acceptable, la Justice n'étant plus rendue uniformément sur le territoire français. Il est donc essentiel que l'activité judiciaire soit organisée et animée à son échelon pertinent qui est celui du TGI même si les tribunaux d'instance constituent un niveau pour lequel le souci d'accessibilité doit rester sensible.

## **II ) - Le tribunal d'instance -juridiction spécialisée au sein du TGI -**

La nécessité de préserver une proximité géographique compatible avec une optimisation des moyens indispensables pour faire face à l'évolution des contentieux et à la demande de Justice conduit à rappeler les principales causes du blocage actuel : la dispersion extrême de juridictions autonomes, le chevauchement des compétences, l'inégalité dans la répartition des charges de travail et l'inégalité dans la répartition des moyens.

*Or, l'institution d'un greffe unique entre le TGI et les TI serait de nature à atténuer de façon sensible ces difficultés. Outre qu'elle permettrait une mutualisation des moyens, le développement de nouveaux modes de travail (télétravail), cette unicité du greffe serait de nature à faciliter la mise en place du Guichet Unique de Greffe.*

Cette hypothèse, qui permettrait de réaliser l'unité de direction et de gestion des juridictions de première instance avec comme principale conséquence une mutualisation des moyens, permettrait également au GUG de jouer son rôle notamment en ce qui concerne la transmission des actes de saisine dans les différents contentieux généraux et de proximité.

Elle maintiendrait la règle de nomination des juges, qui seraient nommés au siège du TGI en qualité de juge d'instance dans la forme prévue pour les magistrats du siège, ainsi qu'un traitement de proximité offrant tant aux justiciables qu'aux personnels et aux auxiliaires de justice des garanties de stabilité, condition de la lisibilité de l'institution. Les fonctionnaires seraient nommés au siège du TGI et affectés soit à ce siège soit dans un greffe détaché.

*La suppression du tribunal d'instance en tant que juridiction autonome mais son maintien en tant que juridiction spécialisée à l'instar du Tribunal pour Enfants et dont les tâches juridictionnelles pourraient demeurer, en principe, exécutées dans les sites des actuels TI, pourrait donc s'envisager comme une étape dans la simplification de l'organisation des juridictions de première instance.*

***Cette hypothèse présenterait toutefois de nombreux inconvénients.***

En effet ne seraient pas résolus les problèmes de compétence existant entre les actuels TI et TGI puisque subsisteraient un ressort géographique et une répartition des matières qui ne permettraient pas d'équilibrer la charge de travail par un déplacement des contentieux entre le TGI et le TI, cependant cette dernière difficulté serait largement réduite par une nouvelle répartition des contentieux.

Elle pourrait paraître discutable au regard des objectifs de simplification de l'organisation des juridictions et d'un meilleur accès à la Justice, les justiciables pouvant avoir quelques difficultés à comprendre que le tribunal d'instance serait supprimé en tant que juridiction autonome mais subsisterait en tant que tribunal.

Elle ne conférerait pas autant de souplesse de gestion qu'une juridiction unique dans la mesure où elle pourrait laisser quelque autonomie à un tribunal spécialisé au sein du TGI et pourrait en outre conduire à la situation paradoxale d'un tribunal spécialisé dont les effectifs pourraient être plus importants que ceux du TGI proprement dit.

Par ailleurs, devraient être réglés les problèmes posés par le déplacement des magistrats de l'instance dès lors que la juridiction serait étendue. Il est nécessaire, à cet égard, de rappeler que les juges du Tribunal pour Enfants dont le ressort de compétence est plus étendu, puisqu'en principe départemental, et dont le siège de la juridiction est situé, en principe, au chef-lieu dudit département, bénéficient de frais de déplacement lorsqu'ils se déplacent dans les différents points du ressort de leur juridiction pour tenir des audiences foraines.

Si les dispositions de la circulaire n° 112/71 du 29 novembre 1971 de la direction des services judiciaires rappellent le "caractère impérieux" de l'obligation de résidence à laquelle sont astreints les magistrats par l'article 13 de l'ordonnance du 22 décembre 1958, qui précise que *"les magistrats sont astreints à résider au siège de la juridiction à laquelle ils appartiennent"* ; cette résidence devant s'entendre comme une installation principale, effective et permanente, dans la ville où la juridiction se trouve établie ou dans une commune comprise dans la même agglomération que la ville du siège de cette juridiction, *il est néanmoins nécessaire de souligner qu'elles ne sont pas, dans les faits, souvent appliquées, les juges d'instance résidant souvent ... au siège du tribunal de grande instance, dans la ville voisine.*

Déjà en 1980, Monsieur Yves ROCCA observait dans son rapport sur "La structure des juridictions de première instance et les développements possibles de la fusion entre les tribunaux d'instance et de grande instance", observait : *"Dans la situation actuelle, bien des juges d'instance ne résident pas au siège de leur juridiction. En effet, le faible niveau d'activité incite les juges d'instance à ne pas résider au lieu de leur juridiction et à ne s'y rendre que les jours d'audience"* alors que cette même circulaire précisait s'agissant des conséquences de la fusion induite par le décret de 1971, *"que les magistrats qui seront affectés par décret au tribunal d'instance devront donc établir leur résidence au siège de cette juridiction qui constitue le lieu de leur principale activité"*.

**Il convient, en outre, de souligner que cette proposition de création d'un tribunal d'instance - juridiction spécialisée - au sein du TGI, ne pourrait qu'être négativement ressentie tant par les magistrats de l'instance que par les greffiers en chefs, chefs de greffe des tribunaux d'instance, si elle n'était pas fortement inscrite dans le cadre d'une réforme d'ensemble de plus grande ampleur.**

## C ] - Le Tribunal de Première Instance

Eu égard aux dysfonctionnements récurrents, force est de reconnaître que le constat qui avait été fait, il y a près de vingt ans, sur la nécessité d'une réflexion sur la simplification de l'organisation des juridictions de première instance, voire même de leur fusion, reste toujours d'actualité.

L'évolution des besoins et des méthodes, l'apparition de contentieux de plus en plus spécialisés et compliqués, l'accroissement du rôle du juge commandent la constitution de juridictions disposant de personnels et de moyens techniques étoffés et coûteux. Par ailleurs, la présence judiciaire doit pouvoir prendre plusieurs formes, générale et permanente devant un minimum de juridictions réunies sur un site important, intermittente et partielle en fonction de l'activité induite par un site plus petit, et le juge doit être mis en mesure de se déplacer dans les antennes instituées pour répondre précisément aux attentes des justiciables.

Mais les réflexions sur l'organisation ne manquant pas de soulever des résistances au changement, il est indispensable de s'interroger sur la pertinence des modifications qui pourraient être apportées à une organisation judiciaire fondée sur une dualité de juridictions de première instance.

### *I) - Les contentieux et les modes de saisine*

Dans le cadre de la fusion envisagée, la mission s'est d'abord interrogée sur la pertinence même de la **notion de contentieux de proximité**. La distinction entre le contentieux de l'instance et de la grande instance a-t-elle un sens, doit-elle être maintenue? Il lui est apparu que la fusion du tout entraînerait plus de complications que de simplification, tant sur le plan procédural que sur le plan organisationnel car de fait, cela impliquerait un traitement centralisé au TPI. Là encore, il y aurait, si cette option était retenue, une contradiction de fond avec l'objectif de proximité affiché.

Est-ce seulement une proximité géographique ? A l'encontre des suppressions des petites juridictions ont été invoqués durant des décennies la nécessité de ne pas éloigner le juge du justiciable et le désir des petites villes de conserver leur tribunal. Or, non seulement la concentration opérée en 1958 (contre laquelle, soit dit en passant, aucune opposition sérieuse ne s'est manifestée) est loin d'avoir provoqué une fuite des affaires et une désaffection des justiciables, mais il est clair que ce qui importe à ces derniers, c'est moins la proximité du tribunal que celle d'un accueil, d'un "guichet" où ils pourront accomplir leurs démarches et recevoir une information. En effet, la majorité des habitants d'une ville se désintéresse du destin du tribunal - on ne passe pas sa vie à divorcer ou à se faire condamner par le juge pénal - et il est étonnant de traiter des implantations judiciaires comme de celles de pharmacies ou de supermarchés, alors que le recours à la Justice doit rester un événement exceptionnel.

N'est ce pas aussi ainsi que l'ont souligné Messieurs HAENEL et ARTHUIS dans leur rapport sur "Une Justice de proximité" :

*"Une justice qui soit plus familière, c'est à dire plus accessible, plus lisible, peut-être davantage à taille humaine, plus proche dans le temps, c'est à dire capable de résoudre de façon plus rapide les litiges qui lui sont soumis et plus proche des justiciables sur le terrain".*

Comment concilier ces impératifs de proximité à ceux tout aussi prégnants de contraintes budgétaires à respecter et qui imposent de mieux utiliser les personnels et les moyens matériels pour faire face au flux des affaires qui, en matière civile, a plus que triplé au cours de ces vingt dernières années.

Les règles de procédure permettant d'introduire une action en justice apparaissent comme complexes. La saisine d'une juridiction n'est pas un simple acte administratif, c'est un acte de procédure, le premier. C'est aussi un événement exceptionnel qui ne doit pas être banalisé.

Partant des critères de compétences actuels, sur des critères plus simples, doivent être recherchés les contentieux qui peuvent mériter une procédure simple, ceux où les justiciables viennent personnellement au Palais de Justice. Il s'est agi de simplifier en clarifiant les champs de compétence. Il a donc été retenu comme plus pertinent de maintenir l'idée d'un contentieux de proximité mieux défini par sa relation au territoire que par des critères juridiques. La répartition des charges pesant sur chacun des sites ou "services judiciaires" concernés resterait compréhensible et évaluable.

Mais la fusion totale du TGI et des TI par disparition du ressort des TI remplacés par des secteurs, permet-elle de faire disparaître les questions de compétence liées à la matière ?

Répondre par l'affirmative ne revient-il pas à assimiler le service de l'instance du TPI à une chambre non spécialisée de cette juridiction?

Il est certain qu'il ne peut pas y avoir de conflit de compétence entre les deux chambres civiles d'un TGI (chambre de la construction et chambre de la famille par exemple), s'agissant des organes d'une même juridiction. Mais le service de l'instance serait bien un service spécialisé, dont le contentieux serait défini par la loi ou le règlement.

La comparaison ne doit-elle pas alors être faite, non avec une chambre civile, mais avec d'autres juridictions du TGI, telles que le tribunal pour enfants, le juge de l'expropriation ou le tribunal des pensions ? A noter que si la compétence de ces trois juridictions non autonomes, en raison de critères d'attribution rigoureux, ne semble pas poser de problème particulier, le maintien d'un tribunal d'instance non autonome pose des problèmes organisationnels évoqués plus haut.

On peut en revanche s'interroger sur le maintien des tribunaux paritaires de baux ruraux qui ne s'inscrivent pas dans le schéma proposé et dont la compétence pourrait être intégrée purement et simplement à celle du juge d'instance.

Dès lors se pose la question de savoir comment organiser le traitement des contentieux entre les différents sites du TPI. Si la localisation au TPI des fonctions du parquet, de l'instruction, de juge des enfants, de l'application des peines, de l'expropriation, ainsi que des contentieux techniques (droit des contrats, droit de la responsabilité ...) ne semble pas faire de difficulté, il faudrait alors maintenir une compétence d'attribution pour le service de l'instance et surtout une compétence procédurale pour les procédures simplifiées, sans préjudice de délocalisations rendues possibles de contentieux du TPI en fonction des besoins.

Il conviendrait également d'examiner les conséquences en matière de redistribution des contentieux et de l'organisation de leur traitement entre les différents sites, sous réserve :

- qu'il ne soit pas porté atteinte au principe d'égalité des justiciables au regard des règles d'organisation du service public de la Justice ;
- que ceux-ci aient clairement connaissance de l'entité juridictionnelle dont ils pourraient relever ;
- que puisse être évité le risque d'instabilité de l'organisation judiciaire locale ;
- que puissent être édictées des règles simples et lisibles du point de vue de la procédure.

Seule une étude générale et approfondie pourrait permettre de proposer un toilettage qui clarifie et simplifie le pourtour de ces contentieux, créant des pôles de compétences par matière afin que les juges puissent s'y spécialiser, éliminant au maximum les sources de conflits de contentieux d'attribution.

La mission a seulement voulu initier un mouvement de flux, ouvrant par exemple des possibilités de délégation du contentieux du JAF afin d'enclencher un véritable mouvement d'adaptation des réponses judiciaires aux besoins de la population. Une approche de ces contentieux a été esquissée par l'attribution ou par la procédure.

#### **A ) - Les contentieux par attribution**

En matière civile, compte tenu des propositions du rapport COULON en matière de généralisation du juge unique, il a été estimé que la distinction entre actions pétitoires et actions possessoires ne se justifiait plus pour la répartition des contentieux, de même que le maintien d'un taux de compétence qu'il est proposé du fait de la fusion de supprimer complètement.

S'agissant *du contentieux des affaires familiales* et malgré l'intérêt qu'il y aurait à structurer une présence juridique notamment en ce qui concerne les contentieux d'après divorce, il est cependant apparu préférable de ne pas le considérer a priori comme un contentieux de proximité, mais de lui rattacher le recouvrement public des pensions alimentaires et les contestations relatives à la procédure de paiement direct (art 5 de la loi 73-216 du 1er mars 1973) actuellement traités par le TI. Mais dans un souci de souplesse de gestion, il est proposé que ce contentieux, puisse à l'instar de celui du JEX, *être délocalisable*.

Par ailleurs pourraient être abrogés les nombreux textes répartissant les compétences entre les TGI et les TI pour tenir compte de la fusion de ces juridictions, le service de l'instance restant au minimum compétent pour les tutelles, les baux à l'exception des baux commerciaux \*, le surendettement, les contestations en matière d'élections professionnelles et politiques, les saisies sur rémunérations, cessions de salaires et la répartition prudhomme (Voir document ANNEXES p. 134 à 142).

**Cette nouvelle répartition des contentieux en fonction de blocs de compétence, la notion de montant pécuniaire du litige n'ayant plus d'intérêt procédural pour déterminer des seuils de compétence, ne modifierait pas les conditions de représentation par avocat et devrait permettre de renforcer non seulement l'activité de proximité de l'instance mais également d'assurer une meilleure lisibilité de l'organisation judiciaire.**

\* Telle est en effet la proposition du Rapport COULON, mais il est à noter qu'en effet le juge d'instance est le juge du bail d'habitation et du bail rural, contentieux de proximité incontestables, et du bail commercial lorsqu'il est saisi d'une action mixte, l'article R 321-2 COJ faisant en termes généraux du juge d'instance le juge de droit commun du bail, à quelque somme que s'élève la demande, le TGI et le tribunal de commerce n'ayant connaissance d'un litige relatif à un bail commercial qu'à titre l'un et l'autre de juridictions spécialisées, le premier si l'action met en jeu la propriété commerciale, le second si le bail est un acte de commerce pour les deux parties. La mission s'est également attachée à examiner les types de contentieux qui, compte tenu de leur technicité, pourraient être regroupés au niveau départemental dans le cadre d'une spécialisation entre TPI. Ont été listés les contentieux de la construction, de l'expropriation, des saisies immobilières, des pensions militaires, des étrangers. S'agissant de la spécialisation entre TPI, il a été estimé nécessaire que cette spécialisation soit opérée par la Chancellerie, après avis des Chefs de Cour (un TPI principal qui traiterait des contentieux spécialisés au chef-lieu du département) cette règle générale pouvant avoir des exceptions (plusieurs TPI d'importance comparable, etc...).

## B ) - Le critère de procédure

Actuellement, le TI et le TGI sont saisis de multiples façons en fonction des contentieux. Il existe une saisine de droit commun propre à chaque juridiction et des saisines particulières. En ce qui concerne les saisines de droit commun, elles trouvent leur fondement dans la spécificité des juridictions.

Dans le cadre d'un TPI avec un service d'instance, plusieurs modes de saisine sont envisageables, étant précisé que le critère de procédure est celui qui cerne le mieux la notion de contentieux d'instance, car le juge d'instance doit rester d'un accès simple et lisible pour le justiciable. Il est donc tout naturellement le juge qui doit être saisi par les modes simplifiés pour les litiges de faible ampleur financière.

*La saisine par requête* doit être bien entendu maintenue. *La présentation volontaire des parties devant le juge*, également, car elle est utilisée en réalité pour pallier un défaut d'enrôlement dans les délais.

La question du maintien de *la déclaration* s'est posée. Ce mode de saisine, séduisant car il facilite l'accès à la Justice, présente, en effet, des inconvénients. Il permet un recours excessif (sinon abusif) au juge alors que l'intervention d'un médiateur aurait suffi. Par ailleurs, les demandes sont souvent mal formulées, peu claires, dépourvues de fondement juridique et le juge doit à l'audience faire préciser la demande, réclamer la production des pièces... le travail du juge est alourdi. Mais la déclaration au greffe présente l'avantage de saisir facilement et sans frais le tribunal pour les litiges dont l'enjeu financier est peu important. Elle est utilisée par les justiciables qui comparaissent en personne. Les associations de consommateurs invitent leurs adhérents à saisir le tribunal par cette voie et il apparaît difficile de supprimer ce mode de saisine, d'autant que le GUG pourrait jouer un rôle efficace en la matière, ce qui permet, au contraire, non seulement de le maintenir mais également de lui donner davantage de relief, ainsi qu'il sera dit plus loin.

Quant à *l'assignation*, mode de saisine habituel, elle peut nécessiter un audiencement ce qui est le cas actuellement pour le TGI ou être délivrée pour une audience déterminée. L'assignation remise au greffe comportant l'exposé de la demande, des moyens de fait et de droit, doit être maintenue pour le contentieux de droit commun relevant du TPI et étendue au service instance pour les parties qui le souhaitent. Cette solution présente l'avantage d'assurer une meilleure répartition des dossiers entre les différentes audiences et d'offrir une saisine unifiée de la juridiction. Elle comporte cependant des inconvénients car en l'absence de mise en état et de représentation obligatoire pour les affaires relevant du contentieux de proximité le greffe doit alors convoquer les parties.

Après avoir constaté la complexité du système actuel : fréquentes décisions d'incompétence, contredits \*, nouvelles saisines du juge compétent, il a été estimé qu'un système d'audiencement civil, proche de l'actuel système d'audiencement pénal pourrait être envisagé, le ressort du TPI se substituant à ceux des TI. La mise en état, qui pourrait être faite à l'audience, serait simplifiée, le magistrat tenant l'audience pouvant retenir les affaires prêtes. Il n'y aurait plus qu'une procédure et il serait possible de renvoyer sur une autre chambre lorsque l'affaire en cause ne relèverait pas des contentieux de proximité.

Pour l'assignation il n'y aurait plus qu'un système unique. En cas d'erreur sur l'audience d'instance, au lieu d'une déclaration d'incompétence qui conduit à un allongement des délais (jugement motivé, délai de contredit avant de connaître enfin la bonne juridiction), il suffira d'un renvoi par simple mesure d'administration judiciaire sur la formation compétente pour résoudre ainsi les problèmes de compétence territoriale et d'attribution.

La répartition des affaires sur assignation entre les différents services de proximité et la saisine se feraient au greffe central du TPI comme c'est le cas à l'heure actuelle pour les différentes chambre d'un même TGI. Pour les assignations, il reviendrait aux huissiers soit de demander les dates, soit d'assigner en fonction du tableau de service des audiences. Le service de l'audiencement deviendrait le chef d'orchestre répartissant les affaires sans se soucier d'autre compétence territoriale que celle du ressort de l'arrondissement. Pour les assignations sans date (avec avocat obligatoire) rien ne serait modifié. La réception de la déclaration et des requêtes s'effectuerait, en matière civile, au guichet unique de greffe le plus proche qui la gérerait, répartissant les contentieux vers les juges compétents.

*S'agissant du traitement des contentieux de droit commun, et compte tenu de la suppression du taux de compétence, il pourrait être proposé soit un recours plus systématique au conciliateur pour les affaires mettant en jeu de faibles sommes, soit encore l'instauration d'un taux de procédure d'un montant de 30.000 F au dessous duquel les modes de saisine simplifiés pourraient jouer.*

*Dans un souci d'une meilleure lisibilité pour le justiciable, il serait, en effet, souhaitable de procéder à une harmonisation des taux et de retenir la somme de 30.000F tant en ce qui concerne le taux de ressort que le taux de procédure des contentieux, désormais dévolus au service d'instance du TPI, au dessous duquel pourront jouer les différents modes de saisine simplifiés - déclaration au greffe, injonction de faire, saisine par requête conjointe et présentation volontaire des parties, l'injonction de payer étant maintenue hors taux et son opposition étant toujours, quelque soit la somme arbitrée, de la compétence du juge d'instance.*

\* Voir document ANNEXES p. 117

La Direction des Affaires civiles et du Sceau observe cependant, à juste titre, que le remplacement, pour les actions personnelles et mobilières, des taux de compétence et de ressort par un taux unique de procédure et de ressort de 30.000 F peut induire un développement des petits contentieux car la proposition va dans le sens d'une extension des modes de saisine simplifiée par rapport au droit processuel positif où notamment *la déclaration au greffe n'est recevable que dans la limite du taux de ressort de 13.000 F*. Elle réduit d'autant le champ de l'assignation dont l'extension est préconisée par le rapport COULON, soutenu en cela par les professions judiciaires.

Et surtout, sur un plan plus technique, elle ne fait que déplacer le problème des seuils, le débat se situant actuellement sur le terrain des exceptions de procédure qui doivent être soulevées *in limine litis*.

L'introduction d'un taux de procédure entrainera des discussions sur la recevabilité des demandes présentées par les parties en personne ou sur la qualité du mandataire *ad litem*. Or, les fins de non-recevoir peuvent être soulevées en tout état de cause, ce qui risque de fragiliser les procédures lorsque les intérêts en jeu sont voisins du seuil de 30.000 F. Il est enfin observé que le taux de procédure qui conditionnait, en matière de voies d'exécution mobilière, le régime de représentation des parties en cause d'appel a été supprimé, pour ces considérations, par le décret du 18 décembre 1996.

Il a été cependant souligné, à l'inverse, que l'objectif d'amélioration de l'accès à la Justice et de simplification de la lisibilité de la Justice imparti à la mission, s'il n'exclut nullement, bien au contraire, l'importante action menée par les auxiliaires de justice, doit en bonne logique, favoriser l'accès simplifié et gratuit (autrement que par l'aide juridictionnelle) au juge de proximité pour les litiges de faible ampleur.

Quant au seuil unique - devenu de procédure - de 30.000 F, il améliore considérablement la lisibilité de la Justice, accroît le rôle essentiel du juge d'instance dans le traitement rapide et efficace \* des affaires simples, l'expérience révélant que les actuels taux de procédure de 13.000 F pour la déclaration et de 30.000 f pour les injonctions de faire n'ont entraîné aucune difficulté quant à d'éventuelles fins de non recevoir.

**\* grâce aussi à la concordance avec le taux de ressort, également retenu par le rapport COULON.**

## C ) - Le Tribunal Pénal

Depuis l'entrée en vigueur des dispositions du code pénal et des lois d'adaptation de décembre 1992, la plupart des contraventions relèvent des procédures simplifiées de l'ordonnance pénale et de l'amende forfaitaire, la procédure ordinaire devant le juge de police ne concernant plus que certaines contraventions et les oppositions et réclamations formulées dans le cadre des procédures simplifiées, la majorité des délits, les moins graves au regard des peines encourues, relevant du tribunal correctionnel composé d'un seul magistrat.

### 1) - *Le dispositif actuel et ses inconvénients*

*"Les infractions pénales sont classées, suivant leur gravité, en crime, délits et contraventions".*

*"La loi détermine les crimes et délits et fixe les peines applicables à leur auteur.*

*Le règlement détermine les contraventions et fixe, dans les limites et selon les distinctions établies par la loi, les peines applicables aux contrevenants".*

Ces principes généraux, consacrés par les articles 111-1 et 111-2 du nouveau Code pénal, ne sauraient être remis en cause tant sont admises leur clarté, leur simplicité et leur valeur constitutionnelle et omniprésente *la distinction tripartite des infractions à la loi pénale.*

Tant dans les dispositions générales de son Livre Premier consacrées à la loi pénale et aux peines que dans les dispositions spéciales des Livres Deuxième, Troisième, Quatrième et Cinquième respectivement consacrés aux atteintes contre les personnes, les biens, la Nation, l'Etat et la Paix publique, ou des intérêts particuliers, et même dans ses dispositions réglementaires pareillement consacrées aux contraventions, le code pénal en vigueur depuis le 1er mars 1994 ne se réfère qu'au "Tribunal" ou à la "juridiction de jugement ou de condamnation".

Souvent considérée comme un élément de définition de la classification tripartite des infractions, *la distinction corrélatrice - Cour d'assises, Tribunal correctionnel, Tribunal de Police -* n'a pas sa place dans le Code pénal et ne fait qu'ajouter dans l'esprit du public et des justiciables, à la confusion.

Simple commodité intellectuelle, la référence à la juridiction compétente n'est d'ailleurs pas de mise devant la Cour d'appel, dont la formation pénale connaît des contraventions et des délits.

L'extension progressive des pouvoirs du juge unique en matière correctionnelle ôte encore de l'intérêt à une distinction désormais strictement administrative de deux juridictions qui appliquent les mêmes règles et principes à des faits de même nature, au risque parfois, de les sanctionner deux fois ou de rendre des décisions contradictoires.

Source d'insécurité juridique, l'émiettement des ressorts territoriaux de plus de 450 *tribunaux de police* constitue aussi un handicap pour les autorités de constatation et de poursuite dans un domaine où la notion de proximité s'accommoderait mieux d'une accélération et d'une simplification des procédures.

A l'heure du traitement en temps réel des affaires pénales par des parquets ou des juges d'instruction présents au seul tribunal de grande instance d'arrondissement, dont le ressort définit leur compétence territoriale, la dispersion des juridictions de jugement des contraventions n'apporte que des inconvénients, tels le déplacement des magistrats ou d'officiers du ministère public, le traitement éparpillé des procédures et le transport des dossiers dans des conditions de sécurité et de célérité insuffisantes.

Le Code de procédure pénale, dont la rédaction serait évidemment affectée par la réforme proposée, de même que le Code de l'organisation judiciaire, ne gagne ni en clarté ni en simplicité à la distinction des juridictions compétentes pour juger les délits et les contraventions. L'autre définition qu'il en donne en ses articles 381 - "*le tribunal correctionnel connaît les délits. Sont des délits les infractions que la loi punit d'une peine d'emprisonnement et d'une peine d'amende supérieure ou égale à 25.000 F*" - et l'article 521 "*le tribunal de police connaît des contraventions. Sont des contraventions les infractions que la loi punit d'une peine d'amende n'excédant pas 20.000 F*", en réalité tirée d'une des lois d'adaptation du 16 décembre 1992 relative à l'entrée en vigueur du nouveau Code pénal, n'ajoute rien à la classification tripartite déjà évoquée de ce "code pilote". A cet égard "code suiveur", le code de procédure pénale se borne, pour mieux éclairer le lecteur sur une dualité de compétences qui ne s'impose pas, à rappeler la référence aux peines encourues, elles-mêmes liées à la gravité de l'infraction, qui fonde la distinction entre les crimes, les délits et les contraventions.

## **2) - Le Tribunal pénal et ses avantages**

Sans incidence sur le double degré de juridiction qui caractérisera bientôt le dispositif départemental de jugement des crimes, le système unique proposé pour les délits et les contraventions va dans le sens de la simplicité, de la clarté et de la cohérence. Il ouvre aussi la voie à un traitement plus automatisé et sans doute plus équitable de la matière contraventionnelle, voire délictueuse de masse lorsqu'elle ne donne lieu qu'à de simples peines d'amende ou restrictions de droits.

Juridiction répressive permanente unique dans l'arrondissement du tribunal de grande instance, elle serait composée, outre d'un magistrat du ministère public local et d'un greffier de cette juridiction, d'un seul ou de trois juges suivant la nature de l'affaire ou la situation de la personne à juger.

Elle pourrait ainsi, à l'usage et par référence à sa composition, être dénommée *juge pénal ou tribunal pénal*, sans confusion possible avec le futur tribunal d'assises comprenant en outre cinq jurés.

*Les délits les plus graves*, généralement punissables d'une peine supérieure à cinq ans d'emprisonnement et exclus de l'énumération de l'article 398-1 du Code de procédure pénale, ou dont les auteurs ont été placés en détention provisoire, doivent relever de la *formation collégiale* définie au premier alinéa de l'article 398.

*Les délits moins graves*, que l'article 398-1 dans sa rédaction, issue de la loi du 8 février 1995, réserve à la compétence *du juge correctionnel unique*, doivent continuer à relever de cette formation de jugement simplifiée qui a fait la preuve de sa fiabilité.

Naturellement, les décisions du juge unique ou du tribunal pénal collégial "peuvent être attaquées par la voie de l'appel" devant la formation collégiale compétente de la cour d'appel.

Si le dispositif de jugement des délits tel que proposé n'apporte aucun autre changement qu'une nouvelle dénomination, il n'en va pas de même pour les contraventions qui relèveraient, elles-aussi, du juge pénal d'arrondissement, formation répressive à juge unique des 181 tribunaux de première instance dont le greffe se substituerait, en cette seule matière, aux 450 greffes des tribunaux de police.

Cette fusion, qui impliquerait une concentration des personnels des greffes et des moyens informatiques et de gestion et une rigueur fonctionnelle et comptable dont le budget de l'Etat serait bénéficiaire tandis que les parquets y gagneraient dans la mise en oeuvre d'une politique pénale cohérente, peut même se concevoir à organisation constante mais surtout à organisation améliorée.

A **organisation constante**, les contraventions resteraient soumises aux règles de jugement du Titre III du Livre Deuxième du Code de procédure pénale, c'est à dire :

- *la procédure ordinaire d'audience* devant le juge pénal, réglée par les articles 531 et suivants qui se bornent à renvoyer aux dispositions applicables au tribunal correctionnel, l'appel restant toutefois limité aux faits ou sanctions les plus graves prévus par l'article 546 ;

- *la procédure simplifiée, dite de l'ordonnance pénale* (article 524 et suivants) qui permet au juge de relaxer, de renvoyer à la procédure ordinaire d'audience ou de prononcer une amende contre laquelle le prévenu, comme le ministère public, peut faire opposition ;

- *la procédure de l'amende forfaitaire* applicable aux contraventions des quatre premières classes, notamment au code de la route, et que chacun connaît sous sa forme simplifiée du "timbre-amende" (article 529 et suivants du code de procédure pénale)

Contentieux de masse par excellence (les contraventions ont donné lieu, en 1994, à 1.235.833 décisions des tribunaux de police - dont 362.850 jugements et 872.983 ordonnances pénales -, 12.230.299 amendes forfaitaires majorées, sans compter les timbres-amendes dûment acquittés), la matière contraventionnelle n'occupe guère les tribunaux d'instance qu'à 10 ou 12% de leurs effectifs et de leurs moyens, suivant le degré d'informatisation et d'organisation des greffes, optimal dans les plus grandes juridictions. Celles-ci auraient d'ailleurs avantage à conserver une certaine spécialisation "contraventionnelle" avec l'organisation d'audiences exclusivement consacrées à ce contentieux, ne serait-ce que pour éviter aux simples contrevenants la promiscuité de l'audience correctionnelle, la comparution en justice ne pouvant être complètement détachée de la réprobation sociale qui s'attache à l'acte commis.

*Le regroupement proposé au siège du TGI ne peut néanmoins que profiter à la qualité de la justice rendue par une spécialisation pénale effective, à la productivité et à la célérité des services par une mutualisation de leurs moyens, à la clarté et à l'efficacité de l'action publique exercée par le parquet en un site unique devenu "guichet unique" du greffe pénal pour l'arrondissement.*

Les services du ministère public, implantés au commissariat de police du siège du TGI, voire parfois les tribunaux de police, eux-mêmes, ont, au demeurant, anticipé dans ce sens par un traitement commun ou par la sous-traitance de la matière contraventionnelle.

La fusion proposée, qui n'affecte, en définitive, que la procédure de jugement des contraventions, exigerait, à organisation constante, la modification des articles, ci-après, du code de procédure pénale :

- article 39 alinéas 4, 44, 45, 46 et 48 sur la représentation du ministère public ;
- articles 148, 179, 180, 202, 213 sur le renvoi par le juge d'instruction ou la chambre d'accusation ;
- article 381 et suivants sur le jugement des délits qui viseraient aussi les contraventions ;

- article 521 et suivants sur le jugement des contraventions qui, après adaptation, seraient à inclure dans un même titre traitant du jugement des délits et des contraventions.

Les autres articles du code de procédure pénale, comme ceux du code de l'organisation judiciaire ou des codes spécialisés qui font référence au tribunal correctionnel et au tribunal de police, pourraient être mis en conformité par une disposition générale.

*Peut-être pourrait-on même aller plus loin, vers la systématisation du traitement simplifié des contraventions, l'élargissement des pouvoirs du juge statuant par ordonnance pénale, le reclassement de certains délits et contraventions, l'aménagement des voies de recours.*

S'agissant de la **systématisation du traitement simplifié des contraventions**, dans la mesure où les pouvoirs du juge statuant par ordonnance pénale seraient élargis comme il est proposé, ci-après, et où la réclamation ou l'opposition ouvrent à débat contradictoire devant le juge pénal, *toute contravention de la première à la quatrième classe pourrait être soumise à la procédure de l'amende forfaitaire et toute contravention de la cinquième classe ou des quatre premières classes, lorsque le prononcé d'une peine privative ou restrictive de droits paraîtrait, en sus d'une peine d'amende, nécessaire, pourrait être soumise à la procédure de l'ordonnance pénale.*

En ce qui concerne **l'élargissement des pouvoirs du juge statuant par ordonnance pénale**, le Conseil constitutionnel a censuré le pouvoir d'injonction pénale que le Parlement avait reconnu, en 1995, aux magistrats du ministère public. Il devrait, en revanche, admettre le *pouvoir analogue qui offrirait au juge, à charge d'opposition, de prononcer, par une ordonnance pénale, les peines d'amendes ou privatives et restrictives de droits, visées par les articles 131-12 et 131-40 du Code pénal, le cas échéant avec sursis.*

S'agissant du **reclassement de certains délits et contraventions** :

- *certaines contraventions*, telles les violences volontaires ou blessures involontaires qui relèvent de comportements fautifs - parfois graves - méritant un débat, celles-ci *pourraient être requalifiées délits et soumises au juge pénal*, en audience, à charge d'appel.

- de nombreux *délits*, habituellement punis de simples peines d'amende ou privatives ou restrictives de droits, dont l'énumération déborde du cadre des travaux du groupe d'étude et de réflexion, pourraient, en revanche, être *contraventionnalisés ou du moins justiciables de la procédure de l'ordonnance pénale renforcée*, proposée ci-dessus.

*L'aménagement des voies de recours* pourrait consister, d'une part à *lier la recevabilité d'une réclamation contre une amende forfaitaire* à la consignation auprès du Trésor de la somme correspondante (rappelons qu'en cas de condamnation, l'amende prononcée ne peut être inférieure au montant de l'amende ou de l'indemnité forfaitaire -article 530-1 alinéa 2), d'autre part à *limiter l'appel des jugements du juge pénal par le prévenu aux seules décisions rendues en matière délictuelle*, le débat sur réclamation ou opposition devant le même juge en matière contraventionnelle offrant toutes les garanties d'un recours.

Comme les décisions de la cour d'appel statuant en matière délictuelle, les décisions du juge pénal, statuant sur réclamation ou opposition en matière contraventionnelle, seraient soumises au contrôle de la Cour de Cassation.

Le praticien comprendra aisément tous les avantages des propositions qui précèdent tant au regard des exigences de simplicité, de clarté et d'efficacité qui doivent inspirer la conduite de l'action judiciaire en matière répressive.

Le gestionnaire y trouvera de meilleures garanties d'efficacité fonctionnelle et d'économie.

Le citoyen y trouvera, lui-même, un schéma d'organisation plus lisible et accessible et les avantages d'un service public plus proche et plus efficace.

Le lecteur du présent rapport y trouvera, enfin, des arguments de simplification et de réussite à la mise en place des guichets uniques de greffe et, sans attendre l'unification souhaitable des juridictions de première instance, l'opportunité, dès à présent, la pertinence de ce choix sur la seule matière pénale qui ne peut qu'y gagner.

Les schémas annexés (Voir document ANNEXES p. 145 à 148), illustrent clairement les avantages en matières de compétences, de procédures et de moyens de greffe qui, sous réserve d'une approche quantitative mieux affinée, pourraient résulter de la mise en oeuvre de ces quelques réflexions.

***Mais la création proposée d'un tribunal pénal d'arrondissement aisément concevable et déjà convaincante à organisation constante, pourrait être l'occasion d'une amélioration bien plus significative des modalités de jugement des contraventions et de certains délits.***

***Une recomposition des formations pénales de jugement*** pourrait accompagner celle des juridictions du premier degré dans l'hypothèse de la création d'un TPI statuant à juge unique dans les matières simples ou les contentieux dits de proximité et en collégialité dans les affaires graves ou les contentieux complexes.

*Dans un souci de simplicité, de clarté et d'efficacité, il pourrait donc être envisagé d'accompagner la création de la juridiction unique de première instance de la création d'un tribunal pénal issu de la fusion des tribunaux correctionnel et de police*

Ces propositions seraient de nature à clarifier la procédure de jugement en unifiant les modalités et en permettant une meilleure utilisation des compétences, des ressources humaines et des moyens dans le cadre de l'organisation des services.

Si les procédures simplifiées de poursuites des contraventions étaient mises en oeuvre par les services de l'officier du ministère public, les procédures ordinaires de jugement à juge unique des contraventions et des délits, mises en oeuvre par le parquet, pourraient être évoquées devant un siège délocalisé. Quant au tribunal pénal collégial, saisi dans les mêmes conditions, il se réunirait normalement dans les locaux des TPI.

S'agissant des modifications de textes à prévoir, si la rédaction du code pénal ne semble pas sous réserve d'un examen plus approfondi devoir être modifiée, il conviendrait de revoir les dispositions du C.P.P. relatives aux juridictions de jugement des délits et contraventions et à celles qui s'y réfèrent.

La Direction des Affaires criminelles et des Grâces a exprimé des réserves sur l'hypothèse d'une fusion du tribunal correctionnel et de police en un seul et unique tribunal et estime, quand bien même la proposition de fusionner le tribunal correctionnel et le tribunal de police en une seule et même juridiction n'entraînerait pas, sur le plan purement formel, une refonte du code pénal, qu'elle supposerait, à tout le moins une réforme d'ampleur du code de procédure pénale. S'il est vrai que le code pénal dans ses dispositions nouvelles ne définit plus la trilogie des infractions selon la nature de la peine qui leur est applicable (peine criminelle, correctionnelle, ou contraventionnelle), mais selon leur gravité, il conserve cette distinction tripartite et le code de procédure pénale, tel que modifié par la loi du 16 décembre 1992, opère une classification des infractions selon le quantum de la peine encourue. On est libre de penser qu'il s'agit là d'une occasion manquée et qu'on aurait pu profiter de ce grand chantier judiciaire pour modifier cette classification en dépénalisant les contraventions de moindre gravité et en transformant en délits celles pour lesquelles la frontière entre les deux catégories d'infractions est parfois malaisée à tracer comme les violences volontaires ou encore les blessures involontaires.

Le législateur n'a pas fait ce choix, il a conservé la classification tripartite tout en particularisant le régime des contraventions qui ne sont désormais plus punies d'une peine d'emprisonnement.

La Direction des Affaires criminelles et des Grâces a cependant établi la liste des dispositions du code de procédure pénale qu'il conviendrait de modifier dans l'optique d'une fusion des juridictions correctionnelle et de police (**Voir document ANNEXES p. 149**)

## ***II ) - Le dispositif organisationnel envisagé***

En réalité, le système mis en place par le législateur de 1958 a implosé. Le développement continu du juge unique au tribunal de grande instance a cessé de distinguer cette juridiction du tribunal d'instance, de même que le transfert des affaires familiales en 1994 et du contentieux de l'exécution au tribunal de grande instance ont entraîné pour ce dernier un afflux d'affaires de proximité, les affaires familiales permettant pour l'essentiel la saisine du juge par simple requête alors que les assignations par avocats représentent un volume non négligeable du contentieux des tribunaux d'instance, brouillant ainsi la lisibilité de ces deux juridictions.

Par ailleurs une évolution s'est clairement dessinée au fil des années dans le sens d'une intégration des tribunaux d'instance dans les tribunaux de grande instance.

Outre que les juges d'instance sont, depuis 1971, des juges du tribunal de grande instance chargés, le plus souvent à temps partiel, du service du tribunal d'instance, l'arrondissement judiciaire est devenu l'échelon pertinent de gestion financière et budgétaire de l'ensemble des juridictions des tribunaux du ressort, tribunaux d'instance, conseils de prud'hommes et tribunaux de commerce.

Le président du tribunal de grande instance a la faculté de déléguer (voire de se déléguer lui-même) des juges de son tribunal pour assurer le service d'un tribunal d'instance de son ressort, et ce par abrogation de l'article R 321-39 du C.O.J. qui prévoyait que ne pourraient être délégués que des juges des tribunaux d'instance ayant leur siège dans le ressort du tribunal de grande instance. Les juges d'instance font partie, depuis le décret du 23 décembre 1983, de l'assemblée plénière du tribunal de grande instance (article R 761-34 du C.O.J.).

La notation des fonctionnaires des tribunaux d'instance (greffier en chef ou greffier, chef de greffe, greffiers, personnels de bureau, de service, ..) est effectuée par les chefs du tribunal de grande instance sur proposition du magistrat chargé du service du TI et du chef de greffe pour les greffiers et le personnel (Circulaire SJ 96/102 B1 du 14 juin 1996).

Lorsque deux ou plusieurs magistrats de même grade assurent le service d'un tribunal d'instance, c'est le président du tribunal de grande instance qui désigne par ordonnance celui qui en exercera l'administration. Le juge d'instance ne fixe les jours et la nature des audiences, qu'après avis des chefs du tribunal de grande instance. Les juges des tutelles sont désignés par ordonnance du président du tribunal de grande instance (article R 322-1 du COJ).

Enfin l'article R 311-38 du C.O.J. prévoit que le président et le procureur de la République du tribunal de grande instance procèdent à l'inspection des tribunaux d'instance de leur ressort, s'assurant de la bonne administration des services et de l'expédition normale des affaires et en rendent compte aux chefs de cour. De fait, dans la plupart des tribunaux d'instance, la juridiction est réduite à son seul greffe, le juge ayant son bureau au tribunal de grande instance et y résidant le plus clair de son temps, d'autant qu'il habite le plus souvent au siège du tribunal de grande instance, et ne se rend au tribunal d'instance qu'un à deux jours par semaine.

#### **A ) - Les difficultés rencontrées**

Il faut donc s'interroger sur les dispositifs qui pourraient être envisagés en termes d'organisation judiciaire et les divers rattachements administratifs possibles :

- *une juridiction de première instance se substituant purement et simplement à chacune des juridictions actuelles;*
- *un siège principal et des sièges annexes qui pourraient être l'émanation délocalisée du siège principal et resteraient de véritables entités juridictionnelles (des chambres détachées par exemple) disposant d'une compétence d'attribution et d'un ressort pour exercer des fonctions de jugement dans les contentieux qui nécessitent un traitement de proximité. Il a été souligné l'importance d'une réflexion sur les chambres détachées de TPI qui pourraient permettre de répartir des volumes des contentieux spécialisés entre le TPI et ses chambres et de transformer les TPI de moindre importance en chambres détachées, l'objectif pouvant être à terme d'équilibrer au niveau du département les moyens et l'activité juridictionnelle ;*
- *un siège principal et des sièges annexes sans compétence d'attribution propre, ces sièges annexes n'étant que des greffes détachés destinés à accueillir les audiences de la juridiction de première instance qui regrouperait toutes les compétences.*

*S'agissant de la composition des nouvelles entités judiciaires envisagées*, il s'est agi d'étudier les problèmes posés par les procédures d'affectation des magistrats et des fonctionnaires au regard du statut de la Magistrature, du principe constitutionnel d'inamovibilité des juges, du statut général et des statuts particuliers des fonctionnaires de greffe et de définir les éléments de réponse qui pourraient être apportés.

La mission a, dans un premier temps, cherché à se référer, afin de parvenir à la souplesse nécessaire, aux textes concernant les chambres détachées, mais ces textes créés dans d'autres perspectives restent très stricts et ne répondent pas au besoin de souplesse et d'évolution des institutions. Ils ne permettent pas une utilisation adaptée des moyens. Ils maintiennent des rigidités importantes, notamment quant aux compétences territoriales et à la gestion des personnels.

Il est apparu qu'il fallait donc effectivement aller au delà du schéma actuel du point de vue de l'organisation, que la fusion TGI/TI pouvait être un moyen adapté à condition de bien le *concevoir comme un nouveau mode d'organisation des services judiciaires* plus que comme un problème d'implantation.

S'agissant de la nomination des juges spécialisés dans les contentieux d'instance, il est apparu que la décision relative à cette spécialité devait intervenir au moment du décret de nomination. Plusieurs propositions ont été formulées, s'agissant de la dénomination des magistrats qui seraient spécialement chargés des contentieux dits de proximité :

- juge d'instance chargé des contentieux de proximité ;
- juge au T.P.I. chargé de l'instance ;
- juge chargé des contentieux de proximité ;
- juge d'instance au T.P.I. de ... ;
- juge de proximité ;
- juge des affaires générales.

Le choix s'est finalement porté sur "*juge d'instance au T.P.I. de ....*".

***Le service d'instance ayant juridiquement la compétence territoriale du TPI, une sectorisation s'avérera la plupart du temps nécessaire.*** Qui va en décider ?

Si la sectorisation doit faciliter les adaptations, elle ne doit pas être une source de changements permanents. La sectorisation pourrait être définie, au minimum pour une durée d'un an, voire même de trois ans, ce qui paraît souhaitable, soit par :

- ordonnance du Président du TPI ;
- du Président du TPI après avis de l'assemblée générale ;
- du Premier Président sur proposition du Président du TPI, proposition sans doute préférable à la fois pour éviter l'instabilité surtout si la durée est de trois ans et pour conserver la souplesse nécessaire ;
- décision de la Chancellerie ;

ou encore par un processus plus complexe associant ces différents intervenants.

*Nommés au siège du TPI en qualité de juge d'instance, ceux-ci seraient chargés par ordonnance du président du TPI (après avis de l'assemblée générale) ou bien par ordonnance du Premier Président sur proposition du président du TPI (système qui paraît, là encore, préférable) ou encore par arrêté ministériel, d'un ou plusieurs secteurs géographiques du TPI ou d'un type particulier de contentieux de proximité pour l'ensemble du ressort.*

Il est à noter cependant que les contentieux de proximité ne pourraient qu'exceptionnellement être répartis par matière et non géographiquement, le justiciable pouvant voir son affaire traitée à une distance éloignée de son domicile et se trouver convoqué à une audience se tenant à plusieurs dizaines de kilomètres.

Il peut, également, être avancé une objection tenant à la jurisprudence du Conseil Constitutionnel, développée dans une décision du 23 Juillet 1975, qui a censuré les dispositions prévoyant de faire juger par un tribunal collégial ou un juge unique des affaires de même nature selon la décision du président de la juridiction. Le Conseil rappelle que le principe d'égalité devant la Justice "*fait obstacle à ce que des citoyens se trouvant dans des conditions semblables soient jugés par des juridictions composées selon des règles différentes*". Compte tenu de cette formulation il n'est pas sûr que des critères objectifs suffisent à justifier une différence de traitement même si le Conseil insiste sur le caractère discrétionnaire conféré dans les dispositions incriminées au président de la juridiction statuant sans recours.

En conséquence octroyer un pouvoir d'aménagement fonctionnel aux chefs du TPI, même encadré de critères objectifs, apparaît de nature à faire courir un risque sur le plan de la constitutionnalité.

Mais ce problème d'ordre constitutionnel peut aussi être relativisé. Le juge d'instance est nommé dans sa fonction au TPI, il y est inamovible. Il est compétent pour le service d'instance sur l'ensemble du territoire du TPI. Il est affecté par une décision spéciale qui pourrait être une ordonnance du Premier Président sur proposition du président du TPI, pour trois ans à un ou plusieurs secteurs ou encore à un contentieux particulier. *La sectorisation est purement organisationnelle. Sa compétence, prévue à l'avance, objectivise sa saisine.* Nous sommes ici dans le même cas de figure qu'au tribunal pour enfants. Le fait qu'il soit nommé au TPI sans que soit spécifié son secteur d'affectation a paru porteur d'avancées suffisantes, tant dans le partage des tâches entre secteurs de l'instance qu'elle permet, que dans l'intégration au sein du TPI. Les juges d'instance enfin, très attachés, et à juste titre, à leurs fonctions, ressentiraient mal qu'on aille au delà. Ils tiendraient, dans les conditions fixées par le code de l'organisation judiciaire, des audiences classiques en juge unique au siège du tribunal de première instance ou foraines dans les services judiciaires relevant du greffe du TPI \*.

**\* L'article 3 de la loi du 8 février 1995 a étendu la formule des audiences foraines jusque là prévues pour les seuls TI, à toutes les juridictions de l'ordre judiciaire. Il résulte de ce texte ainsi que du décret du 27 février 1996 que ces audiences sont organisées par le premier président de la cour d'appel, après avis du procureur général. Ces textes n'ont reçu, pour l'instant, qu'un accueil réservé, et de toute évidence, ils trouveront immédiatement à s'appliquer dans le cadre du TPI.**

Sur 473 TI, 193 sont situés au siège d'un TGI et 208 ne requièrent, d'ores et déjà, pas la présence d'un juge à plein temps alors même que certains d'entre eux sont situés au siège du TGI. Une difficulté pourrait toutefois être soulevée en ce qui concerne les juridictions (99) qui n'étant pas situées au siège d'un TGI, requièrent, *en l'état actuel de la répartition du contentieux, la présence théorique* d'au moins un juge à plein temps.

Or, l'affectation d'un magistrat s'entendant de la désignation à une fonction dans un siège judiciaire et l'article 13 du statut de la magistrature disposant que, sauf dérogation, *"les magistrats sont astreints à résider au siège de la juridiction à laquelle ils appartiennent ou sont rattachés"*, en l'espèce au siège du TPI, il peut paraître difficile aussi bien d'imposer par une décision révocable une résidence éloignée de celle du TPI, que de travailler habituellement dans un site éloigné.

Une solution pourrait être, pour les TI les plus importants non situés au siège du TGI, d'en faire des chambres détachées, l'unité du greffe étant maintenue de même que la règle de nomination des juges, mais les contentieux ne pourraient plus être déplacés comme le permet la définition des secteurs, et subsisteraient ressorts et compétences procédurales.

Une autre solution, préférable, pourrait consister en l'assouplissement de l'obligation de résidence, pour l'élargir au ressort du TPI (à l'instar de ce qui existe pour les tribunaux administratifs) de manière à permettre aux juges d'instance de résider au siège des services judiciaires les plus importants requérant leur présence continue.

*Il conviendrait, en outre, pour les magistrats chargés de l'instance qui devront assurer leur mission juridictionnelle dans le cadre d'un secteur géographique déterminé de prévoir, pour eux, des frais de mission à l'instar de ce qui est prévu pour les juges des enfants, ainsi que des voitures de service et un accroissement du corps des conducteurs automobiles, mesures d'accompagnement indispensables à une réforme de cette ampleur. Il ne s'agit pas de redonner vie à des juridictions moribondes, mais de recentrer les juges sur leur mission. Le TPI ne doit, en aucun cas, imposer aux magistrats de l'instance des déplacements incessants désorganisant les tribunaux et occasionner perte de temps et fatigue.*

***La mise en place d'un tribunal de première instance conduirait à la fusion des greffes de l'actuel tribunal de grande instance et des greffes des tribunaux du ressort. L'échelon local (actuels tribunaux d'instance) deviendrait une antenne du service d'instance du TPI, sous la dénomination de TPI de..., service judiciaire de ....***

Là encore plusieurs propositions ont été formulées :

- le T.P.I. de ..., siège de ...,
- Palais de Justice de..., ou site de ..., ou circonscription de ...",

mais le choix, in fine, s'est porté sur "*le T.P.I. de ..., service judiciaire de ...*".

Il s'agit d'un greffe unique et commun à toutes les implantations géographiques, au siège principal (TPI) comme aux sièges secondaires qui ne bénéficieraient pas d'un effectif propre.

*Cette fusion aurait des conséquences sur la gestion du personnel, les moyens et sur l'organisation du travail au sein du greffe. Les personnels de cette antenne seraient placés sous l'autorité des chefs du TPI et du chef du greffe de ce dernier. Les chefs de greffe de ces "services judiciaires" deviendraient des chefs de service placés sous l'autorité du chef de greffe du TPI. Pour vaincre les obstacles d'ordre psychologique, voire culturel, pour éviter aussi démotivation et déresponsabilisation, il faudra, dans le cadre des concertations qui seraient engagées avec les organisations professionnelles, spécifier les responsabilités et compétences maintenues, s'agissant aussi bien de cadres A ou B selon la taille des services judiciaires.*

Sans méconnaître les objections formulées notamment par l'Association des greffiers en chef des TI, très attachés à la notion de chef de greffe, il faut cependant noter l'avantage certain résultant d'une meilleure adéquation des moyens et de la possibilité pour les chefs de service de solliciter et d'obtenir plus rapidement et avec plus de souplesse les moyens nouveaux qui leur seront nécessaires. La gestion budgétaire serait en effet centralisée au TPI.

En outre, le greffier en chef du TPI qui peut recevoir les déclarations de renonciation à succession (Art. 784 du code civil), ainsi que les déclarations des parents naturels d'exercice commun de l'autorité parentale et les déclarations de substitution du nom du père à celui de la mère (Art. 374, al. 2 et 334-2, al. 1 du code civil) devra pouvoir déléguer à ses chefs de services extérieurs les consentements à adoption (art. 348-3 du code civil), la délivrance des certificats de nationalité (art. 31 du code civil) ainsi que le contrôle de la gestion tutélaire résultant des articles 11 à 14 de la loi du 8 février 1995.

*Si l'article R 812-16 attribue au greffier en chef de juridiction le pouvoir d'affecter les personnes à l'intérieur des divers services du tribunal, l'article 60 de la loi du 11 janvier 1984 qualifie de "mutation" toute mesure "comportant changement de résidence ou modification de la situation des intéressés", de sorte de tout changement d'affectation géographique au sein du greffe du TPI sera considéré comme une mutation nécessitant l'avis préalable des commissions paritaires.*

Dans les greffes détachés, actuellement existants et dépendant administrativement du TI, les agents sont affectés par mutation, après avis de la commission administrative paritaire. De sorte que tout redéploiement ne peut s'effectuer que sur la base du volontariat et, tout état de cause, après avis des commissions paritaires. A défaut de volontaires, les sureffectifs ne seront résorbés dans le temps que par le non remplacement des fonctionnaires partis à la retraite ou en mutation. Cet impératif juridique réduit la souplesse attendue de la mise en place d'un greffe unique sauf pour les personnels travaillant au siège des TGI et des TI situés dans la même ville où se trouve le plus grand nombre d'agents. En cas de fusion de l'actuel TGI et du TI situés dans la même ville, le nombre d'agents concernés est de 10.869 (pour 180 unités administratives). Dans ces conditions, les rigidités résultant de l'absence de maîtrise par l'administration des comportements des fonctionnaires en matière de mobilité et de la nécessité de consulter les commissions administratives paritaires seraient supprimées pour un nombre important d'agents.

C'est pourquoi, il a semblé au groupe plus opportun de proposer que les fonctionnaires soient nommés *au TPI en résidence à ...*. Les rigidités réintroduites sont apparues légitimes, mais pourrait être étudiée par la suite en concertation avec les organisations professionnelles, la possibilité pour un fonctionnaire d'être appelé à travailler régulièrement sur un autre site, sur la base du volontariat, avec un système d'indemnisation approprié. Afin de trouver davantage de souplesse évolutive, les responsables locaux (chefs du TPI ou chefs de cour, sur proposition du greffier en chef du TPI) ne pourraient-ils décider des localisations des postes qui ne pourraient intervenir qu'au départ du titulaire ? Les SAR pourraient jouer, ici, un rôle très utile.

Par ailleurs et afin de pallier cette rigidité de gestion et les difficultés rencontrées en matière de charge de travail, *les dispositifs relatifs aux greffiers placés développés en brigades volantes et à la délégation pourraient être ouverts pour le TPI et utilisés à titre exceptionnel dans le cadre de mesures complémentaires*, par la modification de l'article R 812-17 du COJ qui limite à deux mois la délégation d'un agent par les chefs de cour, la Chancellerie pouvant le renouveler dans la limite de 8 mois. De la même manière, l'expérience de télétravail actuellement menée au Havre pourrait être étendue permettant de répartir la dactylographie ou de regrouper des contentieux qui seraient traités pour l'ensemble du TPI sur un ou deux sites.

La mise en place d'un greffe unique auprès du TPI aura des impacts sur la gestion administrative des agents, notamment au regard de la notation, des autorisations d'absence, des congés, temps partiel. La procédure de notation des greffiers en chef, prévue par l'article 40 du décret du 30 Avril 1992, et celle des greffiers, prévue par l'article 33 du décret du 30 avril 1992, devrait comporter des aménagements, notamment en ce qui concerne les greffiers en chef chargés de proposer une notation. La gestion administrative de l'agent (congés, temps partiel, autorisations d'absence, avancement) devrait être effectuée par le chef du TPI sous réserve des délégations données au chef du service judiciaire délocalisé.

## **B ) - Les avantages de la nouvelle organisation**

Le système proposé vise à synthétiser l'ensemble de ces paramètres, continuer à proposer une réponse efficace (maintien de la plupart des sites existants), maintenir la logique de la proximité (maintien d'un contentieux d'instance), accentuer fortement la souplesse dans l'organisation des personnels et des moyens matériels par la suppression des TI et la création d'un service de l'instance au sein du TPI.

Il faut souligner que la suppression des TI est juridique et non matérielle. De fait, l'essentiel des services resteraient où ils sont. Mais il n'y aurait plus de juridiction avec son actuelle compétence territoriale, ses structures autonomes. Il existerait un service de l'instance qui aurait la compétence territoriale du TPI. Le procureur de la République organiserait la présence du Ministère public sur l'ensemble des structures du TPI.

Les bénéfices du schéma proposé permettent d'adapter les réponses judiciaires aux besoins de la population et d'assurer une présence judiciaire plus réelle : ni désertification, ni dissémination.

Il favorise une forte adaptabilité entre les contentieux et les structures qui doivent y faire face. Il favorise considérablement la gestion des moyens de la Justice à l'échelle de l'arrondissement tant du point de vue humain que matériel.

Enfin, il devrait simplifier, pour les justiciables, la saisine des juridictions dont il permet de rendre plus lisible leur fonctionnement. Le justiciable n'aura en face de lui qu'une seule structure, le TPI. C'est celle-ci qui à partir du siège ou de ses antennes lui indiquera les procédures à suivre. Les modes de saisine seront rationalisés.

A l'intérieur du ressort TPI des implantations judiciaires pourront être réduites ou, à l'inverse, créées dans les zones de forte densité démographique sans remettre en cause l'existence d'une ou plusieurs juridictions.

Si dans de très petites unités la présence judiciaire pourra se réduire et n'être que de l'accueil-transmission, sur d'autres sites, à l'inverse, le renforcement pourra être d'importance. Ainsi en sera-t-il en cas de transfert de contentieux déjà possible comme celui du JEX et préconisé comme celui du JAF.

Non seulement un tel transfert permettra, dans des villes en expansion, d'assurer un service de proximité important au public mais il pourra favoriser une implantation du barreau et d'autres auxiliaires de justice en créant un pôle de compétences juridiques utile. L'idée a été émise de véritables centres de justice délocalisés aptes à recevoir et à traiter les demandes des justiciables avec rapidité et efficacité; cette idée qui rejoint également le GUG pourrait aussi être développée (Voir document ANNEXES p. 150 à 162).

L'unicité du service et sa situation au siège du TPI devrait, au niveau des magistrats, aboutir également à une meilleure répartition des tâches.

La gestion serait rationalisée. Ainsi du point de vue de la gestion des moyens matériels et immobiliers, les avantages d'une telle globalisation sont évidents - harmonisation, coût moindre, prévision plus aisée, etc...-. Du point de vue de la gestion des ressources humaines, il y aura plus de souplesse. Les choix faits maintiennent toutefois certaines rigidités qui apparaissent comme des garanties nécessaires pour les fonctionnaires.

La mise en place d'un greffe du TPI aurait des conséquences budgétaires rationnelles, le budget étant géré à l'échelon du TPI. Un rattachement des "services judiciaires" au greffe du TPI apportera plus de souplesse dans l'organisation du travail et par conséquent dans la répartition des moyens. On pourrait utilement envisager l'utilisation de la technique du télétravail entre les services judiciaires délocalisés et le greffe central. La mise en place du télétravail qui constitue une mesure interne d'organisation des juridictions dont le justiciable n'a pas connaissance, permettrait à ce dernier un meilleur service par la réduction des délais de traitement et un gain de productivité tout en permettant une justice de proximité.

*Ainsi, et sans méconnaître les difficultés de mise en oeuvre, il est apparu à la mission, eu égard aux avantages considérables en termes de rationalité de la gestion des moyens, de lisibilité pour le justiciable et d'amélioration de l'accès à la Justice, que la création d'un tribunal de première instance pouvait être envisagée, dans chaque ressort des actuels tribunaux de grande instance par la fusion de ces juridictions avec les tribunaux d'instance dépendant de leur arrondissement, devenant ainsi, dans chaque arrondissement judiciaire, la juridiction unique de droit commun, dont les chefs seraient le président et le procureur de la République de l'actuel tribunal de grande instance, qui assureraient la gestion et l'administration de l'ensemble des sites avec un budget unique et des moyens centralisés, les ressorts des TI étant remplacés par des secteurs sans compétence procédurale.*

*Compétent en matière civile et en matière pénale et, le cas échéant, en matière commerciale, le TPI statuerait en formation collégiale ou, dans les cas fixés par la loi, à juge unique. Au sein du TPI serait créé un service de l'instance et conservée la fonction de juge d'instance. Les magistrats seraient nommés à cette fonction dans les formes prévues pour les magistrats du siège, à l'instar du juge d'instruction. Membres du tribunal de première instance ils seraient chargés du service des contentieux de l'instance redéfinis comme des contentieux de proximité dont la liste serait fixée par la loi et le règlement.*

*Nommés au siège du TPI en qualité de juges d'instance, ils pourraient être chargés d'un ou plusieurs secteurs géographiques du TPI ou d'un type particulier de contentieux par ordonnance du Premier Président de la cour d'appel sur proposition du Président du TPI sur la base de l'article R 213-2 du COJ, dans des conditions fixées par décret, et qui préciserait le mode de répartition du traitement des contentieux de proximité dans les services judiciaires en fonction de leur taille. Les textes actuels sur la tenue des audiences foraines trouveraient à s'appliquer immédiatement pour permettre la tenue d'audiences dans les services judiciaires.*

*Le greffe du tribunal de première instance résultant de la fusion des greffes de l'actuel TGI et des TI du ressort comprendrait des annexes dénommées "services judiciaires", créées et localisées soit par décision des chefs du TPI, ou bien des chefs de cour, ou encore par arrêté du Garde des Sceaux. Le greffe et ses services délocalisés seraient dirigés par le greffier en chef, chef de greffe du TPI qui pourrait déléguer ses attributions à des greffiers en chefs adjoints qui gèreraient les services judiciaires délocalisés, selon le mécanisme prévu aux articles L 811-2 et R 812-9 du COJ.*

*La répartition localisée des fonctionnaires entre le greffe et les services judiciaires serait effectuée par arrêté du Garde des Sceaux après avis des commissions administratives paritaires. L'arrêté porterait nomination au TPI et préciserait une affectation sur un site localisé.*

### **C ) - Les professionnels de justice**

L'impact d'un TPI sur les professionnels de justice aurait des conséquences en matière de ressort de compétence des huissiers qui devrait être étendu au ressort de l'arrondissement, sans omettre les conséquences de l'institution d'un taux de procédure de 30.000 Francs qui ferait glisser un nombre d'affaires plus important vers les saisines simplifiées (Voir document ANNEXES p. 163 à 167).

A l'exception de l'Association Nationale des Juges d'instance et de l'Association des Greffiers en chef des tribunaux d'instance et de police qui ont confirmé leur opposition au principe d'un TPI tout en formulant d'autres pistes de réformes, les autres organisations professionnelles se sont montrées davantage réceptives, le GUG se révélant plus consensuel, sauf à la Conférence des Bâtonniers de manifester de sérieuses réserves.

## 1 ) - Les magistrats et fonctionnaires :

*L'Union Syndicale des Magistrats*, convaincue de la nécessité de parvenir à terme à la création généralisée d'un guichet unique de greffe, souhaite que les écueils suivants soient évités :

- une insuffisance de moyens en excluant que les fonctionnaires du GUG soient prélevés sur les effectifs des greffes, en assurant une formation initiale et continue des personnels affectés au GUG pour leur permettre une polyvalence, en dégagant des moyens suffisants tant en personnels qu'en matériels informatiques et télématiques.

- une conception trop extensive du rôle du GUG et une déresponsabilisation des justiciables-usagers, en n'ouvrant pas aux auxiliaires de justice le bénéfice du GUG pour leur éviter d'avoir à saisir la juridiction ou le service compétent qu'en leur qualité de professionnels ils doivent connaître, la création devant intervenir à procédure constante et ne pas aboutir à justifier une extension des modes de saisine simplifiés (nécessité d'une formalisation plus achevée des demandes de justice et éviter toute dérive des GUG vers le conseil qui imposent de ne pas réduire à cette occasion le domaine de la saisine par assignation).

- une excessive disparité entre l'institution des GUG en maintenant les structures dans les zones rurales pour favoriser la proximité de justice.

Quant à la simplification de l'organisation judiciaire, l'USM partage l'idée de renforcer l'efficacité de Justice par une plus grande souplesse dans l'utilisation des moyens et d'en faciliter l'accès grâce à une meilleure lisibilité de l'organisation judiciaire. Mais elle trouve paradoxal que les magistrats du siège - inamovibles - soient chargés du service des TI en fonction des besoins sur simple décision du président du TPI alors qu'il n'est pas possible de confier aux agents d'un greffe des TI des tâches relevant du secrétariat d'une autre juridiction du ressort.

Elle considère que la réforme envisagée devrait s'élargir aux CPH et estime que l'on doit clarifier le schéma des juridictions pour restreindre le nombre des litiges artificiels générés par des erreurs ou des abus procéduraux liés à la complexité actuelle. La réforme ne saurait toutefois remplacer une courageuse refonte de la carte judiciaire et les deux doivent se compléter.

Elle formule une approbation de principe sur le regroupement des TI et du TGI en un TPI au sein duquel seraient institués des services judiciaires locaux au siège des actuels TI et y voit l'opportunité de donner une définition actuelle et renouvelée du concept de justice de proximité.

Elle souhaite le maintien de la spécificité du métier de juge d'instance et des responsabilités administratives correspondantes et manifeste son hostilité à une totale « laxité » dans la délégation des magistrats et à une multiplicité des interventions au sein des services judiciaires, de façon à réserver par principe le contentieux dévolu à ceux-ci à des juges du TPI spécialisés dans les fonctions d'instance et, sur le plan organique, de faire en sorte que les plus importants d'entre eux continuent d'être dirigés par un vice-président avec, le cas échéant, une autorité élargie à l'ensemble des services judiciaires du ressort du TPI.

Quant à leur compétence, elle doit être claire, cohérente et uniforme. Des services judiciaires à compétence variable feraient perdre en lisibilité et compromettraient l'égalité des justiciables. Il y aurait lieu de rassembler au niveau de ces services des contentieux « de proximité » (tutelle, baux d'habitation, contentieux de l'exécution au sens large, JEX, surendettement, saisie sur rémunération et cessions de salaires, seule la saisie immobilière demeurant en l'état de la procédure jugée au TPI), d'accueillir aux services judiciaires des audiences foraines tenues par les magistrats du TPI assistés des greffiers en poste sur place, de réunir dans ces services les réceptions par un greffier des déclarations, renonciations ou inscriptions actuellement dispersées entre TI et TGI, de permettre à titre exceptionnel, si les circonstances locales l'exigeaient d'affecter aux services judiciaires un contentieux spécialisé.

*L'Association Nationale des Juges d'Instance* ne formule pas de critiques majeures sur le GUG, mais une approbation de principe, sous réserve des moyens et d'une phase d'expérimentation et sous réserve aussi, du maintien de l'autonomie des greffes. Elle fait part de ses inquiétudes en ce qui concerne les hypothèses relatives au TGI et au TI qui aboutissent à préconiser une mutualisation des moyens de ces deux juridictions « au prix, en fait de la suppression de l'autonomie administrative du TI et de son existence en tant que véritable juridiction ».

Pour l'Association, le TI est une juridiction spécifique par rapport au TGI en tant que véritable juridiction de première instance administrativement autonome à côté du TGI. Il ne s'agit pas d'une spécificité due aux juges qui sont formés comme ceux du TGI et à l'effectif duquel ils appartiennent, ni d'une spécificité due à la proximité (évolution dans les modes de transport et remise en question de la proximité en ce qui concerne les nationalités), ni même d'une spécificité due aux procédures, la conciliation ne permettant de régler qu'un nombre limité d'affaires et les procédures simplifiées et/ou sans représentation obligatoire ayant par ailleurs « migré » vers les TGI (certaines procédures JAF).

Cette spécificité résulte du fait que les juges-directeurs sont les véritables chefs de leur juridiction et ont encore les moyens d'en assurer la responsabilité même si ceux-ci sont progressivement remis en question (réforme de la notation des fonctionnaires du greffe des TI).

Le TI est une véritable juridiction de première instance, administrativement autonome à côté du TGI. Pour l'Association ce n'est plus, en fait, une juridiction d'exception et la proposition du rapport COULON d'augmenter le taux du ressort devrait rendre définitivement obsolète la vision du TI comme tribunal des petits litiges.

L'Association préconise le transfert du contentieux des affaires familiales et le JEX vers le TI, le TGI restant juridiction collégiale, ainsi que la constitution d'une véritable équipe autour du juge d'instance (greffe, conciliateur et assistants de justice) pour permettre au TI d'absorber le contentieux de masse.

Le TI doit rester un généraliste et garder son autonomie administrative du greffe. Pour l'Association, le choix politique se pose en termes de savoir s'il y a place ou non pour deux juridictions de première instance généralistes et administrativement distinctes en France. Elle répond clairement par l'affirmative et estime qu'il ne s'agirait pas d'un choix isolé (Allemagne, Italie).

Elle estime également que la carte judiciaire devrait être revue et que le maintien des petits TI ne se justifie plus.

En conséquence, L'Association préconise ainsi que nous l'avons vu plus haut, un regroupement des moyens humains et matériels au niveau des TI entre eux pour en faire des unités administrativement viables et suffisamment gérables avec maintien des GUG sauf en ce qui concerne les petites unités (maintien des personnels et audiences foraines) et affectation des moyens humains et matériels au TI central qui assurerait le fonctionnement des greffes rattachés.

*L'Association des Greffiers en chef des Tribunaux d'Instance et de Police* présente une analyse voisine. Faisant le constat de l'absence de lisibilité de la répartition des contentieux, elle préconise une spécialisation des juridictions (tribunal des baux, tribunal de la famille, tribunal pénal, tribunal de l'exécution...) qui permettrait une meilleure formation des agents de greffes ainsi spécialisés et une centralisation par juridictions de moyens informatiques actuellement dispersés, sur une uniformisation des procédures tant de convocation que de notification, le TI étant la juridiction de proximité par excellence, reconnaissant que le maintien de nombre de tribunaux d'instance de moindre importance génère une dépense qui n'est pas en rapport avec leur activité. Dans un souci de rationalisation des moyens, elle suggère l'instauration d'un tribunal d'instance départemental ou d'arrondissement qui regrouperait les petits tribunaux et les greffes détachés et dont la gestion unique serait confiée à un greffier en chef sous l'autorité d'un magistrat.

Il en résulterait une économie de ressources humaines des moyens matériels et une mise en commun de l'ensemble des moyens. Ce système permettrait une régularisation et un équilibrage de la charge de travail par le jeu du télétravail et de la sous-traitance entre juridictions, une certaine souplesse dans la gestion des effectifs et le maintien de la notion de juridiction de proximité, proximité qui pourrait être rétablie par la mise en place du GUG, dont la vocation est de « rapprocher » la Justice du justiciable.

Elle remarque que la mise en place du GUG implique une formation très approfondie et complète des fonctionnaires en assurant l'accueil et un suivi constant des procédures nouvelles, un bon encadrement par le greffier en chef responsable, une connexion informatique parfaite du GUG aux différentes juridictions.

*L'Union Syndicale Autonome Justice* se déclare prête à travailler sur la mise en place d'une réforme profonde du système judiciaire actuel dans la mesure où cette réforme prendrait en compte les nouvelles responsabilités du greffier et une autre organisation du travail dans les juridictions et les services, les fonctionnaires entendant jouer un rôle essentiel dans la justice de proximité où le citoyen doit être accueilli, orienté, aidé dans ses démarches et renseigné sur le déroulement de sa procédure. Cette réforme devrait s'accompagner de moyens matériels et humains nouveaux et d'un statut dérogatoire pour les fonctionnaires du greffe. La mise en place du GUG et l'articulation des compétences entre le TI et le TGI ne peuvent être menées qu'en perspective avec la réforme de la carte judiciaire, la mutualisation des moyens et le télétravail.

Elle fait le constat que la carte judiciaire est obsolète, les charges de travail sont mal réparties, les compétences des juridictions civiles sont illisibles pour le citoyen, mais qu'il faut maintenir des points d'ancrage de la justice dans une organisation rénovée pour garantir une justice de proximité (milieux rural et urbain défavorisé), prendre en compte l'impact psychologique sur les agents des greffes d'une réforme de structure, anticiper et donner des garanties, prévoir un plan social avec des mutations prioritaires assorties de primes de déménagement et de reconversion, des maintiens en surnombre là où des suppressions et regroupements s'avèrent nécessaires (après une large concertation), prévoir dans les nouvelles structures des responsabilités importantes et valorisantes pour les agents, mettre à niveau préalablement l'effectif budgétaire des agents avant d'envisager des redéploiements. Il n'y a pas de juridictions nanties.

*La CFDT-JUSTICE* estime que toute réflexion sur une modification de l'organisation judiciaire doit s'attacher à respecter les missions de la Justice française : dire le droit et appliquer le droit, garantir l'accès aux droits (accueil, gratuité, information, rapidité, proximité et assistance juridique) garantir le respect de la procédure et l'authentification des actes et apporter une organisation permettant d'atteindre les objectifs du service public de la Justice (encadrement, gestion, formation, accueil, documentation et information).

Le GUG peut être utile pour le justiciable dans les petites villes éloignées (aménagement du territoire). Il nécessitera des moyens financiers importants et une informatisation compatible. Il posera le problème de l'affranchissement pour la transmission des requêtes et des demandes de délivrance de copies de jugement, ainsi que des problèmes législatifs de compétence territoriale pour l'enrôlement des requêtes et les recours civils.

Un GUG accueil/information nécessite des moyens dont l'absence avait fait échouer de précédentes expériences. L'idée de regrouper sur un même site des conciliateurs, médiateurs, associations d'aide aux victimes et permanence d'avocats pose le problème des Maisons de Justice et du Droit et de l'articulation envisagée entre le GUG, les MJD, le TI ou TPI ainsi que les boutiques du droit qui dans certaines villes, font aussi de la conciliation, posant la question de la lisibilité pour le justiciable et les professionnels de justice.

La CFDT maintient sa demande d'un accueil dans chaque CA, TGI, TI et CPH, supposant de créer des emplois, former les agents et réaliser un système informatique performant, les horaires d'ouverture du GUG devant faire l'objet de négociations sur l'aménagement et la réduction du temps de travail et la politique de l'emploi au Ministère de la Justice.

Elle estime indispensable d'adjoindre une réflexion sur le volet social et les mesures d'accompagnement d'une gestion plus souple, le système de la délégation devant être conservé tout en évitant les abus. L'identité des TI ne doit pas être remise en cause, les audiences foraines sont coûteuses et posent des problèmes de sécurité et de confidentialité. Le TPI qui a des incidences de fond et modifie les missions de la Justice nécessitera un débat public.

Elle préconise une réforme de la carte judiciaire afin de faire coïncider les cartes des SJ, de l'AP, de la PJJ avec celle des régions administratives, une réflexion sur la politique de la ville (articulations entre les Maisons de Justice et du Droit et le système judiciaire actuel et futur), la création d'emplois de fonctionnaires et de magistrats, la création de brigades volantes au niveau des CA pour les trois catégories de fonctionnaires et le renforcement des brigades composées de B, des moyens en formation, une informatisation cohérente au niveau national, des moyens humains et financiers pour accompagner les réformes mises en place, la reconnaissance des métiers de greffe, la mise en place de services de l'accueil dans les juridictions reprenant les compétences énoncées par le GUG, un débat public sur les missions de la Justice et une révision complète des missions des agents de justice ainsi que de leur statut.

Pour le *Syndicat des Greffiers de France*, le dispositif envisagé pour le GUG existe déjà : c'est celui des Maisons de Justice. Il juge inutile un GUG dans les villes où il y a une CA, un TI et un TGI et nécessaire de l'installer dans les villes où il n'y a qu'une seule structure judiciaire. Il suggère la création d'un GUG itinérant assurant des permanences dans les mairies, ou des points publics en milieu rural ou urbain.

Il estime que la simplification de l'organisation des juridictions ne passe pas forcément par un regroupement de celles-ci ou une mutualisation des personnels. Toutefois, si les juridictions sont très proches et si les personnels sont d'accord, le maintien de l'existant s'avère inopportun, mais il est préférable de maintenir de petites unités indépendantes et efficaces plutôt que de créer de grosses unités où les responsabilités seraient délayées. Il estime inconcevable de supprimer les chefs de greffe des TI, cette fonction devrait être au contraire confiée aux greffiers.

La mutualisation n'apporterait rien de plus puisque la possibilité de délégation existe déjà. Il propose un transfert de tâches des magistrats aux greffiers, la suppression des taux de compétence des TI et le renforcement de leur activité, le déplacement des phases d'instruction des dossiers vers le GUG, la création de vidéoguichets et le développement du télétravail, la création de bornes interactives, la politique de recrutement pour assurer une permanence élargie à l'accueil et un renforcement de l'informatisation des juridictions.

## 2 ) - Les Auxiliaires de Justice

*La Conférence des Bâtonniers* considère que l'objectif assigné à la présente mission s'intègre dans le rythme accéléré de désintégration d'une des prérogatives régaliennes de l'Etat : la Justice, et émet les observations suivantes :

Si les travaux du groupe d'étude et de réflexion s'inscrivent dans l'ensemble d'orientations décidé le 29 mai 1996 lors de la réunion du Comité interministériel pour la réforme de l'Etat pour rendre l'Etat plus simple et plus proche du citoyen, il n'est pas certain que la suppression du taux de compétence comme mode principal de répartition des contentieux TI/TGI soit une mesure qui réponde à cet objectif de plus grande lisibilité et meilleure accessibilité.

Elle affirme son hostilité de principe au transfert du contentieux des affaires familiales vers le TI, ce qui reviendrait à remettre en cause la représentation obligatoire par avocat en matière de divorce. Cette position n'est pas dictée par la défense d'intérêts corporatistes, mais par la nécessaire protection du justiciable en situation de crise conjugale ; même le divorce par consentement mutuel n'est pas un divorce banal et c'est l'avocat qui le plus souvent, en est le concepteur. A ce titre, pour le meilleur équilibre de l'édifice, le rapport COULON a prévu que par modification de l'article 230 alinéa 2 du Code civil, chacun des époux devrait désormais avoir son propre avocat.

La mise en place d'audiences foraines siégeant pour le correctionnel à juge unique pourrait engendrer un défaut de référence suffisante à la juridiction répressive traditionnellement graduée selon le degré d'importance de l'infraction commise.

La Conférence des Bâtonniers s'interroge sur l'apport concret d'un TPI par rapport à l'état actuel existant : la terminologie unique de TPI ne constitue que l'apparence d'une centralisation là où les démembrements subsistent (référence à la spécialité instance et aux circonscriptions territoriales), sauf à imaginer que ce projet s'inscrive dans la réflexion par ailleurs menée sur la carte judiciaire, ce qui mériterait un autre débat.

Les limites de la saisine des juridictions par requête ont été vite ressenties par les magistrats, outre le fait qu'elles encombrant les greffes de tâches difficilement gérables. La « suppression des assignations » ne peut être sérieusement envisagée, alors même qu'en matière de saisine du juge de l'exécution, l'assignation vient d'être rendue obligatoire par décret du 26 décembre 1996.

Elle réitère son inquiétude sur la requête, mode ordinaire de saisine de la juridiction. Les composantes du « plateau technique » du GUG (accueil téléphonique et numéro vert, accueil-orientation et signalétique, maillage informatique) n'appellent pas d'observations particulières. Par contre, le conciliateur, le permanent pour la médiation pénale, le permanent pour la consultation des avocats ont-ils leur place sur le plateau du GUG ? A trop vouloir faciliter l'accès à la Justice, on risque d'en faire un objet de consommation courante, et ce serait la perte de la référence à la notion de justice en tant que valeur.

***La Chambre des Avoués près la Cour d'appel de Paris*** considère que les travaux de la mission s'orientent dans une direction diamétralement opposée au rapport COULON, notamment relative à une extension de la représentation des parties devant toutes les juridictions en vue d'une qualification des demandes, et à la généralisation de l'assignation comme mode d'introduction de l'instance. Elle estime que dans la mesure où les parties seraient dirigées vers un préalable de conciliation, les juridictions du premier degré ne pâtirait pas trop de cet accès facilité à la Justice, mais considère qu'il y a quand même un risque d'accroissement du contentieux ainsi qu'une augmentation de la charge budgétaire due au recrutement de nombreux greffiers pour le bon fonctionnement des GUG.

Sur la simplification de l'organisation des juridictions de première instance, elle estime que la suppression du taux de compétence des TI mérite approfondissement, aucune référence n'étant faite à la représentation obligatoire devant le TGI alors qu'elle est facultative devant le TI. Si la Justice de proximité sera sans doute moins coûteuse pour le justiciable, que coûtera-t-elle au contribuable et comment espérer une accélération du traitement des affaires si elles ne sont pas instruites par un juge avec la coopération d'auxiliaires de justice ?

Les plaideurs qui se croiront assez compétents pour se présenter seuls devant le juge mesureront l'étendue de leur erreur quand ils se trouveront face à un adversaire représenté par un juriste professionnel, et on les retrouvera en plus grand nombre qu'actuellement devant les CA.

***Le Mouvement des Jeunes Huissiers de Justice*** estime qu'un greffe unique habilité à traiter des procédures concernant à la fois le TI et le TGI suscite des interrogations quant à son organisation interne et à ses modalités de fonctionnement vis à vis tant des usagers que des collaborateurs de la Justice dont les huissiers.

Il observe que le service public de la Justice doit assurer une permanence de fonctionnement mais son budget, indigent par rapport au nombre d'affaires à juger, l'a incité, depuis plusieurs années, soit à déléguer ses fonctions à des personnes étrangères au Ministère de la Justice, n'ayant pas obligatoirement une formation juridique, conciliateurs ou médiateurs, soit de simplifier les modalités de saisine des tribunaux. Il pose la question de savoir quelle est la proportion de litiges résolus sur simple conciliation.

La saisine directe portera un coup supplémentaire au monopole des huissiers et à la sécurité des procédures. Il propose pour alléger le travail du greffe, outre un élargissement de la compétence territoriale des huissiers de justice, que ceux-ci puissent se charger de tâches administratives, notamment en matière d'injonction de payer. Les huissiers de justice pourraient assurer la gestion administrative de cette procédure en recueillant l'ensemble des dépôts des requêtes. Ils pourraient ainsi toutes les présenter sur les mêmes modèles, vérifier le nombre de pièces annexées et les confier aux magistrats tout en surveillant les éventuelles oppositions qui devraient, pour être recevables, être adressées directement aux huissiers de justice. Ainsi, sur la même idée qu'en matière de saisies-attributions, ils pourraient apposer la formule exécutoire sur l'injonction de payer si aucune contestation ne leur était adressée dans le délai. Ce travail purement administratif et mécanique, pourrait ainsi décharger les greffes et leur activité qui est en progression constante. Cette charge supplémentaire de travail pour les huissiers de justice pourrait être compensée par le monopole du dépôt des requêtes par leur ministère auprès des juges d'instance.

*Le Syndicat National des Huissiers de Justice* propose que ces officiers ministériels puissent constituer des sites éclatés du GUG et accomplir des tâches jusqu'ici confiées aux greffiers. Il demande une réflexion sur la compétence territoriale des huissiers au regard de l'harmonisation du statut des officiers ministériels, la levée des barrières de compétence territoriale étroites mais au minimum celle du TPI, ainsi que la préservation des études rurales.

De nouvelles activités pourraient en résulter pour les huissiers, lors de la réalisation des GUG, notamment par des connexions informatiques entre huissiers et GUG pour les décharger de tâches redondantes, ainsi la saisine d'informations déjà faite dans les études, par l'allègement du travail des greffes surchargés par la gestion des procédures d'injonction de payer, les saisies des rémunérations, les contestations et les demandes de délai au cours de procédures d'exécution par la généralisation des dispositions de l'article 66 du décret du 31 juillet 1992 à l'ensemble des contestations élevées devant le JEX.

Cette organisation relève que si l'instauration d'un GUG est fort séduisante, sa réalisation semble relever de la quadrature du cercle :

- un guichet unique, mais avec des sites éclatés en plus grand nombre possible,
- un personnel ayant une compétence spéciale,
- une implantation rapide mais dans un cadre évolutif.

Cela nécessite des moyens humains et informatiques et les huissiers, auxiliaires de justice participant déjà à son bon fonctionnement proposent de s'appuyer encore davantage sur eux pour réaliser ce projet, en observant que la profession a participé avec EDI justice et l'ACOSS (agence centrale des organismes de sécurité sociale) à l'élaboration du message EDI adapté à la transmission des informations dans le domaine du recouvrement et d'une manière plus générale de la Justice, un protocole de communication ayant été élaboré par la Chambre Nationale. D'ici quelques mois sera constitué un réseau de centaines d'études d'huissiers de justice équipées d'ordinateurs communiquant permettant d'échanger des informations non seulement entre elles mais aussi avec tout autre site utilisant le message EDI Justice. Prendre comme base ce réseau préexistant permettrait, sans développement coûteux, de valider le projet de GUG.

La *Chambre des Huissiers de Justice de Paris* estime que la création du GUG permettrait la mise en place d'une consultation des décisions rendues publiquement, et se préoccupe de la simplification de rédaction des décisions et de l'unification des terminologies utilisées, lesquelles sont ambiguës parfois, aussi bien pour les justiciables que pour les professionnels. Si un GUG est développé, au sein d'un même ressort de la CA, cela ne doit-il pas amener à redéfinir le principe de compétence des huissiers ?

Le GUG devra enregistrer la requête déposée au greffe et l'acheminer vers la juridiction appropriée : il semble avoir le choix de la juridiction compétente *ratione materiae* et *ratione loci*. Actuellement, en cas de mauvais choix, l'auxiliaire de justice mandaté à cet effet, engage seul sa responsabilité. Quel serait le recours possible contre une mauvaise orientation du dossier par le GUG ?

Quelle sera la date de saisine de la juridiction, le dépôt de la requête, la transmission à la juridiction, ou la réception de la convocation ? Cela pose à nouveau le problème de la responsabilité du GUG dans les cas où un mauvais choix aurait été apporté et qu'une prescription serait encourue.

Les formes de la demande en justice, telles qu'elles sont envisagées dérogent au principe du contradictoire, lequel, même s'il est respecté à *posteriori* lors de la réception effective de la convocation du greffe, ne permet pas à la partie à qui on l'oppose, d'avoir connaissance immédiatement de l'ensemble des prétentions de la partie demanderesse, ni de l'indication des pièces sur lesquelles la demande est fondée.

L'assignation dans la mesure où elle implique de la part du justiciable une démarche réfléchie et concertée avec un auxiliaire de justice, permet de traiter en amont de nombreux cas, avant qu'une juridiction ne soit saisie. L'encombrement des JEX et le retour à ce mode de saisine, aux lieu et place de la requête, démontre à l'évidence une carence du système ayant nécessité l'intervention du législateur.

## CONCLUSION

La mise en oeuvre de la réforme de la juridiction unique de première instance se heurte à nombre de difficultés dont l'importance ne saurait être négligée. Elle rencontre l'hostilité de plusieurs organisations professionnelles, elle suppose l'adaptation de nombreuses dispositions législatives et réglementaires et ne peut être précédée d'aucune expérimentation à la différence du guichet unique.

Par ailleurs et en fonction de l'hypothèse ou des hypothèses retenues, il y aura lieu de déterminer les personnels à redéployer ; cette opération très délicate, ne pouvant être réalisée, qu'en concertation étroite avec les organisations professionnelles, lesquelles en ont émis le vif désir, et, à partir des mesures dont dispose la Chancellerie, de l'application de nouvelles méthodes d'organisation du travail qu'il apparaît souhaitable de mettre en place, le télétravail notamment.

S'agissant des moyens matériels et financiers, il sera nécessaire de procéder à une étude sur l'impact immobilier qui devrait être très faible, compte tenu du maintien des services judiciaires délocalisés, mais compte tenu également des quantifications réalisées en terme de personnels. De même, il y aura lieu de s'interroger sur les adaptations ou les développements informatiques nécessaires pour assurer une cohérence qui, à l'heure actuelle n'existe pas, les coûts de mise en oeuvre constituant un préalable de 150 MF.

La mission a pris comme hypothèse, en le regrettant, qu'il n'était pas envisageable de supprimer des juridictions, pour rechercher une solution alternative permettant de concilier la nécessité d'une Justice de proximité avec la meilleure répartition des moyens entre les juridictions à géographie contante, étant cependant précisé que le dispositif envisagé est également compatible avec une modification de la carte judiciaire consistant en la suppression des juridictions identifiées par le Rapport CARREZ.

Se plaçant du point de vue du justiciable et non pas seulement d'un point de vue gestionnaire, il est apparu à la mission que pour apporter une réponse réelle et efficace, il fallait que le site traitant des affaires parvienne à une dimension suffisante en proportion avec la demande de justice de la population locale. En deçà, la logique n'est plus du "traitement" mais de " l'accueil-information-transmission " quand elle ne relève pas, en effet, de la "suppression" pure et simple.

C'est à n'en pas douter la combinaison du GUG, point d'entrée procédural multiple, avec le TPI, en l'état d'arrondissement, mais à terme rapproché départemental qui constitue l'organisation judiciaire de première instance la plus adaptée et la plus efficace. Elle suppose de nombreuses modifications de textes, une profonde réorganisation et un important redéploiement à l'échelle nationale. Elle doit s'accompagner de la fourniture des moyens financiers nécessaires, proportionnés à l'enjeu qui constituera une amélioration rapide de l'image de la Justice dont l'accès sera plus simple et plus lisible pour le justiciable.

Ce dispositif, en regroupant l'ensemble des juridictions de première instance de doit commun en un seule, a le mérite de la simplicité, de la clarté. Il améliorerait significativement l'accès à la Justice qui permettrait en outre une mutualisation complète des moyens au sein d'un même arrondissement. L'extension éventuelle et souhaitable du GUG aux conseils de prud'hommes et tribunaux de commerce permettrait d'élargir les perspectives de redéploiement, d'envisager la constitution à terme d'un TPI départemental, techniquement possible dans tous les cas.

Pour être menée à bien, cette réforme suppose prioritairement deux démarches:

- tout d'abord une expérimentation préalable du GUG qui pourrait, elle même, se faire en deux temps : d'abord au cours du deuxième semestre 1997 et du premier semestre 1998, l'expérimentation proprement dite dans trois ou quatre ressorts de cour d'appel, sur contrat d'objectif, suivie d'une évaluation du dispositif, notamment en termes de réorganisation des services, de créations des postes nécessaires, de redéploiement des effectifs avec les mesures d'accompagnement indispensables et après concertation avec les organisations professionnelles - arrondissement par arrondissement, puis à l'échelle nationale -.

- ensuite, à partir du second semestre 1998, si les conclusions de l'évaluation sont encourageantes, interviendraient les modifications de texte et la mise en place du dispositif généralisé, après mise à niveau sur les plans immobilier, informatique et financier, un changement de cette ampleur ne pouvant être réussi qu'avec le soutien de ceux qui auront pour fonction de le mettre en oeuvre.

Quant au TPI, sa mise en place peut se combiner ou non, on l'a vu avec une refonte de la carte judiciaire. Il en constitue même une alternative crédible, en raison de sa grande souplesse, mais aussi de la profonde réforme de structure qu'il induit tout en préservant assez largement l'existant. Rappelons seulement que le TPI associe dans le même ensemble, le TGI et les TI de son ressort en maintenant au maximum leur identité fonctionnelle, en définissant mieux contentieux et procédures spécifiques à chacune des juridictions actuelles, en conservant, pour l'essentiel, les implantations géographiques des personnels, magistrats et fonctionnaires, en valorisant les implantations immobilières, tout en faisant un ensemble commun au niveau du ressort territorial.

Le TPI sera présent sur l'ensemble de son ressort, les TI deviennent des sites de travail spécialisés cessant d'être des juridictions distinctes et autonomes, mais sans que le contenu de leurs activités changent de façon majeure. A l'intérieur du ressort, la répartition des tâches serait purement pratique, fonctionnelle, d'administration judiciaire, de même nature, sauf contentieux spécialement listés, que la répartition du contentieux TGI entre chambres d'un même tribunal, le contentieux d'instance n'étant réparti qu'en fonction de critères de meilleur accès de la Justice sur les différents sites.

Les responsables des "services judiciaires", les chefs de greffe, les chefs de juridiction seraient étroitement associés aux chefs de cour véritablement promus au rang d'autorité déconcentrée avec l'assistance des SAR qui devront être fortement impliqués, par exemple pour ne définir sur un site, qu'un guichet unique sans activité juridictionnelle, ou au contraire regrouper davantage d'activités et de contentieux sur un autre site, voire à plus long terme supprimer un site ou en créer un sous le contrôle de la Chancellerie, le cas échéant.

*Peut-être s'agit-il là de l'amorce de la grande réforme de la Justice, une Justice organisée par Napoléon Ier, il y a près de deux siècles, une réforme tant attendue, souvent annoncée, toujours repoussée ou esquissée très partiellement et avec combien de difficultés et peu de moyens, pour faciliter autant que faire se pouvait la formidable adaptabilité de magistrats et fonctionnaires, englués dans des structures depuis longtemps obsolètes, mais qui ont réussi - pour combien de temps encore ? - à maintenir au meilleur niveau possible, l'une des plus importantes fonctions régaliennes de l'Etat.*

**LISTE DES MEMBRES DU GROUPE D'ETUDE ET DE REFLEXION  
ET COMPOSITION DES SOUS-GROUPES DE TRAVAIL**

## **LISTE DES MEMBRES DU GROUPE D'ETUDE ET DE REFLEXION**

**présidé par Monsieur Francis CASORLA,  
Premier Président de la Cour d'Appel d'Orléans**

M. Jean-François LORANS	Procureur Général près la Cour d'Appel de Besançon
M. Jacques BOULARD	MACJ, Chef du bureau de l'Organisation judiciaire, Direction des Services judiciaires
Mme Danielle BOUHANA	Greffier en Chef, Bureau des Greffes, Direction des Services judiciaires
Mme Catherine CHADELAT	Sous-Directeur de la Législation civile, de la Nationalité et de la Procédure, Direction des Affaires civiles et du Sceau
Mme Dominique COMMARET	Inspecteur Général Adjoint, Inspection Générale des Services judiciaires
Mme Marie-Sophie COMOLET-MONET	Premier Juge, TGI de Fontainebleau
M. Patrice DAVOST	Procureur de la République près le Tribunal de grande instance de Bordeaux
Mme Danièle ENTIOPE	Président du Tribunal de grande instance de Nîmes
M. Jacques FAYEN	Inspecteur des Services judiciaires, Mission Modernisation, Direction des Services judiciaires
M. Rémi FRENTZ	Conseiller référendaire à la Cour des Comptes, Chef de Mission, Commissariat à la Réforme de l'Etat
M. Patrick HENRY-BONNIOT	Inspecteur des Services judiciaires, Inspection Générale des Services judiciaires
M. François JESSEL	MACJ, Bureau de la Procédure, du Droit public et social, Direction des Affaires civiles et du Sceau

M. Christophe KAPELLA	Procureur de la République près le Tribunal de grande instance de Compiègne
M. Daniel LECRUBIER	Directeur-Adjoint, Ecole Nationale de la Magistrature
Mme Raymonde LETOURNEUR-BAFFERT	Conseiller à la Cour d'Appel de Rennes
Mme Agnès MALDONADO	Greffier en chef, Coordonnateur du Service administratif régional (SAR) de la Cour d'Appel de Versailles
M Emmanuel MAURY	Chargé de Mission, Commissariat à la Réforme de l'Etat
M. Bernard MARCHAL	MACJ, Chef du bureau de la Politique criminelle en matière économique et financière, Direction des Affaires criminelles et des Grâces
M. Eric NEGRON	MACJ, Chef du bureau des Services informatiques Direction de l'Administration générale et de l'Equipement
Mme Françoise RAJEMAN	Greffier en chef du Tribunal d'instance de Rambouillet
Melle Marie-Pierre ROLLAND	Greffier en chef, Bureau de l'Organisation judiciaire Direction des Services judiciaires
Mme Sylvie ROY-MONIER	Greffier en chef, Maître de conférence, Ecole Nationale des Greffes
Mme Michèle SALVAT	Substitut Général près la Cour d'Appel de Versailles
M Pascal VASSEUR	Greffier en chef, Bureau des Greffes Direction des Services judiciaires
Mme Bernadette WALLON	Vice-Président du Tribunal d'instance de Lille
Mme Marie-Françoise ZANCHETTA	Greffier en chef, Bureau des Greffes Direction des Services judiciaires
Mme Monique-Edwin MASSONI,	Administrateur civil, Chargée de mission auprès du Sous-Directeur de l'Organisation judiciaire, Direction des Services judiciaires Rapporteur général du groupe d'étude et de réflexion

## **Composition du sous groupe de travail sur la simplification de l'organisation des juridictions de première instance**

### ***Responsable du sous-groupe :***

M. Patrice DAVOST                      Procureur de la République près le TGI de Bordeaux

### ***Rapporteurs :***

Mme Michèle SALVAT                  Substitut général près la cour d'appel de Versailles

Mme Agnès MALDONADO              Greffier en chef, Coordonnateur du SAR de la cour d'appel  
de Versailles

### ***Membres :***

M. Jacques BOULARD                      MACJ, Chef du bureau de l'Organisation judiciaire,  
Direction des Services judiciaires

Mme Danielle BOUHANA                  Greffier en chef, Bureau des Greffes  
Direction des Services judiciaires

Mme Dominique COMMARET              Inspecteur Général Adjoint,  
Inspection Générale des Services judiciaires

Mme Marie-Sophie COMOLET-MONNET    Premier juge au TGI de Fontainebleau

M. Rémi FRENTZ                              Chef de mission, Commissariat à la réforme de l'Etat

M. Patrick HENRY-BONNIOT              Inspecteur des Services judiciaires,  
Inspection Générale des Services judiciaires

M. François JESSEL                        MACJ, Bureau de la procédure du droit public et  
social, Direction des Affaires civiles et du Sceau

M. Daniel LECRUBIER                      Directeur-adjoint de l'Ecole Nationale de la  
Magistrature

M. Bernard MARCHAL	MACJ, Chef du bureau de la politique criminelle en matière économique et financière, Direction des Affaires criminelles et des Grâces
M. Emmanuel MAURY	Chargé de Mission, Commissariat à la Réforme de l'Etat
Melle Marie-Pierre ROLLAND	Greffier en chef, Bureau de l'Organisation judiciaire Direction des Services judiciaires
Mme Bernadette WALLON	Vice-président du TI de Lille
Mme Marie-Françoise ZANCHETTA	Greffier en chef, Bureau des Greffes Direction des Services judiciaires
Mme Monique-Edwin MASSONI	Rapporteur général du groupe d'étude et de réflexion

## **Composition du sous-groupe de travail sur l'amélioration de l'accès à la justice - création du guichet unique de greffe -**

### ***Responsable du sous groupe :***

Mme Danièle ENTIOPE                      Président du TGI de Nîmes

### ***Rapporteurs :***

Mme Raymonde LETOURNEUR-BAFFERT    Conseiller à la cour d'appel de Rennes

Mme Françoise RAJEMAN                      Greffier en chef du TI de Rambouillet

### ***Membres :***

M. Jacques BOULARD,                      MACJ, Chef du bureau AB1, Direction des Services judiciaires

Mme Catherine CHADELAT,                      Sous-directeur de la Législation civile, de la Nationalité et de la Procédure, Direction des Affaires civiles et du Sceau

M. Jacques FAYEN,                      Inspecteur des Services judiciaires, Mission Modernisation, Direction des Services judiciaires

M. Rémi FRENTZ                      Conseiller référendaire à la cour des Comptes, Chef de mission, Commissariat à la réforme de l'Etat

M. Christophe KAPPELLA,                      Procureur de la République près le TGI de Compiègne

M. Emmanuel MAURY                      Chargé de mission, Commissariat à la réforme de l'Etat

M. Eric NEGRON,                      MACJ, Chef du bureau des Services informatiques, Direction de l'Administration générale et de l'Equipement

Melle Marie-Pierre ROLLAND                      Greffier en chef, Bureau de l'Organisation judiciaire  
Direction des services judiciaires

Mme Sylvie ROY-MONIER,                      Greffier en chef, Maître de conférence, ENG

Mme Monique-Edwin MASSONI                      Rapporteur général du groupe de travail

## **ORGANISATION DES TRAVAUX ET METHODOLOGIE SUIVIE**

Le groupe d'étude et de réflexion a dû, conformément à la mission qui lui a été confiée, d'une part conduire une étude sur les modalités concrètes de mise en place d'un guichet unique de greffe dont l'institution s'inscrit dans le cadre des mesures arrêtées par le Gouvernement pour faciliter l'accès à la Justice et d'autre part mener une réflexion sur la simplification des juridictions de première instance en s'attachant à examiner la pertinence et la faisabilité d'une organisation permettant de valoriser les moyens existants.

Les délais qui lui ont été impartis pour traiter de ces deux questions aux finalités différentes :

- une étude de mise en oeuvre sur le guichet unique à caractère plus directement opérationnel ;
- une étude prospective sur les juridictions de première instance.

m'ont conduit, en accord avec les membres du groupe de travail, à retenir le principe d'un sous-groupe par thème d'étude animé, pour chacun d'entre eux, par un responsable des travaux assisté de deux rapporteurs - un magistrat et un greffier en chef-.

Afin de permettre à chacun des sous-groupes d'organiser sa réflexion, il a été décidé de lui laisser le soin de définir ses modalités de travail sous réserve qu'il arrête, d'un commun accord et à l'issue de chacune de ses réunions, des axes de réflexion issus des différentes propositions et/ou questions dont il aura débattu.

Il a été, à cet effet, demandé à chacun des sous-groupes de déterminer, dans le cadre des grandes orientations fixées, le champ d'étude de ses travaux et d'examiner, pour chacun des thèmes de cette étude, les propositions à retenir ou à éliminer et de préciser celles qui nécessitent des investigations ou des études complémentaires pour lesquelles les services de la chancellerie devaient être sollicités.

Toutefois et afin de maintenir la cohésion de l'ensemble des travaux, il a été décidé que les axes de réflexion retenus ou proposés par chacun des sous-groupes à l'issue de ses réunions devaient, préalablement à la poursuite et à l'approfondissement de sa réflexion, faire l'objet d'une validation du groupe plénier composé de l'ensemble des membres et sept sessions plénières, d'une demi-journée chacune, se sont tenues à la Chancellerie.

Par ailleurs et afin d'assurer la cohérence générale du suivi des travaux, le rapporteur général a assisté aux réunions de chacun des sous groupes et a veillé à ce que les membres reçoivent les comptes rendus et les documents nécessaires à la poursuite de leur réflexion.

En outre et afin d'assurer l'harmonisation de la réflexion et de garantir l'efficacité des travaux du groupe plénier, il m'a paru indispensable d'organiser régulièrement des réunions communes de cadrage auxquelles ont participé Monsieur le Procureur Général LORANS, le rapporteur général, les responsables et les rapporteurs-adjoints de chacun des sous groupes. Ces réunions essentielles à la bonne marche des travaux ont été organisées, en tant que de besoin, et au minimum avant chaque réunion du groupe plénier.

Les sous-groupes de travail se sont réunis selon une périodicité qui a varié d'une réunion à deux voire trois réunions mensuelles en fonction de la disponibilité des participants et de l'état d'avancement de leur réflexion respective.

Ainsi, le sous-groupe chargé d'étudier les modalités concrètes de mise en place du guichet unique de greffe s'est réuni à sept reprises, à raison d'une demi-journée par séance. Compte tenu du caractère technique de ses travaux, ce sous-groupe a fait appel au concours des services de la Chancellerie et de nombreux documents et études ont été mis à sa disposition par les directions des services judiciaires, des affaires civiles et du sceau, la mission modernisation et la sous-direction informatique de la direction de l'administration générale et de l'équipement.

Le sous-groupe chargé de conduire une réflexion sur la faisabilité d'une simplification de l'organisation des juridictions de première instance s'est, quant à lui, réuni à huit reprises. Le caractère plus prospectif de ses travaux, a amené le sous groupe à devoir envisager plusieurs hypothèses sous le double aspect des procédures contentieuses et de la faisabilité organisationnelle ce qui l'a conduit à prévoir des séances d'une journée complète et à faire appel aux directions législatives et à la direction des services judiciaires pour les compléments et expertises techniques indispensables.

Enfin et afin de mieux connaître les expérimentations déjà engagées en matière d'accueil et de télétravail une délégation de la mission s'est rendue, le 30 janvier 1997, au tribunal de grande instance de Créteil et, les 15 et 16 avril 1997, au tribunal d'instance du Havre ainsi que dans les greffes détachés de Bolbec et Fécamp.

## Calendrier des Travaux de la Mission

- 28 novembre 1996 Installation du groupe d'étude et de réflexion par le Directeur des Services judiciaires, Monsieur Philippe INGALL-MONTANIER, définition du programme de travail et des méthodes, constitution des sous-groupes et désignation du rapporteur général.
- 9 décembre 1996 Réunion du sous-groupe sur la simplification de l'organisation des juridictions de première instance
- 12 décembre 1996 Réunion du sous-groupe sur l'amélioration de l'accès à la Justice par la mise en place d'un Guichet Unique de Greffe
- 16 décembre 1996 Envoi d'une lettre à chacun des responsables des organisations syndicales et professionnelles de magistrats et de fonctionnaires les informant de la mise en place de la mission d'étude et de réflexion et les invitant à faire connaître leurs premières observations
- 19 décembre 1996 Réunion du groupe de cadrage
- 20 décembre 1996 Envoi d'une lettre à chacun des responsables des organisations syndicales et professionnelles des professions de Justice les informant de la mise en place de la mission d'étude et de réflexion et les invitant à faire connaître leurs premières observations
- 20 décembre 1996 Session plénière validant les premiers axes de réflexion - détermination du champ de l'étude, objectifs généraux et particuliers, contenu -
- 8 janvier 1997 Réunion du sous-groupe sur la simplification de l'organisation des juridictions de première instance
- 21 janvier 1997 Réunion du sous-groupe sur la simplification de l'organisation des juridiction de première instance
- 23 janvier 1997 Réunion du sous-groupe sur l'amélioration de l'accès à la justice par la mise en place d'un Guichet Unique de Greffe
- 24 janvier 1997 Réunion du groupe de cadrage

30 janvier 1997	Déplacement d'une délégation de la mission au tribunal de grande instance de Créteil
30 janvier 1997	Réunion du groupe de cadrage
31 janvier 1997	Session plénière du groupe d'étude et de réflexion
6 février 1997	Réunion du sous-groupe sur la simplification de l'organisation des juridictions de première instance
7 février 1997	Réunion du sous-groupe sur l'amélioration de l'accès à la Justice par la mise en place d'un Guichet unique de Greffe
18 février 1997	Remise du rapport d'étape à Monsieur le Garde des Sceaux
24 février 1997	Réunion du sous-groupe sur la simplification de l'organisation des juridictions de première instance
27 février 1997	Réunion du sous-groupe sur l'amélioration de l'accès à la Justice par la mise en place d'un Guichet unique de Greffe
27 février 1997	Réunion du groupe de cadrage
28 février 1997	Session plénière du groupe d'étude et de réflexion
10 mars 1997	Envoi d'une note de synthèse aux organisations syndicales et professionnelles de magistrats et de fonctionnaires et des professions de justice faisant le point sur l'état d'avancement des travaux du groupe d'étude et de réflexion et demande d'une contribution écrite pour le 5 avril 1997.
11 mars 1997	Réunion du sous-groupe sur la simplification de l'organisation des juridictions de première instance
12 mars 1997	Réunion du sous-groupe sur la simplification de l'organisation des juridictions de première instance
13 mars 1997	Réunion du sous-groupe de travail sur l'amélioration de l'accès à la Justice par la mise en place d'un Guichet unique de Greffe
14 mars 1997	Réunion du sous-groupe de travail sur l'amélioration de l'accès à la Justice par la mise en place d'un Guichet unique de Greffe

- 17 mars 1997 Réunion du sous-groupe sur la simplification de l'organisation des juridictions de première instance
- 20 mars 1997 Réunion du sous-groupe de travail sur l'amélioration de l'accès à la Justice par la mise en place d'un Guichet unique de Greffe
- 20 mars 1997 Réunion du groupe de cadrage
- 21 mars 1997 Session plénière du groupe d'étude et de réflexion
- 8 avril 1997 Réunion du groupe de cadrage
- 8 avril 1997 Session plénière du groupe d'étude et de réflexion sur les orientations générales du rapport
- 29 avril 1997 Session plénière de clôture de la mission d'étude et de réflexion en présence de Monsieur Philippe INGALL-MONTAGNIER, Directeur des Services judiciaires

## **ORGANISATIONS SYNDICALES ET PROFESSIONNELLES CONSULTEES**

S'agissant de l'association des organisations syndicales et professionnelles aux travaux du groupe d'étude et de réflexion, j'ai informé personnellement, dès le 16 décembre 1996, chacune de ces organisations de la mise en place du groupe d'étude et de la mission qui lui a été confiée et celles-ci ont, en outre, été invitées à me faire connaître, si elles le souhaitaient, leurs premières observations. Sur les 27 organisations syndicales et professionnelles informées, 11 ont répondu soit par écrit (Syndicat National des Huissiers de Justice, Confédération Nationale des Avocats, Association des Greffiers en Chef des Tribunaux d'Instance et de Police, Fédération Nationale des Jeunes Avocats, Union Syndicale des Magistrats, Syndicats des Avocats de France, Chambre Nationale des Avoués près les Cours d'Appel, Union Syndicale Autonome Justice, Association Nationale des Juges d'Instance et Conseil National des Barreaux) soit téléphoniquement (Syndicat C Justice) à cette première consultation.

Afin que les professionnels de Justice soient pleinement associés à la réflexion menée et puissent enrichir de leur observations ou propositions les travaux du groupe d'étude, j'ai, le 10 mars 1997, adressé à chacune des organisations une note de synthèse sur l'état, encore très provisoire, des travaux et les ai invitées à me faire parvenir, si elles le souhaitaient, une contribution écrite de leur organisation professionnelle.

11 organisations professionnelles (Union Syndicale des Magistrats, Association Nationale des Juges d'Instance, Association des Greffiers en chef des Tribunaux d'Instance et de Police, Union Syndicale Autonome Justice, CFDT/JUSTICE, Syndicat des Greffiers de France, la Conférence des Bâtonniers, la Chambre des Avoués près la cour d'appel de Paris, le Mouvement des Jeunes Huissiers de justice, le Syndicat national des Huissiers de Justice, la Chambre des Huissiers de Justice de Paris) ont bien voulu me faire parvenir leur contribution dont il est fait état dans le présent rapport (pages 115 à 120). Qu'elles soient ici remerciées de leurs avis, observations et propositions qui ont été débattus en séance plénière du groupe d'étude et de réflexion.

## **LISTE DES ORGANISATIONS PROFESSIONNELLES CONSULTEES**

### **Magistrats**

- Union Syndicale des Magistrats
- Syndicat de la Magistrature
- Association Professionnelle des Magistrats
- Syndicat FO Magistrats
- Fédération Justice/CFDT
- Association Nationale des juges d'instance

### **Fonctionnaires**

- Union Syndicale Autonome Justice
- Fédération Justice/CFDT- Branche CFDT/SJ
- Syndicat National C Justice
- Syndicat National CGT des Chancelleries et Services judiciaires
- Syndicat des Greffiers de France
- Syndicat National CGT-FO des Services judiciaires
- Association des Greffiers en chef des tribunaux d'instance et de police

### **Auxiliaires de Justice**

- Conférence des Bâtonniers
- Conseil National des Barreaux
- Confédération Nationale des Avocats
- Syndicat des Avocats de France
- Fédération Nationale des Unions de Jeunes Avocats
- Ordre des Avocats de Paris
- Ordre des Avocats de Versailles
- Chambre Nationale des Avoués près les cours d'appel
- Chambre des Avoués près la cour d'appel de Paris
- Association nationale des Jeunes Avoués près les cours d'appel
- Chambre Nationale des Huissiers de Justice
- Chambre des Huissiers de justice de Paris
- Syndicat National des Huissiers de Justice
- Mouvement des Jeunes Huissiers de Justice

MINISTÈRE DE LA JUSTICE

Paris, le 10 MARS 1997

**Monsieur le Secrétaire Général,**

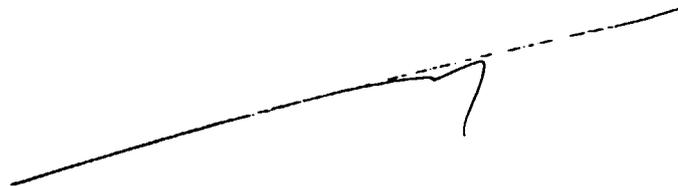
Je vous ai informé, le 16 décembre 1996, de la création d'un groupe d'étude et de réflexion auquel Monsieur le Garde des Sceaux a confié la tâche de conduire une étude sur la simplification de l'organisation des juridictions de première instance, Tribunaux de Grande instance et Tribunaux d'Instance, et sur l'amélioration de l'accès à la justice par l'instauration d'un Guichet Unique de Greffe.

Compte tenu des thèmes retenus, il m'est apparu, en effet, nécessaire d'en rendre immédiatement compte aux organisations professionnelles et syndicales dont près de la moitié m'en ont accusé réception.

Afin que l'ensemble des professionnels de Justice soit pleinement associé à la réflexion actuellement menée, le groupe d'étude souhaiterait pouvoir bénéficier, sur l'ensemble des sujets dont il est saisi, d'une contribution écrite de votre organisation qui serait grandement susceptible de nourrir sa réflexion. Pour enrichir le débat ultérieur, il sera fait état, sauf à vous y opposer formellement, de votre contribution au rapport qui sera déposé non pas fin mars, comme annoncé initialement, mais fin avril 1997.

Je vous fais parvenir, en annexe, la lettre de mission de Monsieur le Garde des Sceaux ainsi qu'une note de synthèse sur l'état, très provisoire, des travaux du groupe d'étude et de réflexion. Compte tenu du calendrier très serré qui nous est imparti, je vous serais reconnaissant, si vous entendez réserver une suite favorable à cette demande, de me faire parvenir votre contribution pour le 5 avril 1997 au plus tard.

Je vous en remercie par avance et vous prie de croire, Monsieur le Secrétaire Général, en l'assurance de mes sentiments les meilleurs.



Francis CASORLA  
Premier Président de la Cour d'Appel d'Orléans  
Président du groupe d'étude et de réflexion

**MINISTÈRE DE LA JUSTICE**

1

SECTION  
DES SERVICES JUDICIAIRESSous-DIRECTION  
DE L'ORGANISATION JUDICIAIRE  
DE LA PROGRAMMATION

028907

Paris, le 20 Dec. 1996

**Monsieur le Président,**

J'ai l'honneur de vous informer que dans le cadre des mesures adoptées par le gouvernement lors de la réunion du comité interministériel pour la réforme de l'Etat du 29 mai 1996 et qui visent à rendre l'Etat plus simple, plus proche des citoyens et plus efficace, le Ministère de la Justice s'est vu confier la tâche de conduire une étude sur la simplification de l'organisation des juridictions de première instance et sur une amélioration de l'accès à la justice.

A cet effet, le Garde des Sceaux a décidé de créer un groupe d'étude et de réflexion dont il a bien voulu me confier la présidence.

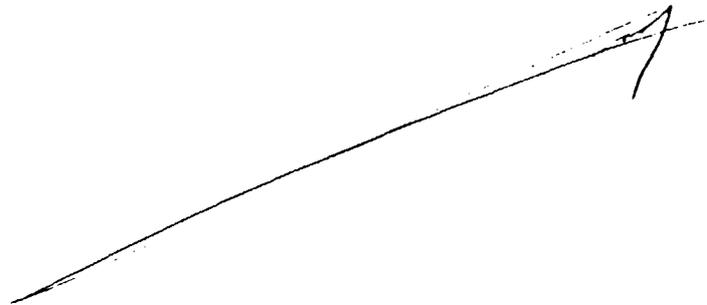
Ce groupe d'étude et de réflexion, composé de magistrats et de fonctionnaires des juridictions et de l'administration centrale ainsi que d'un représentant du commissariat à la réforme de l'Etat, a été installé par le Directeur des Services judiciaires le 28 novembre 1996.

Les travaux de ce groupe, dont le rapport final devra être remis au Garde des Sceaux pour le 31 mars 1997, porteront plus particulièrement sur l'examen de la possibilité d'une simplification du fonctionnement des juridictions de première instance s'agissant des tribunaux de grande instance et des tribunaux d'instance ainsi que sur les modalités de mise en place d'un guichet unique de greffe dont l'institution serait de nature à faciliter l'accès du citoyen à la justice.

Afin que les organisations syndicales et professionnelles représentatives des professions de justice soient pleinement associées à cette réflexion, je souhaiterais d'ores et déjà recueillir vos observations sur la faisabilité d'une simplification du fonctionnement des juridictions de première instance, TGI et TI, et sur l'instauration d'un guichet unique de greffe.

En tout état de cause, je ne manquerai pas, le moment venu, de vous faire part des premières réflexions du groupe de travail.

Je vous prie de croire, Monsieur le Président, en l'assurance de mes sentiments les meilleurs.

A handwritten signature in black ink, consisting of a long, sweeping horizontal stroke that curves upwards at the right end, followed by a vertical stroke and a small flourish.

Francis CASORLA  
Premier Président de la Cour d'Appel d'Orléans  
Président du groupe d'étude et de réflexion

## SOMMAIRE DETAILLE

<b>INTRODUCTION</b>	<b>3 à 13</b>
<b>PREMIERE PARTIE : ETAT DE L'EXISTANT</b>	<b>14à48</b>
<b>A ] - L'architecture de l'institution judiciaire du premier degré</b>	<b>14à28</b>
<i>I - Une structure quasiment inchangée depuis 1958 dont l'extrême diversité est source de complexité</i>	<i>14 à 23</i>
<i>II - Une multiplicité de juridictions autonomes dont l'éparpillement est source de contraintes et de rigidité</i>	<i>23 à 28</i>
<b>B ] - Une hétérogénéité des procédures et des modes de saisine</b>	<b>28à33</b>
<i>I - La répartition des compétences d'attribution</i>	<i>29 à 30</i>
<i>II - Les modes de saisine</i>	<i>31 à 32</i>
<b>C ] - Des disparités dans l'activité aggravées par une autonomie de gestion</b>	<b>33à36</b>
<i>I - L'évolution des contentieux</i>	<i>33 à 35</i>
<i>II - Les conséquences de l'autonomie de gestion</i>	<i>35 à 36</i>
<b>D ] - Réformes récentes et quelques expériences en cours</b>	<b>37à48</b>
<i>I - Améliorer le fonctionnement des juridictions en instaurant de nouveaux modes de travail</i>	<i>37 à 39</i>
<i>II - Assurer une présence judiciaire adaptée aux besoins locaux</i>	<i>40 à 43</i>
<i>III - Le télétravail</i>	<i>44 à 48</i>

**DEUXIEME PARTIE :**

**L'AMELIORATION DE L'ACCES A LA JUSTICE PAR  
LA MISE EN PLACE D'UN GUICHET UNIQUE DE GREFFE 49 à 78**

**A ] - Architecture du Guichet Unique de Greffe  
à droit et à organisation constants 52 à 68**

*I - Dispositif du Guichet unique central monosite 52 à 65*

- A ) *Description du plateau technique 53 à 54*

- B ) *Les moyens 55 à 57*

- C ) *les missions et les tâches 57 à 65*

*II - Les sites éclatés 65 à 68*

- A ) *Les difficultés du Guichet Unique de Greffe  
dans les sites éclatés 65 à 67*

- B ) *Les moyens 67 à 68*

**B ]- Le Guichet Unique de Greffe - Point unifié d'entrée  
dans le système judiciaire - 69 à 78**

*I - Repenser l'organisation et les modes de travail 69 à 71*

*II - Assurer le maillage informatique 71 à 74*

*III - Modifier l'appareil législatif tant au civil qu'au pénal 74 à 78*

## **TROISIEME PARTIE :**

<b>L'AMELIORATION DE L'ACCES A LA JUSTICE PAR LA SIMPLIFICATION DE L'ORGANISATION DES JURIDICTIONS DE PREMIERE INSTANCE</b>	<b>79 à 123</b>
<b>A ] - Une nouvelle répartition des contentieux</b>	<b>83 à 86</b>
<b>B ] - Un regroupement des juridictions d'instance</b>	<b>86 à 90</b>
<i>I - La création d'un tribunal d'instance d'arrondissement</i>	<i>86 à 88</i>
<i>II - Le tribunal d'instance -juridiction spécialisée au sein du TPI</i>	<i>89 à 90</i>
<b>C ] - Le Tribunal de Première Instance</b>	<b>91 à 123</b>
<i>I - Les contentieux et les modes de saisine</i>	<i>91 à 104</i>
- A ) <i>Les contentieux par attribution</i>	<i>93 à 94</i>
- B ) <i>Le critère de procédure</i>	<i>95 à 97</i>
- C ) <i>Le tribunal pénal</i>	<i>96 à 104</i>
<i>II - Le dispositif organisationnel envisagé</i>	<i>105 à 123</i>
- A ) <i>Les difficultés rencontrées</i>	<i>106 à 112</i>
- B ) <i>Les avantages de la nouvelle organisation</i>	<i>112 à 114</i>
- C ) <i>Les professionnels de justice</i>	<i>114 à 123</i>
<b>CONCLUSION</b>	<b>124 à 126</b>
<b>Liste des Membres du groupe d'étude et de réflexion et composition des sous-groupes de travail</b>	<b>127 à 132</b>
<b>Organisation des travaux et Méthodologie suivie</b>	<b>133 à 135</b>
<b>Calendrier des travaux de la Mission</b>	<b>136 à 137</b>
<b>Organisations syndicales et professionnelles consultées</b>	<b>141 à 144</b>