



Petite mythologie du changement

« LES GENS DE QUALITÉ SAVENT TOUT SANS JAMAIS AVOIR RIEN APPRIS »

Molière

Nous ne sommes ni autistes ni particulièrement conservateurs. Simplifier, restructurer et même rationaliser constituent autant d'objectifs acceptables et même souhaitables, pour peu que l'on s'entende sur ce que représentent principes et enjeux du service public de la justice.

Mais d'abord, disons-le, nous sommes épuisés. Épuisés de ces années de réflexion concertée, de collaboration et de propositions de la profession, tout cela pour aboutir aujourd'hui à une loi programmation qui fait penser à du psittacisme¹ dévoyé.

*Car la méthode est simple en réalité, **répéter en moins bien** tout ce qui s'est dit et réfléchi sur une véritable réforme de l'organisation judiciaire, conforme à l'intérêt des usagers et n'en retenir que ce qui coûte moins cher, au risque bien compris de bouleverser vainement l'architecture actuelle.*

Il n'est pas une ligne dans la loi programmation pour la justice qui ne soit pas la reprise exacte du programme présidentiel, mais à l'exception de tout ce qui pouvait faire cohérence.



par Catherine Glon
SAF Rennes

J 21 UNE CONCERTATION RICHE : PROXIMITÉ – ÉGALITÉ – QUALITÉ.

Nous avons déjà vécu dix-huit mois de travail intense sous l'égide de J 21, grâce à des centaines d'heures d'auditions, pas moins de trois rapports sur les juridictions du XXI^e siècle et l'office du juge, un rapport sénatorial, plusieurs propositions de loi et une réforme adoptée le 21 novembre 2016 suivie des décrets d'application à l'encre à peine sèche. De tout cela, émergeait sinon un consensus global, tout au moins un **socle solide** pour engendrer une profonde et réelle réforme.

Nous réaffirmons que toute réorganisation juridictionnelle impose au préalable une évaluation de son impact social et territorial dans le respect des principes simples :

- ◆ **La proximité** c'est-à-dire la visibilité et l'accessibilité
- ◆ **L'égalité** de tous les usagers devant l'accès au droit et à la justice
- ◆ **La qualité** du service rendu hors de la prédétermination d'une « performance économique ».

Une carte judiciaire doit alors répondre à une définition simple, des ressorts cohérents, accessibles dans des délais raisonnables et dotés des mêmes moyens.

À ces exigences, Madame Taubira répondait déjà par une antienne : aucune fermeture de sites. Mais elle y ajoutait, ce qui n'était pas rien, un personnel affecté de manière précise à ces sites, sans tourisme judiciaire au gré de la Dyarchie (Président du TGI et Procureur). Cette dernière promesse n'est plus d'actualité.



« CHACUN POUR SOI EST REPARTI,
DANS L' TOURBILLON D'NON-DITS »

Perte des compétences actuelles au profit d'un tourbillon des ressources humaines conçu comme une variable d'ajustement. Il est vrai qu'à légiférer par ordonnances, le dialogue importe peu. Car pour ceux qui n'auraient pas encore lu le texte, soulignons que le gouvernement pourra modifier à la fois le code de l'organisation judiciaire et le code de procédure civile et « *créer, aménager ou modifier les textes des codes pour ce qui concerne l'institution, la compétence, l'organisation, le fonctionnement et les règles de procédure de toute juridiction définie par référence au tribunal de grande instance au tribunal d'instance* ».

Tout sera donc possible sans que rien ne nous en soit dit !

Alors oui, les avocats du SAF sont de ceux qui avec d'autres, accompagnent et défendent des hommes et des femmes et des enfants dans leur vie quotidienne et ce qu'elle engendre de difficultés et de souffrances, défendent des principes et convictions pour les justiciables souvent les plus vulnérables.

Pour le moins, nous devons être respectés sans que madame Belloubet plaide le malentendu et sans être traités de rétrogrades par des gesticulateurs fascinés par le mythe de la modernité.

Administrations et partenaires du service public de la justice sont parmi les plus malmenés, sommés en permanence d'absorber de nouvelles tâches, de nouvelles réformes, de nouvelles contraintes.

Les avocats qui paient de leurs deniers la gestion des innombrables modifications procédurales et le RPVA ne sont pas les moindres. Il n'est donc rien de corporatiste dans le combat actuel.

Pour le comprendre, essayons d'approcher ce qui est en jeu au-delà des pétitions de principe qui nous invitent au voyage « *d'une justice profondément transformée.* » Un voyage sans les justiciables en somme.

L'ÉTAT DES LIEUX

La métropole compte 154 tribunaux de grande instance et 297 tribunaux d'instance (307 en tout). La moitié des tribunaux d'instance est implantée dans une ville siège du tribunal de grande instance. Aujourd'hui chacune de ces juridictions, tribunal de grande instance et tribunal d'instance dispose d'un greffe, d'un budget et de règles procédurales propres.

25 % des 2,7 millions de décisions civiles et commerciales prononcées par année sont rendues par les tribunaux d'instance.

Le tribunal d'instance fortement identifié par les usagers comme juridiction de proximité, dispose d'une organisation propre fondée tant sur l'articulation des missions légales prises en charge par le magistrat que sur un organigramme simple du service du greffe, une procédure orale et une représentation par avocat non obligatoire.

LE PROJET J 21 – 2014 / 2016

Le rapport du **groupe Marshall** chargé de la réforme de l'organisation judiciaire proposait la création de blocs de compétences par pôles judiciaires thématiques – protection, famille, enfance, matière civile, matière pénale, commerciale et sociale, ces blocs étant répartis entre la juridiction de proximité et la juridiction de première instance.

Les règles de procédure étaient unifiées, l'introduction de la demande en justice reposait sur un seul mode auprès du Guichet unique de greffe dit GUG, et un greffe du tribunal de première instance organisait gestion des crédits et des ressources humaines. Mais une telle évolution n'était unanimement conçue comme



possible qu'à la condition que soit intégrées toutes les évolutions externes – économiques démographiques et sociologiques – et internes tenant aux dysfonctionnements avérés, aux pics de départ en retraite et aux conséquences des réformes sur la procédure civile elle-même.

Il s'agissait donc d'une vision globale déclinée selon les besoins des territoires fondée sur une **analyse systémique**.

Un tel projet n'était pas d'abord conduit par des impératifs économiques, il allait coûter cher. **Taille XXL**

Cela explique sans doute pourquoi la précédente mandature y renonça.

LE PROJET

Aux termes de l'article 54 de la loi programmation, l'article L 121 -1 du code de l'organisation judiciaire est réformé et l'ensemble des contentieux dépendant du tribunal d'instance est transféré au tribunal de grande instance tout en maintenant le principe du juge unique TI, lequel devient la règle de droit commun.

**AINSI, AU MODÈLE ACTUEL
DU TRIBUNAL D'INSTANCE
SE SUBSTITUE UNE ORGANISATION
SATELLITAIRE DE STRUCTURES
DÉLÉGUÉES DONT LES COMPÉTENCES SERONT
ULTÉRIEUREMENT DÉFINIES
PAR DÉCRET.**

Il n'existera donc plus qu'une seule juridiction civile de première instance. Cela ne signifie pas pour autant que l'ensemble de ces juridictions de première instance dénommées TGI jugeront des mêmes choses en tous endroits du territoire et cela pour plusieurs raisons :

1. Dans les départements où il existe plusieurs tribunaux de grande instance, certains d'entre eux pourront recevoir désignation exclusive de juger de certains contentieux civils ou pénaux, introduisant ainsi le principe de spécialisation.
2. En décideront les premiers présidents et procureurs généraux sur la base de critères qui ne sont pas énoncés dans la loi et qui dépendront dès lors de décrets d'application hors tout débat. Cela signifie nécessairement hétérogénéité et donc disparité de ces juridictions.
3. Afin de répondre à l'engagement politique actuel du maintien de tous les sites de justice, le tribunal de grande instance de chaque département pourra développer des chambres détachées astucieusement baptisées « tribunal d'instance ».

Ainsi, au modèle actuel du tribunal d'instance se substitue une organisation satellitaire de structures déléguées dont les compétences seront ultérieurement définies par décret.

Au contraire du projet Marshall, rien n'est dit sur la gouvernance « des juridictions détachées » alors même que le tribunal de grande

instance aujourd'hui reste une organisation fortement hiérarchisée gouvernée par les chefs de juridiction, lesquels contrôlent les directeurs de greffe.

L'actuel article R 212-18 prévoit que les chambres détachées sont compétentes pour juger dans le ressort du tribunal de grande instance des affaires civiles et pénales dont la compétence matérielle est fixée par décret.

Les magistrats chargés du service d'une chambre détachée peuvent être appelés à siéger au tribunal de grande instance dont ils sont membres ou être affectés en même temps dans des chambres détachées limitrophes ayant leur siège dans le ressort du même tribunal de grande instance.

Or, dans le projet, en toute logique gestionnaire, aux compétences matérielles socles fixées par décret, s'ajouteront des choix supplémentaires arrêtés cette fois par décision conjointe du président du tribunal de grande instance et du procureur de la république pour chaque département.

Ce pouvoir pérennise ainsi le système de la dyarchie extrêmement critiqué par le personnel judiciaire et nombre de magistrats. On comprend surtout que fautes de norme, absolument rien n'assurera la pérennité des moyens dans les chambres détachées ni même l'égalité de ces moyens au sein de chacune des juridictions.

Au système actuel d'autonomie des juridictions se substitue une architecture extrêmement verticalisée qui dément l'argument de l'adaptation aux besoins de la population dans chaque région.

Il n'est pas question effectivement de la qualité d'un projet judiciaire, de réflexions préalables sur des critères tels le bassin démographique ou la sociologie d'un territoire.

Si personne ne peut nier que la métropolisation a profondément transformé le paysage des territoires avec l'émergence des grandes villes, des périphéries mais aussi d'un centre de la France abandonnée, rien dans ce projet n'apporte réponse.

LA CONCENTRATION DES MOYENS : LA PANACÉE ?

D'autre part :

- ◆ Les tribunaux de grande instance comportant une juridiction d'instruction seront déterminés par décret, ce qui augure de la présence désormais d'un seul pôle d'instruction par département. Le nombre des juges de l'application des peines sera également régulé. Le procureur général pourra désigner un procureur coordinateur de la politique pénale au sein du département.
- ◆ Le juge des tutelles dont le rôle est tout de même précisément décrit dans le code civil deviendra demain juge du surendettement et des saisies sur rémunération, des contentieux sans doute dont les rédacteurs du projet ne savaient trop quoi faire, mais par la préoccupation de gestion des masses coûteuses.

À aucun moment d'ailleurs il n'est prétendu que ce juge de la protection deviendrait ainsi juge de la vulnérabilité sociale.

Il y a quelques mois encore, le sénateur BAS chargé d'une mission de modernisation de la justice de proximité relevait que le législateur se trouvait désormais devant un choix : soit faire disparaître les petits tribunaux, au prétexte que l'insuffisance de leurs moyens est irrémédiable, soit les redynamiser en les dotant des effectifs et des instruments de travail moderne.

Aujourd'hui, répondre à l'exigence de modernité, à la supprimer nécessaire, par l'insécurité et la complexité du projet actuel constitue soit une erreur soit une escroquerie intellectuelle. ■

¹ Psittacisme : répétition mécanique de phrases que la personne qui les énonce ne comprend pas.