

# Quels moyens pour quelle justice ? - Sénat

632-814 minutes

---

## Charles Jolibois et Pierre Fauchon

Mission d'information de la commission des Lois chargée d'évaluer les moyens de la justice - Rapport 49 - 1996 / 1997

### Table des matières

- [LES CONCLUSIONS DE LA MISSION D'INFORMATION CHARGÉE D'ÉVALUER LES MOYENS DE LA JUSTICE](#)
- [LES 36 PROPOSITIONS DE LA MISSION](#)
- [INTRODUCTION](#)
- [PREMIÈRE PARTIE](#)  
[LE CONSTAT : UNE JUSTICE ASPHYXIÉE](#)
- [I. LA DEMANDE DE JUSTICE S'EST PROFONDÉMENT MODIFIÉE DANS SA NATURE ET SON VOLUME](#)
- [A. AU CIVIL](#)
- [1. Les flux](#)
- [2. Les explications](#)
- [a\) L'envahissement de contentieux nouveaux, abondants et peu différenciés](#)
- [1.- Résultant de la mutation sociale, économique et culturelle](#)
- [2.- Résultant de l'ouverture de l'accès à la justice](#)
- [3.- Résultant de procédures nouvelles](#)
- [4.- Résultant de l'inflation des normes](#)
- [b\) Le contentieux classique pose des problèmes de plus en plus complexes](#)
- [c\) L'augmentation des appels et des pourvois en cassation](#)
- [B. AU PÉNAL](#)
- [1. Les flux](#)
- [2. Les explications, outre le taux des classements sans suite](#)
- [a\) La modification du traitement de certains types de délinquance](#)
- [b\) La prolifération d'une délinquance de masse indifférenciée](#)
- [c\) Des affaires complexes à l'instruction](#)
- [d\) La législation et la magistrature poursuivent des types de délinquance moins recherchés antérieurement](#)
- [e\) La stabilité des appels et des recours en cassation](#)
- [f\) Le développement des plaintes avec constitution de partie civile](#)
- [II. LE SYSTÈME JUDICIAIRE NE S'EST QUE TRÈS PARTIELLEMENT ADAPTÉ](#)

- [1. Les moyens humains n'ont pas répondu aux besoins](#)
- [a\) Des effectifs de magistrats et de greffiers insuffisants malgré leur lente progression globale, notamment en raison des nombreuses vacances de postes](#)
- [b\) Des tentatives limitées d'assouplissement de la gestion des effectifs](#)
- [c\) Un recours accru à des procédures plus rapides permettant d'économiser du " temps magistrat "](#)
- [2. Les améliorations encore possibles des moyens matériels ne permettront plus beaucoup de gains de productivité](#)
- [a\) Une informatisation chaotique mais en voie d'achèvement](#)
- [b\) Des locaux en cours de modernisation](#)
- [c\) Des efforts faits pour rationaliser la gestion des crédits de fonctionnement grâce à la déconcentration](#)
- [3. La répartition de ces moyens, surtout en hommes, correspond très mal à l'évolution de l'activité judiciaire](#)
- [a\) Une carte judiciaire héritée de l'histoire](#)
- [b\) De graves inégalités dans la répartition des moyens entre les juridictions](#)
- [c\) Des distorsions accrues par les difficultés particulières inhérentes à la gestion du corps des magistrats](#)
- [III. UNE JUSTICE DÉBORDÉE ET PARALYSÉE](#)
- [1. L'impossibilité physique de répondre à la demande de justice](#)
- [a\) Le gonflement des stocks en fin d'année malgré les classements sans suite](#)
- [b\) Des délais moyens qui croissent à nouveau](#)
- [2. Les moyennes nationales cachent des données locales parfois assimilables au déni de justice](#)
- [a\) Les données statistiques locales](#)
- [b\) Les observations de la mission](#)
- [3. Les digues sont rompues](#)
- [DEUXIÈME PARTIE](#)
- [LE CARACTÈRE MESURÉ DES SUGGESTIONS](#)
- [FAITES A LA MISSION MONTRE UNE CONSCIENCE RÉELLE DES CONTRAINTES BUDGÉTAIRES](#)
- [I. RÉFORME DE LA CARTE JUDICIAIRE : UNE RATIONALISATION SOUHAITÉE MAIS LE SCEPTICISME DOMINE SUR SA MISE EN OEUVRE.](#)
- [A. MODIFIER L'IMPLANTATION GÉOGRAPHIQUE DES JURIDICTIONS](#)
- [1. Le rapport Carrez](#)
- [2. Le rapport sur la carte judiciaire rédigé en application de la loi de programme de 1995](#)
- [3. La réforme de l'État](#)
- [4. Le plan de modernisation du Garde des Sceaux du 27 juin 1996](#)
- [5. Les auditions de la mission](#)
- [B. MODERNISER LA NOTION DE JUSTICE DE PROXIMITÉ](#)
- [1. L'assouplissement des implantations géographiques](#)
- [a\) Les chambres détachées et les greffes détachés](#)
- [b\) Les maisons de la justice et du droit](#)
- [2. La dématérialisation de la justice de proximité](#)
- [a\) Les audiences foraines](#)
- [b\) Le télétravail](#)
- [C. FAIRE ÉVOLUER L'ARCHITECTURE JUDICIAIRE](#)
- [1. L'articulation des TGI et des TI](#)

- [a\) Modifier la répartition des compétences](#)
- [b\) Favoriser les synergies entre les magistrats de ces deux juridictions](#)
- [c\) Fusionner la première instance](#)
- [2. Accroître la spécialisation des instances de jugement](#)
- [a\) La spécialisation des juridictions](#)
- [b\) La spécialisation des juges](#)
- [3. La création d'un tribunal d'assises départemental](#)
- [II. MIEUX EMPLOYER LES MOYENS HUMAINS ET MATÉRIELS](#)
- [A. L'UNANIMITÉ SUR LA DEMANDE DE GESTION PRÉVISIONNELLE DES EFFECTIFS DE MAGISTRATS ET DE FONCTIONNAIRES, LE CAS ÉCHÉANT, SUR LEUR REDÉPLOIEMENT OU LEUR AUGMENTATION](#)
- [1. La gestion prévisionnelle des ressources humaines](#)
- [a\) La régulation des mutations](#)
- [b\) La compensation des temps partiels](#)
- [c\) Le développement des mécanismes de remplacement temporaire](#)
- [2. Le redéploiement des effectifs](#)
- [a\) Le redéploiement au sein d'une même catégorie en fonction des flux](#)
- [b\) Le redéploiement en raison des tâches nouvelles](#)
- [c\) Le redéploiement inter-catégoriel](#)
- [3. L'augmentation des effectifs](#)
- [a\) Celle des magistrats est curieusement peu demandée](#)
- [b\) Celle des fonctionnaires est quasi-unanimement exigée](#)
- [B. LE MAINTIEN DE LA QUALITÉ DE LA DÉCISION](#)
- [1. L'amélioration de la formation](#)
- [2. Le soutien logistique](#)
- [a\) L'aide à la décision](#)
- [b\) L'aide à la gestion](#)
- [3. Les rémunérations](#)
- [C. LES MOYENS MATÉRIELS](#)
- [1. Les crédits budgétaires](#)
- [2. Les locaux](#)
- [3. L'informatisation](#)
- [III. NOUVELLES RÉFORMES DE PROCÉDURE : OUI POUR AJUSTER L'EXISTANT, NON POUR LES INNOVATIONS SANS MOYENS](#)
- [A. L'UNANIMITÉ CONTRE DE NOUVELLES RÉFORMES SANS MOYENS ADEQUATS](#)
- [1. Le principe général de l'évaluation préalable](#)
- [2. Son application à quelques cas concrets : la " facture "](#)
- [3. Des conséquences variées](#)
- [B. FACILITER LE TRAITEMENT DES AFFAIRES](#)
- [1. En matière de procédure civile](#)
- [a\) Faciliter l'examen du dossier par le juge](#)
- [b\) Simplifier la rédaction des décisions de justice](#)
- [c\) Permettre la rectification de la décision de première instance](#)

- [2. En matière de procédure pénale](#)
- [a\) La généralisation du traitement direct](#)
- [b\) Le retour de la transaction pénale](#)
- [c\) Le plaidé coupable](#)
- [d\) L'enquête approfondie](#)
- [3. Les formations de jugement : juge unique et collégialité](#)
- [a\) Le maintien de la collégialité en appel](#)
- [b\) Une meilleure cohérence du juge unique en première instance](#)
- [c\) L'extension du juge unique](#)
- [C. LE RECENTRAGE DES MISSIONS DU JUGE OU LA RÉGULATION DU FLUX](#)
- [1. La poursuite des transferts de compétence](#)
- [a\) A l'intérieur des juridictions ou vers des officiers publics ou ministériels : les affaires familiales principalement](#)
- [b\) Vers des structures administratives : les transports, la circulation routière](#)
- [c\) Les commissions extra-juridictionnelles](#)
- [2. Le développement de la médiation et de la conciliation](#)
- [a\) La médiation-conciliation civile comme préalable obligatoire à l'instance](#)
- [b\) La médiation pénale comme alternative au classement sans suite](#)
- [c\) L'extension de l'aide juridictionnelle](#)
- [3. La régulation de l'accès au juge](#)
- [a\) L'instauration d'un filtre pour les pourvois en Cassation](#)
- [b\) Le caractère exécutoire des décisions de première instance](#)
- [c\) L'élévation du taux de compétence en dernier ressort](#)
- [d\) Interdire clairement les demandes nouvelles en appel](#)
- [e\) La sanction des recours abusifs](#)
- [f\) L'accès à l'aide juridictionnelle](#)
- [TROISIÈME PARTIE](#)
- [QUE FAIRE ?](#)
- [I. UNE CARTE JUDICIAIRE RÉALISTE](#)
- [A. RÉVISER LA CARTE JUDICIAIRE](#)
- [B. REDÉPLOYER LES EFFECTIFS BUDGÉTAIRES](#)
- [1. Un indispensable redéploiement](#)
- [2. Une augmentation mesurée des effectifs](#)
- [C. MODERNISER LA GESTION DES EFFECTIFS](#)
- [1. Faire coïncider les départs et les arrivées dans les juridictions](#)
- [2. Compenser intégralement les temps partiels](#)
- [3. Accroître notablement le nombre de magistrats et de greffiers placés](#)
- [4. Mettre en place les magistrats à titre temporaire et les conseillers de cours d'appel en service extraordinaire](#)
- [II. AMÉLIORER LE FONCTIONNEMENT ACTUEL DE LA JUSTICE](#)
- [A. L'AIDE À LA DÉCISION : GÉNÉRALISER LES ASSISTANTS DE JUSTICE](#)

- [B. L'AIDE À LA GESTION : CRÉER DES POSTES DE GESTION](#)
- [C. AMÉLIORER LES MÉTHODES DE TRAVAIL : INFORMATIQUE ET DOCUMENTATION](#)
- [D. LES TRANSFERTS DE COMPÉTENCE](#)
- [III. LA MODERNISATION DES PROCÉDURES](#)
- [A. AMÉLIORER LES PROCÉDURES CLASSIQUES](#)
- [1. Le juge unique et la collégialité](#)
- [2. Un effort de simplification des procédures](#)
- [a\) Au civil](#)
- [b\) Au pénal](#)
- [3. Eviter l'abus du recours en justice](#)
- [B. LE TRAITEMENT SPÉCIFIQUE DU CONTENTIEUX DE MASSE](#)
- [ANNEXES](#)
- [ANNEXE 1 -  
LISTE DES PERSONNALITÉS ENTENDUES 2626 Dans l'ordre chronologique des auditions. Les fonctions indiquées sont celles au titre desquelles l'audition a été organisée.](#)
- [ANNEXE 2 -  
PROGRAMME DES DÉPLACEMENTS DE LA MISSION](#)
- [ANNEXE 3 -  
LETTRE ADRESSÉE PAR LA MISSION D'INFORMATION  
AUX CHEFS DE COURS ET DE JURIDICTIONS](#)
- [ANNEXE 4 -  
EXTRAITS DE L'AUDITION DE M. JACQUES TOUBON, GARDE DES SCEAUX, MINISTRE DE LA JUSTICE, PAR LA  
MISSION D'INFORMATION  
LE 1ER OCTOBRE 1996](#)
- [ANNEXE 5 -  
COMPTE RENDU DE LA RÉUNION DE LA MISSION D'INFORMATION DU 3 OCTOBRE 1996](#)
- [ANNEXE 6 -  
COMPTE RENDU DE LA RÉUNION DE LA MISSION DU 23 OCTOBRE 1996](#)

<b>CALENDRIER DES TRAVAUX DE LA MISSION D'INFORMATION</b>	
Mardi 13 février 1996	Constitution du Bureau
Mardi 20 février 1996	Organisation des travaux et adoption de la lettre adressée aux chefs de juridiction <sup>1(*)</sup>
Mardi 19 mars 1996	Auditions <sup>2(*)</sup>
Mardi 26 mars 1996	Auditions
Vendredi 29 mars 1996	Déplacement d'une délégation de la mission à NANTES <sup>3(*)</sup>
Mardi 16 avril 1996	Auditions de la mission
Vendredi 19 avril 1996	Déplacement d'une délégation de la mission à BOBIGNY
Vendredi 26 avril 1996	Déplacement d'une délégation de la mission à STRASBOURG

Mardi 7 mai 1996	Auditions de la mission
Lundi 20 mai 1996	Déplacement d'une délégation de la mission à LYON
Vendredi 24 mai 1996	Déplacement d'une délégation de la mission à BORDEAUX
Vendredi 31 mai 1996	Déplacement d'une délégation de la mission à BASTIA
Jeudi 6 juin 1996	Réunion de la mission sur les orientations du rapport
Lundi 17 juin 1996	Déplacement d'une délégation de la mission à DOUAI et LILLE
Vendredi 21 juin 1996	Déplacement d'une délégation de la mission à MEAUX
Mardi 1er octobre 1996	Audition du Garde des Sceaux <sup>4(*)</sup>
Jeudi 3 octobre 1996	Réunion sur les orientations générales du rapport
Mercredi 23 octobre 1996	Adoption du rapport d'information par la mission
Mercredi 30 octobre 1996	Présentation du rapport à la commission des Lois

## **LES CONCLUSIONS DE LA MISSION D'INFORMATION CHARGÉE D'ÉVALUER LES MOYENS DE LA JUSTICE**

Réunie le 23 octobre 1996, sous la présidence de M. Charles Jolibois, président, la mission d'information de la commission des Lois du Sénat chargée d'évaluer les moyens de la justice a adopté le rapport de M. Pierre Fauchon.

Constituée à l'initiative de M. Jacques Larché, président de la commission des Lois, la mission d'information a centré ses travaux sur l'adéquation des moyens des juridictions civiles et pénales pour répondre à l'afflux des contentieux.

Au terme de six mois d'auditions, de déplacements dans les cours et tribunaux de l'hexagone, de dépouillement des observations des 230 chefs de juridictions représentatifs de plus de 80 % des ressorts de Cour d'appel et de 60 % des TGI, la mission pose en préalable à sa réflexion l'exigence d'exclure toute réforme nouvelle sans moyens adéquats.

Elle a en effet constaté l'asphyxie des juridictions qui ne survivent qu'au prix de taux moyen de classement sans suite des affaires élucidées proches de 50 % (jusqu'à 80 % dans certains tribunaux visités) et de délais de jugement moyens croissants au civil (jusqu'à 4 ans pour la Chambre sociale d'une Cour d'appel du Nord).

Ces moyennes s'expliquent, quantitativement, par la croissance connue du nombre des affaires (triplement en vingt ans au civil alors que l'effectif des magistrats n'a augmenté que de 20 %) et, qualitativement, par l'émergence d'un contentieux de masse très peu juridique notamment au travers de procédures nouvelles peu formalisées (juge de l'exécution par exemple) mises en place sans moyens supplémentaires.

Pire, ces moyennes masquent des disparités de délai de traitement des affaires civiles allant du simple au triple dans les cours d'appel, du simple au quintuple dans les TGI et de 1 à 7 dans les tribunaux d'instance.

Ce sont les magistrats et les auxiliaires de justice eux-mêmes qui, forts de leur expérience quotidienne et armés de statistiques encore insuffisamment fiables mais largement diffusées, dressent cet autoportrait sans concession. Cependant, conscients des contraintes budgétaires, ils proposent également un grand

nombre de voies d'amélioration de leur fonctionnement pour traiter l'" embolie " qui caractérise d'ores et déjà le système judiciaire. La mission s'en fait l'écho et n'a exclu l'examen d'aucune.

Ses propositions reposent sur trois axes :

- l'élaboration **d'une carte judiciaire réaliste** permettant d'orienter dans la transparence les redéploiements de ressorts et d'effectifs, les recrutements nouveaux et diversifiés ainsi que la modernisation de la gestion prévisionnelle (propositions n°s 1 à 17) ;
- **l'amélioration du fonctionnement interne** en dégageant le juge des tâches non proprement juridictionnelles : généralisation des assistants de justice, création de postes de gestion sous l'autorité du chef de juridiction, poursuite de l'informatisation et développement de la documentation, assouplissement des transferts (propositions n°s 18 à 24) ;
- **la modernisation des procédures classiques** sans extension de la compétence du juge unique (sauf simples ajustements de cohérence), avec un effort de simplification et d'harmonisation des procédures et le souci d'éviter les abus de recours à la justice, notamment par une meilleure information du justiciable sur la réalité de ses droits au travers des auxiliaires de justice (propositions n°s 26 à 35).

Enfin, la principale proposition adoptée par la mission (n° 36) repose sur son diagnostic de la nécessité d'une **approche radicalement différente pour le traitement du contentieux de masse** qui, tout en étant abondant et peu juridique, nécessite un examen personnalisé.

Elle propose en conséquence que soit étudiée une réforme des tribunaux d'instance et des tribunaux de police pour les adapter aux " contentieux de masse " suivant des modalités s'inspirant des actuelles " maisons de justice ", de la conception originelle des juges de paix et des spécificités de ce type de contentieux.

Le cadre du tribunal d'instance lui apparaît en effet le plus approprié pour conserver un traitement judiciaire tout en adaptant ses modalités : les magistrats seraient recrutés largement parmi les magistrats à titre temporaire créés par le législateur en 1995 et dont la mise en place n'a que trop tardé ; ils statueraient au fond, à défaut d'aboutissement de la conciliation généralisée à laquelle ils procéderaient préalablement.

La réflexion à mener devrait porter également sur les fondements de leur décision (équité ou droit) ainsi que sur la nature et le seuil de l'appel.

Ces 36 propositions constituent pour la mission d'information des priorités à mettre en oeuvre avant que puisse être engagée toute réforme exigeant des moyens nouveaux non justifiés par la volonté d'améliorer le fonctionnement des juridictions.

## **LES 36 PROPOSITIONS DE LA MISSION**

### **Une carte judiciaire réaliste**

#### ***1) Réviser la carte judiciaire***

##### **Proposition n° 1**

: Elaborer une nouvelle carte judiciaire qui prenne acte des évolutions durables du flux en supprimant au moins la centaine de juridictions identifiées par le rapport Carrez comme " *ne répondant plus à un réel besoin* " et en créant des chambres et des juridictions nouvelles là où les besoins sont évidents .

Il s'agit dans l'immédiat d'un exercice théorique mais qui paraît nécessaire pour mettre en évidence le caractère inadapté de la carte actuelle.

**Proposition n° 2** : Intégrer dans la réflexion sur la carte judiciaire les regroupements permettant ultérieurement une spécialisation effective au sein des TGI.

**Proposition n° 3** : Etablir un plan de transition sur dix ans ou même davantage, de la carte actuelle à la nouvelle .

**Proposition n° 4** :

Prévoir des chambres détachées et tenir des audiences foraines lorsque la présence physique du juge paraît indispensable.

## **2) Redéployer les effectifs budgétaires**

### **Proposition n° 5 :**

Redéployer les effectifs en fonction des besoins objectivement constatés.

**Proposition n° 6 :** Etudier la possibilité d'instaurer une durée maximale d'affectation pour les chefs de juridiction, voire pour les présidents de chambre et les magistrats.

**Proposition n° 7 :** Favoriser par des aides appropriées la mobilité des magistrats.

**Proposition n° 8 :** Développer le télétravail.

**Proposition n° 9 :** Assurer les recrutements de magistrats programmés en 1995, à l'exclusion de tout prélèvement pour une nouvelle réforme.

**Proposition n° 10 :** Renforcer les effectifs des greffes au-delà de la programmation.

**Proposition n° 11 :** Réguler le concours d'accès à l'ENM grâce à une gestion prospective des effectifs de magistrats.

**Proposition n° 12 :** Activer la diversification du recrutement des magistrats.

## **3) Moderniser la gestion des effectifs**

### **Proposition n° 13**

: Organiser un mouvement unique annuel.

**Proposition n° 14 :** Compenser intégralement les temps partiels.

**Proposition n° 15 :** Accroître le nombre des magistrats et greffiers placés.

**Proposition n° 16 :** Etendre aux autres catégories de fonctionnaires le mécanisme du " placement ".

**Proposition n° 17 :** Mettre en place les magistrats à titre temporaire et conseillers de cours d'appel en service extraordinaire créés en 1995, d'abord à titre expérimental puis si cette expérience le justifie d'une manière systématique en fonction des besoins.

## **Améliorer le fonctionnement actuel de la justice**

### **1) L'aide à la décision**

#### **Proposition n° 18**

: Généraliser les assistants de justice.

### **2) L'aide à la gestion**

#### **Proposition n°**

**19 :** Créer progressivement des postes de gestion au sein des juridictions pourvus par l'affectation d'un administrateur qualifié placé sous l'autorité du chef de juridiction.

### **3) Améliorer les méthodes de travail : informatique et documentation**

#### **Proposition n° 20**

: Rendre plus homogène l'informatisation des juridictions.

**Proposition n° 21 :** Développer la maintenance locale.

**Proposition n° 22 :** Rendre aux juridictions du premier degré l'autonomie de gestion de leurs crédits informatiques au sein de leur budget de fonctionnement pour le renouvellement des matériels.

**Proposition n° 23 :** Développer l'assistance documentaire.

### **4) Les transferts de compétence**

#### **Proposition n° 24**

: Etendre aux greffiers les transferts effectués vers les greffiers en chef par la loi du 8 février 1995.

**Proposition n° 25** : Repenser la participation des magistrats à des commissions extrajudictionnelles.

### **La modernisation des procédures**

#### **1) Améliorer les procédures classiques**

##### **Proposition n° 26**

: Rendre plus cohérent le domaine du juge unique.

**Proposition n° 27** : Maintenir une véritable collégialité en tout état de cause en appel.

**Proposition n° 28** : Normaliser en concertation avec les auxiliaires de justice les formalités de saisine des juridictions et la présentation des conclusions écrites.

**Proposition n° 29** : Généraliser le traitement direct en coordonnant la tenue des audiences.

**Proposition n° 30** : Automatiser l'exécution des jugements pour qu'elle devienne effective.

**Proposition n° 31** : Etendre la représentation obligatoire par un avocat.

**Proposition n° 32** : Améliorer l'information des justiciables, notamment demandeurs de l'aide juridictionnelle, sur les conséquences d'un rejet de leur demande.

**Proposition n° 33** : Assurer un meilleur contrôle des demandes d'aide juridictionnelle afin d'éviter les abus par rapport aux motifs prévus par la loi.

**Proposition n° 34** : Interdire les demandes nouvelles en appel sauf actualisation des demandes présentées en première instance.

**Proposition n° 35** : Créer un mécanisme d'admission des pourvois en cassation .

#### **2) Le traitement spécifique du contentieux de masse**

##### **Proposition n° 36 :**

Etudier une réforme des tribunaux d'instance et des tribunaux de police en vue de les adapter aux " contentieux de masse " suivant des modalités s'inspirant de la conception originelle des juges de paix, de l'expérience des actuelles " Maisons de Justice " et des spécificités de ces contentieux :

- magistrats recrutés largement parmi les magistrats à titre temporaire ;
- généralisation et valorisation des tentatives de conciliation au civil comme au pénal ;
- à défaut de conciliation, le litige est tranché au fond par le même juge ;
- redéfinition des compétences à partir du concept de " petit contentieux ".

## **INTRODUCTION**

Mesdames, Messieurs,

A l'initiative de son Président, M. Jacques Larché, la commission des Lois du Sénat a désigné en son sein une mission d'information chargée d'évaluer les moyens de la justice.

Sous la présidence de M. Charles Jolibois, la mission a entendu, à partir de mars 1996, magistrats et auxiliaires de justice, représentants syndicaux et personnalités qualifiées <sup>5(\*)</sup>. Elle a clôturé ses auditions par celle du Garde des Sceaux à l'occasion de laquelle le Président Jacques Larché a exactement caractérisé l'esprit de ses travaux : " *Notre problème actuel n'est plus tellement d'aider le citoyen à accéder à la justice, mais peut-être de lui donner les moyens d'en sortir, c'est à dire de lui permettre de recevoir (...) une réponse de la justice dans des délais raisonnables* " <sup>6(\*)</sup>.

Allant au devant des juridictions, au cours de déplacements significatifs dans les cours et tribunaux <sup>7(\*)</sup>, la mission d'information a également consulté l'ensemble des chefs de juridictions : Premier Président et Procureur général de la Cour de cassation, Premiers Présidents et procureurs généraux des cours d'appel, Présidents et procureurs de la République des tribunaux de grande instance. Ceux-ci ont très largement

répondu à cet appel (62 % des TGI et 81 % des cours d'appel sont représentés) malgré un découragement très répandu devant les effets limités de leur contribution à de précédentes consultations <sup>8(\*)</sup>.

Le constat fait dans la première partie du présent rapport et, plus encore, l'inventaire des solutions qui ont été proposées à la mission, dressé dans sa deuxième partie, sont le fruit de l'ensemble de ces échanges volontairement centrés sur le fonctionnement très concret des juridictions de l'ordre judiciaire. Chaque détail, chaque incident cité reflète la lettre ou l'esprit de témoignages ou de constatations répétés, pour le réalisme desquels nous remercions très particulièrement nos interlocuteurs.

Le tableau d'ensemble qui se dégage de l'addition de ces réflexions montre que l'alarme des professionnels et des parlementaires <sup>9(\*)</sup>, partiellement prise en compte par les Gardes des Sceaux successifs, encore très récemment au travers de la loi de programme de 1995, n'a pas suffi à répondre à l'afflux du contentieux.

Pire, certains envisagent encore, contre l'avis unanime des magistrats partagé par l'ensemble de la mission d'information, de mettre en oeuvre des réformes exigeant de nouveaux moyens dont l'objet ne serait pas d'améliorer l'adéquation des modes de traitement à l'évolution du contentieux.

Le budget annoncé pour 1997, sur fond d'étalement de la programmation sur une année supplémentaire, bien qu'épargné par le contexte de rigueur budgétaire, ne progressera que de 1,8 % en francs courants.

Seul l'établissement d'une priorité drastique en faveur de la mission régaliennne de la justice permettrait de résoudre l'équation en des termes purement budgétaires. Cette priorité n'est pas à l'ordre du jour.

En des temps plus fastes, elle trouverait pourtant quelques fondements dans certains indicateurs compréhensibles de tous :

- en vingt ans, tandis que le nombre des affaires civiles nouvelles a presque triplé, le nombre des magistrats n'a crû que de 20 % ;
- près de la moitié des infractions pénales dont l'auteur est connu fait aujourd'hui l'objet d'un classement sans suite ; certains tribunaux débordés avoisinent un taux de 80 % ;
- les délais de traitement moyens au civil, maîtrisés pour une brève période, augmentent à nouveau atteignant 15 mois devant les cours d'Appel et la Cour de cassation, 9 mois devant les TGI et 5,3 mois devant les TI.
- les retards se traduisent pendant la même période, malgré de considérables progrès de productivité dus à l'informatisation et à la mobilisation des magistrats et fonctionnaires de justice, par un accroissement moyen de 235 % des stocks d'affaires à juger (civil et pénal confondus, première instance, appel et cassation) ;
- en dix ans, le rapport entre le nombre des magistrats et celui des avocats est passé de 1 pour 2,8 à 1 pour 5 ; en 1994 pour un magistrat recruté 30 nouveaux avocats ont prêté serment ; en 1984 ce ratio était de 1 pour 18 ;
- enfin, le " trou noir " de l'exécution des décisions reste masqué par l'indigence des statistiques en la matière.

Au-delà de ces moyennes, la mission partage les analyses comparatives effectuées sur le terrain au sein des juridictions grâce à la large diffusion des statistiques d'activité.

Quelles que soient les indispensables précautions à prendre pour l'examen de ces chiffres, dont une meilleure fiabilité exigerait une harmonisation des matériels et modes de saisie informatiques, les écarts de moyens humains et matériels entre ressorts en charge de volumes d'affaires comparables sont trop importants pour perdurer sans démobilisation des juridictions les moins bien loties.

Ainsi les délais moyens au civil masquent-ils des disparités allant du simple au triple dans les Cours d'appel, du simple au quintuple dans les TGI et de 1 à 7 dans les tribunaux d'instance !

En conséquence, la mission a tout d'abord estimé qu'au-delà des indispensables redéploiements et améliorations de la gestion prévisionnelle, au-delà des augmentations mesurées des effectifs réels, l'examen de la carte judiciaire ne pouvait être purement et simplement écarté.

Il s'agit autant de l'implantation géographique, mesurée en fonction de la traduction des évolutions démographiques, sociales et économiques en nombre d'affaires nouvelles, que de l'architecture judiciaire à l'aune des transports rapides. Dans ces deux domaines des orientations à long terme doivent être tracées qui permettent localement de préparer, concertations à l'appui, l'adaptation à une carte réaliste (troisième partie, I).

Elle a ensuite souhaité que, à procédures inchangées, les magistrats puissent consacrer l'essentiel de leur temps à la mission judiciaire, pour laquelle ils ont été recrutés et formés et qui rend indispensable leur statut. Ceci suppose d'actualiser les moyens et les modalités de gestion des juridictions (troisième partie, II).

Enfin, ne négligeant pas les effets des modifications procédurales pour améliorer le traitement du flux et s'étant prononcée contre de nouvelles extensions du domaine du juge unique, elle a fait siennes plusieurs propositions de la conférence des premiers présidents de Cour d'appel pour simplifier la procédure civile et la procédure pénale. Elle a également souhaité apaiser la multiplication des recours à la justice dans les cas où le justiciable, mal informé, croit à tort que les difficultés qu'ils rencontre peuvent connaître une issue judiciaire favorable.

Consciente cependant du fait qu'aucune de ces mesures ne saurait remédier substantiellement à la situation actuelle caractérisée par l'envahissement du contentieux de masse, elle souhaite la mise à l'étude d'une réforme des tribunaux d'instance et des tribunaux de police pour les adapter au traitement rapide mais personnalisé des contentieux les plus abondants, dits " contentieux de masse " (Troisième partie, III).

L'ensemble de ces propositions, adoptées le 23 octobre 1996, <sup>10(\*)</sup> est orienté vers l'amélioration concrète du fonctionnement des juridictions, le rétablissement de l'égalité de traitement des justiciables en quelque point du territoire qu'ils se trouvent, l'adaptation des procédures à l'évolution de la nature du contentieux.

Ces choix constituent pour la mission d'information des priorités à mettre en oeuvre avant que ne puisse être envisagée toute réforme exigeant des moyens nouveaux non justifiés par ces objectifs.

## **PREMIÈRE PARTIE**

### **LE CONSTAT : UNE JUSTICE ASPHYXIÉE**

Quelques années après les rapports de nos collègues Hubert Haenel et Jean Arthuis qui faisaient le constat d'une " justice sinistrée " et malgré des efforts budgétaires et humains constants, l'institution judiciaire dresse un autoportrait peu complaisant de son encombrement.

#### **I. LA DEMANDE DE JUSTICE S'EST PROFONDÉMENT MODIFIÉE DANS SA NATURE ET SON VOLUME**

C'est au civil que l'évolution des flux est la plus significative car au pénal le nombre des classements sans suite, outre son effet direct sur les statistiques, dissuade de nombreux plaignants de déclarer l'infraction et interdit d'apprécier correctement le niveau réel de répression de la délinquance.

##### **A. AU CIVIL**

###### **1. Les flux**

En prenant pour référence, d'une part, l'année 1974 utilisée par la conférence des premiers présidents et, d'autre part, les dernières statistiques connues, c'est-à-dire celles de l'année 1994 <sup>11(\*)</sup>, le tableau suivant montre qu' **au cours des vingt dernières années le flux des affaires civiles a plus que triplé en première instance et en appel conduisant, malgré le triplement simultané des décisions rendues, au quasi-triplement des stocks en première instance et à leur quadruplement en appel.** Si bien qu'en appel, en 1994, le stock représentait en moyenne une année et demie d'activité.

	<b>Tribunaux de grande instance</b>	<b>Cours d'appel</b>

	<b>Année 1974</b>	<b>Année 1994</b>	<b>Evolution</b>	<b>Année 1974</b>	<b>Année 1994</b>	<b>Evolution</b>
Affaires civiles nouvelles	203 343	647 492	+ 218 %	63 257	214 555	+ 239 %
Décisions rendues	196 846	601 991	+ 206 %	58 318	186 426	+ 220 %
Affaires en stock au 31 décembre	189 281	526 725	+ 178 %	60 931	271 979	+ 346 %

Source: *Mission moyens de la justice - Sénat -Données Chancellerie*

Les réponses au questionnaire de la mission ainsi que les données qu'elle a recueillies lors de ses auditions et déplacements permettent en outre de confirmer qu'au cours des seules cinq dernières années ce flux a crû d'environ 35 % dans les TGI et les cours d'appel. Ces moyennes cachent cependant de fortes disparités.

En 1995, certains ont connu une stabilisation ou une croissance modérée tandis que d'autres signalent des poussées supérieures à 10 % dans l'année. La comparaison des " *Chiffres clés de la justice* " pour les années 1994 et 1995 traduit une progression moyenne de 2,7 % devant les cours d'appel et de 0,42 % devant les TGI.

Les tribunaux d'instance bénéficient en revanche d'une décreue depuis 1993-1994, année de mise en oeuvre du juge aux affaires familiales (J.A.F.) qui a entraîné le regroupement au tribunal de grande instance du contentieux familial qui représente désormais plus de 50 % des affaires civiles traitées par les TGI.

## 2. Les explications

La montée du flux s'est faite en dépit de l'effacement de certains contentieux : par exemple, les accidents de la circulation qui représentaient environ 6 % du contentieux civil des TGI avant la loi du 5 juillet 1985 n'en constituent plus aujourd'hui que 2,5 %. La crise économique fait baisser pour certains tribunaux le contentieux de la construction et celui de la consommation.

L'évolution globale procède d'une croissance massive d'un contentieux peu technique et d'une tendance à épuiser toutes les voies de recours. A cette progression quantitative s'ajoute la complexité croissante d'un contentieux plus classique.

Les facteurs de cette " inflation " sont nombreux :

### a) L'envahissement de contentieux nouveaux, abondants et peu différenciés

#### 1.- Résultant de la mutation sociale, économique et culturelle

La carence des médiations sociales traditionnelles (familiales, religieuses, syndicales ou politiques) fait apparaître le juge de plus en plus souvent non plus comme l'ultime recours dans un contentieux exigeant de trancher en droit, mais comme celui vers lequel le citoyen, qui se perçoit comme un individu titulaire de droits plus que comme la partie d'une collectivité solidaire, se tourne pour obtenir arbitrages ou délais, régler des différends familiaux ou de voisinage, faire reconnaître son identité, son territoire, son existence.

Le président et le procureur de la République d'un TGI indiquent à la mission : " *Il n'est aujourd'hui pratiquement plus demandé au juge de dire le droit. Le juge est le plus souvent travailleur social ou agent de recouvrement, auxiliaire d'intérêts privés non dévoilés .* "

Tandis que le président d'un autre TGI observe que " *le juge tranche de plus en plus en fait, en l'état, et non en droit* " alors que " *le procès ne doit pas être un produit de consommation courante* ".

· **Les conflits familiaux** représentent en 1994, 56,5 % des affaires nouvelles devant les TGI soit une proportion relativement stable (55,2 % en 1991) malgré la perception d'afflux liée à la création du juge aux affaires familiales et à la montée en volume (doublement en 13 ans). Le nombre des divorces prononcés

est passé de 82 449 en 1981, dont 52 % par consentement mutuel, à 114 995 en 1994 dont 54 % environ par consentement mutuel.

Durant la même période, les demandes postérieures au divorce ou à la séparation de corps (autorité parentale, pension alimentaire, droit de visite) qui représentaient un cinquième de ces procédures génèrent désormais un volume égal environ à leur tiers.

- Le **surendettement** des familles, avant la loi de 1995, a représenté jusqu'à 4,5 % des affaires nouvelles.
- Les contentieux en matière de **droit du travail** se multiplient et se prolongent jusqu'à l'épuisement des voies de recours provoquant l'asphyxie de certaines cours d'appel (délais de 4 ans à la chambre sociale de la cour d'appel de Douai par exemple).

## 2.- Résultant de l'ouverture de l'accès à la justice

· La loi n° 91-650 du 10 juillet 1991 relative à **l'aide juridique** est entrée en application le 1er janvier 1992. Ainsi que le rappelle le premier bilan remis au Parlement en juillet 1995 <sup>12(\*)</sup>, ses objectifs principaux étaient au nombre de trois : améliorer l'aide permettant l'accès à la justice et au droit, favoriser une défense de qualité et maîtriser l'évolution du dispositif.

Avant son entrée en vigueur, le nombre des admissions stagnaient depuis 1991. En trois ans, elles ont crû de 66 % avec un léger ralentissement au civil en 1994 (+ 13,5 % contre + 17 % en moyenne sur les deux premières années). Dans le même temps, le volume des affaires civiles ne croissait que de 3,5 % l'an en moyenne.

On voit ainsi que la montée du flux général n'est responsable que pour 20 % de l'accroissement de l'accès à l'aide juridictionnelle.

Un tiers de l'augmentation découlerait mécaniquement du relèvement des plafonds de ressources : en janvier 1992, le plafond pour l'aide juridictionnelle totale a été porté de 3.465 F à 4.400 F par mois et pour l'aide partielle de 5.250 F à 6.600 F par mois.

Une faible part, non chiffrée par le bilan, résulterait de l'extension du champ (assistance éducative, autorité parentale, tribunal de police).

Resterait environ 40 % de l'augmentation à mettre sur le compte, d'une part, de la paupérisation des justiciables, d'autre part, de leur meilleure information sur l'existence de l'aide juridictionnelle tant par les services sociaux et les associations que par les avocats dont le comportement a été sensiblement modifié par la revalorisation de leur rétribution issue de la réforme de 1991. Il convient de rappeler à cet égard que moins de 1 % des demandes sont rejetées pour irrecevabilité manifeste ou absence de fondement.

<b>Quelques données sur l'aide juridictionnelle en 1994</b>	
<b>TOTAL DES DEMANDES</b>	<b>645 363</b>
<b>REJETS</b> <i>(le taux varie: cours suprêmes: 80 %; au pénal: 3,3 %)</i> <i>Motif du rejet: - dépassement du plafond: 60 %</i> <i>- absence de pièces justificatives: 20 %</i> <i>- irrecevabilité manifeste ou action dénuée de fondement: 15 %</i> <i>- désistement: 4 %</i>	9,8 %
<b>ADMISSIONS</b>	90,2 %

<p><b>Répartition des bénéficiaires au sein des juridictions judiciaires CIVIL</b></p> <p>Appel: 10,7 %</p> <p>TGI: 65 % (dont la moitié JAF)</p> <p>TI: 13,5 %</p> <p><b>PENAL</b></p> <p>Juridiction de jugement: 69,7 % (dont 70 % tribunal correctionnel)</p> <p>Instruction: 17,5 %</p> <p>Partie civile: 12,8 %</p>	<p>61,9 %</p> <p>35,1 %</p>
<p>Moyenne d'âge des demandeurs</p> <p>Part des chômeurs</p> <p>Part des inactifs</p> <p>Part des femmes</p>	<p>37 ans</p> <p>37 %</p> <p>24 %</p> <p>58 %</p>
<p>(Source: Bilan des trois premières années d'application de la loi relative à l'aide juridique - Ministère de la justice IGSJ - Juillet 1995)</p>	

Au total, le bilan estime, grâce à un sondage effectué sur 4 000 bénéficiaires, qu'un tiers des nouveaux bénéficiaires de l'aide juridictionnelle auraient pu renoncer à faire valoir leurs droits s'ils n'avaient pu en bénéficier, soit environ 16 000 affaires civiles dont les juridictions n'auraient pas eu à connaître.

· L'évolution de la place de l' **avocat** : pour un magistrat recruté, ce sont 30 nouveaux avocats qui ont prêté serment en 1994. En 1984, ce ratio était de 1 pour 18.

Il y a actuellement 32.064 avocats, soit environ 4,5 avocats pour un magistrat contre 2,8 pour 1 il y a dix ans. Cette croissance s'accompagne d'une spécialisation accrue et de la constitution de cabinets pouvant regrouper plusieurs dizaines d'avocats. Ils bénéficient d'une formation subventionnée à hauteur de 12 millions de francs par an par le ministère de la justice.

Dans le même temps se sont multipliées les procédures destinées à faciliter l'accès à la justice, ne requérant plus l'assistance d'un avocat, par exemple, le recours au juge de l'exécution.

Devant le tribunal d'instance où la représentation n'est pas obligatoire (article 877 du nouveau code de procédure civile), selon une étude récente <sup>13(\*)</sup>, sept demandes sur dix ont été introduites sous forme simplifiée en 1991 dont 72 % sont des injonctions de payer.

A la Cour de cassation, 40 % des affaires en stock ne relèvent pas de la représentation obligatoire.

Ces évolutions parallèles appellent, dans les réponses parvenues à la mission, deux séries d'observations parmi les chefs de juridiction, peu nombreux, qui évoquent précisément cette question :

- certains soulignent la baisse de qualité des dossiers qui leur sont soumis soit par les avocats qui n'articulent pas suffisamment leur demande, soit surtout par les demandeurs non conseillés qui encombrant le greffe de demandes d'assistance ; certaines juridictions en sont venues à travailler conjointement avec le barreau pour élaborer des conclusions types ;
- plus souvent, et bien qu'ils indiquent que la présence de l'avocat va de pair avec l'allongement des délais, les magistrats considèrent leur intervention comme positive soit qu'ils puissent exercer un premier filtrage, soit qu'ils effectuent une meilleure présentation juridique du dossier, soit qu'ils puissent tenter une conciliation préjuridictionnelle ;
- marginalement, l'accroissement de leur nombre est cité comme facteur de gonflement des flux, voire d'encouragement des procédures abusives ;
- seules deux réponses évoquent l'opportunité de l'instauration d'un *numerus clausus*.

· Les actions collectives ou encouragées au travers du mouvement **associatif** sont citées par la

conférence des premiers présidents comme l'un des facteurs d'explication de l'accroissement des flux, encore que la mission ne dispose pas de statistiques sur l'ampleur de cette évolution et qu'aucune des réponses qui lui ont été adressées ne semble s'en préoccuper particulièrement.

### 3.- Résultant de procédures nouvelles

Certaines procédures nouvelles, mises en oeuvre le plus souvent sans moyens d'accompagnement, ont eu pour conséquence soit le développement d'un contentieux nouveau et abondant, soit des transferts de flux par attribution à une autre catégorie de juridiction, à un juge spécialisé ou à d'autres intervenants que des magistrats.

· Exemple de contentieux ressenti comme nouveau et abondant : le **juge de l'exécution** (JEX)

Plus de la moitié des réponses au questionnaire cite le JEX comme exemple de réforme ayant généré un contentieux nouveau et abondant sans moyens nouveaux : avec 80 035 saisines (hors surendettement), il représentait en moyenne près de 7 % des affaires nouvelles introduites en 1994 devant les TGI et TI, avec une croissance de 81,4 % par rapport à 1993, année de mise en oeuvre de la réforme. Ainsi que l'ont indiqué à la mission les représentants des juges d'instance, ce contentieux n'est toutefois pas entièrement nouveau car il a remplacé des procédures jusqu'alors très partielles.

Pour certains tribunaux cet afflux semble stabilisé, pour d'autres, en revanche, en 1995, la croissance s'est poursuivie et il représente jusqu'à 20 % des affaires nouvelles, à tel point qu'un premier président et un procureur général le qualifient de " *Tchernobyl judiciaire* " .

L'utilité de la réforme pour traiter un contentieux mal pris en compte jusqu'alors est rarement mise en cause ; en revanche, il est fréquemment souligné que l'encombrement est accru par l'accès direct, sans ministère d'avocat obligatoire, qui fait reposer sur le greffe convocations, notifications, délivrances de certificat...

Enfin, dans un contexte économique difficile, le JEX est souvent décrit comme utilisé abusivement : nouveau degré de juridiction, voire " *pure chicane* " .

· Exemple de transfert à une autre juridiction et d'attribution à un juge spécialisé: le **juge aux affaires familiales** (JAF)

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.

· Exemple de transfert à des auxiliaires non magistrats : les **transferts aux greffiers en chef** et la réforme du **surendettement** .

Ces deux réformes très récentes (loi n° 95-125 du 8 février 1995 relative à l'organisation des juridictions et à la procédure civile, pénale et administrative) ne font pas encore l'objet de statistiques globales.

Les réponses faites à la mission (questionnaire, déplacements, auditions) indiquent que les transferts aux greffiers en chef n'ayant pas été accompagnés d'un accroissement des effectifs, ils n'ont pas toujours été mis en oeuvre. Elles soulignent également que le greffier spécialisé dans les matières transférées aurait été mieux placé pour bénéficier du transfert que certains greffiers en chef.

Pour le surendettement, la réforme entrée en vigueur en août 1995 s'est traduite par le transfert aux commissions de surendettement de 35 000 dossiers de surendettement sur lesquels elles pourront émettre en cas d'échec du règlement amiable des recommandations auxquelles le juge de l'exécution confèrera force exécutoire.

Ce transfert a entraîné instantanément un allègement mécanique des juridictions sans qu'il soit possible de mesurer encore la charge du travail qui leur reviendra à l'issue du traitement par les commissions.

### 4.- Résultant de l'inflation des normes

La conférence nationale des premiers présidents inscrit au nombre des facteurs avancés pour expliquer la progression du contentieux, la prolifération des textes législatifs et réglementaires et, élément sans doute plus déterminant, " *la mauvaise qualité de leur rédaction* ". Un premier président dans son audience de rentrée rappelait que la loi, par l'article 4 du code civil, fait néanmoins obligation au juge de statuer en dépit " *du silence, de l'obscurité ou de l'insuffisance de la loi* ".

Il devient de plus en plus difficile de connaître la norme qu'il s'agisse de la loi, du règlement ou des textes européens, y compris pour le juge lorsqu'il n'est pas spécialisé. Ce peut être une cause d'allongement des délais de traitement des affaires et d'altération de la qualité des décisions donnant des motifs d'appel ou de cassation.

#### **b) Le contentieux classique pose des problèmes de plus en plus complexes**

Même les contentieux anciens du droit des sociétés, de la construction, de la copropriété, de la responsabilité médicale posent des problèmes d'une technicité accrue soit par l'internationalisation de l'économie, soit par l'exigence croissante en matière de sécurité, soit par les tensions générées par la crise immobilière d'une part, et les difficultés des locataires, d'autre part.

Pour la responsabilité médicale, par exemple, cela se traduit par des délais moyens et des taux d'appel supérieurs à la moyenne de l'ensemble des contentieux.

#### **c) L'augmentation des appels et des pourvois en cassation**

Il est très difficile de disposer de statistiques sur le taux d'appel car il faudrait pour cela que les statistiques suivent les affaires de bout en bout ce qui n'est pas le cas actuellement. Il faudrait également que les statistiques sur les décisions rendues en première instance séparent celles qui sont susceptibles de faire l'objet d'un appel de celles qui sont rendues en dernier ressort (jusqu'à 13 000 francs dans les TGI, TI et tribunaux de commerce, jusqu'à 20 500 francs dans les conseils de prud'hommes). Cette distinction serait également nécessaire pour calculer un réel taux de pourvoi en cassation.

On peut en revanche calculer un rapport entre les décisions rendues en première instance et les affaires nouvelles enregistrées en appel d'une part et, d'autre part, les décisions des cours d'appel et les affaires nouvelles de la Cour de cassation.

Ce rapport, peu significatif pour une année isolée, donne une indication sur l'évolution générale.

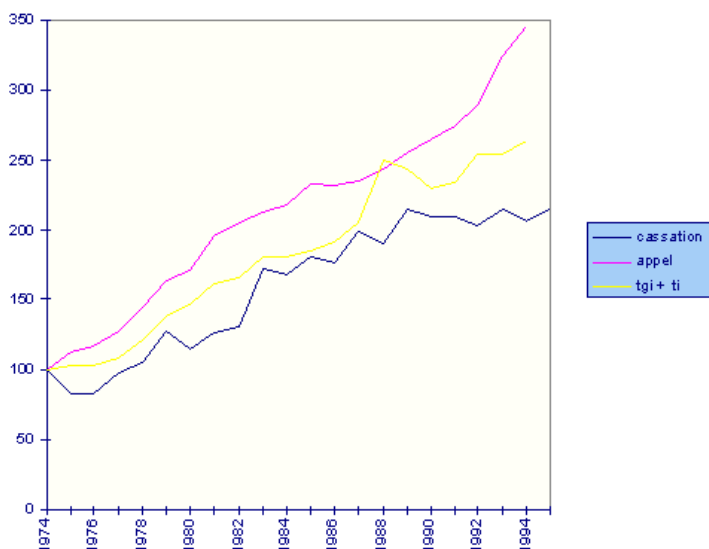
<b>Evolution de l'activité Appel et Cassation</b> (rapport affaires nouvelles Cours supérieures/affaires terminées Cours inférieures)			
<b>Ratio</b>	<b>1974</b>	<b>1984</b>	<b>1994</b>
<b>Affaires nouvelles Cour de cassation/Affaires terminées Cour d'appel</b>	15,9 %	12 %	10,2 %
<b>Affaires nouvelles Cour d'appel/Affaires terminées première instance</b>	8,2 %	10,6 %	14,2 %

*Source : Mission moyens de la justice - Sénat.*

Ces chiffres indiquent sur vingt ans un accroissement du recours à l'appel proportionnellement supérieur à l'augmentation du flux en première instance tandis que les recours en cassation croissent proportionnellement moins que les appels et les premières instances, ce que traduit également le graphique suivant qui exprime en base 100 la progression des affaires civiles nouvelles.

Il permet de constater que ce sont les cours d'appel qui ont été les plus frappées par l'afflux des affaires nouvelles.

**Progression des affaires civiles nouvelles  
(base 100 1974)**



Source : Mission moyens de la justice

- Sénat

## B. AU PÉNAL

Le degré d'informatisation de la chaîne pénale et les fluctuations dans les séries statistiques obligent à la plus grande circonspection sur les données en matière de flux pénaux. Seul le " produit fini " que constitue le casier judiciaire permet de développer des études sur les condamnations mais il ne permet pas d'analyser le traitement des affaires, l'encombrement des tribunaux ou les délais puisqu'il gomme notamment les classements sans suite.

### 1. Les flux

Le tableau suivant donne néanmoins quelques points de repère <sup>14(\*)</sup> :

La hausse du nombre des procès-verbaux est sans doute contenue par le découragement d'un certain nombre de plaignants qui renoncent à porter plainte, voire même à déclarer le délit. Le taux d'élucidation a baissé, ce qui explique que le taux de classement sans suite avoisine désormais 80 % pour l'ensemble, tandis que le **taux de classement sans suite auteur connu** reste proche de 50 %, en légère baisse, sans doute grâce au développement du traitement direct qui concerne désormais 40 % des affaires soumises au tribunal correctionnel.

### ACTIVITÉ DES PARQUETS DES TRIBUNAUX DE GRANDE INSTANCE

	1987	1990	1994	1995
<b>Procès-verbaux reçus</b>	5 352 624	5 244 233	5 399 740	5 191 255
<b>dont :</b>	1 980 585	2 200 801	3 187 648	3 016 119
- auteur inconnu	3 372 039	3 043 432	2 212 092	2 175 136
- auteur connu	(63 %)	(58 %)	(41 %)	(42 %)
<b>Classement sans suite :</b>	3 724 147	3 748 145	4 264 117	4 161 926
- ensemble	1 743 562	1 547 344	1 076 469	974 278
- auteur connu				
<b>Taux de classement sans suite :</b>	<b>69, 58 %</b>	<b>71, 47 %</b>	<b>78,97 %</b>	<b>80,00%</b>

- ensemble	<b>51,71 %</b>	<b>50,84 %</b>	<b>48,66 %</b>	<b>44,79 %</b>
- auteur connu				
<b>Affaires poursuivies :</b>	742 398	703 831	612 674	
- devant le juge d'instruction	59 012	53 652	49 515	
- devant le juge des enfants	(7,95 %)	(7,62 %)	(8,08 %)	
- devant le tribunal correctionnel	47 320	44 749	39 535	
<b>dont :</b>	(6,37 %)	(6,38 %)	(6,45 %)	
	471 561	447 461	392 838	
	(63,52 %)	(63,58 %)	(64,12 %)	
- <b>Comparution immédiate</b>	29 979	38 872	43 490	
- <b>Convocation sur PV (traitement direct)</b>	(6,36 %)	(8,69 %)	(11,07 %)	
- <b>Citation directe</b>	<b>31 834</b>	<b>86 744</b>	<b>156 706</b>	
	<b>(6,75 %)</b>	<b>(19,39 %)</b>	<b>(39,89 %)</b>	
	409 748	321 845	192 642	
	(86,89 %)	(71,93 %)	(49,04 %)	
- devant le tribunal de police	164 505	157 969	130 786	
	(22,16 %)	(22,69 %)	(21,35 %)	

**En outre, si la part des classements sans aucune suite judiciaire (poursuites ou alternative aux poursuites) parmi les affaires dont l'auteur est connu est en moyenne de 44,8 % en 1995, certains tribunaux visités par la mission atteignent des taux proches de 80 %.**

## 2. Les explications, outre le taux des classements sans suite

L'évolution purement quantitative rend mal compte de certains glissements qualitatifs liés à l'évolution du code pénal, de la délinquance et des méthodes des policiers et des magistrats.

### a) La modification du traitement de certains types de délinquance

La dépenalisation de l'émission des chèques sans provision entrée en vigueur en 1992 a réduit de 10 % le volume des affaires poursuivies devant les tribunaux correctionnels en 1992 et 1993, après une période de stabilité de ce volume jusqu'en 1991. En 1994, les chiffres remontent de plus de 2 % en raison du développement d'autres types de délinquance.

La mise en place de modes de traitement rapide (parquet travaillant en direct, convocation par l'OPJ, comparution immédiate) permet de mettre en état plus rapidement et en plus grand nombre les infractions pouvant relever de ces procédures. Mais on augmente ainsi le rendement de la machine à poursuivre, non celui de la machine à juger.

### b) La prolifération d'une délinquance de masse indifférenciée

Si l'on se réfère aux condamnations inscrites au casier judiciaire, les crimes ne représentent qu'une très faible part de la délinquance : 10,48 % ; les délits correspondent à 81,66 % ; les contraventions de 5e classe constituant le surplus.

Au sens statistique d'une étude parue en 1995 <sup>15(\*)</sup> sur les condamnations prononcées par les tribunaux correctionnels, sont considérées comme contentieux de masse les 21 catégories d'infractions représentant ensemble plus des  $\frac{3}{4}$  (78 %) de l'activité des juridictions, chacune de ces catégories couvrant

au moins 1 % de l'ensemble. Ceci ne tient évidemment pas compte des affaires classées sans suite qui relèvent, pour la plupart, du contentieux de masse.

Viennent largement en tête la conduite sous l'empire d'un état alcoolique ou en état d'ivresse (24 % de l'ensemble) et le vol simple (19 %).

En matière de stupéfiants, seuls l'usage et la détention/acquisition de stupéfiants passent la barre du contentieux de " masse " (1,5 % chacun). En regroupant l'ensemble des infractions à la législation sur les stupéfiants, on atteint 4,5 % de l'ensemble.

#### **c) Des affaires complexes à l'instruction**

Sur l'ensemble des affaires poursuivies, celles renvoyées à l'instruction représentent 8,1 % en 1994 (en croissance de 3,5 % par rapport à 1993). Ce taux reste inférieur aux chiffres du rapport Tailhades qui constatait qu'il était passé de 18,6 % en 1968 à 13,7 % en 1974 et 10,9 % en 1983.

L'évolution de la délinquance organisée, la poursuite accrue des affaires financières, la spécialisation en matière de terrorisme et les garanties renforcées accordées à la défense conduisent à des durées moyennes d'instruction de 14,6 mois en moyenne (12,4 en 1993, 10,5 mois en 1983, 6,5 mois en 1970).

#### **d) La législation et la magistrature poursuivent des types de délinquance moins recherchés antérieurement**

Sans nécessaire corrélation avec l'évolution des infractions commises, législation et jurisprudence se sont conjuguées pour poursuivre davantage certaines infractions : on a assisté à l'instauration de sanctions pénales plus nombreuses en matière économique, à la soumission des personnes morales à la condamnation pénale (la première inscription au casier judiciaire vient d'être effectuée), à la spécialisation accrue de certains juges sur certaines matières financières.

#### **e) La stabilité des appels et des recours en cassation**

Il est encore plus délicat d'avancer des données pour l'appel et la cassation en matière pénale. En effet, les statistiques des Cours d'appel (dernier annuaire statistique 1990-1994) ne font état que des arrêts prononcés, lesquels fluctuent faiblement à la hausse ou à la baisse au cours des dernières années. A la Chambre criminelle de la Cour de Cassation, les affaires nouvelles sont plus nombreuses depuis 1994 mais encore en dessous du niveau de 1985 et éloignées des pics des années 1987-1990.

*NB : L'étude d'impact concernant le projet de loi créant un tribunal départemental d'assises est cependant basée sur l'hypothèse d'un taux d'appel de 30 %.*

#### **f) Le développement des plaintes avec constitution de partie civile**

Le rapport de la mission de l'IGSJ et de l'inspection des finances sur l'évolution des frais de justice <sup>16(\*)</sup> indique que les dispositions des articles 800-1 du code de procédure pénale (frais à la charge de l'Etat sous réserve d'un droit fixe) et 88-1 du même code (la consignation ne garantit plus que l'amende civile) favorisent le dépôt des plaintes avec partie civile.

Celles-ci représentent par exemple 75 % de l'activité de la section financière du TGI de Paris contre 25 % il y a dix ans. Elles engendrent des frais de justice importants, les parties ayant tendance à porter un litige devant la juridiction pénale lorsque la nature des faits le permet (au civil, les frais resteraient à leur charge hors aide juridictionnelle).

La montée régulière des flux, patente au civil où l'opportunité des poursuites ne joue pas, est globale et repose sur des facteurs multiples auxquels la justice a tenté de répondre. Elle se caractérise essentiellement par le développement, au civil comme au pénal, de " contentieux de masse ".

## **II. LE SYSTÈME JUDICIAIRE NE S'EST QUE TRÈS PARTIELLEMENT ADAPTÉ**

Face à cette profonde transformation de la demande de justice, les efforts d'adaptation du système judiciaire n'ont pas été à la hauteur des besoins, tant en ce qui concerne l'importance des moyens

humains ou matériels que leur répartition.

### 1. Les moyens humains n'ont pas répondu aux besoins

L'évolution des moyens humains n'a pas été en proportion de celle du contentieux, en dépit de la progression globale des effectifs, de tentatives d'assouplissement de leur gestion et d'un recours accru à des procédures plus rapides.

#### a) Des effectifs de magistrats et de greffiers insuffisants malgré leur lente progression globale, notamment en raison des nombreuses vacances de postes

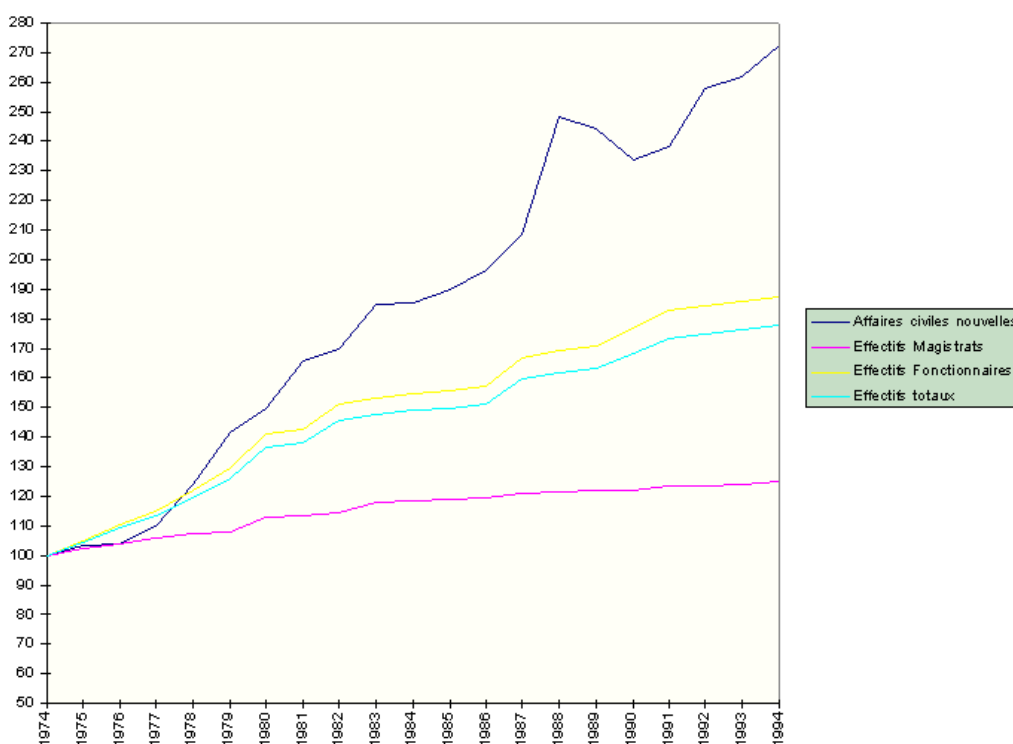
La période récente a certes été marquée par un effort budgétaire appréciable en faveur du **renforcement des effectifs** des services judiciaires.

En effet, la loi de programme quinquennale du 6 janvier 1995 relative à la justice a prévu la création de 300 postes supplémentaires de magistrats professionnels, ainsi que de 835 emplois de greffe (auxquels il convient d'ajouter la levée de mise en réserve de 185 emplois), **soit une augmentation de l'ordre de 5 % des effectifs sur cinq ans, alors que 118 emplois de magistrats et 403 emplois de greffe avaient été créés de 1989 à 1993.**

Le début d'application de cette loi de programme a ainsi été caractérisé, en 1995, par la création de 60 emplois de magistrats et de 23 emplois de fonctionnaires, ainsi que par le " dégel " de 185 postes de fonctionnaires. La loi de finances pour 1996 a en outre prévu la création de 60 nouveaux emplois de magistrats et de 190 nouveaux emplois d'agents des greffes. En revanche, le projet de loi de finances pour 1997 annonce l'étalement sur une année supplémentaire du plan quinquennal qui s'achèverait en 2001 au lieu de l'an 2000.

S'agissant des seuls magistrats, ce sont au total six à sept cents postes qui ont été créés au cours des quinze dernières années en tenant compte des deux premières années du plan, selon les déclarations de M. Marc Moinard, à l'époque directeur des services judiciaires, lors de son audition devant la mission d'information, soit environ + 10 % des effectifs, chiffre à rapprocher de l'augmentation des contentieux allant jusqu'à son triplement (cf graphique ci-dessous) pendant la même période.

Progression comparée en base 100 (année de référence 1974) des effectifs de la justice et du nombre des affaires civiles nouvelles



Source : Mission Moyens de la justice Sénat

On comprend dès lors que la quasi-totalité des responsables de juridictions ayant répondu à l'enquête de la mission ait fait état d'une insuffisance de leurs effectifs, tant en magistrats qu'en fonctionnaires.

Si le niveau global des effectifs budgétaires est mis en cause, c'est plus encore le **nombre élevé de vacances de postes** qui est essentiellement déploré par les chefs de juridictions.

Il s'agit tout d'abord des vacances de postes " officielles ", résultant du décalage (de plusieurs mois au minimum), régulièrement constaté entre les départs et les arrivées lors des mutations, de difficultés à pourvoir certains postes de magistrats <sup>17(\*)</sup>, des délais de formation des personnels recrutés pour les postes nouvellement créés, des détachements, mises à disposition ou disponibilités....

De fait, les statistiques de la Chancellerie elles-mêmes font apparaître un important décalage entre effectifs budgétaires et effectifs réels :

<b>Situation des effectifs des services judiciaires au 30 juin 1995</b>			
	<b>Effectif budgétaire</b>	<b>Effectif réel</b>	<b>Taux de vacance</b>
<b>Magistrats</b>	6.029	5.807	3,7 %
<b>Fonctionnaires</b>	18.639	18.358	1,5 %

A ces vacances de postes au sens strict viennent s'ajouter de fréquentes vacances temporaires causées par le non-remplacement des magistrats ou des fonctionnaires lorsqu'ils sont momentanément absents (par exemple au cours d'un congé de maternité, d'un congé de maladie ou d'un stage de formation...).

En particulier, la féminisation croissante des corps (qui atteint globalement 46 % chez les magistrats et, chez les fonctionnaires, 47 % pour la catégorie A, 68 % pour la catégorie B et 42 % pour la catégorie C et peut aller, dans certaines juridictions, jusqu'à 70 % chez les magistrats et 95 % chez les fonctionnaires) a entraîné une multiplication des congés de maternité, source de fréquentes vacances temporaires mal anticipées.

En outre, les magistrats formés par l'Ecole nationale de la magistrature n'exercent pas tous dans les juridictions. Actuellement, 213 sont en détachement, 73 en disponibilité et 171 en administration centrale.

Enfin, les difficultés liées aux vacances de postes sont accrues, dans les greffes, par l'absence de compensation intégrale du **travail à temps partiel**, particulièrement développé parmi les fonctionnaires judiciaires (le temps partiel concerne, dans certaines juridictions, jusqu'à 80 % des effectifs des greffes). Ce problème a été très fréquemment dénoncé par les responsables de juridictions dans leurs réponses à l'enquête de la mission.

Au total, les greffes se trouvent fréquemment en situation de sous-effectif critique. A titre d'exemple, dans un tribunal de grande instance d'une grande ville de province, avec un effectif budgétaire de 112 fonctionnaires, " l'effectif utile s'est situé au cours des trois dernières années entre 75 et 90 fonctionnaires " ; dans un autre tribunal de grande instance, c'est un tiers de l'effectif du greffe qui manque sur le terrain.

La situation n'est pas toujours plus satisfaisante pour les magistrats, les effectifs n'étant que très rarement au complet. Ainsi, un président de tribunal de grande instance fait état d'un effectif de magistrats complet pendant neuf mois seulement en huit ans...

#### **b) Des tentatives limitées d'assouplissement de la gestion des effectifs**

Au-delà des créations de postes déjà mentionnées, des tentatives diverses d'assouplissement de la gestion des effectifs ont été faites en vue de remédier aux difficultés qui viennent d'être évoquées ; elles n'ont cependant pas encore donné tous les résultats escomptés.

Les **magistrats " placés "** auprès des chefs de cour d'appel, institués par la loi organique du 29 octobre

1980, peuvent être envoyés en renfort dans une juridiction de première instance souffrant d'un sous-effectif temporaire. Les conditions d'affectation de ces magistrats " volants " ont été assouplies par la loi organique du 19 janvier 1995 : ils sont appelés à remplacer temporairement des magistrats du second grade absents pour cause de congé maladie ou maternité, de stage de formation ou de congé annuel, ou à être affectés temporairement (pour une durée ne pouvant excéder quatre mois) dans une juridiction pour combler une vacance de poste ou renforcer l'effectif " *afin d'assurer le traitement du contentieux dans un délai raisonnable* ". Leur nombre est limité au quinzième des emplois des tribunaux de première instance.

Ce système, dont l'équivalent existe **également pour les greffiers** (mais pas pour les greffiers en chefs et les fonctionnaires de catégorie C), donne toute satisfaction. Cependant, le nombre de magistrats " placés " (un peu plus d'une centaine au total actuellement alors qu'ils pourraient être 303 soit jusqu'à 4,7 % du corps) est manifestement jugé insuffisant, comme d'ailleurs celui des greffiers " placés " (75 actuellement dont un au minimum par cour d'appel).

En dehors des magistrats " placés ", certaines juridictions bénéficient également de la présence de magistrats honoraires maintenus en fonctions en surnombre.

La loi organique du 19 janvier 1995 a par ailleurs autorisé le recrutement de " **magistrats exerçant à titre temporaire** " (pour une durée de sept ans non renouvelable), non professionnels et chargés d'exercer des fonctions soit de juge d'instance, soit d'assesseur dans les formations collégiales des tribunaux de grande instance, ainsi que le recrutement de trente " **conseillers de cours d'appel en service extraordinaire** " (pour une durée de cinq ans non renouvelable et jusqu'au 31 décembre 1999 seulement).

Toutefois, près de deux ans après la promulgation de la loi, ces dispositions n'ont pas encore reçu d'application concrète, en l'absence de publication du décret d'application appelé à préciser notamment les conditions d'indemnisation et le régime de protection sociale des magistrats exerçant à titre temporaire. <sup>18(\*)</sup>

En revanche, le recrutement **d'assistants de justice**, prévu par la loi du 8 février 1995 relative à l'organisation des juridictions afin de permettre aux magistrats de bénéficier d'une " aide à la décision ", fait actuellement l'objet d'une expérimentation qui, d'après les premières informations recueillies par la mission, semble donner des résultats tout à fait satisfaisants et répondre à une forte attente des magistrats, notamment du Parquet. En effet, 1.000 demandes ont été enregistrées à la Chancellerie. 194 assistants ont été recrutés, en général des étudiants de troisième cycle qui sont chargés de travaux de recherche de documentation, d'analyse et de mise en forme des décisions....

Le statut des assistants de justice, nommés pour une durée de deux ans renouvelable une fois et rémunérés à la vacation, a été précisé par le décret n° 96-123 du 7 juin 1996. Ils travaillent à mi-temps et sont rémunérés en moyenne environ 3165 francs par mois. En 1997, il est prévu de recruter 100 nouveaux assistants. A terme l'objectif est 500 assistants à mi-temps en 1999.

Enfin, des **vacataires** sont fréquemment recrutés afin de pallier les déficits de fonctionnaires d'exécution dans les greffes. Il ne s'agit toutefois que d'un pis-aller peu satisfaisant et appelé à disparaître en raison de la politique de résorption des emplois précaires dans la fonction publique. A cet égard, l'interdiction du recours à des personnels employés sur des contrats emploi-solidarité (CES) pose aujourd'hui problème à nombre de juridictions dans lesquelles les CES avaient constitué un appoint appréciable, notamment pour la dactylographie des jugements...

#### **c) Un recours accru à des procédures plus rapides permettant d'économiser du " temps magistrat "**

Parallèlement aux efforts d'adaptation des moyens en personnel, des gains de productivité ont été recherchés par l'utilisation de procédures plus rapides dont on se bornera ici à rappeler quelques exemples.

Ainsi, tout d'abord, le recours au **juge unique** a été largement développé en première instance.

Très fréquemment utilisé en matière civile (juge d'instance, juge aux affaires familiales, juge de l'exécution, et d'une manière générale au tribunal de grande instance sur décision du président, sauf demande

contraire des parties), il a été étendu en matière correctionnelle, par la loi du 8 février 1995 relative à l'organisation des juridictions, pour un certain nombre de délits (sauf si le prévenu est en état de détention provisoire ou est poursuivi selon la procédure de comparution immédiate). Toutefois, le passage de la collégialité au juge unique n'entraîne pas une multiplication par trois des audiences si les effectifs du Parquet et du greffe, ainsi que le nombre des salles d'audience restent inchangés.

D'autre part, le **traitement direct des affaires pénales**, procédure permettant aux magistrats du Parquet, grâce à une liaison téléphonique permanente avec les services de police et de gendarmerie, de traiter immédiatement les affaires élucidées, est en voie de généralisation à l'ensemble des Parquets des tribunaux de grande instance ; cette procédure mobilise des effectifs mais autorise de sensibles gains de temps et d'efficacité pour la poursuite mais non pour le jugement.

Par ailleurs, les magistrats ont été déchargés d'un certain nombre de missions par la loi du 8 février 1995 relative à l'organisation des juridictions qui a prévu le **transfert aux greffiers en chef de certaines compétences** telles que l'établissement des certificats de nationalité, la réception du consentement à l'adoption, la réception des déclarations conjointes de changement de nom d'un enfant naturel ou aux fins de l'exercice en commun de l'autorité parentale, ou encore la vérification des comptes de tutelle.

\*

Cependant, ni les mesures relatives aux personnels ni celles concernant les procédures n'ont jusqu'ici pu pallier **l'insuffisance des effectifs face à l'inflation du contentieux**, quelles qu'aient pu être les améliorations obtenues.

**A cet égard, il est frappant de constater que le nombre des magistrats (6 029) n'est pas sensiblement plus élevé aujourd'hui qu'il ne l'était avant la première guerre mondiale et que la France ne dispose que d'un magistrat pour 9.000 habitants, alors que ce rapport est de 1 pour 3.000 habitants dans un pays européen voisin : l'Allemagne.**

## **2. Les améliorations encore possibles des moyens matériels ne permettront plus beaucoup de gains de productivité**

En ce qui concerne les moyens matériels, la situation apparaît moins préoccupante qu'au niveau des effectifs. En effet, l'informatisation est en voie d'achèvement, malgré beaucoup d'erreurs, difficilement explicables, et de retards ; les locaux ont bénéficié d'améliorations notables, même si quelques insuffisances persistent çà et là ; et des efforts ont été faits pour rationaliser la gestion des crédits budgétaires grâce à la déconcentration.

### **a) Une informatisation chaotique mais en voie d'achèvement**

Le processus d'informatisation des juridictions a été marqué par maints retards et péripéties sur lesquelles il est inutile de s'attarder ici. On rappellera seulement, pour mémoire, l'échec des grands projets d'applications nationales de la Chancellerie et l'abandon, fin 1992, du schéma directeur informatique pour 1990-1994, suivi d'une réorganisation, en 1993, de la sous-direction de l'informatique.

Mises à part les juridictions de la région parisienne, dans lesquelles a été mise en place la " nouvelle chaîne pénale " gérée par la Chancellerie, **l'informatique** est désormais totalement **déconcentrée auprès des cours d'appel**, auxquelles la " charte de l'informatique judiciaire ", adoptée en septembre 1994 par le Garde des Sceaux, a confié la responsabilité des choix informatiques locaux dans leur ressort.

Le développement des initiatives locales a permis la généralisation de **l'informatisation des cours d'appel et des tribunaux de grande instance, aujourd'hui en voie d'achèvement** (avec un ratio moyen de deux agents par poste de travail).

Il présente cependant l'inconvénient d'une certaine **incohérence des matériels et des logiciels utilisés**, souvent incompatibles entre eux, en dépit des efforts de rationalisation qui ont pu être faits par la Chancellerie et les cours d'appel. En outre, des difficultés subsistent en matière de **formation** des fonctionnaires, pas toujours suffisante, et de **maintenance** des matériels, voire de renouvellement des équipements les plus anciens déjà obsolètes, auxquelles s'ajoute le problème de la dépendance des

juridictions à l'égard de quelques grandes sociétés d'informatique privées.

Dans leurs réponses à l'enquête de la mission, de nombreux chefs de juridiction se plaignent également d'une autonomie insuffisante dans ce domaine, du fait de la centralisation de la gestion des crédits auprès de la cour d'appel et de la suppression récente de la possibilité de financer des projets d'informatisation locale sur les budgets de fonctionnement des juridictions : nécessité d'appeler la cour d'appel pour faire venir le technicien, le plus souvent unique pour tout le ressort, en cas de panne ; longs mois d'attente avant l'autorisation de la cour pour l'achat d'un logiciel...

A titre d'exemple, tel responsable de tribunal de grande instance se plaint de ne pas avoir obtenu, au bout de quatre mois, l'autorisation d'acheter un logiciel de remplacement d'un coût de 1500 francs. Certaines juridictions en viennent même à recourir à l'achat de machines à écrire traditionnelles, qu'elles peuvent financer de façon autonome sur leur budget de fonctionnement, contrairement à l'achat de terminaux informatiques qui nécessite l'accord de la cour d'appel.

Par ailleurs, l'équipement en micro-ordinateurs des magistrats, souhaité par nombre d'entre eux, reste très insuffisant.

Cependant, **l'informatisation des juridictions a d'ores et déjà permis de réaliser des gains de productivité très importants** . Il serait illusoire d'espérer que les progrès qui restent à réaliser dans ce domaine permettent de résorber l'engorgement croissant des juridictions.

#### **b) Des locaux en cours de modernisation**

Le **patrimoine immobilier** des juridictions fait l'objet, depuis quelques années, d'un **effort sensible de modernisation** . En particulier, la loi de programme du 6 janvier 1995 relative à la justice alloue 4,5 milliards de francs d'autorisations de programme sur cinq ans aux équipements judiciaires.

Ces crédits sont consacrés principalement à la poursuite du **programme pluriannuel d'équipement** lancé en 1991, en assurant le financement des opérations les plus prioritaires parmi celles recensées par les schémas directeurs. Dans ce cadre, 450 millions de francs d'autorisations de programme ont déjà été affectés, en 1995, à de grosses opérations concernant notamment les juridictions de Béthune, Grasse, Melun, Nantes et Nice (marchés de travaux) ainsi que d'Avignon, Besançon et Fort de France (marchés d'études). La construction d'un certain nombre de nouveaux Palais de justice est en outre prévue, en particulier sur les sites suivants : Avesnes-sur-Helpe, Pontoise, Thonon-les-Bains, Montpellier, Versailles et Moulins.

La loi de programme réserve également des crédits pour des opérations petites et moyennes (à hauteur de 590 millions de francs) ainsi que pour des opérations de remise à niveau technique et de gros entretien du patrimoine existant (à hauteur de 420 millions de francs).

L'effort financier consacré à l'équipement immobilier au cours des dernières années a déjà porté ses fruits, permettant la rénovation d'un certain nombre de juridictions et même la construction de nouveaux Palais de Justice, comme celui de Lyon qu'une délégation de la mission a pu visiter et apprécier au cours de l'un de ses déplacements.

Les réponses à l'enquête de la mission ne font d'ailleurs pas état, dans la très grande majorité des cas, de problèmes majeurs concernant le patrimoine immobilier.

Toutefois, certains responsables de juridiction ont fait part à la mission de difficultés liées à l'exiguïté des locaux, à leur manque de fonctionnalité parfois à leur vétusté.

La question de la **sécurité** a en particulier été fréquemment évoquée, de nombreux chefs de juridiction soulignant l'absence de conformité des locaux aux normes de sécurité et le coût élevé d'une remise aux normes.

Plus ponctuellement, faute de dispositifs de sécurité adaptés, certains magistrats ont fait allusion à un sentiment d'insécurité au cours de certaines audiences se déroulant dans une ambiance particulièrement tendue.

#### **c) Des efforts faits pour rationaliser la gestion des crédits de fonctionnement grâce à la déconcentration**

Le transfert à l'État, à compter du 1er janvier 1987, de la charge de la gestion des crédits de fonctionnement et d'équipement des juridictions du premier degré précédemment assumée par les départements, s'est accompagné d'un **effort de déconcentration budgétaire**.

En effet, les juridictions disposent depuis cette date d'un budget de fonctionnement global et de crédits déconcentrés pour certaines dépenses d'équipement, la cour d'appel constituant le niveau d'arbitrage des demandes, de répartition des enveloppes budgétaires entre les juridictions et d'évaluation de leur gestion, selon les règles posées par une circulaire du 17 décembre 1986.

De plus, une **expérience de départementalisation** de la gestion des moyens a été mise en oeuvre en 1992 dans dix départements, puis étendue à trente cinq départements (correspondant aux ressorts de onze cours d'appel). Cette expérience, qui consistait à confier à l'un des tribunaux de grande instance du département la gestion centralisée des crédits de l'ensemble des juridictions du premier degré, a toutefois été abandonnée à la suite d'un rapport établi en novembre 1993 par la sous-direction des greffes, qui faisait ressortir un bilan mitigé. "*Globalement bien vécue dans les départements ne disposant que d'un seul TGI*", selon la formule de M. Jean-François Carrez, la départementalisation était en revanche source de difficultés dans les départements où coexistent deux ou plusieurs tribunaux de grande instance.

La **déconcentration** a donc été recentrée et renforcée **au niveau de la cour d'appel**. En particulier, a été prévue, dans le cadre d'une circulaire du 30 janvier 1996, la mise en place, au niveau de chaque cour d'appel, d'une **cellule de gestion** placée sous la direction d'un greffier en chef, ainsi que d'un magistrat délégué à l'équipement, d'un magistrat délégué à la formation, d'un greffier en chef formateur régional et d'un greffier en chef délégué à la formation informatique. L'affectation d'un secrétaire général auprès de chaque chef de cour d'appel est également prévue.

Le bilan des cellules de gestion, là où elles existent déjà, semble satisfaisant ; cependant, le dispositif prévu peut être considéré comme excessivement lourd pour une petite cour d'appel.

Par ailleurs, le regroupement à l'échelon de la cour d'appel de l'organisation de la fonction de gestion financière des personnels (paiement des traitements, notamment) est en cours et une structure de contrôle de la gestion financière et budgétaire des juridictions vient d'être créée à la direction des services judiciaires de la Chancellerie.

A la lumière des réponses à l'enquête de la mission, la déconcentration mise en oeuvre depuis 1987 appelle un jugement dans l'ensemble positif. Beaucoup de responsables déplorent cependant qu'elle ait été mise en oeuvre sans moyens supplémentaires, alors qu'elle a entraîné un important surcroît de travail, notamment pour les greffiers en chef. D'autre part, certains regrettent l'abandon de la départementalisation ou craignent que la déconcentration n'aboutisse en fait à une "*reconcentration inutile au niveau des cours et à une simple exécution pour les juridictions*".

Les mêmes remarques semblent pouvoir être transposées à l'égard des services administratifs régionaux (S.A.R.) de la circulaire du 8 juillet 1996.

En outre, la déconcentration ne résout pas tous les problèmes de gestion des crédits de fonctionnement.

A cet égard, de nombreuses réponses adressées à la mission dénoncent le **caractère tardif des délégations de crédits** et indiquent que le montant définitif des dotations n'est le plus souvent connu qu'en fin d'année, au détriment d'une gestion financière rationnelle. La diminution, ou l'insuffisance, des crédits eux-mêmes sont parfois évoquées.

\*

Cependant, outre l'insuffisance globale des moyens humains et les améliorations encore possibles des moyens matériels -relativement limitées en termes de productivité-, se pose la question de la répartition de ces moyens.

### **3. La répartition de ces moyens, surtout en hommes, correspond très mal à l'évolution de l'activité judiciaire**

Le dispositif judiciaire actuel, hérité du XIX<sup>ème</sup> siècle, ne correspond plus aux réalités de la fin du XX<sup>ème</sup>

siècle. Cette **inadaptation de la carte judiciaire** a été mise en évidence par le rapport présenté en février 1994 par M. Jean-François Carrez, au nom du comité de réorganisation et de déconcentration du ministère de la Justice, ainsi que par le rapport sur la carte judiciaire établi par les services de la Chancellerie en application de l'article 5 de la loi de programme du 6 janvier 1995 relative à la justice. Elle a également été confirmée par les réponses des responsables de juridictions à l'enquête de la mission.

Ils décrivent d'importantes inégalités dans la répartition géographique des moyens, sources de graves déséquilibres dans la charge de travail des juridictions comme des magistrats et fonctionnaires.

Cette situation est en outre aggravée par une certaine paralysie de la gestion des effectifs, à laquelle conduit une conception stricte du principe de l'inamovibilité des magistrats.

#### **a) Une carte judiciaire héritée de l'histoire**

Produit d'une " *stratification* " historique, selon l'expression de M. Jean-François Carrez, à l'origine très ancienne, la **carte judiciaire française** est très largement le reflet de réalités démographiques, économiques et sociales aujourd'hui disparues. La **densité géographique** des juridictions, **très variable suivant les zones**, traduit encore l'héritage de l'Ancien Régime et du premier développement industriel. De plus, l'organisation judiciaire apparaît aujourd'hui largement figée dans ses archaïsmes ; en effet, elle n'a quasiment pas évolué depuis 1958.

#### **Sous des appellations uniformes, les caractéristiques des juridictions sont en réalité extrêmement diverses.**

Ainsi, on constate, pour une même catégorie de juridictions, des écarts énormes dans l'importance de la population desservie, le volume de l'activité, les effectifs de magistrats.

Certaines juridictions se situent, de fait, en dessous du seuil d'activité critique nécessaire à un fonctionnement efficace. Le rapport établi par M. Jean-François Carrez dénombre par exemple 37 tribunaux d'instance traitant moins de 250 affaires par an, 71 tribunaux de commerce traitant moins de 200 affaires nouvelles de contentieux général et moins de 100 procédures collectives par an, 93 conseils de prud'hommes traitant moins de 200 affaires par an... De tels niveaux d'activité ne permettent ni l'amortissement des équipements, ni l'organisation rationalisée du travail, ni la spécialisation des juges si nécessaire compte tenu de la complexité croissante des normes et de la montée générale des flux.

#### **b) De graves inégalités dans la répartition des moyens entre les juridictions**

Ces inégalités de volume d'activité entre les juridictions s'accompagnent **d'incohérences dans la répartition des moyens humains entre juridictions d'activité comparable**, fréquemment dénoncées dans les réponses à l'enquête de la mission.

Ainsi, les **inégalités en matière de charge de travail** par magistrat ou par fonctionnaire apparaissent considérables. D'après le rapport établi par M. Jean-François Carrez, l'écart moyen de charge de travail par magistrat serait de l'ordre <sup>19(\*)</sup> :

- de 1 à 2 entre les cours d'appel les plus chargées et les cours les moins chargées ;
- de 1 à 3 entre les tribunaux de grande instance les plus chargés et les tribunaux de grande instance les moins chargés ;
- de 1 à 5 entre les juges d'instance.

Les **déséquilibres** sont très marqués.

En effet, on constate que les juridictions parisiennes, d'une part, et les plus petites juridictions de province, d'autre part, sont beaucoup plus largement pourvues que la moyenne en magistrats et en fonctionnaires, eu égard à leur charge de travail.

A l'inverse, certaines cours d'appel de grandes villes de province, ainsi que beaucoup de tribunaux de grande instance dans les zones urbaines ou en voie d'urbanisation, sont manifestement sous-dotés en magistrats et en fonctionnaires.

A titre d'exemple, le tribunal de grande instance de Meaux, juridiction à trois chambres, a un volume d'activité comparable à celui du tribunal de grande instance de Nancy qui est pourvu de quatre chambres.

A Lyon, il faudrait augmenter les effectifs de plus de 10 % pour atteindre un niveau de moyens comparable à ceux dont disposent les juridictions parisiennes.

Ces déséquilibres atteignent des records dans les ressorts des cours d'appel d'Aix-en-Provence et de Douai, avec des niveaux de charge de travail extrêmement élevés.

**Dès lors, force est de constater que la justice n'est pas rendue dans des conditions égales sur l'ensemble du territoire français.**

#### **c) Des distorsions accrues par les difficultés particulières inhérentes à la gestion du corps des magistrats**

Les incohérences de la répartition géographique des postes de magistrats entre les juridictions se trouvent accentuées par le fait que le corps de la magistrature ne peut être géré comme un corps de fonctionnaires ordinaire.

En effet, en application du principe de **l'immobilité**, il est impossible de contraindre un magistrat du siège à quitter le poste qu'il occupe ou à combler une vacance.

Ce principe a pour conséquence de "geler" les postes de magistrats. Ainsi, selon les propos mêmes de M. Jacques Toubon, Garde des Sceaux, tenus le 8 juin 1996 dans le cadre d'un entretien accordé à un hebdomadaire : *" quand un poste budgétaire est créé quelque part, il perdure "* <sup>20(\*)</sup>.

D'autre part, alors même que la mobilité peut être considérée comme insuffisante dans les postes les plus recherchés, elle est à l'inverse, probablement trop rapide dans des régions peu attractives.

Faute de candidats, certains postes restent longtemps vacants et ne peuvent en définitive être pourvus que par des magistrats débutants issus de l'École nationale de la magistrature. C'est par exemple le cas en Corse.

Pour des postes qui, compte tenu de leur niveau hiérarchique, ne peuvent être attribués à des débutants, les difficultés pour combler les vacances de postes sont encore accrues. A cet égard, le **repyramidage** de nombreux **postes**, intervenu au cours des dernières années, s'il a permis une amélioration globale des perspectives de carrière des magistrats, a également eu des effets pervers.

En effet, on constate une insuffisance de candidatures pour ces postes "repyramidés", dans la mesure où ils ne permettent pas toujours d'accéder à une réelle promotion dans l'exercice des responsabilités. Ainsi, un certain nombre de postes repyramidés sont actuellement "structurellement" vacants, notamment dans les régions du Nord et de l'Est.

D'une manière générale, la **mobilité** géographique des magistrats tend aujourd'hui à se réduire, ce qui ne facilite pas la résorption des vacances de postes. Nombreux sont ceux qui, en raison des frais de déménagement ou de leur ancrage familial, souhaitent effectuer l'essentiel de leur carrière dans une seule région ; certains acceptent pour un temps une nomination éloignée mais conservent leur domicile et effectuent des navettes qui ne facilitent pas l'organisation de la tenue des audiences et des permanences et affectent la capacité de concentration qu'on est en droit d'attendre d'un magistrat.

Au terme de ce bilan, l'insuffisance globale et l'inadéquation de la répartition des moyens humains face à l'évolution de la demande de justice apparaissent donc patents.

### **III. UNE JUSTICE DÉBORDÉE ET PARALYSÉE**

#### **1. L'impossibilité physique de répondre à la demande de justice**

Elle se traduit par l'accroissement du nombre des affaires en cours en fin d'année (les "stocks"), malgré les gains de productivité qui ont permis de faire face en grande partie à l'accroissement du flux.

##### **a) Le gonflement des stocks en fin d'année malgré les classements sans suite**

Le tableau ci-dessous rend compte du gonflement de ces stocks.

<b>Affaires en cours au 31 décembre</b>			
	<b>1974</b>	<b>1994 *</b>	<b>Evolution</b>
<b>Ensemble</b>	395 044	1 322 997	+ 235 %
Civil	310 551	1 112 996	+ 258 %
Pénal	84 493	210 001	+ 149 %
<b>Cour de cassation</b>	10 198	36 208	+ 255 %
Civil	8 177	31 949	+ 291 %
Pénal	2 021	4 259	+ 111 %
<b>Cours d'appel</b>	70 037	286 069	+ 308 %
Civil	60 931	271 979	+ 346%
Pénal	9 106	14 090	+ 55 %
<b>Tribunaux de grande instance</b>	262 565	718 377	+ 174 %
Civil	189 199	526 725	+ 178 %
Pénal ( <i>correctionnel et instruction</i> )	73 366	191 652	+ 161 %
<b>Tribunaux d'instance (civil)</b>	52 244	282 343	+ 440%
* Année 1995 pour la Cour de cassation Données compilées à partir des statistiques de la Chancellerie			

Les données de ce tableau doivent être rapportées à la capacité de jugement annuel, laquelle a crû entre-temps. On peut ainsi constater dans le tableau suivant qu' **au civil** le stock, qui représentait en 1974 en moyenne 7,5 mois de travail, atteint en 1994 l'équivalent d'une année de jugement (une année et demie pour la Cour de cassation et les Cours d'appel).

<b>Rapport stock civil au 31 décembre et capacité de jugement</b>		
	<b>Stock en mois de traitement 1974</b>	<b>Stock en mois de traitement 1994</b>
<b>Cour de cassation</b>	12,2	17,83
<b>Cours d'appel</b>	12,5	17,43
<b>Tribunaux de grande instance</b>	11,5	14,13
<b>Tribunaux d'instance</b>	2,6	6,65

**Ensemble**

7,4

11,79

Source : Mission Moyens de la justice - Sénat

Au pénal, faute de statistiques anciennes comparables, il est difficile de retracer l'évolution. Au demeurant, l'importance des classements sans suite fausse les données. A l'heure actuelle, le rapport entre le stock et la capacité de traitement s'établit ainsi :

### Rapport stock pénal au 31 décembre et capacité de jugement

	<b>Affaires traitées en 1994</b>	<b>Stocks 1994</b>	<b>Stocks exprimés en temps de traitement</b>
<b>Cassation</b>	6 344	4 259	8 mois
<b>Appel</b>	81 143	14 090	2 mois
<b>Assises</b>	2 127	956	5 mois
<b>TGI</b>	465 550	191 652	5 mois
<b>Ensemble</b>	<b>555 164</b>	<b>210 957</b>	<b>4,5 mois</b>

Source : Mission Moyens de la justice - Sénat

#### b) Des délais moyens qui croissent à nouveau

· **Au civil** , les statistiques sont regroupées par type de juridiction.

<b>ACTIVITÉ DES JURIDICTIONS CIVILES DURÉE DE PROCÉDURE EN MOIS</b>														
	<b>1982</b>	<b>1983</b>	<b>1984</b>	<b>1985</b>	<b>1986</b>	<b>1987</b>	<b>1988</b>	<b>1989</b>	<b>1990</b>	<b>1991</b>	<b>1992</b>	<b>1993</b>	<b>1994</b>	<b>1995</b>
Cours d'appel	14,8	16,2	17,2	17,7	17,6	17,8	16,9	16,0	14,7	14,0	13,5	13,3	13,7	15
TGI	10,4	11,3	11,8	11,8	11,3	11,0	10,5	9,7	9,5	9,3	9,5	9,3	8,9	9
Tribunaux d'instance	4,1	4,3	4,8	4,8	3,9	4,2	4,1	4,3	4,2	4,4	4,5	4,8	5,1	5,3

*Données Chancellerie*

Les référés sont traités dans des délais variant entre un mois et un mois et demi. Les prud'hommes connaissent une durée moyenne de 10,3 mois, en progression. Le premier président de la Cour de cassation évalue à 15 à 18 mois le délai de traitement de la Cour.

La prolongation des chiffres publiés par la commission de contrôle Haenel-Arthuis (1982-1989) est marquée jusqu'à 1994 par :

- la remontée de la durée moyenne de traitement des affaires par les Cours d'appel à partir de 1994 ;
- la baisse de la durée moyenne dans les TGI et la hausse dans les TI : ces évolutions concomitantes sont interprétées par la Chancellerie comme résultant de la mise en oeuvre du JAF et du JEX qui ont transféré ou généré un contentieux abondant mais dont la durée moyenne de traitement (calculée par définition sur les affaires terminées) serait plus courte que la moyenne des autres affaires. On note pourtant que les

divorces sont prononcés dans un délai supérieur à un an, ceux par consentement mutuel présentés par requête conjointe prenant en moyenne 8,9 mois.

**Mais les derniers chiffres publiés montrent en 1995 une aggravation de ces délais moyens pour l'ensemble des juridictions dont il est à prévoir qu'elle se poursuivra dans les années suivantes, toutes choses égales par ailleurs.**

En outre, la durée moyenne est calculée par l'intervalle entre la date de saisine et la date de jugement. Elle ne tient pas compte du délai entre le jugement et sa remise liée à la capacité de dactylographie du greffe, pour laquelle certaines juridictions ont des retards de plusieurs mois. Les barreaux ont parfois mis des dactylographes à la disposition des juridictions pour accélérer la remise des décisions.

· **Au pénal** , les statistiques nationales sont établies par type d'affaires.

**Activité des juridictions pénales : durée des procédures en mois**

**Evolution 1990 - 1993 - Métropole**

	<b>1990</b>	<b>1991</b>	<b>1992</b>	<b>1993</b>
<b>Crimes</b>	36,4	38,7	39,0	39,1
<b>Délits</b> dont	11,2	11,6	11,6	11,8
vol, recel	9,3	10,2	10,8	11,0
circulation routière	6,0	5,7	5,6	4,9
chèques	17,8	20,5	22,5	22,3
stupéfiants	16,3	16,6	16,9	17,5
étrangers	6,0	5,8	5,8	5,9
<b>5e classe</b> dont	9,0	9,6	9,8	9,5
circulation routière	7,7	8,1	8,2	7,8
environnement	9,3	9,9	10,0	9,9
coups et blessures involontaires	9,1	9,9	10,1	9,9
<b>Ensemble</b>	<b>10,9</b>	<b>11,3</b>	<b>11,4</b>	<b>11,5</b>

*Données Chancellerie*

En outre, la durée moyenne des instructions est en hausse : elle est en 1995 de 14,6 mois (16,1 mois pour les crimes, 14,5 mois pour les délits).

Enfin, il n'existe pas de statistiques sur **l'exécution** des peines, laquelle est très souvent sous-informatisée, voire sous-administrée : ainsi les condamnations définitives ne sont-elles pas systématiquement suivies d'effet.

## **2. Les moyennes nationales cachent des données locales parfois assimilables au déni de justice**

L'analyse de ces chiffres d'ensemble doit être nuancée à la lumière des données locales ainsi que des

réponses adressées à la mission et des constatations qu'elle a effectuées dans plusieurs juridictions. L'apparente rigueur des chiffres masque mal en effet la difficulté de maîtriser les modalités de saisie des dossiers dont la pratique peut varier d'une juridiction à l'autre.

#### **a) Les données statistiques locales**

Avant de citer quelques exemples, il peut être utile de garder à l'esprit la recommandation d'interprétation placée en exergue des " Statistiques sur les données locales 1994 ", compilation la plus récente établie par la sous-direction de la statistique du ministère de la justice :

*" La statistique sur la durée moyenne des affaires terminées fournit une indication utile sur l'encombrement de chaque juridiction. Elle ne saurait permettre, au vu des différences constatées entre juridictions, de se prononcer à elle seule sur la gestion des unes et des autres.*

*" Une durée moyenne plus élevée pour une juridiction peut traduire non seulement une situation d'encombrement, mais encore une proportion importante d'affaires complexes (relevant par exemple du droit de la responsabilité), un recours important à des expertises, une efficacité moindre des auxiliaires de justice, une proportion moindre de dessaisissements (leur durée est généralement plus courte que celle des affaires jugées au fond), voire une volonté d'évacuer en 1994 les affaires les plus anciennes du stock de début d'année. "*

Ce même document permet en effet de constater pour le traitement des affaires civiles :

-

pour les cours d'appel,

des délais allant pratiquement du simple au triple : de 7,6 mois à Riom à 20,9 mois à Aix-en-Provence ;

-

pour les tribunaux de grande instance

, ces délais vont du simple au quintuple : de 4 mois à Chaumont à 21,2 mois à Pointe-à-Pitre ;

-

pour les tribunaux d'instance

, la fourchette est comprise entre 1,7 mois à Arles et 12,3 mois à Pontarlier ; elle varie donc de 1 à 7.

#### **b) Les observations de la mission**

**Première observation** : le débit dépend largement du " robinet pénal " dont il a été indiqué à maintes reprises à la mission qu'au travers du classement sans suite il contribuait à la régulation du flux des affaires à juger.

Car le traitement direct et le juge unique ne permettent pas les gains de temps qu'une mathématique élémentaire suggérerait ; en effet :

- juge unique et comparution immédiate ne peuvent être combinés ;

- une audience à juge unique " économise " deux juges du siège mais si le nombre de greffiers, de magistrats du parquet et de salles n'augmente pas, les audiences ne peuvent être multipliées par trois.

Pour certains, la maîtrise des flux assurée par le Parquet est devenue la " *doctrine officielle* ".

**Deuxième observation** : les moyennes masquent l'instauration au sein d'une même juridiction de cycles de traitement à " braquets " bien différents. Ainsi que l'indique le président d'un TGI dont la durée moyenne de traitement est très inférieure à la moyenne nationale : le traitement de masse nuit au délai raisonnable pour " *les dossiers à forte valeur juridique ajoutée* ".

**Troisième observation** : soit parce qu'il est décalé de deux ans, soit parce que la moyenne des affaires terminées n'a pas de sens, cet indicateur est très trompeur :

· Une Cour d'appel comme celle de Douai a une durée moyenne de traitement des affaires terminées de 13,3 mois, donc inférieure à la moyenne nationale (13,7) mais une affaire relevant de sa chambre sociale

pour laquelle il serait fait appel en 1996 ne serait audiencée que dans quatre ans...

· A Nîmes, les chefs de Cour estiment aujourd'hui à deux ans leur délai moyen de jugement alors que la durée moyenne des affaires terminées en 1994 était de 13,5 mois (le stock y a crû de 28 % entre 94 et 95).

· Le TGI de Bordeaux a également une moyenne inférieure à la moyenne nationale (8,7 mois contre 8,9) pourtant l'encombrement de la dactylographie y est tel qu'en février 1996, malgré la délégation de 10 vacataires, 1 126 jugement civils étaient en attente de frappe. Dans le même temps au pénal l'engorgement de l'exécution des peines annihile tous les gains générés par le traitement en temps réel.

Pour mettre en lumière cette situation, le président du TGI a décidé la suppression des audiences d'une chambre civile en mai-juin 1996 (sauf une par mois pour les urgences).

· Le premier président d'une Cour d'appel qui constate qu'après la période d'optimisation des moyens internes (1988-1991), le stock a repris sa progression depuis 1992 résume lapidairement la situation :

**Trompés parfois eux-mêmes par la longueur incroyable des délais, les avocats se présentent parfois pour plaider avec un an d'avance "...**

#### **Quatrième observation**

: la durée des audiences (8 h 30 à 17 h, 14 h à 21 h par exemple) et le nombre des dossiers qui y sont traités sont tels que le justiciable, lorsqu'il est mécontent du sens du jugement, ne peut avoir la conviction que son affaire a fait l'objet d'un examen attentif.

Or, ainsi que le rappelle un procureur de la République, " *les nécessités d'évacuation des procédures ne doivent pas prendre le pas sur un traitement qualitatif du contentieux* ".

**Cinquième observation** : Ainsi que l'indique un procureur de la République, " *le retard dans le traitement des procédures est lui-même générateur de contentieux* " : détérioration de la situation de fait, impossibilité d'exécution, détournement de procédures.

Le président d'un TGI situé dans un autre ressort dit encore que le dysfonctionnement s'autoalimente car les affaires anciennes sont plus difficiles à juger : " *nous sommes un peu comme ces soldats obligés de manger le reste du pain de la veille avant d'entamer le pain frais, et qui en conclusion ne s'alimentent qu'avec du pain rassis* ".

### **3. Les digues sont rompues**

Tandis que les délais moyens de 1994, dernières données générales disponibles, polarisent l'attention sur les efforts à poursuivre dans ce domaine pour éviter les condamnations pour franchissement des " délais raisonnables ", une part importante des juridictions constate une aggravation de la situation face à laquelle l'institution, les magistrats, les greffiers en chefs, les greffiers, les fonctionnaires et vacataires se sentent démunis car pour eux les gains de productivité ont tous été exploités.

· Ils peuvent être préoccupés à juste titre du **déni de justice** lorsque les délais s'allongent ou ne sont maîtrisés qu'au prix d'une baisse de la qualité des jugements.

· Plus encore, il faut s'inquiéter de **l'inégalité de traitement** entre les justiciables lorsque la mise à niveau des capacités de traitement des affaires n'est pas réalisée.

Certains interlocuteurs de la mission et des plus autorisés ont ainsi estimé que la justice allait " *se fracasser* ", d'autres qu'elle était " *à demi-paralysée* ".

Le Garde des Sceaux lui-même a prédit " *une embolie pure et simple de la justice* " au début du troisième millénaire <sup>21(\*)</sup>. Ce n'est évidemment pas le plan quinquennal, encore allongé d'un an, qui évitera cette embolie qu'il convient donc de diagnostiquer dès maintenant.

\*

Malgré les moyens déployés au cours des dernières années et ceux programmés pour les quatre années à venir, la paupérisation de la justice au regard de sa tâche oblige à la considérer d'ores et déjà comme hémiparalysée malgré l'excellente mobilisation, la passion parfois, qui anime les hommes du terrain que nous avons rencontrés.

Ayant porté le diagnostic, ceux-ci proposent également des solutions, marquées par l'idéal qui les anime dans l'exercice de leur mission, mais empreintes de réalisme budgétaire.

## **DEUXIÈME PARTIE**

### **LE CARACTÈRE MESURÉ DES SUGGESTIONS**

#### **FAITES A LA MISSION MONTRE UNE CONSCIENCE RÉELLE DES CONTRAINTES BUDGÉTAIRES**

##### **I. RÉFORME DE LA CARTE JUDICIAIRE : UNE RATIONALISATION SOUHAITÉE MAIS LE SCEPTICISME DOMINE SUR SA MISE EN OEUVRE.**

L'amélioration des statistiques et leur diffusion élargie conduit les chefs de cours et de juridictions à effectuer de nombreuses comparaisons entre les moyens dont ils disposent et ceux de juridictions à structure théorique comparable, en prenant en compte les évolutions démographiques locales et le volume du contentieux.

Leurs observations les amènent inévitablement à conclure au manque de rationalité de la répartition des moyens.

Toutefois si le résultat de ces démonstrations implique de s'interroger sur la carte judiciaire au sens étroit ou large, très peu nombreux sont ceux qui, comme ce président de TGI, disent que " l'archaïsme " de la carte judiciaire est une des difficultés majeures -ou qui, comme ce procureur de la République parle de l' " *inéluçtable départementalisation de la justice* " .

Un président et un procureur de la République écrivent, au risque d'un hara-kiri en l'espèce: " *la multiplicité des juridictions dans un même département (...) est une entrave à une bonne administration de la justice (...). Une certaine rationalisation de la carte judiciaire nous apparaît donc nécessaire* " .

La tendance très majoritaire parmi les interlocuteurs de la mission pourrait être résumée par les propos de ce procureur de la République : " *la situation ne sera améliorée que par une réforme de la carte judiciaire, mais celle-ci se heurte aux oppositions conjuguées de corporatismes internes et de pressions locales fortes.* " .

Ce qui implique, comme le suggère ce procureur général, " *de ne pas attendre de miracle d'une hypothétique réforme de la carte judiciaire* " .

On trouve néanmoins nombre de références au rapport de la commission présidée par M. Carrez et de suggestions rattachables à l'idée d'amélioration de la couverture géographique du territoire judiciaire pour tenir compte de l'évolution inégale des flux.

#### **A. MODIFIER L'IMPLANTATION GÉOGRAPHIQUE DES JURIDICTIONS**

##### **1. Le rapport Carrez**

Le rapport établi en 1994 par le comité de réorganisation et de déconcentration du ministère de la justice, présidé par M. Jean-François Carrez, estimait possible de stabiliser une partie de la carte judiciaire puisque 39 départements ont déjà un unique TGI, 12 en ont à bon escient 2 et que l'échelon des cours d'appel, à défaut d'être régional, " *offre une bonne base d'organisation* " .

Il suggérait en revanche " *la suppression ou le regroupement de 10 à 12 très petits TGI à chambre unique se situant nettement en dessous d'un seuil d'activité minimum* " .

Le président et le procureur de l'un d'entre eux, répondant conjointement à la mission, expliquent que la taille de leur juridiction ne permet aucune spécialisation : " *cette compétence trop généraliste nuit à la performance du travail entraînant parfois une certaine confusion dans l'esprit du justiciable* " .

Pour les tribunaux d'instance pour lesquels " *le souci de proximité et la préoccupation d'aménagement du territoire sont les plus sensibles* " , le rapport adoptait comme seul critère **l'activité** , sans référence à l'organisation administrative générale et préférait " *l'unification du fonctionnement du réseau des juridictions judiciaires à l'échelon du TGI, c'est-à-dire la mise en commun des moyens dans le ressort du*

TGI " plutôt que la réduction en tant que telle du nombre des tribunaux d'instance.

Tout en suggérant que la responsabilité de l'aménagement de la carte judiciaire du ressort soit déconcentrée au niveau de la cour d'appel et en explorant des solutions pour assouplir le fonctionnement de la justice et rationaliser la carte sans nécessairement supprimer des juridictions, il étudiait trois hypothèses de réduction des 1.200 juridictions actuelles :

- a) la création *ex nihilo* d'un schéma théorique " idéal " de 600 juridictions : une cour d'appel par région, exceptionnellement 2 ou 3, un TGI, un tribunal de commerce et un conseil de Prud'hommes par département et 300 TI au maximum ;
- b) un optimum de 900 juridictions pour un seuil moyen d'activité annuelle de 1.500 affaires civiles pour un TGI, 600 pour un TI, 500 pour un tribunal de commerce, 250 pour un conseil de prud'hommes ;
- c) une dernière hypothèse articulée autour d'une priorité à l'aménagement du territoire qui conduirait à un total de 1.100 juridictions et entraînerait donc la suppression de 100 juridictions, " *qu'on ne peut défendre sur le plan rationnel, même au nom de l'aménagement du territoire ou de la proximité* ".

## **2. Le rapport sur la carte judiciaire rédigé en application de la loi de programme de 1995**

L'article 5 de la loi de programme n° 95-9 du 6 janvier 1995 relative à la justice avait prévu qu'avant la fin de 1995 le gouvernement présenterait au Parlement " *ses orientations relatives à la révision de la carte judiciaire* "

Outre que le Garde des Sceaux, M. Jacques Toubon, avait indiqué qu'il n'envisageait pas une telle révision, l'orientation était perceptible dans l'évolution des réponses ministérielles aux questions posées par plusieurs parlementaires <sup>22(\*)</sup>. La Chancellerie a élaboré, en application de cet article, un rapport sur la carte judiciaire parvenu à la commission des Lois du Sénat le 21 mars 1996.

Celui-ci dresse un panorama des disparités proche de celui du rapport Carrez mais exclut une réforme globale. Il argue de la faiblesse des économies budgétaires que générerait la suppression des 100 plus petites juridictions (qu'il chiffre à 30 millions de francs <sup>23(\*)</sup>) ainsi que des difficultés géopolitiques : aménagement du territoire et besoin de proximité. Il opte en revanche pour des adaptations substantielles dont une partie se retrouve dans le projet de réforme de l'État et le plan présenté par le Garde des Sceaux à la presse le 27 juin 1996.

## **3. La réforme de l'État**

Élaborée en mars 1996, une première synthèse des orientations proposées par les ministères en matière de réforme de l'État envisageait plusieurs évolutions en rapport avec la carte judiciaire pour remédier aux " *inégalités du service public de la justice entre les tribunaux* " : une simplification de l'organisation des tribunaux de première instance qui fut interprétée comme une fusion possible des TGI et des TI et " *dans le cadre des dispositions prévues dans la loi de programme quinquennale (...) les adaptations raisonnables à apporter à l'implantation de l'appareil judiciaire, y compris les tribunaux de commerce et les conseils de prud'hommes* ".

La réforme de l'État présentée début juillet 1996 par M. Dominique Perben, ministre de la fonction publique, de la réforme de l'État et de la décentralisation, retient la mise à l'étude de la première de ces orientations ainsi que la création de guichets universels des greffes.

## **4. Le plan de modernisation du Garde des Sceaux du 27 juin 1996**

Celui-ci n'envisage aucune réforme de la carte judiciaire au sens étroit du terme. Il comporte en revanche des orientations pour faire évoluer l'implantation géographique par d'autres moyens : guichet unique, audiences foraines, télétravail, par exemple. Lors de son audition par la mission d'information, le 1er octobre 1996, M. Jacques Toubon, ministre de la justice, a confirmé qu'il estimait qu'il fallait " *mener (l') exercice d'accroissement des moyens et de modernisation de la justice dans une carte judiciaire pour l'essentiel inchangée* ". <sup>24(\*)</sup>

## **5. Les auditions de la mission**

M. Lallement, vice-président du Conseil national des barreaux s'est prononcé clairement pour une réforme de la carte judiciaire ; tandis que Mme Desjardins, vice-président de la Conférence des bâtonniers a indiqué que les barreaux de province étaient mitigés et que cette réforme ne lui paraissait pas indispensable au redéploiement des moyens.

M. Jean-Marie Coulon, aujourd'hui président du TGI de Paris, chargé par le Garde des Sceaux d'une mission sur les procédures civiles, a jugé nécessaire la réforme de la carte judiciaire afin de tenir compte des évolutions de la société.

M. Jean Geronimi, inspecteur général des services judiciaires a également évoqué le besoin de réformer la carte judiciaire afin de redynamiser une justice qui a vieilli. Il a précisé que des regroupements étaient possibles et que les suppressions pouvaient concerner quelques dizaines de sites.

Entendu par la mission, M. Jean-François Carrez a souligné la difficulté pour un gouvernement d'établir une liste de juridictions à supprimer et mis l'accent sur l'utilité des décloisonnements par les chambres détachées, les audiences foraines, les greffes détachés.

M. Jean-Claude Bouvier, secrétaire général du Syndicat de la magistrature a dressé le constat de l'inadéquation de la carte judiciaire ; tandis que M. Valéry Turcey, Secrétaire général de l'Union syndicale des magistrats s'est montré sceptique sur le maintien d'une carte judiciaire archaïque.

M. Jean-Marie Paulot, directeur de l'administration générale et de l'équipement au ministère de la Justice, a souhaité voir dépassé le problème de la carte judiciaire au bénéfice d'une approche en termes de " missions ".

## **B. MODERNISER LA NOTION DE JUSTICE DE PROXIMITÉ**

Deux extraits des réponses des juridictions permettent de comprendre le débat en cours parmi les interlocuteurs de la mission.

*Le président et le procureur d'un TGI à une chambre disent que " le législateur est désormais devant un choix. Soit faire disparaître les petits tribunaux, au prétexte que l'insuffisance de leurs moyens est irrémédiable. Ce serait une erreur, car ils remplissent par excellence la fonction de justice de proximité. Soit les redynamiser en les dotant des effectifs et des instruments de travail modernes. C'est à quoi nous concluons, persuadés que nous sommes que la qualité de la justice qui y est rendue n'a rien à envier à celle des grandes juridictions ".*

Tandis que, dans le ressort de la même cour d'appel, le président et le procureur d'un TGI à deux chambres écrivent : *" la vraie proximité, c'est la disponibilité du juge, l'écoute du justiciable, la qualité et la rapidité de la décision rendue (...) Bien souvent, cette vraie proximité impliquerait un éloignement géographique ".*

### **1. L'assouplissement des implantations géographiques**

#### **a) Les chambres détachées et les greffes détachés**

Ils ne font pas l'objet d'une priorité énoncée par le Garde des Sceaux bien que l'article 4 de la loi du 8 février 1995 ait inséré dans le code de l'organisation judiciaire une section permettant la création de chambres détachées dans les TGI dont le décret n° 96-157 du 27 février 1996 a fixé les modalités. Leur rôle est limité au jugement des affaires, les fonctions spécialisées (juge d'instruction, Parquet, application des peines) restant au TGI.

Elles représentent une possibilité fréquemment évoquée pour maintenir une proximité géographique tout en permettant de regrouper et de gérer moyens et hommes sous une même autorité.

De même les greffes détachés permettent de maintenir une présence judiciaire et, sous réserve de leur donner ce rôle, d'orienter le justiciable et de lui permettre de suivre son affaire.

#### **b) Les maisons de la justice et du droit**

Le rapport rendu en février 1995 par notre collègue député, Gérard Vignoble, parlementaire chargé par M. Pierre Méhaignerie, Garde des Sceaux, d'une mission sur les maisons de la justice et du droit, rappelle que ces maisons sont nées de l'initiative d'un procureur de la République en 1990.

Dépourvues de personnalité morale, elles s'inscrivent dans le cadre de la politique judiciaire de la ville et résultent d'initiatives locales cofinancées par le ministère de la justice, la délégation interministérielle à la ville et les municipalités.

Elles impliquent un partenariat étroit entre le Parquet, les juges dans certains cas (JE, JI, JAP), des éducateurs de la PJJ, la collectivité locale et les associations de médiation, d'aide aux victimes ou de contrôle judiciaire qui peuvent être amenés à y intervenir, selon les formules retenues.

Les visites effectuées par la mission dans celles de Bron et Tourcoing ont montré que l'on pouvait y pratiquer avec succès, hors du Palais de justice, mais sous le contrôle des magistrats, un traitement très personnalisé de la délinquance " de voisinage ".

**Le rapport Vignoble estime que 80 % des affaires traitées par les maisons de la justice et du droit auraient été, à défaut, classées sans suite.**

Il donne l'exemple d'un budget d'un million de francs par an pour 1.000 affaires traitées dans l'année dans les maisons les plus actives.

Leur nombre actuellement réduit s'explique par l'absence de statut jusqu'à l'élaboration de la circulaire de la direction des affaires criminelles et des grâces du 19 mars 1996.

Celle-ci pose un cadre contractuel avec intervention forte de la Chancellerie en amont (concertation préalable et décision de création) et précise que le secrétariat et l'accueil doivent être assurés par un fonctionnaire de justice. Les collectivités locales mettent à disposition un local adapté, assurent l'investissement initial et le fonctionnement quotidien.

Il en existerait actuellement 32, le Garde des Sceaux se propose, sur la base de ce dispositif, de doubler leur nombre d'ici à 1998 ; 10 nouvelles devraient être créées dès 1996 et 10 autres chacune des deux années suivantes.

La plupart des interlocuteurs de la mission qui les pratiquent souhaitent leur développement, en revanche le président et le procureur de la République d'un TGI parlent du fonctionnement problématique de celle située dans leur ressort tandis que ceux d'un autre TGI estiment que : "*les circuits de dérivation (maisons de justice, médiation) ont un coût non négligeable et ne sont pas de nature à faire face au besoin de justice et à la lisibilité*".

M. Jean-Claude Bouvier, secrétaire général du Syndicat de la magistrature, a souhaité que soit affirmé dans ces maisons le contrôle par le judiciaire et le respect des droits de la défense.

## **2. La dématérialisation de la justice de proximité**

### **a) Les audiences foraines**

Consacrées par l'article 3 de la loi du 8 février 1995 qui les étend à toutes les juridictions de l'ordre judiciaire et appuyées sur le décret du 27 février 1996 ces audiences sont organisées par le premier président de la cour d'appel après avis du procureur général. Le Garde des Sceaux a indiqué le 27 juin que la Chancellerie les promouvoirait par l'allocation de moyens supplémentaires permettant une application progressive à compter du début 1997.

Elles sont jugées insuffisantes par un procureur, notamment pour le tribunal pour enfants (perte de temps de trajet, absence de Parquet et de service éducatif sur place).

Un autre au contraire indique qu'elles pourraient se substituer à deux des cinq tribunaux d'instance de son ressort qui traitent moins de 200 affaires civiles nouvelles par an et sont situés à moins de 200 km du TGI. Deux magistrats et quatre fonctionnaires seraient ainsi libérés.

Plusieurs autres suggèrent des regroupements comparables.

Une circulaire est élaborée pour inciter les chefs de cour à les utiliser largement.

#### **b) Le télétravail**

Expérimenté dans les ressorts des cours d'appel de Rouen et d'Aix-en-Provence, il peut permettre, par exemple, de répartir la charge de dactylographie entre plusieurs juridictions connaissant des charges de travail inégales en " mutualisant " leurs moyens en personnel, sans pour autant modifier ni la structure des juridictions, ni leur implantation, ni l'affectation des personnels.

Il fait partie des orientations annoncées par le Garde des Sceaux le 27 juin.

Il a été cité une fois dans les réponses faites à la mission comme facteur de souplesse pour gérer les greffes des petites juridictions.

### **C. FAIRE ÉVOLUER L'ARCHITECTURE JUDICIAIRE**

Ainsi que l'indiquait une réponse citée ci-dessus, la véritable proximité ne résulte pas toujours pour les interlocuteurs de la mission de l'implantation géographique.

Ils envisagent plusieurs évolutions pour permettre au justiciable de bénéficier uniformément sur l'ensemble du territoire d'un juge **pertinent** à une distance compatible avec les moyens modernes de déplacement. Leur analyse repose notamment sur le fait que même l'implantation physique de la juridiction n'entraîne pas nécessairement la domiciliation sur place des magistrats.

#### **1. L'articulation des TGI et des TI**

Au cours des dernières années, plusieurs évolutions ont été souhaitées : le rapport Haenel-Arthuis de 1994 encourageait la consécration des tribunaux d'instance comme juridiction de droit commun tandis que le législateur transférait au TGI les affaires familiales et le surendettement.

##### **a) Modifier la répartition des compétences**

M. Thierry Verheyde, président de l'association nationale des juges d'instance, a indiqué à la mission lors de son audition que les derniers transferts avaient permis un certain rééquilibrage de la charge de travail entre TGI et TI. Il a suggéré deux nouvelles modifications :

- regroupement du contentieux des baux commerciaux au niveau des tribunaux d'instance ;
- traitement des injonctions de payer par le TGI pour les demandes supérieures à 30.000 F ( somme qui détermine le seuil de compétence des TI pour les affaires personnelles et mobilières).

##### **b) Favoriser les synergies entre les magistrats de ces deux juridictions**

Contrairement à M. Verheyde qui s'est déclaré favorable à la restauration de l'autonomie des tribunaux d'instance (compromise notamment par le retrait du pouvoir de notation des fonctionnaires qui y sont affectés), nombreux sont les chefs de cours ou de juridictions qui ont souhaité voir accentuée la gestion par le TGI des magistrats des TI du ressort.

Celle-ci se traduit d'ores et déjà par la mise à contribution fréquente des magistrats des TI pour le fonctionnement des TGI, notamment en raison des vacances de postes qui perturbent la tenue des audiences.

##### **c) Fusionner la première instance**

Certaines réponses faites au questionnaire de la mission ainsi que les orientations de la réforme de l'État envisageaient une simplification de l'organisation des tribunaux de première instance pour remédier à la situation actuelle dans laquelle " *les premiers (TI), juridictions à juge unique, créés pour connaître des contentieux les plus simples, sont aujourd'hui confrontés à des affaires complexes alors que les seconds (TGI) statuent de plus en plus à juge unique et sur des contentieux présentant un caractère de proximité* ".

Les représentants des juges d'instance ne sont en tout état de cause pas favorables à une évolution des TI en juridictions spécialisées des TGI, ni à l'inverse à la restauration des juges de paix.

## **2. Accroître la spécialisation des instances de jugement**

### **a) La spécialisation des juridictions**

La spécialisation des juridictions est déjà très développée si l'on considère les multiples subdivisions de l'autorité judiciaire : séparation du juge administratif et du juge judiciaire ; chambres criminelles et civiles (elles mêmes subdivisées pour isoler le social et le commercial) en appel et en cassation ; tribunaux de commerce, prud'hommes, tribunaux des baux ruraux, tribunaux des affaires de sécurité sociale, tribunal pour enfants, TI, TGI et assises (y compris formation particulière en matière de terrorisme) en première instance.

La spécialisation en matière économique et financière (article 704 du CPP) d'un ou plusieurs TGI dans le ressort d'une cour d'appel n'est en revanche pas encore très opérationnelle faute de moyens pour la mettre en oeuvre. En outre, elle ne peut fonctionner en cas d'engorgement.

Plusieurs propositions existent, tendant à accroître cette spécialisation :

- M. Pierre Truche, aujourd'hui premier président de la Cour de cassation a ainsi suggéré à la mission une spécialisation des cours d'appel au sein d'une même région pour améliorer la qualité des décisions : prenant l'exemple de la région Rhône-Alpes, il a indiqué que l'une des cours d'appel pourrait accueillir la chambre d'accusation, l'une se spécialiser en matière pénale, une autre en matière commerciale, sociale, etc...
- Le rapport Haenel-Arthuis de 1994, outre la création d'un " *juge des contentieux de proximité* " proposait une répartition TGI/TI axée sur des blocs de compétence renforçant le caractère spécialisé du TGI.
- Le Garde des Sceaux a également retenu cette piste de réflexion.

### **b) La spécialisation des juges**

Là encore, elle est relativement poussée au sein du TGI avec le juge d'instruction (parfois spécialisé en outre en matière de terrorisme ou d'affaires financières), le JAF, le JEX, le JAP, le juge de l'expropriation, le juge du contentieux des accidents de la circulation, le juge des enfants, le juge des référés, le juge de l'expropriation. Dans certains petits tribunaux et plus généralement en raison des vacances un même magistrat peut toutefois être conduit à exercer simultanément plusieurs fonctions.

Certains voient dans une spécialisation véritable une voie d'avenir pour accélérer le traitement des dossiers les plus complexes notamment en matière économique et financière.

Ainsi la mission de la sous-direction des affaires économiques et financières de la direction des affaires criminelles et des grâces a-t-elle fait en avril 1995 des propositions pour améliorer la formation des magistrats en matière économique et financière et créer des formations spécialisées d'instruction, de jugement et du Parquet.

## **3. La création d'un tribunal d'assises départemental**

Sans entrer dans le débat qui pourrait avoir lieu sur le projet de loi portant réforme de la procédure criminelle (Assemblée nationale n° 2938, 10ème législature), on rappellera pour mémoire qu'est soumise au Parlement la création d'un tribunal d'assises départemental composé d'un président, de deux assesseurs et de cinq jurés qui serait institué dans chaque juridiction où existe actuellement l'une des 102 cours d'assises. Le nombre de ces dernières serait réduit à celui des cours d'appel (35).

Quoiqu'il adienne de ces réformes de structures, la modernisation de l'allocation des moyens humains et matériels apparaît primordiale à tous.

## **II. MIEUX EMPLOYER LES MOYENS HUMAINS ET MATÉRIELS**

L'ensemble des interlocuteurs de la mission tient un discours qui prend en compte les réalités budgétaires et institutionnelles.

Ainsi que l'indique un président de TGI, les magistrats souhaiteraient " *travailler non pas moins mais mieux* ".

M. Jean Géronimi, inspecteur général des services judiciaires, a ainsi indiqué que, sans pouvoir se référer à des " normes ", " *globalement on peut dire que la justice manque de moyens, (mais qu'on) ne peut indéfiniment accroître le nombre de magistrats* ".

Lui faisant écho, le procureur général d'une cour d'appel estime que les moyens en personnel et en matériel sont insuffisants mais qu'ils le seront toujours " *pour la bonne raison qu'augmenter le personnel accroît toujours la tâche du service* ".

Le président d'un TGI parle également de " *course poursuite perdue d'avance* " entre la croissance de la demande de justice et l'évolution des moyens.

C'est donc avant tout vers une meilleure gestion de l'existant que s'orientent les propositions, puis vers une amélioration de la formation et de l'aide à la décision, enfin vers une responsabilisation en matière de gestion.

## **A. L'UNANIMITÉ SUR LA DEMANDE DE GESTION PRÉVISIONNELLE DES EFFECTIFS DE MAGISTRATS ET DE FONCTIONNAIRES, LE CAS ÉCHÉANT, SUR LEUR REDÉPLOIEMENT OU LEUR AUGMENTATION**

### **1. La gestion prévisionnelle des ressources humaines**

On peut regrouper sous cette rubrique une somme de mesures concrètes demandées pour atténuer le décalage quasi permanent entre les effectifs budgétaires annoncés aux juridictions et les effectifs réels dont elles disposent. Car chacun aspire à disposer au moins sur le terrain des effectifs théoriques qui lui sont alloués sur le papier.

#### **a) La régulation des mutations**

Deux suggestions sont faites principalement :

- assurer la **simultanéité** des mutations ou détachements afin de faire coïncider les départs et les arrivées, par exemple en ne prévoyant qu'un mouvement unique annuel pendant l'été ; les magistrats n'évoquent pas l'écueil de la " transparence " pour écarter cette évolution ;
- **encadrer la durée** des affectations pour éviter les rotations trop rapides ou trop lentes, par exemple en exigeant que la première mutation ne puisse avoir lieu moins de trois ans après l'affectation pour un magistrat (ou moins de deux ans après pour un fonctionnaire) ou à l'inverse en imposant une mobilité à intervalles réguliers pour les magistrats ; pour ceux qui avancent cette proposition, elle ne paraît pas mettre en cause l'immobilité .

Ces mesures sont présentées comme susceptibles d'atténuer les vacances " de friction " ainsi que les inégalités entre régions. Elles supposeraient également une plus grande anticipation des mouvements et une coordination accrue entre la Chancellerie, le Conseil supérieur de la magistrature, l'Ecole nationale de la magistrature et l'Ecole nationale des greffes.

Est également suggéré le développement du **recrutement local** pour les fonctionnaires.

#### **b) La compensation des temps partiels**

Mentionnée dans 20 % des réponses adressées à la mission, la non-compensation intégrale des temps partiels est la première des causes citées de l'insuffisance des effectifs de fonctionnaires.

En effet, la compensation des temps partiels n'est à l'heure actuelle effectuée qu'à partir du moment où l'équivalent d'un temps plein dans une catégorie donnée est vacant.

Or, compte tenu de la multiplication des temps partiels, il est suggéré **d'assouplir** de deux manières ce système :

- en compensant sans attendre l'équivalent temps-plein ;
- en acceptant un certain décloisonnement des catégories pour le calcul des vacances.

### **c) Le développement des mécanismes de remplacement temporaire**

Pour répondre aux besoins de remplacement en cas de congés maladie, maternité ou formation, deux améliorations sont suggérées :

- lorsqu'il est pratiqué, le mécanisme des magistrats et greffiers **placés** est bien accueilli ; son développement ainsi que son extension aux autres catégories de fonctionnaires sont vivement souhaités ;
- en outre, ou à défaut, l'accroissement du nombre des vacataires est demandé pour faire face aux pics de dactylographie autrefois pris en charge par les contrats emplois solidarité (jusqu'à l'équivalent de 10 % de l'effectif), à condition toutefois qu'ils soient recrutés pour une durée suffisamment longue pour pouvoir rendre des services efficaces.

## **2. Le redéploiement des effectifs**

A structure inchangée de la carte et de l'organisation judiciaires, nombreux sont les interlocuteurs de la mission qui, comparant les charges de travail de juridictions à structures comparables, suggèrent un redéploiement des effectifs.

### **a) Le redéploiement au sein d'une même catégorie en fonction des flux**

La forme la plus simple du redéploiement consiste à **actualiser le nombre** des postes attribués à chaque juridiction en fonction de la variation des flux, à la hausse ou à la baisse, puisqu'il est constaté que certaines juridictions voient leur flux baisser malgré la hausse globale du contentieux.

Est également envisagé le **regroupement** des magistrats pour permettre une organisation plus structurée, voire spécialisée dans le traitement des affaires.

Nombreuses sont les réponses qui suggèrent, chiffres et exemples concrets à l'appui, de tels redéploiements, et indiquent que l'on pourrait ainsi éviter d'augmenter les effectifs totaux.

Cette solution avait également la faveur du rapport sur la carte judiciaire qui rappelait toutefois, comme l'a fait récemment le Garde des Sceaux, que le changement de localisation d'un emploi de magistrat se fait par décret mais qu'une suppression ne peut avoir de conséquences immédiates si le poste est occupé, en raison de l'inamovibilité.

55 emplois de magistrats ont été redéployés entre 1987 et 1992 soit 1 % des emplois localisés. Lors de sa conférence de presse du 27 juin, le Garde des Sceaux a annoncé 70 redéploiements de magistrats, dont 10 en 1996. Il a également indiqué qu'il réfléchissait à l'assouplissement du lien entre le grade et l'emploi, au développement de la mobilité et à l'instauration de conditions d'ancienneté pour exercer certaines fonctions de juge unique.

### **b) Le redéploiement en raison des tâches nouvelles**

Les conséquences devraient être tirées des tâches nouvelles résultant des réformes. Elles le sont, au sein des juridictions qui ont dû faire face, sans moyens nouveaux, à la déconcentration, qui impliquait que le greffe prenne en charge budget, formation, informatique et tâches anciennement départementales (traitements des personnels, frais des prud'hommes et des conciliateurs), à la mise en place du JEX ou à l'informatisation. Faute de moyens, ces nouvelles tâches ont été assumées au détriment des autres.

En revanche, les tribunaux d'instance ont été déchargés en matière de certificats de nationalité, de famille ou de surendettement.

Le redéploiement de 14 postes de fonctionnaires a été effectué au moment de l'unification des BAJ.

D'autres sont à l'étude.

### c) Le redéploiement inter-catégoriel

Faute d'effectifs suffisants dans certaines catégories, des " bricolages " sont effectués au sein des juridictions pour assurer le fonctionnement quotidien. Ainsi une certaine confusion des tâches peut-elle s'instaurer (notamment entre les différentes catégories de fonctionnaires).

Un des aspects du redéploiement devrait également être une certaine remise en ordre de la structure des catégories pour qu'un bon ratio s'établisse entre magistrats et fonctionnaires d'une part et, au sein des fonctionnaires, entre les différentes catégories.

## 3. L'augmentation des effectifs

### a) Celle des magistrats est curieusement peu demandée

Dans l'ensemble, les réponses parvenues à la mission, en dehors des besoins de comblement des effectifs réels pour atteindre les effectifs budgétaires, ne demandent que des accroissements modérés et très précisément ciblés de leurs effectifs de magistrats. Quatre raisons qui ne répondent pas à une même logique peuvent l'expliquer:

- **seule une augmentation massive** permettrait une véritable réponse à l'inflation du contentieux en termes d'effectifs ;

- elle est jugée **budgetairement impossible** : certaines juridictions demandent des augmentations de longue date et constatent que le contexte budgétaire ne s'y prête pas ; elles perdent parfois l'espoir d'être considérées comme prioritaires ;

- elle est **peu souhaitée pour la qualité du recrutement** : certains interlocuteurs de la mission estiment que le vivier des candidats aux trois types de recrutement (ENM interne et externe, recrutement parallèle) n'est pas tel qu'il permette d'augmenter significativement le rythme de recrutement sans baisse de la qualité ;

A contrario, d'autres font observer qu'il y a aujourd'hui un nombre accru de candidats par poste mis au concours et que leur niveau de diplômes est supérieur à celui exigé ;

- elle est crainte pour la **dignité de la fonction** : quelques uns souhaitent le maintien d'un corps de magistrats peu nombreux pour éviter de galvauder la fonction et le statut de la magistrature.

En revanche, l'augmentation du nombre des **magistrats placés** est vivement souhaitée.

### b) Celle des fonctionnaires est quasi-unanimement exigée

L'accroissement des tâches de gestion et le développement de l' " accès direct " à la justice sont quelques uns des facteurs qui expliquent que les insuffisances, y compris des effectifs budgétaires, soient particulièrement flagrante pour les fonctionnaires des greffes.

Les retards constatés dans la dactylographie des décisions conduisent parfois à retarder le délibéré pour éviter un trop grand décalage.

L'interdiction de continuer à utiliser les contrats-emploi-solidarité a révélé l'ampleur des manques que les vacances allouées par les cours d'appel ne comblent que très partiellement.

Un président de TGI résume lapidairement cette situation constatée ailleurs par la mission : " *Plus que de magistrats, le tribunal manque de dactylos* ".

## B. LE MAINTIEN DE LA QUALITÉ DE LA DÉCISION

### 1. L'amélioration de la formation

Bien que les stages de formation continue soient cités comme l'une des causes des vacances temporaires,

leur contenu est rarement mis en cause et la demande de formation est forte tant de la part des intéressés que de l'encadrement.

Elle porte tant sur l'actualisation des connaissances à l'occasion des réformes ou des changements d'affectation que sur la spécialisation (cf. notamment les propositions de la mission de la Chancellerie en matière économique et financière).

Un des aspects les plus fréquemment évoqués est la formation à la gestion pour les chefs de cour et de juridiction, d'une part, pour les greffiers en chef, d'autre part.

Ainsi, le premier président et le procureur général d'une cour d'appel estiment-ils que : "*les tâches administratives confiées aux chefs de cour en raison de la déconcentration ont connu un développement inversement proportionnel à la compétence et à la formation qu'ils avaient en ce domaine*".

## **2. Le soutien logistique**

La multiplication des tâches juridictionnelles et administratives incombant désormais au magistrat conduit à envisager plusieurs types d'assistance pour compléter les catégories de fonctionnaires existantes.

Ainsi que l'indique un premier président de cour d'appel "*le juge doit être de plus en plus l'animateur d'une équipe de collaborateurs juristes ou administratifs*".

### **a) L'aide à la décision**

La multiplication des textes de référence, l'accroissement de la complexité des affaires et l'augmentation du flux ont fait apparaître la carence des services de documentation ou d'aide à la recherche des magistrats.

A la Cour de cassation, pourvue d'un service de documentation doté de 18 auditeurs, on envisage une réorganisation pour l'améliorer.

Dans les cours et tribunaux, l'ordinaire semble être une bibliothèque pas toujours actualisée, une information incomplète des magistrats et l'absence d'une catégorie de personnel disponible pour effectuer des recherches préparatoires à la décision.

La majorité des magistrats interrogés par la mission souhaitent, les uns à défaut de magistrats, les autres en tout état de cause, bénéficier du concours d'un tel personnel.

Les avis sont en revanche partagés sur la forme de recrutement à adopter :

- certains, malgré les réticences des greffiers-en-chef, souhaiteraient une nouvelle catégorie de fonctionnaires afin d'assurer une continuité de la fonction et une rentabilisation de la formation, impossible à trouver dans le cadre universitaire ;

- d'autres, (notamment parmi les magistrats du Parquet) au vu de l'expérience en cours, approuvent les dispositions retenues par le décret du 7 juin 1996 pour les **assistants de justice**. Le Garde des Sceaux a confirmé qu'il souhaitait en recruter 500 à mi-temps.

### **b) L'aide à la gestion**

En raison de la concomitance de la montée des flux et des transferts de gestion (département-Etat, Etat-juridiction, déconcentration) un débat s'est ouvert sur le meilleur mode d'organisation pour la gestion administrative des cours et tribunaux.

Le bicéphalisme, voire le tricéphalisme, des juridictions est parfois ressenti comme un facteur d'alourdissement mais l'indépendance de l'autorité judiciaire est le plus souvent mise en avant pour sauvegarder le principe de la gestion par une articulation magistrats-greffiers en chef.

Quelques intervenants estiment cependant comme ce président de TGI que "*l'indépendance nécessaire dans la décision (est) souvent confondue avec l'indépendance plus discutable dans l'organisation*".

Ce qui conduit certains à évoquer la création d'emplois de responsables administratifs, nommés au sein

des juridictions par la Chancellerie, qui pourraient être des magistrats ou des greffiers en chef, voire des administrateurs civils, opérant en tout état de cause sous l'autorité des chefs de cour ou de juridiction.

Outre la faculté de nommer de " purs gestionnaires " cette solution permettrait en tout état de cause d'isoler plus clairement la charge de travail représentée par ces tâches dont la lourdeur, à effectifs égaux, est signalée partout. Cela contribuerait également à recentrer les missions du juge.

### **3. Les rémunérations**

Certaines réponses adressées à la mission suggèrent de renforcer la motivation des magistrats et des fonctionnaires grâce à des incitations financières (amélioration de la rémunération des magistrats soumis à des sujétions particulières, institution d'un système de primes en faveur des fonctionnaires les plus efficaces).

## **C. LES MOYENS MATÉRIELS**

### **1. Les crédits budgétaires**

Une amélioration du calendrier des délégations de crédits est fréquemment souhaitée, voire dans certains cas l'augmentation de leur montant.

Les chefs de juridiction souhaiteraient également retrouver une certaine autonomie en matière de dépenses informatiques.

Par ailleurs, la mise en place des cellules budgétaires apparaît souvent compromise par le manque d'effectifs supplémentaires.

### **2. Les locaux**

Bien qu'ils n'apparaissent pas au premier plan des préoccupations, plus du tiers des réponses au questionnaire qui abordent les moyens matériels évoquent la nécessité de remédier à l'insuffisance ou à la vétusté de leurs locaux, notamment pour assurer la sécurité de l'accueil du public.

### **3. L'informatisation**

Un tiers des réponses sur les moyens matériels estiment l'informatisation encore insuffisante.

Une amélioration de la compatibilité des matériels est souhaitée, un renouvellement des matériels déjà anciens et surtout le développement d'une maintenance rapide de proximité.

En outre, de nombreux magistrats souhaiteraient être équipés d'un micro-ordinateur individuel.

## **III. NOUVELLES RÉFORMES DE PROCÉDURE : OUI POUR AJUSTER L'EXISTANT, NON POUR LES INNOVATIONS SANS MOYENS**

Au-delà des réponses concrètes à la situation qu'ils gèrent quotidiennement, les professionnels n'excluent pas que certaines améliorations de procédure, voire une réflexion sur la mission du juge puissent permettre d'adapter la justice aux attentes croissantes du justiciable et aux évolutions de la nature et du volume du contentieux.

A titre d'exemple, le procureur de la République d'un TGI particulièrement encombré, rappelle que la convocation par OPJ (c'est-à-dire le traitement direct) dès " *la fin de l'enquête a beaucoup plus fait pour réduire le sentiment d'impunité et accélérer le traitement des affaires que d'autres lois plus ambitieuses* ".

Si l'unanimité se fait autour du refus de nouvelles réformes non accompagnées des moyens nécessaires à leur mise en oeuvre, de nombreuses propositions tendent néanmoins à un traitement plus efficace des affaires et à une meilleure régulation des flux.

## **A. L'UNANIMITÉ CONTRE DE NOUVELLES RÉFORMES SANS MOYENS ADEQUATS**

## **1. Le principe général de l'évaluation préalable**

Les magistrats ont parfaitement intégré l'exigence d'évaluation ou d'étude d'impact préalable à toute nouvelle réforme énoncée à plusieurs reprises par le Premier ministre et rappelée dans les objectifs de la réforme de l'Etat.

Echaudés par l'expérience, l'ensemble des interlocuteurs de la mission s'en est fait l'écho.

Cependant, l'évaluation d'une réforme suppose au préalable l'élaboration de statistiques fiables et exhaustives. La réforme des statistiques de la justice est en cours mais reste en partie tributaire de l'uniformisation de l'équipement informatique et de la saisie par les juridictions.

## **2. Son application à quelques cas concrets : la " facture "**

Outre les nombreux exemples de chiffrage des effectifs qu'il a fallu dégager pour mettre en oeuvre le JEX ou le JAF, ou d'impossibilité de mise en place des cellules budgétaires, du traitement direct, ou de la spécialisation économique et financière sans accroissement préalable des moyens, quelques chefs de juridiction contribuent à l'étude d'impact de certaines réformes annoncées :

- tel procureur chiffre la mise en oeuvre dans son TGI de la " transaction pénale " (écartée par le Conseil Constitutionnel) : création de deux postes de substitut et de quatre postes de fonctionnaires ;
- telle cour d'appel évalue pour son ressort la " facture " de la création du tribunal d'assises départemental : quinze magistrats (dont cinq au Parquet) et douze fonctionnaires ;
- tels présidents et procureurs de la République, saisis du document préparatoire à la réforme de l'Etat, estimaient que l'affirmation d'un objectif de réduction des délais d'un tiers en trois ans " *relevait de la pure pétition de principe* " (objectif au demeurant non intégré dans le document de synthèse rendu public le 1er juillet 1996);

## **3. Des conséquences variées**

Les conclusions tirées de ce principe sont variées :

- certains souhaitent purement et simplement une pause dans les réformes et la consolidation de l'existant avant toute nouveauté ;
- d'autres demandent que les nouvelles réformes ne se fassent pas au détriment des moyens de consolidation (par exemple que l'on ne ponctionne pas les cent magistrats et quarante fonctionnaires éventuellement nécessaires à la création du tribunal d'assises départemental sur les créations prévues pour remettre à niveau les effectifs dans la loi de programme) ;
- d'autres, enfin, n'envisagent que des réformes orientées vers une économie de moyens.

Le Président d'un TGI rappelle à la mission les préceptes de Portalis et Vauvenargues: " *il faut laisser le bien si on est en doute du mieux* " et être " *sobre de nouveautés en matière de législation* ".

## **B. FACILITER LE TRAITEMENT DES AFFAIRES**

Un premier volet de propositions repose sur des mécanismes susceptibles d'accélérer le traitement des affaires à flux constant.

### **1. En matière de procédure civile**

Dans l'attente du rapport que rendra M. Jean-Marie Coulon à l'issue de la mission sur les procédures civiles que lui a confiée le Garde des Sceaux, les propositions de la Conférence nationale des premiers présidents servent de référence à bon nombre de chefs de juridiction (on étudiera au **C.** celles qui tendraient à réguler le flux).

#### **a) Faciliter l'examen du dossier par le juge**

La Conférence des Premiers présidents propose d'imposer aux parties une présentation de leurs conclusions et de leurs dossiers plus opérationnelle, en modifiant les articles 815 et 961 du nouveau code de procédure civile (NCPC), avec possibilité de soulever d'office l'irrecevabilité et de systématiser les conclusions récapitulatives si plus de deux jeux de conclusions sont déposés.

Plus généralement, l'extension de la représentation obligatoire par un avocat est souhaitée.

En outre, certains proposent d'uniformiser les modes de saisine des juridictions (JAF, par exemple) afin de simplifier les procédures.

#### **b) Simplifier la rédaction des décisions de justice**

La Conférence propose de permettre au juge du fond de choisir d'exposer les faits et moyens ou de renvoyer aux écritures annexées des parties lorsque la représentation est obligatoire, et de confirmer par un arrêt réduit à un simple dispositif les décisions de première instance dont la Cour d'appel approuve sans réserve motifs et dispositif.

#### **c) Permettre la rectification de la décision de première instance**

La Conférence propose que les juges qui ont prononcé la décision faisant l'objet d'un appel puissent la rectifier jusqu'à ce que les débats soient ouverts devant la formation de jugement de la cour d'appel.

## **2. En matière de procédure pénale**

Dans l'attente des résultats de la mission confiée à Mme Michèle-Laure Rassat, qui s'était d'ores et déjà prononcée contre le tribunal d'assises départemental, plusieurs orientations apparaissent.

#### **a) La généralisation du traitement direct**

Annoncée par le Garde des Sceaux, la généralisation du traitement direct, planifiée sur deux ans, devrait être achevée fin 1998.

Elle est souhaitée, même si elle a un coût, parce que cette réponse rapide diminue le sentiment d'impunité. Toutefois, les magistrats constatent qu'elle ne permet pas à elle seule d'accélérer le jugement, notamment dans les tribunaux où il n'est pas possible d'organiser des audiences de comparution immédiate quotidiennes : un président de TGI indique par exemple qu'elle permet de multiplier par 3 ou 4 les comparutions immédiates et de réduire le nombre des instructions mais qu'elle désorganise les audiences et retarde l'audiencement des dossiers instruits.

Un président et un procureur confirment le risque de sacrifier les affaires les plus importantes et les plus complexes. Tandis que certains constatent un plafonnement des procédures rapides à 50 %, d'autres traitant jusqu'à 90 % des affaires soumises au tribunal correctionnel en procédures rapides.

#### **b) Le retour de la transaction pénale**

Sous réserve de certains aménagements pour répondre aux conditions posées par le Conseil constitutionnel, de nombreux parquetiers souhaiteraient voir reprise la transaction pénale rejetée par le Conseil constitutionnel pour des motifs qu'ils comprennent mal, dans la mesure où le classement sous conditions ou sans suite leur apparaît plus critiquable.

#### **c) Le plaidé coupable**

La possibilité de distinguer les procédures applicables selon que le prévenu reconnaît les faits ou les nie est également avancée comme mécanisme d'accélération du traitement.

#### **d) L'enquête approfondie**

Un avocat général relayé par un procureur général propose également une procédure intermédiaire entre

l'enquête préliminaire, la flagrance, d'une part, et la saisine du juge d'instruction, d'autre part : cette " enquête approfondie " permettrait au procureur de poursuivre l'enquête dans des affaires simples avec un mécanisme allégé de garanties.

### **3. Les formations de jugement : juge unique et collégialité**

Chacun constate l'avancée du juge unique au civil et au pénal, en première instance et en appel.

La pertinence de cette évolution reste très débattue parmi les interlocuteurs de la mission entre ceux qui y voient un facteur de responsabilisation du juge et ceux qui redoutent l'arbitraire et la personnalisation.

#### **a) Le maintien de la collégialité en appel**

Le plus petit commun dénominateur est le souhait d'un maintien de la collégialité en appel.

De nombreux professionnels (magistrats et avocats) se disent préoccupés de l'évolution de la pratique du conseiller-rapporteur qu'ils considèrent comme un juge unique du fait.

Or ils ne souhaitent pas que le souci de traiter les flux de masse aboutisse à la transposition en appel du juge unique considéré comme offrant de moins bonnes garanties pour le justiciable. A tout prendre, ils choisiraient une généralisation du juge unique en première instance pour conforter la collégialité en appel.

#### **b) Une meilleure cohérence du juge unique en première instance**

.

##### Au civil

: à travers une révision du partage des compétences entre TGI et TI, des propositions sont avancées pour confier au juge unique d'instance le droit commun et à la collégialité du TGI le contentieux plus spécialisé.

.

##### Au pénal

: le juge unique en matière correctionnelle, institué par la loi du 8 février 1995, reste très discuté. En tout état de cause, une meilleure cohérence du domaine qui lui est confié est souhaitée : ainsi propose-t-on d'inclure dans sa compétence la rébellion et le port d'arme de quatrième catégorie, l'escroquerie ou l'abus de confiance simples ou certaines infractions au code du travail ou de la consommation et de lui permettre de juger en comparution immédiate.

Par ailleurs, un renvoi à la collégialité est proposé, par jugement motivé susceptible d'appel pour éviter, pense-t-on, l'écueil constitutionnel.

#### **c) L'extension du juge unique**

Elle est rarement souhaitée au pénal au-delà d'ajustements de cohérence, encore que l'extension de l'ordonnance pénale en matière délictuelle soit proposée à défaut de transaction pénale.

### **C. LE RECENTRAGE DES MISSIONS DU JUGE OU LA RÉGULATION DU FLUX**

Au-delà, et parfois en-deçà, des solutions proposées pour répondre à la montée du flux, nombreux sont ceux qui posent, in fine ou en prémisses, la question du rôle du juge.

Le président d'un TGI constate que la justice passe " d'un statut d'autorité à un statut de proximité " et souhaite que la société définisse en préalable le niveau optimal d'intervention du juge puis lui donne les moyens correspondant à cette mission.

Le procureur d'un autre TGI rappelle que " gérer les flux est à ce jour évidemment indispensable mais pose la question de ce que l'on veut faire juger par un magistrat professionnel ". Un président et un procureur demandent si " le recours au droit signifie nécessairement le recours au juge ".

Un procureur général veut restreindre le champ d'action du juge sur le plan civil, pour redéployer les

potentialités au pénal.

Un premier président estime que le juge ne peut être " *le Maître Jacques de la démocratie (...). Ce qui caractérise un Etat de droit ce n'est pas le recours nécessaire au juge mais seulement le recours possible, sans précipitation mais sans lenteur non plus, afin que chacun soit assuré de pouvoir faire reconnaître facilement ses droits* ".

Après avoir affirmé que " la voie du " tout judiciaire " est déraisonnable et mène à des impasses, la conférence des premiers présidents conclue ses propositions ainsi : " *une priorité absolue doit être donnée aux réformes qui sont de nature à rendre le juge disponible pour traiter des situations et litiges relevant manifestement d'une intervention judiciaire* ".

Cette approche débouche sur des propositions concrètes relevant de trois orientations : la poursuite des transferts de compétence ; le développement des alternatives ; la régulation de l'accès au juge.

## **1. La poursuite des transferts de compétence**

Plusieurs contentieux de masse très répétitifs sont ressentis par les juges comme ne nécessitant pas leur intervention systématique. Certains proposent en conséquence de n'intervenir qu'en cas de contentieux déclaré.

### **a) A l'intérieur des juridictions ou vers des officiers publics ou ministériels : les affaires familiales principalement**

Les homologations de changement de régime matrimonial (sauf opposition d'un tiers), les adjudications (hors incidents sur saisies immobilières), les divorces par consentement mutuel et les contentieux nés de l'après-divorce sur les pensions alimentaires, particulièrement pour des montants sur lesquels la marge de manoeuvre est inexistante, sont particulièrement ciblés comme transférables par exemple aux maires ou aux notaires. Le juge ne serait saisi que lorsque les parties ne pourraient se mettre d'accord.

Les greffiers en chef suggèrent également que les transferts dont ils ont bénéficié puissent être délégués aux greffiers spécialisés dans ces matières. Un avant-projet de loi en préparation reprendrait cette suggestion.

Un Président et un procureur proposent de transférer au juge administratif la prolongation de la rétention administrative des étrangers.

### **b) Vers des structures administratives : les transports, la circulation routière**

· A contrario de la proposition figurant dans le document préparatoire sur la réforme de l'Etat proposant de supprimer les commissions administratives de retrait du permis de conduire et de conforter le principe du retrait par voie judiciaire, certains magistrats auraient souhaité une unification en sens inverse : retrait ou suspension administratifs, intervention du juge seulement en cas de recours.

· D'autres proposent de transférer aux administrations compétentes les contentieux spécialisés relevant d'une administration de référence : par exemple, la répression des infractions à la coordination des transports.

### **c) Les commissions extra-juridictionnelles**

La question du bien-fondé de la participation des magistrats à des structures extra-juridictionnelles nombreuses en tant que garants du respect des procédures, de spécialiste juridique ou comme partie prenante d'une politique de coordination reste entière alors qu'elle est posée depuis des années par les magistrats et que de nombreux rapports, notamment parlementaires, s'en sont faits l'écho.

Il n'est généralement pas proposé de solution de remplacement sans doute parce que cette présence est ressentie comme purement formelle.

Un magistrat propose de ne maintenir la participation à ces commissions que lorsque les libertés publiques sont en cause.

## **2. Le développement de la médiation et de la conciliation**

Le président et le procureur d'un TGI apparaissent assez isolés lorsqu'ils écrivent : "*les circuits de dérivation (maisons de justice, médiation) ont un coût non négligeable et ne sont pas de nature à faire face au besoin de justice et à sa lisibilité.*"

Le développement de la médiation civile et pénale est en effet plutôt souhaité.

De même que celui de l'arbitrage et de la conciliation.

Pour la Conférence nationale des Premiers présidents, ... "*les médecines douces que sont la conciliation, la médiation ou l'arbitrage méritent d'être placées au premier rang des modes de règlement des litiges*".

Au-delà des dispositions du décret n° 96-652 du 22 juillet 1996 relatif à la conciliation et à la médiation judiciaires, pris en application de la loi du 8 février 1995, plusieurs propositions sont faites.

### **a) La médiation-conciliation civile comme préalable obligatoire à l'instance**

La Conférence des premiers présidents suggère que la conciliation soit un préalable obligatoire avant toute décision du juge d'instance en dehors des matières déterminées par la loi. Elle serait conduite par un conciliateur ou par un magistrat à titre temporaire (M.T.T. de la loi de 1995 dont le décret d'application n'est pas encore paru). Les parties pourraient être assistées d'un avocat.

Cette proposition est reprise par plusieurs réponses au questionnaire de la mission.

### **b) La médiation pénale comme alternative au classement sans suite**

Notamment dans le cadre du développement des maisons de la justice et du droit, l'accroissement du nombre des médiations pénales est présenté comme une alternative au classement sans suite car si le traitement direct permet d'apporter une réponse plus rapide, il ne débouche pas toujours en raison de l'engorgement des audiences.

Toutefois, cette extension comporte un coût souligné par certaines réponses. Ainsi le rapport sur les frais de justice, qui constate que ceux-ci augmentent en moyenne de 11% par an (ils représentent désormais 5,7% des crédits de fonctionnement du ministère) permet d'établir que le poste " enquête, contrôle judiciaire, médiations " a crû de 20% entre 1991 et 1992 et de 80% l'année suivante, pour atteindre 42 millions de francs.

### **c) L'extension de l'aide juridictionnelle**

Dans le cadre des médiations et conciliations, en matière civile, pour accroître les chances de réussite, et en matière pénale pour assurer le respect des droits de la défense, il est souhaitable que les parties puissent bénéficier de l'assistance d'un avocat motivé.

S'agissant de litiges de masse mettant en jeu des sommes faibles, les partisans de l'extension de la médiation prônent l'extension de l'aide juridictionnelle pour assurer son succès.

Un premier président et un procureur général estiment souhaitable de rémunérer mieux la conciliation que le procès.

## **3. La régulation de l'accès au juge**

Une dernière série de propositions repose sur l'idée ainsi exprimée par un procureur: le "*droit d'accès à la justice sans limite est un leurre et fabrique en réalité un système inégalitaire*".

### **a) L'instauration d'un filtre pour les pourvois en Cassation**

Le Premier Président et le Procureur général de la Cour de cassation ont rappelé à la mission leur attachement à l'instauration d'une formation d'admission des pourvois au sein des chambres civiles de la Cour de cassation. Un tel dispositif a été voté par le Sénat (projet de loi n° 4 - Sénat 1994-1995) et retiré de

l'ordre du jour de l'Assemblée nationale laquelle a adopté récemment une proposition de loi de M. Pierre Mazeaud (n° 11 - Sénat 1996-1997) instituant des sous-sections au sein de l'ensemble des chambres.

#### **b) Le caractère exécutoire des décisions de première instance**

Prenant exemple sur l'article 1009-1 du code de procédure pénale qui permet de retirer les pourvois du rôle de la Cour de cassation en cas d'inexécution, ainsi que sur les juridictions administratives, la Conférence des premiers présidents propose d'instaurer l'exécution de droit de toutes les décisions de première instance (sauf les décisions relatives à l'état des personnes). Elle considère que cette mesure " *est de nature à recrédibiliser les décisions de première instance (et à...) responsabiliser les justiciables et leurs conseils* ". Elle priverait également les plaideurs de mauvaise foi d'utiliser l'appel à des fins dilatoires.

Un sursis à l'exécution en cas de conséquences manifestement excessives ou la mise en oeuvre des garanties prévues par les articles 520 et suivants du nouveau code de procédure civile pourraient être demandés.

#### **c) L'élévation du taux de compétence en dernier ressort**

Outre l'impossibilité d'interjeter appel du jugement rendu par le juge d'instance en cas de non comparution devant le conciliateur sans autorisation préalable du premier président, la conférence propose de relever à 30.000 F le taux de compétence en dernier ressort de toutes les juridictions, le taux de compétence du tribunal d'instance étant dans le même temps fixé à 60 000 francs.

#### **d) Interdire clairement les demandes nouvelles en appel**

Appliquée sauf autorisation du magistrat chargé de la mise en état, cette disposition inciterait les justiciables à ne présenter en première instance qu'un dossier complet alors que les premiers présidents estiment qu'ils prennent trop souvent le tribunal pour un " conseil juridique ", étoffant en appel leurs prétentions de telle manière qu'ils présentent pratiquement un nouveau litige à juger.

En conséquence, l'irrecevabilité d'une demande nouvelle devrait pouvoir être soulevée d'office.

En revanche, la Conférence n'a pu conclure sur l'opportunité d'étendre cette interdiction aux nouveaux moyens et aux nouvelles pièces en appel ce qu'elle recommande en revanche pour les procédures qui sont renvoyées à la Cour d'appel après cassation.

La Conférence a en outre estimé opportune l'exigence d'une motivation de l'acte d'appel.

#### **e) La sanction des recours abusifs**

Il a été proposé d'accroître la sanction des recours abusifs en appel et en cassation. M. Pierre Truche, alors procureur général de la Cour de cassation, avait suggéré dans ce cas que cette sanction ne soit décidée que sous réserve d'une procédure contradictoire pour respecter les exigences de la Convention européenne des droits de l'homme.

#### **f) L'accès à l'aide juridictionnelle**

La Conférence des premiers présidents a souhaité que les demandeurs de l'aide juridictionnelle soient informés des conséquences financières d'un rejet de leurs demandes par la juridiction saisie (dépens exposés par l'adversaire susceptibles d'être mis à leur charge) et que les BAJ retrouvent et exercent un large pouvoir d'appréciation pour écarter les demandeurs dont l'action apparaît dépourvue de fondement.

## **TROISIÈME PARTIE QUE FAIRE ?**

La mission a été profondément impressionnée par le fait que le service public de la justice qui constitue, avec la sécurité, l'une des plus essentielles missions d'un Etat de droit, n'était plus assuré dans des conditions satisfaisantes du fait soit de son incapacité à traiter plus de la moitié de la délinquance, soit de

son impuissance à résoudre dans un délai convenable une partie non moindre des litiges civils.

Le Garde des Sceaux annonce une embolie pure et simple de la justice pour le début du troisième millénaire qui coïncidera avec la fin du plan quinquennal dont on sait qu'il ne modifiera pas substantiellement la situation actuelle. C'est dire que l'état d'embolie peut être d'ores et déjà constaté.

**La première conclusion qui s'impose est à coup sûr qu'aucune mesure se traduisant par une augmentation des tâches judiciaires ne saurait être envisagée sans création des moyens correspondants.**

**La mission n'a pas été moins sensible au fait que l'émergence dans plusieurs domaines d'un contentieux de masse peu différencié**

imposait de plus en plus aux magistrats des tâches relevant davantage d'une gestion administrative que de la mise en oeuvre des connaissances et des facultés d'analyse et de discernement qui correspondent à leur vocation et à leur formation.

De ces constats résulte la pressante nécessité non seulement d'envisager des améliorations ponctuelles mais de repenser l'organisation de la justice de telle sorte qu'elle soit mise en mesure de traiter les divers contentieux dans des conditions d'égalité, de qualité et de rapidité convenable et de permettre aux magistrats de réserver l'essentiel de leur activité à la fonction de " jugement " au sens plein du terme.

Bien qu'il soit plus aisé de décrire les maux que de préconiser les remèdes, la mission n'a pas voulu se dérober à cet aspect de ses responsabilités, et ce au-delà de la conclusion négative énoncée ci-dessus et dont le caractère impératif ne saurait être oublié.

La première idée qui vient à l'esprit est naturellement de souhaiter une augmentation substantielle des moyens, surtout humains, de la justice afin de rattraper en quelques années le retard accumulé depuis plusieurs décennies au moins.

Si " grossier " que le rapprochement puisse paraître, le seul fait que, comme l'a rappelé notre collègue M. Christian Bonnet <sup>25(\*)</sup>, le nombre actuel des magistrats (environ 6.000) est à peu près le même qu'en 1910 met en lumière la trop longue méconnaissance par les Français des impératifs de leur justice, par " *indifférence et fatalisme* " selon la formule du Garde des Sceaux. Le rapprochement avec des sociétés comparables telles que l'Allemagne et l'Italie montre qu'il s'agit d'un mal spécifiquement français : 14 000 magistrats en Allemagne (ancienne R.F.A.) et 8 000 magistrats en Italie.

Pendant la mission ne peut ignorer le fait que dans le contexte économique et financier actuel il serait utopique et irresponsable de sa part de se borner à demander une revalorisation du budget de la justice qui devrait être de l'ordre de 50% pour assurer les recrutements et les formations, les équipements et les aménagements nécessaires alors que le régime pénitentiaire présente des carences encore plus affligeantes.

**Aussi bien la seule augmentation quantitative des moyens ne saurait-elle résoudre les aspects qualitatifs du problème, en particulier le caractère spécifique des contentieux de masse qui posent un problème non seulement de moyens mais tout autant de méthode et de procédure.**

La mission est ainsi conduite à recenser les mesures qui pourraient restaurer le fonctionnement convenable de la justice sans se heurter à des impossibilités financières absolues. Dans cet esprit, elle a considéré qu'aucune des pistes d'amélioration proposées ne devait être écartée a priori. Une démarche pragmatique et expérimentale s'impose.

Les orientations retenues et traduites en propositions aussi concrètes que possible peuvent être regroupées autour de trois thèmes :

- 1) redéployer les moyens en fonction des charges actuelles, c'est, au sens large, la question de la carte judiciaire ;
- 2) améliorer, partout où il paraît possible de le faire, le fonctionnement de l'organisation actuelle ;
- 3) adapter la justice au contentieux de masse en créant des procédures spécifiques et en réformant

profondément les tribunaux d'instance.

## **I. UNE CARTE JUDICIAIRE RÉALISTE**

La mission ne croit pas possible d'é luder le problème de la carte judiciaire.

### **A. RÉVISER LA CARTE JUDICIAIRE**

La " carte des juridictions " aussi bien que celle de leur dotation en moyens humains et matériels correspond plus aux données du XIXème siècle qu'à celles de la fin du XXème. C'est un lieu commun que de constater cette situation qui a fait l'objet d'une analyse pertinente par une mission administrative présidée par M. Carrez, dont le rapport est riche d'enseignements et de sages propositions, jusqu'à présent demeuré sans suite (cf. première et deuxième parties du rapport).

Cette analyse fait apparaître non seulement de grandes disparités géographiques (territoires, populations) entre les juridictions mais aussi et surtout une répartition des moyens qui ne correspond plus -et de loin- à la répartition des tâches.

Mis à part le nombre limité de juridictions dont le volume d'activités paraît incompatible avec une saine gestion puisqu'elles sont trop au-dessous ou trop au-dessus des seuils qui traduisent cette notion, les disparités géographiques ne sont pas en elles-mêmes scandaleuses.

La mission n'attache pas de vertus particulières à une uniformisation, d'ailleurs utopique, dont les inconvénients seraient plus assurés que les avantages.

La " différence " n'est pas un mal en soi. Elle est même souvent un bien. Ce qui est un mal c'est l'insuffisant volume d'activités de certaines juridictions et l'excès de certaines autres. Ce qui est un mal encore plus évident et plus grave, c'est que la charge de travail puisse varier considérablement, parfois de 1 à 5, entre les magistrats ou leurs auxiliaires. Cette disparité là, lorsqu'elle atteint une telle proportion, est constitutive d'une sorte d'injustice. Elle n'est évidemment pas de nature à fortifier le moral des moins dotés. Et que dire du justiciable pour lequel le délai d'attente de la décision peut varier de 1 à 7. Sans parler du délai entre le jugement et l'exécution.

La mission n'ignore pas le rôle d'animation sociale joué par une juridiction traditionnellement implantée dans un secteur relevant par ailleurs de préoccupations d'aménagement du territoire dont elle est entièrement solidaire. Elle n'ignore pas davantage les préoccupations de proximité qui doivent marquer tout service public et qui ont été exprimées dans le rapport de MM. Haenel et Arthuis. Elle constate cependant qu'en période de pénurie il n'est pas possible de satisfaire toutes les préoccupations légitimes et qu'il faut donc faire des choix si l'on veut sérieusement remédier à l'état actuel des choses.

Sur le premier point, elle observe que le rôle social des personnels judiciaires n'est plus ce qu'il était au XIXème siècle, en particulier du fait que nombre de magistrats et d'auxiliaires ne résident pas dans leur ressort. Elle observe d'autre part que la mission de la justice est par nature trop essentielle et trop hétérogène aux questions de développement économique pour que les préoccupations d'aménagement du territoire puissent prendre indéfiniment le pas sur la nécessité pressante de proportionner les moyens de la justice à ses tâches.

Il reste, bien entendu, que toute mesure concrète modifiant substantiellement les implantations actuelles devrait être précédée d'une concertation avec toutes les instances concernées.

S'agissant du souci de proximité, il lui est apparu que la préoccupation de rapidité et de qualité l'emportait de beaucoup sur celle de proximité géographique, ce qui suppose en premier lieu l'optimisation de la répartition géographique des moyens.

Or, pour que chaque citoyen (la mission ne pense pas que l'on puisse parler d'usager de la justice) puisse accéder à un juge compétent, susceptible de trancher dans un délai convenable sur l'ensemble du territoire, il faut faire évoluer le critère de proximité.

Contrairement au service public des transports ou de la poste, la justice n'est pas consultée quotidiennement. Avoir affaire à la justice est une démarche occasionnelle pour laquelle, à l'époque des transports rapides et des télécommunications, la question de l'éloignement n'apparaît primordiale ni sur le

plan de l'urgence (a contrario des hôpitaux) ni sur celui de la fréquence (a contrario de la poste) ni sur celui de l'efficacité du " service " (a contrario des transports en commun).

Il ne s'agit pas en revanche de renoncer aux efforts faits en matière d'information et d'accueil, mais ceux-ci peuvent utiliser des canaux ne requérant pas l'implantation d'une juridiction complète.

**Enfin, le fait que les économies attendues de la suppression des juridictions inadaptées seraient faibles ne suffit pas pour qu'on y renonce, étant donné l'état de pénurie** . On observera à cet égard que ces économies relevant du fonctionnement se répètent chaque année et que si des sommes annuelles peuvent paraître dérisoires au niveau d'un gestionnaire général, leur répartition plus judicieuse permettrait de résoudre maints problèmes locaux importants et parfois insupportables pour ceux qui les vivent et n'ont pas le temps de se livrer à des méditations macro-économiques.

Cette réflexion doit également prendre en compte la nécessité de spécialiser les juges pour les contentieux les plus techniques -ce qui suppose des tailles de juridiction permettant l'affectation exclusive d'un juge à de telles tâches.

En conséquence, la mission a adopté les propositions suivantes :

**Proposition n° 1** : Elaborer une nouvelle carte judiciaire qui prenne acte des évolutions durables du flux en supprimant au moins la centaine de juridictions identifiées par le rapport Carrez comme " *ne répondant plus à un réel besoin* " et en créant des chambres et des juridictions nouvelles là où les besoins sont évidents .

Il s'agit dans l'immédiat d'un exercice théorique mais qui paraît nécessaire pour mettre en évidence le caractère inadapté de la carte actuelle.

**Proposition n° 2** : Intégrer dans la réflexion sur la carte judiciaire les regroupements permettant ultérieurement une spécialisation effective au sein des TGI.

**Proposition n° 3** : Etablir un plan de transition sur dix ans ou même davantage, de la carte actuelle à la nouvelle .

**Proposition n° 4** :

Prévoir des chambres détachées et tenir des audiences foraines lorsque la présence physique du juge paraît indispensable.

## **B. REDÉPLOYER LES EFFECTIFS BUDGÉTAIRES**

Indépendamment de la révision de la carte judiciaire et même si celle-ci ne devait pas avoir lieu, un redéploiement des effectifs disponibles au sein des juridictions existantes s'avère indispensable. Un accroissement quantitatif de ces effectifs est également nécessaire, mais il se heurte aux contraintes budgétaires et à des obstacles d'ordre qualitatif. Il sera donc forcément limité.

### **1. Un indispensable redéploiement**

Pour remédier aux inégalités de charge de travail souvent criantes et parvenir à une répartition des moyens plus rationnelle, un important redéploiement des effectifs disponibles doit impérativement être mis en oeuvre, tant au niveau des magistrats qu'au niveau des fonctionnaires des greffes. Déjà amorcé, il devra être poursuivi sur la base d'une évaluation précise des flux dans chaque juridiction, l'objectif étant d'équilibrer autant que possible la charge de travail de chaque magistrat et de chaque fonctionnaire, quelle que soit son affectation.

En outre, le redéploiement des effectifs devrait favoriser une meilleure spécialisation des personnels.

En ce qui concerne les magistrats du siège, les transferts qui peuvent être envisagés par la Chancellerie se heurtent au principe de l'immobilité. Les redéploiements nécessaires ne pourront donc être menés à bien que s'ils sont accompagnés de mesures d'incitation à la mobilité, qui pourraient par exemple revêtir la forme d'une indemnité de déménagement.

Est-il souhaitable, est-il possible d'envisager l'instauration d'une mobilité obligatoire au terme de quelques

années passées dans un poste (tous les cinq ans, par exemple) ? Une telle obligation permettrait notamment de donner plus rapidement un caractère effectif à la suppression d'un poste et de pouvoir plus rapidement le poste redéployé. Une telle mobilité pourrait ne pas être contraire au principe de l'immobilité, dans la mesure où celui-ci a pour objet de protéger l'indépendance morale des magistrats en les mettant à l'abri contre des mesures arbitraires individuelles. Il ne devrait pas conduire à les rendre en quelque sorte propriétaires de leur poste. Aussi bien, l'institution du Conseil supérieur de la magistrature et sa récente réforme ont-ils fait cesser tout risque sérieux de cette nature. L'immobilité ne saurait aboutir à faire renaître une forme nouvelle de patrimonialité des charges.

La réflexion du Garde des Sceaux sur la fonction de chef de juridiction dont la durée pourrait être limitée à 7 ans non renouvelable va dans le sens d'une telle interprétation.

S'agissant des fonctionnaires, les intéressantes expériences de télétravail actuellement menées méritent d'être développées. Elles apparaissent en effet susceptibles de remédier à certaines inégalités de charge de travail entre les greffes, tout en préservant la proximité d'accès à la justice souhaitable pour le citoyen.

**Proposition n° 5** : Redéployer les effectifs en fonction des besoins objectivement constatés.

**Proposition n° 6** : Etudier la possibilité d'instaurer une durée maximale d'affectation pour les chefs de juridiction, voire pour les présidents de chambre et les magistrats.

**Proposition n° 7** : Favoriser par des aides appropriées la mobilité des magistrats.

**Proposition n° 8** : Développer le télétravail.

## **2. Une augmentation mesurée des effectifs**

Les effectifs de magistrats et de fonctionnaires sont aujourd'hui quantitativement très insuffisants. Cependant, les contraintes budgétaires sont telles qu'une augmentation massive, de l'ordre de 20 ou 30 %, du nombre des magistrats et des greffiers n'est pas envisageable à court terme.

Le respect des engagements pris dans le cadre de la loi de programme quant à l'évolution des effectifs apparaît néanmoins comme un minimum, sur lequel ne devrait en aucun cas être prélevés les effectifs supplémentaires requis par de nouvelles réformes qu'il faut exclure tant que cette mise à niveau ne sera pas effective. Le rythme de la programmation doit absolument être respecté.

Pour les fonctionnaires, notamment les fonctionnaires d'exécution (catégorie C), les besoins criants des greffes constatés à maintes reprises par la mission, notamment à travers le retard pris dans la frappe des jugements, justifient que l'on dépasse sensiblement le nombre de créations de postes prévu dans la loi de programme au-delà du simple remplacement absolument nécessaire des contrats emploi-solidarité (CES).

En ce qui concerne les magistrats, une augmentation mesurée des effectifs doit être envisagée sans nuire à la qualité grâce à une diversification du recrutement, par exemple en développant le recours au recrutement latéral aujourd'hui insuffisamment utilisé. A cet égard, la mission regrette la sévérité de la commission d'intégration qui tarit un recrutement qui pourrait être utile. Elle souhaite également qu'une gestion prospective des effectifs permette une régulation des postes offerts au concours d'accès à la magistrature.

**Proposition n° 9** : Assurer les recrutements de magistrats programmés en 1995, à l'exclusion de tout prélèvement pour une nouvelle réforme.

**Proposition n° 10** : Renforcer les effectifs des greffes au-delà de la programmation.

**Proposition n° 11** : Réguler le concours d'accès à l'ENM grâce à une gestion prospective des effectifs de magistrats.

**Proposition n° 12** : Activer la diversification du recrutement des magistrats.

## **C. MODERNISER LA GESTION DES EFFECTIFS**

Afin de mettre fin au véritable fléau constitué par les vacances de postes qui affectent de façon chronique la plupart des juridictions et entraînent une désorganisation constante du travail, il convient de mettre en

place pour les juridictions une gestion prévisionnelle des ressources humaines qui n'existe pas aujourd'hui.

### **1. Faire coïncider les départs et les arrivées dans les juridictions**

La recherche d'une simultanéité des mutations (et des détachements), par exemple dans le cadre d'un mouvement unique annuel au cours de l'été, permettrait d'éviter les vacances de postes résultant du décalage de plusieurs mois au minimum, régulièrement déploré entre le départ du titulaire d'un poste et l'arrivée de son successeur.

Malgré les inconvénients que présente cette solution quant à la " transparence " et aux vacances en cours d'année, elle est considérée comme une simplification utile par les chefs de juridiction.

**Proposition n° 13** : Organiser un mouvement unique annuel.

### **2. Compenser intégralement les temps partiels**

La non-compensation des temps partiels apparaît aujourd'hui comme une cause majeure de désorganisation des greffes.

Compte tenu du développement croissant du travail à temps partiel parmi les fonctionnaires des juridictions, il est indispensable de prévoir une compensation intégrale des temps partiels, sans attendre la vacance d'un emploi " équivalent temps plein ", catégorie par catégorie.

**Proposition n° 14** : Compenser intégralement les temps partiels.

### **3. Accroître notablement le nombre de magistrats et de greffiers placés**

Pour pallier les inévitables vacances temporaires de poste résultant notamment des congés maladie ou maternité, le recours à des magistrats ou à des greffiers " placés " est une solution qui donne toute satisfaction. Il importe cependant d'accroître substantiellement leur nombre aujourd'hui insuffisant au regard des besoins, (ce nombre pourrait être calculé par référence à la moyenne du nombre cumulé de jours de congés comptabilisés au cours des dernières années) ainsi que d'étendre ce système à d'autres catégories de fonctionnaires de justice.

**Proposition n° 15** : Accroître le nombre des magistrats et greffiers placés.

**Proposition n° 16** : Etendre aux autres catégories de fonctionnaires le mécanisme du " placement ".

### **4. Mettre en place les magistrats à titre temporaire et les conseillers de cours d'appel en service extraordinaire**

Afin de renforcer les effectifs de magistrats, la loi organique du 19 janvier 1995 a prévu des recrutements latéraux temporaires de magistrats non titulaires : magistrats exerçant à titre temporaire et conseillers de cours d'appel en service extraordinaire.

Près de deux ans après la promulgation de cette loi, il est urgent de procéder effectivement à ces recrutements, qui supposent une parution rapide du décret d'application relatif aux magistrats à titre temporaire et l'affectation des moyens budgétaires correspondants qui figurent déjà depuis deux ans dans les projets de budget.

**Proposition n° 17** : Mettre en place les magistrats à titre temporaire et conseillers de cours d'appel en service extraordinaire créés en 1995, d'abord à titre expérimental puis si cette expérience le justifie d'une manière systématique en fonction des besoins.

## **II. AMÉLIORER LE FONCTIONNEMENT ACTUEL DE LA JUSTICE**

L'effort de redéploiement des effectifs de magistrats doit aussi s'accompagner d'une amélioration de l'aide qui leur est apportée dans l'accomplissement de leurs tâches, aujourd'hui le plus souvent faible voire inexistante : généralisation de l'aide à la décision, poursuite de la modernisation des méthodes de travail. La mise en place de cette logistique est la traduction concrète de la spécificité du rôle du juge.

## **A. L'AIDE À LA DÉCISION : GÉNÉRALISER LES ASSISTANTS DE JUSTICE**

Lors de la discussion de la loi du 6 février 1995 relative à l'organisation des juridictions, votre rapporteur reprenant une idée du projet de loi initial de M. Pierre Méhaignerie, Garde des Sceaux, avait été à l'initiative de l'adoption d'une disposition prévoyant le recrutement d'assistants de justice.

Les premiers résultats des expériences réalisées pour l'application de cette disposition sont apparus tout à fait satisfaisants à la mission. Aussi celle-ci préconise-t-elle aujourd'hui la généralisation du recrutement des assistants de justice, dans toutes les juridictions où les magistrats en ressentent le besoin.

En effet, les assistants sont susceptibles d'apporter une aide efficace et précieuse aux magistrats en les déchargeant par exemple, de travaux de recherche de jurisprudence, de préparation et de mise en forme des décisions, dégageant ainsi des gains de productivité considérables.

Au surplus, il s'agit là d'une mesure conjuguant deux avantages importants : une grande souplesse d'utilisation et un faible coût budgétaire. Les assistants de justice pourraient en outre constituer un utile " vivier " pour le recrutement de futurs magistrats.

**Proposition n° 18** : Généraliser les assistants de justice.

## **B. L'AIDE À LA GESTION : CRÉER DES POSTES DE GESTION**

Constatant l'ampleur des tâches de gestion administrative et budgétaire incombant désormais aux chefs de cours et de tribunaux, la mission estime que la charge de travail induite ne sera effectivement prise en compte dans les effectifs que par la création progressive de postes de gestion placés sous l'autorité des chefs de juridictions.

Il lui semble que cette évolution ne porterait pas atteinte à l'indépendance de la magistrature et permettrait aux chefs de juridictions de se consacrer davantage au juridictionnel, aspiration exprimée par une majorité de ceux-ci dont la vocation première n'est pas l'administration.

Cette solution apparaît également préférable à la multiplication des responsables chargés en sus de leurs fonctions juridictionnelles de suivre tel ou tel aspect de la gestion.

Les postes créés pourraient être pourvus par des fonctionnaires non magistrats présentant les compétences voulues et pouvant être prélevés sur d'autres administrations, en particulier financières, où apparaissent des postes en surnombre. Ils n'impliquent pas nécessairement de nouveaux recrutements, plutôt une redistribution des moyens entre plusieurs départements ministériels.

**Proposition n° 19** : Créer progressivement des postes de gestion au sein des juridictions pourvus par l'affectation d'un administrateur qualifié placé sous l'autorité du chef de juridiction.

## **C. AMÉLIORER LES MÉTHODES DE TRAVAIL : INFORMATIQUE ET DOCUMENTATION**

La poursuite de la modernisation des méthodes de travail peut encore permettre des gains de productivité. Elle doit permettre de consacrer plus de temps au fond des dossiers en facilitant leur traitement matériel.

Ainsi, l'informatisation des juridictions doit être poursuivie et achevée en recherchant une plus grande homogénéité et une meilleure compatibilité des matériels et des applications, qui apparaît notamment comme une condition indispensable à la mise au point de statistiques cohérentes et fiables, particulièrement au pénal. L'harmonisation des matériels économiserait en outre des temps et des coûts de formation lors des mutations.

Parallèlement, la maintenance doit être facilitée et développée pour permettre l'utilisation des matériels disponibles dans de bonnes conditions.

En outre, il paraît souhaitable que les juridictions du premier degré retrouvent un minimum d'autonomie dans la gestion des crédits informatiques, à l'intérieur de leur budget de fonctionnement. Le système actuel de gestion regroupée au niveau des cours d'appel se traduit semble-t-il par un formalisme, des retards ou des refus décourageants et le plus souvent dérisoires quant aux sommes concernées.

Il paraît donc souhaitable d'expérimenter un système plus décentralisé reposant sur la confiance faite aux chefs de juridiction pour l'appréciation de l'opportunité de ces dépenses à l'intérieur de leur budget de

fonctionnement.

Par ailleurs, l'efficacité du travail des magistrats requiert, au minimum, l'équipement des juridictions en bibliothèques ou centres de documentation disposant d'une information régulièrement mise à jour, voire d'un accès généralisé des magistrats aux bases de données informatisées (législation et jurisprudence).

Dans les juridictions d'une certaine taille, elle pourrait être améliorée par l'assistance de documentalistes qui permettrait un accès plus facile et plus rapide à l'information disponible.

**Proposition n° 20** : Rendre plus homogène l'informatisation des juridictions.

**Proposition n° 21** : Développer la maintenance locale.

**Proposition n° 22** : Rendre aux juridictions du premier degré l'autonomie de gestion de leurs crédits informatiques au sein de leur budget de fonctionnement pour le renouvellement des matériels.

**Proposition n° 23** : Développer l'assistance documentaire.

#### **D. LES TRANSFERTS DE COMPÉTENCE**

Face à la montée inexorable des flux, il importe que les magistrats puissent concentrer leurs efforts sur les affaires dans lesquelles leur intervention est réellement indispensable.

Il a ainsi été proposé de les décharger de certains contentieux de masse très répétitifs pour lesquels leur marge d'appréciation est quasi inexistante et leur valeur ajoutée faible voire nulle.

En particulier, s'agissant des divorces par consentement mutuel ou des homologations de changement de régime matrimonial, les juges ont souvent l'impression que leur rôle se limite à une simple ratification. De plus, il peut avoir pour inconvénient d'aboutir à une certaine " dramatisation " de la situation. Au moins lorsque les époux n'ont pas ou plus d'enfants à charge et possèdent des patrimoines équivalents, certains estiment que le divorce ou la séparation de corps pourrait être constaté par un officier d'état civil, le régime des biens étant le cas échéant précisé par déclaration devant notaire. Le juge n'interviendrait plus qu'en cas de désaccord entre les parties.

De même, certaines infractions au code de la route (conduite en état d'ivresse, notamment), pour lesquelles la sanction revêt un caractère quasi-systématique, pourraient relever de la seule autorité administrative, sauf en cas de contestation.

La mission n'a pas partagé cette analyse qui conduirait à des transferts importants. Elle souhaite que le traitement des contentieux de masse fasse l'objet d'une procédure spécifique maintenue dans le cadre judiciaire. (cf proposition n° 36).

Elle estime en revanche souhaitable d'assouplir le mécanisme des transferts mis en place par la loi du 8 février 1995 pour permettre aux greffiers d'exercer, dans certains cas les fonctions alors transférées des magistrats aux greffiers en chef.

Enfin, l'activité proprement contentieuse est trop lourde pour que l'on puisse exiger des magistrats qu'ils apportent en outre une sorte de garantie morale au fonctionnement de divers organismes gérés par des commissions dans la composition desquelles a été prise l'habitude de prévoir un magistrat, (en général le président du tribunal ou son représentant) sans prendre conscience que dans le meilleur des cas, la présence effective des magistrats ne peut être que formelle et n'apporte aucune garantie réelle.

Les juges doivent pouvoir être déchargés de la participation à ces commissions extrajudictionnelles. Dans la mesure où les libertés publiques ne seraient pas en cause, ils pourraient être remplacés au sein de ces commissions par des magistrats honoraires, voire par des juristes recrutés au sein d'un corps spécialisé.

Toutefois, leur présence pouvant être très justifiée, par exemple au sein des commissions électorales ou des comités de prévention de la délinquance et ces participations leur permettant d'entretenir une connaissance concrète du fonctionnement d'autres institutions, la réduction de ces interventions doit être modulée.

**Proposition n° 24** : Etendre aux greffiers les transferts effectués vers les greffiers en chef par la loi du 8 février 1995.

**Proposition n° 25** : Repenser la participation des magistrats à des commissions extrajudictionnelles.

### III. LA MODERNISATION DES PROCÉDURES

Le redéploiement des moyens rendrait le dispositif plus logique et plus équitable sans augmenter sensiblement sa capacité globale. Une augmentation substantielle de celle-ci ne peut non plus être attendue à moyen terme d'une meilleure assistance au travail du juge.

**De telles mesures ne sauraient donc suffire à recréer les conditions d'un traitement convenable en terme de quantité, de rapidité et de qualité des divers contentieux, en particulier du contentieux de masse qui ne cesse d'augmenter** (cf. première partie du rapport).

Ce constat conduit inéluctablement à s'interroger sur la possibilité d'une adaptation structurelle de l'appareil judiciaire. La mission est ainsi conduite à examiner les questions évoquées depuis longtemps dans les milieux judiciaires mais qui, à l'exception de la collégialité, n'ont pas jusqu'à présent donné lieu à des décisions concrètes. Les questions les plus fréquemment posées sont les suivantes :

1/ la collégialité doit-elle connaître de nouveaux reculs en faveur du juge unique ?

2/ des simplifications de procédure sont-elles possibles ?

3/ l'abus du recours à la justice peut-il être évité ?

Enfin, quelles que soient les réponses données aux questions qui précèdent, la seule réponse dont l'ampleur correspond à celle du problème n'est-elle pas de s'interroger sur le point de savoir si le processus judiciaire que nous connaissons est bien adapté à certaines formes nouvelles de contentieux ou s'il ne faut pas **imaginer -ou revivifier- des mécanismes différents, éventuellement nouveaux, susceptibles de concilier l'efficacité et la qualité de l'action judiciaire. C'est le problème de la généralisation d'une procédure spécifique adaptée au contentieux de masse** . On passerait ainsi du niveau des améliorations tactiques à celui d'une révision de la stratégie judiciaire.

#### A. AMÉLIORER LES PROCÉDURES CLASSIQUES

##### 1. Le juge unique et la collégialité

Au-delà du débat de principe qui reste très ouvert parmi les praticiens et au sein même de la mission, il n'existe pas d'étude fiable permettant de mesurer l'impact du recul de la collégialité sur la qualité des décisions.

Si les moyens existaient, la collégialité serait sans doute préférable. A défaut, la concentration de la tâche de juger sur un seul homme paraît acceptable, du moins en première instance. La " solitude " qui en résulte, peut-être excessive pour les affaires présentant un certain degré de complexité, serait en partie compensée par l'intervention des assistants du fait du " dialogue " qui en résultera, du moins pour les affaires " mises en délibéré ". L'intervention de ces assistants pourraient trouver ici une utilité supplémentaire.

Encore faut-il que la multiplication des audiences soit accompagnée au pénal d'une réorganisation du Parquet, du greffe et des locaux.

Au civil, la multiplication des juges uniques spécialisés est une bonne garantie de qualité et de célérité de la décision lorsque chaque magistrat peut effectivement se consacrer à un domaine. Elle suppose une taille de juridiction adéquate et doit donc s'intégrer dans la démarche de regroupement.

Il serait souhaitable au pénal de pouvoir renvoyer à la collégialité mais il n'est pas certain que même le renvoi par jugement motivé susceptible d'appel suggéré par certains lèverait l'obstacle constitutionnel.

En tout état de cause, si une certaine cohérence du domaine du juge unique peut être opportune, son extension, notamment à la comparution immédiate n'est pas apparue souhaitable à la mission. Pourrait, tout au plus, être envisagée son extension à la rébellion, au port d'armes de quatrième catégorie, à l'escroquerie ou à l'abus de confiance simples, voire à certaines infractions au code du travail ou de la consommation.

En revanche, les avantages de la collégialité n'étant pas contestables, il apparaît à la mission que son abandon au niveau de l'appel constituerait un fâcheux recul.

**Proposition n° 26** : Rendre plus cohérent le domaine du juge unique.

**Proposition n° 27** : Maintenir une véritable collégialité en tout état de cause en appel.

## 2. Un effort de simplification des procédures

### a) Au civil

Outre le développement des liaisons télématiques entre avocats ou avoués, d'une part, et juridictions, d'autre part, qui pourrait contribuer à faciliter la mise en état, la mission reprend l'idée de la Conférence des Premiers présidents de faciliter le traitement du dossier en élaborant un cadre imposant aux parties une présentation de leurs conclusions et de leurs dossiers plus opérationnelle.

**Proposition n° 28** : Normaliser en concertation avec les auxiliaires de justice les formalités de saisine des juridictions et la présentation des conclusions écrites.

### b) Au pénal

La mission se félicite de l'objectif de généralisation du traitement direct qui contribue à une réaction rapide à l'infraction et à un meilleur suivi de l'activité de la police judiciaire mais souhaite qu'au-delà le jugement et l'exécution suivent. Cela suppose que l'organisation des juridictions permette la tenue d'audiences collégiales de comparution immédiate en nombre approprié. Cela suppose surtout que l'exécution cesse d'être le parent pauvre de l'organisation judiciaire; l'informatisation devrait à tout le moins permettre un suivi instantané de l'exécution pour faciliter le pointage des décisions à exécuter.

**Proposition n° 29**: Généraliser le traitement direct en coordonnant la tenue des audiences.

**Proposition n° 30**: Automatiser l'exécution des jugements pour qu'elle devienne effective.

## 3. Eviter l'abus du recours en justice

La croissance du ratio d'appel (à défaut de connaître le taux d'appel faute de statistiques suivant les dossiers d'un bout à l'autre) et la perception qu'ont les magistrats de l'émergence d'un " consumérisme " judiciaire conduisent la mission à adopter plusieurs propositions tendant à éviter que le recours à la justice traduise une sorte de réflexe de fuite devant des échéances ou des épreuves qui n'appellent en réalité aucun arbitrage judiciaire. Si grand que puisse être son souci d'équité, la justice ne doit pas être assimilée à un mécanisme supplémentaire d'assistance.

La conférence des Premiers présidents de cour d'appel et plus généralement de nombreux magistrats rencontrés par la mission placent au coeur des difficultés la mauvaise information du justiciable sur la réalité de ses droits. Ils souhaitent en conséquence que les avocats puissent davantage jouer leur rôle d'auxiliaire de la justice en amont. De même, le passage par l'aide juridictionnelle leur paraît être l'occasion d'éclairer mieux le justiciable sur la pertinence de ses prétentions. Plus généralement, l'appel et la cassation ne devraient pas être systématique.

La mission comprend ces préoccupations, particulièrement en ce qui concerne l'accès direct au juge de l'exécution et la procédure devant la chambre sociale de la cour de cassation. Elle a donc adopté les propositions suivantes :

**Proposition n° 31** : Etendre la représentation obligatoire par un avocat.

Cette proposition, conformément au souhait de la la Conférence des Premiers présidents, a pour objet tant d'améliorer la mise en forme des affaires (complément de la proposition n° 28) que de permettre au justiciable d'être conseillé en amont sur les aléas de son dossier (délais, frais, bien-fondé). Elle devrait donc jouer un certain rôle de filtre et de clarification.

**Proposition n° 32** : Améliorer l'information des justiciables, notamment demandeurs de l'aide juridictionnelle, sur les conséquences d'un rejet de leur demande.

**Proposition n° 33 :** Assurer un meilleur contrôle des demandes d'aide juridictionnelle afin d'éviter les abus par rapport aux motifs de rejet prévus par la loi.

**Proposition n° 34 :** Interdire les demandes nouvelles en appel sauf actualisation des demandes présentées en première instance.

**Proposition n° 35 :** Créer un mécanisme d'admission des pourvois en cassation .

## **B. LE TRAITEMENT SPÉCIFIQUE DU CONTENTIEUX DE MASSE**

**La première partie de ce rapport a souligné l'importance prise par ce que l'on appellera faute de mieux " les contentieux de masse " dont le caractère envahissant doit à nouveau être souligné.**

On désigne ainsi dans ce rapport les litiges qui offrent les caractéristiques communes d'avoir un objet identique, d'être nombreux et de ne présenter que des différenciations de fait, sans doute importantes pour ceux qui les vivent mais que le juge ne peut prendre en compte faute de temps.

Ainsi en va-t-il au pénal de la conduite en état d'ivresse, ou de la petite délinquance qui bénéficie d'un taux de classement sans suite beaucoup trop élevé et, d'une manière générale, de toutes les affaires simples ne donnant pas lieu à contestation sérieuse quant aux faits.

Ainsi en va-t-il au civil des litiges conjugaux et familiaux, qui représentent la moitié du contentieux, des litiges locatifs ou des litiges de la consommation.

**C'est cet envahissement qui explique la situation actuelle et c'est donc à lui qu'il faut apporter une réponse appropriée .**

On ne peut continuer indéfiniment d'ignorer le fait que le traitement actuel de ces contentieux qui fait apparaître soit leur ignorance pure et simple (classement sans suite), soit une approche de caractère quasi mécanique avec des retards insupportables ne répond ni à l'attente des justiciables ni à celle des magistrats ; les premiers se sentent incompris et restent étrangers à la procédure qui les concerne, comme le héros de Kafka, et les seconds s'interrogent légitimement sur le point de savoir si le degré élevé de compétence et de conscience qui correspond à leur vocation peut être réellement mis en oeuvre dans ces domaines qui tendent cependant à occuper le plus clair de leur temps. Par contre-coup, les affaires complexes ne bénéficient pas toujours de toute l'attention qu'elles requièrent.

A l'égard de tels contentieux, l'augmentation quantitative des moyens, à la supposer possible au niveau convenable, n'apporterait sans doute qu'une solution apparente. Le " traitement " serait plus systématique et plus rapide. Il ne serait pas mieux adapté.

Or, la mission de la justice n'est pas seulement de résoudre administrativement les conflits. Elle est aussi d'y remédier et de prévenir leur répétition par la mise en oeuvre d'une thérapie humanisée de telle sorte que le justiciable -qu'il ait tort ou qu'il ait raison- se sente traité non comme un numéro anonyme mais comme une personne prise en considération dans ses caractéristiques et dans sa dignité propre.

Il est facile de comprendre que les procédures conçues pour des conflits différenciés présentant de réels problèmes de fait et de droit soient profondément inadaptées dans leurs formes ou dans leur vocabulaire comme dans leurs mécanismes intellectuels à ces litiges modestes et stéréotypés. Ne convient-il pas dès lors d'imaginer et à tout le moins d'expérimenter de nouvelles procédures mieux adaptées ?

Les " maisons de justice ", dont la mission a pu apprécier le " climat " autant que les résultats ainsi que les diverses expériences de médiation et de délégation fournissent à cet égard d'utiles indications. On voit bien que les magistrats comme leurs collaborateurs y sont conduits à une connaissance plus concrète et plus réaliste des problèmes de la vie quotidienne. Les justiciables, de leur côté, y trouvent une " audience " beaucoup plus compréhensive et compréhensible que celle des prétoires classiques où les professionnels seuls sont " à l'aise ". Elles préfigurent ainsi ce qui pourrait être une nouvelle voie de traitement de contentieux de masse.

Un certain nombre d'expériences ponctuelles de conciliation ou de médiation témoignent dans le même sens.

La Conférence Nationale des Premiers Présidents de Cours d'Appel, peu suspecte de modernisme aventureux, a publié en 1995 un rapport qui partant des mêmes constatations aboutit à la même conclusion. Elle achève son exposé dans les termes suivants : *" Tous les conflits nés ou en germe n'appellent pas nécessairement une réponse judiciaire, voire juridique, (...) Les " médecines douces " que sont la conciliation, la médiation ou l'arbitrage, méritent d'être placées au premier rang des modes de règlement des litiges .*

*" Le débat judiciaire, qui s'articule autour de la règle de droit, dramatise les situations et prend souvent, en matière civile ou pénale, un caractère " chirurgical " .*

*" Il conviendrait en conséquence de l'éviter dans la mesure du possible.*

*" Il s'agirait, pour notre pays, d'une " révolution culturelle " .*

*" Des corporatismes pourront croire leurs intérêts lésés. Des habitudes de pensée devront être modifiées.*

*" Mais c'est à ce prix que la justice pourra à la fois redéployer ses forces sur le terrain pénal -où les citoyens l'attendent et qu'elle déserte pourtant progressivement- et offrir en matière civile, commerciale et sociale, pour les litiges vraiment essentiels, une réponse effective en temps utile. (...)*

" .

Leur rapport évoque le rôle de médiateur qui pourrait être joué par un " nouveau juge de paix " ou un conciliateur dans tous les domaines relevant du contentieux de masse.

La mission fait siennes les réflexions et l'esprit des propositions des Premiers présidents à la condition de donner à ces dernières leur pleine efficacité que l'on ne peut attendre d'un préliminaire de conciliation pur et simple.

Elle demande donc que soit étudiée l'institution d'une telle procédure dont la caractéristique essentielle devrait être d'articuler étroitement la tentative de conciliation et, à défaut, la décision prise par le même juge.

Est-il nécessaire, est-il concevable de créer de nouvelles instances extérieures au système judiciaire pour satisfaire cette orientation ?

Considérant le risque de compliquer encore notre système judiciaire, donc inévitablement d'en alourdir le coût et d'en aggraver " l'opacité " pour le justiciable, considérant plus encore le danger de voir " les petits litiges " échapper aux garanties que seul un système judiciaire cohérent peut apporter et dont le plus modeste des plaideurs ne saurait être privé, la mission ne croit pas possible d'aller dans cette voie très au-delà des expériences actuelles. Le rôle précurseur très positif de celles-ci mérite d'être retenu. Il ne suffit pas à justifier leur généralisation.

N'est-il pas plus simple et plus sûr de constater que les actuels tribunaux d'instance sont le point de convergence naturel de ces préoccupations et d'en déduire qu'une profonde réforme de ces juridictions pourrait fournir la meilleure réponse aux problèmes spécifiques des contentieux de masse ?

On redécouvrirait ainsi les raisons originelles de ce que furent, jusqu'au milieu de notre siècle, les justices de paix instituées précisément pour résoudre les petits conflits du 19<sup>ème</sup> siècle. La différence réside dans la nature de ces conflits, dans leur milieu social (rural au 19<sup>ème</sup>, urbain à notre époque) et dans leur nombre, considérablement accru, évolution que n'avait pas prévu le législateur de 1958 dans une démarche qui tendait à réintégrer progressivement les nouveaux tribunaux d'instance dans les tribunaux de grande instance.

Il est de fait que le statut des magistrats des tribunaux d'instance, comme la définition de leur compétence, en fait de plus en plus des chambres détachées des tribunaux de grande instance (qui eux-mêmes ne sont plus caractérisés par la collégialité) plutôt que des juridictions autonomes, ce qui explique les projets de fusion les concernant.

Il n'en demeure pas moins que les tribunaux d'instance ont conservé en partie leurs caractéristiques originelles de juridictions du petit contentieux et de la proximité et qu'ils offrent ainsi la base sur laquelle il doit être possible de construire une juridiction capable d'apporter une meilleure réponse à une grande partie des contentieux de masse et d'alléger par contrecoup la tâche des tribunaux de grande instance.

Pour atteindre ce résultat, la nouvelle juridiction devrait répondre aux caractéristiques déjà énoncées.

Il n'est pas douteux qu'un très important recrutement de magistrats et de greffiers s'imposerait. En ce qui concerne les magistrats, c'est évidemment là que les magistrats à titre temporaire institués par la loi de 1995 trouveraient leur meilleure raison d'être, qui correspond d'ailleurs très exactement à l'ancienne tradition des juges de paix.

D'ores et déjà, sous des formes et des appellations diverses, nombre d'anciens magistrats ou professionnels du domaine juridique jouent un rôle précieux d'auxiliaires, apportant à leur tâche non seulement leur compétence juridique mais en outre une expérience et une disponibilité qui sont les premières qualités attendues de ces nouvelles fonctions.

Les magistrats professionnels pourraient conserver leur fonction avec un rôle directeur.

Cette profonde réforme pourrait s'appliquer au civil comme au pénal suivant des modalités adaptées à ces deux domaines prolongeant donc en les renouvelant les activités actuelles des tribunaux d'instance et des tribunaux de police.

La mission n'ignore pas qu'en ouvrant une telle perspective elle court le risque d'être accusée de s'écarter des concepts unitaires qui ont inspiré l'organisation judiciaire depuis plusieurs décennies.

Il lui paraît cependant que les mesures proposées par elle sont seules à la hauteur des difficultés que connaît actuellement l'appareil judiciaire. Les rejeter reviendrait soit à ignorer purement et simplement l'étendue de ces difficultés, soit à s'aveugler sur la possibilité d'attendre leur solution des mesures ponctuelles qui caractérisent le cours actuel des choses, soit enfin à espérer une augmentation massive et linéaire des moyens, en elle-même parfaitement illusoire.

C'est pourquoi la mission est conduite à formuler d'une manière volontairement schématique la proposition suivante qui constitue sa conclusion essentielle.

**Proposition n°36 :** Etudier une réforme des tribunaux d'instance et des tribunaux de police en vue de les adapter aux " contentieux de masse " suivant des modalités s'inspirant de la conception originelle des juges de paix, de l'expérience des actuelles " Maisons de Justice " et des spécificités de ces contentieux :

- magistrats recrutés largement parmi les magistrats à titre temporaire ;
- généralisation et valorisation des tentatives de conciliation au civil comme au pénal ;
- à défaut de conciliation, le litige est tranché au fond par le même juge ;
- redéfinition des compétences à partir du concept de " petit contentieux ".

## **ANNEXES**

---

### **ANNEXE 1 -**

#### **LISTE DES PERSONNALITÉS ENTENDUES 26( \* )**

**M. Jean GÉRONIMI** , Inspecteur général des services judiciaires

**M. Jean-François CARREZ**, Président du Comité de réorganisation et de déconcentration du ministère de la Justice

**M. Jean-Claude BOUVIER**, Secrétaire général du Syndicat de la Magistrature

**M. Georges FENECH**, Président et **M. Jean-Louis VOIRAIN**, Secrétaire général de l'Association professionnelle des magistrats

**M. HOSSAERT**, porte-parole de l'Association des magistrats du ministère public

**M. Thierry VERHEYDE**, Président de l'Association nationale des Juges d'instance et **Mme Claude FOURNIER**, juge d'instance

**M. Claude PERNOLLET**, Président et **M. Valéry TURCEY**, Secrétaire général de l'Union syndicale des magistrats.

**M. Pierre DRAI**, Premier président de la Cour de Cassation

**M. Marc MOINARD**, Directeur des Services judiciaires

**M. Jean-Marie PAULOT**, Directeur de l'Administration générale et de l'Équipement

**M. Alain CORNEVAUX**, membre du Conseil de l'Ordre des avocats

**M. LALLEMENT**, Vice-Président du Conseil national des barreaux

**Mme DESJARDINS**, Vice-Présidente de la Conférence des bâtonniers

**M. Jean-Marie COULON**, Président du TGI de Nanterre et chargé d'une mission de réflexion sur la procédure civile.

**Mme PAULZE D'IVOY**, Présidente du Bureau d'aide juridictionnelle de Paris

**Mme NAWROSKI**, Greffier en chef et administrateur du B.A.J., **M. COHEN**, Greffier en chef et vice-président du B.A.J.

**M. HEINTZ**, Directeur de l'École des Greffes.

**M. HERVE LENOBLE**, Secrétaire général de l'Union syndicale Autonome de Justice

**M. PATRICE LARDE**, Secrétaire général du Syndicat national CGT des chancelleries et services judiciaires

**M. PHILIPPE NEVEU**, Secrétaire général du Syndicat des Greffiers de France

**Mme LYDIE QUIRIE**, Secrétaire général du Syndicat national C Justice

**M. Pierre TRUCHE**, Procureur général près la Cour de cassation

**M. Jacques TOUBON**, Garde des Sceaux, Ministre de la Justice

## **ANNEXE 2 -**

### **PROGRAMME DES DÉPLACEMENTS DE LA MISSION**

#### **NANTES**

, le vendredi 29 mars

Casier judiciaire national

M. Christian Elek, substitut

Centre d'exploitation statistique

Mme Brigitte Michel

Tribunal de Grande Instance

M. Marcel Martin, président du TGI

M. Pierre Foerst, Procureur de la République

Service du traitement direct

Rencontre avec les greffiers en chef

#### **BOBIGNY**

, le vendredi 19 avril

Tribunal de Grande Instance

M. Jean Guigue, président du TGI

M. Jean-Paul Simonnot, procureur de la République

Service du traitement direct

Parquet des mineurs

#### **STRASBOURG**

, le vendredi 26 avril

Tribunal de Grande Instance

M. Daeschler, président du TGI

M. Stenger, Procureur de la République

M. Christian Mangin, greffier en chef

Assistants de justice

Mme Monique Nadal, Bâtonnier

**LYON**, le lundi 20 mai

Cour d'appel

M. Jean-Louis Nadal, procureur général

M. André Oriol, premier président

Tribunal de Grande Instance

M. Hubert Dalle, président du TGI

M. Lathoud, procureur de la République

Mme Bladenas, greffier en chef

M. André Boyer, bâtonnier

Maison de la justice et du droit de Bron

**BORDEAUX**, le vendredi 24 mai

Ecole nationale de la magistrature

M. Main, directeur

Mme Vigneault, directeur de la formation initiale

Mme Paquin, sous-directeur de la formation continue,

M. Betoul, secrétaire général

Cour d'appel

M. Michel Vigneron, premier président

M. Henri Desclaux, procureur général

Tribunal de Grande Instance

Mme Marie-Françoise Petit, président du TGI

M. Patrice Davost, procureur de la République

M. Gérald Roubier, greffier en chef

Maître Pierre Kappelhoff-Lancon, bâtonnier

Maître Fournier, président de la chambre des avoués

**BASTIA**, le vendredi 31 mai

Cour d'appel

M. Jean-Pierre Goudon, premier président

M. Jean-Pierre Couturier, procureur général

M. Marc Riolacci, président de chambre

M. Jean-Luc Moignard, président de chambre

M. Rusjan, greffier en chef

Tribunal de Grande Instance de Bastia

M. Pierre Gouzenne, président du TGI

M. Roland Mahy, procureur de la République

Mme Antoinette Lanfranchi, greffier en chef

M. Jean Filippi, Bâtonnier

Tribunal de Grande Instance d'Ajaccio

M. François Lemblée, président du TGI

M. Jean-Jacques Bosc, procureur de la République

M. C. Legay, greffier en chef

### **DOUAI**

, le lundi 17 juin

Cour d'appel

M. Gérard Combès, Premier président

M. Roger Tacheau, procureur général

Tribunal de Grande Instance

M. Liénard, président du TGI

M. Descamps, Procureur de la République

Maître Bertrand Meignié, Bâtonnier

**LILLE**, le lundi 17 juin

Tribunal de Grande Instance

M. Delzoide, président du TGI

M. Olivier Guérin, procureur de la République

Maître Christophe Desrumont, bâtonnier

Maison de la justice et du droit de Tourcoing

Mme Mesnil, centre juridique et médiations civiles et pénales

M. Jean-Pierre Balduyck, maire de Tourcoing

### **MEAUX**

, le vendredi 21 juin

Tribunal de Grande Instance

M. Michel Gaget, président du TGI

M. Philippe Jeannin, procureur de la République

Mme Marie-Christine Zind, vice-président chargé des fonctions de juge des enfants

### **ANNEXE 3 -**

### **LETTRE ADRESSÉE PAR LA MISSION D'INFORMATION AUX CHEFS DE COURS ET DE JURIDICTIONS**

<b>COMMISSION DES LOIS CONSTITUTIONNELLES, DE LÉGISLATION ET D'ADMINISTRATION GÉNÉRALE</b>  <b>Mission d'information chargée d'évaluer les moyens de la justice</b>	Paris, le 23 février 1996
---	---------------------------

M. ....,

La commission des Lois du Sénat, présidée par M. Jacques Larché, a désigné en son sein une mission d'information chargée d'évaluer les moyens de la justice.

Pour mener à bien cette tâche, la mission d'information souhaite prendre connaissance des réalités concrètes du fonctionnement des juridictions et se tenir à l'écoute de l'ensemble des responsables judiciaires. Elle ne pourra cependant pas rencontrer chacun à l'occasion de ses auditions ou déplacements.

En revanche, elle souhaiterait recueillir, aussi rapidement que possible, vos observations sur les difficultés de fonctionnement que vous rencontrez au sein de votre juridiction, ainsi que les suggestions que vous pourriez formuler en vue d'une meilleure adéquation des procédures et des moyens, aux missions qui vous sont confiées.

La charge de travail pesant sur les différentes juridictions, les délais de jugement, le volume des affaires traitées, le nombre des classements sans suite, le rôle des auxiliaires de justice, les effectifs réels, la mise en place des nouvelles institutions (juge aux affaires familiales, juge de l'exécution, juge unique, assistants de justice, magistrats placés, magistrats à titre temporaire...), le rôle des référés et les effets de la déconcentration constituent autant de sujets sur lesquels la mission apprécierait de disposer d'éléments d'information concrets.

Il est important que votre réponse indique les priorités qui sont les vôtres ou celles des magistrats de votre juridiction pour améliorer le fonctionnement de celle-ci.

Dans la mesure où vous l'estimeriez possible, la mission souhaiterait également être destinataire de votre dernier rapport annuel, établi à l'occasion de l'audience solennelle de rentrée.

La contribution que vous êtes susceptible d'apporter à nos travaux fera l'objet d'une synthèse respectant sa confidentialité. Elle nous sera précieuse pour permettre à la mission d'apporter au Sénat une information actualisée sur les moyens de la justice et de préconiser les mesures susceptibles de faciliter le fonctionnement des juridictions.

Nous avons informé M. le Garde des Sceaux de cette démarche.

Vous trouverez ci-joint, pour votre information, la liste des membres de la mission, la composition de son bureau ainsi que les coordonnées de son secrétariat qui se tient à votre disposition pour toute précision complémentaire.

Ce courrier est adressé à M. le Premier Président de la Cour de cassation, M. le Procureur général près la Cour de cassation, aux premiers présidents et procureurs généraux des cours d'appels, ainsi qu'aux présidents et procureurs de la République des tribunaux de grande instance. Nous les prions d'inclure dans leur réponse les observations des juridictions liées à leur ressort. Nous nous permettons de vous indiquer que le calendrier des travaux de la mission ne lui permettra pas de prendre en compte les réponses parvenues après le 30 mars prochain.

En vous remerciant d'avance pour votre concours, nous vous prions de croire, Monsieur le Président, à l'assurance de notre considération distinguée.

Le Rapporteur, Le Président,

M. Pierre Fauchon M. Charles Jolibois

**ANNEXE 4 -  
EXTRAITS DE L'AUDITION DE M. JACQUES TOUBON, GARDE DES SCEAUX,  
MINISTRE DE LA JUSTICE, PAR LA MISSION D'INFORMATION  
LE 1ER OCTOBRE 1996**

**M. le Garde des Sceaux** - Monsieur le Président de la mission d'information, Mesdames et Messieurs les sénateurs, Monsieur le Président de la commission des lois, je suis très heureux de me retrouver une nouvelle fois ici ce matin, pour participer aux travaux que le Sénat a engagés, suivant une longue tradition,

sur le fonctionnement de la justice et ses moyens.

Vous avez, depuis des années, sous diverses formes, beaucoup travaillé sur ces sujets, et je rappellerai simplement le fameux rapport Haenel-Arthuis. Je me suis beaucoup réjoui de la création de cette mission au printemps.(...)

Pour ma part, alors que la presse ne traite que des réformes législatives, la priorité de mon action porte sur le fonctionnement de la justice et sur les moyens de l'améliorer.

Bien que j'aie beaucoup moins d'ancienneté professionnelle que vous, Monsieur le Président, cela a été aussi pour moi une révélation et un très grand encouragement que de voir comment fonctionne notre système judiciaire et quel potentiel il recèle.

Voilà pourquoi je vais essayer de tenir devant vous des propos extrêmement concrets, sans me perdre dans des déclarations d'ordre général et liminaire...

En premier lieu, sans bien entendu prétendre étudier le budget 1997, je voudrais donner rapidement ici quelques chiffres qui me paraissent caractériser la situation.

La loi de finances 1996 a été saluée comme un budget de progrès pour le ministère de la justice. S'agissant des services judiciaires, nous avons inscrit 526 emplois supplémentaires au budget 1996, et 1,134 milliard de francs d'autorisations de programme. Ainsi, nous avons décidé de consacrer plus de 11 millions de francs à la mise en place des assistants de justice, des conciliateurs et des magistrats recrutés à titre temporaire, toutes propositions qui viennent d'ailleurs des travaux du Sénat depuis quelques années. De la même façon, nous avons inscrit 14 millions de francs pour la sécurité et l'entretien des bâtiments judiciaires. C'est un sujet, lorsqu'on visite les cours d'appel et les tribunaux, dont on voit bien l'urgence...

Par rapport aux engagements du programme prévisionnel de la justice, nous avons inscrit sur les années 1995 et 1996, pour les seuls services judiciaires, environ 2,4 milliards de francs. En ce qui concerne les effectifs, nous arrivons en gros à la moitié de la réalisation du PPJ. Je crois donc que nous avons déjà fait des efforts considérables.

Bien entendu, il ne suffit pas de voter le budget : encore faut-il l'exécuter... De ce point de vue, j'ai réussi à obtenir le dégel de 109 millions de crédits gelés depuis le printemps, soit environ le quart de ces derniers. J'ai également réussi à obtenir le dégel de 150 emplois, ce qui représente à peu près deux-cinquième des emplois qui avaient été gelés.

C'est un effort considérable qui a été fait par le Gouvernement en faveur de la justice, par rapport à d'autres départements ministériels. En effet, vous le savez, le Gouvernement, pour pouvoir tenir l'exécution du budget 1996, est amené à des annulations et à un collectif de fin d'année qui sera extrêmement important. (...) J'ai obtenu que le budget de la justice soit en partie préservé.

Le budget 1997 se présente dans le même contexte, puisque la progression de l'ensemble des dotations en francs courants est inexistante. Trois départements ministériels échappent cependant à cette absence de progression, dont le ministère de la justice. Son budget progresse de 1,8 % en franc courant. Notre budget, dans une politique de baisse des dépenses publiques, continue donc à progresser, faiblement certes, mais continue à progresser.

Ceci donne, pour les services judiciaires et les juridictions, 96 créations nettes d'emplois, dont 147 emplois de catégorie C, qui viennent ainsi renforcer les 491 créations nettes d'emplois de fonctionnaires de greffe que j'ai obtenues entre 1995 et 1996. J'insiste sur ce point, car je sais que le Sénat a toujours insisté sur le fait que les personnels d'exécution sont absolument indispensables si l'on veut que les tribunaux fonctionnent !

Je rappelle que j'ai obtenu au budget 1996 des créations d'emplois considérables hors PPJ dans ce domaine. Au total, on comptera donc sur les années 1995, 1996, 1997 plus de 600 emplois de catégorie C, ce qui est à mon avis de nature à débloquent certaines juridictions.

Cette progression continue. Je pourrai aussi recruter dans le budget 1997 cent assistants de justice supplémentaires. Cela répond également aux préoccupations du Sénat depuis l'origine. Ces assistants de justice vont nous permettre d'aider notamment les magistrats des cours d'appel...

J'aurai également, en équipement, 884 millions de francs d'autorisations de programme et 897 millions de francs en crédits de paiement, ce qui représente 22 % de plus et nous permettra de continuer toute une série d'opérations ou d'en financer de nouvelles.

Nous allons naturellement faire un effort considérable sur le fonctionnement et essayer de mieux utiliser les moyens disponibles, comme toutes les autres administrations. Je vais donner la priorité, d'une part, aux crédits d'entretien et de fonctionnement des juridictions -notamment pour essayer de continuer le travail de mise aux normes de sécurité- d'autre part au développement de l'informatique déconcentrée, une des clefs du meilleur fonctionnement des juridictions.

Comment mesurer le respect des engagements pris dans le programme prévisionnel de la justice à partir des budgets 1995, 1996 et 1997 ? Suivant une décision générale, l'application de la loi de programme de 1995, dite loi Méhaignerie, est étalée sur 6 ans au lieu de 5. C'est la règle posée par le Gouvernement, pour réussir son opération de blocage de l'évolution des dépenses publiques, pour l'ensemble des lois de programme, la plus importante d'entre elle, qui fait l'objet de discussions spéciales, étant bien entendu la loi de programmation militaire.

Pour 1995, 1996 et 1997, il aurait idéalement fallu -si je défalque les emplois du programme pénitentiaire 4000- mettre en place 1.852 emplois. Nous en mettrons en place 1.775, ce qui ne me paraît pas une différence très importante. Globalement, on peut donc dire que nous tenons nos engagements.

En ce qui concerne les juridictions, nous aurons mis en place 40 % des emplois prévus au PPJ, mais créé hors PPJ 300 emplois de catégorie C. Au total, nous sommes donc au-dessus, et je pense que l'inflexion que j'ai donnée dans le budget 1996 était indispensable par rapport au PPJ. Nous tenons donc les engagements qui ont été pris. Il en est de même pour l'AP -53 %- et pour la PJJ -49 %.

En équipements, nous sommes pour 1995, 1996 et 1997 à 44 % du PPJ. C'est parfaitement normal, puisque, dans ce type d'exécution, c'est toujours sur les dernières années que l'on met les crédits les plus importants. En effet, ce n'est pas nécessairement à ce moment que l'on a besoin de plus de crédits de paiement. Dans un PPJ étalé sur 6 ans, nous tenons l'engagement d'avoir exécuté en 1995, 1996 et 1997 la moitié du PPJ, en emplois comme en équipements.

Dans quelle direction développer les moyens ? Tout d'abord, selon moi, il faut continuer à se pencher sur le cas des fonctionnaires de catégorie B et C chargés d'assister les magistrats et d'éditer les décisions de justice. Il faudra recruter bien entendu aussi des magistrats supplémentaires, mais en nombre limité et, à mon sens, pour faire face aux réformes, dans la mesure où je pense qu'il y aura lieu par ailleurs de décharger les magistrats de certaines des tâches auxquelles ils se consacrent aujourd'hui.

Il faudra en outre insister sur les moyens de fonctionnement des juridictions : équipement informatique, télécommunications, parc automobile. En 1997, chaque chef de cour ou de juridiction aura une voiture à sa disposition.

Je veux par ailleurs mettre l'accent sur l'action sociale et les subventions du budget pour l'aide sociale à nos agents et le logement.

La cinquième priorité est le développement de la qualité et de la capacité du parc pénitentiaire, afin de ne pas atteindre les nombres que l'on prédit dans la démographie pénitentiaire.

Enfin, il convient de développer le milieu ouvert et les structures éducatives spécialisées dans la protection judiciaire de la jeunesse, dans le sens de la diversification des modes de prise en charge que Michel Rufin propose dans son rapport.

Bien entendu, il n'est pas question de mener une réforme qui créerait de nouvelles charges de travail pour les magistrats ou les fonctionnaires de justice sans créer les moyens nouveaux correspondants.

Comme vous le constatez, je m'attache essentiellement à ce qui peut avoir un effet réel sur le terrain, et notamment à la création de postes correspondant à des tâches qui peuvent réellement produire une accélération ou un allègement du processus judiciaire. Les postes pour les postes ne sont pas possibles ; même si c'était le cas, je crois que ce n'est pas ce qu'il convient de promouvoir en priorité. Je sais d'ailleurs fort bien que ce n'est pas ce que souhaite le Sénat !

Il faut donc mieux utiliser les moyens dont on dispose. C'est pourquoi j'ai engagé un plan de modernisation de la justice, qui est un plan de réforme interne, qui consiste, dans l'institution, à transformer les états d'esprit, les méthodes, l'organisation.

Ce plan, je l'ai mis au point début 1996 et annoncé en juillet (...). Je remettrai donc au Sénat -car je pense que cela peut être utile à votre rapporteur- un document d'une trentaine de pages, dans lequel vous trouverez ces mesures et leur calendrier d'application.(...)

Le meilleur emploi des moyens existants pour la justice s'inscrit naturellement dans le plan général de réforme de l'Etat. Même si la justice a bien sûr sa totale spécificité, et notamment son indépendance statutaire, elle prend part aussi à la réforme de l'Etat. Cette modernisation s'inscrit donc dans ce cadre. Ceci me conduit à définir quatre directions principales d'action : réorganiser les structures de l'administration centrale, faire évoluer les méthodes de travail des juridictions, revaloriser la situation des magistrats et des fonctionnaires des greffes et mieux gérer et utiliser les moyens existants.

S'agissant de la réorganisation des structures de l'administration centrale, (...) dans le cadre de la réforme de l'Etat, un magistrat de la Cour des comptes a effectué un très intéressant travail, dont nous sommes en train de tirer parti.

D'une manière générale, la constitution d'un service de contrôle financier et budgétaire des juridictions nous a amenés à affecter au sein des services judiciaires un certain nombre de personnels venant d'autres services, de manière à ce que le contrôle budgétaire et financier des juridictions soit beaucoup plus important.

En outre, grâce à mes circulaires du 9 octobre 1995 et du 8 juillet 1996, nous mettons en place les services administratifs régionaux qui, je pense, dans chaque cour d'appel, vont vraiment changer beaucoup de choses. Ils comportent des fonctionnaires formés aux problèmes de gestion, qui vont animer et encadrer, sous la responsabilité des chefs de cour, tout le travail de gestion des cours et des tribunaux du ressort. On peut en attendre beaucoup, et c'est pour moi une véritable priorité, surtout quand il s'agit d'affecter les personnels correspondants.

En second lieu, afin de faire évoluer les méthodes de travail, je voudrais tout d'abord instaurer des contrats entre l'administration centrale et les juridictions, que nous passerons à chaque fois que nous nommerons un chef de juridiction. Ces contrats permettront de définir les objectifs et les engagements réciproques pour la mise en oeuvre des politiques judiciaires nationales -traitement en temps réel des procédures pénales, réduction des délais de traitement, politique judiciaire des mineurs et autres.

D'une certaine façon, c'est l'extension de ce que certains parquets ont déjà commencé à faire. Il faut maintenant établir cet esprit d'objectifs. Il ne s'agit pas de mener la justice au jour le jour, comme viennent les affaires et comme le permettent les procédures : il faut aussi se donner un certain nombre d'objectifs de politique judiciaire, d'un commun accord entre l'échelon central, les parquets et les juges qui, sur place, la mettent en oeuvre.

Il faut aussi faire évoluer les méthodes de travail en les renouvelant, d'une part grâce aux assistants de justice et, d'autre part, en recourant au télé-travail. Dans les deux cas, cela va permettre de rationaliser la charge de travail de certaines juridictions, de participer à l'aménagement du territoire et de faire en sorte que les tâches soient exécutées là où elles doivent l'être, afin que certains magistrats de cours d'appel n'exécutent pas un travail qui n'est pas de leur ressort !

Je vais lancer, fin 1996-début 1997, une étude de faisabilité relative au télé-travail. La réforme de l'Etat a accepté de payer sur le fond une partie des dépenses. Quelques expériences sont menées dans le ressort du tribunal de grande instance du Havre. Il existe là une piste très riche pour la répartition de la charge de travail entre juridictions. En outre, le télé-travail peut permettre aux justiciables d'obtenir le document qu'ils réclament sans se déplacer.

Faire évoluer les méthodes de travail ne concerne pas seulement les contrats de juridictions, ni le renouvellement des méthodes de travail. Cela consiste aussi à développer la justice de proximité, selon les vœux que le Sénat a émis depuis longtemps.

Je vais adresser une circulaire aux chefs de cour pour le développement des audiences foraines. Nous

allons créer sur trois ans trente nouvelles maisons de justice. Neuf devraient voir le jour avant la fin de cette année. La question s'était posée de savoir si on allait arrêter les maisons de justice : au contraire, il faut les développer !

Nous sommes en train de sortir deux décrets "conciliateurs", deux textes relatifs aux magistrats recrutés à titre temporaire, en application de la loi de 1995, ainsi que le texte sur la médiation pénale. Lorsque je suis arrivé au ministère, les textes d'application de la loi de 1995 n'étaient pas prêts. Nous avons donc réalisé depuis l'automne dernier un très gros travail avec le Conseil d'Etat, car la discussion de ce type de texte n'est pas toujours extrêmement facile.

Quant à la justice de proximité, nous voulons mettre progressivement en place un guichet universel de greffe. Cela rejoint ce que je disais à propos du télé-travail.

La troisième orientation du plan de modernisation est la revalorisation de la situation des magistrats et des fonctionnaires : rénovation de leur statut, réaménagement de leur carrière, mais aussi, pour les magistrats, assouplissement des règles de gestion de carrière, diversification des modes de recrutement.

C'est pourquoi j'ai préparé une modification du statut de la magistrature, qui comporte de nouvelles règles de mobilité, un cadre beaucoup plus général et précis sur les recrutements extérieurs à l'ENM, de manière à ce qu'on ne soit pas obligé à chaque fois de faire une loi particulière. Je précise les types de recrutement latéraux, les concours exceptionnels ou temporaires, etc. En outre, un certain nombre de dispositions prévoient des conditions d'ancienneté pour accéder à certaines fonctions.

Nous travaillons aussi sur l'amélioration du statut des greffiers. Certaines de leurs revendications sont tout à fait justifiées, qu'il s'agisse des greffiers en chef ou des greffiers. J'ai encore récemment reçu les syndicats, et nous commençons à travailler sur ce sujet avec eux, tout en respectant scrupuleusement les exigences du "protocole Durafour". Fin 1997, nous aurons intégralement mis ce protocole en oeuvre (...). Le "protocole Durafour" a été une grande avancée pour la fonction publique -et aussi pour le budget, car cela coûte cher - et il est très important que l'on tienne nos engagements sur ce point.

Enfin, la quatrième direction est une meilleure gestion et une meilleure utilisation des moyens. Il est clair que cela passe par une politique de redéploiement. Les postes de magistrats ou de fonctionnaires commencent à être redéployés. Il faut que, sur deux ou trois ans, on fasse bouger une proportion relativement importante de ces postes. Dans un premier temps, cela se fait par des surnombres ; dans un second temps, cela se fera par le changement d'affectation des postes budgétaires eux-mêmes. C'est à mon avis la méthode la plus efficace, bien plus que la carte judiciaire en tout cas !

La seconde façon de mieux utiliser les moyens est d'améliorer les conditions de travail, d'attribuer aux juridictions des instruments modernes de travail. J'ai parlé des véhicules, je peux également parler de téléphones portables, de logement de fonction, etc.

Le budget 1997 (...) va permettre à ce plan d'entrer dans la réalité dès maintenant.

Je suis pour ma part en opposition avec les thèses qui considèrent qu'on ne peut rien faire pour moderniser la justice si, conformément au rapport Carrez, on ne supprime pas une centaine de juridictions. Je n'y suis pas favorable pour deux raisons. En effet, c'est une mécanique théoriquement impeccable mais qui, dans la réalité, me paraît pour ma part assez éloignée de ce qui se passe sur le terrain !

En second lieu, l'économie représente 74 millions de francs, soit le montant approximatif des travaux qu'on ne fait pas dans les juridictions. Le coût budgétaire du déménagement représente 43 millions. L'économie nette est donc de 30 millions : le résultat me semble bien fragile pour une telle somme !

Je ne tiens pas compte de considérations politiques, mais de considérations historiques, culturelles, économiques, professionnelles. Pour toutes ces raisons, je pense que, dans un premier temps, il faut mener cet exercice d'accroissement des moyens et de modernisation de la justice dans une carte judiciaire pour l'essentiel inchangée, même si je n'hésite pas à opérer certaines fusions de tribunaux de commerce, etc., de manière naturellement très limitée.

Par ailleurs, la modernisation de la justice et l'accroissement de ses moyens ne peuvent être réalisés de manière réellement efficace à long terme si l'on ne redéfinit pas à froid ce que sont les missions, le périmètre du droit, du juge et de la justice, d'où la mission que j'ai confiée à Alain Lancelot, puis au

professeur Jean-Claude Casanova, qui me remettra en fin d'année son rapport à ce sujet.

Je pense que nous devons, dans le cadre de la réforme de l'Etat, à partir de ces réflexions de nature globale, étudier comment enlever un certain nombre de charges indues de la justice et déterminer exactement l'office du juge à l'intérieur d'un système de droit où il est fait de plus en plus appel à lui, le législateur lui ayant confié de plus en plus de responsabilité, sans que, depuis trente ou quarante ans, il y ait réellement eu une réflexion sur la cohérence de ce qu'on lui faisait faire.

Je crois qu'on devrait, à terme, obtenir des résultats intéressants. Cela me paraît en tout cas consubstantiel à l'exercice d'accroissement des moyens et de modernisation du fonctionnement de la justice.

Enfin, il faut que nous nous préoccupions d'améliorer l'accès de tous nos concitoyens à la justice. Ceci n'est pas du tout contradictoire avec ce que je viens de dire à propos d'une justice recentrée et d'un juge remplissant son office essentiel. En effet, contrairement à ce que proposent certains, réduire les charges de la justice ne consiste pas à mettre de nouvelles barrières à l'accès du justiciable à la justice ! Il faut que nous sachions ce qu'est le périmètre de la justice et faire en sorte que les citoyens puissent y accéder.

Bien entendu, lors de la réforme de la procédure civile dont nous parlerons l'année prochaine, certaines aberrations seront à corriger, mais l'exercice consistant à penser que c'est la demande de justice qu'il faut réduire pour permettre au système de bien fonctionner me paraît socialement injuste et totalement vain, car la demande de justice triomphera de toutes les barrières que l'on voudra placer devant elle !

Il faut d'autre part absolument reprendre l'aide juridique de la loi de 1992, qui a échoué. Le Parlement est actuellement saisi du rapport d'exécution de la loi sur l'aide juridictionnelle, et nous allons réfléchir à ce que nous pouvons faire...

Par ailleurs, une information beaucoup plus large sur la justice est nécessaire. En ce domaine, notre pouvoir est un peu limité, car cela dépend très largement des médias. Je m'y efforce à travers les journées de la justice.

Enfin, je suis en train de travailler l'idée d'un service central d'accès au droit qui, utilisant les méthodes modernes de télécommunications, permettrait de répondre à toutes les questions que nos concitoyens peuvent se poser sur la manière de cheminer à travers la justice, sans se retrouver dans la situation du héros du procès de Kafka !

Je pense que, dans le contexte qui est le nôtre, à partir de travaux comme les vôtres et de ce que je viens d'essayer d'expliquer, à partir du formidable dévouement et de l'extraordinaire compétence des gens qui travaillent dans la justice, nous pouvons augmenter les moyens, moderniser le fonctionnement, changer les états d'esprit et faire en sorte de ne pas atteindre l'embolie dont j'ai parlé dans une déclaration publique mais, au contraire, au début du troisième millénaire, marquer un net progrès dans le service public que la justice rend à nos concitoyens.

J'y crois vraiment. C'est pour moi -et pour tous ceux qui me succéderont- la tâche première. Beaucoup hésitent toujours à considérer ou à traiter la justice comme un service public comme les autres. Bien entendu, ses spécificités sont réelles et doivent être préservées, ne serait-ce que parce que cela fait partie de nos principes constitutionnels, mais il faut concevoir la justice comme un service public rendu à nos concitoyens et y appliquer les réformes que nous appliquerions si nous étions à la tête d'un autre service public !

## **ANNEXE 5 -**

### **COMPTE RENDU DE LA RÉUNION DE LA MISSION D'INFORMATION DU 3 OCTOBRE 1996**

**M. Charles Jolibois, président**, a rappelé que la réunion avait pour objet de débattre les orientations générales du futur rapport de la mission d'information.

**M. Pierre Fauchon, rapporteur**, a tout d'abord fait le bilan des auditions, des déplacements et des réponses reçues au questionnaire envoyé aux juridictions. Il a indiqué que celles-ci avaient marqué leur intérêt pour cette consultation, tant par leur taux de réponse élevé (supérieur à 80 % pour les cours d'appel et à 60 % pour les TGI) que par la qualité de leurs observations souvent accompagnées de riches

annexes.

Au terme de sept mois de travaux, il a dressé le constat d'une justice semi-paralysée anticipant sur l'embolie prédite par le Garde des Sceaux pour la fin du millénaire.

Au pénal, les juridictions débordées se protègent en classant sans suite, au civil, on ne plaide plus que par observations ou l'on audience à plusieurs années. Ainsi, certains chefs de juridictions peuvent-ils estimer que " *la justice va se fracasser* ".

Le rapporteur a ensuite passé en revue les solutions soumises à la mission par ses divers interlocuteurs. Celles-ci envisagent aussi bien l'évolution de la carte judiciaire que le redéploiement des moyens ou les réformes de procédure dès lors qu'elles faciliteraient le traitement des affaires et recentreraient les missions du juge sans exiger de nouveaux moyens.

Abordant les propositions qui pourraient être celles de la mission, il a indiqué que celles-ci devraient dépasser non seulement le cadre de l'exercice budgétaire 1997/1998, mais également celui de la loi de programme. Trois thèmes lui ont paru devoir retenir l'attention des membres de la mission : l'évolution de la carte judiciaire, la réflexion sur le métier de juge et le traitement du contentieux de masse.

Sur la carte judiciaire, **M. Pierre Fauchon, rapporteur**, a indiqué qu'elle résultait d'un héritage ancien ne tenant que faiblement compte de la démographie, de l'économie et des déplacements de flux. Ainsi les adaptations limitées auxquelles il a été procédé n'ont-elles pas permis d'éviter l'apparition de disparités de taille importantes entre juridictions du même type. Ces disparités n'ont pas d'inconvénients dans l'absolu sauf lorsqu'elles conduisent au maintien de juridictions recevant un volume d'affaires insuffisant pour permettre un traitement approprié d'un contentieux devenu très diversifié. A l'inverse, à l'autre bout du spectre, certaines cours d'appel ne peuvent plus faire face à l'afflux du contentieux. Dès lors qu'une politique de rigueur budgétaire implique de faire des choix, la question de la suppression de certaines juridictions au bénéfice du renforcement de certaines autres doit donc être posée.

En réponse à une question de M. François Giacobbi, **M. Pierre Fauchon, rapporteur**, a précisé que les audiences foraines pouvaient permettre de maintenir une présence judiciaire équivalente, d'autant que les magistrats résident de moins en moins sur leur lieu d'affectation.

**M. Michel Rufin** a attiré l'attention de la mission sur les spécificités des juridictions pour enfants, pour lesquelles la proximité apparaît primordiale aux maires. Il a estimé que les audiences foraines étaient lourdes à organiser car elles impliquaient le transport du dossier.

Après que **M. Pierre Fauchon** eût souligné que la diffusion généralisée des statistiques conduit désormais les juridictions à se comparer entre elles et que les inégalités de charge de travail pouvaient être à l'origine d'une démotivation de certains magistrats, **M. Charles Jolibois, président**, a rappelé que lors des déplacements de la mission plusieurs barreaux avaient indiqué que la survie de certains tribunaux dépendait parfois du travail d'un seul magistrat particulièrement motivé.

**M. Guy Allouche** s'est déclaré frappé par la faiblesse des économies à attendre, selon le Garde des sceaux, d'une adaptation de la carte judiciaire et s'est inquiété de ses conséquences en matière d'aménagement du territoire.

**M. François Giacobbi** a estimé souhaitable de prendre en compte l'évolution des modes de transport pour actualiser la notion de proximité.

**M. Pierre Fauchon** s'est prononcé pour l'établissement d'une carte théorique répondant aux besoins actuels, laquelle permettrait d'envisager un processus d'évolution pour les dix à vingt ans à venir. Il a estimé qu'en période de pénurie de moyens, il n'était pas souhaitable d'entretenir des surnombres. Il a rappelé que le rapport Carrez avait fourni des éléments de référence précis en la matière mais que d'autres critères pouvaient être pris en compte au besoin.

En réponse à **MM. Guy Allouche et Jean-Jacques Hyest**, **MM. Pierre Fauchon, François Giacobbi** et **Charles Jolibois** ont précisé que le nombre des avocats s'était adapté localement aux variations du flux du contentieux.

**M. Pierre Fauchon** a ensuite indiqué que, quelles que soient les décisions prises en matière de carte

judiciaire, des redéploiements d'effectifs devraient être effectués et que ceux-ci poseraient la question du principe de l'immovibilité des magistrats de siège. Il a indiqué qu'à ses yeux, les modalités de mise en oeuvre de ce principe constitutionnel pouvaient évoluer dès lors que le rôle joué désormais par le Conseil supérieur de la magistrature apportait de nouvelles garanties de respect de l'indépendance des magistrats. Dans la mesure où des aides au déménagement pourraient être envisagées, la mise en oeuvre d'un plafonnement de la durée d'affectation des magistrats pourrait faciliter les redéploiements et plus généralement réduire certains freins à la mobilité qui entraînent des vacances de postes " frictionnelles ".

**MM. Jean-Jacques Hiest** et **François Giacobbi** se sont déclarés réservés à l'égard des mesures susceptibles d'affecter l'immovibilité. **M. Michel Rufin**, soulignant la féminisation croissante du corps des magistrats, a estimé que celle-ci accroissait l'immobilité, en raison des contraintes professionnelles des conjoints.

**M. Guy Allouche** a jugé que si l'analyse historique des flux conduisait à une évolution de la carte, par cohérence, la réflexion devrait également porter sur l'assouplissement de la mobilité.

**M. Charles Jolibois** a indiqué que des soupapes au " dogme " de l'immovibilité pourraient permettre d'éviter la paralysie de certaines juridictions pour des motifs personnels.

**M. Guy Allouche** a approuvé cette conception dès lors que le contrôle du Conseil supérieur de la magistrature s'exercerait et que la mobilité se ferait dans l'intérêt de la justice.

**M. François Giacobbi** s'est prononcé pour le maintien du principe de l'immovibilité et pour des incitations matérielles à la mobilité établies en concertation avec les magistrats.

**M. Jean-Jacques Hiest** a estimé qu'il fallait éviter deux écueils : l'intervention du pouvoir politique d'une part, le corporatisme d'autre part.

Il a marqué sa préférence pour des changements de fonction à l'intérieur d'une même juridiction et pour le développement des magistrats placés plutôt que pour la fixation d'une durée maximum d'affectation. Il a souhaité que le Conseil supérieur de la magistrature prenne ses responsabilités en matière de mobilité lorsque les circonstances de la vie ne permettent plus à un magistrat d'exercer ses fonctions.

**M. Charles Jolibois** a indiqué qu'il serait également envisageable de distinguer le cas du chef de juridiction de celui des autres magistrats.

**M. Pierre Fauchon**, prenant acte de ces réflexions, a estimé que la fixation d'une durée maximale ne porterait pas atteinte à l'immovibilité dans la mesure où elle aurait le caractère d'une règle générale et non d'une sanction particulière. Il a indiqué que pour lui la question ne se limitait pas aux chefs de juridiction, dans l'ensemble bien recrutés, mais qu'elle se posait davantage pour les présidents de chambre, voire pour les magistrats ne " rendant " pas leurs dossiers.

**M. François Giacobbi** s'est prononcé en faveur de l'intervention du Conseil supérieur de la magistrature pour résoudre ces situations.

**M. Pierre Fauchon** a estimé que les encouragements à la mobilité pouvaient être développés et que, n'étant le problème du recrutement et des limites liées à l'immovibilité, le nombre des magistrats placés devrait être doublé ou triplé.

Il a ensuite indiqué que le télétravail pourrait être développé, qu'une meilleure gestion des mouvements était nécessaire, ainsi que la compensation intégrale des temps partiels.

**M. Jean-Jacques Hiest** a rappelé l'échec d'une tentative d'aménagement de la " transparence ", laquelle impose un délai de publication de la vacance avant que n'intervienne la nomination.

**M. Pierre Fauchon** a ensuite abordé le volet des aides à apporter aux magistrats. Il s'est prononcé pour la multiplication au sein des cours d'appel et des TGI des assistants, dans leur statut actuel, compte tenu des réactions favorables rencontrées lors des déplacements dans les juridictions.

**M. François Giacobbi** s'y est déclaré très favorable. Il a toutefois estimé, avec **M. Guy Allouche**, que leur rémunération actuelle était insuffisante.

En matière de gestion, compte tenu de la pénurie de moyens et malgré le souhait, rappelé par **M.**

**François Giacobbi**, des magistrats ou greffiers en chefs de conserver en propre cette compétence, **M. Pierre Fauchon** s'est interrogé sur la possibilité de confier la gestion administrative des juridictions à des fonctionnaires non judiciaires placés sous l'autorité des magistrats.

**M. François Giacobbi** s'est rallié à cette proposition.

En matière d'informatique, **M. Pierre Fauchon** a rappelé que s'il ne fallait pas attendre d'importants gains de productivité de la poursuite de l'informatisation, celle-ci devait être orientée vers une harmonisation des matériels et des procédures et vers l'amélioration des bases documentaires mises à la disposition des magistrats. Il s'est prononcé pour le retour à une gestion du petit matériel informatique déconcentrée au niveau des juridictions.

A propos de réformes de structure, **M. Pierre Fauchon** a rappelé que la question du domaine du juge unique restait très débattue parmi les interlocuteurs de la mission, lesquels se prononcent en tout état de cause pour le maintien de la collégialité en appel. Après que **M. Guy Allouche** eut rappelé l'opposition du groupe socialiste au développement du juge unique, **M. Pierre Fauchon** a estimé peu souhaitable d'étendre son domaine. **MM. François Giacobbi et Michel Rufin** se sont prononcés pour le maintien de la collégialité en appel et l'unicité du juge en première instance.

**M. Guy Allouche** a estimé indispensable le maintien de la collégialité en appel et a indiqué qu'à l'expérience le juge unique était adapté pour certaines affaires mais que certains magistrats souhaiteraient pouvoir consulter un collègue et auraient constaté que le nombre des appels serait plus important à l'égard des décisions prononcées par un juge unique, lesquelles seraient moins bien acceptées par le justiciable.

**M. Charles Jolibois** a déclaré accepter le principe du juge unique en première instance sauf exception.

**M. Jean-Jacques Hyst** a rappelé qu'en première instance au civil la moitié des affaires porte sur le contentieux familial renvoyé au JAF.

Il s'est interrogé sur la possibilité d'élever le seuil de compétences des tribunaux d'instance et s'est déclaré réservé sur une distinction juge unique en première instance/collégialité en appel, tant sur le principe qu'en raison du risque de multiplication des appels. Au pénal, il a estimé difficile d'aller plus loin.

A l'issue de ces interventions **M. Pierre Fauchon** a conclu au statu quo en la matière.

**M. Pierre Fauchon** ayant fait part à la mission des propositions de la conférence des premiers présidents de Cour d'appel pour harmoniser les modes de saisine et la présentation des conclusions des parties ainsi que pour simplifier la motivation des décisions en permettant un renvoi à ces conclusions, **MM. Charles Jolibois et Jean-Jacques Hyst** se sont montrés réservés sur un tel renvoi.

A la demande de **MM. Jean-Jacques Hyst et Michel Rufin**, **M. Pierre Fauchon** a indiqué que l'on pouvait espérer des gains de productivité en simplifiant les procédures civiles, notamment en matière de saisie immobilière. Au pénal, au sujet du traitement direct des infractions, le rapporteur a rappelé que, si cette méthode accélérerait utilement la réponse donnée à la délinquance, elle ne résolvait pas l'engorgement des formations de jugement.

En matière de transfert de compétences, **MM. Pierre Fauchon, François Giacobbi, Jean-Jacques Hyst, Michel Rufin et Charles Jolibois** ne se sont pas montrés favorables aux propositions de renvoi à un officier d'état civil ou à un notaire de certains divorces. **M. Guy Allouche** a indiqué que dans ce cas le renvoi à un juge unique était acceptable. De même sur la conduite en état d'ivresse, **MM. Jean-Jacques Hyst, Pierre Fauchon et François Giacobbi** ont estimé que dès lors que des amendes pouvaient être prononcées le maintien de la compétence du juge était préférable.

La mission a insisté pour que soit réduit le nombre des participations de magistrats à des commissions extrajuridictionnelles.

S'agissant des mesures susceptibles de réduire les abus de recours à la justice, **M. Pierre Fauchon** a soumis à la mission plusieurs propositions.

**MM. François Giacobbi, Jean-Jacques Hyst et Charles Jolibois** se sont prononcés pour l'extension de la représentation obligatoire par un avocat. La mission a estimé souhaitable l'amélioration de

l'information des justiciables, notamment demandeurs de l'aide juridictionnelle, sur les conséquences d'un échec de la procédure qu'ils intentent.

**M. Charles Jolibois** s'est prononcé pour le renforcement des motifs de rejet de l'aide juridictionnelle. **M. François Giacobbi** a souhaité voir renforcer les sanctions en cas de recours abusif, **M. Jean-Jacques Hiest** se prononçant pour l'application stricte du texte existant.

La mission s'est prononcée pour l'interdiction des demandes nouvelles en appel et la création d'un filtre des pourvois en cassation.

**M. Pierre Fauchon, rapporteur**, a souhaité que la mission fasse des propositions pour le traitement du contentieux de masse, lequel est à l'heure actuelle examiné dans de mauvaises conditions qui se répercutent également sur le suivi des affaires complexes. Il a estimé que la création d'un niveau préalable de " médiation " permettrait de traiter une fraction importante de ce contentieux sous le contrôle des magistrats.

Se référant aux propositions de la conférence des premiers présidents de Cour d'appel, ainsi qu'à ses constatations lors des déplacements de la mission, il a estimé que ces médiations pourraient être effectuées par des personnes correspondant au profil des magistrats à titre temporaire.

**M. Michel Rufin** a rappelé que lors de l'examen d'un précédent projet de loi, M. le président Jacques Larché avait craint qu'un tel dispositif ne favorise la multiplication de cabinets de médiateurs-conciliateurs ne donnant pas toutes les garanties nécessaires en la matière. **M. Pierre Fauchon** a indiqué qu'il ne souhaitait pas voir confier cette mission à des éléments extérieurs aux juridictions et qu'il pensait davantage aux juges de paix tels qu'ils fonctionnaient au début du XIXème siècle et envisageait l'intervention des avocats dans cette procédure avec une extension corrélative de l'aide juridictionnelle pour en assurer le succès.

Sous ces conditions, **MM. François Giacobbi, Michel Rufin et Jean-Jacques Hiest** ont accueilli favorablement cette proposition.

Concluant cette réunion, **M. Charles Jolibois, président**, a rappelé le souci des magistrats de voir établie la " facture " de toute nouvelle réforme et d'éviter la mise en oeuvre sans moyens d'innovations qui ne permettraient pas d'améliorer le traitement du flux.

## **ANNEXE 6 -**

### **COMPTE RENDU DE LA RÉUNION DE LA MISSION DU 23 OCTOBRE 1996**

**M. Charles Jolibois, président**, a rappelé que la réunion avait pour objet l'adoption du rapport présenté par **M. Pierre Fauchon, rapporteur**, conformément aux orientations décidées lors de la précédente réunion.

**M. Pierre Fauchon, rapporteur**, a tout d'abord fait état des conclusions de l'enquête menée par la Conférence des bâtonniers auprès de l'ensemble des barreaux. Il a indiqué que leur constat recoupait celui de la mission en faisant état d'un manque de moyens caractérisé par l'insuffisance des effectifs de magistrats, de greffiers et de fonctionnaires, quelques juridictions étant qualifiées de " totalement sinistrées ". Des délais très variables sont observés selon les ressorts, le délibéré pouvant atteindre jusqu'à sept ou huit mois, voire exceptionnellement un an. En revanche, le mécanisme de la mise en état est jugé plutôt efficace.

Les délais leur apparaissent particulièrement longs en appel avec des conséquences irréversibles lorsque l'exécution provisoire a été ordonnée. Enfin, l'exécution connaît des dysfonctionnements généralisés pour l'obtention de la copie de la décision (jusqu'à deux à trois mois), ou la délivrance des jugements de divorce ou d'adjudication -à tel point que certains barreaux ont dû mettre à disposition des juridictions des dactylographes pour taper les jugements.

**M. Pierre Fauchon, rapporteur**, a ensuite indiqué que ses propositions pouvaient être regroupées en trois thèmes: l'évolution nécessaire de la carte judiciaire, l'actualisation des moyens et de la gestion des juridictions et la rénovation du traitement du contentieux de masse.

Il a tout d'abord présenté sept propositions tendant à l'élaboration d'une nouvelle carte judiciaire qui

prenne acte des évolutions durables du flux et permette d'établir un plan de transition de la carte actuelle à une carte réaliste, en intégrant d'éventuels regroupements susceptibles de permettre une spécialisation effective au sein des TGI ainsi que des redéploiements des effectifs favorisés par l'aide à la mobilité des magistrats et l'instauration d'une durée maximale d'affectation.

**M. Charles Jolibois, président**, a indiqué qu'il lui apparaissait nécessaire que soit rendu public le schéma général qui permettrait sur plusieurs années de prévoir l'évolution de la carte judiciaire et de réfléchir localement en prévision de cette évolution. Il s'est dit particulièrement préoccupé du blocage de certaines juridictions en raison de l'immobilité de quelques chefs de juridiction favorisée par l'inamovibilité et a rappelé la proposition du Garde des Sceaux de plafonner à 7 ans l'exercice de ces fonctions.

**M. Robert Badinter** s'est félicité de cette première orientation sur la carte judiciaire basée sur les nombreux travaux permettant de la concrétiser rapidement mais a rappelé l'absence de volonté politique constatée jusqu'alors pour la faire aboutir.

**MM. Pierre Fauchon et Charles Jolibois** ont estimé particulièrement utile dans ces conditions que la mission se prononce en ce sens.

En réponse à **M. Guy Allouche**, **M. Pierre Fauchon** a indiqué que la spécialisation des juges devrait également être intégrée dans cette prévision.

Après s'être déclaré défavorable aux audiences foraines, **M. Robert Badinter** s'est inquiété des modalités de mise en oeuvre d'une durée maximale d'affectation des magistrats, difficile à imaginer sans réforme constitutionnelle en raison du principe d'inamovibilité des magistrats du siège.

**M. Pierre Fauchon** a partagé cette préoccupation et indiqué qu'il s'agissait d'exprimer une orientation générale, laquelle pourrait s'appliquer dans un premier temps aux chefs de juridiction ou aux présidents de chambre, dans l'esprit du dispositif proposé par le plan de modernisation du Garde des Sceaux.

S'agissant des mesures d'actualisation et d'amélioration de la gestion, après l'adoption d'une proposition sur le développement du télétravail, **M. Robert Badinter** a estimée essentielle la proposition du rapporteur tendant à affirmer la nécessité de procéder aux recrutements de magistrats programmés en 1995, à l'exclusion de tout prélèvement pour une nouvelle réforme.

**MM. Charles Jolibois, président et Pierre Fauchon, rapporteur**, ont confirmé leur attachement à ce principe basé sur la volonté exprimée par les chefs de juridiction de chiffrer l'incidence de toute nouvelle réforme sur leurs effectifs. **M. Germain Authié**, rapporteur pour avis des crédits des services judiciaires, a confirmé l'expression de cette volonté lors des entretiens préparatoires à l'examen du budget.

Sur l'augmentation des effectifs de greffe, **M. Pierre Fauchon, rapporteur**, a rappelé, en accord avec **MM. Robert Badinter et Germain Authié** qu'il s'agissait de faire face aux difficultés d'obtention des décisions, ce dernier se préoccupant particulièrement du respect des tâches respectives de chaque catégorie.

Sur la diversification des modes de recrutement des magistrats, **MM. Pierre Fauchon et Robert Badinter** ont regretté la sévérité de la commission d'intégration laquelle tarit une source utile de recrutement.

A suite d'une intervention de **M. Robert Badinter**, la mission a adopté une proposition de **M. Jean-Jacques Hyest** sur la nécessité de réguler le concours d'accès à l'ENM en vue d'une gestion prospective des effectifs de magistrats.

La mission s'est prononcée pour un mouvement annuel unique de magistrats, souhaité par les chefs de juridiction, après que **M. Jean-Jacques Hyest** se fut interrogé sur les difficultés entraînées par les vacances imprévues en cours d'année.

Ont été ensuite adoptées plusieurs propositions tendant à éviter ou faciliter la résorption des vacances: compensation intégrale des temps partiels, accroissement du nombre des magistrats et greffiers placés, extension du mécanisme du placement aux autres catégories et mise en place effective des magistrats à titre temporaire et des conseillers de cour d'appel en service extraordinaire.

La mission a unanimement souhaité l'augmentation sensible du nombre des assistants de justice au vu

des expériences rencontrées sur le terrain. **M. Germain Authié** a cependant rappelé les réticences des greffiers en chef à l'égard de cette extension tandis que **M. Robert Badinter** marquait l'intérêt de ces fonctions pour les étudiants du troisième cycle.

A été ensuite adoptée la proposition du rapporteur relative à la création de postes de gestion au sein des juridictions, pourvus par l'affectation d'un administrateur placé sous l'autorité du chef de juridiction, approuvée par **M. Robert Badinter**.

En matière d'équipements informatiques, la mission a souhaité que l'effort d'harmonisation des matériels soit poursuivi, que la maintenance locale soit développée et que les juridictions du premier degré retrouvent la faculté d'utiliser des crédits de leur budget de fonctionnement pour remplacer les petits équipements défectueux. **M. Germain Authié** a confirmé le souhait des juridictions, relayé par **M. Pierre Fauchon**, d'une plus grande décentralisation en la matière.

La mission a également adopté une proposition tendant à l'amélioration de la documentation mise à la disposition des magistrats (législation, réglementation, jurisprudence et doctrine actualisées, le cas échéant sous forme de bases documentaires informatisées).

Après que **M. Jean-Jacques Hiest** eut rappelé que dans les grandes juridictions ou celles dispersées sur plusieurs sites les greffiers en chef ne pouvaient prendre en charge directement les transferts opérés par la loi du 8 février 1995, la mission a adopté la proposition du rapporteur tendant à étendre ces transferts aux greffiers.

Sur la participation des magistrats à des commissions extrajuridictionnelles, après les interventions de **MM. Robert Badinter** et **Jean-Jacques Hiest**, la mission a souhaité que soit repensée cette participation, utile dans certains cas (commission électorale, comité de prévention de la délinquance) moins adaptée dans d'autres.

Sur la composition des formations de jugement, la mission a estimé que la volonté de réduire les délais ne pouvait justifier une extension du domaine du juge unique, au-delà de simples ajustements de cohérence, et, qu'en tout état de cause, une véritable collégialité devait être maintenue en appel.

Elle a ensuite souhaité qu'en concertation avec les auxiliaires de justice et pour accélérer la lecture des dossiers, les formalités de saisine et la présentation des conclusions écrites puissent être normalisées.

La mission a ensuite adopté une proposition de généralisation du traitement direct en insistant sur la nécessité de coordonner celle-ci avec l'organisation des audiences.

En réponse à **M. Michel Rufin** qui s'enquerrait de la possibilité de généraliser les délégués des procureurs effectuant des médiations pénales, **M. Pierre Fauchon** a indiqué que cette pratique, mise en oeuvre sous des appellations variées par de nombreux parquets notamment au sein des maisons de justice, trouverait sa traduction dans sa dernière proposition relative au traitement des contentieux de masse.

La mission a ensuite prôné l'automatisation de l'exécution pour réduire les délais constatés, au civil et au pénal entre, d'une part, le prononcé du jugement et, d'autre part, l'obtention des décisions et leur exécution.

Répondant au souhait des magistrats qui constatent l'encombrement des greffes généré par l'accès direct (absence de filtre et demandes de mise en forme) ainsi que le ralentissement notable de l'examen des dossiers en raison de leur présentation hétérogène, la mission a souhaité, comme la conférence des Présidents de la Cour d'appel, l'extension de la représentation obligatoire par un avocat. **M. Charles Jolibois, président**, a indiqué qu'il la souhaitait particulièrement pour la saisine du juge de l'exécution dont l'instauration sans moyens nouveaux avait submergé les juridictions. **M. Robert Badinter** a souhaité que la Chambre sociale de la Cour de cassation en bénéficie également.

La mission a également souhaité que soit améliorée l'information des justiciables, notamment demandeurs de l'aide juridictionnelle, sur les conséquences du rejet de leur demande et que soit assuré un meilleur contrôle des demandes d'aide juridictionnelle pour éviter les abus. **M. Robert Badinter** a insisté sur l'importance de l'aide juridictionnelle en période de crise économique et la nécessité de ne pas étendre les motifs de rejet des demandes.

Après que **M. Robert Badinter** eut estimé que l'exécution provisoire permettait de limiter l'abus de recours à l'appel et à la cassation, la mission n'a pas adopté une proposition du rapporteur tendant à l'application plus effective des sanctions pour recours abusif.

La mission a ensuite adopté une proposition ayant pour objet, selon les conclusions de la conférence des Premiers présidents de cour d'appel, d'interdire les demandes nouvelles en appel, hors actualisation du dossier. **M. Robert Badinter** a estimé que cette proposition n'accélérerait que peu le traitement des affaires et qu'il eut pû être souhaitable de retenir l'exception prévue par les premiers présidents pour la demande autorisée par le juge de la mise en état.

Après l'intervention de **M. Charles Jolibois, président**, pour rappeler l'état d'avancement de la navette parlementaire sur le projet de loi portant réforme de l'organisation de la cour de cassation, adopté par le Sénat sur son rapport, ainsi que sur la proposition de loi de M. Pierre Mazeaud portant sur le même sujet, la mission a marqué sa volonté d'instauration d'un mécanisme d'admission des pourvois en cassation.

**M. Pierre Fauchon, rapporteur**, a enfin présenté sa dernière proposition destinée à favoriser le traitement du contentieux de masse par des procédures spécifiques nécessitant la redéfinition des compétences des tribunaux d'instance. Il a souhaité que soit mise à l'étude une réforme des tribunaux d'instance et des tribunaux de police s'inspirant de la conception originelle des juges de paix, des actuelles maisons de justice et de la spécificité du contentieux de masse : abondant, répétitif, peu juridique et appelant une approche personnalisée. Il a souhaité que cette procédure s'appuie largement sur les magistrats à titre temporaire et permette la généralisation des tentatives de conciliation au civil et au pénal; à défaut le litige serait tranché au fond par le même juge, condition essentielle de l'efficacité du dispositif. Il pourrait statuer en amiable compositeur; l'appel pouvant soit être réservé au-delà d'un certain seuil, soit être limité à l'appel-nullité, dans l'esprit des propositions de la conférence des Premiers présidents.

**M. Robert Badinter**, après avoir rejoint le diagnostic du rapporteur sur la nécessité d'une approche radicalement différente pour le traitement du contentieux de masse et sur l'impulsion à donner à la conciliation, s'est séparé de sa proposition en estimant que le " tout judiciaire " n'était plus viable face à l'afflux du contentieux. Citant l'exemple des Etats-Unis où sont multipliés les modes de traitement alternatifs face à la " folie judiciarisante ", il s'est prononcé pour des médiations extrajudictionnelles.

**M. Charles Jolibois, président**, se référant aux propositions des Premiers présidents, a souhaité que ces procédures demeurent sous l'égide d'un magistrat.

**M. Robert Badinter** n'a envisagé cette hypothèse que dans la mesure où des véritables équipes de conciliateurs seraient constituées et confirmé qu'il lui apparaissait préférable, en l'état de ses réflexions, de mettre fin au " tout judiciaire ", par exemple en matière d'assurance, de copropriété ou de consommation, compte tenu des blocages de la voie juridictionnelle.

**M. Pierre Fauchon, rapporteur**, a précisé qu'il ne s'agissait ni d'une procédure préalable ni d'une voie parallèle mais bien d'un dispositif spécifique avec garantie des droits des parties.

**M. Robert Badinter** a estimé qu'en tout état de cause le juge devrait pouvoir choisir lui-même ses conciliateurs sur une liste préétablie et s'est interrogé sur la limitation de la proposition au seul niveau du tribunal d'instance.

**M. Jean-Jacques Hiest**, rejoignant le rapporteur sur la nécessité d'adapter les procédures à la civilisation urbaine, a estimé que l'échec relatif des conciliateurs devait être attribué à leur absence d'autorité sur les parties. Il a souhaité que la nouvelle procédure prévoie une telle autorité, sans qu'il soit indispensable de se prononcer immédiatement sur les conditions d'appel ni sur les fondements de la décision au fond.

A l'issue de ces interventions et de celle de **M. Germain Authié**, approuvant M. Robert Badinter, la mission a adopté la proposition du rapporteur ainsi amendée par M. Hiest, puis l'ensemble du rapport.

<sup>1</sup> Cf. annexe 3.

<sup>2</sup> Cf. annexe 1.

<sup>3</sup> Cf. annexe 2.

<sup>4</sup> Cf. annexe 4.

<sup>5</sup> Cf. annexe 1.

<sup>6</sup> Cf. annexe 4.

<sup>7</sup> Cf. annexe 2.

<sup>8</sup> Cf. annexe 3.

<sup>9</sup> cf. Les rapports techniques et parlementaires parus à intervalles de plus en plus rapprochés depuis une vingtaine d'années et ceux en cours d'élaboration à la demande de l'actuel ministre de la justice.

<sup>10</sup> Cf. annexes 5 et 6.

<sup>11</sup> Tableau de bord de l'activité des juridictions. Sous-direction de la statistique, des études et de la documentation du ministère de la justice (Métropole + D.O.M.)

<sup>12</sup> Ministère de la justice - Inspection des services judiciaires. Bilan des trois premières années d'application de la loi relative à l'aide juridique.

<sup>13</sup> Infostat justice n° 32 - avril 1993. P. Bertrand - B. Munoz-Perez - E. Serverin

<sup>14</sup> Tableau réalisé à partir des données des Annuaires statistiques de la justice et des " chiffres clés de la justice " pour la dernière année.

<sup>15</sup> Etudes et statistiques Justice 6. Ministère de la justice. Physionomie des contentieux selon les tribunaux correctionnels. S. Lemerle - V. Mariette - D. Timbart.

<sup>16</sup> Rapport de synthèse de la mission d'enquête sur l'évolution des frais de justice.IGSJ-IGF.

<sup>17</sup> On reviendra plus loin sur cette question à propos des problèmes de répartition des effectifs.

<sup>18</sup> En ce qui concerne les conseillers de cour d'appel en service extraordinaire, le décret d'application a été publié le 21 mars 1996 mais les créations de postes n'ont pas encore eu lieu.

<sup>19</sup> A partir d'une évaluation statistique du nombre de dossiers traités, en excluant la région parisienne, la Corse et les DOM qui constituent des situations extrêmes.

<sup>20</sup> LE POINT N° 1238 - 8 juin 1996

<sup>21</sup> LE POINT N° 1238 - 8 juin 1996

<sup>22</sup> cf. notamment JO Questions Sénat - 6 juillet 1995. p. 1349. n° 10097, a contrario JO Débats Assemblée nationale. 18 janvier 1996, p. 141.

<sup>23</sup> Pour mémoire, les mesures nouvelles en faveur des juridictions pour l'année 1996 s'élèvent à 38 millions de francs.

<sup>24</sup> Cf. annexe 4.

<sup>25</sup> Cf. JO Débats Sénat - Séance du 9 mai 1996, p. 2457.

26

Dans l'ordre chronologique des auditions. Les fonctions indiquées sont celles au titre desquelles l'audition a été organisée.

## **Les thèmes associés à ce dossier**

- [Justice](#)

