

Paris le 2 décembre 2013

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

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

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

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

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

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

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

1) Sur l'accès au droit et au juge

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

3) Sur la nouvelle architecture proposée : le TPI

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

a) une mauvaise réponse à des objectifs louables

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

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

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

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

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

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

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

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

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

b) les dangers du TPI

- pour les personnels

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

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

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

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

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

- pour le fonctionnement des juridictions

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

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

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

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

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

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

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

4) sur les blocs de compétence définis

a) le tribunal de la famille

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

« Le contentieux de la famille, qui représente plus de 60% du contentieux civil, doit être reconnu et confié à un tribunal spécialisé. Ce « tribunal de la famille » regrouperait le contentieux du divorce, de l'exercice de l'autorité parentale, de la filiation, de la liquidation des régimes matrimoniaux, des successions et plus généralement le contentieux du droit des personnes hors le contentieux des tutelles qui doit rester au juge d'instance.

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

Enfin, la création d'un tel pôle dans chaque tribunal de grande instance permettra de faciliter les relations avec les partenaires (administrations, associations etc...) ayant à connaître du champ du droit de la famille.

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

Nous ne pouvons que nous féliciter en ce sens des propositions du groupe de travail, tout en regrettant qu'il ne soit pas allé au bout de sa logique sur la nécessité de spécialisation en préconisant une nomination par décret.

Nous sommes également satisfaits que le groupe de travail ait entendu nos remarques et ait renoncé à l'idée d'un tribunal de la famille regroupant juges aux affaires familiales et juges des enfants ; l'existence d'interventions croisées dans quelques situations familiales complexes - qui nécessitent des réunions de synthèse ponctuelles entre les intervenants et une bonne communication entre les acteurs –

ne justifiait pas de prendre le risque d'une telle fusion qui pourrait contraindre peu à peu le juge des enfants – amené à contribuer plus largement au service des affaires familiales dont le contentieux ne cesse de progresser - à « se recentrer sur son cœur de métier » et faire de lui un simple juge de l'incident des placements ou suivis ASE et les fonctionnaires de greffe à une polyvalence accrue au détriment de leurs conditions de travail.

b) le tribunal de proximité

Le Syndicat de la magistrature rappelle une nouvelle fois que, en ce qui concerne les TI, les intégrer dans une juridiction unique, c'est prendre le risque de casser le fonctionnement généralement étonnamment solide de ces juridictions pour les fondre dans une organisation de trop grande taille et trop hiérarchisée, où les personnels (magistrats et greffes) perdront la maîtrise du fonctionnement de la justice qu'ils rendent.

Pour pallier l'isolement de certains juges d'instance, nous indiquons dans notre contribution qu' *« il pourrait être attribué au TI de la commune où siège le TGI un rôle de coordonnateur des TI du ressort, animateur de politiques partenariales, de travaux communs des magistrats sur la jurisprudence d'instance, et de solutions de mutualisation ponctuelle des personnels de greffe, en cas de besoin et dans le respect de leurs garanties statutaires »*.

Nous regrettons de ne pas avoir été entendus par le groupe de travail mais sommes satisfaits de la nomination des magistrats dans la « section » où ils exercent principalement ; il est toutefois dommageable qu'il n'en soit pas de même pour les fonctionnaires du greffe.

En tout état de cause, nous ne sommes pas favorables à l'idée de nommer les juges d'instance « juges de proximité » compte-tenu de la confusion que cela risque d'entraîner avec les actuels juges de proximité (on pourrait, si l'on tient à modifier les choses les appeler « juge du contentieux de proximité » ?).

Quant aux actuels juges de proximité, improprement renommés *juges-citoyens*, nous persistons à en réclamer la suppression au profit de vrais juges-citoyens, désignés et appelés à siéger aux côtés des magistrats professionnels dans des conditions similaires à celle des assesseurs des TPE.

S'agissant des attributions de ce nouveau « tribunal de la proximité » et de l'idée de le renforcer en lui confiant une part des attributions civiles du JLD, nous y sommes totalement opposés. D'une part, l'hospitalisation sous contrainte constitue une atteinte fondamentale à la liberté d'aller et venir, qui n'est pas toujours prise dans l'intérêt de la personne, mais pour la sûreté d'autrui. Elle est d'une autre nature que la mesure de mise sous protection décidée par le juge des tutelles, qui, quant à elle, n'est prise que dans l'intérêt du majeur protégé. Il n'y a aucune raison de détacher ce contentieux de la compétence civile du JLD. D'autre part, il n'est pas souhaitable – au prétexte d'une cohérence factice - de créer un juge omnipotent, auquel les personnes vulnérables et malades se heurteraient inévitablement si leur juge des tutelles est aussi celui qui doit statuer sur la mesure d'hospitalisation sous contrainte, le cas échéant. Il apparaît enfin utile de rappeler que tant la Commission nationale consultative des droits de l'homme, que le Contrôleur général des lieux privatifs de

liberté, des associations d'usagers, ainsi que de nombreux syndicats de soignants ont déjà fait part de leur hostilité à ce transfert de compétence pour les motifs précédemment exposés.

Le Syndicat de la magistrature n'est enfin pas opposé :

- au transfert de la compétence en matière d'élections professionnelles et de répartition prud'homale au tribunal social,
- au fait de confier au juge d'instance l'animation des structures d'accès au droit de son ressort.

Mais nous considérons que le jugement des contraventions – contentieux de proximité – doit rester de la compétence du tribunal d'instance.

c) le tribunal social

Si le regroupement des contentieux sociaux apparaît comme une nécessité que nous appelons de nos vœux depuis de nombreuses années, la nécessité d'inclure dans un « tribunal social » le conseil des prud'hommes – juridiction parfaitement identifiée par les citoyens et au fonctionnement particulier – n'apparaît pas clairement si ce n'est pour permettre une plus grande mutualisation et lui dénier sa spécificité, ce que nous contestons.

S'agissant des contentieux sociaux, le Syndicat de la magistrature proposait, dans sa contribution, *« la création d'un tribunal de la protection sociale, impliquant le regroupement du TASS et du contentieux technique, ainsi que des contentieux annexes : assurance chômage, retraite, CMU, aide sociale....*

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

Cette proposition ambitieuse et porteuse de citoyenneté permettrait d'inscrire la justice dans une perspective d'inclusion de ceux qui, très nombreux dans notre société, sont confrontés à de graves difficultés de vie. La mise au point d'un tel projet, qui reprend une suggestion faite par la cour de cassation, supposerait un approfondissement avec la participation des partenaires sociaux, forcément concernés ».

Le Syndicat de la magistrature est donc plutôt favorable à la proposition du groupe de travail de regroupement de tous les contentieux TASS, TCI et tous les contentieux relatifs aux prestations sociales avec transfert de la charge du greffe de cette nouvelle juridiction ainsi que des budgets afférents au ministère de la justice.

En ce qui concerne le CPH, nous rappelions, dans notre contribution, que *« le problème des délais excessifs en matière prud'homale - principal argument de la réforme proposée - est en réalité inégal selon les ressorts. Il tient essentiellement :*

- au manque de moyens (état des greffes, manque de juges départiteurs),
- à l'incidence de la réforme de la carte judiciaire, qui a aggravé la situation de certains CPH et l'inadéquation du maillage territorial,
- à la particularité de ce contentieux et notamment à la résistance des défendeurs, qui à 98% sont des employeurs, et aux particularités de sa procédure (parité, procédure orale, procédure en deux temps, départage) qui font la spécificité de cette juridiction,
- au manque de formation des conseillers, à leur trop grand nombre, en particulier dans certains collèges, et à l'absence de mise en état stricte. Une telle mise en état pourrait être mise en place en confiant celle-ci aux greffiers et en assurant une formation par l'ENM en matière de procédure, de déontologie et de rédaction des jugements aux conseillers. Il n'est pas nécessaire d'imposer une procédure écrite en appel pour mettre en place une mise en état efficace. Les salariés doivent pouvoir se présenter seuls en appel dans les petits litiges ».

Le Syndicat de la magistrature est favorable au maintien de l'autonomie des CPH, le juge coordonnateur du tribunal social (qui conserverait les attributions du tribunal des affaires sociales et le contentieux des élections professionnelles) pouvant assurer les fonctions de départage.

Nous ne sommes pas favorables à l'échevinage proposé par le groupe de travail, s'agissant d'une juridiction paritaire dont le fonctionnement peut être grandement amélioré – et les difficultés en partie résolues – par la mise en œuvre des dispositions provisoires préconisées par le rapport qui rejoignent sur de nombreux points celles que nous avons formulées dans notre contribution.

Nous ne sommes toutefois pas opposés à un échevinage en appel mais sans représentation obligatoire. En effet, si les parties sont très souvent représentées devant le CPH, il reste un certain nombre de petits litiges pour lesquels les parties ne font appel ni à un avocat ni à un délégué syndical, et qui ne viendront plus en appel si la représentation devient obligatoire.

d) le tribunal commercial

La question de l'échevinage ne se pose pas dans les mêmes termes pour le tribunal de commerce.

Le Syndicat de la magistrature, qui réclame cette réforme depuis de nombreuses années et qui déplore qu'en dépit de nombreux rapports alarmants sur cette situation, aucun gouvernement n'ait eu à ce jour le courage de l'initier, se félicite des propositions du groupe de travail en faveur de :

- l'échevinage
- l'ouverture du collège électoral aux artisans
- l'obligation de formation initiale et continue
- la fonctionnarisation des greffes
- la réforme de la carte des tribunaux de commerce pour répondre aux soucis de professionnalisme et d'impartialité

Il espère qu'en dépit des résistances, ce projet de réforme finira par aboutir pour mettre fin à la suspicion qui pèse sur cette juridiction.

e) le tribunal pénal

Le Syndicat de la magistrature est favorable au changement de dénomination des juges des libertés et de la détention, devenant « juges des libertés ».

Mais, pas plus que pour le contrôle des hospitalisations sans consentement, il n'est pas question pour nous d'accepter de « démembrer » ce juge des libertés entre activité civile et activité pénale, la cohérence de la compétence de ce dernier résidant dans sa fonction de contrôle de toutes les mesures d'enfermement, de quelque nature qu'elles soient.

Nous sommes ainsi totalement hostiles aux propositions du groupe de travail le concernant, lesquelles sont d'ailleurs en totale contradiction avec l'objectif énoncé de faire des juges des libertés « des magistrats spécialisés, motivés et bénéficiant d'une réelle garantie d'indépendance et de pérennité dans l'exercice de leurs fonctions ».

L'affirmation péremptoire du rapport selon laquelle « l'expérience » - laquelle ? - démontrerait que « les magistrats qui se sont fortement investis dans ces fonctions sont souvent ceux qui se sont spécialisés dans cette fonction tout en exerçant à temps partiel d'autres activités juridictionnelles » ne peut ainsi que surprendre alors que la polyvalence rend d'autant plus difficile la spécialisation dans une telle fonction assez technique ; le défaut d'investissement dans les fonctions de JLD est plus authentiquement lié à la circonstance qu'il s'agit le plus souvent d'une fonction « subie » et non choisie (ce qui serait différent en cas de nomination par décret spécifique), d'une fonction particulièrement exposée sans aucune garantie statutaire particulière et d'une fonction aux contraintes importantes, le plus souvent insuffisamment prises en compte dans les juridictions (dans les juridictions où c'est le cas, le « turn-over » des JLD est bien moins important).

Le Syndicat de la magistrature réaffirme ainsi la nécessité de nommer les juges des libertés par décret spécifique et de lui conserver la plénitude de ses attributions.

Comme il a été indiqué précédemment, nous sommes par ailleurs opposés au transfert de la compétence en matière de jugement des contraventions du tribunal de police vers le tribunal pénal.

5) sur la gouvernance et la démocratie interne

La lettre de mission de la garde des Sceaux rappelait la nécessité d'une meilleure communication des juridictions avec leur environnement, citoyens et acteurs locaux, et l'attente de ces derniers pour que les magistrats et personnels judiciaires rendent compte de leur activité.

En ce sens, la création d'un conseil départemental et d'un conseil régional de justice constitue une avancée intéressante qui rejoint les propositions déjà anciennes du Syndicat de la magistrature, si ce n'est que ces conseils devraient inclure des représentants des personnels autres que les coordonnateurs de juridiction.

Quant à l'observatoire national de justice, il peut constituer un outil intéressant.

La garde des Sceaux, dans sa lettre de mission, demandait également au groupe de

travail de formuler des propositions pour « améliorer le fonctionnement des juridictions et de la démocratie interne » et « rechercher les modalités d'une meilleure implication des magistrats dans la vie de leur juridiction, qu'il s'agisse de la définition de politiques de services ou du fonctionnement des commissions et des assemblées internes ».

A cet effet, il était rappelé que « depuis l'impulsion marquante donnée par Robert Badinter, le dispositif de modernisation du fonctionnement des assemblées générales n'a pas fait l'objet de modification » et demandé au groupe de travail de proposer « les conditions d'expression et de délibération des magistrats et des fonctionnaires » et de déterminer « d'une part, les sujets sur lesquels la délibération peut porter (affectation, ordonnance de roulement ...) et d'autre part la forme de la consultation et de la prise de décisions au sein des juridictions ».

Sur ce point, les propositions du rapport apparaissent totalement indigentes.

Pourtant, l'extension des compétences du président du TPI, qui comprendraient désormais toutes les juridictions de première instance, ne peut se concevoir sans un renforcement de la démocratie en juridiction. Ce n'est pas le cas.

Certes, les magistrats coordonnateurs des tribunaux, appelés à siéger dans le « conseil de juridiction » sont choisis par les magistrats du tribunal mais ils devront avoir nécessairement le grade de vice-président, ce qui réduit sensiblement la capacité de « choisir » leur représentant pour ces derniers.

Ce magistrat coordonnateur, censé disposer d'une « autonomie d'organisation » est chargé de « mettre en œuvre les objectifs quantitatifs et qualitatifs impartis au tribunal par le président du tribunal de première instance » à l'aide des moyens mis à sa disposition par les chefs de juridiction.

La création d'un conseil de juridiction – qui n'est saisi que pour avis - n'apparaît ainsi que l'officialisation des réunions de chefs de service, de vice-présidents ou de présidents de chambre. Ce conseil inclut certes les fonctionnaires responsables des divers sites et tribunaux, mais ne comprend aucun représentant du personnel. Conçu pour assister le chef de juridiction dans sa gouvernance, cet organe de direction pseudo-démocratique viendra affaiblir encore la commission restreinte et l'assemblée générale.

Quant à l'assemblée générale, il lui est concédé l'obligation pour le président de lui soumettre un nouveau projet en cas d'avis négatif à la majorité des 3/5èmes sur un premier projet de service ; mais, faute de précision, le président pourra présenter un projet identique dans un délai très bref et se passer cette fois de la validation de l'assemblée générale ... autant dire que les assemblées générales n'ont aucun réel pouvoir nouveau.

Le Syndicat de la magistrature ne peut se satisfaire de ces mesures et réclame soit un renforcement du rôle des commissions restreintes, en modifiant leur composition pour y adjoindre des représentants des « tribunaux », soit de supprimer les commissions restreintes au profit d'un conseil de juridiction qui comprendrait, en quantité significative, les représentants du personnel.

L'avis de l'assemblée générale, préparé par une instance qui garantira la représentation des personnels et des magistrats chargés de l'administration des tribunaux, devra être un avis conforme, et en cas d'avis négatif, le président du TPI devra se conformer à cet avis.

Des représentants des personnels devraient également siéger au conseil régional de gestion et bénéficier de formations adaptées et de décharges partielles de services leur permettant d'être associés pleinement aux débats budgétaires.

L'ouverture des comités techniques aux magistrats et la mise en place de formations pour les membres de ces comités sur les sujets abordés constitue un progrès intéressant.

6) sur la réorganisation des cours d'appel

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

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

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

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

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

De fait, les propositions du groupe de travail visent à redécouper certaines cours d'appel pour les calquer sur la carte des régions administratives et ambitionne de créer plusieurs cours d'appel dans des régions très vastes et/ou très peuplées tout en préservant l'ensemble des sites existants.

Cette proposition n'est pas finalisée et le Syndicat de la magistrature reste donc réservé sur cette question.

Quant au mode de gouvernance, calqué sur celui des TPI, il appelle de notre part les mêmes remarques et réserves.