

Paris, le 5 juillet 2018

Réforme de l'organisation judiciaire

La réforme met en œuvre, de fait, le tribunal de première instance (TPI), la disparition du tribunal d'instance (TI) et du juge d'instance, la création de tribunaux de grande instance (TGI) de seconde zone et ouvre la voie à terme à des suppressions d'implantations locales des juridictions, même si le vocabulaire est soigneusement choisi pour le dissimuler.

La chancellerie affiche officiellement une volonté de simplifier l'accès de l'usager à la justice et d'assurer de la lisibilité. Outre le fait qu'il est permis de s'interroger sur la réalité de la confusion du justiciable ou de sa difficulté à identifier le tribunal de son ressort, l'objectif principal de cette réforme est de gagner en souplesse et en flexibilité dans l'organisation des juridictions et des personnels. Et peu importe pour le ministère si cette visée gestionnaire conduit de fait à accroître les inégalités territoriales, fragilise le principe d'inamovibilité, garant de l'indépendance des magistrats et amplifiera encore les phénomènes de souffrance au travail.

L'objectif austéritaire de cette réforme est affiché et assumé dans le rapport annexe au projet de loi : « toutes ces réformes (...) vont redonner de la force de travail ». Les créations d'emploi ne sont envisagées qu'à la marge alors même que la France compte deux fois moins de magistrats du siège et trois fois moins de magistrats du parquet que ses homologues européens. Pour « redonner du souffle » à l'institution judiciaire, le gouvernement compte principalement sur les économies d'emplois réalisées (par la réduction de l'audience, la dématérialisation, les obstacles multiples à l'accès au juge et le transfert au privé de nombres des missions judiciaires) pour les « redéployer » et les affecter à la gestion des flux et stocks, voire à l'exercice de nouvelles missions gestionnaires. Le gouvernement, qui invoque à l'envi un nécessaire recentrage sur le « cœur de métier » n'y voit évidemment qu'une rationalisation : il n'y est pas question que de réserver l'intervention du magistrat au fait de trancher un litige – ce qui est déjà contestable – mais d'en faire un contremaître de sa propre activité. Ainsi, le ministère de la justice préconise-t-il que « la formation des magistrats, tant initiale que continue, devra s'adapter à ces évolutions pour que les magistrats, au-delà de leur expertise juridique, acquièrent

davantage la dimension liée au management, à la gestion budgétaire et administrative afin, notamment de mieux prendre en compte, dans le respect de leur indépendance juridictionnelle, l'impact financier de leur activité en optimisant davantage les frais de justice ».

Autrement dit, comment faire toujours plus avec aussi peu de moyens ? Ce projet de loi développe les réponses à cette question.

La communication répétitive de la ministre, qui conteste cette visée économique et gestionnaire n'y changera rien et la preuve par l'exemple existe déjà. Ainsi la fusion des 20 tribunaux d'instance parisiens en un seul gros tribunal d'instance intégré au nouveau TGI de Paris constitue une illustration aussi démonstrative qu'inquiétante de ce qui est attendu de la réforme de l'organisation judiciaire. Les conséquences de la fusion sur les effectifs sont les suivantes : la suppression de 38 postes de fonctionnaires et de 12 postes de magistrats pour le tribunal d'instance de Paris dans la circulaire de localisation des emplois 2018. Ces postes, qui seront redéployés, correspondent à de prétendues économies d'échelle que produirait la mutualisation des personnels, qui ouvre la voie à une nouvelle organisation basée sur la segmentation des tâches et leur spécialisation, en un mot du taylorisme judiciaire. La perte de sens et la souffrance au travail engendrée par cette nouvelle organisation sont patentées.

Dans le rapport annexe du projet de loi, il est indiqué (page 9) que la démarche adoptée a été celle de la concertation, dans le cadre de la mission confiée à Dominique Raimbourg et Philippe Houillon. C'est précisément le seul chantier pour lequel la « concertation » n'a pas consisté à adresser aux juridictions un questionnaire, et a reposé uniquement sur des auditions réalisées par les rapporteurs. Les conclusions n'ont surpris personne, reprenant un projet – le tribunal de première instance – porté depuis plusieurs décennies, notamment par les représentants de la hiérarchie judiciaire. Sans sourciller, le rapport affirme pourtant que cette évolution serait « portée par les acteurs de terrain » : la revendication de souplesse de gestion est pourtant très clairement située au sein des professions judiciaires et uniquement portée (mais avec vigueur) par les conférences des présidents et procureurs.... On est bien loin d'une « réforme partant du terrain ». Les professionnels qui se sont mobilisés en nombre contre cette réforme et qui participent par ailleurs quotidiennement au fonctionnement de l'institution judiciaire apprécieront.

I. Suppression du tribunal d'instance et de la fonction de juge d'instance (articles 1 et 2 du projet de loi organique, art 53 du projet de loi)

La nomination par décret aux fonctions de l'instance prévue dans l'ordonnance du 22 décembre 1958 portant loi organique relative au statut de la magistrature est supprimée par les articles 1 et 2 du projet de loi organique.

Le titre VI du projet de loi ordinaire entérine la **suppression des tribunaux d'instance (articles 53 al 1 et suivants)**. Les actuels tribunaux d'instance qui ne siègent pas dans la même ville que le TGI seront remplacés par des « chambres détachées », sans existence juridique autonome (**art 53 al 23 et suivants**).

Les compétences matérielles de ces chambres détachées, ainsi que leur siège et leur ressort géographique seront fixés par décret. Des compétences supplémentaires pourront être attribuées à ces chambres sur décision conjointe des chefs de cour après avis conjoint du président du TGI et du procureur (**art 53 al 24 et suivants**).

Les articles 3 et 4 du décret n°93-21 du 7 janvier 1993 pris pour l'application de l'ordonnance statutaire prévoient déjà, en ce qui concerne les quelques chambres détachées qui existent, que les magistrats « sont appelés à exercer les fonctions » de « juge d'un tribunal de grande instance ou de première instance chargé du service d'une chambre détachée d'un tribunal de grande instance (...) » et de « vice-président d'un tribunal de grande instance ou de première instance chargé de la présidence d'une chambre détachée d'un tribunal de grande instance (...) ». C'est uniquement sur cette base textuelle amendée que la chancellerie entend, selon l'étude d'impact, asseoir la nomination des magistrats directement dans les chambres détachées et non au TGI.

1. L'existence du tribunal d'instance, juridiction autonome, est la condition nécessaire du traitement rapide, humain et peu coûteux d'un contentieux spécifique de proximité

Le projet entérine donc la disparition du TI, juridiction géographiquement proche des justiciables, simple et accessible dans son mode de saisine, peu coûteuse et jugeant dans des délais satisfaisants – délais volontairement occultés dans la page 2 du rapport annexe du projet de loi, qui énonce simplement les délais de jugement des TGI, cours d'appel et chambres sociales, et conseils de prud'hommes.

On cherche en vain dans l'exposé des motifs et l'étude d'impact un début d'explication au choix de démanteler un pan entier de l'activité judiciaire qui fonctionne bien.

Le seul argument officiellement mis en avant est celui d'une meilleure lisibilité de la justice. Il est particulièrement fallacieux, la juridiction d'instance étant très bien identifiée par le justiciable. En outre le service d'accueil unique du justiciable (SAUJ) nouvellement déployé, a précisément vocation à réorienter les requêtes vers la juridiction compétente, matériellement et territorialement, tout en informant le demandeur. Le ministère n'aura pas même attendu les retombées de sa mise en oeuvre (ni d'ailleurs l'extension de sa compétence au niveau national, qui a trop tardé) pour examiner la nécessité de réformer l'organisation judiciaire. Surtout, par un tour de passe-passe sémantique particulièrement retors, les chambres détachées pourront conserver le nom de « tribunal d'instance » alors que celui-ci n'aura plus

d'existence juridique, le gouvernement organisant par ce biais sa communication de manière à dissimuler la disparition – bien réelle – du tribunal d'instance.

Le véritable gain recherché à travers cette réforme, et la chancellerie ne s'en cache pas lors de nos entretiens, est la « souplesse ». La suppression du tribunal d'instance n'a d'autre objectif que celui de faire des économies d'échelle pour mieux gérer la pénurie, aussi bien en ce qui concerne les magistrats que les fonctionnaires de greffe.

Il faut rappeler à nouveau la réalité de la spécificité du contentieux de l'instance, qui semble échapper à la chancellerie. Les tribunaux d'instance constituent, à l'exception notable du TI unique de Paris - projet que nous avons en son temps contesté - de petites juridictions à taille humaine traitant des contentieux qui ont pour point commun de concerner le quotidien des justiciables, selon une procédure orale et sans représentation obligatoire. Cette procédure particulière permet l'exercice de leurs droits par tous, y compris ceux ne maîtrisant pas la lecture et l'écriture, les personnes les plus démunies mais également celles qui n'ont pas de connaissance juridique particulière, en leur permettant d'échanger directement avec le juge pour expliquer leurs prétentions. L'office de protection du juge d'instance, qui peut relever d'office des dispositions au bénéfice des justiciables, traverse l'ensemble des contentieux qui lui sont confiés, et donne à ces fonctions un sens auquel les juges d'instance sont particulièrement attachés.

A l'heure où la chancellerie met en scène son volontarisme pour lutter contre la souffrance au travail, la perte de sens qu'implique pour les magistrats chargés de l'instance la fin du traitement de ces contentieux au plus près des besoins des justiciables ne constitue manifestement pas un frein à la soif de réformer de manière purement gestionnaire.

Le tribunal d'instance garantit en effet le traitement spécifique de ces contentieux, parce qu'il dispose d'une autonomie d'organisation et de gestion, de magistrats spécialisés et spécialement nommés par décret et d'un service de greffe dédié, d'un socle de compétences défini et cohérent et d'une procédure spécifique. C'est l'ensemble de ces éléments que le projet vient abroger :

- Dispersion des magistrats spécifiquement dédiés au traitement de ce contentieux :

Les magistrats susceptibles d'être nommés dans les chambres détachées, c'est-à-dire ceux exerçant dans les TI dont le siège ne correspond pas à celui d'un TGI, ne sont que 200 sur les 790 juges d'instance. Ainsi, même dans le cas (très peu probable) où une spécialisation (très relative et précaire) serait conservée dans ces chambres du fait d'un socle de compétences maintenu, du moins dans un premier temps, il n'en reste pas moins que le contentieux de l'instance serait majoritairement traité de manière éclatée dans les TGI, puisqu'aucune fonction spécifique de juge d'instance n'existerait plus. Ainsi, l'ensemble des personnels serait reversé dans le « pot commun » des TGI, laissant toutes les marges de manœuvres aux chefs de

juridiction pour affecter les moyens humains en fonction de leurs priorités à tel ou tel contentieux.

Le choix retenu par la chancellerie dans cette première mouture du texte est radical et démontre la volonté d'offrir aux chefs de juridiction une liberté d'organisation totale en ne conservant aucune des propriétés de la juridiction d'instance, ni l'organisation autonome (notamment via des assemblées générales), ni le greffe dédié, ni la nomination par décret (comme d'autres fonctions spécialisées) et la formation professionnelle spécifique qui y est attachée.

Ce choix finit de démontrer, s'il en était besoin, que la volonté de la chancellerie est de faire disparaître toute spécificité du contentieux de l'instance, la nomination par décret dans les chambres détachées étant justifiée par le ministère non pas par la spécificité des tâches confiées à ces chambres, mais par le seul fait qu'elles se situent sur un lieu géographique différent du TGI et pouvant donc être complètement dissociée du contenu du contentieux traité.

La réalité est la volonté de dissoudre ce contentieux dans l'organisation des services en le laissant à la seule discrétion des présidents de juridiction. Ainsi, la priorité donnée depuis des années au contentieux pénal sur le contentieux civil pourra s'étendre aussi au contentieux de l'instance. Au sein du contentieux civil, à n'en pas douter les contentieux du quotidien et de proximité aujourd'hui dévolus au tribunal d'instance pourront être relégués après le traitement des affaires familiales et de contentieux civils considérés plus nobles, impliquant des montants ou des acteurs plus « importants ».

- Dispersion des fonctionnaires de greffe spécifiquement dédiés au traitement de ce contentieux :

L'article 53 al 5 du projet de loi modifie l'article L123-1 du code de l'organisation judiciaire, qui dispose que la Cour de cassation, les cours d'appel, les tribunaux de grande instance, les tribunaux d'instance, les tribunaux d'instance ayant compétence exclusive en matière pénale et les conseils de prud'hommes comprennent un greffe composé de fonctionnaires de l'Etat. La référence au tribunal d'instance est supprimée, sans d'ailleurs être remplacée par celle de chambre détachée.

Comme pour les magistrats, la nomination des fonctionnaires de greffe dans les chambres détachées relèvera uniquement de dispositions réglementaires, aucune garantie n'étant à cet égard prévue par la loi.

Les fonctionnaires de greffe relevant d'un TI situé dans la même ville que le TGI seront, tout comme les magistrats, reversés dans les effectifs du TGI.

La chancellerie ne dissimule pas dans l'étude d'impact (page 473 et suivantes) les effets immédiats attendus de cette réforme : le taux d'encadrement des personnels de greffe étant dans les juridictions bien en deçà de celui constaté dans les autres corps de la fonction publique, mais un peu plus élevé dans les TI que dans les TGI, les

personnels de direction seront globalement reversés dans les TGI, ce qui permettra à la chancellerie d'afficher un plus fort taux global d'encadrement. Il est ainsi indiqué que cette évolution devra être accompagnée afin que les greffiers en chef soient en mesure d'effectuer leurs missions sur sites distants (les chambres détachées). Des adaptations sont aussi attendues pour que l'encadrement intermédiaire soit renforcé dans les chambres détachées, en prévoyant de « nouveaux emplois de greffiers fonctionnels », le résultat étant l'attribution de plus de tâches d'encadrement à des personnels n'ayant ni le statut ni la rémunération des directeurs de greffe. La chancellerie prévoit ainsi dans cette nouvelle configuration « de réduire progressivement la vacance des emplois de directeurs d'ici 2022 », et ce, à effectifs d'encadrants constants.

La chancellerie concède que cette évolution implique de stabiliser les effectifs d'encadrement des juridictions mais en relativisant immédiatement, et de façon inquiétante, cette affirmation par la précision suivante « du moins dans les premières années de mise en œuvre de la réforme ». En réalité la suppression des postes est déjà entamée puisqu'il résulte de la circulaire de localisation des emplois 2018 que 82 emplois de fonctionnaires sont supprimés. Un moyen aisé de réduire artificiellement la vacance d'emploi dans un premier temps et de ne pas augmenter les effectifs réels.

La logique générale de la réforme, même si elle n'est – prudemment - pas exprimée de manière aussi claire pour ce qui concerne les magistrats dans l'étude d'impact, est limpide : gérer les vacances de postes par les économies d'échelle, au détriment de la qualité de la justice.

- Disparition du socle de compétence spécifique et de la formation spécifique :

Il ressort clairement de l'annexe au projet de loi (page 9) que la chancellerie ne souhaite même pas préserver la spécificité du contentieux de l'instance dans le socle de compétences des chambres détachées. Il est indiqué que leurs compétences « seront fixées par décret pour répondre au mieux au besoin de justice dans chacun des territoires concernés », et qu'au-delà de ce socle de compétences commun, les chefs de cour pourront leur attribuer un ou plusieurs contentieux supplémentaires « afin de prendre en compte la réalité des bassins économiques et sociologiques de leur ressort ». Il ne paraît pas prévu que la liste de ces compétences supplémentaires soit délimitée par un décret, ce qui ouvre de vastes possibilités pour les chefs de juridictions et de cours pour organiser les services et répartir les contentieux au sein du TGI, y compris dans les chambres détachées.

Dans les TGI, où seront reversés la majorité des juges d'instance en qualité de juges non spécialisés, les présidents auront la faculté à la fois de réduire les effectifs affectés au traitement de ce contentieux et d'éclater les contentieux de l'instance entre divers services du TGI (affaires familiales, voies d'exécution...).

Les juges d'instance sont, en l'état, compétents pour des contentieux spécifiques prévus par la loi. La diversité de ceux-ci n'est qu'apparente et ils forment en réalité un ensemble cohérent marqué, pour l'essentiel, par la prégnance de l'ordre public de protection, voulu par le législateur en faveur de publics vulnérables sur le plan économique, social ou psychologique. Ces contentieux revêtent par ailleurs une spécificité technique, notamment du fait du fort office du juge, qui justifie aujourd'hui une formation spéciale des juges d'instance.

Surtout il existe des liens forts, textuels, procéduraux ou de nature entre les contentieux impliquant qu'ils soient traités par un même juge.

Le projet de loi prévoit déjà un démantèlement des contentieux actuellement traités par le juge d'instance : ainsi les contentieux du surendettement et de la saisie des rémunérations sont-ils confiés au juge de l'exécution du TGI par les articles 53 al 36 et suivants, alors qu'il existe une cohérence entre ces contentieux et ceux qui sont dévolus au juge d'instance. . Le juge des tutelles, qui relève aujourd'hui du tribunal d'instance, sera en outre rattaché au TGI par les articles 53 al 26 et suivants du projet.

Pourtant le crédit à la consommation est évidemment lié aux procédures de surendettement, y compris dans les textes applicables. De même le contentieux des baux d'habitation, qui comprend celui de l'expulsion, est en lien avec les procédures de surendettement (d'ailleurs le projet de loi Elan vient coordonner les procédures de surendettement et d'expulsion dans son article 40) ; la saisie des rémunérations, liée également au surendettement, renvoie aux mêmes pratiques procédurales. Les exemples de connexité se retrouvent encore entre petits litiges de la vie quotidienne et protection des majeurs. Il est fréquent qu'un justiciable soit à la fois sous le coup d'une procédure de surendettement, fasse l'objet d'une procédure d'expulsion ou soit l'objet de poursuite pour le paiement de multiples crédits ou encore qu'il rencontre des difficultés financières en lien avec une altération de ses facultés, voire tout à la fois.

Le Syndicat de la magistrature avait, à l'inverse, proposé dans le cadre des consultations sur la « Justice du 21^{ème} siècle », que le contentieux de l'exécution des décisions du juge d'instance lui soit confié.

En revanche, il est favorable au seul transfert du contentieux des élections professionnelles, contentieux technique ayant une incidence sociale et sur la vie des entreprises, au TGI qui connaît déjà des contentieux collectifs du travail.

Le Syndicat de la magistrature avait aussi proposé lors des travaux sur la « Justice du 21^{ème} siècle », afin de pallier l'isolement de certains juges d'instance, d'attribuer 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, de solutions de mutualisation ponctuelle des personnels de greffe et - en cas de besoin et dans le respect de leurs garanties statutaires de délégations - de juges ou de tenue d'audiences foraines. Une solution alternative

pourrait consister à créer un TI d'arrondissement unique, autonome du tribunal de grande instance, auprès duquel seraient nommés les juges d'instance du ressort, avec maintien des implantations actuelles de TI, où les juges et les personnels de greffe seraient affectés.

C'est au contraire à un isolement accru des quelques 200 magistrats qui seront affectés dans les chambres détachées, qui ne recevront plus aucune formation initiale et continue spécifique aux contentieux de l'instance, que va conduire le projet.

- Recul de la procédure orale sans représentation obligatoire, condition essentielle du fonctionnement de la justice d'instance

L'article 13 du projet de loi prévoit en effet le traitement des contentieux sans audience et par la voie dématérialisée en dessous d'un seuil que la chancellerie envisage de fixer dans l'étude d'impact à 5000 euros.

Cette mesure signe la fin de la spécificité de la justice d'instance, marquée par la possibilité pour le justiciable de se présenter à l'audience sans avocat, avec ses pièces en main, en précisant ses demandes et ses motifs dans un échange avec le juge. Il est évident que les publics, souvent vulnérables, de la justice d'instance ne seront pas en mesure d'articuler leurs demandes devant un ordinateur.

Il est clairement dit dans l'étude d'impact que des économies en temps de présence des magistrats et greffiers à l'audience sont attendues.

De même, l'économie de moyens attendue, seul motif d'une réforme délétère, est déjà anticipée par la chancellerie, qui indique dans l'étude d'impact que les principes architecturaux des nouveaux palais de justice devront intégrer un besoin moins important en salles d'audience...

Seul bémol concédé par la chancellerie dans l'étude d'impact, l'impossibilité de mettre en œuvre la réforme en l'état, en raison des évolutions préalables nécessaires du portail Portalis.

Le Syndicat de la magistrature s'oppose radicalement à la suppression du tribunal d'instance, car c'est la conjonction entre l'autonomie de gestion de cette juridiction, son greffe dédié, les magistrats nommés dans cette juridiction, une procédure spécifique et un socle de compétences clair et cohérent qui permet un traitement satisfaisant du contentieux de l'instance.

La chancellerie nous précise dans nos récents entretiens que reste soumise à l'arbitrage ministériel la possibilité de réintroduire la fonction de juge d'instance, soit sous la forme d'une fonction prévue dans le COJ, voire sous la forme d'une fonction à laquelle le magistrat serait nommé par décret. Il s'agirait là d'une concession de façade, qui signerait en réalité la fin de l'instance. Pour les raisons déjà exposées, si

le maintien de la fonction de juge d'instance est évidemment indispensable il n'est pas suffisant pour garantir la spécificité du tribunal d'instance ainsi que son fonctionnement optimum et sa proximité. Seul le maintien du tribunal d'instance dans son intégralité permettra d'éviter la dilution et le sacrifice du traitement de ce contentieux spécifique.

2. Une justice illisible et inégalitaire

Il convient de souligner la distorsion dans le traitement d'un même contentieux qu'entraînera la réforme selon le lieu où le justiciable saisira la justice : ce sera selon les cas, un juge d'une chambre détachée, dans laquelle une spécialisation très résiduelle pourrait subsister concernant le traitement du contentieux de l'instance, ou un juge du TGI, dans lequel le contentieux de l'instance sera scindé entre plusieurs services, qui auront à connaître de l'affaire.

Quelle sera la lisibilité de la justice concernant le rôle des chambres détachées appelées tribunal d'instance, qui n'exerceront leur office que dans certaines parties du territoire et dont le contentieux sera variable selon les lieux, en fonction des choix réalisés localement et pouvant être remis en cause au gré des arrivées de nouveaux chefs de cour et chefs de juridiction ? Quelle égalité entre les justiciables qui, selon qu'ils résident sur le ressort d'une chambre détachée ou d'un TGI n'auront pas accès à un même degré de spécialisation et de cohérence ? Cette réforme n'est ni simplificatrice, ni lisible ni proche des justiciables.

3. Une réforme incohérente par rapport à l'objectif de spécialisation mis en avant par la chancellerie dans le projet de loi

La meilleure spécialisation des magistrats pour traiter les contentieux est l'une des colonnes vertébrales du projet, mise en avant de manière générale dans l'étude d'impact. Cette affirmation ne s'accompagne d'aucune réflexion réelle concernant les quelques contentieux qui pourraient justifier une spécialisation accrue des magistrats en raison de leur particulière technicité, appelant une organisation dérogatoire aux principes actuels de répartition des services dans les juridictions et semble davantage relever du poncif. Elle rejoint la « nouvelle politique de gestion des ressources humaines » lancée à l'automne dernier par la Direction des services judiciaires, dans laquelle les magistrats doivent répondre à des appels à candidature sur des postes profilés.

La spécialisation, qui s'acquiert par l'expérience et la formation accumulée dans l'exercice de ses fonctions, est inhérente au métier de magistrat. La loi la prévoit déjà puisque les juges sont nommés pour certains par décret sur des fonctions précises, telles les juges de l'application des peines, juges d'instruction, juges des libertés et de la détention, juges des enfants et... les juges d'instance. Mais le fait de changer de poste est aussi valorisé dans le parcours du magistrat, formé à l'Ecole nationale de la magistrature pour exercer toutes les fonctions, du parquet et du

siège, la diversité des expériences étant une richesse dans le parcours et un gage de qualité de la justice rendue. Il convient ainsi d'assurer un équilibre entre ces deux notions, que l'affirmation de principe d'un objectif général de spécialisation des magistrats occulte.

Surtout, il est notable que la spécialisation ne semble être conçue par la chancellerie que pour un certain nombre de contentieux « nobles », dont l'instance ne fait manifestement pas partie. C'est ainsi que nous avons déjà pointé, auprès de la DSJ, le risque que se constitue un tiers état de la magistrature, chargé des « contentieux du quotidien », qui ne demanderaient – aux yeux de la chancellerie – pas de compétences particulières. Les compétences nécessaires à ces fonctions sont pourtant, comme exposé plus haut, tout aussi exigeantes (faculté de monter des partenariats, de dégager la règle de droit et les dispositions qui doivent être relevées d'office à partir de la présentation faite par des parties non assistées par un avocat, faculté d'écoute et d'échange adaptés au public...).

4. La fragilité de l'existence des chambres détachées et du statut des juges qui y seront nommés

C'est sur la base unique des dispositions réglementaires précitées (du décret n°93-21 du 7 janvier 1993) que repose la nomination des magistrats dans les futures chambres détachées, la chancellerie précisant qu'elles seront réécrites et s'appliqueront de fait à ces chambres détachées nouvellement créées – sans toutefois aucune garantie à ce stade en l'absence de communication aux organisations syndicales du ministère d'un projet de décret, même au stade d'ébauche. Aucune disposition de la loi organique ou de la loi de programmation ne prévoit en l'état que la nomination aura lieu directement dans la chambre détachée et non au siège du TGI dont il dépend. Ainsi, l'affectation des magistrats dans une chambre détachée devrait relever non pas de la décision du président de la juridiction mais du décret de nomination qui affectera géographiquement le magistrat dans la chambre détachée.

Outre que le décret existant, interprété actuellement pour ce qui concerne les nominations en Outre-Mer comme induisant une nomination directement au siège de la chambre détachée, est pour le moment très elliptique, il ne sera pas très difficile de modifier ce décret une fois le premier train de la réforme passé. Ainsi, le risque que les magistrats du siège non nommés dans des fonctions spécialisées deviennent à terme tous des magistrats placés au sein du TGI pour être délégués par le président dans les chambres détachées est majeur.

Cette fragilité est la conséquence logique – et recherchée – de la suppression du tribunal d'instance : les questions d'organisation judiciaire relèvent du domaine réglementaire sauf si elles concernent le principe même de la compétence territoriale de la juridiction ou de l'un de ses démembrements, dans ce dernier cas c'est la loi qui doit le prévoir.

Cependant, la question de la nomination du magistrat au siège du TGI ou de la chambre détachée n'est pas simplement en lien avec le principe de l'organisation des juridictions mais aussi avec celui, constitutionnellement reconnu, de l'inamovibilité des magistrats du siège. De ce fait, la validité d'un décret qui serait le seul texte support prévoyant la nomination directement dans une chambre détachée peut être interrogée. Le pouvoir exécutif serait en effet en mesure de modifier de sa seule initiative le principe selon lequel le lieu d'exercice des magistrats nommés dans ces chambres n'est pas fixé au TGI, en modifiant ce décret. Cette modification porterait alors un coup important au principe d'inamovibilité, support de l'indépendance,

Il n'est pas prévu, selon l'étude d'impact, d'instaurer des premiers vice-présidents chargés de la présidence d'une chambre détachée, mais uniquement des juges et vice-présidents. Dès lors la question du devenir des premiers vices-présidents chargés de l'instance lorsque leur TI sera transformé en chambre détachée se pose (pages 30 et 31 de l'étude d'impact du projet de loi organique). Alors que l'évolution récente consiste à multiplier les niveaux hiérarchiques, il est pour le moins ironique de voir que les chambres détachées, pourtant éloignées, ne justifieraient, elles, pas de l'instauration de telles structures... C'est dire combien la réforme entend retirer à ces « lieux de juridiction » toutes les caractéristiques propres à en assurer la pérennité, facilitant des fermetures à moyen terme.

5. Le tribunal de première instance en embuscade

A terme, les fermetures des chambres détachées qui n'auront plus d'autonomie ne se heurteront plus à aucun obstacle, et pourront être décidées par la chancellerie dans tel ou tel ressort sans autre forme de procès. Par ailleurs, les compétences des chambres détachées, une fois fixées par décret, pourront être très facilement modifiées par la voie réglementaire pour vider progressivement de leur substance les attributions qui leur sont confiées. Il est clair que le mantra répété sur tous les tons par la ministre – pas de suppression de juridiction – n'est qu'un élément de communication occultant opportunément l'objectif principal : la disparition en catimini de ces tribunaux.

II. La création de deux catégories de tribunaux de grande instance (art 53 al 12 s)

Alors que le rapport sur le chantier de l'organisation territoriale préconisait une réorganisation comprenant des tribunaux judiciaires, chargés des contentieux « complexes » et des tribunaux de proximité, au siège des anciens TI et TGI « déclassés », la réforme maintient l'appellation de tribunal de grande instance, dans une continuité qui n'est qu'apparente.

Outre la disparition des tribunaux d'instance par fusion-absorption, des tribunaux de grande instance pourront être spécialement désignés par décret pour juger, dans

l'ensemble du département, certaines matières civiles et certains délits ou contraventions dont la liste sera déterminée par décret en Conseil d'Etat, au détriment de la proximité de la justice et de la lisibilité de l'organisation judiciaire pour le justiciable. De la même manière que pour les nouvelles « chambres détachées », les juridictions non pôles pourront voir progressivement leurs attributions diminuées par la voie réglementaire.

Le texte n'est pas très précis sur le fait de savoir si les juridictions désignées se verront confier l'ensemble des contentieux figurant sur la liste prévue par décret ou seulement certains d'entre eux, selon le choix des chefs de cour. L'étude d'impact, en utilisant l'expression « parmi une liste », laisse penser que l'intention de la chancellerie est de laisser le choix aux chefs de cour de piocher dans cette liste.

C'est aux chefs de cour qu'il reviendra de proposer la désignation de ces TGI « chefs de file » après avis des chefs de juridictions concernés. Cependant, la rédaction ouvre aussi la possibilité que le décret intervienne sans qu'ils n'aient donné leur avis (« peuvent proposer »).

De même, le procureur général pourra confier à un des procureurs de la République un rôle de coordination dans la mise en œuvre de la politique pénale au sein d'un département (art 53 al 52s), ce qui correspond à l'instauration, détournée, du parquet départemental auquel le Syndicat de la magistrature s'était opposé. Alors même que la Cour de cassation reconnaît à chaque magistrat du ministère public une autonomie décisionnelle, le mouvement ainsi opéré procède à une concentration accrue des lieux de détermination de la politique pénale. Derrière la coordination, c'est bien à une subordination que le texte appelle, et non pas à une discussion collective sur les pratiques et les priorités.

C'est dans ces conditions que le Premier ministre a cru pouvoir présenter la réforme de l'organisation judiciaire comme « partant du terrain », les chefs de cour et de juridiction ayant vocation à être consultés pour la répartition des contentieux entre tribunaux de grande instance et entre TGI et chambres détachées, ainsi que pour le choix des juridictions qui conserveront la plénitude de leurs compétences... Après avoir soigneusement évité de soumettre les textes en temps voulu aux organisations syndicales, le gouvernement livre une vision toute personnelle du « terrain », réduit à la plus haute hiérarchie.

Enfin, il est des fonctions dont le projet prévoit déjà qu'elles ne s'exerceront que dans certaines juridictions : le projet poursuit le mouvement de marginalisation de la procédure de l'instruction, dans une logique commune avec les modifications projetées en matière de procédure pénale : un décret « pourra fixer la liste des tribunaux dans lesquels il n'y a pas de juge d'instruction », dans les limites d'un ou plusieurs juges d'instruction par département (art 53 al 54s).

De même, le projet prévoit qu'il existe au moins un juge de l'application des peines par département et que la liste des TGI comportant un ou plusieurs JAP est fixée par décret, accompagnant là aussi la réduction du champ d'intervention de ces juges

dans le chantier des peines (art 53 al 65). L'accessibilité du JAP pour les condamnés, souvent en situation précaire, en sera là aussi réduite, de même que la connaissance du terrain par le juge et le travail partenarial qui l'accompagne.

III. L'expérimentation des cours d'appel « cheffes de file » (article 54)

C'est seulement à titre expérimental que le schéma de la régionalisation des cours d'appel s'appliquera dans un premier temps. Le projet prévoit en effet de mettre en œuvre, pour une durée de trois ans, dans deux régions, le principe selon lequel des premiers présidents et des procureurs généraux assureront des fonctions d'animation et de coordination sur un ressort pouvant s'étendre à celui de plusieurs cours d'appel situées au sein d'une même région. Certaines cours se verront confiées par décret des compétences propres en matière civile.

Le gouvernement a ainsi opportunément choisi de ne pas mener de front la bataille du TPI et celle de la régionalisation des cours d'appel, pour ne pas se heurter à la mobilisation de certains barreaux plus particulièrement préoccupés par la réforme de la carte judiciaire des cours d'appel. La brèche ouverte par l'expérimentation n'en est pas moins préoccupante : elle ouvre la voie à un éloignement majeur des cours d'appel et, via la spécialisation, portera atteinte au principe du juge naturel, tout en augmentant, par ce biais et via la « nouvelle politique des ressources humaines », la mainmise de la direction des services judiciaires sur tel ou tel contentieux.

IV. Le projet de loi n'est que la face émergée de l'iceberg : les habilitations par ordonnance

L'article 56 du projet de loi de programmation liste les dispositions – nombreuses – pour lesquelles le gouvernement demande l'autorisation de prendre par ordonnances les mesures relevant du domaine de la loi : rien de moins, pour ne citer que deux exemples, que « créer, aménager, ou modifier les dispositions des textes et codes en vigueur relatives à l'institution, la compétence, l'organisation, le fonctionnement et les règles de procédure de toute juridiction lorsque celles-ci sont définies par référence au TGI ou au TI », ou encore « mettre en cohérence l'ensemble de la législation applicable avec les dispositions résultant de la présente loi en apportant les modifications qui seraient rendues nécessaires pour assurer le respect de la hiérarchie des normes et la cohérence rédactionnelle des textes, en harmonisant l'état du droit »...

C'est ainsi qu'après la refonte du droit du travail par ordonnances, c'est au fonctionnement de la justice que va être appliquée cette méthode autoritaire et expéditive de refondation.

D'autre part, toutes les dispositions en matière de répartition des contentieux entre les juridictions sont renvoyées à la voie réglementaire.

C'est dans ces conditions que la chancellerie tente de donner au véritable tsunami que constituent les réformes proposées l'apparence d'une relative innocuité, la réorganisation judiciaire se résumant à cinq pages du projet de loi de programmation, deux pages de loi organique et des éléments de langage et promesses qui n'engagent que ceux qui y croient.