



La Justice du 21^e siècle

Le citoyen au cœur de la justice



Les scénarios de réforme

SOMMAIRE

| | |
|---|-----|
| LETTRE DE MADAME LA GARDE DES SCEAUX, MINISTRE DE LA JUSTICE | p.3 |
| LES PROBLEMATIQUES | p.5 |
| LES QUESTIONS | p.9 |





Madame, Monsieur

Les quatre rapports des groupes de travail qui m'ont été remis en fin d'année dernière contiennent ensemble 268 recommandations. Nous disposons, je crois, d'un matériel exhaustif de très grande qualité. Nous avons pu ainsi mesurer le vaste champ des possibles et appréhender la difficile mise en cohérence de tous les sujets.

C'est pourquoi j'ai voulu le débat national qui a eu lieu les 10 et 11 janvier 2014 à la maison de l'UNESCO à Paris, afin de dégager les axes d'une réforme judiciaire tournée vers le service rendu au justiciable et qui, au-delà des avancées que l'ensemble des magistrats, des fonctionnaires de justice et des professionnels du droit souhaitent mettre en œuvre pour améliorer le fonctionnement de la justice, doit permettre un projet de société, c'est-à-dire un projet qui s'adresse à l'ensemble des citoyens.

Ce débat, riche d'échanges, a permis de constater qu'un consensus s'est dégagé sur l'opportunité d'une réforme d'importance et de marquer la volonté de chacun d'y participer. Il a également permis de mesurer ce qui sépare les uns et les autres sur les moyens d'y parvenir et les priorités des actions.

Cette réforme, je veux la faire avec tous, et après vous avoir tous entendus. A l'heure où les débats vont s'ouvrir dans les juridictions, les magistrats et les fonctionnaires de justice ne sont pas également informés ni également impliqués. Il appartient aux chefs de cour d'appel et de juridiction, ainsi qu'aux magistrats et fonctionnaires de justice correspondants de s'assurer que chacun puisse accéder aux informations et en prendre connaissance, mieux, exprimer son avis.

Je perçois, à travers mes déplacements et les réunions, l'impatience des uns que la réforme soit mise en œuvre et la crainte des autres. Je ne souhaite pas apporter de modification au calendrier annoncé : la consultation des juridictions et de leurs partenaires est un temps de concertation et de maturation indispensable qui participe de l'élaboration du projet. Il ne saurait être abrégé ni inconsidérément allongé.

L'ensemble de ces raisons m'a conduit à demander au comité de pilotage d'élaborer deux documents de travail : l'un qui présente la synthèse des pistes de réforme, document qui permet de poursuivre le débat national en juridiction et d'en souligner les constats partagés, et l'autre sous forme d'un questionnaire plus resserré qui constitue un outil plus facile à exploiter.

J'attends des juridictions qu'elles s'expriment sur tout ou partie des thématiques présentées dans ces scénarios à l'aide du questionnaire, qu'elles compléteront si elles le souhaitent à partir des réflexions plus ouvertes contenues dans le document qui expose les problématiques. Je souhaite qu'elles indiquent les organisations et les expériences mises en place, notamment celles qui permettent de répondre aux besoins spécifiques de droit sur leur territoire, de renforcer la proximité avec le justiciable et de rendre un meilleur service par une répartition différente des tâches entre magistrats et fonctionnaires ou de nouvelles modalités de travail en

équipe. Par ailleurs, c'est aussi l'occasion de faire connaître les expérimentations que vous voudriez mener dans votre juridiction.

Vous l'avez compris, il ne s'agit pas d'un référendum sur les propositions des groupes de travail ou sur un projet de réforme déjà écrit.

Je veux rappeler que je me suis engagée à ne supprimer ni fermer aucun site judiciaire et à veiller à ce que les magistrats ainsi que les fonctionnaires de justice continuent à bénéficier des garanties attachées à leur nomination sur les emplois localisés sur ces sites. J'écarterai donc les propositions qui contreviendraient à ces exigences.

D'autre part, parallèlement à ces travaux, au début du second semestre 2013, j'ai demandé aux services de la chancellerie de travailler d'ores et déjà sur trois thématiques.

La première est un plan d'action pour le ministère public. 19 mesures concrètes répondront aux préoccupations particulières des magistrats du parquet afin qu'ils disposent d'outils modernes et efficaces pour la conduite de l'action publique. La réforme du Conseil supérieur de la magistrature, que je souhaite voir aboutir, renforcera le statut des magistrats du parquet.

La deuxième a trait au dialogue social et au fonctionnement des juridictions. Je souhaite concrétiser quelques avancées dans ce domaine sans préjudice d'évolutions liées, demain, à la mise en place de la juridiction unique. Les rapports sur le dialogue social de Monsieur Serge VALLEMONT en 2006 et de Monsieur Dominique LACAMBRE en 2013 doivent permettre d'acter certaines pratiques déjà acquises dans la gouvernance des juridictions. Je n'envisage pas d'ouvrir cette période de réforme judiciaire sans disposer d'outils de concertation rénovés.

La troisième est relative à l'évolution statutaire des personnels de greffe. Je prendrai très rapidement des initiatives à cet égard. Là encore, les attentes des personnels sont légitimement très fortes. Une nouvelle répartition des tâches entre les magistrats et les fonctionnaires ne peut être dessinée qu'au regard d'un meilleur service rendu au justiciable. Il convient que ce débat puisse se faire dans la sérénité. Les responsabilités d'ores et déjà confiées aux fonctionnaires de justice, les changements démographiques et sociologiques des corps des greffiers en chef et des greffiers ainsi que la modernisation de l'administration des juridictions qui sera un volet important de la réforme judiciaire permettent, sans attendre, de proposer des avancées significatives.

Ces documents ne prétendent pas couvrir tous les champs ouverts par les 268 recommandations. Les pistes d'amélioration de notre organisation et du fonctionnement des juridictions ne sont pas exhaustives, mais répondent aux premiers objectifs que j'ai fixés.

Je ne doute pas que nous parviendrons à faire de ce temps de réflexions partagées et d'échanges un nouveau temps d'intelligence collective.

Christiane Taubira
Garde des Sceaux, ministre de la Justice





LES PROBLEMATIQUES

Les problématiques présentées par le comité de pilotage tiennent compte des constats posés lors du débat national des 10 et 11 janvier 2014 à la maison de l'UNESCO à Paris.

1. LE CITOYEN, ACTEUR DE SON PROPRE LITIGE

Deux axes ont émergé du débat national afin que le citoyen puisse être acteur de son propre litige. La première réflexion porte sur la prévisibilité des décisions de justice. La seconde sur la mise en place d'une politique de médiation et de conciliation.

A) Une meilleure prévisibilité des décisions

Il est ressorti des échanges du débat national que la prévisibilité des décisions et les informations sur le processus judiciaire constituaient un des moyens permettant au citoyen et à son conseil de prévenir un conflit, de rechercher une solution négociée et d'être davantage partie prenante de la solution judiciaire. Les juridictions doivent faciliter cette prévisibilité, mais selon quelles modalités ?

Deux pistes sont à l'étude sans qu'elles soient alternatives.

La première est de recenser en interne la jurisprudence de la juridiction. Dans cette hypothèse, il convient de déterminer si ce recensement doit être réalisé par la juridiction elle-même ou dans le cadre d'un partenariat avec l'université.

Il faut ensuite s'interroger sur la manière dont la jurisprudence concrète de chaque juridiction peut être mise à la disposition des citoyens, ce qui nécessite de garantir un juste équilibre entre une nécessaire harmonisation et le pouvoir d'appréciation par le magistrat de situations singulières.

La seconde piste permettant de renforcer la prévisibilité des décisions de justice est la mise en place et la diffusion de référentiels. Ils existent déjà, par exemple en matière de pension alimentaire. Mais nous devons réfléchir à d'autres domaines où ils pourraient aussi être utiles. Par ailleurs, il existe plusieurs moyens d'établir ces référentiels : par le ministère, en interne par les juridictions elles-mêmes, ou conjointement avec la société civile.

B) L'accès du citoyen à des modes négociés de résolution des litiges

La conciliation par le juge est obligatoire dans de nombreuses procédures et pourtant le constat est fait par certains qu'elle est en pratique peu réalisée. La médiation se développe par la formation des professionnels. Des expérimentations ont été mises en place en matière familiale. Chaque territoire, chaque juridiction dispose d'une offre de conciliation et de médiation, parfois même d'initiatives locales qui fonctionnent sans qu'elles soient partagées

au niveau national. Ces politiques de médiation et de conciliation ne sont pas toujours suffisamment mises en valeur.

Il faut définir à quel niveau la politique de conciliation et de médiation doit être mise en place pour être efficace (juridiction, région, territoire national ?) mais aussi les acteurs qui doivent la mettre en œuvre et en assurer la cohérence.

Il faut ensuite réfléchir au cadre procédural de ces dispositifs : doivent-ils exister en amont de la saisine du juge ou coexister avec les procédures de jugement ? Faut-il une phase préliminaire obligatoire de conciliation ou de médiation ?

Enfin, lorsque la juridiction est saisie, comment encourager la procédure participative ? Il existe déjà l'acte d'avocat. La réflexion porte sur l'extension de ce procédé à un acte de procédure d'avocat permettant l'établissement de la preuve avant et pendant le procès.

2. TERRITOIRES, PROXIMITE ET SPECIALISATION

Le Président de la République a annoncé la mise en place d'une juridiction unique de première instance. Très discutée depuis de nombreuses années, sous différentes appellations, et confortée par le rapport des sénateurs Virginie Klès et Yves Détraigne, elle reste non seulement à construire, mais surtout à définir dans ses contours et ses contentieux.

Cette juridiction unique doit permettre de répondre aux besoins de droit du citoyen afin de lui rendre l'institution judiciaire plus proche et plus lisible, sans renoncer à l'exigence de spécialisation qui permet d'assurer, par le regroupement des juges, qualité et cohérence dans les contentieux complexes ainsi que l'impartialité objective. Elle doit de plus faciliter une vision globale de la situation d'un citoyen confronté dans plusieurs domaines à différents litiges, et permettre d'aboutir à des décisions cohérentes entre elles.

Enfin, cette juridiction unique est l'occasion de renforcer les liens avec les tribunaux de commerce, les conseils des prud'hommes et les juridictions sociales. Comment cette juridiction unique peut-elle permettre de faciliter les relations entre le monde économique, le monde du travail et les professionnels de justice ?

A) Une juridiction en lien avec les territoires

On reproche beaucoup à la carte judiciaire de ne pas coïncider avec la carte territoriale administrative. Les raisons en sont souvent historiques. Faut-il définir le territoire judiciaire en référence aux frontières administratives (communes, cantons, départements, régions...) ou selon des critères indépendants (géographiques, démographiques, économiques et sociaux...), tout en assurant le travail en commun nécessaire avec les autres services publics ?

La diversification des organisations territoriales, notamment l'apparition des métropoles urbaines réunissant des compétences communales et départementales, comme à Lyon, complexifie la réflexion.

Si la départementalisation de la justice permet de faciliter les relations avec les services publics avec lesquels les magistrats travaillent quotidiennement, elle ne peut être le seul critère garantissant une taille de juridiction adéquate. Comment trouver partout et pour tous l'équilibre entre la proximité et la spécialisation ?

L'organisation du ministère public doit être liée à celle de la juridiction à laquelle il est rattaché. La conduite de l'action publique et l'implication du ministère public dans les politiques partenariales doivent-elles conduire à la départementalisation de la juridiction ?

B) Une juridiction assurant proximité et spécialisation

La future juridiction unique permettra d'améliorer la proximité géographique des citoyens et d'assurer la spécialisation des magistrats dans les contentieux où cela est nécessaire.

Pour le justiciable, l'accès à la justice passera par une facilitation des démarches, saisines et suivi d'une instance à partir de n'importe quel point du territoire. Pour quels contentieux, jusqu'où peut-on aller dans cette voie, selon quelle organisation ?

Certains contentieux doivent être communs à tous les sites, car impliquant une proximité géographique. A l'inverse, d'autres doivent être regroupés sur un site unique afin de renforcer la collégialité et la spécialisation des magistrats. La question des critères de répartition de ces contentieux entre les sites se pose, de même que leur évolution dans le temps.

Le travail en équipe des magistrats spécialisés sur un même site, comme la réunion régulière de magistrats de différentes juridictions, permettent d'éviter l'exercice isolé de fonctions spécialisées. Est-ce suffisant ? Quelle autre organisation envisager ?

3. UN NOUVEL EXERCICE DE LEURS MISSIONS PAR LES PROFESSIONNELS DE LA JUSTICE

Le renforcement de la qualité de la justice de première instance est au cœur de la réforme judiciaire. Cela rend nécessaire de s'interroger sur la manière de résoudre les litiges et de faire vivre la communauté de travail.

A) Une résolution des litiges ordonnée autour de la première instance

L'amélioration de la qualité de la justice et des délais de jugement est un objectif partagé par tous les professionnels de la justice. Comment mobiliser tous les acteurs, magistrats, fonctionnaires de justice, avocats, aux différents stades de la procédure pour y parvenir ?

La collégialité est l'une des garanties de qualité de la justice. Elle est organisée aujourd'hui selon un mode traditionnel, qui doit être interrogé et modernisé. Un projet de décret sur le fonctionnement interne des juridictions prévoit déjà la possibilité de réunir deux chambres à la demande du président de la chambre saisie. D'autres formes de réflexion collective sont susceptibles de favoriser le travail en commun, comme la mise en place de politiques de services et les listes de discussion. D'autres modalités peuvent être développées. Le rôle de l'Ecole nationale de la magistrature et de l'Ecole nationale des greffes doit-il être renforcé ?

Par ailleurs, la justice serait-elle plus efficace si les parties et leurs conseils devaient exposer, dès le premier degré, tous les moyens de droit et de fait qu'ils entendent faire valoir ? Le modèle de l'appel comme voie d'achèvement du litige est-il toujours viable ?

B) Une communauté de travail judiciaire au service du citoyen

La justice est le fruit d'une communauté de travail qu'il convient de faire vivre et d'organiser au service du citoyen.

Les greffiers sont des techniciens de la procédure. L'assistance du magistrat fait déjà partie de leurs missions, mais elle n'est pas mise en œuvre dans toutes ses composantes. Un état des lieux portant sur les organisations de service intégrant une participation plus marquée du greffier dans la mise en état du dossier, voire dans la pré-rédaction, pourrait être dressé dans vos juridictions. Cette demande concerne également le parquet, notamment pour la rédaction des réquisitoires définitifs, ou le renforcement du rôle du greffier dans la gestion de la permanence des parquets.

Par ailleurs, dans quels domaines les greffiers en chef, les greffiers, les secrétaires administratifs et les adjoints administratifs et techniques peuvent-ils améliorer le service rendu au justiciable ?

La réflexion sur le travail d'équipe doit également intégrer les assistants de justice, les assistants spécialisés et, pourquoi pas, s'ouvrir à d'autres compétences, d'autres profils. Les magistrats sont les mieux placés pour définir les soutiens techniques dont ils ont besoin au quotidien.

Enfin, il faut s'interroger sur la manière dont les juridictions doivent informer leurs partenaires sur leur fonctionnement. Comment mettre en place ces lieux d'échange, voire les institutionnaliser, sans pour autant que cela contrevienne à l'indépendance juridictionnelle ?

LES QUESTIONS



1. LE CITOYEN, ACTEUR DE SON PROPRE LITIGE

Pour permettre au citoyen d'être acteur de son propre litige, deux axes peuvent être retenus. Le premier porte sur la prévisibilité des décisions et du processus judiciaire. Le second cherche à favoriser la participation du citoyen à une solution négociée, qu'il s'agisse de la médiation ou de la conciliation.

A) Une meilleure prévisibilité des décisions

Appartient-il aux juridictions de participer à une meilleure information du citoyen sur le processus judiciaire ? Et si oui, comment ?

- ✓ Par une information sur la procédure elle-même : identification précise des documents à fournir, durée moyenne de l'instance etc... ?
- ✓ Par une information sur le fond des décisions habituellement rendues dans une matière particulière ?
 - En préalable : quel peut être l'équilibre entre harmonisation et pouvoir du magistrat d'apprécier les situations singulières ?
 - Faut-il communiquer les grandes lignes de la jurisprudence concrète de la juridiction elle-même ? Pour ce faire, est-ce à la juridiction de la recenser elle-même ou faut-il créer un partenariat avec l'université ?
 - Faut-il étendre le champ des référentiels types existants ? Comment les concevoir ? Faut-il imaginer une participation de la société civile ? Comment les rendre publics ?

B) L'accès du citoyen à des modes négociés de résolution des litiges

Dans quelle mesure une juridiction peut-elle participer à la mise en œuvre d'une politique cohérente de médiation et de conciliation ?

- ✓ Faut-il une politique commune et harmonisée de la conciliation et de la médiation ?
 - Menée avec toutes les professions du droit ?
 - Étendue à toutes les juridictions d'un même ressort ?
 - Définie au niveau national ?
- ✓ Comment évaluer la politique de médiation et de conciliation ? Quels en seraient les indicateurs pertinents ?
- ✓ Faut-il une phase préliminaire obligatoire de conciliation ou de médiation ?
 - Avant ou après la saisine de la juridiction ?
 - Dans tous les contentieux ?
 - Y a-t-il des expériences concrètes dans vos juridictions ? Sont-elles efficaces ?

- ✓ Comment développer la procédure participative ?
- ✓ Peut-on concevoir un acte de procédure d'avocat permettant l'établissement de la preuve avant et pendant le procès ? Quel gain en attendre pour la mise en état ?

2. TERRITOIRES, PROXIMITE ET SPECIALISATION

La mise en place d'une juridiction unique de première instance est au cœur de la réforme judiciaire mais elle reste à construire dans sa conception même : quel périmètre et pour quels contentieux ?

A) Une juridiction en lien avec les territoires

Comment définir le territoire judiciaire ?

- Par un territoire coïncidant avec la carte territoriale administrative ?
- Par une zone géographique présentant un ensemble de caractéristiques propres (géographiques, démographiques, économiques et sociales...) ?

Faut-il, pour des impératifs de lisibilité, de simplification et d'égalité de traitement des citoyens, fixer un cadre territorial standard et retenir un modèle unique de juridiction ?

- Le département est-il la structure administrative adaptée pour assurer la proximité comme la spécialisation ? Faut-il une seule juridiction de première instance par département ?
- La conduite de l'action publique et l'implication du ministère public dans les politiques partenariales doivent-elles conduire à la départementalisation de la juridiction ?
- Peut-on envisager un cadre territorial uniforme quand la diversification des organisations territoriales se poursuit (métropoles urbaines, etc...) ?

Peut-on envisager une organisation variable selon les territoires ? Comment ?

B) Une juridiction assurant proximité et spécialisation

Quel type de proximité promouvoir ?

- ✓ Celle qui implique pour le citoyen d'être en capacité de se rendre physiquement dans une juridiction accessible (distance, transport) ? Ce type de proximité doit-il concerner tous les types de contentieux ?
- ✓ Celle qui résulte de dispositifs techniques, informatiques et procéduraux (points d'accès au droit, maisons de justice et du droit, guichets universels de greffe) :
 - Par un accès à l'information et au droit ?
 - Par la saisine d'une juridiction à partir de n'importe quel point du territoire ?
 - Par le suivi d'une instance à partir de n'importe quel point du territoire ?

- ✓ Certains contentieux pourraient être définis comme communs à tous les sites car impliquant une proximité. Selon quels critères ?
 - La matière et l'enjeu du litige ?
 - La simplicité de leur traitement ?
 - Leur fréquence ?
 - La vulnérabilité des publics ?
 - La proximité des partenaires (PJJ, AP, partenaires sociaux) ?

- ✓ D'autres pourraient être regroupés sur un site unique afin de renforcer la collégialité et la spécialisation des magistrats. Selon quels critères ?
 - La nature des affaires (responsabilité médicale, construction,...) ?
 - Un volume d'affaires suffisant ?
 - Le ministère d'avocat obligatoire ?
 - L'environnement de spécialistes (assistants spécialisés, services d'enquête) ?
 - La dimension nationale ou internationale ?

L'organisation judiciaire prend en compte la spécialisation par un regroupement de certains contentieux dans des ressorts étendus (cour d'appel, niveau interrégional, niveau national). Faut-il accentuer ou redéfinir cette spécialisation et dans quels domaines ?

Une juridiction peut-elle moduler la répartition des contentieux dont elle a la charge entre ses différents sites ? (exemple: dans une juridiction unique X regroupant les sites A et B, on affecte le contentieux de la construction au site A et la responsabilité médicale et professionnelle au site B).

- Est-ce lisible et compatible avec le principe d'égalité des citoyens devant la justice ?
- Comment encadrer cette répartition ? Selon quels critères ?

3. UN NOUVEL EXERCICE DE LEURS MISSIONS PAR LES PROFESSIONNELS DE LA JUSTICE

Une justice plus efficace, efficiente en 1^{ère} instance, conduit à s'interroger sur la manière de résoudre les litiges et de faire vivre la communauté de travail.

A) Une résolution des litiges ordonnée autour de la première instance

Le citoyen est en droit d'obtenir une décision de qualité dans des délais raisonnables.

- ✓ Comment mobiliser tous les acteurs aux différents stades de la procédure pour y parvenir ?

- ✓ Comment enrichir et moderniser la collégialité ?

- ✓ Quelles formations attendriez-vous de l'ENM et de l'ENG pour faciliter le travail en équipe, tant lors de la formation initiale que continue ?

- ✓ Comment accentuer le travail en équipe dans les services ? Comment les listes de discussions peuvent-elles être encore mieux utilisées ?
- ✓ La réforme de la justice doit-elle également concerner l'appel ?
 - Faut-il continuer à envisager l'appel comme une voie d'achèvement, l'entier litige étant réexaminé en tenant compte de son évolution ?
 - Faut-il le concevoir comme une voie de réformation (critique de la décision de 1ère instance, sans modification des données et des arguments) ?
 - Doit-on privilégier une voie médiane, par exemple une formation chargée d'examiner la recevabilité des moyens nouveaux ?

B) Une communauté de travail judiciaire au service du citoyen

L'assistance à la rédaction fait actuellement partie des missions du greffier. Est-ce une réalité effective dans vos juridictions ? Si oui, dans quels domaines ?

Les greffiers sont des techniciens de la procédure. Faut-il prévoir une participation accrue du greffier dans la mise en état du dossier, la pré-rédaction ? Peut-on envisager au parquet, un renforcement de son rôle à la permanence ?

Quels sont les domaines où les greffiers en chef, les greffiers, les secrétaires administratifs et les adjoints administratifs et techniques pourraient améliorer le service rendu au justiciable ?

Comment promouvoir un travail d'équipe avec les assistants de justice et/ou les assistants spécialisés ? Faut-il d'autres compétences, d'autres profils ?

Comment faut-il concevoir les relations de travail entre les juridictions et les auxiliaires de justice ? Par des échanges institutionnalisés réguliers ? Dans quel cadre et à quel niveau ?

Comment mieux organiser les relations avec nos partenaires (élus, administrations, associations et usagers) ? Quelles sont les pratiques qui existent dans vos juridictions ?