

Paris, le 13 mars 2018

Réforme de l'organisation judiciaire

La communication du gouvernement concernant la réforme de l'organisation judiciaire est très habile. Après avoir répété sur tous les tons qu'aucune juridiction ne serait fermée, tout en entretenant soigneusement le flou sur les modalités de la réforme, le gouvernement s'est livré vendredi à une opération de communication dans le même temps qu'il adressait aux organisations syndicales les projets de textes, que nous réclamions depuis des mois, envoi réalisé quelques jours seulement avant leur transmission au Conseil d'Etat pour avis.

Comme nous l'avions anticipé, la réforme met en œuvre, de fait, le tribunal de première instance (TPI), la disparition du tribunal d'instance et du juge d'instance, la création de tribunaux de grande instance 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.

Suppression du tribunal d'instance et de la fonction de juge d'instance

Le titre VI du projet de loi ordinaire et le projet de loi organique entérinent la **suppression des tribunaux d'instance et de la fonction de juge d'instance**. Les actuels tribunaux d'instance seront remplacés par des « chambres détachées », sans existence juridique autonome. Les magistrats qui y seront affectés seront nommés par décret, juge ou vice président au tribunal de grande instance du ressort de cette chambre détachée.

Les compétences matérielles de ces chambres détachées seront fixées par décret. Des compétences supplémentaires pourront être attribuées à ces chambres sur décision conjointe du président du TGI et du procureur.

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. Il n'a d'autre objectif que celui d'économies d'échelle pour mieux gérer la pénurie. L'argument présenté dans l'exposé des motifs d'une

meilleure lisibilité de la justice par la juridiction unique est particulièrement fallacieux, la juridiction d'instance étant très bien identifiée par le justiciable. 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 sa communication de manière à dissimuler la disparition – bien réelle – du tribunal d'instance. Le gouvernement peut-il sérieusement alléguer une meilleure lisibilité de ces chambres détachées, à compétences variables selon les choix réalisés par les chefs de juridiction, pour les justiciables ?

A terme, les fermetures de ces juridictions qui n'auront plus d'existence légale ne se heurteront plus à aucun obstacle, et pourront être décidées par la chancellerie dans tel ou tel ressort sans autre forme de procédé. 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 langage.

Tous des magistrats placés ?

Dans l'immédiat, la réforme mettra à la disposition des chefs de juridiction un pool de magistrats déplaçables d'un site à un autre, au mépris du principe d'inamovibilité qui est le corollaire de leur indépendance. Des compétences supplémentaires pouvant être attribuées aux chambres détachées sur décision des chefs de juridiction, le blanc-seing laissé à ces derniers dans la gestion des effectifs est ainsi porté à son paroxysme. Outre les conséquences délétères sur les conditions de travail, il sera loisible à la hiérarchie judiciaire de procéder, par le biais des ordonnances de roulement pour lesquelles les assemblées générales des juridictions ne donnent qu'un simple avis, à des affectations en fonction de la « manière de servir ». Le risque est important que les collègues dont les décisions juridictionnelles auraient déplu, ou plus prompts que d'autre à la contestation des décisions de leur hiérarchie, héritent des situations les plus inconfortables. Certaines le seraient d'autant plus qu'il sera possible de prévoir qu'un magistrat partage son emploi du temps, y compris au cours de la même semaine, entre le siège du tribunal et une chambre détachée. Ces dispositions vont à l'encontre du principe du juge naturel, qui impose une affectation des dossiers sur des critères objectifs selon des règles claires, précises, préétablies et stables, pour que le juge ne puisse être choisi en fonction des affaires.

La création de deux catégories de tribunaux de grande instance

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 prend le soin de maintenir l'appellation de tribunal de grande instance, dans une continuité qui n'est qu'apparente.

Outre la disparition des compétences propres des tribunaux d'instance, des tribunaux de grande instance pourront en effet être spécialement désignés par décret pour juger, dans l'ensemble du département, de certaines matières civiles et de 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.

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. 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.

C'est ainsi que le Premier ministre a ainsi cru pouvoir présenter vendredi dernier 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 ne lésine pas avec la langue de bois.

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.

De même, le projet prévoit qu'il existe au moins un juge d'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. 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.

Expérimentation des cours d'appel « cheffes de file »

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.

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 le véritable tsunami que constituent les réformes proposées présente les apparences d'une relative innocuité, se résumant à cinq pages du projet de loi de programmation et deux pages de loi organique.