

Paris, le 13 janvier 2022

Etats généraux de la justice

Observations sur l'organisation judiciaire

Le Syndicat de la magistrature a combattu de toutes ses forces en 2018 et 2019 la fusion des tribunaux d'instance, justice rapide, gratuite, accessible et permettant aux justiciables les plus vulnérables de faire valoir leurs droits par un accès facilité au juge - avec les tribunaux de grande instance. Il apparaît clairement que le seul objectif de cette réforme ne pouvait être la lisibilité de la justice - les compétences exercées par le juge des contentieux de la protection aujourd'hui résultant pour partie de choix locaux, de sorte qu'il est plus difficile pour le justiciable de s'y retrouver -, ni la qualité de la justice, - la justice d'instance était celle dont les délais étaient les plus satisfaisants -, mais la simple volonté de réaliser des économies d'échelle, par la fusion des greffes notamment. Le socle de compétence des tribunaux d'instance était pourtant totalement cohérent.

L'idée d'une plus grande « souplesse » dans l'organisation des juridictions avait été avancée par Nicole Belloubet pour justifier cette fusion lors de nos discussions. Cette justification fait fi des fondamentaux. Réformes après réformes, l'essentiel des principes garantissant l'indépendance de la Justice et l'égalité des citoyens devant la loi, notamment le principe de l'inamovibilité du juge et le principe du juge naturel, disparaissent au profit d'une logique gestionnaire. Les lois modifiant la compétence des juridictions, leur structure, leur organisation, se conjuguent en ce sens avec les nouvelles doctrines de gestion des ressources humaines, le repyramidage des postes et la création d'une hiérarchie intermédiaire dans les juridictions s'accompagnant d'un profilage des postes à géométrie variable. L'idéal à atteindre est un « pool » de magistrats bons à tout faire à affecter en fonction des besoins dans un contexte de pénurie, sauf une « élite », des juges spécialisés dans certains contentieux essentiellement pénaux, se regroupant dans quelques juridictions toujours plus gargantuesques - Paris, Marseille - dans lesquelles sont concentrés les contentieux les plus « sensibles ». Le dernier avatar de cette hyper-spécialisation est la création d'un pôle « cold cases » par la loi pour la « confiance dans l'institution judiciaire ». La justice civile est la grande oubliée de cette logique.

Aujourd'hui, la notion de justice de proximité telle que défendue par le ministre de la justice, Eric Dupond-Moretti, est dévoyée en ce qu'elle renvoie à une réponse pénale plus rapide aux petits délits et contraventions - déjà prioritairement traités par la justice -, les dossiers en souffrance demeurant les dossiers criminels, les dossiers de criminalité organisée et de délinquance économique et financière dont l'audiencement prend des années, alors qu'il s'agit des infractions les plus graves, ainsi que le contentieux civil - c'est à dire celui qui concerne les droits des citoyens dans leur quotidien.

A la lecture de la lettre de mission adressée par le garde des Sceaux à l'atelier thématique portant sur l'organisation judiciaire, c'est dans cette perspective d'économies d'échelle que se situe à nouveau la chancellerie dans le cadre des états généraux de la Justice. Notre réponse et nos envois au chef de file de cet atelier peuvent être consultés sur [ce lien](#).

Outre nos observations générales sur l'administration de la justice, consultables pages 17 à 32 de [notre plateforme globale de propositions](#) "pour une révolution judiciaire", et portant notamment sur les moyens, l'architecture judiciaire, la lisibilité et l'accessibilité de la justice, la déjudiciarisation pertinente et maîtrisée, la transformation des juridictions en établissements publics judiciaires dans lesquels une véritable démocratie interne existerait pour prendre en compte les besoins des citoyens et organiser collectivement les services, le Syndicat de la magistrature souhaite par les présentes observations développer ses propositions et lignes rouges concernant l'organisation des juridictions, notamment quant à leur taille, à leur répartition sur le territoire, et l'organisation interne du traitement des différents contentieux.

Ces observations sont évidemment à mettre en lien avec nos propositions pour consacrer le principe de l'indépendance de la justice ([cf note adressée à la mission d'enquête sur les obstacles à l'indépendance du pouvoir judiciaire](#)), qui vont bien au-delà de la question du statut du parquet : actuellement, les règles d'attribution des services et dossiers donnent une compétence quasi exclusive au chef de juridiction pour en décider, ce que nous souhaitons voir modifié. Dans ce contexte, plus l'organisation judiciaire donne de la souplesse pour affecter les magistrats à tel ou tel service, sans nomination par décret dans des fonctions spécifiques et sans organisation interne, lisible et valable pour toutes les juridictions, des services par type de contentieux, plus il est 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 déçu, ou plus prompts que d'autre à la contestation des décisions de leur hiérarchie, héritent des situations les plus inconfortables. De même, une telle organisation ne permet nullement de se prémunir contre des suspicions, émergeant le plus souvent dans les affaires politico-financières, d'un choix du juge chargé d'une affaire en fonction de ses opinions supposées. Ces dispositions vont à l'encontre du principe du juge naturel, qui impose une affectation des dossiers selon des critères objectifs et des règles claires, précises, préétablies et stables, pour que le juge ne puisse être choisi en fonction des affaires. Cette garantie est essentielle pour le justiciable.

Le Syndicat de la magistrature n'a jamais contesté la nécessité de réformer le service public de la justice. Il a toujours considéré que la réorganisation des contentieux allait de pair avec une réforme de l'organisation judiciaire, car adapter le service public de la justice suppose avant tout de repenser les modes d'intervention judiciaire pour permettre un égal accès au droit et au juge. Les expériences des années passées montrent que les difficultés de la justice et l'explosion des contentieux ont toujours été abordées dans une logique de flux. Il ne s'agissait que de désengorger une institution menacée d'asphyxie, en « recentrant le juge sur son cœur de métier » dans une logique purement comptable consistant à faire de « l'économie de temps » de magistrats et de greffiers : fermeture de sites judiciaires, flexibilité des personnels, transfert progressif des contentieux de masse vers le secteur privé ou d'autres administrations.

Il ne peut par ailleurs être fait abstraction de la pression pénale, qui conduit à faire peser sur les magistrats du parquet la responsabilité d'une réponse pénale systématique et à renforcer sans cesse les effectifs attribués aux missions pénales de la justice, au détriment de la justice civile où, pour certains, le juge devrait être cantonné à un rôle d'arbitre.

Le Syndicat de la magistrature rappelle que l'amélioration du service rendu au justiciable doit être au centre des réflexions. C'est en ce sens qu'il formule des propositions tendant à améliorer l'accès

au droit et à donner au justiciable l'accès concret, effectif et efficace à un juge indépendant, que lui garantit la Convention européenne des droits de l'Homme. C'est en ce sens aussi qu'il défend l'idée d'un juge acteur plus qu'arbitre pour rétablir les déséquilibres pouvant exister entre les parties au procès. La mission première du juge est de dire le droit, mais le juge est aussi un juge protecteur et un gardien des libertés individuelles. Ces missions essentielles doivent être sauvegardées.

I. L'accessibilité de la justice

1. Recenser les besoins de la population

La réforme de la carte judiciaire de 2007 a conduit à la suppression de 22 tribunaux de grande instance, 176 tribunaux d'instance, 62 conseils de prud'hommes et 55 tribunaux de commerce.

Le Syndicat de la magistrature, dans son projet 2012 « pour une révolution judiciaire », préconisait de recenser les situations les plus critiques pour envisager la réouverture de certains de ces sites, en fonction de critères prenant en compte les réalités locales.

Le ministère de la justice a, en 2012, choisi de limiter cette réflexion à 8 sites judiciaires : Saumur, Tulle, Marmande, Saint-Gaudens, Millau, Guingamp et Belley, en demandant à la mission Daël d'examiner les conditions de la réouverture de ces sites. Si ce rapport est resté bien décevant, en ce qu'il n'a préconisé qu'une réouverture incomplète de ces sites, il a toutefois permis de mettre en évidence que plus la justice est éloignée des justiciables, moins ceux-ci y ont recours. En effet, le nombre d'affaires nouvelles enregistrées après la fermeture par les juridictions ayant absorbé les TGI fermés était loin de correspondre à la somme des activités des deux sites. Toute réforme de l'organisation judiciaire doit donc nécessairement veiller à l'accessibilité des lieux de justice au justiciable, non seulement en terme d'accès au droit, mais aussi en terme d'accès au juge. La création de points d'accès au droit est ainsi utile mais ne saurait remplacer la proximité nécessaire des tribunaux.

Le champ d'étude de la mission Daël n'avait pas permis un recensement des territoires désormais inaccessibles au justiciable. Il faut donc réexaminer la carte judiciaire et les évolutions en termes de renonciation à recours depuis la réforme de 2007 pour recenser ces lieux.

Ce n'est pourtant pas le chemin qui a été pris pendant ce quinquennat : la question de l'organisation territoriale n'a été appréhendée que par le prisme des économies d'échelle, avec la fusion administrative des TGI et des TI.

Pour le Syndicat de la magistrature, les lieux où l'on rend la justice doivent être équitablement répartis sur le territoire national pour que chacun puisse y avoir accès dans les mêmes conditions. Ils doivent également être pérennes. À l'heure où les logiques gestionnaires prennent le pas sur la qualité du service effectivement rendu au citoyen, les seules promesses de ne pas toucher à la carte judiciaire et de conserver les juridictions existantes ne peuvent suffire à rassurer. Les audiences foraines et les tribunaux de proximité sont des sites « démontables » qui peuvent disparaître si la situation des juridictions principales devient trop difficile. Ne resteront alors dans ces sites que des points d'accès au droit, eux mêmes fragilisés par l'incapacité des juridictions à y déléguer un personnel suffisant pour les faire fonctionner.

C'est une véritable expertise des bassins de population et des caractéristiques démographiques et sociaux-économiques des ressorts des juridictions qui doit présider à la répartition des juridictions

sur le territoire et à la définition de leur ressort. Or ce premier attendu, le principal, afin de garantir l'égalité des citoyens devant la justice, n'est même pas présent dans la lettre de mission du garde des Sceaux adressée à l'atelier thématique « organisation de la justice ». Les deux seuls critères posés sont celui de la taille critique de la juridiction définie au regard de son « pilotage efficient » et de la cohérence de la répartition avec le maillage administratif.

2. Le cas des petites juridictions (et des grandes juridictions)

Il apparaît clairement dans ce contexte que les « petites juridictions » sont actuellement dans le viseur de la chancellerie, comme elles l'étaient déjà précédemment. Pour abattre son chien, on dit qu'il a la rage : c'est ce qu'il se passe avec les petites juridictions. Un rapport rendu par l'Inspection générale de la Justice (IGJ) visant au « diagnostic de l'état des stocks », dont des éléments ont été distillés lors de la conférence de presse du garde des Sceaux le 13 décembre dernier alors qu'aucune organisation professionnelle n'avait été informée de ces travaux, a été récemment publié.

Le rapport intermédiaire de juillet 2021 fait un cas à part de la situation des petites juridictions. La synthèse en début de rapport comporte ainsi l'analyse suivante : « *Le maintien de nombreuses petites structures conduit à mobiliser des ressources importantes, tant en termes d'effectifs que de budget, d'équipement informatique ou de locaux, au détriment de plus grandes. En même temps, les premières ne sont pas épargnées par les difficultés, leur taille constituant une fragilité structurelle. Il pourrait être envisagé de rattacher les juridictions à la taille critique à des tribunaux plus importants dont les chefs auraient des compétences élargies en matière administrative et budgétaire* ». A y regarder de plus près dans les développements du rapport, il est indiqué que « *Dans le premier rapport intermédiaire, la mission avait relevé la plus grande agilité des juridictions des groupes 3 et 4 pour s'adapter à un environnement incertain et évolutif, comme celui de l'année 2020. Le maintien de liens avec les équipes y a été plus facile pendant les périodes de confinement et de télétravail. L'absence d'indicateurs statistiques fiables, disponibles au jour le jour, a pu y être plus facilement surmontée grâce à la proximité des chefs de juridiction et de l'encadrement avec les services et à la possibilité de recourir à des comptages manuels de dossiers pour appréhender le niveau de l'activité et des stocks* ». Les auteurs du rapport poursuivent : « *Toutefois, le premier rapport soulignait en même temps la fragilité structurelle de ces juridictions sur le plan des ressources humaines, l'absence d'un seul agent (magistrat ou fonctionnaire) suffisant à perturber le fonctionnement de l'ensemble d'un service* », ainsi que « *Dans les tribunaux comptant moins de dix magistrats du siège, la composition des audiences pénales collégiales pouvait se révéler extrêmement délicate lorsque certains assumaient les fonctions de juge des libertés et de la détention* ». Aucun autre argument de fond ne vient discréditer le fonctionnement des petites juridictions, dont « l'agilité » est constatée, notamment pour faire face à la crise sanitaire .

Ce rapport corrobore ainsi notre analyse sur les petites juridictions : le Syndicat de la magistrature, qui dispose des remontées nombreuses de ses collègues sur les difficultés en juridiction, directement ou par le biais de ses délégués régionaux qui se réunissent tous les deux mois en conseil syndical, constate en effet depuis des années que les difficultés les plus importantes ne se concentrent pas dans les petites juridictions - mais plutôt dans les très grandes. La seule problématique liée au fonctionnement des petites juridictions est celle relevée par le rapport : lorsqu'un ou plusieurs postes de magistrats ou de greffiers sont vacants, elles se trouvent en grande difficulté pour assurer les audiences nécessaires. Il suffit ainsi que ces juridictions soient pourvues d'un nombre de magistrats et greffiers correspondant aux besoins pour que le problème soit résolu. Mais telle n'est pas évidemment la volonté de la chancellerie. Parce qu'il refuse d'évaluer les besoins réels (dont on peut dire avec certitude, au regard des chiffres de la CEPEJ, qu'ils conduiraient à porter toutes les juridictions, y compris les plus petites, au delà du chiffre de 10 magistrats), le ministère souhaite donc trouver des solutions de mutualisation du traitement des contentieux voire de suppression de juridic-

tions, sans rechercher si l'existence de ces juridictions correspond à un besoin en termes de bassin de population et d'accessibilité de la justice. Nous nous opposons avec force à un tel raisonnement.

Nous considérons ainsi que si le travail sur les référentiels permettant d'évaluer les besoins en nombre de magistrats aboutissait enfin, après plus de 10 ans de réunions, et si la chancellerie était disposée à le faire sans tenter d'imposer une méthodologie minimisant les besoins, les « petites juridictions » pourraient se voir allouer les moyens nécessaires en personnel et fonctionneraient parfaitement.

Le gouvernement peut considérer ce raisonnement comme trop coûteux : il nous apparaît cependant que même dans une logique de préservation des deniers publics, faire disparaître des juridictions, contribue à la dévitalisation d'un certain nombre de villes moyennes et petites, et crée des déserts sur le territoire que l'on dit pourtant vouloir à tout prix éviter. Les conséquences de cette désertification sur l'emploi et les commerces de proximité sont très fortes, de sorte que l'Etat ne sort pas gagnant d'un raisonnement économique à courte vue, sans même évoquer le coût immobilier des fusions de juridictions.

Inversement, le Syndicat de la magistrature constate, de manière cohérente avec les précédentes observations et au travers des remontées régulières des collègues, que des dysfonctionnements nombreux affectent les très grosses juridictions dont le fonctionnement apparaît beaucoup moins souple. La question se pose donc ainsi du découpage de certaines « super structures », comme la cour d'appel de Paris ou le TJ de Bobigny.

3. Le maillage territorial des cours d'appel

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 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 et ressort encore récemment d'une note de la cour des comptes d'octobre 2021 qui propose trois scénarios distincts de rationalisation¹. Le second rapport d'étape de l'inspection générale de la justice sur les stocks dans les juridictions évoque lui aussi la question du ressort et des compétences des cours d'appel². Ce dernier rapport considère qu'il existe une « *inadaptation de l'organisation des services déconcentrés de la justice judiciaire* » qui serait l'une des rigidités du système à l'origine des stocks structurels des juridictions³, tout en formulant des constats et des préconisations dont on peine à percevoir l'enchaînement logique. En effet, ce rapport souligne d'un côté que le maillage territorial actuel, avec des cours d'appel de tailles extrêmement variables (tant sur le plan démographique que de l'étendue de leur ressort géographique), tendrait à consacrer davantage de ressources (financières et en temps de travail) aux petites structures qu'aux plus grandes, au détriment de ces dernières. De l'autre, ce rapport souligne que l'échelon local reste le plus pertinent pour une allocation adaptée des ressources, ce qui plaiderait en faveur d'un renforcement des prérogatives des chefs de cour en termes d'allocation des ressources humaines aux juridictions de leur ressort notamment. Pour finalement en conclure, au motif que les chefs de cour seraient actuellement embolisés par leurs activités juridictionnelles, qu'il serait finalement intéressant d'envisager la création de directions inter-régionales pour la gestion administrative et budgétaire, sans nullement préciser le lien qu'il y aurait entre lesdites directions et les cours d'appel.

1 Note de la Cour des comptes d'octobre 2021 intitulée « Améliorer le fonctionnement du service public de la justice ».

2 Second rapport intermédiaire de la mission d'appui aux chefs de cour et à la DSJ visant au diagnostic de l'état des stocks de juillet 2021.

3 Stocks que ladite mission n'attribue pas, sur la base d'un calcul pour le moins contestable, à un déficit de moyens des juridictions.

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 surtout gestionnaires et administratives. Ainsi, il est mis en avant que les cours d'appel ne sont plus en adéquation ni avec le maillage administratif territorial (des cours d'appel ont des ressorts s'étendant sur plusieurs régions, des régions dépendent de plusieurs cours d'appel), ni avec l'organisation déconcentrée de nos partenaires (notamment la police judiciaire), ni même d'ailleurs avec l'organisation déconcentrée des autres directions du ministère (administration pénitentiaire et protection judiciaire de la jeunesse). Cette évolution des différents échelons déconcentrés ne semblent donc jamais avoir été pensée de manière globale et cohérente, ne serait-ce qu'au sein du ministère de la justice puisque le seul objectif a été de réaliser des économies d'échelle et de s'adapter à la LOLF, et c'est uniquement pour cette raison que les cours d'appel sont présentées aujourd'hui comme inadaptées.

Il est vrai que ces évolutions conduisent aujourd'hui à une superposition d'acteurs qui ne peut que complexifier la tâche des chefs de cour, et alimenter ensuite l'idée d'une incapacité de la justice à gérer son budget. Ainsi, à l'échelon local, se superposent les cours d'appel (dont certaines sont budget opérationnel de programme et d'autres sont simples unités opérationnelles, les chefs de cour des premières n'ayant néanmoins pas, et c'est normal, de pouvoir hiérarchique sur les chefs de cour des secondes), les pôles chorus et les plate-forme inter-régionales du secrétariat général. La Cour des comptes cite l'exemple de la cour d'appel de Nîmes qui voit son service informatique de gestion situé à Toulouse, son pôle Chorus à Montpellier et son service immobilier à Aix-en-Provence, ce qui paraît en effet assez absurde.

A partir de ces constats, deux hypothèses principales sont envisagées de manière récurrente :

- la suppression des cours d'appels unités opérationnelles de programme, pour ne conserver que des cours d'appel budget opérationnel de programme, dont le nombre pourrait néanmoins être légèrement augmenté par rapport aux 16 actuelles, ce qui conduirait de facto à réduire le nombre de cours d'appels sur le territoire ;
- la décorrélation de l'activité juridictionnelle des cours d'appel de celle de gestion administrative et d'allocation des ressources, pour confier la seconde à des directions inter-régionales de l'administration des services judiciaires.

Ces deux hypothèses nous paraissent comporter un certain nombre de dangers. En premier lieu, 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.). Aussi, la première hypothèse consistant à supprimer certaines cours d'appel ne pourra que contribuer à augmenter un éloignement géographique qui est d'ores et déjà responsable du désinvestissement de certains contentieux par les parties en appel, avec toutes les conséquences que cela peut emporter sur le plan de la décision prise. Par exemple, s'agissant du contentieux de l'assistance éducative, les chambres des mineurs déplorent fréquemment non seulement l'absence des parents à l'audience, mais également celle de l'aide sociale à l'enfance, ce qui les prive parfois d'éléments actualisés sur les situations alors que la cour d'appel dispose d'un pouvoir d'évocation.

S'agissant de la deuxième hypothèse, elle ne pourrait qu'aggraver la situation actuelle d'une absence quasi-totale de pouvoir décisionnaire en matière de budget et d'allocation des ressources hu-

maines fréquemment déplorée par les chefs de cour et de juridiction, tant et si bien que les décisionnaires en la matière ne sont pas les professionnels qui connaissent le métier et identifient le mieux les besoins. Les rapports de l'IGJ sur les stocks des juridictions sont d'ailleurs éclairants à ce niveau dans leur démonstration de l'incapacité totale actuelle de la chancellerie à disposer d'une vision claire de la situation des juridictions, ne serait-ce que par l'absence de statistiques fiables. Le Syndicat de la magistrature est donc résolument attaché à ce que l'administration des juridictions, que ce soit en première instance ou en appel, reste associée à des compétences juridictionnelles et donc à une connaissance des métiers et des problématiques concrètes qui se posent localement. Cette alliance des deux aspects est d'ailleurs indispensable pour garantir une véritable indépendance de l'autorité judiciaire, qui ne peut être réelle dès lors que celle-ci n'a pas la maîtrise des moyens qui lui sont alloués. C'est en ce sens que le Syndicat de la magistrature revendique de longue date une autonomie budgétaire de la justice judiciaire, avec un rôle similaire à celui du Conseil d'État qui négocie directement le budget des juridictions administratives auprès de Bercy, qui pourrait être dévolu au Conseil supérieur de la magistrature, en le dotant évidemment de services dédiés.

Une solution présentée souvent comme un moyen terme, et déjà en germe actuellement avec la distinction entre cours d'appel budgets opérationnels de programme et cours d'appel unités opérationnelle, ainsi qu'avec l'expérimentation de spécialisation des cours d'appel prévue par la loi de programmation du 23 mars 2019, serait de créer des « super-cours d'appel » dotées des pouvoirs d'administration, tout en maintenant les autres cours d'appel, dépendant des premières, et centrées sur une activité juridictionnelle (laquelle serait par ailleurs réduite à des contentieux dits de “proximité” par opposition à des contentieux qui nécessiteraient une plus forte spécialisation qui ne seraient présents que dans les “ super-cours d'appel”). Le Syndicat de la magistrature considère que cette conception 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'elle ne sera 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.

En définitive, si réforme des cours d'appel il doit y avoir, celle-ci doit se faire de la même manière que pour les juridictions de première instance, après analyse des bassins de population, de l'activité socio-économique et des données concernant les saisines des juridictions actuelles. Le fait que le ressort des cours d'appel ne soit pas identique à celui d'autres services du ministère, ou à celui de certains partenaires, et plus largement au maillage administratif territorial, ne nous apparaît pas un critère déterminant. En effet, il convient avant tout de réfléchir à ce qui permet de rendre la justice au mieux, et à proximité des justiciables, sans que la cohérence avec d'autres administrations n'apparaisse un critère pertinent. Au surplus, il serait paradoxal d'aligner les cours d'appel sur un découpage territorial qui n'apparaît d'ores et déjà pas satisfaisant (ainsi en est-il par exemple des directions inter-régionales de la PJJ, qui sont bien trop vastes et de ce fait très éloignées de certains territoires qu'elles administrent).

En toute hypothèse, sans même envisager de suppression de cours d'appel, la remise en cohérence du périmètre de certains ressorts - en fonction notamment des données démographiques et du maillage administratif -, ne pourrait s'envisager qu'à la condition que la justice dispose d'un budget à hauteur de ses besoins. En effet, les récentes réformes de la carte judiciaire ont montré à quel point celles-ci étaient chronophages et coûteuses pour les juridictions (en ce qu'elles nécessitent des aménagements immobiliers et informatiques ainsi qu'un transfert de dossiers et de personnels). Toute réforme de ce type, qui plus est engagée sans moyens supplémentaires et dans l'urgence du calendrier actuellement prévu pour ces états généraux, ne ferait aujourd'hui qu'aggraver les stocks et les délais de traitement des juridictions alors même que le fait de pouvoir rendre la justice dans un délai raisonnable est devenu l'un des principaux enjeux de la confiance dans notre institution.

II. La lisibilité de la justice et le périmètre d'intervention du juge

Le Syndicat de la magistrature a toujours considéré que la modernisation du service public de la justice supposait avant tout de repenser les modes d'intervention judiciaire pour permettre un meilleur accès au droit et à la justice. À l'heure où le « besoin de justice » paraît s'accroître de façon considérable dans tous les secteurs du droit, où le « droit au juge » est un absolu protégé par la CEDH, la justice apparaît de moins en moins en capacité de répondre à ces impératifs. Elle doit donc s'adapter à ces exigences nouvelles, non pour faire des économies et déléguer à d'autres ses missions essentielles, mais pour permettre l'apaisement social.

Il s'agit donc de redéfinir le périmètre de l'intervention du juge et de favoriser le règlement amiable des conflits, de mettre en place une organisation judiciaire lisible en fonction des contentieux, et de réaffirmer l'office du juge dans tous ses aspects.

1) Redéfinir le périmètre d'intervention de la justice

Nul ne conteste aujourd'hui que la justice n'est plus en capacité de traiter tous les contentieux. La question est donc posée de façon récurrente : quelles sont les missions substantielles du juge et que peut-on lui retirer sans porter atteinte au besoin de justice de notre société ?

a) Le champ d'intervention du juge pénal

Pour le Syndicat de la magistrature, les politiques menées ces dernières années ont mené à une impasse. Alors que l'office de protection du juge en matière civile était sans cesse remis en question, il devait être apporté une réponse pénale systématique à tous les actes de délinquance quelle que soit leur gravité. Cette situation a conduit à donner une place de plus en plus importante à la justice pénale, et à y affecter toujours plus de moyens en fonctionnaires et en magistrats au détriment de la justice civile.

Quant à l'efficacité d'une telle politique, le Syndicat de la magistrature dénonce depuis longtemps l'échec patent de cette logique du tout répressif qui a conduit à une surpopulation carcérale inégalée sans améliorer la sécurité des citoyens.

Ce constat doit amener à s'interroger sur la réponse pénale efficiente et sur la répartition des moyens de la justice pénale au profit des dispositifs les plus efficaces en termes de réinsertion et de prévention de la récidive. Ce constat justifie également une politique de désinflation pénale, la réflexion devant porter sur les comportements qui doivent, ou non, être pénalisés dans notre société.

Pour le Syndicat de la magistrature, certains comportements ne relèvent pas du droit pénal : la vente à la sauvette, les filouteries d'aliments ou de transports, les fraudes aux allocations familiales, les dégradations légères. Ces comportements, qui ne portent pas atteinte à des valeurs fondamentales protégées dans l'intérêt de la société peuvent parfaitement être sanctionnés par le droit fiscal ou civil, et non par le droit pénal qui se révèle en outre totalement inadapté.

Il en est de même d'infractions comme la désertion, le rassemblement dans des halls d'immeuble, la mendicité agressive, les infractions liées aux carnets de circulation.

Certaines infractions, qui constituent des atteintes à la liberté d'expression, doivent être dépenalisées. Les infractions du droit de la presse comme la diffamation ou l'injure peuvent faire l'objet de réparations civiles mais leur pénalisation n'est pas nécessaire. Il conviendra seulement de conserver les infractions à caractère discriminatoire.

Le respect de la présomption d'innocence commande en outre que l'incrimination du refus de prélèvement génétique ne concerne que les personnes définitivement condamnées.

La politique en matière d'infraction à la législation sur les stupéfiants devrait, quant à elle, être entièrement refondée pour laisser une large place à la réduction des risques et à la prise en compte d'objectifs de santé publique. La légalisation que nous proposons aurait un impact significatif sur les flux et l'activité pénale des juridictions (cf [notre note jointe](#)).

Il conviendrait enfin de repenser la répression des infractions routières qui occupent très largement les tribunaux au point que certains parquets surchargés ne les traitent en pratique que de façon standardisée sans pouvoir se préoccuper du suivi ou de l'efficacité de la réponse apportée. Il n'est d'ailleurs pas démontré que la sanction pénale ait un quelconque effet dissuasif, un traitement administratif ou fondé essentiellement sur des soins semblant tout aussi efficace. Il conviendrait donc de remplacer le traitement standardisé et en grande partie pénal des comportements routiers par une réponse plus nuancée au regard de leur origine, afin de réserver la sanction pénale aux comportements les plus graves constituant une mise en danger significative d'autrui. Les autres pourraient faire l'objet d'un traitement administratif (retrait de points ou de permis, stage, orientation vers des soins...) après un passage devant une commission avec l'assistance d'un avocat. La contestation de cette sanction devant l'autorité judiciaire devrait rester possible, éventuellement devant une formation composée de magistrats, d'usagers de la route et d'associations représentatives. En tout état de cause, les sanctions automatiques devraient être abrogées.

A l'inverse, s'agissant des infractions dites « techniques » (urbanisme, construction, habitation, droit du travail, hygiène et sécurité, consommation) le Syndicat de la magistrature rappelle son hostilité à leur dépénalisation, considérant qu'une dérégulation pénale de ces secteurs, dont les infractions sont déjà peu ou mal réprimées, serait de nature à adresser un message de « laisser faire » incompatible avec le but poursuivi par le législateur dans ces domaines essentiels pour la protection et la sécurité collective.

b) Le champ d'intervention du juge civil

Le juge doit trancher des litiges, dire le droit. Il remplit également un office de protection des personnes les plus fragiles : juge des tutelles, juge des enfants, contentieux du surendettement. Il est enfin garant des droits et libertés fondamentales qu'il doit protéger : contentieux locatif, contentieux des étrangers, soins psychiatriques contraints.

Certaines de ces missions sont coûteuses en temps de magistrat et de greffe. Qu'il s'agisse des mineurs, des tutelles, du surendettement, du droit de la famille, les situations soumises au juge sont en constante évolution et nécessitent un suivi et des interventions régulières de sa part. Il est donc tentant de renvoyer le traitement de ces situations à d'autres, pour ne conserver que le « cœur de métier » du juge, entendu comme celui de juge arbitre.

Si le Syndicat de la magistrature n'est pas hostile à l'idée de redéfinir le champ de la justice civile, il n'acceptera aucune déjudiciarisation qui se fasse au mépris des valeurs fondamentales de l'institution judiciaire ou des droits fondamentaux des personnes. Il rappelle qu'il ne s'agit pas de raisonner en terme « d'économies » mais en terme de « service rendu au justiciable ». Il s'agit d'éviter de confronter le citoyen inutilement à la justice et de tendre vers une justice plus humaine, plus efficace et moins traumatisante.

Des déjudiciarisation sont déjà intervenues en matière de divorce par consentement mutuel, d'enregistrement et de dissolution du PACS, ou encore de changement de prénom, auxquelles le Syndicat de la magistrature n'était pas hostile dans leur principe.

S'agissant des autres contentieux, le Syndicat de la magistrature est opposé à des transferts de compétences dans les domaines des injonctions de payer, des tutelles ou de l'assistance éducative. Si certaines dispositions peuvent être améliorées en matière de tutelle, il ne peut être envisagé de déléguer des pans entiers de contentieux, comme certains le préconisent, à des huissiers ou à des notaires. La déjudiciarisation résultant déjà de la création de l'habilitation familiale apparaît suffisante et cela n'a d'ailleurs pas fait reculer le recours au juge, y compris dans le suivi de la mesure, notamment en raison de l'augmentation des situations conflictuelles relatives à la fin de vie ou à l'entrée en EHPAD des majeurs protégés et à l'enjeu fondamental d'un contrôle judiciaire sur cette question touchant aux libertés fondamentales de personnes vulnérables.

Dans le même ordre d'idées, il serait contre-productif en matière de protection des enfants d'aller plus loin que la loi de 2007 en matière de transfert de compétences de l'autorité judiciaire vers les départements. En effet, il apparaît que le principe de subsidiarité de l'intervention judiciaire peine déjà à s'appliquer et que de nombreux dysfonctionnements existent dans la prise en charge des enfants par les services de l'Aide sociale à l'enfance, dysfonctionnements qui rendent d'autant plus importante l'intervention et le contrôle du juge judiciaire qui ne saurait être réduit à une voie de recours en cas de désaccord avec l'administration. A l'inverse, il apparaît urgent de renforcer les effectifs des tribunaux pour enfants pour permettre à ce contrôle de s'exercer véritablement. De nombreux juges des enfants ne sont pas en mesure de revoir suffisamment fréquemment les mesures de protection qu'ils ordonnent en raison du trop grand nombre de situations qu'ils suivent ; ils ne peuvent pleinement remplir leur office de protection, pas plus que celui de limiter les mesures qui ne sont plus indispensables. Parfois, ils ne peuvent tenir les audiences pourtant prévues par la loi, par exemple avant de rendre des décisions relatives aux droits de visite et d'hébergement des parents sur leurs enfants confiés à l'ASE. De même, il apparaît urgent de renforcer la participation des magistrats pour enfants au pilotage de la protection de l'enfance dans les départements afin qu'une vigilance à la qualité du service rendu s'impose par rapport à une logique d'économies budgétaires qui tend à favoriser les prestataires les moins disants, sans considération pour l'intérêt de l'enfant et des familles.

La déjudiciarisation en matière civile sera donc forcément limitée, car elle se heurte à l'office de protection du juge. Mais les modes alternatifs de règlement des conflits peuvent et doivent être améliorés et développés.

2) Favoriser les modes alternatifs de règlement des litiges sans porter atteinte à l'accès au juge

Le Syndicat de la magistrature a toujours considéré que la conciliation comme la médiation étaient des modes de résolution des litiges qui devaient avoir une place significative, en ce qu'ils peuvent donner une issue apaisée au conflit. Toutefois, leur développement ne doit pas avoir pour objet principal de répondre à des contraintes budgétaires qui imposeraient de rechercher par tous moyens à limiter l'intervention du juge dans certains contentieux. L'équilibre entre les parties dans la recherche et le contenu de l'accord doit par ailleurs être garanti.

Le juge doit rester l'acteur principal du mode alternatif de résolution des litiges.

a) La conciliation

La conciliation entre les parties est un mode de résolution des litiges rapide, gratuit, efficace et accepté. Elle aboutit à une résolution apaisée des conflits en permettant aux parties d'être d'avantage actrices de leur procès, de mieux comprendre le point de vue de l'autre et de parvenir à une décision finalement plus satisfaisante et mieux acceptée qu'un jugement ne le pourrait. Elle doit donc être développée.

Mais les réformes successives n'ont pas permis de progresser beaucoup : le recours à la conciliation reste encore marginal et apparaît souvent comme un luxe auxquels les juges renoncent par souci de juger vite et pour éviter que la conciliation ne se transforme en mise en état déléguée et dégradée, sachant que la mission de conciliation relève également du coeur de l'office du juge.

Le développement de la conciliation judiciaire est donc en panne et plusieurs pistes d'évolution doivent être envisagées. S'agissant des conciliateurs, ils doivent être intégrés dans le fonctionnement d'un tribunal et leurs fonctions doivent être valorisées. Cette nouvelle place doit être accompagnée bien sûr de garanties quant au statut et à la formation des conciliateurs.

La conciliation obligatoire a été étendue par la loi du 23 mars 2019 et le décret du 11 décembre 2019 pour les « petits litiges » mais reste encore lettre morte dans de nombreuses juridictions, au motif (prévu par l'article 750-1, 3° du code de procédure civile) de « *l'indisponibilité de conciliateurs de justice entraînant l'organisation de la première réunion de conciliation dans un délai manifestement excessif au regard de la nature et des enjeux du litige* »

Pour autant, ce préalable obligatoire de conciliation avant la saisine du juge est de nature à inciter de nombreuses personnes – qui ne maîtrisent pas ce dispositif – à renoncer à l'exercice de leurs droits. Une autre solution aurait pu être de créer un véritable service public de la conciliation en y affectant les moyens nécessaires (conciliateurs, personnels de greffe, salles dédiées) pour généraliser la pratique de la double convocation devant le conciliateur et devant le juge afin que chaque litige puisse faire l'objet d'une conciliation homologuée ou soit tranché par le juge.

De même, la conciliation n'est actuellement pas adaptée aux litiges dans lesquels les parties sont représentées par un avocat, notamment en raison de l'exclusion de l'aide juridictionnelle. Pourtant, la présence d'un avocat est de nature à garantir le respect des droits des personnes se situant dans un rapport contractuel particulièrement déséquilibré. Les personnes concernées seront par ailleurs plus enclines à accepter de participer à une tentative de conciliation, si elles sont assistées par un professionnel s'assurant du respect de leurs droits.

Enfin, la question de la procédure d'homologation reste problématique. Le juge de l'homologation doit rester le juge naturel du contentieux en ce qu'il est le mieux à même d'apprécier l'équilibre de l'accord. Or, cet office d'homologation est peu ou mal défini par les dispositions actuelles, donnant lieu à des pratiques très inégales selon les juridictions.

b) La médiation

Le Syndicat de la magistrature n'est pas hostile, par principe à la médiation, et notamment en matière familiale où il en souhaite le développement. Il s'agit d'une mesure d'accompagnement essentielle dans la résolution amiable des conflits, qui peut être développée dans d'autres contentieux. Mais cette évolution sera limitée, car il ne peut y avoir d'obligation à se soumettre à une médiation, qui serait totalement contraire à l'esprit même de la médiation. Il ne peut y avoir qu'une obligation de rencontrer un médiateur, d'être ainsi informé sur les modalités et l'intérêt de la médiation, le justiciable restant toutefois libre de choisir ou non de s'y soumettre.

En outre, la médiation a un coût, et ne peut dans les conditions actuelles constituer un préalable obligatoire à la saisine d'un juge. En ce sens, le Syndicat de la magistrature reste opposé à l'expérimentation lancée dans 11 tribunaux à la suite de la loi du 18 novembre 2016 puis à sa généralisation, et ce d'autant plus que son efficacité apparaît très limitée et que cette tentative de médiation préalable obligatoire se révèle finalement un obstacle à l'exercice de leurs droits par les parties⁴.

Enfin, les dispositifs fortement incitatifs à la transaction, que ce soit au niveau de l'aide juridictionnelle, ou par le biais des assurances de protection juridique, doivent être proscrits. Dans les faits, seules les personnes vulnérables et dépourvues de moyens financiers subiront cette incitation, les justiciables bénéficiant de revenus restant libres, eux, d'obtenir un accès effectif à un juge.

c) La création d'instances préalables paritaires

Le Syndicat de la magistrature est favorable à la mise en place d'un examen préalable de certains litiges par des instances pluralistes ressenties comme accessibles par les justiciables et aptes à dénouer certains litiges de la vie quotidienne, ainsi que le prévoit la loi ALUR en matière de logement. Les locataires dont l'expulsion est demandée, qui souvent ne se présentent pas devant le juge d'instance, accèderaient ainsi plus facilement à ce type d'instance, susceptible de prendre en compte leur situation, et pourraient devenir acteurs de leur litige. De telles instances pluralistes pourraient également intervenir en préalable à l'audience dans les contentieux des comptes locatifs ou de la copropriété. Elles rechercheraient une conciliation ou émettraient des recommandations en cas d'échec soumises à l'homologation du juge. Des garanties quant au respect des droits des parties, à leur assistance par un avocat doivent bien sûr être mises en place.

Ainsi doit se tisser une justice différenciée mais fondée sur les mêmes valeurs, grâce au croisement des pratiques : soit une appréhension du litige qui est tranché, en interprétant le droit positif, en proclamant les droits et en enrichissant la jurisprudence, soit la poursuite de la réappropriation du conflit par les parties, avec en perspective un dénouement.

Les champs d'intervention de la justice redéfinis, il convient de s'attacher à l'organisation des juridictions, qui doit permettre l'examen de ces différents contentieux de façon pertinente et lisible pour le justiciable.

3) Une organisation judiciaire pertinente en fonction des contentieux

a. Redonner son autonomie administrative et son socle de compétence au tribunal de proximité, ex-tribunal d'instance

Le Syndicat de la magistrature ne peut que répéter ici que la fusion TI/TGI est une réforme délétère sur laquelle il conviendrait de revenir. Les nouveaux « juges des contentieux de la protection » ne traitent plus, pour la plupart, ni des contentieux civils de moins de 10 000 euros, ni des saisies des rémunérations, ni du tribunal paritaire des baux ruraux, ni du tribunal de police, ni du départage du conseil de prud'hommes, qui étaient anciennement des compétences dévolues aux tribunaux d'instance, dont la transversalité faisait tout l'intérêt de la fonction de juge d'instance et renforçait son

⁴ Voir notamment sur ce sujet le rapport de recherche 18-21 de décembre 2020 réalisé avec le soutien de la mission de recherche droit et justice "l'évaluation de la tentative de médiation familiale préalable obligatoire (tmfpo) quand médier n'est pas remédier", selon lequel moins de 10% des dossiers aboutissent à un accord (seul 1/3 des dossiers font l'objet d'une médiation en raison de la possibilité pour le défendeur de la refuser et seuls 30% des dossiers allant en médiation aboutissent à un accord total), la médiation étant souvent perçue par les justiciables comme une nouvelle cause de retard de leur procédure. Elle en dissuade manifestement plus d'un d'exercer ses droits puisqu'il ressort de ce rapport que seules 30% des procédures n'aboutissant pas à un accord en médiation font ensuite l'objet d'une saisine du juge.

attractivité, de même que la possibilité d'administrer la juridiction. La création de la fonction de juge des contentieux de la protection a, au contraire, renforcé la dispersion de ces contentieux au sein de « pôles », dans le but prétendu d'améliorer l'efficacité de leur traitement par la spécialisation des magistrats qui en résulte. Conjuguée avec le recrutement massif de magistrats à titre temporaires affectés à ces contentieux, cet abandon de la transversalité des compétences des juges d'instance a largement réduit l'attractivité et l'intérêt de cette fonction.

Pourtant, les tribunaux d'instance, pour la plupart, fonctionnaient avec des délais de traitement satisfaisants et permettaient l'accès à une justice relativement simple et proche pour des litiges relatifs au quotidien des justiciables et donc particulièrement importants pour nos concitoyens.

En ce sens, le Syndicat de la magistrature est particulièrement attaché à la vision globale que le juge peut porter sur le traitement judiciaire des contentieux touchant plus particulièrement des populations défavorisées, précarisées ou fragilisées, dans le cadre du socle de compétence de l'ex-tribunal d'instance. L'intervention transversale du juge d'instance et son autonomie par rapport au tribunal de grande instance le conduisait en outre à nouer au niveau local un partenariat indispensable à la mise en œuvre de politiques publiques sur le long terme, comme avec les services en charge de la prévention des expulsions, les conciliateurs, la Préfecture, les bailleurs sociaux, les associations tuteleires, la banque de France...

Le Syndicat de la magistrature est donc résolument favorable au retour de cette juridiction. Il propose de lui confier, pour une plus grande lisibilité, le contentieux de l'exécution, qui doit être regroupé avec celui du surendettement. Ces contentieux touchent en effet tous deux aux difficultés économiques des justiciables et nécessitent, pour une meilleure efficacité, une grande proximité et une procédure simple (procédure orale et sans représentation obligatoire).

Il est, en toute hypothèse, fondamental de ne pas transformer les juges des contentieux de la protection en juges placés auprès du président du TJ, et pour les personnels de greffe, de restaurer leur affectation sur un site avec la garantie de ne pas pouvoir être déplacés sans leur consentement, dans le respect du statut général de la fonction publique.

b) Créer un tribunal de la famille

Le contentieux de la famille, qui représente plus de 60% du contentieux civil, doit être reconnu et confié à une juridiction spécialisée, sur le modèle du tribunal pour enfants. Ce tribunal de la famille serait compétent pour statuer sur 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'une telle structure 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 et spécialisés. 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.

On pourrait même envisager d'élargir le champ de compétence de ce tribunal au traitement des violences conjugales en matière pénale, et ce dans l'objectif de faciliter la communication et la coordination entre les différents acteurs sur ce sujet, coordination qui apparaît centrale pour améliorer le traitement et la prévention de ces infractions⁵.

c) Créer un tribunal de la protection sociale

Dans notre pays, nombre d'habitants subissent de plein fouet une crise économique sans fin, avec des répercussions tant sur l'emploi que sur le niveau des rémunérations. La question des retraites devient un enjeu de société. La précarité et la pauvreté s'enkystent et les personnes sont dans un grand dénuement face à la question des droits sociaux.

Face à ce constat, le Syndicat de la magistrature proposait de longue date 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, etc., proposition qui était également soutenue par la Cour de cassation.. La loi du 18 novembre 2016 ayant créé les pôles sociaux à compter du mois de janvier 2019 est venue partiellement répondre à cette revendication, sans toutefois inclure tous les contentieux qui auraient pu l'être, si bien que la cohérence n'apparaît pas totale.

En outre, les conditions dans lesquelles ce regroupement s'est opéré se sont révélées largement insatisfaisantes et ont contribué dans certaines juridictions à aggraver la prise en charge de ces contentieux déjà souvent en souffrance. Ainsi, les conditions du transfert des agents dépendant auparavant de la CPAM au ministère de la justice n'ont pas été optimales, loin de là, ce qui a entraîné de nombreux départs et de ce fait des sous-effectifs importants dans les greffes des pôles sociaux (et ce d'autant plus que cela s'est accompagné la même année d'une diminution du nombre d'emplois localisés dans les TGI hors pôles sociaux, si bien que les agents en place ont par ailleurs pu être sollicités sur d'autres services). Par ailleurs, ce regroupement bienvenu des contentieux ne s'est pas accompagné d'une unification des procédures, qui répondent à des régimes assez différents et sont source de complexité pour les justiciables. Enfin, les juridictions ont peiné dans les premiers mois de la mise en œuvre de la réforme car en dépit de l'écart significatif entre le vote de la loi et son entrée en vigueur, rien n'a été véritablement anticipé par la chancellerie.

Le Syndicat de la magistrature est donc favorable à la création d'une juridiction spécialisée disposant de moyens propres afin de garantir leur attribution aux pôles sociaux, ce qui doit par ailleurs être associé 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 permettra 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.

d) Maintenir la juridiction prud'homale

La justice prud'homale est régulièrement critiquée pour la longueur anormale de ses délais de jugement, la mauvaise qualité de ses décisions, un taux de départage et d'appel qui serait trop élevé. Si la situation de certains conseils de prud'hommes apparaît aujourd'hui catastrophique, cette situation

5 Lire à ce sujet [nos observations produites dans le cadre du « Grenelle contre les violences conjugales »](#).

est pourtant loin d'être égale sur le territoire français, les juridictions de la région parisienne ou quelques grandes juridictions de province apparaissant beaucoup plus affectées que la grande majorité des autres.

La réforme de la carte judiciaire a particulièrement aggravé la situation, l'allongement de la durée des procédures ayant significativement augmenté à partir de 2009. Il conviendrait avant toute réforme de réexaminer la situation de ces juridictions dont certaines apparaissent sous-dotées alors que, dans d'autres, les conseillers ne sont appelés à siéger que deux ou trois fois par ans. Certains CPH, comme celui de Bobigny, sont manifestement trop sur-dimensionnés pour leur permettre de bien fonctionner, et pourraient être divisés pour atteindre une taille raisonnable leur permettant d'être plus efficace.

Dans le même temps, les greffes de ces juridictions ont servi de réservoir pour d'autres juridictions, alors que leur sous-effectif était flagrant, à partir du moment où la fusion des greffes des TJ et des CPH a été rendue possible quasiment partout (le CPH de Louviers, qui jusqu'à récemment était l'un des rares CPH préservé de cette réforme pour disposer d'un site distinct de celui d'un tribunal d'instance a finalement été également touché puisque le tribunal de proximité des Andelys a été fermé au profit de l'ouverture d'une chambre de proximité à Louviers).

Il est donc urgent qu'un diagnostic de la situation des effectifs de la justice sociale, et de ses moyens, soit entrepris par le ministère de la justice.

La question des délais de procédure devant les conseils de prud'hommes est particulièrement complexe et tient à plusieurs facteurs. Il convient en effet de rappeler que la résistance des employeurs est particulièrement importante devant le CPH, où ils se trouvent dans 98% des cas en position de défendeur, ce qui est souvent à l'origine de la durée de la procédure, indépendamment de l'efficacité du CPH en lui-même.

La parité, la procédure orale, la recherche d'une conciliation peuvent augmenter la durée de la procédure. Faut-il pour autant y renoncer alors qu'elle marque la spécificité très forte de la juridiction sociale ?

Pour le Syndicat de la magistrature, des réformes peuvent être mises en œuvre pour réduire le délai des différentes phases de la procédure, et notamment en mettant à profit la phase de conciliation pour mettre en état la procédure, prévoir la communication des pièces, ordonner des mesures d'instruction, établir un calendrier de procédure contraignant pour permettre au bureau de jugement de statuer sans renvois inutiles.

Il faut également améliorer la formation des conseillers prud'homaux, notamment à la procédure et à la rédaction du jugement, afin d'aider ces magistrats non professionnels à appréhender la difficulté que représente, objectivement, la rédaction d'une décision de justice motivée. Les conseillers prud'homaux doivent également pouvoir accéder à une documentation suffisante pour leur permettre de remplir leurs missions.

Les difficultés de la justice sociale ne sont pas une fatalité, qui devrait conduire à des mesures plus radicales comme l'échevinage, prôné avec constance comme le remède miracle à ces dysfonctionnements. Le Syndicat de la magistrature considère au contraire que cette solution serait coûteuse, et viderait la prud'homie de toute vitalité en ruinant définitivement toute possibilité de rapprochement des points de vue par le partage d'une culture enrichie de la culture du droit.

e) La nécessaire réforme des tribunaux de commerce

Contrairement au CPH, juridiction paritaire, l'introduction de l'échevinage s'impose dans les tribunaux de commerce si l'on veut mettre un terme aux soupçons de partialité que justifie l'élection des

juges par leurs pairs commerçants, et maintenir le niveau de compétence que favorise leur immersion dans le tissu économique. Cette réforme indispensable, trop longtemps différée, n'a pas vocation à mettre « sous tutelle » les juges non professionnels qui pourraient rester majoritaires dans les formations de jugement et qui participeraient désormais aux formations commerciales de la cour d'appel.

S'il n'est pas question de conditionner l'accès aux fonctions de juge consulaire à « un examen préalable à l'élection », la formation des juges appelés à siéger dans les juridictions commerciales doit être améliorée. La période de formation initiale, déjà existante et désormais obligatoire (ce qui était une revendication du Syndicat de la magistrature), demeure d'une durée très brève (8 jours), outre que le délai laissé avant de la réaliser est plutôt long (20 mois), même s'il se justifie par la sanction de l'inobservation de cette obligation de formation initiale (cessation des fonctions). Par ailleurs, comme le préconise le conseil national des tribunaux de commerce, la formation continue, actuellement fixée à 2 jours par an, doit également être rendue obligatoire.

La question de la déontologie des juges consulaires est en outre cruciale. Insérés dans le tissu économique local, les risques de conflits d'intérêt sont accrus, et notamment pour les petites structures de jugement. La réflexion doit donc porter, plus particulièrement pour cette juridiction, sur une carte judiciaire en adéquation avec cette difficulté et les besoins de proximité des justiciables.

Enfin, le Syndicat de la magistrature revendique une justice commerciale plus accessible et moins onéreuse pour les usagers. Pour cela, il convient de mettre un terme au monopole des sociétés qui possèdent l'office de greffiers des tribunaux de commerce, qui tirent des profits injustifiés de ce service public notamment grâce à la « rente de situation » que leur procure la gestion du registre du commerce et des sociétés, et de fonctionnariser ce greffe.