

## AVANT-PROPOS

*« La Justice idéale doit être, à la fois, appliquée à son temps et intemporelle, sous peine de devenir esclave de l'opinion. »*

André Damien,

*Être avocat aujourd'hui*

La commission a voulu que la stratégie l'emporte sur la tactique, la vision à long terme sur les illusions du court terme et la hauteur de vue sur l'attrait des détails. Elle a aussi eu à cœur, par le pragmatisme de ses propositions, de s'adapter au rythme qui résulte des caractéristiques et des évolutions du tissu social de notre pays, particulièrement dans le domaine de l'organisation judiciaire, plutôt que de proposer des solutions qui se révèlent être de fausses bonnes idées et s'apparentent ainsi à d'éternels vœux pieux.

Les réflexions de la commission ont été conduites en conformité avec les valeurs fondamentales de notre organisation sociale. Les schémas innovants proposés sont tous guidés par la volonté d'apporter au justiciable, au juge et aux auxiliaires de justice, une réelle plus-value et une qualité de la justice accrue, dans le respect des principes fondamentaux qui structurent notre modèle de vie en société, à commencer par le principe du droit d'accès à un juge. Dans cet esprit, la commission tient à souligner que, si les aspects de rationalisation et de régulation budgétaires doivent être pris en considération, il convient de trouver un juste équilibre entre ces nécessités et la préservation des fondements de notre société.

La commission est consciente de ne constituer qu'un groupe d'experts et que dans une démocratie une seule légitimité surpasse toutes les autres, celle des élus. Elle n'a pas souhaité entretenir l'illusion d'une République des experts en tranchant de manière péremptoire, par des arguments tirés de la pure technique juridique, des questions de société qui relèvent de la compétence exclusive d'une autorité souveraine, celle des élus. Il appartiendra, le moment venu, à ceux qui incarnent le peuple souverain de trancher ces questions, sachant que nos propositions forment un tout cohérent, même s'il n'est pas totalement indivisible. Dans cette perspective, la commission a pris soin de faire expertiser toutes les propositions émises par les différentes directions de la Chancellerie sous un angle à la fois technique et administratif : si tel était demain le souhait de l'autorité politique commanditaire du rapport, ces propositions pourront ainsi, sans se heurter à des difficultés techniques, constituer les bases indispensables à ce droit nouveau de l'organisation judiciaire et du procès que le monde de la justice et l'ensemble des justiciables appellent de leurs vœux depuis tant d'années. En ce sens aussi, le pragmatisme et le réalisme des propositions devraient contribuer à l'apaisement dont notre Justice a besoin.

**Observation :** toutes les propositions ont été adoptées à l'unanimité des membres de la commission, sauf lorsque mention expresse est faite, dans le texte du rapport, de réserves ou d'une opposition.

## INTRODUCTION

« *Pensons global, agissons local* »

Jacques ELLUL

Ce rapport sur la répartition des contentieux est l'aboutissement de six mois de travaux collectifs menés au sein d'une commission réunie à l'initiative de Madame le Garde des Sceaux. Celle-ci en a précisé les objectifs dans une lettre de mission adressée au président de la commission le 20 décembre 2007, reproduite en tête de l'ouvrage. Installé le 18 janvier 2008, le groupe de travail a ainsi fait porter son attention sur la répartition des contentieux, notion qui inclut aussi bien le périmètre d'intervention du juge civil ou pénal, que l'articulation des contentieux de première instance et les pôles de compétence en matière civile et pénale.

En guise de prolégomènes au rapport lui-même, quelques précisions s'imposent concernant le contexte des travaux de la commission (I), l'esprit dans lequel ils ont été menés (II), les objectifs qu'elle a poursuivis (III) et, enfin, les enjeux auxquels elle a dû répondre (IV).

### ***I – Le contexte des travaux : entre réforme de la carte judiciaire et garantie des droits des justiciables***

L'installation de la commission a fait suite au processus de refonte de la carte judiciaire intervenu quelques semaines auparavant. En effet, ainsi que l'a souligné le Conseil supérieur de la magistrature et comme l'a rappelé M. Jean-Louis Nadal, Procureur général de la Cour de cassation lors de la rentrée solennelle de la Cour en janvier 2008, la refonte de la carte judiciaire « *doit s'accompagner de réformes s'attachant à retrouver une cohérence entre l'implantation des juridictions, les fonctions assignées à chacune d'entre elles et l'intérêt du justiciable* ».

La constitution de la commission s'inscrit précisément dans cette recherche de cohérence, poursuivie selon une vision globale. Les membres de la commission ont ainsi été constamment animés par deux soucis. D'une part, répondre aux défis que posent aujourd'hui un espace judiciaire mondialisé (le *forum shopping* existe déjà dans certains types de contentieux très spécialisés) et une institution judiciaire renouvelée qui, tout en connaissant une phase de modernisation et d'adaptation aux exigences de son temps, est en proie aux doutes et aux interrogations sur les missions qui sont les siennes et sur le rôle qui lui revient dans un État soumis à des critères européens très stricts d'équilibre budgétaire, sans même parler de ses relations avec les pouvoirs exécutif et législatif. D'autre part, satisfaire aux exigences des engagements internationaux de la France, notamment quant aux garanties d'une bonne justice que chaque État doit aux justiciables – garantie du droit effectif à un juge, garantie d'un « bon » juge (indépendant et impartial, soucieux de l'équilibre des intérêts en présence et assurant l'égalité des armes entre les parties) et garantie du droit à l'exécution de la décision du juge. En effet, la **Justice**, considérée à la fois sous l'angle de l'organisation judiciaire et de la procédure suivie devant les juridictions, **se définit,**

fondamentalement, **comme la garantie de la garantie des droits**. Derrière le détail des réformes, aussi techniques soient-elles, se cache toujours un intérêt supérieur qui mérite attention et protection. Par exemple, derrière la question de l'autorité compétente en matière de plan de redressement personnel, c'est la manière dont les plus démunis ont accès à la justice qui se pose. L'ambition d'une meilleure organisation judiciaire s'inscrit ainsi dans un schéma de promotion de la garantie des droits et ne saurait se satisfaire de son maintien en l'état et à droit constant.

La démarche entreprise se veut donc active et prospective, soucieuse de rappeler les principes, les valeurs et les devoirs de la justice, de les rendre lisibles et compréhensibles dans le débat public, afin d'élever l'institution de la justice au niveau de l'exigence de Justice. Elle vise, plus généralement, à l'apaisement des passions. En ce sens, on peut parler d'une ambition raisonnée de rénovation pour une justice apaisée.

## ***II - L'esprit des travaux : entre passion et raison, entre « penser global » et « agir local »***

La commission a mené ses travaux dans un esprit d'apaisement et de raison. Cette ambition a imposé aux membres de la commission de « penser global », sans se donner de limite préconçue. C'est pourquoi ils ne se sont pas interdits de remettre en cause des solutions acquises récemment (ainsi de l'existence des juridictions de proximité), lorsqu'ils ont estimé qu'elles brouillent le paysage judiciaire français et en amoindrissent la lisibilité, parfois même aux dépens de la sécurité juridique. La volonté de « penser global », a aussi conduit la commission à se défaire de certains préjugés éventuels et, notamment, sur le plan de l'articulation des contentieux, à expertiser sans passion l'idée récurrente selon laquelle il conviendrait de créer une juridiction civile unique en première instance. L'étude approfondie de cette dernière proposition conduit, de fait, au scepticisme : son empreinte dans l'histoire n'est pas établie, son avenir constitutionnel est incertain (avec un risque de rupture d'égalité entre les justiciables pour le traitement d'un contentieux déterminé, selon leur lieu d'habitation sur le territoire national) et la réponse qu'elle apporte aux justiciables en quête de proximité pour certains contentieux peut être résolue différemment, selon des solutions plus pérennes. « Penser global », c'est, enfin, prendre en considération un contexte international et mondial de plus en plus prégnant. Cela a conduit la commission à raisonner en termes de concurrence des juridictions nationales entre les États européens lorsqu'elle a examiné le contentieux des brevets d'invention et des obtentions végétales. Cela l'a amenée, également, à suggérer une certaine dépenalisation du droit de la presse, dans un mouvement européen de protection accrue de la liberté d'expression et de la liberté de la presse.

Parallèlement, l'ambition d'une justice apaisée a conduit les membres de la commission à « agir local », c'est-à-dire à confronter en permanence la pertinence de leurs idéaux, auxquels ils ne sauraient renoncer, à la réalité de leur temps et aux exigences du terrain. Il leur a fallu parfois combler le fossé entre les promesses des idéaux et les réalités concrètes du temps présent. Si ce rapport s'inscrit dans une logique de rénovation ambitieuse du système judiciaire, cette ambition demeure raisonnée, parce que guidée par une volonté d'apaisement, à un double titre.

En premier lieu, les membres de la commission ont en effet été soucieux d'éviter que, par le jeu des mesures proposées (par exemple, mesures de déjudiciarisation, de transfert de blocs de compétence d'une juridiction à une autre, de regroupement de

contentieux) – il puisse leur être fait grief d’avoir préconisé des solutions dont l’objet, ou l’effet, est de remettre en cause la carte judiciaire telle que les décrets du 15 février 2008 l’ont actée – soit pour revenir à la situation antérieure, soit, au contraire, pour aller plus loin, en vidant certaines juridictions de tout contentieux au point qu’il ne resterait plus qu’à constater leur disparition après avoir mis en œuvre les propositions de la commission. C’est en ce sens premier que l’ambition raisonnée se marie avec le souci constant d’une justice apaisée, à la recherche d’un apaisement local, au plus près du terrain.

En second lieu, la commission a souhaité prendre en compte les demandes et attentes des justiciables<sup>1</sup>, ainsi que les valeurs culturelles et professionnelles des acteurs du monde judiciaire, afin d’élaborer des solutions qui soient acceptables par ceux qui, au quotidien, vivent la justice ou la construisent. La raison commande ainsi de considérer qu’un contentieux dit de masse est aussi et d’abord un cas personnel pour celui qui vit la situation qu’il porte en justice, peu lui important que des milliers d’autres personnes connaissent un contentieux identique. La raison c’est aussi d’avoir présent à l’esprit que la question de l’effectivité du droit d’accès à un juge ne se pose pas de la même façon selon qu’on est vulnérable ou non, financièrement défavorisé ou non ; l’accessibilité pour les plus démunis, c’est aussi d’avoir conscience que la justice, parce qu’elle est humaine, peut leur apporter la reconnaissance effective de leurs droits essentiels<sup>2</sup>. À cet égard, comme l’ont souligné certains membres de la commission, l’implication des juges dans les démarches de conciliation leur permet d’acquérir autorité et humanité et, bien souvent, un droit n’acquiert son effectivité que par la reconnaissance judiciaire, quel que soit l’intérêt par ailleurs bien réel que présentent les modes alternatifs de règlement des conflits. C’est en ce sens aussi que, par exemple, la réforme des procédures orales préconisée par la Commission tient compte de l’exigence d’un accès diversifié à la justice et adapté à toutes les situations des justiciables.

### ***III - L’objectif des travaux : entre une justice rénovée et une justice porteuse de sens pour l’intervention du juge***

Partant de la nouvelle implantation territoriale telle qu’elle résulte exactement de la réforme de la carte judiciaire, la lettre de mission de Madame le Garde des Sceaux précise qu’« au delà de l’indispensable réorganisation territoriale des juridictions, *la modernisation de la justice nécessite une réflexion approfondie sur les évolutions souhaitables en matière de répartition des contentieux civils entre les juridictions* ». Trois objectifs ambitieux ont été fixés à la commission ; ils ont constitué le cadre de sa réflexion.

---

<sup>1</sup> On dispose, à cet égard, du sondage Louis Harris réalisé en 2000-2001 à la demande de la mission de recherche Droit et Justice. Il en ressort que si les points faibles du service public de la justice sont l’insuffisance des informations données aux justiciables (ce que l’on pourrait appeler un déficit de communication) et les délais de traitement (encore que sur ce point la situation se soit améliorée en 7 ou 8 ans), les points forts (mais à améliorer) sont le déroulement de l’audience et les procédures (mais avec un souhait de « simplification ») ; et, entre les deux, des points très sensiblement susceptibles d’être améliorés : accueil, locaux, disponibilité du personnel.

<sup>2</sup> En ce sens M. Paul Bouchet, lors de son audition en sa qualité de Président de l’association ATD Quart Monde, a souligné que les personnes les plus démunies n’ont pas conscience que la Justice est humaine, ni, partant, qu’elle puisse leur apporter la reconnaissance de leurs droits essentiels.

## **Une justice plus lisible et plus proche des justiciables**

Force est de reconnaître que l'organisation de la justice, telle qu'elle résulte aujourd'hui des strates successives accumulées au fil des ans, est devenue peu lisible pour nos concitoyens ; or, une justice pour tous, c'est d'abord une justice que l'on comprend, une justice intelligible. La répartition de principe des compétences civiles entre le tribunal de grande instance, le tribunal d'instance et, depuis peu, le juge de proximité, fondée sur les critères de la collégialité ou du juge unique, ainsi que sur la nature des contentieux<sup>1</sup> et la représentation obligatoire ou non par avocat, a perdu de sa pertinence ; elle est devenue trop complexe et ne correspond plus à la situation actuelle<sup>2</sup>. Les critères d'origine ont été brouillés ; ils ne fondent plus la distinction traditionnelle des ordres de juridiction. Le pointillisme, pour ne pas dire l'impressionnisme, des compétences a remplacé le bel ordonnancement des initiateurs de la réforme de 1958. Ainsi que nous y a invités M. le Premier président Vincent Lamanda, en accueillant les membres de la commission à la Cour de cassation le 15 février 2008, il faut revenir à une lisibilité tenant compte des critères originaux de la répartition des contentieux entre tribunaux de grande instance et tribunaux d'instance (collégialité ou juge unique/avec ou sans représentation obligatoire). La répartition des contentieux et les règles de procédure induites par l'organisation actuelle doivent être revues et simplifiées.

La lisibilité se prolonge dans la proximité et l'accessibilité de la justice, objectifs qui doivent prendre en compte le développement des nouvelles technologies aux fins de simplification des procédures. Si certains contentieux peuvent requérir des procédures plus formalistes, avec représentation obligatoire par avocat, la procédure orale doit être conservée, tout en étant améliorée pour un plus grand respect de la contradiction et sécurisée par la prise en compte des écrits échangés. Au temps de l'informatique et des télé-procédures, la nature du service de la justice doit être repensée pour répondre aux nouveaux besoins de justice, et permettre un égal accès au droit et au juge pour tous. Mais si les nouvelles technologies peuvent apporter une plus-value certaine en termes d'accès à la justice et d'informations, en termes aussi de communication entre les professions judiciaires et la justice, le contact direct avec le juge reste essentiel dans un certain nombre de contentieux, afin de garantir le droit effectif à un juge. La commission en a tenu compte.

## **Une justice adaptée aux évolutions de la société**

La nature des contentieux et la façon dont le besoin de justice est ressenti ont profondément évolué. La justice accompagne les mouvements de société : les séparations et recompositions des familles font que la moitié des affaires dont sont saisis les TGI concerne le contentieux familial ; la justice civile d'instance doit faire face à la progression des impayés, du surendettement, des mesures de protection comme les tutelles, notamment pour les majeurs. Des remèdes doivent être apportés à la croissance du nombre des affaires nouvelles, afin d'y répondre efficacement et d'apporter à chacun le droit que le juge doit dire dans un délai raisonnable.

L'accroissement de la technicité de certains contentieux, plus exactement leur complexité, engendre un besoin de spécialisation des juges. Encore faut-il observer que la spécialisation ne répond pas au seul but d'améliorer la prévisibilité de la solution et

---

<sup>1</sup> Le tribunal d'instance fut initialement considéré comme une juridiction sans représentation obligatoire, jugeant avec célérité les différends les plus courants de la vie quotidienne (tutelles, voisinage, consommation), mais il s'est vu confier des affaires parfois de plus en plus complexes (consommation).

<sup>2</sup> Le tribunal de grande instance statue souvent à juge unique, les juges uniques *ad hoc* se sont multipliés et les présidents de juridiction exercent de nombreuses attributions à juge unique. Certains contentieux portés devant le tribunal de grande instance n'imposent pas la représentation obligatoire.

d'harmoniser la jurisprudence sur l'ensemble du territoire ; en effet, la Cour de cassation a pour mission première de répondre à cette exigence, quel que soit le nombre de juridictions ayant à connaître d'un contentieux, et le débat juridique dispersé sur tout le territoire judiciaire, devant de nombreuses juridictions, a aussi cette vertu de construire le droit, d'enrichir les réponses des juges des réflexions des parties et de leurs avocats. Mais, dans des domaines où la complexité du contentieux risquerait d'engendrer de graves inégalités dans le traitement des affaires soumises aux juges, il importe que des moyens soient parfois regroupés au sein de quelques juridictions pour être mis à la disposition de tous, afin de préserver l'égalité entre les justiciables. À ce titre et dans ce cadre, il n'est pas illogique d'envisager que certains contentieux puissent être confiés à un nombre déterminé de juridictions, selon un principe de spécialisation.

### **Une justice porteuse de sens pour l'intervention du juge**

L'intervention du juge doit être repensée, sa mission recentrée sur ce qui constitue le cœur de sa double fonction juridictionnelle : trancher les litiges qui ne peuvent être résolus autrement, mais aussi dire le droit lorsque, comme l'énonce l'article 25 du Code de procédure civile, « en l'absence de litige, la loi exige qu'en raison de la nature de l'affaire ou de la qualité du requérant, elle soit soumise à son contrôle ». Toutefois, la fonction juridictionnelle, au cœur des missions du juge, ne rend pas compte, à elle seule, du rôle du juge dans toute sa richesse, et de l'amplitude de sa mission. Au-delà du temps immédiat de trancher, de mettre fin à un conflit, ou de dire le droit en matière gracieuse, le métier de juger consiste aussi, comme l'a écrit Paul Ricoeur, à apporter un apaisement social, à dénouer le litige<sup>1</sup>. Ces deux aspects méritent quelques explications, car ils déterminent le sens de l'intervention du juge.

A) D'abord, le juge est celui qui « dit le droit », celui dont la *jurisdictio* constitue le fondement solide d'une justice de sécurité juridique fondée sur la raison, même s'il y a place aussi pour une justice humaine faisant place à l'équité. Il est vrai que cette conception du juge qui dit le droit est parfois contestée, tout au moins pour le juge du fond qui n'aurait pas ce pouvoir, ce dernier étant réservé au juge de cassation. Mais, outre que le juge du fond peut rendre une décision qui ne sera jamais portée devant la Cour de cassation (et en ce sens, il aura bien « dit le droit »), cette vision d'un juge qui ne dirait pas le droit mais se contenterait de l'appliquer est par trop marquée de souverainisme et datée d'une époque aujourd'hui révolue, selon laquelle le juge ne serait que la bouche de la loi. Il est vrai qu'en France l'État s'est construit contre les juges<sup>2</sup>, alors que dans les pays de *common law*, il s'est construit avec eux. Précisément, le regard porté vers d'autres horizons, celui de la ligne bleue de Strasbourg où siège la Cour européenne des droits de l'Homme, mais aussi l'horizon des pays de culture anglo-saxonne, nous apprend que le juge crée le droit, tout autant que le législateur, parce qu'il le dit dans ses décisions d'application d'une norme à un cas d'espèce ; mais c'est de l'addition de ces cas d'espèce que naît la norme. Le droit allemand aussi, dans sa loi d'organisation juridictionnelle, reconnaît aux juges le pouvoir de procéder au « développement du droit » (*Rechtsfortbildung*).

<sup>1</sup> P. Ricoeur, *Le juste I*, Esprit, 1995.

<sup>2</sup> D'où l'article 5 du Code civil, qui interdit aux juges « de prononcer par voie de disposition générale et réglementaire sur les causes qui leur sont soumises ». Mais ce serait commettre un contresens que de voir dans cette prescription, l'interdiction faite au juge de dire le droit ; ce que ce texte interdit au juge, c'est de vouloir, au-delà du cas à lui soumis, procéder par voie générale et abstraite, comme le législateur, pour que sa décision puisse être reprise telle quelle, transposée pourrait-on dire, dans d'autres litiges. C'est l'interdiction des arrêts de règlement. La règle s'explique par l'idéal révolutionnaire qui faisait des juges « la bouche de la loi », à l'opposé de la conception anglo-saxonne où l'on fait davantage confiance à la règle de droit édictée par un juge que dans celle qui est élaborée par un Parlement.

B) Ensuite, à côté de cette fonction juridictionnelle, le juge a une fonction de régulation, et les deux vont de concert. Au-delà de sa double mission juridictionnelle, contentieuse et gracieuse, le juge est le garant des droits, de leur équilibre entre les parties, le bastion avancé de la garantie de nos libertés, de la défense de nos idéaux démocratiques. À la fin du XX<sup>ème</sup> siècle, il s'est affirmé comme le gardien des valeurs de liberté et d'égalité, au point de devenir parfois celui qui entend contrôler la conformité des finalités de l'action sociale des deux autres pouvoirs aux grandes valeurs démocratiques<sup>1</sup>. Acteur de la résolution des conflits, le juge est aussi le gardien des libertés, qui ne sont pas l'apanage de la matière contentieuse ; la matière gracieuse sollicite, elle aussi, une fonction régulatrice, peut-être même plus encore que la matière contentieuse. Si le juge n'a pas vocation à être l'acteur d'un traitement social des situations qui lui sont soumises, il ne peut évidemment pas être indifférent, dans son activité juridictionnelle, à toutes les dimensions du litige. Il est au cœur de notre devise républicaine : liberté parce qu'il assure la police des libertés, égalité parce qu'il assure la promotion de l'égalité entre tous les justiciables et fraternité parce qu'il peut jouer le rôle de médiateur, de modérateur. Les trois composantes de notre devise constituent ainsi l'exemple type des trois figures du juge dégagées par M. François Ost : la liberté, c'est le juge *Jupiter* de l'État gendarme ; l'égalité, c'est le juge *Hercule* de l'État providence et la fraternité, c'est le juge *Hermès* de l'État solidaire<sup>2</sup>. Ce n'est pas un hasard si la Cour européenne des droits de l'Homme voit dans la prééminence du droit le fondement d'une société démocratique, un élément de l'ordre public européen dont le respect est confié aux juges. Dès le 6 septembre 1978, la Cour relevait que « *la prééminence du droit* implique, entre autres, qu'une ingérence de l'exécutif dans les droits d'un individu soit soumise à *un contrôle efficace que doit normalement assurer, au moins en dernier ressort, le pouvoir judiciaire*, car il offre les meilleures garanties d'indépendance, d'impartialité et de procédure régulière »<sup>3</sup>.

Face à ces objectifs, et singulièrement celui d'une justice porteuse de sens, la Commission a pensé que le service de la Justice ne peut être modernisé que dans le respect de valeurs et de principes qui fondent l'État de droit, tels que l'égalité devant la loi et l'accès effectif à un juge, y compris et surtout pour les plus démunis.

Il doit l'être également en prenant en considération le fait que l'œuvre du juge, tout individuelle qu'elle puisse être dans les choix qu'il opère, ne peut plus être une œuvre solitaire ; elle est l'aboutissement d'un processus d'élaboration de la décision, mené en partenariat étroit avec les auxiliaires de justice et les greffiers. Chacun doit être prêt à s'inscrire dans une démarche d'évolution de ses missions, de son rôle et de ses pratiques. Les innovations que constitue la procédure participative pour les avocats, ou l'institution du greffier juridictionnel pour les greffiers en chef, s'inscrivent dans cette logique.

Il doit l'être enfin, en conformité avec les standards européens, issus des Conventions ratifiées par la France, et parce que notre justice nationale se trouve dans une situation de concurrence avec d'autres systèmes judiciaires européens. Tels sont les enjeux des travaux de la commission.

---

<sup>1</sup> En ce sens il est « le gardien des promesses », pour reprendre le titre du livre d'Antoine Garapon (*Le gardien des promesses. Justice et démocratie*, Odile Jacob, 1996). Les citoyens attendent de lui qu'il veille à l'application effective des grands principes qui fondent la République et notre vie commune.

<sup>2</sup> François Ost, « Jupiter, Hercule, Hermès : trois modèles du juge », in P. Bouretz [dir.], *La force du droit – Panorama des débats contemporains*, Esprit éd., 1991, p. 241 s.

<sup>3</sup> CEDH, 6 sept. 1978, *Klass et autres c/ Allemagne*, n° 5029/71.

#### ***IV - Les enjeux des travaux : entre rationalité budgétaire, cœur de mission du juge et intérêt du justiciable***

Tout questionnement sur une nouvelle répartition des contentieux, qu'il s'agisse des hypothèses de déjudiciarisation ou d'articulation des contentieux ou de pôles spécialisés dans le traitement de certains contentieux, induit une réflexion sur la création de nouveaux lieux de justice susceptibles de mieux répondre aux différents besoins des citoyens et au renforcement du lien social. Cette double interrogation ne soulève pas que des questions d'ordre fonctionnel et organisationnel, donc budgétaire ; elle constitue aussi un enjeu politique au sens noble du terme, parce que derrière les réformes d'organisation et de fonctionnement, se profilent toujours des enjeux politiques. Si une rationalisation de l'organisation et du fonctionnement de la justice est effectivement souhaitable, il convient de ne pas s'en tenir à une vision exclusivement gestionnaire de la fonction de justice. Si le juge doit être replacé au cœur de son activité juridictionnelle, le justiciable doit être mis au centre de l'institution judiciaire<sup>1</sup>. Les sociologues et théoriciens de la justice que sont Messieurs Jacques Commaille et Antoine Garapon l'ont rappelé à la commission dès les premières auditions<sup>2</sup>.

Sans polémiquer sur les ressources affectées au budget de la Justice, la commission relève d'une part, qu'en quarante ans le nombre de juges judiciaires professionnels est passé de 4500 à plus de 7000 et, d'autre part, qu'en 2004 (derniers chiffres européens connus) le budget annuel total que la France consacrait à la justice représentait 0,2% de son PIB, soit 51 euros par habitant (29<sup>ème</sup> rang européen sur 33 États ayant répondu à l'enquête, mais 13<sup>ème</sup> rang pour le budget des seuls tribunaux), alors que l'Allemagne lui affectait 0,4% de son PIB, soit 102 euros par habitant<sup>3</sup>.

Elle constate en revanche que la France est dans le groupe de tête pour l'équipement informatique de ses tribunaux. Elle est aussi plus forte sur le budget de l'aide juridictionnelle, avec une dépense globale de 300 millions d'euros, toujours en 2004, soit 4,70 euros par habitant. 134 affaires pour 10 000 habitants ont bénéficié de l'aide légale (pour un montant moyen de 350 euros), contre 17 en Italie (mais avec un montant moyen de 675 euros), loin derrière le Royaume-Uni qui, avec un budget de 3 milliards d'euros et 459 affaires pour 10 000 habitants (soit 1260 euros en moyenne par affaire), arrive à rémunérer aux frais réels les *barristers* (avocats plaidants), ce qui représente les trois quarts de l'effort consenti par ce pays à sa justice et, par là-même, risque de remettre en cause l'équilibre de son système. On notera aussi que la France est le seul État, avec l'Espagne et le Luxembourg, où l'accès à la justice civile est totalement libre de frais ; dans tous les autres États, les justiciables doivent acquitter des frais, parfois importants, pour engager une procédure.

**A) Sur le plan budgétaire<sup>4</sup>**, la recommandation du Conseil de la modernisation des politiques publiques du 12 décembre 2007 envisage, pêle-mêle, « l'examen de la

<sup>1</sup> En ce sens, S. Guinchard, discours d'installation, 18 janv. 2008, « Justice au cœur, Justiciable au centre ».

<sup>2</sup> Auditions du 1<sup>er</sup> février 2008.

<sup>3</sup> Source : *Systèmes judiciaires européens, Études de la Commission européenne pour l'efficacité de la justice* (CEPEJ), 2006, données 2004, éditions du Conseil de l'Europe.

<sup>4</sup> Le Gouvernement (Conseil des Ministres du 20 juin 2007) a lancé une révision générale des politiques publiques consistant à passer en revue l'ensemble des politiques publiques pour déterminer les actions de modernisation et d'économies qui peuvent être réalisées, s'inspirant du rapport Pébereau sur la dette publique. Les réformes seront décidées par un Conseil de la modernisation des politiques publiques qui a rendu trois recommandations, le 12 décembre 2007, le 4 avril et le 11 juin 2008.

possibilité de déjudiciariser le divorce par consentement mutuel, qui pourra être réalisé devant les notaires lorsque l'ensemble des conditions du divorce fait l'objet d'un accord entre les époux », la simplification des procédures, la disparition des doublons inutiles, l'utilisation des nouvelles technologies, et l'amélioration de l'organisation des services. La recommandation du 4 avril 2008 propose de réduire la demande adressée aux tribunaux dès que des moyens moins traumatisants, moins coûteux et plus rapides peuvent légitimement apporter une réponse. Celle du 11 juin 2008 va dans le même sens.

La commission n'est pas insensible au contexte budgétaire contraint et aux impératifs d'une saine gestion des deniers publics, y compris de ceux qui peuvent être affectés à la Justice, tant il est vrai que « *rien ne sert de délégitimer le souci de mieux utiliser les ressources publiques, ni de contester l'importance du raisonnement économique pour la justice* »<sup>1</sup>, et que ce souci est légitime s'il s'inscrit dans un raisonnement qui est animé de la vision d'une justice au long cours, tant au niveau du périmètre d'intervention du juge, que de l'articulation des contentieux. Toutefois, la commission a estimé que les perspectives de réforme ne doivent pas être réduites à l'imposition d'une rationalité managériale et qu'il faut tenir compte des principes fondateurs de notre démocratie et de la garantie des droits. En effet, « une économie politique de la justice n'a de sens » que si elle répond à « une vision stratégique, c'est-à-dire dynamique de la justice »<sup>2</sup>.

**B) S'agissant des éventuelles hypothèses de déjudiciarisation ou de déjuridictionnalisation**, les membres de la commission ont été conscients de la nécessité de rationaliser les moyens, en recentrant le juge sur la spécificité de sa mission, **en le plaçant au cœur de son activité juridictionnelle, de son métier**, dans son double aspect contentieux et gracieux. Ce contexte de rationalisation impose de réfléchir au sort réservé à ce qui ne sera pas traité par lui, dans le cadre de « déjudiciarisations » ou de « déjuridictionnalisations », et de créer d'autres modèles procéduraux conduisant à la résolution amiable des conflits d'intérêts. Le cœur du métier du juge, dont la fonction traditionnelle est la sauvegarde des libertés, de l'égalité, des valeurs démocratiques, le rétablissement de la paix sociale par la « *juris-dictio* », doit bénéficier de la modernisation de l'institution judiciaire, notamment des apports des techniques de numérisation et de communication électronique.

Mais, parallèlement, les membres de la commission ont gardé à l'esprit l'impérieuse nécessité d'un humanisme judiciaire, le respect des grands principes fondateurs de notre société. Ce sont cette nécessité et ces principes qui les ont conduits à **mettre le justiciable au centre du système judiciaire**. Au regard de toute déjudiciarisation ou déjuridictionnalisation, le premier des principes fondateurs de toute démocratie est de garantir effectivement le droit d'accès au juge, à un moment ou à un autre de la résolution d'un contentieux ou de l'examen d'une affaire gracieuse. Ce droit d'accès à un juge peut être un juge sur recours, un droit dont l'exercice peut être différé dans le temps, mais il reste qu'il s'agit d'un droit garanti par le Conseil constitutionnel<sup>3</sup> et par l'article 6 § 1 de la Convention européenne des droits de l'Homme ; la marge de manœuvre est donc étroite, au regard de la proclamation du droit à un juge et des exigences de la Cour européenne des droits de l'Homme. Dans l'arrêt *Airey contre*

<sup>1</sup> Antoine Garapon, audition du 1<sup>er</sup> février 2008.

<sup>2</sup> *Ibid.*

<sup>3</sup> Cons. const., DC n° 96-373 du 9 avril 1996, Loi organique portant statut d'autonomie de la Polynésie française, fondée sur l'art. 16 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen : il « résulte de cette disposition qu'en principe il ne doit pas être porté d'atteintes substantielles au droit des personnes intéressées d'exercer un recours effectif devant une juridiction ».

*Irlande*<sup>1</sup>, à propos d'une procédure de séparation de corps que la requérante n'avait pu former devant la juridiction compétente avec l'assistance d'un conseil, faute d'aide judiciaire prévue, la Cour européenne décide qu'il y a eu privation d'un droit effectif au juge pour demander un jugement de séparation de corps. Certes, la Cour n'ignore pas que le développement des droits économiques et sociaux dépend beaucoup de la situation des États et notamment de leurs finances, mais elle veille à assurer une protection concrète et réelle de l'individu, en lisant la Convention « *à la lumière des conditions de vie d'aujourd'hui* »<sup>2</sup>.

**Dans ce contexte, restreindre le périmètre de l'intervention du juge ne peut se faire qu'à partir d'une approche apaisée de la dynamique des demandes, sans priver le citoyen d'une garantie judiciaire effective de ses droits.** Le temps est assurément venu de s'interroger sur la pertinence du périmètre actuel de l'acte de juger, qui n'a cessé de s'accroître à mesure que l'on confiait des tâches nouvelles aux juges.

La commission l'a fait en adoptant une vision stratégique de la justice ; si l'on veut bien admettre que, la demande de justice étant potentiellement infinie, l'adaptation des moyens à la demande ne peut constituer la seule réponse, l'enjeu est alors « *de combiner des ressources finies avec une demande de justice infinie* »<sup>3</sup>, en s'interrogeant sur la pertinence du critère de l'intervention du juge pour revisiter le périmètre de l'acte de juger.

**C) Au moment d'aborder l'articulation des contentieux, les enjeux soulevés par les travaux de la commission sont apparus dans toute leur diversité, bien au-delà des simples considérations budgétaires.**

La lisibilité de l'accès à la justice, l'accessibilité du juge, la sécurité juridique de cet accès ont ainsi dû être repensées, en rapport à l'évolution des modèles de justice. L'interrogation s'est ainsi portée à la fois sur la manière la plus adéquate de répondre aux finalités des fonctions de la justice, dans l'articulation des contentieux en premier lieu, et sur la meilleure façon de ne pas rigidifier la gestion des juridictions – sans tomber dans les excès d'une politique managériale mal comprise, en second lieu.

1) En effet, comme il a été fait observer par l'une des personnes auditionnées<sup>4</sup>, la justice peut être conçue selon deux modèles : celui d'exercice de la fonction de justice « comme méta-garant du social, comme gardienne de la méta-Raison » ; dans ce premier modèle, « *la justice est dans la distance* », avec « une fonction réelle d'adjudication, de jugement en référence à la loi », mais aussi une « fonction symbolique de rappel des principes généraux du vivre ensemble, des représentations légitimes de l'ordre social ».

Mais la fonction de justice peut aussi être appréhendée « comme opératrice du social », par sa fonction de gestion des rapports sociaux, de préservation et de renforcement du lien social. **Elle est alors dans la proximité.**

Selon les époques, le curseur se déplace de l'un à l'autre de ces modèles, de la distance à la proximité, et le choix entre les deux dépend de plusieurs facteurs : « le déclin des grandes institutions, au profit d'ordres plus limités, plus autonomes, plus ajustés à la nature des problèmes traités » ; le bouleversement des territoires : le territoire national est mis en question par le supranational autant que par le local, dans la

<sup>1</sup> CEDH, 9 oct. 1979, *Airey c/Irlande*, n° 6289/73.

<sup>2</sup> CEDH, *Airey c/Irlande*, préc., § 26.

<sup>3</sup> A. Garapon, préc.

<sup>4</sup> J. Commaille, audition du 1<sup>er</sup> février 2008.

mesure où il faut définir de nouveaux territoires de gestion des problèmes sociaux, en rapport avec l'expérience sociale vécue par les populations ; « une dialectique du global et du local se met en place pour tendre à court-circuiter les échelons intermédiaires comme ceux de la Nation »<sup>1</sup>. Il n'est pas exclu, d'ailleurs, qu'une double réponse soit apportée : une de proximité et une de distance, avec, pour celle-ci, une variabilité selon la nature des contentieux. La commission a travaillé en ce sens.

En effet, c'est un trait spécifique de notre époque que de voir croître les besoins et les attentes des justiciables, notamment en proximité avec le juge, alors que, parallèlement, les progrès de la technique permettent précisément de mettre de la distance, au moins d'un point de vue géographique, entre le justiciable et son juge, sans porter atteinte à l'effectivité de son droit d'accès à un juge. À chaque finalité de la fonction de justice – et elles sont nombreuses – il faut adapter la réponse : ainsi, ne faut-il pas envisager la création de pôles spécialisés de justice pour prendre en compte la fonction de régulation et répondre à l'exigence de haute technicité de certains contentieux ? Ne faut-il pas renforcer la compétence de certains juges déjà spécialisés, par transfert de contentieux qui ne leur sont pas aujourd'hui dévolus, ainsi du juge aux affaires familiales et du juge de l'exécution, afin de mieux répondre à la finalité de gestion des rapports sociaux familiaux ou du droit du crédit ? Ne faut-il pas centraliser le contentieux pénal de l'instance de police au tribunal correctionnel, pour consolider la fonction d'ordre, de rappel des grands principes du « vivre ensemble » ? Ne faut-il pas concevoir des lieux de justice susceptibles de mieux répondre aux nouveaux besoins sociaux de justice, afin de répondre à la finalité de préservation et de renforcement du lien social ?<sup>2</sup> C'est sous ce regard que ces questions de « territoires de justice » seront abordées dans les développements qui suivent, avec la distinction d'un niveau local d'accès au droit et au greffe, un niveau intermédiaire de contentieux de proximité et un niveau plus distant de contentieux plus spécialisés.

2) Le défi posé à la commission n'est pas de passer d'une justice qui se contenterait de gérer des flux et qui, à ce titre fait date, à une justice managériale qui fait peur, mais de passer d'une justice qui trouve sa légitimité exclusivement dans l'application de la loi, à « une justice plus attentive aux besoins des citoyens, soucieuse d'augmenter leur capacité, de les autoriser à agir » ; la justice glisserait ainsi « du modèle classique de l'autorité à celui de l'autorisation ». Il y a là « une recomposition majeure qui prétend mettre la personne au centre des institutions »<sup>3</sup>. La dynamique se transforme : le sujet devient le juge de ses intérêts ; dans de nouveaux modes alternatifs de résolution des conflits, telle que la procédure participative que la Commission propose, sa passivité est remplacée par son activité et sa responsabilité. Ce nouveau modèle de justice valorise l'autonomie des citoyens et implique une recomposition du rôle du juge, ainsi qu'une redéfinition de l'ordre public. Dès lors, une justice accessible étant essentiellement orientée vers la satisfaction des besoins des justiciables, son organisation et son fonctionnement doivent **placer la personne au centre de l'institution**<sup>4</sup>.

En termes institutionnels, cette nouvelle philosophie de l'institution judiciaire, qui met la personne au centre de celle-ci, implique de rendre plus souple l'organisation

---

<sup>1</sup> D. Gatto et Cl. Thoenig, *La sécurité publique à l'épreuve du terrain*, Paris, IHESI/L'Harmattan, 1993, cité par J. Commaille, audition préc.

<sup>2</sup> J. Commaille, audition préc.

<sup>3</sup> A. Garapon, audition préc.

<sup>4</sup> S. Guinchard, discours du 18 janvier 2008, installation de la Commission.

judiciaire, qui doit être conçue moins comme une administration que comme un service<sup>1</sup>, et qui, loin des conceptions rigides de compétences territoriales, permette, le cas échéant, « des bifurcations qui donnent lieu à des choix faits par les individus »<sup>2</sup> eux-mêmes. Il faut mettre les usagers du service public de la justice en situation de faire des choix ; choix du lieu d'être jugé par exemple, dans le cadre d'audiences de proximité revisitées par rapport aux traditionnelles audiences foraines, prévues par le Code de l'organisation judiciaire, mais jamais mises en œuvre. Le « pilotage stratégique » est sans doute préférable à l'idéologie managériale pure. Mais il faudra veiller à ce que les règles protectrices du statut des juges, au premier chef leur inamovibilité, ne soient pas remises en cause par les réformes proposées, car, au-delà des juges, ce sont les justiciables qu'elles protègent.

En termes d'organisation du métier de juge, ne faut-il pas valoriser le juge « décideur judiciaire »<sup>3</sup>, qui travaille en équipe pluri-professionnelle, avec des aides à la décision, sur le modèle des assistants de justice, avec des greffiers mieux intégrés dans l'équipe juridictionnelle ? Ne faut-il pas aussi mettre en place des « réseaux » fédérateurs de compétences, notamment dans les contentieux qui touchent la vie quotidienne, à commencer par le droit de la famille ?

\*\*\*

L'ensemble de ces observations a conduit la commission à engager ainsi une double réflexion portant conjointement :

- **sur les critères de l'intervention du juge, ce qui lui a permis de *replacer le juge au cœur de sa mission juridictionnelle*, en redéfinissant le périmètre de son intervention (Première partie), sans jamais perdre de vue l'intérêt du justiciable,**
- **et sur l'articulation des contentieux, ce qui lui a permis de proposer une rénovation de l'organisation judiciaire de la première instance, en partant de l'idée qu'il fallait *replacer le justiciable au centre du système judiciaire*, tout en adoptant des solutions respectueuses des spécificités de l'activité du juge (Seconde partie).**

---

<sup>1</sup> A. Garapon, audition préc.

<sup>2</sup> A. Garapon, audition préc.

<sup>3</sup> La formule est de M. Marin, Procureur de la République du TGI de Paris.