

SECONDE PARTIE
L'ARTICULATION DES CONTENTIEUX

REMETTRE LE JUSTICIABLE AU CENTRE DU SYSTÈME JUDICIAIRE

Depuis au moins trois décennies, des études et des rapports de commissions ou de groupes de travail se sont multipliés pour explorer les voies d'une réorganisation des juridictions de première instance, afin de mieux articuler les contentieux au pénal, mais surtout au civil, partant du constat que la situation actuelle n'est pas satisfaisante pour le justiciable, qui doit notamment choisir entre plusieurs juridictions, choisir, également, entre une procédure avec ou sans représentation obligatoire, sans que cette dernière distinction coïncide nécessairement avec la première, et qui doit parfois porter lui-même son action selon une procédure orale, source de déconvenues et de désillusions. Ces raisons sont connues et il a paru inutile à la commission de dresser un nouvel état des lieux¹, sauf à rappeler que la situation a été aggravée avec la création des juridictions de proximité.

La commission s'est fixé un principe directeur et trois objectifs :

Le principe directeur est celui de l'intérêt des justiciables. Comme l'a noté la Conférence des Présidents de TGI dans le rapport qu'elle a remis à la commission, il faut « *se mettre à la place du justiciable* », parce qu'il « *appartient à l'administration de s'adapter à l'usager et non l'inverse* ». Cela rejoint la préoccupation première de la commission, à savoir remettre le justiciable au centre du système judiciaire.

Les trois objectifs se résument assez bien dans la triple formule :

- **D'un accès plus lisible (Titre 1)** ; c'est la question essentielle du nombre types de juridictions de première instance et de la manière de répartir les blocs de contentieux par leur nature et/ou par leur valeur ;
- **D'un accès plus aisé (Titre 2)**, à la fois quant à l'existence d'un accueil et de lieux de placement « universels » et quant à une éventuelle réforme des procédures orales ;
- **D'un accès assurant une plus grande prévisibilité (Titre 3)**, par le regroupement de certains contentieux en pôles spécialisés, par l'élaboration et la diffusion de barèmes indicatifs et l'éventualité d'étendre la représentation obligatoire par avocat.

TITRE 1 – UN ACCÈS PLUS LISIBLE

La commission a tenu pour acquise la nouvelle carte judiciaire, telle que fixée par les décrets du 15 février 2008. Il n'était pas du ressort de la commission, ni dans son intention, de remettre en cause cette carte, soit par des changements substantiels de structures, soit, plus indirectement, par des transferts très importants de contentieux d'une juridiction à une autre qui auraient eu pour effet, sinon pour objet, de vider de leur substance l'une ou l'autre des juridictions existantes, donc de les condamner à très court terme.

¹ État des lieux que le rapport *Casorla* (du nom du Président du groupe de travail « sur l'amélioration de l'accès à la justice par la mise en place d'un guichet unique de greffe et la simplification des juridictions de première instance »), remis au printemps 1997 au Garde des Sceaux de l'époque, dresse longuement dans toute la première partie.

La lettre de mission ne fait aucune allusion à la création d'une juridiction unique en première instance, et, de surcroît, exclut du champ de la mission les juridictions civiles de première instance spécialisées dans la connaissance de certains contentieux (conseils des prud'hommes, tribunaux de commerce, tribunaux paritaires des baux ruraux, tribunaux des affaires de sécurité sociale). Pour autant, la commission n'a pas souhaité ignorer le débat autour de la proposition, récurrente depuis trente ans, de la création de ce type de juridiction.

C'est dans cet esprit que la commission a souhaité expertiser l'objectif d'une organisation unique de première instance ; il ressort de ses travaux que cette *ambition très intéressante sur le plan des idées est contrariée, dans sa réalisation concrète, par de sérieux obstacles*. La commission ne propose donc pas de mettre en place un tribunal unique de première instance (*Chapitre 1*).

Néanmoins, la commission a souhaité tenir compte des attentes des justiciables et des besoins que révèle l'idée d'un TPI en matière de gestion des moyens et d'adaptation de ces moyens à la demande de justice.

Sur ce chemin d'une clarification des compétences, tant civiles que pénales en première instance, la commission propose deux voies, dans l'esprit de *l'ambition raisonnée d'une justice apaisée*, l'une en matière pénale, l'autre en matière civile (*Chapitre 2*) :

- La première voie est de réunir, au sein du tribunal de grande instance, l'ensemble de l'activité pénale actuellement dispersée entre la chambre correctionnelle, le tribunal de police et la juridiction de proximité. Cette proposition vise à constituer **un pôle de compétence fort**, là où l'ordre social est directement concerné, dans un domaine où les enjeux ne sont pas les mêmes qu'en matière civile, en raison de la nature de ce contentieux, fortement empreint d'ordre public et de pouvoir régalié (les parties n'en n'ayant pas la maîtrise).

- La seconde consiste à restructurer, *dès maintenant*, les juridictions civiles, en faisant un pas vers la réduction du nombre d'ordres de juridictions de première instance, la réunification de certains contentieux aujourd'hui dispersés (affaires familiales, exécution) et le redéploiement de certains contentieux aujourd'hui répartis entre les trois juridictions civiles de première instance, le tout dans l'idée de permettre aux présidents de TGI d'adapter l'outil de gestion aux besoins des justiciables en fonction des réalités locales (ainsi de l'affectation des juges de proximité, de la désignation des JEX et de la création d'audiences de proximité), sans remettre en cause l'indépendance des juges et en respectant l'égal accès à la justice pour tous sur l'ensemble du territoire national.

On ajoutera que les propositions d'un guichet universel qui atténue considérablement les inconvénients de la coexistence de plusieurs juridictions de première instance et une meilleure appréhension du règlement des incidents de compétence (cf. *infra*, *Titre 2, Un accès plus aisé*), complètent ces mesures.

CHAPITRE 1 – L'AMBITION CONTRARIÉE D'UN TRIBUNAL UNIQUE EN PREMIÈRE INSTANCE

Il faut bien reconnaître, avec le rapport *Casorla*, que, depuis trois décennies, « sur le plan de la répartition géographique des juridictions non spécialisées que sont les TGI et les TI, des conceptions en forte opposition ont mené l'institution judiciaire dans une impasse ». Il est temps de se demander pourquoi la fusion des TGI et des TI, toujours évoquée, souvent préconisée, n'a jamais été réalisée. La commission s'est attachée aux raisons de fond qui ont empêché le tribunal unique de première instance (TPI) de naître (*Section 2*), après en avoir retracé les principales préconisations (*Section 1*) et avant de conclure à la nécessité de ne pas retenir ce schéma de la juridiction unique et de n'en conserver que deux.

SECTION 1 – L'éclairage historique : une préconisation récurrente mais jamais mise en œuvre depuis trente ans

La liste est impressionnante des rapports ou études qui ont préconisé une juridiction unique en première instance depuis au moins trente ans. Il importe d'en connaître les motivations et les principales variantes pour essayer de comprendre pourquoi cette idée n'a jamais encore connu d'application concrète.

Il faut rappeler ici, en guise de prologomènes, qu'au lendemain de la première guerre mondiale, Raymond Poincaré, voulant réduire la dette publique et rembourser les emprunts souscrits aux États-Unis d'Amérique, décida, par deux décrets-lois du 3 septembre 1926, de créer le tribunal départemental et de supprimer 227 tribunaux de première instance ; mais, dès 1929, des sections de ce tribunal départemental furent instaurées partout où les 227 juridictions avaient été supprimées et, en 1930 (loi du 22 août), c'est le tribunal départemental lui-même qui fut supprimé et les tribunaux de première instance restaurés ! On comprend mieux la prudence, en ce domaine, des législateurs et gouvernements qui se sont succédé depuis Poincaré ! On en retiendra la leçon que si le tribunal de première instance unique est une bonne idée, il se heurte néanmoins à de fortes résistances qui, peut-être (la commission s'est efforcée de valider l'hypothèse), s'enracinent davantage dans un besoin profond de proximité égale sur le territoire de la République, que dans la montée et la force des corporatismes.

A) L'amorce contemporaine de la fusion des structures trouve son origine lointaine dans la fusion statutaire entre les juges d'instance et ceux du tribunal de grande instance, fusion réalisée par le décret n° 71-528 du 2 juillet 1971, pris en application de la loi n° 70-613 du 10 juillet 1970. Il n'est pas sans intérêt d'en rappeler les objectifs pour éclairer les enjeux contemporains du franchissement d'une étape supplémentaire, celle de la fusion des structures. L'article 1^{er} du décret marque la fin de l'effectif budgétaire propre des tribunaux d'instance, pour les magistrats en tout cas, puisqu'il pose le principe que, désormais, le service des tribunaux d'instance est assuré par des magistrats du tribunal de grande instance. Et l'article 2 accroît cette finalité gestionnaire en prévoyant que dans une même circonscription de grande instance, un magistrat pourra assurer le service de plusieurs juridictions d'instance limitrophes lorsque l'activité de chacune d'elles sera de faible importance. Même si cette mesure permet alors d'éviter de supprimer des tribunaux d'instance au volume d'affaires très réduit, (donc de maintenir une certaine proximité), on est loin de la prise en considération, à titre principal, des intérêts des justiciables ; ce qui anime ces textes, c'est l'idée d'une rationalisation de la gestion des moyens budgétaires affectés à une

juridiction qui, à défaut d'être unique, concentre, à partir de cette date, les moyens en postes de magistrats des juridictions de son ressort, quelle que soit la nature de celles-ci. L'objectif n'est pas, en soi, illégitime, bien au contraire, mais il va devenir prégnant par la suite et, sans doute, polluer le dossier de la juridiction unique de première instance. L'approche exclusivement managériale cristallisera et fédèrera les oppositions. Elle va introduire le soupçon dans la perception des projets de réforme portant fusion pure et simple des juridictions de première instance, à tel point que, lors du rapport *Casorla*, l'Association des juges d'instance demandera que le pouvoir revienne sur cette disposition.

B) En 1979, Alain Peyrefitte, Garde des Sceaux, confie à Yves Rocca, Inspecteur général des services judiciaires, une étude « sur la structure des juridictions de première instance portant, dans un premier temps, sur *les modifications qui pourraient être envisagées dans l'articulation des tribunaux de grande instance et d'instance* et [visant à] rechercher, en particulier, dans quelle mesure pourrait être développée *la fusion des deux catégories de juridictions* ». On relèvera la prudence du ministre (dont le moins qu'on puisse dire est qu'il n'était pas timoré dans sa politique de réformes), qui évoque « *dans un premier temps* » une recherche générale sur « les modifications qui *pourraient* être envisagées », avant de parler de la mesure dans laquelle une fusion *pourrait* être développée. L'inspecteur général Yves Rocca avait bien perçu cette prudence ministérielle, puisqu'il prit soin d'assigner deux objectifs aux propositions qu'il allait développer : l'optimisation des moyens **et** le rapprochement de la Justice du justiciable. Et ce n'est qu'*in fine*, après avoir envisagé un large éventail de mesures, dont l'épineuse question de la suppression de l'affectation à l'instance par un décret de nomination au profit d'une affectation, à durée déterminée, par le Premier président de la cour d'appel ou le Président du TGI, qu'il conclut par l'éventualité d'une fusion des juridictions de première instance (hors juridictions spécialisées), « mesure *beaucoup plus radicale, dont il ne faut pas exclure l'étude* ». La réforme proposée s'articulait autour de deux propositions : fusion en un seul tribunal de première instance des tribunaux de grande instance et des tribunaux d'instance, mais maintien, en tant qu'annexes ou « sièges périphériques » (par opposition au « siège central » du TPI), des anciens tribunaux d'instance. L'essentiel de la réforme était en fait dans la loi organique qui aurait accompagné la fusion, loi organique qui aurait porté sur le statut des juges et aurait permis, d'une part, d'apprécier leur inamovibilité dans le cadre du nouveau TPI et, d'autre part, d'imposer une mobilité des magistrats entre le siège central et les annexes (sous le bénéfice de mesures transitoires pour garantir les situations préexistantes). Ces deux mesures auraient permis de réaliser l'objectif final : « s'agissant d'un même ordre de juridiction, le transfert des compétences du siège central aux annexes ne serait plus qu'une mesure d'organisation interne au tribunal ». Mais le rapport n'expertise pas la question, centrale, de la constitutionnalité d'une telle disposition qui remet entre les mains des présidents de TPI une répartition des contentieux qui, de ce fait, risquerait de créer des situations différentes au sein du territoire judiciaire et reviendrait à rompre l'égalité d'accès des justiciables à la justice, sans même évoquer ici la règle de l'inamovibilité. Nous reviendrons plus loin sur cet aspect qui porte en germe une difficulté à tirer le bénéfice d'une fusion organique des juridictions.

C) Il faudra attendre douze ans pour que l'idée soit reprise, de manière répétée, au fil des commissions et autres groupes de travail.

En 1991, c'est le rapport Haenel/Arthuis qui énonce de manière très affirmative : « *des tribunaux départementaux doivent être institués* ». Mais ces auteurs ajoutent : « on sait combien *les ajustements sont difficiles en pareille matière* et il est

inutile de rappeler ici que, même dans le cadre d'une réforme par voie d'ordonnance, le premier Garde des Sceaux de la Vème République, n'est pas parvenu à parachever sa réforme de 1958. On connaît par ailleurs *le poids des résistances locales* appuyées sur d'énergiques interventions parlementaires »².

En 1994, en sa qualité de Président du Comité de réorganisation et de déconcentration du Ministère de la Justice, M. Carrez préconisait, dans son rapport, « l'unification, dans chaque ressort du TGI, du fonctionnement du TGI et des TI, afin de gérer de manière plus globale et plus souple l'organisation, l'activité et les moyens de ces juridictions ». L'objectif est clairement identifié comme un objectif de gestion, dans le but de « concilier la nécessaire recherche de l'efficacité et le maintien d'un réseau fin et adaptable de présence judiciaire sur le territoire ».

Le 31 mars 1997, M. Casorla remettait son rapport au Garde des Sceaux. Le changement de majorité politique intervenu au printemps 1997 et la nomination d'un nouveau Garde des Sceaux qui s'en est suivi, ne permet pas de connaître le sort que l'autorité politique à l'origine de la commande aurait réservé aux propositions émises dans ce rapport. Ce rapport fixe clairement les enjeux d'un accroissement constant des affaires du point de vue des effectifs de magistrats et présente trois pistes, au-delà d'un recrutement accru : celle, d'abord, d'une nouvelle définition des contentieux de proximité, piste « qui trouve rapidement ses limites, sauf à vider de sa substance le tribunal d'instance au profit du TGI » ; celle du regroupement des juridictions d'instance, avec deux options, rejetées toutes les deux : la création d'un tribunal d'instance d'arrondissement (dont le rapport relève le risque d'aggravation des rigidités qu'elle induit, ainsi que le blocage entre deux juridictions du premier degré dotées de compétences concurrentes) ou la suppression du tribunal d'instance en tant que juridiction autonome, mais qui deviendrait une juridiction spécialisée au sein du TGI, à l'instar du tribunal pour enfants (option dont le rapport souligne le manque de lisibilité pour le justiciable et de souplesse de gestion, ainsi que le risque de rejet par les personnels concernés, tant les magistrats de l'instance que les greffiers).

Le rapport Casorla préconise dès lors la création d'un tribunal de première instance (TPI). L'objectif est décrit en ces termes : « l'évolution des besoins et des méthodes, l'apparition de contentieux de plus en plus spécialisés et compliqués, l'accroissement du rôle du juge commandent la constitution de juridictions disposant de personnels et de moyens techniquement étoffés et coûteux. Par ailleurs, la présence judiciaire doit pouvoir prendre plusieurs formes, générale et permanente devant un minimum de juridictions réunies sur un site important, intermittente et partielle en fonction de l'activité induite par un site plus petit, et le juge doit être mis en mesure de se déplacer dans les antennes instituées pour répondre précisément aux attentes des justiciables ». Mais la commission ne va pas jusqu'à la fusion totale des contentieux de l'instance et de la grande instance, « fusion qui entraînerait plus de complications que de simplification, tant sur le plan procédural que sur le plan organisationnel ».

Se pose alors la question du critère de répartition des affaires entre les différents sites du TPI. Et sur ce point, très vite, la commission Casorla est confrontée à une difficulté : mettant à part le pénal, l'expropriation, le juge des enfants et « des contentieux techniques » comme le droit des contrats et celui de la responsabilité, le rapport cherche à trouver un critère « de maintien d'une compétence d'attribution pour le service de l'instance et, surtout, une compétence procédurale pour les procédures simplifiées, sans préjudice de délocalisations rendues possibles de contentieux du TPI en fonction des besoins ». Cette recherche va donc être conduite au moyen de deux entrées : l'une, par la détermination « d'un contentieux par attribution », l'autre, par

² Rapport Haenel/Arthuis, *Justice sinistrée : démocratie en danger*, Economica, 1991, préf. J. D. Bredin, p. 101.

« les règles de procédure ». Seule la première concerne directement le travail de notre commission. À cet égard, le rapport énumère quelques mesures à prendre au titre de la répartition, par attribution, des contentieux : pétitoire et possessoire seraient réunis, paiement direct et recouvrement public des pensions alimentaires aussi, mais pas nécessairement en proximité ; le service de l'instance conserverait les tutelles, les baux, à l'exception des baux commerciaux. De fait, on sent bien combien la contradiction est difficile à résoudre : centraliser mais redistribuer des contentieux sur les sites de proximité ; oui, mais lesquels ? Le rapport ne manque pas de souligner qu'il conviendrait de s'assurer « **qu'il ne soit pas porté atteinte au principe d'égalité des justiciables au regard des règles d'organisation du service public de la justice** ». C'est tout le problème et il faut rendre cette justice au rapport *Casorla* en ce qu'il pose, pour la première fois, la question du TPI sous cet angle, qui semble pourtant crucial et déterminant dans le choix de ce type d'organisation – sans parler d'un autre risque que le rapport avance, celui de « l'instabilité de l'organisation judiciaire locale », sur lequel nous reviendrons plus loin.

En décembre 2001, le rapport de synthèse des Entretiens de Vendôme reprend l'idée avec trois scénarii : une hypothèse haute de fusion de toutes les juridictions de première instance (y compris les juridictions spécialisées, telles que les conseils de prud'hommes, les tribunaux de commerce, etc..) dans un TPI au niveau de l'arrondissement judiciaire ; une hypothèse médiane de fusion des seuls TGI et TI ; une hypothèse basse de redéfinition des fonctions de TGI et TI maintenus dans le cadre actuel.

Bref, l'idée d'un TPI est séduisante, mais elle n'est pas aboutie et n'a pas abouti.

D) Les auditions ont confirmé ce constat

Certaines des personnes auditionnées par la commission ont repris ce souhait d'un tribunal unique en première instance³, encore que nombre d'entre elles en aient spontanément souligné les difficultés ou que la discussion entamée avec elles à l'issue de leur audition ait permis de souligner quelques questions, à ce jour restées sans réponse : qui décide des répartitions de contentieux entre les sites délocalisés ou sections ou chambres détachées ? Qui affecte les juges et les greffiers et personnels de greffes dans ces sites et chambres ou sections, le président du TPI ou l'administration centrale ? Et quel est le statut de ces juges, par rapport au principe de leur inamovibilité et à la jurisprudence du Conseil constitutionnel sur ce sujet ? *Quid* des greffes ? Seront-ils fusionnés ?

C'est pourquoi il convient d'exposer les raisons profondes qui freinent, depuis tant d'années, la mise en œuvre d'une telle réforme.

³ En ce sens : la Conférence des Premiers présidents (document du 16 mai 2007 et visioconférence du 11 avril 2008 avec le président de leur Conférence), la Conférence des présidents de TGI et celle des Bâtonniers, ainsi que MM. Magendie (Premier Président de la cour d'appel de Paris), Le Mesle (Procureur général de la cour d'appel de Paris) et Degrandi (Président du TGI de Paris, mais qui n'oublie pas que le TPI « se heurte à des siècles d'histoire »). De même, M. Marin (Procureur général du TGI de Paris) reconnaît (15 mai 2008) que le TPI ne fait pas l'unanimité et qu'il n'est plus d'actualité (pour des questions budgétaires, immobilières essentiellement) ; il se situe donc dans la perspective du maintien de deux juridictions civiles de première instance, comme M. Magendie. M. Ménabé (Président du TGI de Niort) fait observer que la lettre de mission écarte le TPI puisque les juridictions non civiles ne sont pas visées par les travaux qui lui sont assignés.

SECTION 2 – Une préconisation qui se heurte à des obstacles importants

Onze ans après le rapport de M. Casorla, on peut s'interroger sur les raisons d'une telle situation : pourquoi l'idée du TPI n'a-t-elle jamais été appliquée, n'a-t-elle jamais connu le moindre commencement d'exécution ? N'est-ce pas finalement parce que cette proposition se heurte à notre tradition juridique, faite de diversités ? Plusieurs facteurs ou obstacles peuvent être avancés. La commission en a recensé quatre.

§ 1 - Le poids de l'histoire

« Le service public actuel [de la justice] est *le résultat toujours fragile d'une lente construction étatique* »⁴. Cette remarque prend toute sa signification lorsqu'on aborde la question du TPI. Unifier est une belle idée, mais pourquoi avons-nous, à côté du TGI, d'une part, des tribunaux dits de proximité (tribunaux d'instance et juridictions de proximité) et, d'autre part, des juridictions de spécialité par nature de contentieux (conseils de prud'hommes, tribunaux de commerce, etc..) ? Certes, le TPI s'accompagne de sites où les contentieux dits de proximité sont maintenus, mais la crainte de beaucoup n'est-elle pas que la pérennité de ces sites ne serait pas assurée ?

Dans son intervention devant la commission, M. Degrandi, Président du TGI de Paris et ardent partisan du TPI, a d'emblée souligné ces deux obstacles : le poids de l'histoire et l'intégration des juridictions composées de magistrats non professionnels dans ce TPI et pour lesquelles il préconise l'échevinage.

L'histoire n'est que le révélateur d'un film qui déroule sous nos yeux une carte judiciaire faite à la fois de proximité et de spécialité, qui nous dit que cette situation plurielle est prégnante et constante ; mais elle contient aussi en elle une photographie, l'instantané d'un message qui porte, lui, sur le pourquoi de ce pluralisme éclaté en plusieurs types de juridictions. C'est ce message qu'il faut savoir entendre.

§ 2 - Le principe d'adéquation et les contraintes d'organisation du travail juridictionnel

Les deux principaux rédacteurs ou instigateurs du (nouveau) Code de procédure civile, qui font autorité en la matière, voient dans « l'éparpillement des compétences » en première instance, la justification d'un « principe d'adéquation qui se veut tel »⁵. Non seulement le principe d'adéquation existe, mais « il se veut tel » ; en d'autres termes, ces fins connaisseurs de la France judiciaire et procédurale et, dont l'un a, de surcroît, été Garde des Sceaux, nous disent que le pluralisme a été recherché, voulu. Il n'est pas seulement le fruit de l'histoire ; la trame du Code de procédure civile en porte la confirmation, puisque, au-delà de l'organisation judiciaire, il donne à chacune de ces juridictions son mode autonome « d'utilisation » (saisine, déroulement de la procédure, exécution).

On n'est pas loin des réflexions d'auteurs plus contemporains qui notent que « la spécialisation présente des avantages, notamment parce qu'elle augmente l'efficacité des juges pour lesquels il est évidemment plus aisé de maîtriser une matière limitée, surtout quand cette dernière est particulièrement complexe sur un plan technique »⁶.

⁴ Jean Hilaire, *Introduction historique au droit*, Mémento Dalloz, 10^{ème} éd., 2005, p. 142.

⁵ G. Cornu et J. Foyer, *Procédure civile*, PUF éd., collec. Thémis, 3^{ème} éd., 1996, p. 167.

⁶ H. Croze, Ch. Morel et O. Fradin, *Procédure civile*, Litec, collec. Objectif droit, 3^{ème} éd., 2005, n° 928. V. aussi, M. Douchy-Oudot, *Procédure civile*, Gualino éd., 2^{ème} éd., 2007, n° 217.

Il n'est pas anormal de spécialiser les juridictions selon la nature du contentieux – civil, commercial, prud'homal, rural, social. Un tribunal unique devrait nécessairement englober des juridictions qui n'entrent pas dans le champ de la mission (tribunaux de commerce, conseils de prud'hommes, tribunaux paritaires des baux ruraux et tribunaux des affaires de sécurité sociale). Ce n'est certes pas une raison suffisante pour écarter cette proposition, mais pourquoi la spécialisation revendiquée pour les juges (aux affaires familiales, des tutelles, etc..) devrait-elle être écartée – en tout cas limitée – pour les juridictions ?

§ 3 - *Le risque des difficultés de gestion d'un TPI*

Ce risque a été évoqué par certains membres de la commission, par comparaison avec le gain attendu d'une meilleure maîtrise des coûts de la justice dans le cadre d'un TPI. En créant une superstructure, comment gérer les échelons intermédiaires avec efficacité et sans surcoût ? La remarque ne manque pas de pertinence, mais la question n'est sans doute pas sans réponse du point de vue des techniques managériales. En tout cas, elle ne peut à elle seule permettre d'écarter l'hypothèse du TPI.

Précisément, le rapport de M. Casorla s'est longuement interrogé sur les conséquences du TPI, en termes d'organisation et de rattachements administratifs. Il préconise :

- que les chefs de la juridiction unique de droit commun, soient le président et le procureur de l'actuel TGI et qu'ils assurent la gestion et l'administration de l'ensemble des sites avec un budget unique et des moyens centralisés, « les ressorts des TI étant remplacés par des secteurs sans compétence procédurale » ;

- que soit créé, au sein de ce TPI, un « *service de l'instance* », avec conservation de « *la fonction de juge d'instance* », pour laquelle les magistrats « *seraient nommés dans les formes prévues pour les magistrats du siège, à l'instar des juges d'instruction* » ; ces juges d'instance « *seraient chargés du service des contentieux de l'instance, redéfinis comme des contentieux de proximité dont la liste serait fixée par la loi et le règlement* » ; ces juges, « *nommés au siège du TGI, en qualité de juges d'instance, pourraient être chargés d'un ou plusieurs secteurs géographiques du TPI ou d'un type particulier de contentieux* par ordonnance du Premier président de la cour d'appel sur proposition du Président du TPI sur la base de l'article R. 213-2 du Code de l'organisation judiciaire (ancien), dans des conditions fixées par décret, et qui préciserait le mode de répartition du traitement des contentieux de proximité dans les services judiciaires en fonction de leur taille » ;

- que se tiennent des audiences foraines « *dans les services judiciaires* » ;

- que soient fusionnés les greffes des actuels TGI et des TI du ressort, avec « *des annexes dénommés services judiciaires, créées et localisées soit par décision des chefs du TPI ou bien des chefs de cour, ou encore par arrêté du Garde des Sceaux* ».

Ces propositions mettent bien en lumière les aspects constitutionnels des sections détachées et les risques d'instabilité de l'organisation judiciaire pouvant résulter du TPI.

§ 4 - Les risques d'inconstitutionnalité et d'instabilité de l'organisation judiciaire liés à un TPI avec des sections détachées

L'organisation du tribunal de première instance repose sur la notion de juridiction de première instance unique regroupant TGI, TI et actuelles juridictions de proximité (et pouvant aller jusqu'à intégrer les juridictions spécialisées, telles que, par exemple, les conseils de prud'hommes et les tribunaux de commerce). En ce sens, elle répond au souci d'une meilleure gestion interne du service de la justice, puisque nombreux sont ceux qui y voient un instrument pour mutualiser les moyens qui sont aujourd'hui affectés à de multiples juridictions autonomes et que le TPI aurait vocation à rassembler.

Mais elle pose immédiatement la question de l'accessibilité à la justice pour le justiciable ; comment concevoir en effet un tribunal de première instance qui concentrerait tous les contentieux sur son seul siège central ? Pour répondre au besoin de proximité que l'organisation actuelle en TGI, d'un côté, TI et juridictions de proximité de l'autre, satisfait, des niveaux de proximité doivent nécessairement être maintenus, sous forme de chambres ou de sections détachées.

Cette organisation implique donc immédiatement de déterminer qui décide de la création des sections ou chambres détachées et de l'affectation des moyens.

A) La réponse qui a été le plus souvent souhaitée et qui correspondrait le mieux à l'esprit qui préside à la création d'un tel tribunal, serait de confier ce pouvoir au Président du TPI.

Cette solution présenterait en effet l'avantage d'une extrême souplesse, laissant à cette autorité :

- la liberté de création du détachement, de la section (y compris en ce qui concerne le siège et le ressort),
- la décision d'affectation des personnels,
- et la définition des compétences en fonction des besoins locaux.

Ainsi, il serait mieux répondu au souci que l'adaptation de la Justice aux réalités locales soit décidée par une autorité elle-même proche de ces réalités. Mais cette réponse soulève deux objections, l'une d'ordre constitutionnel, l'autre relative à la stabilité de l'organisation judiciaire.

1) *Sur le plan de la constitutionnalité d'une telle organisation judiciaire, deux questions se posent, celle du respect du principe d'égalité des citoyens devant la justice et celle du respect du principe d'immovibilité des magistrats du siège.*

a) En effet, l'égalité de traitement de tous les citoyens sur l'ensemble du territoire de la République est consubstantielle à l'organisation judiciaire. Le Conseil constitutionnel veille au respect du principe d'égalité devant la justice, sur le fondement de l'article 6 de la Déclaration des droits de l'Homme et du Citoyen⁷, qui pose le principe plus général d'égalité devant la loi. Ces questions d'égalité sur l'ensemble du territoire de la République sont prégnantes dans l'organisation judiciaire. Seules les audiences foraines peuvent et doivent rester de la compétence des magistrats eux-mêmes, mais dans des conditions strictement fixées par décret (R. 124-2, COJ) et dans un esprit différent, qui n'est pas celui du TPI avec ses sections détachées⁸.

⁷ Déc. n° 75-76 DC, 23 juill. 1975.

⁸ Dans le même esprit d'égalité entre les citoyens, une juridiction ne peut pas librement fixer son siège en dehors de la commune où elle a été établie par le pouvoir politique ; ainsi, l'article R. 124-1, COJ, prévoit, minutieusement, à titre exceptionnel, que pour des raisons de sécurité des personnes et des

La solution envisagée revient ainsi à prendre le risque de créer des situations différentes sur le territoire judiciaire national, donc à rompre l'égalité d'accès des justiciables à la justice.

À l'évidence, au regard de ces principes fondamentaux, il revient à l'autorité politique nationale de déterminer les critères de répartition des juridictions sur le territoire national, sauf exceptions, temporaires et strictement encadrées.

b) Par ailleurs, libres de fixer les sections du TPI, les chefs de juridiction pourraient, en créant ou supprimant un détachement, changer l'affectation d'un magistrat ; ils pourraient ainsi discrétionnairement retirer à celui-ci la connaissance d'un contentieux, et donc de dossiers. Or, loin d'avoir été institué pour le confort des magistrats (il ne saurait se confondre avec l'absence de toute mobilité professionnelle), le principe d'inamovibilité des magistrats du siège est lui aussi consubstantiel à l'organisation judiciaire. Ce principe est d'abord une sécurité pour les justiciables qui sont protégés contre tout changement inopiné et arbitraire dans la composition de la juridiction ayant pour but de retirer à tel ou tel juge la connaissance d'un dossier ou d'un contentieux. On en trouve trace dans plusieurs dispositions : la réglementation très stricte des juges « placés », qui remplacent temporairement les magistrats qui se trouvent empêchés d'exercer leurs fonctions du fait de congés de maladie, maternité, etc., ou qui viennent dans une juridiction (pour une durée de huit mois au maximum) afin d'assurer le traitement du contentieux dans un délai raisonnable et qui ne peuvent exercer ce type de fonctions plus de six ans (ord. n° 58-1270 du 22 déc. 1958, art. 3-1). Ou encore, les dispositions de l'article L. 121-4, COJ, qui permettent au Premier président d'une cour d'appel, pour parer aux vacances d'emploi ou empêchements de magistrats dans un tribunal, d'affecter dans ce tribunal un juge d'un autre tribunal du ressort de la cour, mais pour une durée maximale de trois mois et à raison de cinq détachements par an et par juge.

2) Par ailleurs, un tel mode de fonctionnement du TPI (avec la liberté pour son président de modifier le ressort de la section et sa compétence d'attribution) porte en lui le double risque d'une très forte insécurité pour l'organisation judiciaire, préjudiciable à l'organisation des auxiliaires de justice, et d'une illisibilité certaine du fonctionnement de la justice pour le justiciable, insécurité et illisibilité qui s'ajouteraient à l'atteinte, déjà relevée, au principe d'inamovibilité des magistrats du siège.

La liberté de créer, donc de supprimer, des sections détachées, qui serait reconnue au président du TPI, ne permet pas de retenir ce type d'organisation du TPI. Il faut nécessairement passer par l'autorité centrale.

B) La seconde manière en effet, d'envisager l'organisation du TPI est de s'en remettre à l'autorité centrale pour déterminer les sections détachées et affecter les magistrats.

Certes conforme aux exigences constitutionnelles, quelle que soit l'autorité, législative (1) ou réglementaire (2) qui déciderait de la création des sections, le TPI perd alors, dans les deux cas, beaucoup d'intérêt par rapport à l'existant.

1) Si les sections détachées avaient une compétence matérielle spécifique, distincte et exclusive de celle du siège central du TPI, elles constitueraient, *ipso facto*,

biens et pour une période maximale de trois ans, une juridiction puisse transférer certains de ses services, voire tous ses services dans une autre commune du ressort ; si tous les services sont transférés, le siège de la juridiction est le lieu dans lequel elle est transférée ; si certains services seulement sont transférés, le siège de la juridiction est, pour chaque service, le lieu dans lequel son activité se déroule.

un ordre de juridiction, selon une jurisprudence constante du Conseil constitutionnel⁹. Leur détermination relèverait donc de la loi (cf. art. 34 de la Constitution) et l'on se retrouverait dans la situation actuelle où les TGI, les TI et les juridictions de proximité constituent chacun un ordre de juridiction. La commission ne voit pas l'intérêt de créer un TPI dans de telles conditions.

2) En revanche, dans l'hypothèse où l'on créerait des sections ou chambres détachées avec la même compétence matérielle, *en tout ou en partie*, que le TPI dont elles relèvent et avec le même type de composition, ces sections ou chambres ne seraient pas considérées comme constitutives d'un ordre de juridiction distinct et pourraient relever de la compétence réglementaire, une attention particulière devant toutefois être portée au respect du principe d'inamovibilité des magistrats du siège (a). Le système du TPI n'apporterait pas pour autant une plus-value par rapport à l'existant (b). Et la phase de mise en place de ce nouveau système apporterait un bouleversement de grande ampleur, dont nul ne pourrait garantir la stabilité à l'avenir du point de vue de l'organisation judiciaire (c).

a) Les conditions de constitutionnalité des sections ou chambres détachées créées par décret

Ainsi que le démontre le déclassement en partie réglementaire du Code de l'organisation judiciaire des dispositions relatives aux chambres ou sections détachées, celles-ci doivent être regardées comme apportant de simples aménagements à l'organisation territoriale de juridictions appartenant à une catégorie existante, sans constituer un ordre de juridiction.

L'illustration en est donnée par le TPI de Nouvelle-Calédonie, avec ses sections détachées de Koné et de Lifou, le siège central étant situé à Nouméa (art. R. 562-25, COJ) ; ces deux sections reprennent, au civil, toute la compétence matérielle du siège central, mais sur leur ressort propre ; au pénal, elles ne connaissent que pour partie de la compétence du siège central (elles n'ont pas l'application des peines), toujours pour leur ressort propre. Cette organisation, qui ne transforme pas les sections en ordre de juridiction, est justifiée par les difficultés d'accès liées à l'insularité. Le principe d'inamovibilité est respecté, les magistrats sont nommés au TPI, mais en charge de la section détachée.

En l'état actuel du droit, il est possible de créer des chambres détachées au sein des TGI métropolitains (art. R. 212-18 à R. 212-21, COJ, réd. D. 2 juin 2008), donc de s'en inspirer pour instituer des TPI, mais dans des conditions telles de respect des exigences de constitutionnalité, que l'on perd en souplesse, ce que l'on gagne en respect de ces exigences. D'ailleurs, le seul projet, en 2000, de créer une chambre détachée à Bressuire (rattachée au TGI de Niort) a été un échec, ce qui tend à démontrer les difficultés que présente le fait de mettre sur pied une telle organisation.

b) Une organisation judiciaire du TPI qui n'apporte pas d'avantages par rapport à l'existant

En effet, l'organisation judiciaire d'un TPI, pour respecter les exigences constitutionnelles devrait être la suivante :

⁹ Déc. n° 61-14 L, 18 juill. 1961 (création des tribunaux d'instance à compétence pénale exclusive). Déc. n° 64-31 L, 21 déc. 1964 (tribunaux pour enfants). Déc. n° 65-33 L, 9 fév. 1965 (chambres de l'expropriation). Déc. n° 77-99 L, 20 juill. 1977 (composition de la chambre mixte et de l'assemblée plénière de la Cour de cassation). Déc. n° 2002-461 DC, 29 août 2002 (juridictions de proximité).

- le TPI (comme le TGI aujourd'hui), aurait son siège et son ressort propre, une compétence matérielle de droit commun et des compétences exclusives, des magistrats nommés à ce siège et un greffe ;

- les sections détachées du TPI (comme les chambres détachées d'un TGI aujourd'hui, art. D. 212-9, COJ) verraient leur siège et leur ressort fixés par décret simple (en l'occurrence une partie du ressort du TPI auquel elles appartiendraient) ; elles auraient une compétence matérielle propre (tout ou partie de la compétence du siège central), un greffe, ainsi que des magistrats qui seraient nommés à la juridiction de rattachement (par décret du Président de la République), mais pour être en charge du service détaché.

Cette organisation n'apporterait aucun avantage de souplesse de fonctionnement par rapport à l'existant :

- quant à l'inamovibilité des magistrats du siège, le système du TPI ne peut apporter aucun changement par rapport à l'existant, puisque les juges sont obligatoirement affectés à la section détachée, par leur décret de nomination, comme le sont aujourd'hui des juges d'instance nommés au TGI pour être chargés du service de l'instance¹⁰. Certes, dans le système des chambres détachées d'un TGI, le Code de l'organisation judiciaire prévoit bien que, chaque année, dans son ordonnance de roulement, le président du TGI peut appeler les magistrats en charge du service d'une chambre détachée « à siéger au TGI dont ils sont membres » (art. R. 212-20, al. 1er, réd. D. 2 juin 2008) et ce système serait nécessairement transposé pour l'organisation du futur TPI. Mais, outre ses difficultés pratiques de mise en œuvre, qu'apporte-t-il de plus par rapport au système actuel, avec des juges d'instance qui sont juges du TGI (donc peuvent y exercer des fonctions juridictionnelles relevant de la compétence de cette juridiction), tout en étant en charge du service de l'instance ?

- Quant au siège, au ressort et à la compétence matérielle des sections détachées, aucune souplesse supplémentaire n'est apportée par le TPI par rapport aux actuels tribunaux d'instance.

- Quant à l'avantage d'une gestion plus centralisée au profit du Président du TPI et d'une gestion plus rationnelle des moyens affectés aux juridictions (hors magistrats), la LOLF a déjà introduit une large autonomie de gestion au sein des cours d'appel. D'ailleurs, on se méprend souvent sur l'avantage supposé d'une mutualisation des moyens par le TPI : il ne s'agit nullement de mutualiser les magistrats du siège (la règle de l'inamovibilité s'y oppose), mais de supprimer une ou plusieurs juridictions d'attribution (en l'occurrence les tribunaux d'instance) afin de permettre à la section détachée de traiter des affaires plus nombreuses sans spécialiser les magistrats dans tel ou tel type de contentieux. Et cela au prix d'un bouleversement de grande ampleur.

c) Une organisation impliquant un bouleversement de grande ampleur

À court terme, la mise en place de la nouvelle organisation imposerait une réforme comportant trois volets :

- premier volet, la suppression, par voie législative, du TGI et du TI ;
 - deuxième volet, la création, également par voie législative, du TPI et, par voie réglementaire, des sections détachées. À cet égard, on ne saurait négliger que le TPI porte en lui un fort risque d'instabilité, risque souligné par le rapport *Casorla*, qui évoque « l'instabilité de l'organisation judiciaire locale ». La commission a souhaité aborder cette question sensible, car elle touche aux enjeux politiques des implantations judiciaires. L'objectif même d'un TPI est de permettre, par la transformation des TI en

¹⁰ La souplesse que l'article R. 212-20, COJ a prévue pour permettre d'appeler à siéger au TGI dont ils sont membres, le président de la chambre détachée, ainsi que les magistrats chargés du service de cette chambre, se révèle difficile à mettre en œuvre.

chambres ou sections détachées, de refondre la carte judiciaire. Dès lors, aucune assurance ne peut être donnée quant aux implantations des sections détachées, par rapport aux tribunaux d'instance existants. La commission tient à souligner les risques de blocage d'une telle solution, sauf, comme l'ont proposé certains, à accompagner la création des TPI de la promesse de créer des sections détachées partout où il y a actuellement des tribunaux d'instance, en d'autres termes, sauf à cristalliser les sites actuels de tribunaux d'instance (tels qu'ils ont été pérennisés par les décrets du 15 février 2008). Mais dans ce cas, c'est un autre avantage supposé de la souplesse dans la répartition des contentieux dans le ressort du TPI qui disparaîtrait.

- Troisième et dernier volet, la réadaptation de l'Ordonnance du 22 décembre 1958 (loi organique) et la réaffectation de l'ensemble des personnels (dont les magistrats, en application de l'article 31 de cette ordonnance).

EN CONCLUSION :

Deux hypothèses se dessinent.

- Ou bien la création des sections ou chambres détachées respectent les exigences constitutionnelles (détermination par voie réglementaire du siège et du ressort ; détermination, par la même voie, des compétences matérielles, si celles-ci constituent en tout ou partie à celles du TPI ; nomination à leur siège des magistrats par décret du Président de la République), mais elle n'offrent, en contrepartie, aucun des avantages attendus de souplesse de gestion et seraient de nature à provoquer un bouleversement de grande ampleur de l'organisation judiciaire au moment où l'on passerait de l'organisation actuelle au TPI.

- Ou bien l'on privilégie l'objectif recherché par le TPI, à savoir la souplesse de gestion (liberté pour le président du TPI de créer des sections détachées et d'en déterminer la compétence ; liberté d'affectation des personnels) et l'inconstitutionnalité de la solution est patente.

C'est pourquoi, la commission préfère procéder par étapes progressives¹¹, en conformité avec l'esprit dans lequel elle a voulu mener ses travaux, celui de l'ambition raisonnée d'une justice apaisée, ce qui l'a conduite à formuler les propositions qui vont maintenant être présentées.

¹¹ Dans le même sens d'une démarche progressive : rapport J. Fr. Carrez (Comité de réorganisation et de déconcentration du ministère de la justice, 1994), qui envisageait « l'unification du fonctionnement du réseau des juridictions judiciaires à l'échelon du TGI, c'est-à-dire la mise en commun des moyens dans le ressort du TGI », sans aller jusqu'à une fusion organique. Rapport Jolibois/Fauchon, *Quels moyens pour quelle justice ? 1996-1997*, p. 85, qui ne retient pas la solution de la fusion des toutes les juridictions civiles, mais préconise « d'établir un plan de transition sur dix ans ou même davantage » pour faire évoluer la carte judiciaire.

CHAPITRE 2 – L’AMBITION RAISONNÉE D’UNE JUSTICE APAISÉE

Plan. Il est proposé une simplification de l’organisation judiciaire, par la réduction à deux juridictions de droit commun (Section 1), le tribunal de grande instance (Section 2) et le tribunal d’instance (Section 3).

Beaucoup des personnalités auditionnées ont souhaité, au-delà de la mise en place d’un tribunal unique de première instance, une répartition par blocs ou « pôles » de compétence en fonction de la nature des litiges¹², mais ce souhait commun s’est avéré dissimuler de nombreuses divergences.

SECTION 1 – Une simplification nécessaire : la réduction à deux juridictions civiles de droit commun, le tribunal de grande instance et le tribunal d’instance

Le principe d’une organisation judiciaire reposant, pour le droit commun, sur deux juridictions (§ 1), entraîne, bien évidemment la disparition des juridictions de proximité dans une fusion avec les tribunaux d’instance (§ 2), mais ne signifie nullement, bien au contraire, la disparition des juges de proximité eux-mêmes (§ 3).

§ 1 - Le principe d’une organisation judiciaire duale

Une organisation judiciaire duale. La commission préconise une simplification de l’organisation judiciaire, par la réduction à deux juridictions judiciaires de droit commun, le TGI et le tribunal d’instance, après absorption de la juridiction de proximité. La répartition des affaires entre ces deux juridictions serait clarifiée, autour de blocs de compétence cohérents. Ce schéma d’organisation judiciaire répondrait à l’objectif de lisibilité de l’organisation judiciaire pour les citoyens, tant il est compréhensible et naturel pour ceux-ci de voir les affaires de la vie quotidienne jugées dans une structure de proximité et les affaires les plus importantes jugées dans une structure plus solennelle.

Les enseignements tirés du droit comparé. Le droit comparé est éclairant en ce qu’il permet de constater le choix d’une organisation judiciaire duale dans la quasi-totalité des pays de l’Union européenne. Ainsi, le « petit contentieux » est généralement confié à des juridictions particulières, dont le ressort, moins vaste que celui des autres juridictions, dépend essentiellement de raisons historiques : à titre d’illustration, en Allemagne il existe, à côté des 116 juridictions régionales (*Landgericht*), 658 juridictions cantonales (*Amtsgericht*), qui connaissent des matières considérées comme de proximité, tels les baux d’habitation, les voies d’exécution et le droit de famille, à l’exclusion de l’assistance éducative ; en Espagne, l’organisation judiciaire est scindée entre le tribunal de paix et le tribunal de première instance ; en Italie, la même distinction existe entre le juge de paix et le Tribunal ordinaire.

Les fondements théoriques de la dualité. Cette *summa divisio* répond d’ailleurs à la distinction entre les deux fondements de la justice qu’identifie le M. Jacques Commaille : le juge comme gardien de l’ordre social (« un modèle d’exercice de la fonction de justice comme *méta-garant du social, comme gardienne de la méta-Raison de la société* ») et le juge comme opérateur du social (« un modèle de

¹² Essentiellement M. Magendie, la Conférence nationale des présidents des TGI et M. Degrandi.

justice comme *opératrice du social* »). Si le premier modèle renvoie à l'idée de distance et de place symbolique, le second se rattache à la dimension sociologique, à l'immersion dans le tissu social. La dualité juridictionnelle proposée entend ainsi incarner cette distinction symbolique forte pour le citoyen. Au tribunal de grande instance les questions attachées à l'ordre social, telles que la matière pénale ou l'état des personnes et au tribunal d'instance les litiges de la vie quotidienne, en phase avec la vie sociale. Il est ainsi plus rassurant pour le citoyen qui doit recourir à la justice pour une affaire de la vie quotidienne, de s'adresser à une juridiction qui se définit par sa proximité, alors qu'il apparaît normal d'être jugé par une juridiction plus solennelle pour des affaires plus graves ou intéressant la société.

Les critères de complexité et de proximité. En pratique, la répartition des affaires entre ces deux pôles répond également à la mise en œuvre des critères de proximité et de complexité.

La notion de complexité juridique. La complexité juridique peut être appréhendée sous deux angles, qui ne se recoupent pas nécessairement : la complexité d'une matière, qui répond à une approche *in abstracto*, ou la complexité d'une affaire, qui répond à une approche *in concreto*. Là encore les enseignements du droit comparé sont probants. L'organisation judiciaire de l'ensemble des pays européens est fondée sur l'approche *in abstracto* ; seul le système juridique britannique repose, au moins pour partie, sur un critère d'appréciation *in concreto* de la complexité individuelle de chaque affaire. Toutefois, le modèle judiciaire britannique, qui repose sur des règles particulièrement dissuasives à destination des parties, n'apparaît pas « exportable » en France, notamment du fait de la spécificité du système juridique de Common Law. En effet, dès lors que les règles de procédure diffèrent devant chaque juridiction, l'existence de critères objectifs et préalables de répartition des affaires entre ces juridictions apparaît seule à même de répondre à l'exigence constitutionnelle d'égalité devant la loi ; en conférant au législateur le soin de déterminer les ordres de juridiction, l'article 34 de la Constitution démontre d'ailleurs l'importance attachée à l'existence de tels critères objectifs. C'est pourquoi la souplesse nécessaire pour permettre au jugement d'être rendu d'après des modalités optimales, selon le niveau de complexité de l'affaire, doit être trouvée dans les règles de procédure civile, à l'exclusion des règles d'organisation judiciaire, qui doivent constituer un cadre stable et structuré. Dans ses propositions relatives à l'articulation des contentieux, la commission s'est dès lors attachée à identifier la complexité des matières, alors que ses propositions procédurales visent au contraire à offrir un panel aussi souple que possible, à l'usage du juge et des parties.

La notion de proximité. Quant à la proximité, elle renvoie certes à un lien de rattachement géographique entre le justiciable et la juridiction, c'est-à-dire à une implantation géographique de proximité, telle qu'elle résulte de la carte judiciaire des tribunaux d'instance issue du décret du 15 février 2008¹³. Mais elle correspond également, voire surtout, à une accessibilité simplifiée pour le justiciable. En effet, l'accessibilité pour le citoyen au juge naturel est un critère logique de dévolution du contentieux au tribunal d'instance. C'est ainsi qu'à ce jour, devant les tribunaux d'instance et les juridictions de proximité, la procédure est simplifiée pour en faciliter l'accès : possibilité de saisine par déclaration au greffe, absence de représentation obligatoire par avocat, faculté d'être représenté par un membre de sa famille, oralité de la procédure, etc. Ces paramètres signent la spécificité de la proximité judiciaire et se justifient parfaitement. En effet, les règles applicables devant le tribunal d'instance

¹³ Décret n° 2008-145 du 15 février 2008 modifiant le siège et le ressort des tribunaux d'instance, des juridictions de proximité et des tribunaux de grande instance.

permettent à cette juridiction de juger les affaires avec célérité et sont adaptées aux faibles enjeux financiers et à la complexité raisonnable des affaires soumises à cette juridiction.

La mise en œuvre combinée de ces approches. C'est la combinaison entre ordre et immersion sociale d'un côté, complexité et proximité de l'autre qui doit présider à la répartition des affaires entre le tribunal de grande instance et le tribunal d'instance.

§ 2 - *L'absorption de la juridiction de proximité par le tribunal d'instance*

Attente de proximité. La création des juridictions de proximité par la loi n° 2002-1138 du 9 septembre 2002 d'orientation et de programmation pour la justice, a permis d'intégrer certaines personnes issues de la société civile dans le fonctionnement de la justice du quotidien.

Les difficultés causées par la création d'un ordre de juridiction. L'intégration dans le paysage judiciaire de ces nouveaux juges de proximité a pris la forme de la création d'un nouvel ordre de juridiction, la juridiction de proximité. Pourtant, le rapport parlementaire rédigé par MM. Schosteck et Fauchon au nom de la commission des lois du Sénat relatif au projet de loi sur la juridiction de proximité relevait que le choix, pour intégrer ces nouveaux juges, de créer un ordre de juridiction, n'était que l'une des solutions envisageables, qui risquait « de rendre plus complexes encore les règles de compétence entre juridictions ». Après cinq années de fonctionnement de la juridiction de proximité, ce constat d'une organisation judiciaire rendue plus confuse et moins lisible a été dressé par la quasi-totalité des personnes auditionnées. L'institution d'un nouvel ordre de juridiction a considérablement compliqué l'organisation judiciaire en matière civile et conduit à des situations que plusieurs auteurs ont pu qualifier d'ubuesques ou de kafkaïennes, notamment lorsqu'en l'absence de juge de proximité, les fonctions de ce dernier sont exercées par le juge d'instance. D'ailleurs, la lettre de mission énonce que « la répartition des contentieux entre les juridictions du premier degré et les règles de procédure induites par cette organisation doivent donc être simplifiées » et, dans son allocution d'installation de la commission, Madame le Garde de Sceaux, relevait l'impératif de lisibilité de la justice, en affirmant « qu'une justice pour tous, c'est d'abord une justice que l'on comprend ».

Il a également été relevé au cours des auditions que ce nouvel ordre de juridiction n'avait pu, au-delà des qualités humaines des juges de proximité qui le composent, atteindre les objectifs ambitieux qui lui étaient assignés, d'une justice réconciliée avec ses usagers. Comme l'exigent la loi organique et le Conseil constitutionnel, les juges de proximité doivent être des juristes. En effet, dans une société où la loi est première et est considérée comme le rempart contre l'arbitraire de l'équité, la figure d'une juridiction composée de juges statuant essentiellement en fonction de ce que leur guide leur bon sens, ne pouvait voir le jour ; le Conseil constitutionnel a tenu à le souligner en ajoutant aux « exigences de capacité »¹⁴, une condition d'aptitude « à acquérir les qualités indispensables au règlement des contentieux » et « à exercer les fonctions de juge de proximité »¹⁵. Par ailleurs, le rôle

¹⁴ Dans sa décision n° 2002-461 du 29 août 2002 sur la loi d'orientation et de programmation pour la justice, le Conseil constitutionnel a ainsi rappelé les exigences de capacité des membres des juridictions de proximité, qui découlent de l'article 6 de la Déclaration des droits de l'Homme et du citoyen du 26 août 1789.

¹⁵ Cons. const., Décision n° 2003-466 DC, 20 fév. 2003 (§ 12).

régulateur de la Cour de cassation, juge du droit, se serait trouvé paralysé si un ordre de juridiction avait pu statuer sans fonder ses décisions sur la règle de droit. De surcroît, une tendance législative se dessine, tant en droit interne qu'en droit communautaire, consistant à multiplier les dispositions d'ordre public ou impératives, et à renforcer les attributions du juge en tant que garant du respect de la règle de droit. Un exemple est à cet égard éloquent : le pouvoir du juge de relever d'office les dispositions protectrices du droit de la consommation a récemment été consacré tant par le droit communautaire, et la jurisprudence de la Cour de justice des communautés européennes, que par le législateur français, à travers l'article L. 141-4 du Code de la consommation, issu de la loi n° 2008-3 du 3 janvier 2008 pour le développement de la concurrence au service des consommateurs. C'est ainsi que les exigences de qualification juridique et professionnelle de ces nouveaux juges et la technicité des dispositions régissant certains litiges de la vie quotidienne, tels que ceux du crédit à la consommation, n'ont pas permis aux juridictions de proximité de prendre une place originale dans l'ordonnement judiciaire.

Parallèlement, en juxtaposant une juridiction de proximité au tribunal d'instance et au tribunal de grande instance, la réforme présentait une différence notable avec les juridictions échevinales, qui conduisent les magistrats professionnels à travailler avec des personnes issues de la société civile (tribunal pour enfants, formation de départage du conseil de prud'hommes, tribunal des affaires de Sécurité sociale etc.). Ce faisant, elle n'a pas permis la création d'une équipe, dans laquelle le juge de proximité serait venu compléter par son expérience les compétences juridiques et procédurales des magistrats professionnels. Il est à cet égard caractéristique de relever que le seul domaine dans lequel l'intervention des juges de proximité fait l'unanimité est leur participation aux audiences correctionnelles, en qualité d'assesseurs. Ils forment alors, avec le président de la formation et l'assesseur professionnel, une équipe et apportent à la formation leur expérience, les magistrats professionnels se chargeant de la direction du procès, suivant des règles au demeurant de plus en plus complexes.

Un contentieux de masse inadapté aux fonctions des juges de proximité. Il faut enfin relever le paradoxe par lequel le contentieux civil dévolu aux juridictions de proximité, au départ limité, a été porté par la loi n° 2005-47 du 26 janvier 2005 relative aux compétences du tribunal d'instance, de la juridiction de proximité et du tribunal de grande instance à un seuil qui les a conduites à connaître d'un véritable contentieux de masse, alors que les juges de proximité ont été institués, dans l'esprit du législateur, afin de répondre à un besoin de disponibilité et d'écoute des justiciables. En 2006, les juridictions de proximité ont été saisies de 272 895 requêtes en injonction de payer et de 102 178 affaires en matière civile, alors que, par exemple, les conseils de prud'hommes se voyaient soumettre 154 928 affaires nouvelles. Face à une telle situation, il n'est pas étonnant que les juridictions de proximité ne puissent traiter chaque année l'entier contentieux dont elles sont saisies, laissant se développer un stock d'affaires civiles qui était de 45 705 au 31 décembre 2007. Il n'est pas inutile de relever que le contentieux de masse ne peut être traité qu'au prix d'une forte rationalisation des pratiques, avec l'emploi de l'ensemble des moyens procéduraux permettant au juge d'exercer son rôle moteur dans la direction des procédures, associé au développement de pratiques innovantes (développement de la « double convocation » (cf. *infra*), de règles de mise en état, etc.) et de démarches partenariales (avec les barreaux, les partenaires institutionnels, etc.), autant d'exigences qui semblent imposer un juge professionnel et apparaissent en tout état de cause peu compatibles avec le temps limité que ces juges peuvent, en vertu de leur statut, consacrer à leur activité juridictionnelle.

D'autant que, si ces juges, qui ne sont pas des professionnels de la « décision judiciaire », devraient logiquement connaître des contentieux les moins difficiles, le maniement de la procédure orale pour un magistrat est délicat, notamment pour faire respecter le principe de la contradiction ; quant à la complexité des affaires civiles, on ne saurait la déduire du seul enjeu du litige. Ainsi, Monsieur Paul Grimaldi, doyen honoraire de la chambre commerciale de la Cour de cassation, qui a exercé les fonctions de juge de proximité, a-t-il relevé que la complexité des contentieux de la juridiction de proximité est identique à celle des affaires jugées par les autres juridictions judiciaires civiles, alors que les règles procédurales en vigueur devant le juge de proximité rendent la tâche de ce juge très délicate ; il en a déduit la nécessité de supprimer les attributions civiles de la juridiction de proximité ou d'en réserver la connaissance aux seuls juges de proximité recrutés en leur qualité de magistrats honoraires.

Le constat des difficultés d'adaptation des compétences des juges de proximité à la technicité du contentieux civil – dans sa dimension tant procédurale que substantielle – a été dressé par la quasi-totalité des personnes auditionnées. Celles-ci ont avancé que, malgré l'évidente bonne volonté des juges de proximité, leur manque de formation, notamment en matière de conduite de la procédure et de prise de décision, ainsi que leur temps d'investissement limité du fait du caractère accessoire de leurs fonctions, ne leur permettraient pas d'apporter en matière civile un niveau de qualité équivalent à l'intervention d'un juge professionnel. Cette situation est d'autant plus préjudiciable que les matières en cause sont jugées en dernier ressort et que les montants en jeu excluent bien souvent, en pratique, le pourvoi en cassation ; quant aux rares pourvois formés, les hauts magistrats de la Cour de cassation ont confirmé à la commission qu'ils révélaient une inadéquation des attributions de la juridiction de proximité aux juges qui la composent¹⁶.

L'intégration de la juridiction de proximité au tribunal d'instance. Forte de ces constatations, la commission préconise la suppression de la juridiction de proximité, tant en matière civile, qu'en matière pénale et son absorption, en matière civile, par le tribunal d'instance et en matière pénale par le tribunal de grande instance. En matière civile, les attributions de la juridiction de proximité étant exclusivement définies par rapport à celles du tribunal d'instance, la suppression dans le Code de l'organisation judiciaire du titre consacré à la juridiction de proximité entraînerait, de plein droit, sous réserve de quelques ajustements, la réintégration, dans le champ de compétence des tribunaux d'instance, du contentieux dévolu aux juridictions de proximité. Le périmètre d'intervention du tribunal d'instance serait toutefois modifié conformément aux préconisations de la commission (*cf. infra*, section 3).

§ 3 - Le maintien de la fonction de juge de proximité dans des missions redéfinies

À l'exception du Syndicat de la Magistrature, qui a rappelé son souhait de voir disparaître purement et simplement les juges de proximité, ainsi que son attachement, par préférence, à des formations de juridictions recourant à l'échevinage, un consensus s'est dégagé dans la commission pour considérer que s'il faut remédier au constat d'une juridiction de proximité inadaptée et isolée en la supprimant, il apparaît en revanche indispensable de conserver dans l'organisation judiciaire une place aux juges de proximité.

¹⁶ Réunion de la commission avec la Cour de cassation, le 15 février 2008.

Monsieur le Premier Président Jean-Claude Magendie a ainsi souligné que ces juges « apportent la connaissance fine du terrain, *indispensable si l'on veut rendre une véritable justice de proximité* ». Et M. Jean-Pierre Ménabé a déclaré que « la justice ne pourrait plus se passer d'eux ».

Ce constat vaut d'autant plus que la motivation et les qualités des juges de proximité ne sauraient être remises en cause. Ces juges non professionnels sont recrutés parmi des juristes, en particulier des praticiens (les membres des professions juridiques et judiciaires représentent 42,76 % des juges de proximité en fonction), voire des magistrats honoraires (9,08 % d'entre eux). L'Association nationale des Juges de proximité a mis l'accent sur leur réelle motivation, leur bonne volonté et leur souhait d'apporter leur concours à la justice au mieux de leurs compétences riches et variées. Elle propose ainsi, par exemple, que les juges de proximité puissent être appelés à participer aux formations collégiales du tribunal de grande instance, dans toutes les matières pénales, mais également en matière civile. C'est donc en dehors de la juridiction de proximité que l'avenir des juges de proximité peut être tracé.

A) L'intégration au sein des TGI

L'intégration dans le TGI. La commission préconise dès lors le redéploiement des juges de proximité vers des attributions qui leur permettraient une véritable intégration dans le fonctionnement de la justice judiciaire de première instance. À cette fin, le mouvement de rattachement des juges de proximité au tribunal de grande instance, qui a été initié avec profit par la possibilité de siéger en qualité d'assesseur correctionnel, prévue par la loi n° 2005-47 du 26 janvier 2005, doit être approfondi.

Proposition de la commission. Les juges de proximité devraient être nommés dans un tribunal de grande instance affectés auprès du juge chargé de la direction et de l'administration d'un tribunal d'instance. Cela aurait pour effet de leur permettre de participer pleinement à l'activité et à l'organisation de ces deux juridictions. Ils seraient ainsi membres de l'assemblée générale du tribunal de grande instance.

Malgré un tel redéploiement, la commission reste attachée au titre de « juge de proximité ». En effet, ce terme de « proximité » doit être entendu, les concernant, non sous l'angle des matières qui leur sont dévolues, mais au regard du rapprochement que cette institution permet entre la société civile et sa justice et de l'objectif de pacification des relations sociales qu'elle poursuit.

Assesseurs TGI. Cette intégration dans les tribunaux de grande instance offrira une plus grande palette d'affectations possibles pour les juges de proximité, de façon à employer chacun au mieux de ses compétences et de ses aspirations. Ce rattachement permettra une meilleure prise en compte des profils des juges de proximité, alors que leur affectation au sein des tribunaux d'instance interdisait bien souvent une telle rationalisation, du fait de la taille de ces dernières structures. En pratique, à l'instar des magistrats à titre temporaire, les juges de proximité devraient pouvoir être affectés par le président du TGI, après avis de l'assemblée générale, dans les services civils et pénaux du tribunal, pour exercer les fonctions d'assesseur, selon leur expérience dans les matières concernées.

La compétence des juges de proximité en matière de contraventions. Compte tenu de leur participation aux audiences correctionnelles et de leur actuelle compétence en matière contraventionnelle, qui n'ont suscité quasiment aucune réserve de la part des personnes auditionnées, il est souhaitable de maintenir leur intervention en matière contraventionnelle, cette orientation étant en phase avec la préconisation de la commission d'un rattachement du tribunal de police au tribunal de grande instance (cf. *infra*, Section 2, § 3). C'est donc au sein du tribunal de grande instance que les juges de proximité continueraient à œuvrer en matière contraventionnelle.

De nombreuses personnes auditionnées ont préconisé d'accroître la compétence des juges de proximité au jugement de l'ensemble des affaires contraventionnelles, y compris donc au jugement des contraventions de la cinquième classe. Toutefois, cette extension n'est pas sans poser une difficulté constitutionnelle au regard de la décision du Conseil constitutionnel du 20 janvier 2005, qui a retenu, pour les contraventions de cinquième classe « que celles-ci sont les plus graves, les plus complexes et les seules susceptibles de faire l'objet d'une inscription au casier judiciaire et d'être prises en compte pour retenir l'état de récidive ; *que, de ce fait, la part attribuée à la juridiction de proximité doit être regardée comme limitée par rapport à l'activité des tribunaux de police* »¹⁷. S'il est certain que les juges de proximité peuvent connaître de certaines contraventions de la cinquième classe¹⁸, la décision du 20 janvier 2005 rend toutefois délicate une attribution de compétence étendue à l'ensemble des contraventions de la cinquième classe, qui aurait peut-être été envisageable si les juges de proximité s'étaient vus exclusivement cantonnés aux contentieux pénaux. En outre, certains ont fait observer que le contentieux pénal de la 5ème classe des contraventions concerne, pour une proportion importante, le droit de l'environnement, de la consommation, de la santé et du travail.

Il est dès lors recommandé que les juges de proximité conservent leurs attributions du jugement des contraventions des quatre premières classes et des attributions dont ils disposent déjà, notamment en matière de validation des compositions pénales.

B) Fonctions civiles diverses

Possibilité, pour les magistrats professionnels, de déléguer certaines de leurs activités juridictionnelles aux juges de proximité. De nombreuses personnes auditionnées, y compris l'Association nationale des Juges de proximité, ont émis le souhait que les juges de proximité puissent aider et décharger les juges professionnels en se voyant déléguer certaines tâches incombant à ces derniers. **Une telle délégation serait parfaitement en harmonie avec l'objectif tendant à la constitution d'une équipe autour du magistrat professionnel.** En effet, à la différence de l'ordre de juridiction, qui juxtapose une juridiction à côté d'une autre sans créer d'interaction entre elles, la technique de la délégation s'inscrit dans une démarche d'association, puisque le déléguant apprécie l'opportunité d'une délégation et choisit son délégataire ; en revanche, il est indispensable que le délégataire, lorsqu'il exerce une activité de nature juridictionnelle, conserve son indépendance et n'ait donc pas, en tant que tel, de compte à rendre au déléguant. La délégation offre par ailleurs une grande souplesse, qui a manqué à la juridiction de proximité, dont on a relevé le caractère artificiel lorsqu'elle conduisait par exemple le juge d'instance à devoir statuer en qualité de juge de

¹⁷ Cons. const., 20 janv. 2005, n° 2004-510 DC.

¹⁸ Cons. const., 29 août 2002, n° 2002-461 DC, sur la loi d'orientation et de programmation pour la justice.

proximité, en cas de vacance, et même, dans cette hypothèse, à devoir se déclarer incompétent au profit du tribunal d'instance...

Missions limitativement énumérées. Comme on l'a déjà relevé, la commission recommande que les juges de proximité puissent se voir déléguer le traitement de la première phase de l'injonction de payer, si la proposition de la constitution du « greffier juridictionnel » ne pouvait voir immédiatement le jour (cf. *supra*, première partie, titre 3, chapitre 2). Il a également été préconisé que le juge de proximité puisse se voir déléguer la vérification des comptes de gestion en matière de protection des majeurs, avec, dans ce cas, le droit de procéder aux auditions nécessaires pour l'éclairer dans sa mission de contrôle (cf. *supra*, première partie, titre 1, chapitre 1).

D'autres délégations peuvent être envisagées de manière très opportune en matière civile. C'est ainsi que les juges de proximité devraient pouvoir se voir déléguer des missions d'instruction civiles, qui participent d'une justice pacifiée : le transport sur les lieux dans le cadre des vérifications personnelles du juge (articles 179 à 182 du Code de procédure civile), l'audition des parties dans le cadre de la comparution personnelle des parties (articles 184 à 198 du Code de procédure civile) et l'audition de témoins dans le cadre de l'enquête ordinaire (articles 204 à 227 du Code de procédure civile). Il conviendrait de prévoir des renvois au Code de l'organisation judiciaire, qui autoriserait, dans les dispositions consacrées au juge de proximité, la délégation faite à ce dernier et indiquerait que le juge déléguant peut également, à l'occasion de la mission d'instruction, conférer mission au juge de proximité de concilier les parties.

Processus de délégation. Afin d'assurer la coordination avec le tribunal d'instance, et puisque le juge de proximité serait désormais rattaché au TGI, il conviendrait de retenir un schéma de délégation en deux temps : dans un premier temps, le Président du TGI désignerait les juges de proximité habilités à exercer des missions civiles au sein des TI ; dans un second temps, le juge chargé de la direction du tribunal d'instance et le juge des tutelles, chacun pour ce qui le concerne, pourrait déléguer des missions au juge de proximité.

C) Conclusion : un nouvel équilibre à mettre à œuvre

Le groupe estime que l'ensemble de ces préconisations renforcera le climat de confiance et de respect mutuel, de nature à permettre une montée en puissance progressive des juges de proximité dans leur nouvelle mission d'assesseurs dans les formations civiles du tribunal de grande instance. Elles permettront, à plus long terme, d'envisager d'autres attributions susceptibles d'être déléguées au juge de proximité, telles que la présidence du bureau d'aide juridictionnelle évoquée par certains. De telles évolutions ne sauraient toutefois être envisagées qu'avec précaution, d'une part en ayant présent à l'esprit que les missions déléguées ne peuvent concerner des matières touchant aux libertés individuelles, d'autre part en veillant, ainsi que le Conseil constitutionnel le rappelle à chaque fois qu'il est amené à connaître de lois intéressant les juges de proximité, à ce que la place des juges de proximité reste limitée dans le fonctionnement des juridictions, ce qui s'entend d'une part limitée dans le volume de l'ensemble des affaires dont connaît une juridiction et non pas du nombre des juges de proximité par rapport aux juges de carrière.

En définitive, la commission a scrupuleusement veillé à ce que ses propositions, bien qu'elles remanient profondément les attributions des juges de proximité, laissent à ces derniers la part limitée que cette institution doit avoir dans l'activité judiciaire, dans le souci du respect des exigences constitutionnelles. Ce souci s'est notamment traduit dans la nature des activités qui pourraient être confiées au juge de proximité :

- en premier lieu, *leur intervention juridictionnelle s'inscrit principalement dans la collégialité, au sein de laquelle les magistrats professionnels resteront majoritaires et pour des décisions susceptibles de recours ;*
- en second lieu, *les domaines d'intervention individuelle sur délégation dépendent de la décision d'un magistrat professionnel et concernent des actes limitativement énumérés, qui ne sont pas susceptibles de porter une atteinte à un droit fondamental (première phase de l'injonction de payer, mesures d'instruction civiles par exemple) ;*

Modalités pratiques de mise en œuvre des recommandations de la commission. La suppression de la juridiction de proximité et les nouvelles attributions des juges de proximité relèvent d'une loi. **Mais la mise en œuvre des recommandations de la commission impose une application échelonnée dans le temps.**

- *D'une part, la suppression de la juridiction de proximité doit être différée, dans la mesure du possible, au 1^{er} janvier 2010, de façon à la rendre concomitante avec l'entrée en vigueur du décret du 15 février 2008 modifiant le siège et le ressort des tribunaux d'instance, des juridictions de proximité et des tribunaux de grande instance. En effet, la suppression de la juridiction de proximité, à laquelle est rattaché le juge de proximité, impose de recourir à la procédure très encadrée de mutation pour cause de suppression de juridiction, qui est prévue à l'article 31 de l'Ordonnance du 22 décembre 1958 portant loi organique relative au statut de la magistrature. En application de cette disposition, la suppression de la juridiction de proximité ne pourra en pratique être effective qu'un an après la promulgation de la loi, de façon à permettre de procéder à la mutation de chaque juge de proximité vers un tribunal de grande instance, en tenant compte, dans la mesure du possible, des *desiderata* formulés.*

- *D'autre part, pendant ce délai, il conviendra de prévoir un transfert progressif des affaires en cours vers le tribunal d'instance. L'application immédiate des nouvelles compétences de ce tribunal pourrait ainsi être limitée aux affaires nouvelles, civiles ou pénales, le transfert des quelques affaires encore en cours au 1^{er} janvier 2010 pouvant alors intervenir sans difficulté, puisque leur nombre devrait être réduit, au regard des durées de procédure devant les actuelles juridictions de proximité. Pour tenir compte de la baisse progressive d'affaires en cours devant les juridictions de proximité, il serait possible de permettre immédiatement aux juges de proximité d'exercer leurs nouvelles attributions au sein des tribunaux de grande instance.*

SECTION 2 – Le TGI, juridiction des matières les plus complexes ou mettant en cause l'ordre social

C'est une logique de blocs qui a été retenue par la commission, identifiant trois blocs essentiels, pour des motifs propres à chacun : un bloc du civil complexe (§ 1) ; un bloc familial (§ 2) ; un bloc pénal enfin (§ 3). L'expérience du TGI de Paris a paru particulièrement intéressante à cet égard (cf. M. Jean-Claude Marin, Procureur du TGI de Paris, qui évoque « un laboratoire »¹⁹, avec des pôles presse, propriété intellectuelle et brevets et famille).

§ 1 - Un bloc de compétence pour les matières civiles complexes

A) D'une compétence de droit commun à la constitution de blocs de compétence

Sous l'angle de la répartition des contentieux, le TGI est traditionnellement présenté comme la juridiction de droit commun, qui connaît donc de toutes les affaires qui ne sont pas attribuées à une autre juridiction par une disposition spéciale. Cette règle, prévue à l'article L. 211-3 du Code de l'organisation judiciaire, demeure bien sûr valable mais apparaît désormais comme un mécanisme résiduel de dévolution des affaires, tant il est vrai que les attributions de compétences particulières au profit de juridictions spécialisées sont nombreuses et que l'évolution des critères de compétence du tribunal d'instance et de la juridiction de proximité ont contribué à faire de ces dernières des juridictions civiles de droit commun pour les affaires aux enjeux financiers modérés. C'est ainsi que, si le tribunal d'instance était initialement compétent pour toutes les actions en paiement portant sur un montant inférieur à un certain seuil, le décret n° 2003-542 du 23 juin 2003 relatif à la juridiction de proximité, a étendu cette compétence aux demandes indéterminées ayant pour origine l'exécution d'une obligation dont le montant était lui-même inférieur à ce seuil, ce qui constitue un critère très vaste, embrassant notamment tout le domaine contractuel. Cette évolution de la compétence n'apparaît pas avoir suscité de difficultés et a conduit à déférer au tribunal d'instance et à la juridiction de proximité des affaires qui relevaient évidemment de litiges de proximité, tels la résolution d'un contrat de consommation pour défaut de livraison ou la garantie des vices cachés dans les ventes d'automobile d'occasion. C'est pourquoi la commission recommande que l'enjeu modéré du litige demeure un critère de compétence du tribunal d'instance (cf. *infra*, Section 3).

Plus qu'une juridiction de droit commun, le TGI est donc désormais la juridiction civile des matières complexes ou des affaires portant sur des enjeux importants. C'est ainsi que le Code de l'organisation judiciaire, dans sa version issue du décret n° 2008-522 du 2 juin 2008 portant refonte de sa partie réglementaire, contient désormais la liste des compétences exclusives du tribunal de grande instance, à l'article R. 211-4, qui vise désormais seize matières²⁰, la liste n'étant d'ailleurs pas exhaustive.

¹⁹ Audition du 15 mai.

²⁰ Il s'agit des matières suivantes :

1° Etat des personnes : mariage, divorce, séparation de corps, filiation, adoption, déclaration d'absence ;

2° Rectification des actes d'état civil ;

3° Régimes matrimoniaux ;

4° Successions ;

5° Amendes civiles encourues par les officiers de l'état civil ;

6° Actions immobilières pétitoires et possessoires ;

Cette évolution apparaît parfaitement logique tant elle est en phase avec les règles de procédure en vigueur devant cette juridiction, qui sont tout à fait uniques dans le paysage judiciaire français : il s'agit de la seule juridiction connaissant d'une représentation obligatoire par avocat et d'une procédure écrite avec un système de mise en état structurée. La combinaison de ces deux règles est parfaitement adaptée au jugement des matières complexes ou des affaires dont les enjeux sont importants.

Au contraire, il apparaît que la collégialité de la formation de jugement – qui, ainsi que le rappelait Madame le Garde des Sceaux dans la lettre de mission, était traditionnellement mise en avant pour distinguer le TGI, siégeant en collégialité, du tribunal d'instance, siégeant à juge unique – ne doit plus constituer un critère déterminant de dévolution des affaires au TGI plutôt qu'au tribunal d'instance. Si la complexité d'une matière ou l'importance des enjeux commandent l'intervention d'une pluralité de professionnels du droit et de la justice – avocats des parties et juge – c'est le niveau de complexité propre à chaque affaire qui doit commander le besoin ou non de soumettre celle-ci à une formation collégiale. La question de la collégialité ne doit donc pas être rattachée à l'organisation judiciaire, fondée sur des critères objectifs et préexistants (cf. *supra*, Section 1 sur les fondements de la dualité), mais au procès civil, au même titre que les multiples circuits procéduraux en vigueur devant le TGI (référé, procédure à jour fixe, circuit court, circuit long, etc.), dont l'objet est d'offrir la meilleure adéquation possible entre une affaire en particulier et les modalités de son instruction et de son jugement. C'est pourquoi la commission est d'avis de ne pas modifier les règles en vigueur au sein du TGI en matière de collégialité et de juge unique, sous réserve des adaptations rendues nécessaires par les transferts de compétence du TGI vers le tribunal d'instance.

Au total, la commission a souhaité s'inscrire dans la continuité de la construction progressive et cohérente qui a été présentée, en recherchant les blocs de compétence qui gagneraient à être renforcés ou créés au profit du TGI, dans des matières complexes qui échapperaient encore, en tout ou partie, à la connaissance de cette juridiction.

B) Les blocs de compétence renforcés ou constitués

La commission a entendu renforcer ou étendre les blocs de compétence dévolus au tribunal de grande instance.

En revanche, il ne paraît pas pertinent de constituer des blocs de compétence liés à la matière contractuelle ou délictuelle de droit commun. En effet, le droit du contrat, le

-
- 7° Saisies immobilières ;
 - 8° Marques de fabrique et de concurrence ;
 - 9° Récompenses industrielles ;
 - 10° Appellations d'origine ;
 - 11° Dissolution des associations ;
 - 12° Sauvegarde, redressement judiciaire et liquidation judiciaire lorsque le débiteur n'est ni commerçant ni immatriculé au répertoire des métiers ;
 - 13° Assurance contre les accidents et les maladies professionnelles des personnes non salariées en agriculture ;
 - 14° Droits d'enregistrement, taxe de publicité foncière, droits de timbre et contributions indirectes et taxes assimilées à ces droits, taxes ou contributions ;
 - 15° Baux commerciaux à l'exception des contestations relatives à la fixation du prix du bail révisé ou renouvelé (de la compétence du Président du TGI (article R213-2)
 - 16° Inscription de faux contre les actes authentiques.

droit de la responsabilité quasi contractuelle et le droit de la responsabilité délictuelle irriguent l'ensemble du droit privé, conduisant toutes les juridictions judiciaires à devoir faire application des principes généraux du Code civil, aussi spécifique la matière traitée soit-elle. C'est ainsi par exemple qu'un contrat aussi réglementé que le contrat de travail fait appel aux principes civilistes de la compensation, de la transaction, de l'exécution de bonne foi des conventions, etc. Il en va de même des baux d'habitation ou du crédit à la consommation pour ne citer qu'eux. Il serait dès lors artificiel de confier au tribunal de grande instance une compétence en matière contractuelle ou délictuelle de droit commun.

Enfin, la commission n'a pas souhaité engager de réflexion approfondie sur la constitution de blocs de compétence réunissant des attributions des juridictions judiciaires et administratives, une telle étude n'entrant pas dans le champ de sa mission. Il appelle toutefois de ses vœux un travail ambitieux de simplification et de clarification de la répartition des compétences entre les deux ordres de juridiction, tant l'état actuel du droit est source de complexité inutile, de déperdition d'énergie et d'incompréhension, notamment pour le justiciable.

Les propositions de la commission, qui s'ajoutent aux blocs de compétence déjà constitués au profit du tribunal de grande instance, sont relatives à la matière immobilière et successorale (1°), fiscale (2°), au domaine des baux professionnels et commerciaux (3°), ainsi qu'à celui de la presse (4°).

1° Matière immobilière et successorale

a) Droit réel immobilier

Le TGI est traditionnellement la juridiction de la matière immobilière, tant il est vrai que le droit de propriété en matière immobilière est par nature important et que les droits réels immobiliers sont complexes.

La liste des attributions du TI fait échapper quelques matières à la compétence du TGI. La commission a revu cette liste et propose, dans un souci de cohérence, de réintégrer dans la compétence du TGI l'ensemble de la matière pétitoire et possessoire, à l'exception de certaines servitudes de grande proximité et des actions en bornage, qui s'inscrivent bien souvent dans des litiges de voisinage, que l'intervention d'une juridiction de proximité a vocation à apaiser.

La volonté de préserver la compétence du TGI en matière immobilière a également conduit à rejeter tout transfert de compétence vers le tribunal d'instance en matière de copropriété. Le droit de la copropriété présente une importance et une complexité tenant tout à la fois au caractère immobilier et collectif des droits en cause, la copropriété constituant une sorte d'indivision immobilière dotée de la personnalité morale. Les actions en paiement de charge d'un montant modique, qui constituent le seul domaine pouvant présenter une dimension de proximité, resteront de la compétence du tribunal d'instance s'agissant d'actions personnelles en paiement.

b) Saisies immobilières et quasi immobilières

Saisies immobilières. De la même façon, bien que la commission préconise un transfert du contentieux mobilier de l'exécution forcée vers les tribunaux d'instance, elle conclut au maintien du droit de l'exécution immobilière au sein du TGI. La saisie immobilière, même après la réforme issue de l'ordonnance n° 2006-461 du 21 avril 2006 sur la saisie immobilière et du décret n° 2006-936 du 27 juillet 2006 relatif aux procédures de saisie immobilière et de distribution du prix d'un immeuble, se caractérise par sa grande complexité et la nécessité d'une connaissance approfondie du marché immobilier (appréciation de la valeur vénale d'un bien immobilier notamment en cas d'orientation vers une vente amiable, etc.) et des règles de la publicité foncière, que les différents acteurs de la saisie immobilière (avocats, juges et greffiers) doivent parfaitement maîtriser. Les liens entre la saisie immobilière et les autres domaines de compétence du TGI sont d'ailleurs nombreux et étroits, qu'il s'agisse des licitations en matière de partage de succession et de liquidation du régime matrimonial ou des procédures collectives.

La réforme de la saisie immobilière a entendu procéder à la réunification du contentieux de l'exécution, en confiant au juge de l'exécution la connaissance de cette procédure d'exécution. Cet objectif est parfaitement logique. L'exécution forcée met en effet en œuvre des règles de fond communes à toutes les voies d'exécution (articles 1^{er} à 41 de la loi n° 91-650 du 9 juillet 1991 portant réforme des procédures civiles d'exécution et articles 1^{er} à 54 du décret n° 92-755 du 31 juillet 1992 pris pour son application), la saisie immobilière s'inscrivant parmi les mesures auxquelles le créancier a le choix de recourir pour assurer l'exécution de sa créance (article 22 de la loi du 9 juillet 1991). Pour autant, la réforme de 2006 a maintenu de fortes spécificités en matière de saisie immobilière, à commencer par l'obligation de constituer avocat (article 5 du décret du 27 juillet 2006) et l'interdiction de déléguer cette activité aux tribunaux d'instance (article R. 222-8 du Code de l'organisation judiciaire). Il ne faut donc pas remettre en cause la cohérence du domaine de l'exécution forcée, *a fortiori* quelques mois après l'entrée en vigueur d'une réforme qui a fait l'unanimité sur ce point.

Pour concilier ces impératifs, il a été proposé de concentrer les procédures de saisie immobilière dans le tribunal d'instance du siège du TGI. Cette solution serait pertinente en termes de spécialisation du magistrat appelé à connaître des procédures civiles d'exécution, mais n'apporterait pas de réponse à celle du greffier, dont le rôle est particulièrement important en matière de saisie immobilière. Par ailleurs, elle imposerait de procéder à des aménagements dans les tribunaux d'instance que les TGI ont déjà dû assumer (salles d'audience équipées de chronomètres, panneaux d'affichage, etc.). Surtout, elle ne répondrait pas à l'objectif de lisibilité de l'organisation judiciaire, en confiant aux tribunaux d'instance une matière immobilière qui impose la représentation obligatoire par avocat.

Dès lors, *la commission a préféré privilégier le maintien de la compétence du TGI, en prévoyant toutefois que le juge de l'exécution exerçant au tribunal d'instance dans le ressort duquel est situé le TGI serait, de plein droit, le juge de l'exécution du TGI.* Cette solution est parfaitement possible puisque le juge d'instance est un juge du TGI et qu'en pratique il exerce sur le site ou, à tout le moins, dans l'agglomération du TGI. En confiant au même juge le soin de connaître de l'ensemble des procédures d'exécution, ce dispositif préserverait les apports de la réforme de la saisie immobilière et garantirait les conditions d'une harmonisation effective des règles intéressant les procédures d'exécution.

Bloc de compétence étendu aux saisies quasi immobilières. La commission souhaite par ailleurs créer un bloc cohérent de l'exécution en réunissant auprès de ce juge de l'exécution du TGI l'ensemble des procédures d'exécution portant sur des biens assimilés à des immeubles, navires, aéronefs et bateaux de 20 tonnes et plus²¹.

Saisie des navires. C'est ainsi qu'en matière de saisie des navires, *la saisie conservatoire* relève, en application de l'article 29 du décret n° 67-967 du 27 octobre 1967 relatif au statut des navires et autres bâtiments de mer, de la compétence du président du tribunal de commerce ou, à défaut, du juge d'instance, s'il n'existe pas de tribunal de commerce. La compétence du TI est désormais dénuée de toute raison d'être, *a fortiori* depuis la création de la fonction de juge de l'exécution. Il convient de soumettre cette procédure à l'article 69 de la loi n° 91-650 du 9 juillet 1991 portant réforme des procédures civiles d'exécution, qui conduirait à prévoir que la saisie soit ordonnée par le juge de l'exécution du TGI ou par la juridiction commerciale pour les créances commerciales.

Pour la saisie vente, en application de l'article 36 du décret de 1967, le juge compétent est le tribunal de grande instance du lieu de saisie du navire. Or, cette saisie est une procédure lourde, se rapprochant à de nombreux égards de la saisie immobilière²². Il conviendrait de transférer cette compétence au juge de l'exécution du TGI.

Enfin, l'autorisation d'effectuer un ou plusieurs voyages contre fourniture d'une garantie appropriée, prévue par l'article 27 du décret du 27 octobre 1967, pourrait relever de la juridiction qui a ordonné la saisie.

Saisie des aéronefs. La situation étant identique pour la saisie des aéronefs, il conviendrait de retenir des solutions identiques.

Pour la saisie conservatoire, l'article R. 123-9, alinéa 1^{er}, du Code de l'aviation civile prévoit que tout créancier a le droit de pratiquer une saisie conservatoire lorsque l'aéronef est de nationalité étrangère ou que son propriétaire n'est pas domicilié en France. Dans cette hypothèse, il est prévu que le juge compétent pour autoriser la saisie est le juge d'instance du lieu où l'appareil a atterri. Dans les autres cas, ce sont les règles de droit commun qui s'appliquent. Cette distinction n'est pas justifiée et il conviendrait de confier l'ensemble du contentieux au juge de l'exécution du TGI, sous réserve de la compétence de la juridiction commerciale.

Pour la saisie vente, en application de l'article R 123-3 du Code de l'aviation civile, le tribunal compétent pour procéder à la vente forcée d'un aéronef est le tribunal de grande instance alors que la procédure s'apparente à celle de la saisie immobilière. Il conviendrait de confier cette compétence au juge de l'exécution du TGI.

Saisie des bateaux de 20 tonnes et plus. *En matière de saisie vente* des navires d'un tonnage égal ou supérieur à 20 tonnes, l'article 121 du Code du domaine public fluvial et de la navigation intérieure confère compétence au tribunal de grande instance. La procédure s'apparente à celle de la saisie immobilière. Il serait opportun de confier cette compétence au juge de l'exécution du TGI, ainsi que *la saisie conservatoire*, lorsque celle-ci ne relève pas du tribunal de commerce.

21 Sur la base d'une contribution écrite de M. J.-B. Racine, Professeur de droit à l'Université de Nice-Sophia Antipolis.

22 V. S. Guinchard et T. Moussa (Dir.), *Droit et pratique des voies d'exécution*, Dalloz action, 2007-2008, n° 724.04.

Pour l'ensemble de ces mesures d'exécution, le transfert de compétence devra s'accompagner des ajustements procéduraux qui s'imposent et d'une généralisation de la représentation obligatoire par avocat devant le juge de l'exécution du TGI, au regard de l'importance des enjeux et de la complexité des matières.

c) Matière successorale

Le droit des successions relève de la compétence exclusive du TGI, au sein duquel il gagne à constituer un bloc cohérent avec la matière immobilière. En effet, le droit des successions régit les indivisions, bien souvent immobilières, ainsi que les partages et licitations, qui reposent partiellement sur la mise en œuvre des dispositions intéressant les ventes forcées d'immeubles.

Dès lors, la commission propose que le TI perde les quelques compétences ponctuelles dont il dispose encore en matière de successions, à savoir les demandes relatives au salaire différé (article R. 221-13, 1° du Code de l'organisation judiciaire), qui constituent une indemnité successorale, et aux biens de famille insaisissables, qui s'inscrivent également dans un contexte successoral (article R. 221-19 dudit Code).

2° Matière fiscale et parafiscale

Le TGI est compétent pour les droits d'enregistrement, taxes de publicité foncière, droits de timbre et contributions indirectes et taxes assimilées à ces droits, taxes ou contributions. En revanche, en application des dispositions de l'article 357 bis du Code des douanes, le TI est exclusivement compétent en matière douanière, alors que cette dernière constitue un contentieux de nature parafiscale tout à fait comparable, dans ses grandes lignes, au contentieux dévolu au TGI. Si la compétence du TI a pu trouver sa justification par le passé, il faut bien constater que le contentieux douanier est particulièrement technique, qu'il met en jeu, par hypothèse, des normes communautaires voire internationales et concerne bien plus souvent des personnes morales, dans le cadre d'une activité professionnelle d'importation²³. On peut ajouter que l'intervention du juge d'instance ne se justifie aucunement par des motifs de proximité pour le justiciable puisque la matière se rattachant au droit public, l'autorité administrative émet elle-même son titre exécutoire, en vertu du privilège du préalable, que le justiciable doit dès lors prendre l'initiative de contester devant le TI dans le ressort duquel est située l'autorité émettrice, à savoir en l'occurrence la Direction Nationale de Recherche et d'Enquête Douanière (DNRED), ayant son siège dans le ressort du TI du onzième arrondissement de Paris, ou l'une des Directions régionales de la Douane au nombre de 39 pour la France métropolitaine.

À défaut de pouvoir, dans le cadre de la mission impartie à la commission, préconiser la constitution d'un bloc de compétence pour l'ensemble de la matière fiscale au profit des juridictions administratives, il est à tout le moins impératif de réunir les contentieux fiscaux et douaniers, en conférant au TGI une compétence exclusive dans cette matière²⁴.

²³ Sur ces différents points, voir Cl. Berr et H. Trémeau, *Le droit douanier communautaire et national*, 7^e éd., 736 et s.

²⁴ Cf. rapport Haenel/Arthuis de 1994.

En revanche, même si, en pratique dans ces contentieux, les parties sont le plus souvent représentées par un avocat ou, pour les douanes, un agent poursuivant, la cohérence avec les règles en vigueur devant les juridictions administratives, qui connaissent de l'essentiel du contentieux fiscal selon des procédures sans représentation obligatoire, imposent de maintenir la dispense de constituer avocat pour ces matières, seraient-elles de la compétence du tribunal de grande instance. La faculté laissée au redevable de contester lui-même l'impôt lui facilite l'accès au juge, ce qui apparaît à la fois comme une contrepartie au privilège du préalable et la mise en œuvre effective d'un droit spécialement protégé par l'article 14 de la Déclaration des Droits de l'Homme et du citoyen du 26 août 1789.

3° Baux commerciaux et professionnels

Si le TGI connaît actuellement des baux commerciaux, à l'exception des contestations relatives à la fixation du prix du bail révisé ou renouvelé, cette compétence doit être renforcée et la représentation par avocat rendue obligatoire.

Le renforcement de la compétence du TGI doit porter sur les autres conventions d'occupation intéressant une activité professionnelle ou commerciale. C'est ainsi qu'il n'est pas logique que *les conventions d'occupation précaire*, dont l'objet est seulement d'échapper au régime des baux commerciaux, n'en demeurent pas moins de la compétence du TGI.

De la même façon, il apparaît logique que le TGI, qui a d'ores et déjà de nombreux chefs de compétence dans le domaine professionnel (droit des brevets et des marques, procédures collectives extra-commerciales, etc.), se voie conférer *compétence pour connaître des contestations intéressant les baux professionnels*.

Par ailleurs, la technicité des baux commerciaux et l'importance des enjeux en la matière justifient *qu'il soit mis un terme à la dispense de représentation obligatoire par avocat*, prévue par les articles 29-1 et 29-2 du décret n° 53-960 du 30 septembre 1953 réglant les rapports entre bailleurs et locataires en ce qui concerne le renouvellement des baux. La procédure de fixation des loyers révisés ou renouvelés, qui repose sur des échanges de mémoires, se révèle en effet complexe à utiliser pour les parties qui ne sont pas représentées par un avocat²⁵.

4° Presse

De nombreuses juridictions sont compétentes en matière de droit de la presse et de liberté d'expression : le tribunal correctionnel, pour tout ce qui a trait aux infractions prévues par la loi du 29 juillet 1881 sur la liberté de la presse, sauf la compétence du tribunal de police en matière de diffamation et d'injures non publiques ; le tribunal de grande instance, pour les actions civiles intentées sur le fondement de ces infractions, sauf la compétence du tribunal d'instance pour les affaires de diffamations publiques non commises par voie de presse ou les demandes de dommages et intérêts dans son seuil de compétence ; le président du tribunal de grande instance statuant en référé, notamment en cas de diffusion sur Internet de messages ou d'informations constituant des provocations à commettre certaines infractions.

²⁵ Cf. sur ce point : *JCl.* Fasc. 1302, bail à loyer - Bail commercial – Procédure, J. -D. Barbier, n°3.

Un tel éclatement des compétences est d'autant moins justifiable que les actions fondées sur la loi du 29 juillet 1881 répondent à un formalisme procédural original et exigeant, que l'on qualifie généralement de chausse-trappe et qui donne lieu à une jurisprudence nourrie. Par ailleurs, l'essentiel des actions relève du TGI, les diffamations et injures publiques envers particuliers (article 29 de la loi du 29 juillet 1881) constituant environ 80 à 85 % de ce contentieux, suivies des injures et provocations raciales puis des refus d'insertion. Enfin, dans cette matière qui concerne les atteintes à l'honneur, le montant de la demande n'apparaît pas devoir être retenu comme un critère pertinent de dévolution de compétence.

Ces considérations militent en faveur d'une réunion des affaires au sein du TGI, avec représentation obligatoire par avocat, quel que soit l'enjeu financier du litige. La proposition faite par ailleurs de dépénaliser une partie des infractions en matière d'injure et de diffamation renforcera encore la constitution de ce bloc de compétence au profit des chambres civiles du TGI (cf. *infra*, Titre 3, chapitre 1).

§ 2 - Un pôle de la famille autour du JAF

L'émergence de la fonction de JAF. La compétence juridictionnelle familiale a longtemps été partagée entre plusieurs juges : le juge d'instance, le juge des tutelles, le juge aux affaires matrimoniales et le TGI. Les réformes issues de la loi dite « *Malhuret* » du 22 juillet 1987 et, plus encore, de la loi du 8 janvier 1993 créant le juge aux affaires familiales, ont réalisé une concentration entre les mains d'un même juge pour connaître de la rupture du mariage, de l'autorité parentale et de son exercice, ainsi que de certaines questions financières intéressant la famille.

Cette unification a été poursuivie par le décret du 29 octobre 2004 portant réforme de la procédure en matière familiale qui a soumis l'ensemble de ces contentieux à une procédure uniforme et simplifiée, sous réserve de quelques exceptions.

Ce processus d'unification juridictionnelle et procédurale a constitué un indéniable progrès tant les questions traitées par le juge aux affaires familiales (séparation des parents, organisation de la vie de l'enfant, contribution financière à l'entretien de l'enfant) sont liées entre elles et tant leur regroupement participe d'une protection effective de l'intérêt supérieur de l'enfant.

Toutefois, le constat demeure d'un certain éclatement du contentieux entre plusieurs juridictions. Pour ne citer que les principales juridictions intervenant parallèlement à la compétence du juge aux affaires familiales, on observera que *le juge d'instance* connaît de la tutelle des mineurs et des majeurs, *le juge des enfants*, de l'assistance éducative et de la prescription de mesures judiciaires d'aide à la gestion du budget familial, *le tribunal de grande instance*, du contentieux de la filiation, de l'action à fins de subsides, de l'adoption, de la liquidation des régimes matrimoniaux et des successions.

Il apparaît non seulement indispensable de maintenir un service performant des affaires familiales au sein du TGI (A), mais encore de renforcer le bloc de compétences dévolu au juge aux affaires familiales (B).

Certains membres de la commission (avocats, Syndicat de la Magistrature) et des personnes auditionnées (Médiateur de la République, représentants des avocats

notamment) auraient du reste souhaité la création d'un tribunal de la famille et voient dans les préconisations de la commission un premier pas vers une telle création.

A) Le maintien du service des affaires familiales au TGI

La proposition générale consistant à maintenir le service des affaires familiales au TGI, véritable principe directeur du traitement de la matière familiale, vise à atteindre deux objectifs : éviter un éclatement des fonctions du JAF (1°), tout en apportant des solutions fonctionnelles au besoin de proximité (2°). La commission a privilégié un raisonnement pragmatique et fonctionnel par rapport à un schéma organique, afin de permettre un traitement souple et adapté de ce contentieux.

1° Éviter un éclatement des fonctions de JAF

Éviter un éclatement des fonctions de JAF. Monsieur Jean-Claude Magendie, Premier Président de la Cour d'appel de Paris a pu dresser, au cours de son audition par la commission, le constat suivant : « Le législateur a créé dans les juridictions *un véritable service spécialisé de juges aux affaires familiales* pour traiter ce contentieux qui pose des questions humaines très sensibles (exercice de l'autorité parentale, attribution du domicile), mais aussi des questions techniques pointues (prestations compensatoires, application de règles de droit international privé...). *Cette organisation a permis que ces juges constituent des équipes, échangent sur leurs pratiques, créent des liens avec des intervenants extérieurs* (enquêteurs sociaux, psychologues, notaires avocats), *mettant en place des pratiques innovantes comme l'installation de permanences de médiateurs pendant les audiences.* Cette spécialisation a également permis *l'organisation d'un meilleur accueil physique et psychologique du justiciable* avec l'aménagement de zones d'attente et des convocations étalées dans le temps ». Il a ainsi conclu au maintien de l'organisation actuelle plutôt qu'à un transfert de ce contentieux à une autre juridiction.

L'existence d'un tel service performant en matière familiale apparaît en effet en contradiction avec son éclatement sur l'ensemble des sites des tribunaux d'instance qui, même après la refonte de la carte judiciaire, demeurent deux fois plus nombreux que les tribunaux de grande instance. Par ailleurs, une partie non négligeable de l'activité des juges aux affaires familiales impose la représentation obligatoire par avocat, qui n'apparaît pas compatible avec un rattachement aux tribunaux d'instance, faute de barreau attaché à ces tribunaux. Le transfert de la matière familiale ne pourrait pourtant pas concerner les seules matières sans représentation obligatoire, sauf à constituer une régression par rapport à la création du juge aux affaires familiales. On pourrait au surplus craindre qu'un tel transfert vers les tribunaux d'instance soit de nature à faire obstacle à l'investissement de la matière familiale par les barreaux, en tout cas pour les tribunaux d'instance situés en dehors des tribunaux de grande instance. Or, la présence de l'avocat, qu'elle soit requise par la loi ou choisie par les parties, constitue un atout pour la matière familiale, en facilitant le dialogue et la recherche du compromis, dans cette matière où les solutions amiables doivent tenir une place fondamentale, notamment dans l'intérêt de l'enfant.

Un transfert des juges aux affaires familiales dans les tribunaux d'instance présenterait d'ailleurs un intérêt très limité. En effet, en l'absence de toute similitude entre les attributions des actuels tribunaux d'instance et celles des juges aux affaires familiales, le regroupement de ces juridictions dans les mêmes locaux ne créerait par de

véritables synergies. Le risque serait au contraire grand qu'un transfert des affaires familiales vers les tribunaux d'instance entraîne une dilution du savoir-faire acquis par les juges aux affaires familiales et une saturation des sites accueillant les tribunaux d'instance, au regard, notamment, de l'importance du contentieux traité par les juges aux affaires familiales – qui représente plus de la moitié du contentieux civil du TGI – à plus forte raison dans le contexte de la mise en œuvre de la refonte de la carte judiciaire, qui conduit de nombreux tribunaux d'instance à accueillir l'activité d'un tribunal d'instance supprimé.

2° Apporter des solutions fonctionnelles au besoin de proximité

Développement des « audiences de proximité ». La proximité géographique du service des affaires familiales n'en demeure pas moins légitime. Plusieurs réponses peuvent être apportées à la satisfaction de ce besoin :

- il apparaît déjà possible d'y parvenir en améliorant l'accueil du justiciable grâce à la généralisation des guichets universels de greffe (cf. *infra*, Titre 2, *Un accès plus aisé*) ;

- mais c'est aussi le développement d'audiences dites de proximité se tenant dans les locaux des tribunaux d'instance qui devrait, sur ce point, apporter une amélioration notable.

En l'état des textes, l'article R. 124-2 du Code de l'organisation judiciaire apporte les précisions suivantes : « *En fonction des nécessités locales, les juridictions judiciaires peuvent tenir des audiences foraines en des communes de leur propre ressort autres que celle où est fixé leur siège. Le premier président de la cour d'appel, après avis du procureur général près cette cour, fixe, par ordonnance, le lieu, le jour et la nature de ces audiences* ». Ces audiences foraines sont rares. En effet, leur organisation est discrétionnaire, alors qu'elles constituent nécessairement une contrainte supplémentaire pour des juridictions déjà bien souvent chargées.

C'est pourquoi, la commission formule de nombreuses propositions dont la mise en œuvre aura pour effet d'alléger l'activité des services des affaires familiales. Elle considère dès lors que, moyennant l'octroi de moyens adéquats pour les juridictions, un développement raisonnable d'audiences foraines doit être envisagé, suivant des modalités propres à la matière familiale. La commission a entendu présenter une solution pragmatique, évitant l'écueil d'une multiplication ingérable d'audiences foraines, par l'incitation à la tenue d'audiences dans les locaux des tribunaux d'instance, les « audiences de proximité ».

Si des audiences foraines peuvent déjà, en vertu des dispositions rappelées, être tenues en tout lieu, donc notamment en dehors de toute enceinte judiciaire, la commission considère qu'un développement plus encadré des audiences foraines, conduisant à une tenue systématique de telles audiences, ne peut être envisagé que dans des enceintes judiciaires, sauf à affaiblir la portée symbolique de l'activité judiciaire, notamment dans la matière familiale, qui porte sur des enjeux humains importants faisant appel à un plein exercice de sa *jurisdictio* et de son *imperium* par le juge.

Par ailleurs, s'il importe de développer ces audiences de proximité, il n'est pas opportun d'imposer que chaque tribunal d'instance accueille systématiquement de telles audiences. Dans l'intérêt même du justiciable, de telles audiences ne doivent être prévues que dans la mesure où elles apportent un service pertinent aux parties, dans des conditions ne désorganisant pas le fonctionnement des juridictions. C'est ainsi qu'en

présence d'un très petit nombre d'affaires, la tenue d'audiences de proximité constituera une charge disproportionnée pour les juridictions (déplacements d'un magistrat voire d'un greffier, mouvement de dossiers, mobilisation de salles d'audience, de personnel d'accueil, etc.), sans apporter un service performant aux parties, qui verront s'allonger considérablement les délais d'audiencement et de renvoi.

Enfin, il apparaît opportun d'impliquer les membres du TGI dans l'organisation de ce service, afin qu'il s'inscrive pleinement dans l'activité normale de la juridiction et qu'il se développe en pleine conformité avec les besoins du terrain, sans être vécu comme une contrainte extérieure.

Au regard de ces considérations, il est préconisé que le Président du TGI, après avis de l'assemblée générale des magistrats du siège, doive fixer chaque année des audiences dites de proximité tenues par le JAF, assisté de son greffier, dans les tribunaux d'instance de son ressort, en matière familiale sans représentation obligatoire par avocat – sauf pour le Président, à caractériser spécialement une contrainte locale interdisant l'organisation de telles audiences dans des conditions satisfaisantes pour le justiciable et la bonne administration de la justice.

La question de la prise en compte de la demande conjointe des parties. La commission s'est également interrogée sur la possibilité de prendre en considération, en matière familiale, la volonté manifestée par les parties d'être jugées dans les locaux du tribunal d'instance. Il n'est en effet pas illégitime de tenir compte des besoins exprimés par les parties.

Ce mécanisme ne pourrait toutefois être mis en œuvre que combiné à l'adoption préalable d'un tableau des audiences susceptibles d'être tenues dans les locaux du tribunal d'instance (sorte de tableau d'« audiences éventuelles »), sauf à totalement désorganiser le fonctionnement de la juridiction (absence de réservation des salles d'audiences et de prévisibilité des services des magistrats et des greffes, etc.)

La prise en compte d'une demande conjointe pourrait être envisagée lorsqu'après renvoi vers un médiateur (renvoi que la commission préconise par ailleurs de développer dans ce domaine cf. supra, première partie, titre 3, chapitre 1), les parties qui ne se concilieraient pas sur le fond de leur litige formaliseraient leur demande d'audience de proximité dans le procès-verbal dressé par le médiateur.

Toutefois, certains membres de la commission craignent qu'un tel mécanisme, et plus généralement le développement des audiences foraines, soit porteur de désorganisation au sein des juridictions, qu'il soit trop lourd, tant pour le tribunal de grande instance que pour le tribunal d'instance. À l'inverse, il a été fait observer qu'il serait plutôt à craindre que ces demandes conjointes soient rares, ce qui pourrait rendre la mise en œuvre de ce mécanisme inutile.

B) Une meilleure articulation entre les différentes procédures intéressant les enfants et la famille

1° Le renforcement du bloc de compétences en matière d'affaires familiales

Le renforcement du bloc de compétences du JAF. Les préconisations de la commission, en laissant subsister le service du JAF au sein du TGI, permettent de renforcer et d'améliorer le bloc de compétences qui lui est dévolu, dans la continuité du mouvement d'unification juridictionnelle des fonctions en matière familiale. L'accroissement des compétences du JAF doit être poursuivi dans le domaine de la liquidation des situations patrimoniales des couples (a) et dans celui de l'autorité parentale (b).

a) L'extension du bloc de compétences en matière de liquidation et de partage des intérêts patrimoniaux des couples

L'état du droit. Par la loi du 26 mai 2004, le législateur a cherché à faire correspondre, dans la mesure du possible, le prononcé du divorce avec la liquidation du régime matrimonial afin d'éviter des procédures ultérieures souvent très longues et onéreuses. Dans cet objectif, le juge aux affaires familiales peut intervenir pour permettre la liquidation du régime matrimonial et le partage des intérêts patrimoniaux des époux tout au long de la procédure de divorce.

Dès l'audience de conciliation, le juge aux affaires familiales peut ordonner des mesures pour préparer la liquidation des intérêts patrimoniaux des époux. Il peut, d'une part, désigner tout professionnel qualifié en vue de dresser un inventaire estimatif ou de faire des propositions quant au règlement des intérêts pécuniaires des époux (article 255, 9° du Code civil) et, d'autre part, désigner un notaire en vue d'élaborer un projet de liquidation du régime matrimonial et de formation de lots à partager (article 255, 10° du Code civil).

Lors de l'introduction de l'instance, le demandeur, sous peine d'irrecevabilité, doit fournir une proposition de règlement des intérêts pécuniaires et patrimoniaux des époux (article 257-2).

Lors du prononcé du divorce, le règlement consensuel de ses effets est privilégié par la voie des accords sur la liquidation que les époux peuvent soumettre à l'homologation du juge (article 265-2 et 268). A défaut d'accord, le juge peut, à la demande d'un des époux, statuer sur les désaccords persistants entre eux, si le projet de liquidation du régime matrimonial établi par le notaire désigné sur le fondement de l'article 255, 10° contient des informations suffisantes (article 267).

Enfin, à ce stade, le juge statue sur les demandes de maintien dans l'indivision ou d'attribution préférentielle, peut accorder à un époux une avance sur sa part de communauté ou de biens indivis et ordonne la liquidation et le partage des intérêts patrimoniaux des époux.

Par la suite, si la liquidation n'a pu intervenir au moment du divorce, le législateur a souhaité accélérer le règlement définitif des intérêts patrimoniaux des époux en encadrant les opérations de liquidation et de partage dans des délais stricts (article 267-1).

L'extension de compétence en matière de liquidation et de partage des intérêts patrimoniaux des époux. Une fois le divorce prononcé, c'est le tribunal de grande instance qui est compétent pour connaître du contentieux relatif à la liquidation du régime matrimonial des époux. Dans un souci de spécialisation du juge et de traitement vertical des dossiers, il paraît pourtant opportun de permettre au juge de connaître de la suite naturelle de la procédure en divorce qu'est la liquidation et le partage des intérêts patrimoniaux des époux. C'est pourquoi d'ailleurs, dans certains tribunaux, tels le TGI de Paris, le tribunal de grande instance est composé, pour ces dossiers, de juges aux affaires familiales.

Cette pratique apparaît pertinente : le juge sera d'autant plus incité à recourir aux moyens dont il dispose dans le cours de la procédure de divorce pour aboutir à la liquidation du régime matrimonial et au partage des intérêts patrimoniaux des époux dès le prononcé du divorce, qu'il sera compétent pour trancher les conflits qui pourront ensuite survenir dans ces matières. La compétence qu'il acquerra en connaissant de l'ensemble de ce contentieux lui permettra également de prendre les mesures les plus appropriées pendant la procédure de divorce pour éviter les contentieux ultérieurs, qui ont été, en 2006, au nombre de 3763.

Dès lors, la commission propose d'ajouter à la compétence du juge aux affaires familiales la liquidation des régimes matrimoniaux, ainsi que, dans un souci de cohérence, les autres procédures attachées au régime matrimonial, notamment le changement de régime matrimonial dans les cas d'intervention du juge.

Ce transfert de compétences devrait s'accompagner d'une clarification de la procédure de partage des intérêts patrimoniaux des époux. En effet, depuis le décret n° 2006-1805 du 23 décembre 2006 pris en application de la loi du 23 juin 2006 portant réforme des successions et des libéralités, l'article 1136-3 du CPC aligne les règles relatives au partage des intérêts patrimoniaux des époux sur celles régissant le partage successoral.

Or, l'articulation entre ces dispositions procédurales et celles figurant dans le Code civil pour le partage des intérêts patrimoniaux des époux pose difficulté.

L'extension de la compétence à tous les couples. En outre, par analogie, le juge aux affaires familiales pourrait également voir sa compétence étendue au contentieux relatif au partage des indivisions des concubins ou des partenaires pacsés. Il conviendrait alors, afin de prévenir l'augmentation de ce contentieux et en raison de la complexité de la matière, de prévoir une procédure avec représentation obligatoire, comme c'est actuellement le cas, puisque ces procédures relèvent du TGI. L'assignation devrait également, sur le modèle de l'article 1360 du Code de procédure civile, contenir un descriptif sommaire du patrimoine à partager et les intentions du demandeur quant à la répartition des biens.

b) Le renforcement du bloc de l'autorité parentale avec la tutelle des mineurs

Les mesures de tutelle. L'administration légale des biens d'un enfant mineur, ainsi que la tutelle intéressant un tel enfant, relèvent à ce jour du tribunal d'instance ; elles forment un bloc de compétences avec les mesures de protection des majeurs vulnérables. Il a pu être proposé par certains de transférer ce bloc dans son ensemble

vers le juge aux affaires familiales, qui serait le garant de la protection de la famille et des personnes. Il apparaît pourtant préférable de dissocier la protection des majeurs vulnérables de la tutelle des mineurs.

L'administration légale et la « tutelle des mineurs ». L'administration légale des biens d'un enfant mineur est en effet attachée à l'exercice de l'autorité parentale, et se trouve d'ailleurs prévue par les dispositions d'un chapitre intitulé « de l'autorité parentale relativement aux biens de l'enfant » figurant dans le Code civil au sein du titre consacré à l'autorité parentale. C'est dire le lien étroit entre l'administration légale, relevant du juge des tutelles, et l'autorité parentale quant à la personne de l'enfant, relevant en principe du juge aux affaires familiales. La distinction entre un juge des intérêts patrimoniaux et un juge de la personne ne semble pas résister à la globalité des situations en cause et à l'évolution des missions du juge aux affaires familiales, que la commission propose d'ailleurs d'accroître en matière patrimoniale (cf. *supra*). Cela est d'autant plus vrai que la dualité de juridictions est une source de complication et de lourdeur procédurale qu'il n'est plus possible de justifier, *a fortiori* dans un contexte de rationalisation de l'activité judiciaire : tel est le cas notamment lorsque le juge des tutelles et le juge aux affaires familles sont conduits à intervenir dans les mêmes affaires, par exemple lorsque des parents ne parviennent pas à s'entendre sur le sort des biens de leur enfant du fait d'une séparation conflictuelle.

Lorsque la tutelle des mineurs est ouverte au profit d'un enfant, en l'absence de ses parents, le rôle du juge des tutelles est d'organiser et de présider un Conseil de famille qui se substitue aux parents pour régler les conditions générales de l'entretien et de l'éducation de l'enfant (article 449 du Code civil), le tuteur étant pour sa part tenu de prendre soin de la personne du mineur et de le représenter dans les actes civils (article 450). C'est dire que la tutelle des mineurs implique de la part du juge des tutelles de prendre des décisions intéressant la personne de l'enfant – son lieu de résidence, les modalités de son entretien, notamment – à l'identique des décisions que le juge aux affaires familiales est amené à prendre dans les situations qui lui sont soumises.

Dans tous ces cas c'est l'intérêt supérieur de l'enfant qui guide le juge dans sa décision, qui sera d'autant plus aisée à prendre qu'il disposera d'une vision globale de la situation de l'enfant et de sa famille. Il apparaît ainsi pertinent d'attribuer au juge aux affaires familiale la qualité de juge des tutelles des mineurs, tant dans le souci du développement des synergies entre des fonctions proches que dans le but d'amplifier la communication entre les différents acteurs de l'intérêt de l'enfant.

Le transfert de compétences gagnerait du reste à s'accompagner d'une modernisation des dispositions applicables à l'administration légale, notamment sous contrôle judiciaire, qui ne semblent plus en phase avec l'évolution des mœurs.

L'exclusion des mesures de protection des majeurs vulnérables. En revanche, il n'apparaît pas souhaitable de fusionner les fonctions de juge aux affaires familiales avec celle de juge des tutelles des majeurs. Certes, le TGI connaît d'une partie des règles applicables aux majeurs protégés (les responsabilités de l'État ou des tuteurs, les actions en nullité, les actions en contestation de comptes...). Certes encore, le juge des tutelles chargé des majeurs a pour mission première d'assurer la priorité familiale dans l'exercice des mesures de protection des adultes malades. Toutefois, le juge aux affaires familiales a pour tâche principale la préservation de l'intérêt supérieur de l'enfant mineur et l'équilibre des intérêts au sein du couple ; c'est dire que son intervention est liée à la « cellule familiale » plus qu'à la « famille lignage ». D'ailleurs, à l'exception du contentieux de la pension alimentaire au profit des personnes âgées ou

isolées – dont le caractère artificiel a été rappelé et pour lequel il a dès lors été préconisé une large déjudiciarisation (cf. *supra*) – les juges aux affaires familiales et les juges des tutelles des majeurs n'interviennent pas sur les mêmes affaires.

Au fond, la protection des majeurs vulnérables se rattache au droit des personnes et l'intervention du juge est motivée par des constatations médicales et sociales, conduisant à une situation de particulière vulnérabilité (précarité sociale, sénilité, handicap mental), pour laquelle la justice doit intervenir afin de garantir durablement une protection adéquate à la personne concernée. Au contraire, le droit de la famille n'est, en principe, appréhendé ni sous l'angle médical, ni sous l'angle de la précarité sociale, ni sous celui de la contrainte ; bien au contraire, c'est une mission de conciliation qui domine l'office du juge aux affaires familiales. Ces considérations expliquent d'ailleurs qu'à l'exception des services départementaux, les partenaires des juges aux affaires familiales – à commencer par les médiateurs familiaux – ne sont pas les mêmes que ceux du juge des tutelles, qui travaillent par exemple avec des experts psychiatres et des associations employant de nombreux travailleurs sociaux.

Au surplus, si les dispositions régissant les mesures de protection des personnes vulnérables ont pu être calquées sur celles régissant la tutelle des mineurs, elles ont pris leur autonomie, notamment avec l'importante réforme du 5 mars 2007, qui crée un dispositif très complet et quasi autonome pour le droit des adultes vulnérables.

Dès lors, la commission considère que les mesures de protection des majeurs vulnérables gagnent à être maintenues dans les tribunaux d'instance, dont elles représenteront une part substantielle de l'activité – environ 20 % – parfaitement en phase avec l'« immersion sociale » caractérisant cette juridiction (cf. *infra*, section 3).

L'exclusion du juge des enfants. De la même façon, bien que l'intervention du juge des enfants soit fondée sur la protection des intérêts de l'enfant, la spécificité de ses fonctions – tenant à la gravité des situations qui lui sont soumises et à la double fonction civile et pénale de ce juge – justifie qu'en l'état du droit il ne soit pas envisagé par la commission de regrouper cette fonction avec celle de juge aux affaires familiales. En revanche, ces juges peuvent être conduits à intervenir sur les mêmes dossiers. Il est alors nécessaire de développer les moyens d'une communication des informations et des pièces des dossiers, dans l'intérêt d'une bonne administration de la justice, ce qui sera rendu possible par la constitution du réseau structuré entre les différents magistrats intéressés par la famille et la création du dispositif normatif de communication entre les juges, dont la commission préconise l'instauration (cf. *infra*, 2°).

c) Les autres pistes envisagées mais écartées : adoption, filiation...

Compte tenu de son domaine d'activité, il pourrait sembler opportun que le juge aux affaires familiales connaisse de toutes les affaires pouvant se rattacher à la sphère familiale, et en particulier des procédures relatives à la filiation, à l'adoption, au retrait de l'autorité parentale ou à la déclaration judiciaire d'abandon, qui doivent toujours être examinées à l'aune de l'intérêt de l'enfant, et ont un impact sur la titularité et/ou l'exercice de l'autorité parentale.

Toutefois, dans la mesure où ces matières dépassent le champ de l'exercice de l'autorité parentale voire concernent l'état des personnes, il paraît souhaitable que ce soit le tribunal de grande instance, qui demeure compétent pour statuer sur ces affaires,

eu égard à leurs répercussions eu égard au risque de rupture des liens avec la famille d'origine. Pour ces mêmes raisons, le principe de la collégialité, voire le ministère de l'avocat et l'intervention du ministère public doivent être maintenus, afin de garantir au mieux la défense des intérêts de chacun des intéressés, et en particulier ceux de l'enfant, mais aussi de veiller au respect de l'ordre public, en protégeant l'institution familiale qui constitue l'un des fondements de notre société.

C'est pourquoi, la commission ne propose pas que la compétence des juges aux affaires familiales soit étendue à ces matières. En revanche, il serait judicieux que ces derniers puissent siéger dans les chambres du tribunal de grande instance dédiées à ces affaires, compte tenu de l'appréciation qu'ils sont susceptibles de porter sur la situation du mineur concerné par la procédure.

2° Apporter des solutions fonctionnelles au besoin de cohérence entre les différentes interventions en matière de personne et de famille : la notion de réseau et de communication structurés

La constitution d'un réseau et d'une communication structurés. Les difficultés de communication entre le juge aux affaires familiales, le juge des enfants et le juge des tutelles, sont évoquées de manière récurrente et ont été soulignées par nombre des personnes auditionnées.

La commission considère nécessaire d'assurer une meilleure articulation entre l'intervention de ces différents juges, en créant les conditions permettant le développement d'un véritable réseau judiciaire en matière familiale et en organisant une communication structurée entre ces différents juges.

L'ignorance de l'activité d'une des trois juridictions par les autres, est dommageable pour les familles, et la dispersion des énergies et des pratiques affaiblit considérablement l'institution judiciaire, face aux autres institutions publiques ou aux auxiliaires de justice spécialisés.

a) Le développement d'un réseau judiciaire en matière familiale

Il est apparu essentiel à la commission de développer les échanges entre les différents acteurs judiciaires en matière familiale. Cette proposition a d'ailleurs été formulée par plusieurs des personnes auditionnées, telle que l'Association française des magistrats de la jeunesse et de la famille, qui recommande de « coordonner la prise en compte de l'enfant par la justice sans globaliser les enjeux ». Si des échanges existent à ce jour sur un mode spontané et informel, plusieurs mesures seront de nature à structurer de véritables réseaux entre les acteurs du monde judiciaire en matière familiale. Ce réseau reposerait donc sur les acteurs judiciaires, moyennant des règles procédurales adaptées.

1) La constitution d'un tel réseau passe d'abord par la désignation de magistrats, au niveau de la cour d'appel et des tribunaux de grande instance, chargés d'assurer la coordination de l'ensemble des activités en matière de famille et de personne, d'animer le réseau (organisation de réunions, de formations déconcentrées, etc.) et d'établir un rapport annuel des activités du ressort, destiné aux chefs de juridictions et communiqué aux instances concernées (conseil général, préfecture).

Ces coordonnateurs devraient être désignés, parmi les magistrats intéressés, par le premier président de la cour d'appel, sur proposition de l'assemblée générale des magistrats du siège de la cour. C'est sous leur égide que seraient recrutés, avec la souplesse et la rapidité nécessaires, les auxiliaires spécifiques des juridictions familiales : enquêteurs sociaux, experts psychologiques ou psychiatres ou pédopsychiatres ou pédiatres, médiateurs, administrateurs *ad hoc*.

Au sein de la cour d'appel, il pourrait être intéressant que le coordonnateur soit également le magistrat délégué à la protection de l'enfance, qui siège dans la chambre spéciale des mineurs (article L. 312-6 du Code de l'organisation judiciaire).

2) A cet égard, le développement d'une coordination au niveau de la cour d'appel implique que les appels en matière tutélaire soient portés devant cette cour, voire que l'ensemble des appels relève d'une chambre spécialisée, ce qui aurait en pratique pour effet d'étendre la compétence de la chambre spéciale des mineurs à l'ensemble des matières familiales.

3) Une coordination des fonctions du parquet en matière familiale devrait également être mise en place.

Ainsi que l'a recommandé le rapport de M. Jean-Marie Colombani sur l'adoption, remis au Président de la République le 19 mars 2008, il convient de mettre en place un pilotage judiciaire coordonné pour permettre d'établir un lien entre les magistrats appelés à prendre des décisions relatives au statut des enfants (juge des enfants, juge des tutelles et juridictions civiles amenées à prononcer notamment les délégations d'autorité parentale, les adoptions ou les déclarations judiciaires d'abandon).

La commission fait siennes ces préconisations, d'autant que les matières de l'état civil, de la capacité des personnes, de la filiation et du mariage ont été récemment réformées et exigent une connaissance juridique approfondie. Il est indispensable que les officiers d'état civil, les greffiers ainsi que les juridictions amenées à statuer dans ces domaines aient un interlocuteur repérable et disponible au sein du parquet. S'agissant plus particulièrement de la protection des majeurs, la loi du 5 mars 2007 met le parquet au centre de la procédure de saisine du juge des tutelles, à l'instar du mécanisme existant en matière d'assistance éducative. Un investissement important du parquet dans cette matière est nécessaire, afin de permettre la bonne application de la réforme.

La désignation des magistrats du parquet en matière de justice des mineurs pourrait constituer une préfiguration du dispositif de constitution d'un référent familial au sein du parquet, qui serait complété par la désignation d'un magistrat du parquet général de la cour d'appel.

4) Par ailleurs, il est essentiel pour le justiciable de trouver un accueil et une information de qualité auprès des greffes en matière familiale. Le guichet universel, dont la commission préconise le développement, constituera un apport à cet égard. Les personnels de greffe intervenant dans ces matières ont également un rôle central dans l'amélioration de la circulation des informations et leur investissement passe par leur pleine association au réseau judiciaire en matière familiale et le développement des programmes adaptés de formation.

5) *Enfin, les avocats intervenant dans le domaine de la famille*, notamment du fait de l'acquisition d'une mention de spécialisation en droit des personnes, devraient également être partie prenante au réseau.

6) *Une circulaire présentant la mise en place de ce réseau judiciaire en matière familiale devrait inciter* à l'organisation de réunions de ces différents acteurs – à tout le moins des magistrats et greffiers –, à un intervalle au moins semestriel. Il pourrait enfin être suggéré qu'en cas de nécessité de remplacement d'un des juges du réseau, la désignation d'un autre membre du réseau soit privilégiée.

b) Le développement d'une communication structurée

Afin de garantir l'efficacité du mécanisme proposé, il apparaît nécessaire à la commission, dans l'intérêt des personnes protégées, de développer, sur un mode normatif, les échanges entre les différents juges relativement aux dossiers intéressant les mêmes personnes vulnérables, enfants, ou majeurs protégés.

1) **Du côté du juge aux affaires familiales**, il semble nécessaire d'imposer au service des affaires familiales de vérifier, lorsque le juge est saisi aux fins de statuer sur l'exercice de l'autorité parentale à l'égard d'un enfant, si celui-ci est déjà suivi dans le cadre d'une procédure d'assistance éducative. Grâce à l'outil informatique, l'accomplissement de cette formalité pourrait être réalisé sans surcroît important de travail, ni retard dans le traitement des dossiers. En pratique, avant l'audience, le greffe du juge aux affaires familiales communiquerait au greffe du tribunal pour enfants un rôle d'audience mentionnant, pour chaque affaire, la liste des enfants mineurs, à charge pour le greffe du juge des enfants d'indiquer si les mineurs font l'objet d'une procédure d'assistance éducative.

2) **Du côté du juge des enfants**, pour lui permettre d'être à son tour informé des décisions rendues par le juge aux affaires familiales, il conviendrait de prévoir que ce dernier en communique une copie au juge des enfants, dès lors qu'elle concerne un mineur faisant l'objet d'une procédure d'assistance éducative.

3) **S'agissant des conditions procédurales dans lesquelles s'opère la communication, entre magistrats**, des pièces contenues dans un dossier, le dispositif pourrait s'inspirer de l'avis rendu par la Cour de cassation le 1er mars 2004, relatif à la faculté pour le juge aux affaires familiales de fonder sa décision sur des pièces contenues dans le dossier d'assistance éducative²⁶. Ainsi, la communication de pièces entre le juge des enfants et le juge aux affaires familiales devrait être possible lorsque les parties à la procédure devant ce dernier figurent parmi celles qui ont qualité pour consulter le dossier d'assistance éducative en vertu de l'article 1187 du Code de procédure civile. Les pièces communiquées seraient évidemment versées au débat, en vertu du principe de la contradiction.

²⁶ La Cour de cassation a ainsi émis l'avis suivant : « l'article 1187 du Code de procédure civile, dans sa rédaction issue du décret n° 2002-361 du 15 mars 2002, ne s'oppose pas à ce que le juge aux affaires familiales fonde sa décision concernant l'exercice de l'autorité parentale sur le dossier d'assistance éducative tel que communiqué par le juge des enfants, sous réserve, d'une part, que les parties à l'instance devant le juge aux affaires familiales figurent parmi celles qui ont qualité pour accéder au dossier d'assistance éducative selon l'article susvisé et, d'autre part, que les pièces du dossier du juge des enfants soient soumises au débat contradictoire ».

4) La circulation de l'information entre le juge des enfants et le juge aux affaires familiales, en sa qualité de juge de la tutelle des mineurs, pourrait également être organisée sur un mode normatif : le juge des enfants devrait, de plein droit, faire connaître au juge de la tutelle des mineurs qu'une procédure d'assistance éducative a été ouverte à l'égard d'un mineur relevant du régime de la tutelle. En revanche, en sens inverse, il n'apparaît pas nécessaire de contraindre le juge des tutelles de s'assurer de l'existence d'une procédure d'assistance éducative, dans tous les cas où il est appelé à prendre une décision à l'égard d'un mineur. Une telle vérification ne présente pas toujours un intérêt, notamment lorsque le magistrat statue sur des questions d'ordre purement patrimonial.

Au total, la commission propose un dispositif fonctionnel complet de communication entre les acteurs de la justice, articulé autour d'un réseau judiciaire en matière familiale. Pour que ce dispositif prenne véritablement corps, il importe qu'il soit accompagné d'une circulaire consacrée à la présentation de ce dispositif et mettant en exergue des « bonnes pratiques » permettant à l'ensemble des acteurs intéressés de s'approprier le dispositif.

§ 3 - La création d'un pôle pénal au sein du T.G.I.

Dans la matière pénale, la compétence des juridictions de jugement de droit commun repose sur la classification des infractions selon leur gravité légale : aux juridictions de proximité, la connaissance des contraventions des quatre premières classes, aux tribunaux de police celle des contraventions de cinquième classe, aux tribunaux correctionnels celle des délits et aux cours d'assises celle des crimes.

Cette division de compétence signifie un éclatement des lieux de jugement : les juridictions de proximité et les tribunaux de police sont localisés avec les tribunaux d'instance, les tribunaux correctionnels avec les tribunaux de grande instance et les cours d'assises siègent, en principe, au chef-lieu du département ou, s'il existe une Cour d'appel dans le département, au lieu où siège cette Cour.

En matière contraventionnelle, l'éclatement juridictionnel se double d'un éclatement géographique puisque le ressort des tribunaux de police et des juridictions de proximité est en principe l'arrondissement. Si ce principe a été largement amoindri, notamment avec la réforme de la carte judiciaire, il existe aujourd'hui près de 300 tribunaux de police et autant de juridictions de proximité.

La commission a considéré que pour la matière pénale, où les enjeux sont extrêmement symboliques et touchent l'ordre public, la constitution d'un véritable bloc renforçant la lisibilité de la justice était indispensable. Cette ambition peut se traduire tout d'abord, par la création d'un bloc pénal en matière de contravention avec la fin de la dichotomie entre le tribunal de police et la juridiction de proximité. Cependant la commission a estimé opportun d'aller plus avant et de proposer un bloc cohérent en matière contraventionnelle et correctionnelle.

Pour cela elle propose la création d'une chambre de police au sein du tribunal de grande instance compétente pour toutes les contraventions, mais également une extension de la compétence des officiers du ministère public à l'ensemble du contentieux contraventionnel.

Le regroupement des cours d'assises au sein des tribunaux de grande instance, proposé notamment par la conférence des présidents des tribunaux de grande instance, a également semblé une hypothèse intéressante à la commission. Cependant, compte tenu de la récente réorganisation de ces cours avec l'introduction de l'appel, la commission a estimé prématuré de formuler des propositions sur ce point.

A) Création d'une chambre de police au sein du tribunal de grande instance compétente pour toutes les contraventions

Premier échelon dans la classification tripartite des infractions pénales, les contraventions ont toujours relevé de la compétence d'une juridiction pénale spécifique.

Lors de la Révolution française, une loi des 19-22 juillet 1791 a créé le tribunal de police municipal et lui a attribué la connaissance des contraventions. Le Code du 3 brumaire an IV en transféra la compétence au juge de paix et le Code de 1808 institua un système mixte avec une double compétence du juge de paix et de l'officier municipal. Cette concurrence entre deux autorités et la confusion qui en résultait ont conduit le législateur à créer, en 1873, le tribunal de simple police, seule juridiction compétente pour les contraventions jusqu'à l'instauration, en 2002, des juridictions de proximité.

Avec la fusion proposée entre la juridiction de proximité et le tribunal d'instance, le maintien de deux juridictions compétentes en matière contraventionnelle ne présente plus de sens compte tenu du principe de l'unité des juridictions civiles et pénales.

La commission a cependant estimé nécessaire de parachever cette évolution avec la création d'une chambre de police au sein du tribunal de grande instance compétente pour l'ensemble des contraventions.

Sur un plan symbolique, la commission a considéré que ce regroupement offrait une meilleure lisibilité. Cependant une telle évolution apparaît également comme nécessaire sur un plan pratique.

En effet le développement des modes de poursuite simplifiés a considérablement réduit le nombre d'audience en matière contraventionnelle. La mise en place des mesures de déjudiciarisation pénale proposées par ailleurs par la commission (*supra*, première partie, titre 2), devrait accentuer ce processus notamment avec le développement de la procédure d'amende forfaitaire. La baisse du nombre d'audiences justifie leur regroupement afin d'éviter la tenue d'audiences dans des lieux multiples avec peu d'affaires. Cette concentration pénale permettra de plus une meilleure organisation de ces audiences avec un coût moindre en effectif, et évitera les lourdeurs matérielles (difficulté pour les avocats et le substitut d'audience pour consulter les dossiers, navettes des dossiers entre le parquet et le tribunal d'instance, etc.) liées à l'éclatement des sites.

Cette nécessaire rationalisation a déjà conduit à la mise en place d'une juridiction de police unique à Paris, Lyon et Marseille.

Enfin il convient de noter que la proximité supposée du tribunal de police ou de la juridiction de proximité est relative puisque ces juridictions sont compétentes, certes pour les infractions commises par les personnes domiciliées dans leur ressort, mais également pour les infractions commises sur leur ressort. Dans cette dernière hypothèse, et notamment pour les contraventions routières, le contrevenant peut demeurer dans un ressort éloigné du tribunal de police ou de la juridiction de proximité.

B) Extension de la compétence des officiers du ministère public à l'ensemble des contraventions

Le Code de procédure pénale prévoit dans son article 45 que les fonctions du ministère public sont exercées devant le tribunal de police obligatoirement par le procureur pour les contraventions de cinquième classe. Pour les autres contraventions, que ce soit devant le tribunal de police ou la juridiction de proximité, les fonctions du ministère public peuvent être exercées par le procureur ou par le commissaire du lieu où siège le tribunal d'instance. En pratique, l'officier du ministère public exerce donc les poursuites pour les contraventions des quatre premières classes et représente le ministère public aux audiences où ces contraventions sont jugées.

La commission recommande d'étendre la compétence de cet officier aux contraventions de la cinquième classe. Cette extension permettrait de dégager une autorité unique en matière de poursuite pour les contraventions avec un représentant unique du ministère public devant la chambre de police.

Lors de son audition par la commission, M. Jean-Jacques Zirnhelt, Procureur Général près la cour d'appel de Douai et président de la conférence des procureurs généraux, s'est déclaré favorable à une telle extension dans la mesure où celle-ci permettrait un recentrage du rôle du parquet.

Par ailleurs, compte tenu du regroupement au sein du tribunal de grande instance des affaires contraventionnelles, cet accroissement des pouvoirs délégués aux officiers du ministère public serait corrélé avec la réduction de leur nombre et la modification de leur implantation. Cette évolution a été souhaitée par M. Hubert Weigel, Inspecteur général à la direction générale de la police nationale, lors de son audition. Celui-ci a indiqué à la commission que le contentieux contraventionnel était actuellement lourd à gérer pour les secrétariats de l'officier du ministère public en raison de leur nombre (449 en métropole et 5 en outre-mer) et de leur mauvais équipement. Il a souhaité une réduction de leur nombre à un par département ou un par tribunal de grande instance.

Ce regroupement permettrait une cohérence et une uniformité de la politique pénale sur un ressort territorial plus étendu. Il imposerait également une véritable concertation entre le procureur et l'officier du ministère public dans la mise en œuvre de la politique pénale en matière de contravention.

Il peut être également noté que dans le rapport précité de la mission d'inspection sur l'évolution du stationnement payant²⁷, il était également recommandé une intégration plus importante des officiers du ministère public au sein des parquets afin d'assurer une plus grande effectivité de leur contrôle par les magistrats du ministère public.

Le Syndicat de la Magistrature a manifesté son opposition aux deux propositions de ce paragraphe.

²⁷ Rapport précité, p 15.

SECTION 3 – le tribunal d’instance, juge des affaires de proximité, à faible enjeu financier ou nécessitant une immersion dans le tissu social

Une énumération de compétences illisible et inadaptée. Les attributions du tribunal d’instance sont prévues par le Code de l’organisation judiciaire. La définition de sa sphère d’intervention résulte d’une série d’articles qui énumèrent une soixantaine de chefs de compétence, dans un ordre peu intelligible, certains articles regroupant même des matières étrangères les unes aux autres.

La création de la juridiction de proximité est venue compliquer encore cet ordonnancement. Certes, la loi n° 2005-47 du 26 janvier 2005 sur les compétences du tribunal d’instance, de la juridiction de proximité et du tribunal de grande instance et le décret n° 2005-460 du 13 mai 2005 relatif aux compétences des juridictions civiles, à la procédure civile et à l’organisation judiciaire ont procédé à une certaine rationalisation des attributions du tribunal d’instance et de la juridiction de proximité selon une logique de constitution de blocs de compétence. Cependant, cette démarche est restée inachevée, les dispositions énumérant les attributions du tribunal d’instance et de la juridiction de proximité évoquant un inventaire à la Prévert. Cette situation complique la tâche du justiciable, dont il importe de rappeler qu’il n’est pourtant pas tenu d’être représenté par un professionnel pour saisir l’une ou l’autre de ces juridictions. Elle lui est d’autant plus préjudiciable que l’incompétence d’une juridiction peut entraîner un allongement et une complication considérable des procédures.

La constitution de blocs de compétence cohérents et modernisés. La définition de la compétence du tribunal d’instance doit demeurer fondée sur la notion de juridiction d’attribution. La démarche de spécialisation des juridictions, gage de qualité dans la réponse judiciaire, doit conduire à dessiner des blocs cohérents de compétence. Par ailleurs, la détermination des compétences du tribunal d’instance doit être effectuée en poursuivant l’objectif d’une lisibilité effective des domaines d’attribution de cette juridiction et d’une mise en cohérence de ses sphères d’intervention. Dans un souci de clarté et de simplification des règles de compétence, il est apparu nécessaire à la commission de réduire et de regrouper les chefs de compétence de cette juridiction.

Le critère de proximité matérielle et procédurale. Selon la commission, pour déterminer les matières qui doivent être rattachées à la proximité, il convient de concevoir cette notion dans ses deux dimensions, matérielle et procédurale :

- *D’un point de vue matériel*, les compétences dévolues au tribunal d’instance doivent être celles qui impliquent pour le juge une « immersion dans le social », selon l’expression employée par M. le Professeur Commaille ; ainsi que M. Philippe Florès l’indiquait dans son audition, les attributions des tribunaux d’instance doivent trouver leur cohérence dans l’idée d’un rétablissement de la paix sociale pour le particulier, qui passe par la spécialisation d’un juge dans ces matières, pour lui permettre d’acquérir une connaissance fine et horizontale des difficultés économiques des particuliers.

- *D’un point de vue procédural*, le contentieux dévolu au tribunal d’instance doit être celui pour lequel l’accessibilité au juge doit être facilitée, faute de quoi le justiciable n’exercerait pas ses droits et afin de permettre au juge d’exercer un office adapté aux situations qui lui sont soumises ; Monsieur Florès relevait ainsi que la « facilité de comparution permet au juge d’adapter aussi précisément que possible la technique juridique qu’il maîtrise, quitte à relever des éléments d’office, aux situations humaines qui sont portées par les justiciables ». Mais, à l’inverse, la commission fait observer que ce critère procédural ne peut être inversé, en ce sens que le tribunal d’instance ne peut pas connaître de toutes les procédures sans représentation obligatoire, comme il a déjà été signalé (cf. *supra*, section 1).

La commission a retenu plusieurs chefs de compétence, qui résultent d'une concentration importante du nombre d'attributions, articulés autour de 4 pôles d'intervention, pour lesquels un accès simplifié au tribunal s'impose notamment en raison de la faiblesse des enjeux ou des difficultés économiques et sociales des particuliers concernés. Ont ainsi été retenus : les litiges patrimoniaux de faible enjeu (§ 1) ; les affaires en lien avec des difficultés économiques et sociales des particuliers (§ 2) ; la matière électorale (§ 3) ; les litiges ruraux, de voisinage et de grande proximité (§ 4).

§ 1 - les litiges patrimoniaux portant sur des enjeux financiers limités

La pertinence du critère du montant de la valeur en litige. Le tribunal d'instance est compétent pour connaître en matière civile des actions personnelles ou mobilières jusqu'à la valeur de 10 000 euros, ainsi que des demandes indéterminées qui ont pour origine l'exécution d'une obligation dont le montant n'excède pas cette somme (art. L. 221-4 du Code de l'organisation judiciaire). Il a pu être proposé par certaines personnes auditionnées de mettre fin à ce critère de compétence, pour ne retenir que des blocs de compétence fondés sur la matière considérée.

La commission est pourtant d'avis que le critère de l'enjeu du litige est encore pertinent :

- D'une part, il présente le mérite d'une grande simplicité : du côté du justiciable, l'enjeu du litige est un critère parfaitement compréhensible et lisible ; du côté des juridictions, ce critère est maniable et précis, au prix d'une évolution jurisprudentielle maintenant stabilisée. Ce chef de compétence garantit donc au justiciable une grande sécurité juridique.

- D'autre part, le faible montant du litige est un critère logique de dévolution d'une affaire à un tribunal d'instance.

En effet, pour les parties, et spécialement le demandeur, plus le montant de l'enjeu d'un litige est faible, plus les sommes qu'il doit avancer et la complexité et la durée d'une procédure constituent des entraves le dissuadant d'agir en justice, même s'il est dans son bon droit, d'autant que ce type d'affaires concernera le plus souvent de petits litiges de consommation. Lors de son audition, M. Paul Grimaldi relevait que toute entrave dans ce domaine était de nature à inciter des professionnels indécents à adopter des pratiques commerciales illicites. Au contraire, l'intervention du juge dans le droit de la consommation participe d'une concurrence équilibrée entre professionnels, ainsi que la Cour de justice des communautés européennes ne manque pas de le relever lorsqu'elle est interrogée sur l'office du juge en matière de droit de la consommation.

Mais c'est surtout du côté du défendeur que l'accessibilité procédurale s'impose pour les actions en paiement. Madame Evelyne Serverin rappelait dans sa contribution que devant le tribunal d'instance et la juridiction de proximité – qui concentrent l'essentiel du contentieux de l'impayé (95,3 % en 2006) – le demandeur est généralement un « institutionnel » agissant en paiement pour obtenir un titre contre un particulier impécunieux, qui se voit donc contraint de comparaître en justice ; si des conditions de comparution trop strictes sont imparties au défendeur – représentation obligatoire, éloignement du tribunal, formalisation écrite des observations –, le risque est grand qu'il n'exerce tout simplement pas ses droits ; cette tendance sera d'autant

plus grande que le défendeur se trouvera en situation de précarité, ainsi que l'a relevé Monsieur Paul Bouchet, Président d'ATD Quart Monde, qui a dès lors insisté sur la nécessité de mettre en place des dispositifs incitant les défendeurs à se présenter devant le tribunal. Le traitement de ces affaires d'impayés par le tribunal d'instance, devant lequel la procédure est simplifiée (comparution possible en personne, oralité des débats, échange des pièces à l'audience), apparaît ainsi un gage d'accessibilité réelle pour le justiciable.

La fixation du seuil de compétence. Il est difficile de déterminer le seuil précis en-deçà duquel une affaire sera considérée comme relevant d'un litige de la vie quotidienne, avec pour principal effet la possibilité de se défendre sans recourir à un avocat. Le législateur, dans la loi n° 2005-47 du 26 janvier 2005 sur les compétences du tribunal d'instance, de la juridiction de proximité et du tribunal de grande instance, a entendu fixer ce seuil à 10 000 euros. Il apparaît prématuré d'envisager de le réévaluer. En effet, le montant de ce seuil est supérieur à ceux retenus par les autres pays européens au niveau de vie comparable. Par ailleurs, aucune érosion notable du nombre des saisines du tribunal d'instance et de la juridiction de proximité ne ressort des statistiques depuis l'entrée en vigueur de la loi du 26 janvier 2005. Enfin, si, le seuil de compétence peut, à la marge, constituer une variable d'ajustement pour équilibrer les charges respectives du tribunal de grande instance et du tribunal d'instance, il apparaît pertinent de différer toute réévaluation du montant, dans l'attente des effets induits par les transferts de contentieux entre le tribunal de grande instance et le tribunal d'instance, de façon à ne pas entraver la mise en œuvre de la refonte de la carte judiciaire et des réformes préconisées par la commission.

La question de l'instauration future d'une réévaluation automatique ou périodique du seuil de compétence pourrait toutefois être posée. Si une telle orientation était retenue, il conviendrait, d'une part que la périodicité soit significative – telle une périodicité quinquennale – pour éviter une trop grande instabilité du seuil, qui nuirait à la lisibilité de ce critère de compétence. D'autre part, le taux de référence devrait être en rapport avec les actions dévolues au tribunal d'instance, et notamment être en lien avec l'évolution de l'indice des prix à la consommation.

§ 2 - *Les difficultés économiques et sociales des particuliers*

A) La réunion des contentieux induits par des difficultés financières des particuliers

Il a été rappelé, à propos des actions en paiement, combien la simplicité d'accès était un gage d'effectivité de l'exercice des droits, notamment pour les personnes en situation de précarité économique et sociale. Cette situation impose de confier au tribunal d'instance les contentieux liés aux difficultés de paiement.

1° Crédit à la consommation

La commission préconise que le tribunal d'instance conserve sa compétence exclusive en matière de crédit à la consommation.

Le crédit à la consommation répond à une définition légale précise, résultant des articles L. 311-2 et L. 311-3 du Code de la consommation, qui ne pose dès lors aucune difficulté d'identification : en substance, il s'agit d'une opération de crédit qui n'est pas destinée à financer les besoins d'une activité professionnelle et qui porte sur un montant maximum fixé à 21 500 euros par l'article D. 311-2 du Code de la consommation. Ce seuil devra être porté à 75 000 euros, en application de la directive (CE) n° 2008/48 du 23 avril 2008 concernant les contrats de crédit aux consommateurs et abrogeant la directive 87/102/CEE du Conseil, dont la transposition doit intervenir avant le 12 mai 2010.

Ce pôle représente une part importante de l'activité des tribunaux d'instance. Ainsi, en 2005, le droit du crédit représentait 22,04 % du contentieux civil général du tribunal d'instance et de la juridiction de proximité (71 844 affaires sur 325 897) ; quant aux procédures d'injonction de payer, le droit du crédit concentrait 39,7 % des requêtes en 2006 (224 694 requêtes sur 566 591).

Il s'agit par conséquent d'un contentieux de masse, d'une certaine complexité et dans lequel l'office du juge est important et vient d'être consacré par le législateur par l'article L 141-4 du Code de la consommation, issu de la loi n° 2008-3 du 3 janvier 2008 pour le développement de la concurrence au service des consommateurs. La qualité de l'investissement des juges d'instance dans cette matière a été notamment rappelée par les membres de la Cour de cassation.

Ce contentieux est donc une des caractéristiques de l'identité des tribunaux d'instance et gagne à être renforcé. Le transfert du contentieux mobilier dévolu au juge de l'exécution, que la commission propose, va dans ce sens (cf. *infra*, C).

2° Fichier national des incidents de remboursement des crédits aux particuliers (FICP)

Il serait également souhaitable d'étendre la compétence du tribunal d'instance aux contentieux liés à l'inscription et à la radiation sur le Fichier national des incidents de remboursement des crédits aux particuliers (FICP). Cette proposition a notamment été formulée par le Médiateur de la République, M. Jean-Paul Delevoye.

En l'état, aucun texte ne désigne la juridiction pouvant être saisie de ce type de demande. En droit positif, la demande de radiation relève donc du tribunal de grande instance, à moins qu'elle ne soit incidemment présentée devant le tribunal d'instance, à l'occasion d'une procédure ayant pour objet principal un crédit à la consommation.

Cette dualité de compétence n'est pas satisfaisante.

Au contraire, en termes de bloc de compétence, le rattachement au tribunal d'instance apparaît parfaitement justifié puisque ce fichier a pour objet de recenser « les informations sur les incidents de paiement caractérisés liés aux crédits accordés aux

personnes physiques pour des besoins non professionnels » (article L. 333-4 du Code de la consommation), ce qui concerne essentiellement le crédit à la consommation. Par ailleurs, cette inscription est l'un des dispositifs associés aux procédures de surendettement, dont il vise, tout à la fois, à éviter la survenue et, en cas d'ouverture d'une procédure, à informer les établissements bancaires de la procédure en cours et des mesures adoptées. C'est pourquoi les dispositions régissant ce fichier sont situées dans le titre du Code de la consommation consacré au traitement des situations de surendettement. Enfin, on peut souligner que la procédure en vigueur devant le tribunal d'instance apparaît la mieux adaptée pour traiter de ce type de contentieux relevant du droit de la consommation. Pour assurer une accessibilité réelle, le tribunal territorialement compétent devrait être celui dans le ressort duquel est situé le domicile du débiteur.

Toutefois, pour que l'accessibilité simplifiée qui résultera de ce transfert de compétence vers le tribunal d'instance n'entraîne pas un accroissement substantiel des litiges qui auraient pu être résolus sans saisir le juge, la commission estime que ce transfert devrait s'accompagner d'un dispositif pré-judiciaire, sous le contrôle de la Banque de France qui tient ce fichier, destiné à régler amiablement le contentieux né de l'inscription, le juge n'intervenant alors qu'en cas d'échec de cette tentative de règlement extrajudiciaire.

3° Exclusion des matières immobilières

La question aurait également pu être posée d'un rattachement du contentieux lié au crédit immobilier. Toutefois, la commission relevait, que si cette matière se rattache au crédit, elle est avant tout liée à la matière réelle immobilière, qui doit être dévolue au TGI ; c'est ainsi que le crédit immobilier est généralement associé à des sûretés, notamment hypothécaires, dont le maniement est complexe et impose, en cas de litige, l'assistance d'un professionnel du droit. Par ailleurs, la dévolution au TGI est en cohérence avec les propositions de la commission tendant à rattacher les procédures d'exécution immobilière au TGI (cf. *infra*, C).

B) Le logement

Si le tribunal d'instance était initialement la juridiction des baux d'immeubles, ce bloc a progressivement évolué vers une compétence en matière de logement. Le tribunal d'instance s'est d'abord vu retirer toute compétence en matière de baux commerciaux par le décret n°98-1231 du 28 décembre 1998 portant modification du Code de l'organisation judiciaire et du Code de procédure civile, puis a vu sa sphère d'intervention s'étendre vers le contentieux lié à l'occupation d'un local à usage d'habitation, par la loi du 26 janvier 2005 et le décret du 13 mai 2005. C'est ainsi que cette juridiction s'est vu reconnaître une compétence pour connaître des actions aux fins d'expulsion des occupants sans droit ni titre d'immeuble à usage d'habitation, ainsi qu'une compétence exclusive en matière de baux d'immeubles²⁸.

La commission est d'avis que le critère d'intervention du tribunal d'instance doit se fonder sur cette notion de logement, qui constitue un droit social fondamental, plutôt que sur le critère du bail d'immeuble, qui recouvre des réalités très

²⁸ C. Cass., avis du 10 octobre 2005, *Bull. civ.* n° 7.

diverses. En effet, il n'y a que peu voire pas de lien, entre une action aux fins d'expulsion d'un locataire impécunieux et une action en fixation des loyers commerciaux²⁹ ou une action intéressant une convention commerciale d'occupation précaire.

Cet avis se décline en plusieurs propositions :

- *En ce sens, il apparaît pertinent d'améliorer le bloc de compétence du tribunal d'instance, en écartant de son domaine d'intervention les baux de nature professionnelle.* Il conviendrait dès lors de préciser que le tribunal d'instance « connaît des actions dont un contrat de louage d'immeubles à usage d'habitation ou un contrat portant sur l'occupation d'un logement est l'objet, la cause ou l'occasion ». Cette rédaction permettrait d'exclure de la compétence du tribunal d'instance, en plus des baux commerciaux, l'ensemble des baux professionnels, ainsi que les conventions commerciales d'occupation précaire, qu'il convient de rattacher expressément à la compétence du tribunal de grande instance, afin de conférer à cette juridiction un bloc de compétence cohérent en la matière.

- *Il conviendrait également d'ajuster la rédaction de la disposition prévoyant la compétence du tribunal d'instance pour connaître des actions aux fins d'expulsion de personnes occupant, à des fins de logement, un immeuble, quelle que soit la destination de celui-ci.* En effet, en l'état de l'article R. 221-5 du Code de l'organisation judiciaire, la compétence du tribunal d'instance est conditionnée au fait que l'immeuble en cause soit à usage d'habitation, ce qui exclut la compétence de cette juridiction lorsque l'occupation, même aux fins d'habitation, concerne un immeuble affecté à des bureaux ou à usage d'entrepôt. Le groupe suggère d'apporter une solution en prévoyant la compétence du tribunal d'instance pour les « actions aux fins d'expulsion des occupants à usage d'habitation sans droit ni titre des immeubles bâtis » ; cette rédaction présente au surplus le mérite d'écarter toute compétence en matière d'occupation illicite de terrains, qui doit rester de la compétence du tribunal de grande instance.

- *Enfin, la compétence du tribunal d'instance se trouverait renforcée par le transfert du contentieux du juge de l'exécution, qui est en effet compétent pour connaître de la mise en œuvre des expulsions,* qu'il s'agisse par exemple d'accorder ou de réduire les délais d'expulsion, de statuer sur le sort des meubles garnissant le logement, etc. Cette nouvelle compétence se trouve en parfaite adéquation avec l'inscription des tribunaux d'instance dans le schéma départemental de prévention des expulsions.

C) Le contentieux mobilier du juge de l'exécution (surendettement et procédures civiles d'exécution mobilière)

Surendettement et exécution forcée. A ce jour, le juge de l'exécution (compétence propre du président du tribunal de grande instance, qui peut la déléguer), est compétent en matière de saisie immobilière, de surendettement des particuliers et de mesures d'exécution mobilière (saisie-attribution, mesures d'expulsion, etc.). Pourtant le surendettement et l'exécution mobilière, qui représentent 130 000 affaires par an, forment un tout cohérent avec les compétences du tribunal d'instance, puisqu'ils concernent essentiellement les difficultés économiques et sociales des particuliers (impayés, expulsions, etc.). Par ailleurs, la procédure en vigueur devant le juge de l'exécution en matière mobilière est largement calquée sur celle du tribunal

²⁹ V. sur ce point, J.-M. Coulon, *Réflexions et propositions sur la procédure civile*, p. 31.

d'instance (modalités de représentation des parties identiques et oralité de la procédure). Enfin, le juge d'instance, ès qualité, est resté compétent pour certaines procédures d'exécution : la saisie des rémunérations et le paiement direct de pensions alimentaires. Ces considérations conduisent en pratique environ la moitié des présidents de tribunaux de grande instance à déléguer aux juges d'instance les fonctions de juge de l'exécution en matière mobilière, ce taux de délégation atteignant 70 % en matière de surendettement³⁰.

Il apparaît donc opportun, pour des raisons de fond, de procédure et de souci de clarification, de renforcer le bloc de compétence du tribunal d'instance en transférant au juge d'instance les fonctions de juge de l'exécution en matière mobilière. Ce transfert permettrait de mettre fin aux compétences propres du tribunal d'instance en matière de saisie des rémunérations et de paiement direct de pensions alimentaires, moyennant quelques ajustements procéduraux. Pour toutes les procédures d'exécution mobilière, le juge du tribunal d'instance interviendrait avec la qualité de juge de l'exécution.

Pour tenir compte de la situation particulière de la Capitale, qui constitue la seule commune dans laquelle sont implantés plusieurs tribunaux d'instance, il pourrait être opportun de prévoir qu'un seul tribunal d'instance est compétent pour l'ensemble du ressort du tribunal de grande instance.

Transfert *a minima* du surendettement. Si la réunification des procédures d'exécution mobilière au tribunal d'instance devait être différée, il conviendrait, *a minima*, que le surendettement soit directement rattaché au tribunal d'instance, sans plus relever alors de la fonction de juge de l'exécution. En effet, la procédure de surendettement n'est pas conditionnée par l'existence d'un titre exécutoire et peut affecter le fond même des droits des créanciers, en cas d'effacement. La commission relève que cette alternative *a minima* présenterait le mérite de conférer l'autorité de chose jugée aux jugements de vérification de créance au cours de procédure de surendettement, évitant ainsi au créancier de devoir diligenter une deuxième procédure au fond pour obtenir un titre.

Exclusion de la saisie immobilière. La saisie immobilière, qui impose la représentation par avocat et se caractérise par sa grande complexité, resterait attachée au tribunal de grande instance, dans des conditions permettant toutefois de maintenir l'unicité de la fonction de juge de l'exécution (cf. *supra*, section 2). La commission considère que, dans ces conditions, le maintien de l'exécution immobilière au TGI ne poserait aucune difficulté de coordination. En particulier en matière de surendettement, en cas d'orientation vers le rétablissement personnel d'un débiteur propriétaire immobilier, les règles de procédure en vigueur assurent une parfaite coordination entre le dispositif régissant le surendettement et celui régissant la saisie immobilière (articles L. 332-8 et R. 332-26 à R. 332-27 du Code de la consommation).

D) Les mesures de protection des majeurs

La tutelle des majeurs. Les mesures de protection des majeurs vulnérables relèvent à ce jour du tribunal d'instance, où elles forment un bloc de compétence avec la « tutelle des mineurs ». Il a pu être proposé par certains de transférer ce bloc dans son

³⁰ Cf. Rapport du Comité de suivi sur le surendettement, préc., p. 10.

ensemble vers le juge aux affaires familiales, qui serait le garant de la protection de la famille et des personnes. Il apparaît pourtant préférable de dissocier les mesures de protection des majeurs vulnérables de la tutelle des mineurs et de laisser aux tribunaux d'instance le soin de connaître des mesures de protection des majeurs. Il a été relevé les différences substantielles entre les affaires familiales et la tutelle des majeurs (cf. *supra*, section 2) et les personnes auditionnées ont souligné combien, pour ces dernières, la dimension sociale y était centrale. Cette seconde considération est très largement renforcée par la dimension de protection de la personne elle-même qu'a consacrée la loi n° 2007-308 du 5 mars 2007 et qui prévaudra à terme dans l'évaluation de la charge et du profil de la fonction, par rapport à la protection des intérêts patrimoniaux ou procéduraux.

Surtout, la tutelle des « majeurs » est l'un des rares domaines pour lesquelles la proximité géographique avec le service en charge du dossier, en plus de l'accessibilité procédurale, participe de l'exercice effectif d'une liberté. Il ne pourrait être imposé de longs déplacements aux personnes concernées du fait de leur situation de particulière vulnérabilité (liée à l'affaiblissement dû à l'âge, au handicap, à l'altération mentale) et de l'absence d'accès à leurs ressources commandé par le fonctionnement même de la mesure. Par ailleurs, les seuls transports du juge, par hypothèse ponctuels, n'assureraient pas, pour des dossiers de gestion au long cours, une accessibilité suffisante à bon nombre des personnes « protégées », alors qu'au contraire l'accueil constitue un point névralgique du service des tutelles, qui ne pourrait être purement et simplement remplacé par un guichet universel. Enfin, et dans le même ordre d'idées, il serait paradoxal de reconcentrer un service judiciaire, au moment où ses principaux auxiliaires, les tuteurs professionnels et associatifs, multiplient les antennes de proximité, pour tenir compte, notamment, des observations d'inspections ministérielles de 1998.

On peut ajouter d'une manière plus ponctuelle, quoiqu'essentielle, que l'un des atouts pour la mise en œuvre de la réforme des tutelles issue de la loi du 5 mars 2007 est l'investissement des juges des tutelles, dont le dessaisissement constituerait une importante source de difficulté. A cet égard, les modalités d'entrée en vigueur de cette réforme des tutelles, en particulier en ce qui concerne le délai de révision des mesures de protection, gagneraient à être assouplies dans le temps pour permettre l'application des réformes préconisées par la commission dans les meilleures conditions possibles.

Il est à noter que l'insertion de l'activité de protection des majeurs dans le « réseau judiciaire en matière familiale » (avec un parquet remobilisé, des auxiliaires choisis, une coordination par le siège du TGI et par la cour d'appel), assurera une coordination fonctionnelle pertinente entre les différents intervenants en la matière (cf. *supra*, section 2, §2).

§ 3 - Le contentieux électoral

Le tribunal d'instance est la juridiction du contentieux électoral judiciaire, qu'il soit politique, professionnel ou concerne les élections judiciaires. Ce bloc de compétence est de nature à faciliter l'émergence d'un droit électoral cohérent. Il apparaît devoir être maintenu au sein du tribunal d'instance.

- *D'une part, le contentieux électoral politique* impose une grande proximité géographique. En effet, le juge est tenu d'assurer une permanence au sein du tribunal d'instance, le jour du scrutin, afin de permettre à tout électeur qui ne figurerait pas sur

les listes électorales pour des motifs résultant d'une erreur matérielle de solliciter sa réinscription. Les délais extrêmement contraints de cette procédure peuvent imposer de statuer sur le champ à l'effet de garantir l'exercice du droit de vote.

- *D'autre part, pour le contentieux électoral judiciaire*, la compétence du tribunal d'instance permet de faire intervenir un juge installé au siège de la juridiction dont les élections sont contestées, ce qui assure une meilleure proximité et se trouve, pour les élections du conseil de prud'hommes, en phase avec la qualité de juge départiteur du juge d'instance.

- *De surcroît, pour l'ensemble de ces contentieux*, les demandes doivent être jugées en urgence, selon une procédure particulièrement peu formaliste, conformément aux règles applicables devant le tribunal d'instance. Ces exigences résultent du fait que les élections concernées sont généralement en cours et que les droits en jeu se rattachent à l'exercice d'une liberté publique fondamentale.

L'ensemble de ces considérations justifie que le juge d'instance soit compétent pour connaître des élections professionnelles. Toutefois, cette matière, ne requérant pas de proximité géographique particulière, pourrait être concentrée dans un seul tribunal d'instance par tribunal de grande instance. Cette solution permettrait à la fois de conserver le bloc de compétence cohérent en matière électoral et de spécialiser certains magistrats dans cette matière complexe et sensible (cf. *infra*, titre 3).

§ 4 - Les litiges ruraux, de voisinage ou de grande proximité

Parmi la liste actuelle des compétences du tribunal d'instance figurent de nombreuses attributions se rattachant à des litiges de proximité au sens de « voisinage », dont la dévolution au tribunal d'instance se justifierait dans un souci d'apaisement social, tant il est nécessaire dans ces situations de rechercher des solutions amiables, seules à même de résoudre durablement les différends.

La matière rurale constitue une part substantielle de ces actions de proximité, ce qui, combiné au rattachement fonctionnel du tribunal paritaire des baux ruraux au tribunal d'instance, conduit à préconiser de confier au tribunal d'instance certains contentieux ruraux.

Sont concernées les actions suivantes :

- les actions en bornage (article R. 221-12) ;
- les actions relatives à la distance pour les plantations ou l'égagement d'arbres ou de haies, les constructions ou les travaux (R. 221-16 1° et 2°) ;
- les actions relatives au curage des fossés et canaux et aux travaux nécessaires à l'entretien et à la mise en état de viabilité des chemins d'exploitation (R. 221-16 3° et R. 221-14 6°) ;
- diverses actions en lien avec des servitudes de voisinage (R. 221-16, 4° et 5° ; R. 221-17 2° et R. 221-35) ;
- les actions pour dommages causés aux exploitations et terrains agricoles (R. 221-14 1° et 2°) ;
- les actions relatives aux vices rédhibitoires et aux maladies contagieuses des animaux domestiques (R. 221-14 3°) ;
- les actions en rescision des ventes de produits destinés aux exploitations ou, pour les contrats de fourniture de produit, les demandes présentées par les organisations professionnelles agricoles (R. 221-14 4° ; R. 221-20) ;

- les contestations relatives aux warrants agricoles (R. 221-14 5°).

A cette catégorie de proximité, on peut également rattacher les contestations de funérailles, qui doivent être jugées en urgence, avec, dans la mesure du possible, le souci de concilier les proches du défunt.

Au final, il n'est pas possible d'échapper pour ces contentieux de voisinage et de proximité à une énumération. En effet, un critère général et juridique, englobant ces différents chefs de compétence, n'apparaît pas pouvoir être élaboré. Toutefois, ces différentes attributions n'en constituent pas moins un bloc de compétence cohérent. Cette énumération pourra en revanche être rendue lisible par son regroupement dans une section spécifique du Code de l'organisation judiciaire ; la lisibilité résultera également de la suppression d'un tiers des chefs de compétence du tribunal d'instance, que la commission propose.

Conclusion. L'ensemble de ces propositions permet de dessiner un tribunal d'instance aux contours lisibles et au contenu cohérent. Les contentieux quittant le tribunal d'instance rejoindront le tribunal de grande instance, sauf pour les litiges relatifs aux contrats d'engagement entre armateurs et marins, qui relèvent de la matière prud'homale, moyennant quelques ajustements nécessaires.

De façon générale, la commission a veillé à ce qu'un équilibre soit préservé pour éviter que ses recommandations ne doivent s'accompagner de lourds transferts de moyens, qui ne seraient pas le gage d'une mise en œuvre rapide et apaisée de ses préconisations, qui pourraient notamment être mises en œuvre dès le 1^{er} janvier 2010. L'adoption de dispositions d'application dans le temps sera toutefois nécessaire pour accompagner les principales préconisations, notamment en matière de mesure de tutelle des mineurs et de procédure d'exécution.