



Association Nationale des Juges d'instance

Audition du 15 novembre 2017
Mission « ADAPTATION DE L'ORGANISATION JUDICIAIRE »

CONSTAT : Fondamentaux de la juridiction d'instance : une **empreinte forte de proximité**

Les moyens :

- **Un ancrage local et bien identifié** : une juridiction **d'arrondissement orientant les justiciables**
- **Une équipe dédiée et spécifique** : un **greffe propre** et des **magistrats dédiés** nommés par décret et enrichis par les apports d'une activité tant en audience qu'en cabinet (tutelles), animés par une **philosophie de l'écoute** d'un public, la plupart du temps non assisté et souvent en situation précaire, profane du droit,
- **Des mécanismes procéduraux souples** : des mécanismes de saisine simplifiée (requêtes, déclarations au greffe), une procédure orale sans représentation obligatoire et ayant pour préalable la tentative de conciliation, l'intégration au besoin de la procédure écrite (surendettement – notes en délibéré),
- **Une intervention pluridisciplinaire** : la gestion de contentieux de la vie courante intégrant une spécialisation (baux d'habitation, crédits à la consommation), en amont et en aval (conciliation préalable, gestion des suites du procès – saisies des rémunérations et traitement du surendettement), un accompagnement des publics vulnérables (mesures de protection).

Les réussites :

- Une adaptation et une **intégration** des différentes réformes sur les trois dernières décennies (contentieux de la consommation, baux d'habitation, juridiction de proximité, réforme des tutelles, surendettement),
- La conservation de **délais rapides de traitement** des affaires civiles et pénales qui lui étaient confiées,
- Le développement de **l'office du juge**, afin d'être le garant de l'application effective des normes votées au niveau national et européen, dans des contentieux de masse où l'équilibre de la défense des parties n'est pas assuré. **En contact direct des évolutions de la société**, l'implication de juges spécialisés et spécialistes au premier ressort a permis l'extension de droits protecteurs (ordre public de protection).
- L'animation d'un réseau et de partenariats locaux (création de la double convocation intégrant les conciliateurs de justice, partenariats locaux en tutelle, prévention des expulsions, surendettement ...).

LES ENJEUX d'une ADAPTATION de l'ORGANISATION JUDICIAIRE :

La nécessaire considération accordée tant aux évolutions des ressorts en fonction de la population, à l'affectation raisonnée des moyens, qu'aux progrès des instruments techniques, doit intégrer les apports des pratiques souples de l'instance, en termes d'accès simplifié au juge, mais aussi garantir le maintien d'une philosophie d'accès effectif, rapide et de proximité à un greffe et un magistrat spécialisé.

Pour les motifs rappelés ci-dessus, l'ANJI considère que les tribunaux d'instance sont des juridictions qui fonctionnent correctement.

Si la structure du Tribunal d'instance **peut évoluer**, par exemple, par une intégration renforcée au sein d'un Tribunal de première instance, il convient de mettre en place les mécanismes qui permettent de **pérenniser ou garantir** à l'échelon local de proximité :

- **l'affectation pérenne d'une équipe greffe - magistrats formés, identifiés et responsables**, conformément à l'exigence de **spécialisation du service public**, dans des matières où les **partenariats locaux** et la connaissance du tissu socio-économique sont primordiaux (contentieux locatif, tutelles, surendettement) ;
- **l'affectation de ressources dédiées** permettant de répondre aux principes de **proximité et d'efficacité** ;
- une **garantie de l'accès** à la justice et la conservation de délais de traitement **raisonnables** pour des contentieux touchant des publics **vulnérables**, économiquement, socialement ou médicalement (baux d'habitation, crédits, surendettement, protection des majeurs) ;
- **l'animation effective** d'une justice de proximité et le développement des modes alternatifs de résolutions des litiges.

I- Maintenir le maillage actuel et favoriser le travail en réseau :

La problématique de l'accès à la justice est moins la répartition des contentieux entre des juridictions distinctes dotées de procédures spécifiques que l'éloignement géographique des lieux de justice. Une récente enquête a révélé que **5 % des justiciables ont déjà renoncé** à une procédure en raison de l'éloignement de la juridiction, et que **27 % des personnes interrogées y renonceraient** en cas de suppression ou d'éloignement de la juridiction la plus proche. En outre, et selon la même enquête, la réduction des délais de jugements devrait être la priorité des actions à mener pour 77 % des personnes interrogées (Sondage OpinionWay pour la Conférence des bâtonniers³).

La seule dématérialisation de la saisine du juge n'est pas gage de proximité dès lors que le traitement de cette saisine serait éloigné du justiciable, au travers de pôles de spécialité départementaux ou régionaux, compromettant le nécessaire **échange judiciaire**, lié à l'absence de contact effectif et nécessairement *humain* avec un interlocuteur identifié.

L'extension de « process » sans implantation locale, alliés à un traitement principalement écrit et dématérialisé des procédures seraient sources à terme :

- d'un éloignement de l'institution judiciaire,
- mais aussi source de complexité voire d'une baisse de qualité des décisions rendues, en raison d'une restriction des phases d'explications orales au moyen de la comparution personnelle des parties.

En revanche, il est déploré un retard de déploiement d'équipements informatiques uniformisés et dédiés dans l'ensemble des juridictions, une insuffisance de l'accompagnement de services informatiques dans les juridictions d'instance lors des réformes et transferts de compétence, l'absence d'accès facilité à un relais local informatique ou de communication sur les expérimentations locales. Il est par ailleurs regrettable que des plateformes d'échanges sécurisés entre services de juridiction via des boîtes fonctionnelles et non pas personnelles, mais également entre huissiers, avocats, juridictions, Banque de France voire maisons de justice et du droit ne soient toujours pas étendues.

II – Accès ouvert et simplifié au juge et principe de spécialité des juridictions :

Le caractère non médiatique de la justice civile par rapport à la justice pénale ne doit pas aboutir à rogner sur les exigences de proximité et à déjudiciariser massivement le traitement des affaires civiles.

Si les juridictions civiles connaissent parfois un développement exponentiel et limité dans le temps de contentieux de masse liés à une méconnaissance volontaire des dispositifs légaux ou réglementaires par certains professionnels, relevant davantage d'un besoin de régulation du secteur que d'une intervention judiciaire, et si les avantages d'une tentative de règlements amiables des litiges sont indéniables en termes de « débroussaillage » de certains contentieux et de tri de « faux litiges » juridiques, il doit être pris en compte le caractère limité de l'extinction du litige civil par le fait d'une médiation ou d'une conciliation.

S'il convient d'offrir un choix en matière de règlement amiable, il doit être rappelé que l'organisation judiciaire ne peut pas imposer l'accord comme mode de traitement du litige.

L'**accès au juge civil** doit être maintenu et garanti. La tentative obligatoire de règlement amiable du litige civil ne doit pas devenir un obstacle à la saisine du juge civil. De même, il ne peut pas être décliné en matière civile, un cadre comparable aux alternatives aux poursuites pénales.

Par ailleurs, si la recherche d'un accès simplifié à l'ordre judiciaire pour nos concitoyens est louable, elle ne doit pas aboutir à nier la **multiplicité et la spécificité des contentieux civils**.

Il n'est pas démontré que la répartition des compétences entre Tribunal d'instance et Tribunal de grande d'instance serait un frein à la saisine des juridictions et pénaliserait l'accès à la justice. Il s'agit pour notre association d'une prémisse fautive.

Au contraire, les contentieux propres à la juridiction d'instance sont composés de **blocs cohérents** et sont bien **identifiés par les citoyens**, bien mieux en tout cas qu'ils ne pourraient l'être si les contentieux de proximité relevant des chambres détachées d'un TPI variaient selon chacune des organisations localement mises en place.

Le rapport d'information sur le redressement de la justice rappelle que « *pour des centaines de milliers de Français chaque année, la justice c'est d'abord les litiges relatifs au loyer, au bornage, au crédit à la consommation, aux saisies sur salaire, aux saisies immobilières, aux servitudes de passage, à l'état civil, au droit du travail, au recouvrement de créances et, bien sûr, aux divorces, à la garde des enfants et aux pensions alimentaires* ».

Sur les douze contentieux mis en exergue, trois sont du ressort du JAF, mais **sept** sont traités par le juge d'instance. Il convient en outre d'ajouter à cette liste la **justice des tutelles**, qui est celle qui est le plus susceptible d'amener un citoyen à être en relation avec le système judiciaire, avec les affaires familiales.

Il doit être distingué l'**accès simplifié et l'orientation** des procédures, facilité par la mise en œuvre effective d'un **service d'accès unique** à la justice (SAUJ), **du nécessaire** maintien de blocs de **compétences cohérents** rattachés à une juridiction **identifiée**.

III – les risques et contraintes d'une trop forte intégration des juridictions au sein d'un tribunal unique :

1) Disparition d'une justice de proximité spécialisée, fondue au sein du tribunal de première instance et risque d'allongement de la durée des affaires.

Une intégration trop poussée, envisagée notamment par les propositions de loi que le Sénat vient d'adopter, entraînerait en effet une **dilution et une diminution** des moyens dédiés à la justice de

proximité, **en concurrence** avec des services définis comme « sensibles » (JAF, correctionnel), en terme d'évaluation annuelle des besoins des juridictions.

Il sera notamment relevé, à titre indicatif, la prééminence de la question du traitement du contentieux pénal l'emportant lors des assemblées générales des juridictions au détriment de services civils ayant une activité plus importante numériquement mais souvent laissés en souffrance (délais d'audience à rallonge, chambres fonctionnant à 2 au lieu de trois, cabinets fermés).

Les contentieux de l'instance (habitation, consommation, surendettement) ont également pour point commun d'avoir **peu de relais médiatiques et/ou un faible investissement des professionnels du droit** (faible intervention des avocats dans certaines matières de l'instance)

Ces matières risquent d'être **les grandes oubliées** face à des contentieux aux enjeux économiques ou sociaux immédiatement sensibles, au risque d'un **effet boomerang** concernant les conséquences à long terme d'un délitement de la justice de la proximité et de la vulnérabilité, soit en termes de traitement rendu plus ardu de contentieux pouvant être traités en amont soit en termes d'image dégradée de la réponse judiciaire, devenue inaudible en présence de situations devenues trop dégradées.

- 2) Risque de la déspecialisation de l'affectation des personnels de justice et perte d'efficacité :

Cette dilution des moyens, inéluctable si le juge d'instance devient un magistrat non spécialisé du TPI, entraînera en outre et nécessairement une **perte de compétence**.

Les contentieux de l'instance sont nombreux, et les procédures suivies dans les matières abordées sont variées. Il existe néanmoins une certaine cohérence, liée aux publics que le juge d'instance rencontre : l'ensemble des contentieux a un rapport avec la vulnérabilité, qu'elle soit économique, sociale ou psychologique. Aussi, les procédures suivies devant le Tribunal d'instance permettent une **saisine simple, rapide et gratuite d'un juge pour lequel l'oralité est la règle**, sans être fermé au recours partiel à des pratiques de procédures écrites pour des champs spécifiés (octroi de délais, problèmes d'orientation ou de procédure repérés en amont, autorisation de notes en délibéré).

La réussite des tribunaux d'instance est certainement liée à l'étroite relation qui existe actuellement entre les magistrats et le greffe de la juridiction dont ils se sentent **conjointement responsables**.

L'étude des organisations démontre que le travail en petites unités autonomes aboutit à une fluidité des rapports entre les différents corps, plus problématiques dans des grosses structures ne favorisant pas des échanges informels et le sentiment d'unité du service.

La proximité a également son corollaire en termes de taille efficiente de juridiction, nécessitant une équipe pluridisciplinaire en nombre suffisant mais modeste, dupliquée sur chaque département par arrondissements. C'est cet axe qu'il convient de privilégier, non la concentration.

Déspecialiser une partie du binôme greffe magistrat supprimera chez le juge d'instance mais aussi chez le greffier, un **office particulier**. L'accueil de publics vulnérables, sans le « filtre » de l'avocat, nécessite en effet un sens de l'écoute et un office du juge spécifique de même d'ailleurs qu'une compétence juridique particulière à la procédure orale. C'est ainsi un savoir-être particulier et un savoir-faire qui se développent **chez les fonctionnaires et magistrats du Tribunal d'instance**, qu'induit une **déontologie de l'accès direct à la justice**.

Ce travail en équipe contribue également à la **mise en œuvre de réseaux** qui se construisent, avec des partenaires locaux que le greffe ou le magistrat peut solliciter au travers d'interlocuteurs identifiés, afin d'éviter la judiciarisation d'une situation ou l'aggravation d'une situation (connaissance du service des tutelles des structures locales d'aides aux personnes, animation par le juge d'instance du réseau des conciliateurs, rencontre institutionnelle en matière de prévention de l'expulsion).

La difficulté de la multiplication des tâches des magistrats n'intervenant que sur délégation et forainement ainsi que leur déspecialisation est relevée par le rapport d'information sur le redressement de la justice, qui énonce que « [la] *fréquence trop forte* [de la mobilité des magistrats] *peut nuire au traitement qualitatif des dossiers et à l'implication dans certaines fonctions* ».

Or la justice d'instance est une **véritable spécialité** et l'on peut craindre que la disparition de cette fonction spécialisée aboutisse à une **perte d'efficacité d'un juge** devenu plus distant, interchangeable et **moins investi localement**.

La création envisagée d'un tribunal de première instance n'implique pas nécessairement la disparition du juge d'instance comme **fonction spécialisée, à l'identique** du juge des enfants, du juge d'application des peines, du juge d'instruction ou du juge des libertés et de la détention dont la suppression n'est pas envisagée.

Tout comme eux, il participe au service général du tribunal de grande instance selon les nécessités des services (*notamment aux permanences du juge des libertés et de la détention et aux audiences correctionnelles*) en même temps qu'il dispose d'un lieu et d'un temps nécessaire d'exercice de ses propres fonctions. Le juge d'instance peut continuer à être nommé dans cette fonction par décret au sein du tribunal de première instance puis affecté dans l'une des chambres détachées de cette juridiction.

Les greffes d'instance ont déjà **subi les effets de la suppression de la fonction du directeur de greffe dans les petites structures**, compromettant l'animation d'équipes de travail et privant les fonctionnaires de greffe d'un référent procédural, d'un formateur et d'un relais en cas de difficulté avec le public.

L'**absence de magistrats identifiés**, ne venant que pour des audiences foraines et susceptibles de changer, selon les priorités fixées au niveau départemental, **accentuera une perte de sens et d'efficacité** de la mission de proximité, notamment en termes de **direction des services** de proximité mais également en tant que **réfèrent local juridique**.

IV – Répartition des compétences de proximité et logiques immobilières :

Afin que le service public de la justice de proximité, souvent dédié aux personnes les plus vulnérables ou en situation de précarité, soit garanti d'une manière égale sur l'ensemble du territoire, il paraît indispensable que la définition des matières qui en relèvent ne soit pas, au cas où le tribunal de première instance serait créé, laissée à la seule appréciation du premier président de la cour d'appel ou du président du tribunal de première instance mais **définie par décret**.

Ce socle minimal pourrait ensuite être, selon les spécificités locales et les besoins, être **complété** selon les modalités envisagées par le rapport précité et les propositions de loi récemment adoptées par le Sénat (tutelles mineurs, JAF hors mariage, police).

Un tel socle minimal pourrait reprendre l'essentiel des compétences actuelles des tribunaux d'instance _ **baux d'habitation, droit de la consommation, surendettement, saisies des rémunérations, litiges civils d'une faible valeur et protection des majeurs** _ devant pouvoir continuer à être traité selon une **procédure orale, sans représentation obligatoire**.

Selon les départements, divers contentieux pourraient, en fonction de critères géographiques et démographiques ou encore selon le nombre d'affaires traitées, être affectés à tel ou tel tribunal d'instance du ressort. Tel est le cas, par exemple, du contentieux des élections professionnelles, des tribunaux paritaires des baux ruraux voire même de contentieux relevant actuellement des tribunaux de grande instance.

Le transfert du contentieux JAF aux tribunaux d'instance pourrait avoir une certaine logique s'il s'agit uniquement du contentieux « hors ou après divorce » relevant de la procédure orale et n'imposant pas

la représentation obligatoire par avocat. Les tribunaux d'instance ont déjà traité ces contentieux tout comme le « petit pénal » qui vient tout juste de leur être retiré.

Il conviendra toutefois de prendre en compte les contraintes immobilières et la nécessité de déplacement en personne du justiciable.

La plupart des locaux des tribunaux d'instance sont adaptés en termes de salle d'audience, de locaux d'accueil et d'espaces de travail aux contentieux existants d'instance, répartis le plus souvent sur plusieurs sites dans un même département. Il est certain que la plupart des locaux ne permettraient pas d'absorber le transfert d'un contentieux aussi important que celui actuellement traité par le JAF, même en le limitant aux procédures orales sans représentation obligatoire.

Il est nécessaire pour ne pas déséquilibrer l'organisation interne des tribunaux d'instance, ou même d'éventuelles chambres détachées, de respecter le principe de proximité et d'éviter autant que possible de confier la totalité d'un contentieux départemental à un seul site, en gardant à l'esprit que tout transfert de compétence suppose un accompagnement de moyens en personnel et matériel pouvant nécessiter un délai plus ou moins long, afin de parvenir à une adéquation entre matières transférées et moyens adaptés de traitement.

Il est préférable dans ces circonstances de maintenir une répartition par secteur géographique et non par matières, pour faciliter l'accès du public concerné et éviter un déséquilibre de charges d'activité entre sites de proximité.

Afin de permettre une gestion efficace et dynamique des lieux de justice de proximité, il est important de maintenir non seulement la présence localisée d'un **directeur des services de greffe mais aussi d'un magistrat coordonnateur** en charge d'élaborer une ordonnance de roulement de la chambre détachée coordonnant l'activité de chaque service détaché (nombre et jours d'audiences, composition des cabinets) et les personnels affectés.

Il appartiendrait également au magistrat coordonnateur de veiller, d'une part, au recrutement des conciliateurs et au bon fonctionnement du service qu'ils assurent, d'assurer une mission de référent d'accès au droit au sein des maisons de justice et du droit et, d'autre part, de contribuer à l'harmonisation des délais et pratiques entre les différents tribunaux d'instance du ressort.

Ce rôle d'harmonisation entre les différents tribunaux d'instance pourrait effectivement aller jusqu'à confier la responsabilité et l'animation de ceux-ci au magistrat coordonnateur du tribunal de grande instance auquel les tribunaux sont rattachés.

RECOMMANDATIONS

En conclusion, l'ANJI propose que les projets d'adaptation de l'organisation judiciaire retiennent les principes suivants :

- 1) Maintien de la **spécialisation du juge**, affecté par décret au tribunal d'instance voire au service de proximité des chambres détachées, et **maintien** au sein du tribunal d'instance (ou de la chambre détachée) d'un **greffe propre avec des fonctionnaires dédiés**, sous la responsabilité d'un **directeur des services de greffe judiciaire**,
- 2) Définition réglementaire précise des **matières de proximité** devant, au minimum, relever de **chaque** tribunal d'instance voire chambre détachée.

Ce socle minimal devra comprendre au moins :

- les baux d'habitation,
 - le droit de la consommation, en général,
 - le surendettement, en particulier,
 - la protection des majeurs,
 - les saisies des rémunérations,
 - le contentieux civil du quotidien ;
- 3) Maintien du **juge coordonnateur de proximité** au niveau des tribunaux d'instance de l'arrondissement ou des chambres détachées chargé :
 - D'élaborer l'**ordonnance de roulement**,
 - D'animer le réseau des **conciliateurs** rattachés à son ressort,
 - De participer à la politique **d'accès au droit** dans les maisons de justice et du droit,
 - De veiller à développer et **harmoniser les pratiques** judiciaires sur l'ensemble du ressort.
 - 4) **Harmonisation** des implantations informatiques dans l'ensemble des tribunaux d'instance
 - permettant l'**effectivité du SAUJ**,
 - un **échange sécurisé et dématérialisé entre les différentes composantes d'une juridiction** y compris les maisons de justice et du droit,
 - l'**extension de réseaux de communication** sécurisés dans l'ensemble des lieux de justice avec les **auxiliaires de justice** pour le traitement des contentieux de proximité.

Sources :

[1](#)*Rapport d'information sur le redressement de la justice – p9*

[2](#)*Rapport d'information sur le redressement de la justice – p48 à 51*

[3](#)Sondage OpinionWay pour la Conférence des bâtonniers