

POUR UNE RÉFORME PRAGMATIQUE DE LA JUSTICE DE PREMIÈRE INSTANCE
COMMISSION DES LOIS
Rapport d'information de M. Yves Détraigne et Mme Virginie Klès

■ L'organisation judiciaire française de première instance est souvent dénoncée comme complexe et peu lisible.

Tribunal de grande instance, tribunal d'instance, conseil des prud'hommes, tribunal de commerce, tribunal paritaire des baux ruraux, tribunal des affaires de sécurité sociale... : le code de l'organisation judiciaire mentionne ainsi presque une vingtaine de juridictions qui diffèrent les unes des autres par leur composition, leurs compétences ou leurs procédures.

Depuis plusieurs années déjà, des voix s'élèvent en faveur d'une simplification de cette organisation, afin de favoriser l'accès de tous à la justice et mieux délimiter ce qui doit relever des contentieux de la proximité et du quotidien. Ces réflexions esquissent ce qui pourrait être un **tribunal de première instance (TPI) unifiant la plupart des juridictions**.

■ À l'issue de ses travaux, la mission d'information, constituée des sénateurs Yves Détraigne (UDI-UC - Marne) et Virginie Klès (Soc. - Ille-et-Vilaine), a jugé nécessaire d'adopter une **démarche pragmatique**, afin de tracer les contours d'une réforme de la justice de première instance qui fasse d'abord prévaloir l'intérêt du justiciable, sans oublier de répondre aux craintes parfois exprimées à son sujet, alors que les conséquences de la réforme de la carte judiciaire sont encore vivement ressenties.

Le tribunal de première instance : une perspective séduisante, qui suscite toutefois de nombreuses réserves

Selon les interlocuteurs des rapporteurs, le concept et le périmètre du tribunal de première instance varient sensiblement. Tous s'accordent cependant sur quatre traits essentiels. Ceux-ci, néanmoins, ne sont pas sans soulever des interrogations légitimes, auxquelles il est nécessaire de répondre si l'on veut conduire à bien le projet du tribunal de première instance.

■ **Le TPI, porte d'entrée unique sur la justice**

S'accompagnant de la mise en place d'un guichet unique de greffe, le TPI rendrait possible l'idée d'une porte d'entrée unique pour la justice : quel que soit le juge ou le tribunal compétent dans le ressort, le justiciable n'aurait à s'adresser qu'à un seul greffe, qui se chargerait ensuite de transmettre administrativement la demande au service ou à la juridiction compétente. Sa

saisine serait ainsi enregistrée et la procédure lancée.

L'apport ne se limiterait pas à une simple transmission, car le greffe unique pourrait aussi informer les intéressés, les orienter vers d'autres voies procédurales, ou encore leur adresser les décisions une fois rendues.

■ **La fusion des juridictions de première instance**

Pour ses inspirateurs, le TPI doit réaliser la fusion des juridictions de première instance, sans nouvelles suppressions d'implantations judiciaires. Les anciens tribunaux fusionnés seraient transformés en chambres détachées du nouveau TPI.

La question clé, à cet égard, est celle du périmètre fonctionnel de la fusion (la perspective d'un unique TPI départemental est généralement écartée, car non réaliste). Beaucoup s'inquiètent qu'on cherche à

intégrer des juridictions dont les procédures ou la composition diffèrent considérablement. Tel est le cas, notamment, des conseils de prud'hommes ou des tribunaux de grande instance, qui ont pour objet de faire juger par leurs pairs les contentieux entre des catégories particulières de justiciables.

■ Des facilités de gestion et de mutualisation des moyens

Une fois la fusion réalisée, la gestion du tribunal de première instance serait identique à celle d'un tribunal de grande instance, ce qui soumettrait l'ensemble des juridictions d'origine à l'autorité de l'actuel président du tribunal de grande instance et, pour les personnels judiciaires, de son directeur de greffe.

La gestion des différentes structures serait donc unifiée sous l'autorité du président du TPI, du procureur de la République et du directeur de greffe, et il pourrait être procédé à une mutualisation complète à l'échelle du ressort du TPI, ce qui permettrait de reverser des magistrats ou des personnels de greffe des anciennes juridictions vers le siège du TPI ou certaines de ses chambres détachées.

Source indéniable de simplification dans la gestion des ressources humaines, cette mutualisation éventuelle n'est pas sans susciter d'inquiétude parmi les greffiers et les magistrats sur les conséquences de réaffectations qui pourraient être discrétionnairement décidées par les chefs

de juridictions : **les uns comme les autres souhaitent des garanties** à cet égard.

■ Une harmonisation des procédures et une répartition des contentieux modernisée

La fusion des juridictions serait également l'occasion d'harmoniser les procédures applicables et de redéfinir le contentieux de la proximité, traité au plus près des justiciables.

Deux réserves ont toutefois été formulées contre cette perspective : d'une part, certaines fonctions juridictionnelles spécialisées, comme celle de juge d'instance, seraient menacées de disparition, d'autre part, **le nouveau contentieux de la proximité risquerait d'être déséquilibré** s'il prenait en charge, comme certains le souhaitent, une partie du contentieux familial, dans la mesure où ce dernier représente plus de la moitié de l'activité civile des tribunaux de grande instance.

*

Un constat s'impose : le projet du TPI est prometteur, mais le mettre en œuvre suppose de satisfaire nombre de prérequis, parfois problématiques dans un contexte budgétaire particulièrement contraint. La réforme ne saurait être écartée pour ce seul motif, mais ceci justifie de procéder par étapes, en privilégiant ce qui profite le plus immédiatement au justiciable. Telle est la voie pragmatique que la mission d'information a tenté de suivre.

S'engager sur la voie de la réforme, en donnant la priorité à l'accès à la justice

Trois chantiers de réforme de la justice de première instance peuvent être d'ores et déjà engagés, sans nécessairement attendre la fusion des juridictions au sein d'un éventuel TPI. Au contraire, ils permettront sans doute, s'ils aboutissent, de faciliter cette fusion.

Le premier est la **création du guichet universel de greffe** (GUG), plusieurs fois préconisée, mais jamais mise en œuvre.

Ce dispositif serait créateur d'une nouvelle proximité judiciaire. Rendrait possible la

saisine d'un juge, en tout point du ressort, et le suivi de la procédure, quel que soit le tribunal compétent, le GUG met à profit l'important réseau juridictionnel des tribunaux d'instance : à défaut de déplacer le juge, il rend la justice plus proche.

Afin de lui conférer la portée la plus large, la mission recommande de mutualiser les greffes de tribunaux de grande instance, des tribunaux d'instance et des conseils des prud'hommes.

La création du GUG doit cependant s'accompagner de garanties suffisantes : la première est l'assurance pour les personnels de greffe mutualisés, en cas de réaffectation, d'être localisés dans une implantation judiciaire de la même ville ou de la même agglomération que leur tribunal d'origine. La seconde garantie tient au déploiement d'une politique des ressources humaines à la hauteur de la réforme, du point de vue de la formation des professionnels comme de la revalorisation indemnitaire correspondant à la plus grande polyvalence qui leur serait demandée. Enfin, la dernière garantie requise est celle du développement d'une application informatique civile intégrée, qui permette la connexion de l'ensemble des sites judiciaires entre eux.

Le second chantier est le développement des moyens de projection judiciaire afin de maintenir une présence judiciaire là où elle risquerait de manquer : lorsqu'elles apparaîtront nécessaires, les audiences foraines pourront être renforcées grâce aux facilités fournies par le GUG.

Enfin, le dernier chantier est celui de la poursuite du mouvement de déjudiciarisation et de réforme des procédures, afin de permettre au juge de se concentrer sur la fonction de juger, et le rendre ainsi plus disponible pour sa mission première : trancher les litiges qui lui sont soumis par le justiciable.

Comment parvenir, éventuellement, au tribunal de première instance ?

Soucieuse d'avancer graduellement vers la réforme, afin d'en garantir le succès, la mission d'information recommande, dans un premier temps, de rapprocher les juridictions, avant d'envisager de les fusionner, dans un second temps, au sein d'un TPI, dont elle propose les contours.

■ Rapprocher les juridictions, avant de les unifier

Il serait d'abord envisageable de **simplifier l'organisation du tribunal d'instance**.

Le tribunal des affaires de sécurité sociale et celui du contentieux de l'incapacité pourraient être fusionnés en une **seule juridiction de sécurité sociale échevinale**.

En revanche, **l'autonomie juridictionnelle des conseils de prud'hommes et des tribunaux de commerce devrait être préservée** : l'esprit qui les anime et leur composition sont trop spécifiques. La réflexion, à leur sujet, doit se poursuivre.

■ Les contours d'un éventuel TPI

Les limites posées au rapprochement des juridictions déterminent le périmètre que pourrait recevoir le TPI. Celui-ci ne peut résulter, dans un premier temps, que de la **fusion du tribunal de grande instance avec les tribunaux d'instance de son ressort**.

Souhaitant que la réforme du TPI, si elle a lieu, soit **conduite à carte judiciaire constante**, sans servir de prétexte à une baisse des effectifs et des crédits budgétaires, la mission d'information recommande que les sites judiciaires correspondant à ces tribunaux d'instance soient maintenus sous la forme de chambres détachées du TPI. Pour la même raison, elle ne retient pas l'idée d'un TPI départemental unique.

Le **contentieux de proximité dévolu** à ces implantations judiciaires déconcentrées serait **défini dans la loi**, afin de garantir un égal traitement, pour ce contentieux, sur tout le territoire, et recouvrerait l'actuel contentieux des tribunaux d'instance. **Il pourrait être étendu, selon les ressorts, à la discrétion du président du TPI, à d'autres contentieux**, en particulier celui des affaires familiales hors divorce, afin d'apporter aux justiciables une offre de justice plus importante, si cela s'avère nécessaire.

*

Ainsi conçu, progressant par étapes, à commencer par la mise en place du guichet universel de greffe, le projet du TPI traduirait l'achèvement d'une véritable et complète réforme de la justice de première instance.

Les principales recommandations des rapporteurs

■ S'engager sur la voie de la réforme, en donnant, à court terme, la priorité à l'accessibilité de la justice

1. Prioritairement à la création éventuelle du tribunal de première instance, mettre enfin en place le système de guichets universels de greffe (GUG) déjà préconisé à plusieurs reprises, afin de permettre au justiciable d'introduire et de suivre son affaire, en tout point du ressort, au tribunal le plus proche de son domicile.
2. Organiser, dans le cadre du guichet universel de greffe, une mutualisation des effectifs de greffe du tribunal d'instance, du conseil des prud'hommes et du TGI, dans le ressort de ce dernier.
3. Apporter aux fonctionnaires des greffes mutualisés la garantie pérenne, dans le cadre de cette mutualisation, d'une affectation dans la même ville ou la même agglomération que leur juridiction d'origine.
4. Engager, au soutien de la création du GUG et de la mutualisation des greffes, une véritable politique de ressources humaines qui s'appuie sur la formation des greffiers et une revalorisation indemnitaire adaptée.
5. Conduire à son terme, de manière prioritaire, le développement de l'application informatique Portalis, qui permettra la connexion de l'ensemble des juridictions et procédures civiles.

■ Comment atteindre l'éventuelle étape ultérieure du tribunal de première instance (TPI) ?

6. Sans revenir sur la suppression des juridictions de proximité, revoir le statut des juges de proximité afin d'assurer leur pérennisation dans les nouvelles fonctions qui leur ont été attribuées au siège du TGI.
7. Créer une juridiction de sécurité sociale unique échevinée par le regroupement des tribunaux des affaires de sécurité sociale (TASS) et des tribunaux du contentieux de l'incapacité (TCI) et de leurs greffes.
8. Maintenir à ce stade l'autonomie juridictionnelle des conseils de prud'hommes et des tribunaux de commerce, sans les exclure d'une réflexion ultérieure.

■ Dans l'hypothèse de la création d'un tribunal de première instance :

9. Constituer dans un premier temps le TPI uniquement par la fusion du tribunal de grande instance et des tribunaux d'instance de son ressort.
10. Créer le TPI au siège actuel de chaque TGI, sans imposer par principe un seul tribunal de première instance par département, et créer un réseau de chambres détachées correspondant aux implantations actuelles des tribunaux d'instance.
11. Confier aux chambres détachées du TPI la charge d'un contentieux de proximité défini par la loi ou le règlement, correspondant à celui actuellement traité au sein des tribunaux d'instance.
12. Prévoir que la compétence de ces chambres détachées puisse être élargie, pour certaines d'entre elles, à des contentieux traités au siège du TPI, notamment le contentieux familial hors divorce, lorsque l'éloignement de la population concernée à la ville siège du TPI est trop important.



Commission des lois

<http://www.senat.fr/commission/loi/index.html>

Téléphone : 01 42 34 39 08 – Télécopie : 01 42 34 31 47



Rapporteur
Yves Détraigne
Sénateur (UDI-UC)
de la Marne



Rapporteur
Virginie Klès
Sénateur (Socialiste)
d'Ille-et-Vilaine

Le présent document et le rapport complet sont disponibles sur internet :

<http://www.senat.fr/notice-rapport/2013/r13-054-notice.html>