

CHANTIERS DE LA JUSTICE

Adaptation
du réseau
des juridictions

RÉFÉRENTS

Dominique Raimbourg et Philippe Houillon

Retrouvez-nous sur :
justice.gouv.fr



Référent

Dominique
Raimbourg

Avocat

Ancien député, ancien président
de la commission des lois

Référent



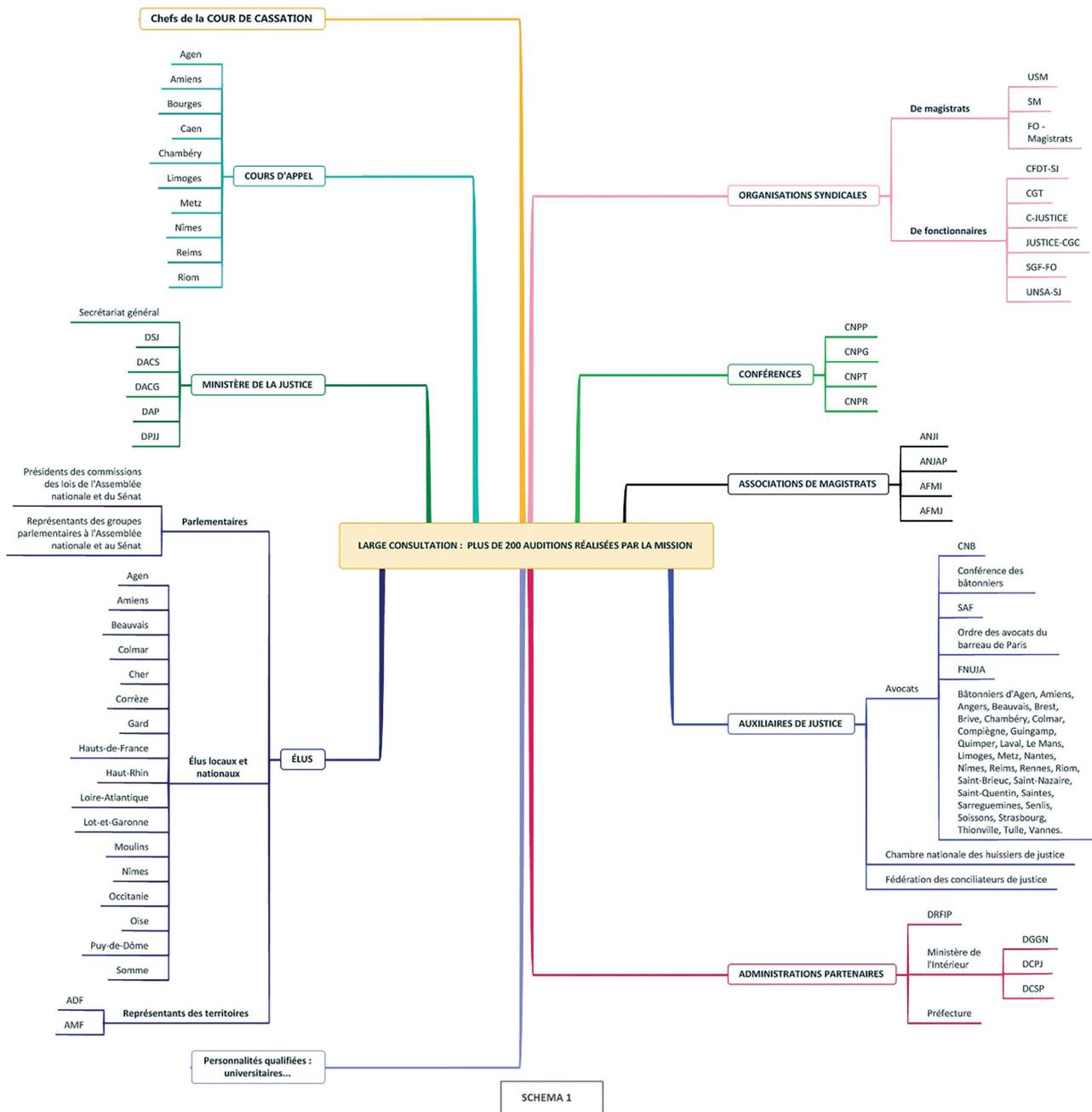
Philippe
Houillon

Avocat, ancien bâtonnier

Ancien député, ancien président
de la commission des lois

Sommaire

Introduction.....	p.7
Les juridictions d'appel reconfigurées en réseau à l'échelle des régions et des territoires.....	p.11
Les principes directeurs	p.11
Un schéma d'organisation territorialisé.....	p.12
1. Une gouvernance renforcée.....	p.14
2. Un statut inchangé.....	p.14
3. Des compétences administratives et budgétaires rationalisées.....	p.14
4. Une attention à porter aux ressources humaines	p.15
Des compétences juridictionnelles partagées.....	p.16
Les juridictions de première instance revitalisées au sein des départements.....	p.19
Les principes directeurs	p.19
Un schéma d'organisation départementalisé.....	p.21
1. Une nouvelle répartition des contentieux.....	p.21
2. Le principe d'organisation : un tribunal judiciaire par département avec un ou plusieurs tribunaux de proximité (cas 1).....	p.23
3. Des adaptations aux réalités locales : coexistence, dans certains départements, d'un ou plusieurs tribunaux judiciaires avec le tribunal judiciaire départemental (cas 2).....	p.25
Conclusion.....	p.28
Annexes	p.29



Avertissement : ce schéma est exclusivement destiné à illustrer le rapport dans lequel il s'intègre et n'a pas vocation à être diffusé isolément.

Introduction

Dans le cadre des « chantiers de la Justice »¹ dont elle a pris l'initiative, la ministre de la Justice, par lettre en date du 23 octobre 2017, nous a confié la mission de mener une réflexion sur l'adaptation des deux degrés de juridiction² de notre organisation judiciaire, d'en définir les principes et d'élaborer des scénarii pour une architecture repensée.

À sa demande, la démarche, évitant l'écueil du *status quo*, a été guidée par la nécessité de mettre en cohérence les principes de clarté et de lisibilité de l'organisation judiciaire, de proximité avec les justiciables, de spécialisation des magistrats, de collégialité dans leur exercice et de partenariat avec les professions judiciaires, avec la nouvelle organisation territoriale de la République, reposant sur le maintien du maillage actuel des juridictions et la prise en compte de la transformation numérique, au bénéfice d'une plus-value incontestable pour le justiciable et les professionnels du droit.

Ces principes directeurs, d'ailleurs partagés par une majorité d'États européens³ qui se sont également engagés dans une démarche comparable⁴, constituent autant de défis pour la conception d'une nouvelle organisation de la justice.

La méthodologie adoptée

Procédant à une large consultation, la mission a reçu plus de 200 personnes⁵ représentant l'ensemble des parties intéressées à l'organisation de la justice ainsi que celles ayant demandé à être entendues dans le temps de la mission, dont de nombreux élus et avocats.

Cf. schéma 1 ci-contre.

Elle a également procédé à l'exploitation des contributions écrites qui lui ont été adressées ou remises et des nombreux rapports déposés ces dernières

années⁶, soulignant l'actualité du sujet et la conscience partagée de la nécessité d'une évolution.

En l'état, la mission n'a pas intégré dans sa réflexion les conseils de prud'hommes et les tribunaux de commerce qui relèvent de problématiques spécifiques supposant des consultations dédiées.

Par ailleurs, nous n'avons pas souhaité traiter de l'organisation de la justice dans la France d'Outre-mer, au regard du délai imparti et par respect pour les spécificités et problématiques particulières de chaque département et territoire, évoquées notamment par certains parlementaires lors des auditions. Ce sujet mérite un examen et une réflexion à part entière pour que des propositions adaptées puissent être définies.

Naturellement, l'adaptation de l'organisation judiciaire devra aussi tenir compte des propositions issues des travaux des quatre autres chantiers conduits en parallèle.

¹ La transformation numérique, la simplification de procédure civile, l'amélioration et la simplification de la procédure pénale, l'adaptation de l'organisation judiciaire, le sens et l'efficacité des peines.

² Première instance et appel.

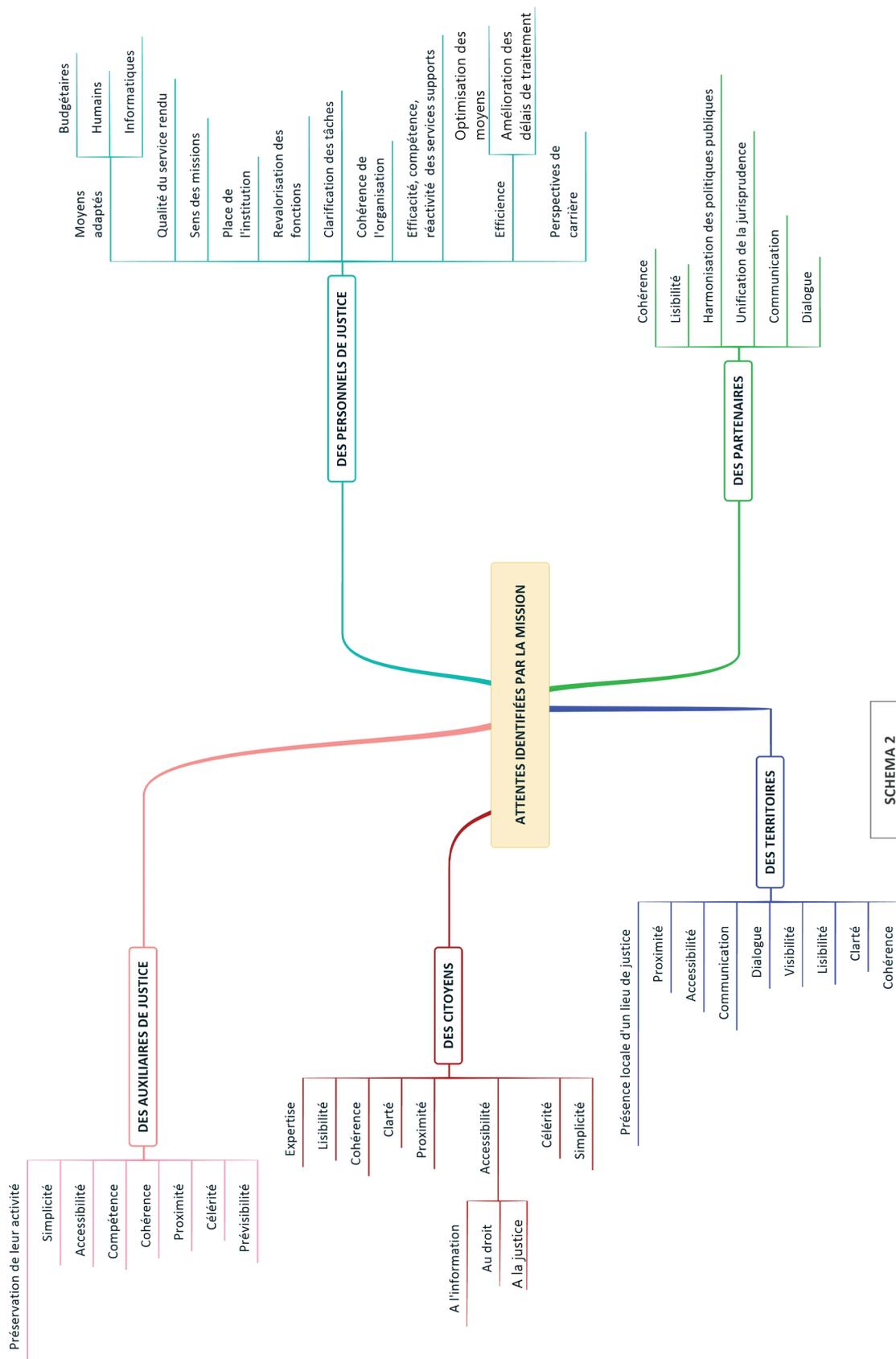
³ Systèmes judiciaires européens, efficacité et qualité de la justice - Études de la CEPEJ n° 23 - Édition 2016.

⁴ Étude comparée des réformes des cartes judiciaires en Europe - Sciences Po Strasbourg Consulting - 2012.

⁵ Cf. liste figurant en fin de rapport.

⁶ Cf. bibliographie figurant en fin de rapport.

Un contexte délicat, des constats préoccupants et des attentes fortes



SCHEMA 2

Avertissement : ce schéma est exclusivement destiné à illustrer le rapport dans lequel il s'intègre et n'a pas vocation à être diffusé isolément.

De la réforme de l'an VIII à celle de 2007, en passant par celles de Poincaré en 1926 et de Debré en 1958, des projets d'organisation territoriale de la justice se sont succédé à un rythme soutenu depuis le 19^e siècle⁷.

Notre réflexion se situe après la réforme de la carte judiciaire de 2007. Nous avons pu constater qu'elle marque toujours fortement les esprits. Elle est encore clairement jugée par nombre d'interlocuteurs comme ayant été brutale, arbitraire et conduite sans concertation.

Le sujet est d'autant plus sensible qu'il intervient après d'autres modifications des « cartes » des services publics qui ont conduit à la suppression progressive de sites et généré de nombreuses inquiétudes ainsi qu'un sentiment de déclassement et d'abandon d'une partie de nos concitoyens. Le « syndrome de la Poste » a été souvent évoqué lors des entretiens, les interlocuteurs soulignant que l'implantation des sites judiciaires participe totalement de l'aménagement du territoire.

À cela s'ajoute la crainte sur la pérennité des facultés de droit qui s'adossent à des cours d'appel avec lesquelles elles entretiennent des liens étroits, source d'une production universitaire riche et de spécialisations reconnues.

La réflexion intervient également après les lois dites « Macron » qui ont eu un impact important sur l'environnement professionnel des avocats (réforme de la postulation), des huissiers et des notaires, et avant une année d'élections professionnelles au ministère de la Justice, dont la perspective tend à figer dès à présent certaines postures syndicales.

La mission a pu vérifier le constat déjà établi de juridictions en souffrance, de personnels en recherche de sens, d'auxiliaires de justice et de citoyens nourrissant de fortes attentes et des frustrations vis-à-vis de l'institution judiciaire, avec le besoin pour tous de « travailler autrement ».

L'éloignement souvent évoqué entre les magistrats, les avocats, la police, la gendarmerie et l'administration pénitentiaire... qui n'échangent pas suffisamment, voire ne s'estiment pas assez, a un effet négatif de plus en plus exacerbé sur le fonctionnement de la justice. La distance entre les élus et l'institution judiciaire participe du même effet.

Selon certains interlocuteurs, l'accès de plus en plus difficile au juge pour l'avocat, que ce soit en raison

de la réforme de la procédure d'appel ou des règles de fonctionnement des juridictions, ne contribue ni à l'efficacité de la justice ni à la sérénité des relations professionnelles.

La mission a également entendu les nombreuses critiques sur l'incompréhension de l'organisation judiciaire, l'inaccessibilité de la justice, la durée des procédures, le manque de fiabilité et de prévisibilité des décisions.

Le besoin de proximité exprimé notamment par les juges d'instance, les avocats et les élus est particulièrement fort et reflète les particularités géographiques de certains ressorts. Cependant, il paraît nécessaire de le nuancer, le recours à la justice restant pour chacun souvent ponctuel.

Le besoin de cohérence avec l'organisation des directions de l'administration pénitentiaire et de la protection judiciaire de la jeunesse, comme des autres services publics, doit lui aussi être relativisé puisqu'il existe actuellement, compte tenu du regroupement de certains contentieux spécialisés sur différentes juridictions, plus de 20 cartes judiciaires, sans concordance notamment avec celles des services de police et de gendarmerie et des autres administrations.

Ces organisations répondant à des logiques différentes, il serait vain de vouloir unifier leurs schémas territoriaux de façon systématique.

Enfin, la mission a intégré le fait, souligné par certains interlocuteurs, que « la justice n'a plus le monopole de la justice » et qu'elle doit prendre plus largement en compte les modes alternatifs de règlement des conflits que sont la médiation et la conciliation, dans lesquels les avocats ont un rôle capital à jouer.

Ces constats conduisent à poser **trois préalables à toute réforme** de l'organisation judiciaire :

- un effort budgétaire à la mesure des besoins, par une loi de programmation pluriannuelle remédiant notamment aux vacances de postes de magistrats et fonctionnaires ;
- un recentrage du juge sur ses missions par la déjudiciarisation, la forfaitisation de certains délits et la prise en compte des autres voies de résolution des litiges ;
- un renforcement voire une institutionnalisation du dialogue entre les différents acteurs.

⁷ Pas moins de 78 projets ont été rédigés entre 1883 et 1927. Cf. « Entre Bordeaux et Toulouse, les vicissitudes de la cour d'appel d'Agen » par Laurence SOULA *In* Territoires et lieux de justice - Ouvrage coordonné par Jacques POUUMAREDE - La Documentation Française, 2011.

Le sens des propositions formulées : quatre axes stratégiques pour une ambition raisonnée

La nécessité d'une « vraie » réforme a été le point d'ancrage d'une majorité des personnes entendues et la mission a fait sienne l'ambition du Président de la République selon laquelle « *une justice qui répond aux enjeux de notre temps est un service public qui remet le justiciable au cœur de l'organisation judiciaire* ».

Ainsi, notre projet, qui se veut ambitieux dans ses objectifs, réaliste dans son déploiement et concerté dans sa mise en œuvre, a défini quatre axes stratégiques sous-tendus par l'intérêt du justiciable :

- **appréhender dans sa globalité l'organisation de la justice** en incluant les deux degrés de juridictions, dans leurs dimensions juridictionnelle, administrative et budgétaire. La mission propose notamment de repenser le rôle et les compétences des chefs de cour et de juridiction, en renforçant leurs fonctions de pilotage, d'animation et de coordination des ressorts.
- **conjuguer les besoins de proximité et de spécialisation** par une répartition équilibrée des contentieux valorisant l'ensemble des sites judiciaires et favorisant de nouvelles méthodes de travail ;
- **garantir un maillage de la justice** irriguant l'ensemble des territoires, une organisation géographique plus lisible et un meilleur accès au droit et au juge comme à tous les services de l'État.

La mission considère en effet qu'il est essentiel de ne pas aggraver la disparité entre les territoires, qu'il faut se défier des oppositions entre métropoles, petites communes urbaines et rurales, éviter tout « *désert judiciaire* » et réduire autant que faire se peut les autres fractures, sociale et numérique.

Nous nous sommes ainsi attachés à construire nos propositions dans une démarche globale d'aménagement du territoire, duquel la justice participe, en recherchant une adaptation aux régions et départements et en proposant l'ajustement des ressorts et la répartition de certains contentieux au regard des données démographiques, sociologiques, géographiques ou économiques locales.

Les juridictions de taille importante, comme les plus « petites », ont en effet chacune des vertus mais aussi des limites.

Les propositions de la mission nécessitent de densifier l'activité de la plupart des sites plutôt que de les dévitaliser. L'accès à la justice doit en effet être possible dans tous les lieux de justice et se combiner avec l'offre d'accès au droit.

Le projet prend en compte les nouvelles technologies qui doivent être appréhendées de manière complémentaire mais non exclusive, la fracture numérique étant une réalité dans un certain nombre de territoires et pour certains publics⁸.

- **renforcer la lisibilité de la justice** par une harmonisation de ses pratiques et une meilleure prévisibilité de la jurisprudence.

Nous avons ainsi souhaité favoriser les logiques partenariales et collaboratives, déjà développés dans les fonctions du siège (juges d'instance, juges des enfants, JAF, JAP...) comme dans celles du parquet, où des procureurs de la République s'accordent sur des politiques pénales communes dans un ressort étendu.

Ce projet, qui encourage ces logiques, contribue aussi à apaiser les craintes exprimées et à réconcilier des positions parfois perçues comme antagonistes. Il répond au besoin d'évolution manifesté par les personnels de justice et les partenaires institutionnels, qui aspirent à la fois à une pause dans les réformes et à une amélioration de l'organisation judiciaire.

⁸ Cf. avis du Défenseur des droits n° 16-09 du 7 avril 2016 soulignant que si l'usage du numérique est désormais une exigence, « en aucun cas celui-ci ne doit cependant venir renforcer des facteurs d'inégalité déjà existants, en devenant un vecteur supplémentaire de précarisation et de non recours ».

Les juridictions d'appel reconfigurées en réseau à l'échelle des régions et des territoires

Les principes directeurs

- Maintien de toutes les cours d'appel
- Mise en cohérence de l'organisation judiciaire avec l'échelon administratif régional (sauf cas exceptionnel)
- Concertation régionale pour la modification des ressorts géographiques
- Attribution à une cour d'appel par région administrative d'un rôle de coordination et d'animation régionales
- Pilotage de la gestion budgétaire par la cour d'appel régionale (BOP – SAR – Chorus)
- Attribution d'une gestion administrative et budgétaire de proximité aux autres cours (UO)
- Détermination d'un socle de compétences juridictionnelles commun à toutes les cours
- Répartition de compétences spécialisées entre toutes les cours d'appel de la région après concertation régionale
- Définition des modalités d'une procédure dite de « délestage » au plan régional (renvoi d'instances entre juridictions du ressort pour en optimiser les délais de traitement).

L'organisation des territoires a été profondément modifiée au cours des dix dernières années avec l'affirmation des métropoles⁹ et la nouvelle délimitation des cantons et des régions¹⁰. Elle a été complétée par le nouveau schéma de répartition des compétences entre les départements et les régions¹¹.

Cette dynamique de recomposition, notamment des collectivités territoriales, a contraint la plupart des administrations de l'État à se réformer.

Le ministère de la Justice a pour sa part anticipé cette tendance en instaurant neuf interrégions de l'administration pénitentiaire et de la protection judiciaire de la jeunesse ainsi que neuf délégations interrégionales du secrétariat général¹².

Les cours d'appel n'ont pas été concernées par ces reconfigurations de sorte que la plupart de leurs ressorts ne coïncident ni avec les services interrégionaux du ministère de la Justice, ni avec les régions administratives, conduisant à différents chevauchements de compétences territoriales. Nombre d'entre elles recoupent ainsi deux voire trois régions administratives sans pour autant en couvrir aucune complètement.

⁹ Loi n° 2014-58 du 27 janvier 2014.

¹⁰ Loi n° 2015-29 du 16 janvier 2015.

¹¹ Loi n° 2015-991 du 7 août 2015.

¹² Dénommées plates-formes interrégionales jusqu'au 1^{er} janvier 2018.

Ces discordances territoriales entraînent des difficultés d'articulation avec les directions de réseaux du ministère de la Justice¹³ mais aussi avec les services régionaux de l'État au point d'affaiblir la cohérence de l'action judiciaire, notamment pénale, et de mettre en difficulté les acteurs qui la conduisent. Ces différents découpages territoriaux nuisent dès lors à la mise en œuvre de politiques publiques cohérentes et altèrent en matière budgétaire et comptable la fluidité des relations entre les différents intervenants.

En conséquence, il est nécessaire de repenser l'architecture et l'intervention judiciaires au niveau régional et de prévoir une organisation dynamique nouvelle tendant à la concordance des ressorts avec les régions administratives.

Ce nouveau cadre de référence évitera qu'une cour d'appel ne chevauche plusieurs régions administratives et facilitera la synergie des politiques publiques avec les services de l'État intervenant à l'échelon régional, tout en renforçant l'unité et la crédibilité de l'intervention judiciaire.

Elle aboutira en parallèle à un renforcement des fonctions d'animation et de coordination de l'action publique exercées par le procureur général, dont le périmètre d'intervention sera *de facto* élargi. Elle permettra également au premier président de mettre en cohérence les politiques judiciaires de son ressort et aux chefs de cour de disposer de moyens optimisés en matière de gestion administrative et budgétaire.

Pour autant, et alors même que les territoires sont dorénavant articulés autour de deux axes principaux que sont les régions et les métropoles, il est essentiel que l'adaptation des services de l'État n'aboutisse pas à une désertification, notamment judiciaire, source d'inégalités.

C'est le sens des récentes orientations de la politique de modernisation de l'action publique de l'État qui tendent à renforcer la proximité entre les services publics et les administrés ou les usagers. Elles aboutissent ainsi à intégrer l'histoire et l'identité des territoires qui caractérisent une France diversifiée, dans laquelle le droit à la différenciation trouve à s'exercer. Elles justifient en conséquence la mise en œuvre d'organisations à géométrie variable, adaptées au terrain, pour tenir compte de ses spécificités et différentes caractéristiques.

C'est dans ce contexte que l'organisation des cours d'appel doit être conçue, en maintenant le maillage territorial actuel au sein d'un espace judiciaire régional redimensionné.

Par ailleurs, l'activité juridictionnelle des cours d'appel doit ainsi répondre à un double objectif : d'une part le maintien sur l'ensemble du territoire des contentieux d'appel « de proximité » au sein de toutes les cours, d'autre part le développement de spécialisations dont les contentieux seront à répartir sur l'ensemble des cours du ressort régional.

L'ensemble des principes ainsi déclinés conduit donc à présenter un schéma organisationnel, souple, agile et structuré autour de cours d'appel fonctionnant en réseau, qui facilite la compréhension de la géographie judiciaire et préserve une organisation globale cohérente et lisible.

Ce schéma capitalise ainsi un ensemble de plus-values résultant d'une mutualisation de moyens renforcés, d'une spécialisation accrue des magistrats, d'une harmonisation des jurisprudences, gages d'une justice efficace et de qualité, et répondant aux besoins de proximité des justiciables. Maintenant le maillage judiciaire, il favorise une meilleure utilisation et une valorisation de l'ensemble des lieux de justice.

Il s'inscrit par ailleurs dans un objectif d'aménagement du territoire en réduisant les fractures géographiques et en tenant compte des spécificités locales.

Il promeut enfin une logique de rationalisation apaisée indispensable à la conduite du changement que les acteurs de terrain, loin de rejeter, souhaitent surtout accompagner.

Un schéma d'organisation territorialisé

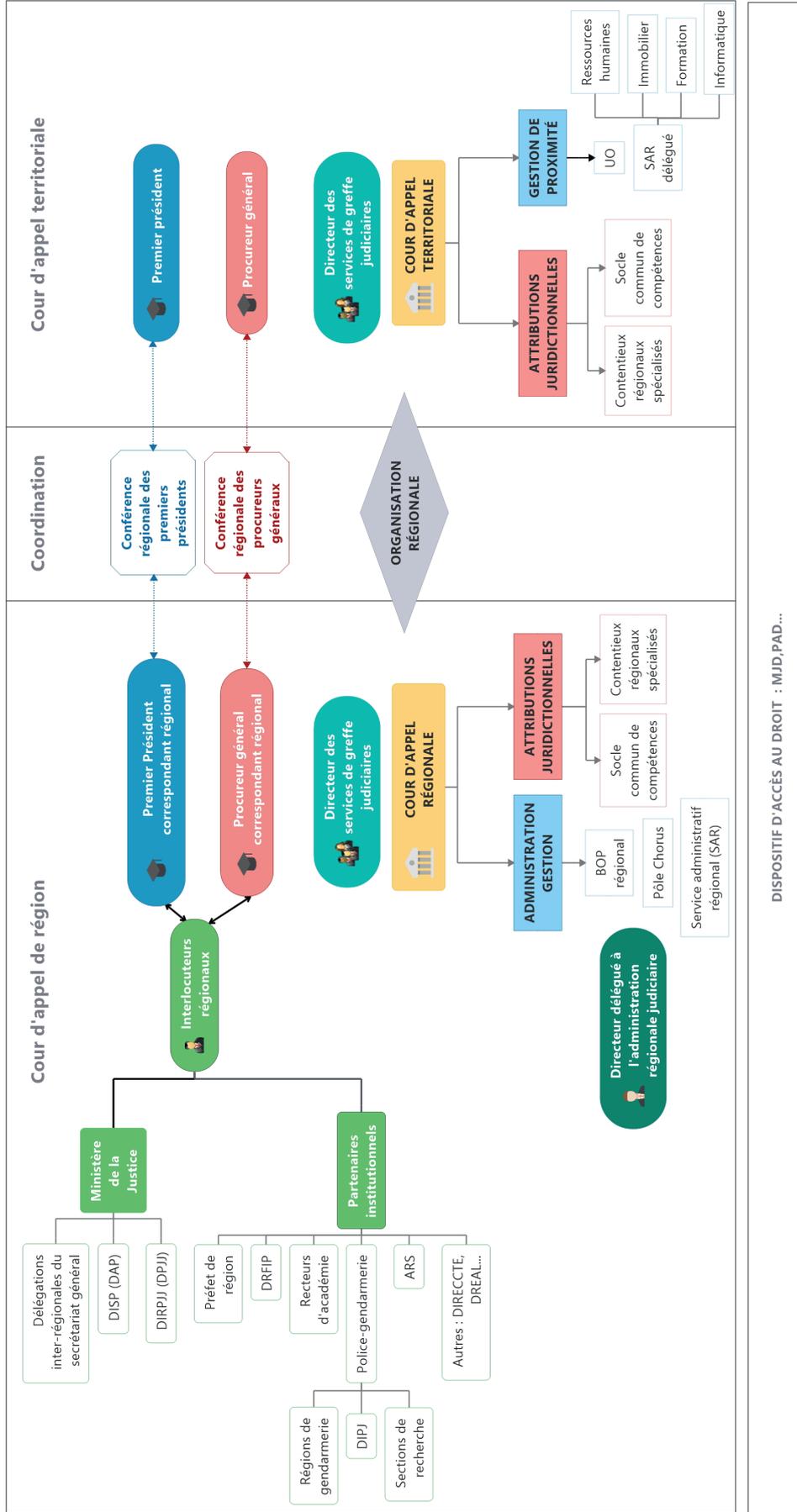
Cf. schéma 3 ci-après.

Même si certaines cours d'appel sont déjà inscrites dans le périmètre des régions administratives, la cohérence des limites géographiques nécessitera de réajuster leurs ressorts.

Par ailleurs, les tailles et organisations actuelles des ressorts des cours d'appel sont très variables justifiant donc, dans un objectif d'équilibre, l'intégration

¹³ Direction des services judiciaires (DSJ), direction de l'administration pénitentiaire (DAP) et direction de la protection judiciaire de la jeunesse (DPJJ).

SCHEMA 3 : ORGANISATION RÉGIONALE



DISPOSITIF D'ACCÈS AU DROIT : MJJD, PAD...

Avertissement : ce schéma est exclusivement destiné à illustrer le rapport dans lequel il s'intègre et n'a pas vocation à être diffusé isolément.

des données démographiques des territoires ainsi que leurs particularismes économiques et sociaux. Il s'agit d'éviter la constitution d'entités judiciaires couvrant une densité de population trop importante, induisant une moindre efficacité et un allongement des délais de traitement judiciaire.

Ainsi, l'Ile-de-France, forte de son bassin de 12 millions d'habitants¹⁴, ne saurait absorber l'ensemble des contentieux de ce territoire sur le seul site parisien, dont la taille critique semble largement dépassée, justifiant dès lors l'existence de la cour d'appel de Versailles et l'engagement d'une réflexion sur le rééquilibrage des deux ressorts franciliens.

Les données de contexte, notamment géographique, démographique et économique, d'autres ressorts mériteront également d'être prises en compte pour l'adaptation de leurs « frontières ».

En conséquence, si l'objectif d'alignement des découpages judiciaire et administratif est à rechercher pour positionner une cour d'appel régionale par région administrative, les ajustements éventuels devront intégrer les notions de tailles efficaces et critiques. Ils devront être étudiés au cas par cas et s'inscrire dans une démarche concertée entre l'administration centrale et les chefs de cour, eux-mêmes en lien avec les acteurs institutionnels et politiques de terrain.

Cette dynamique aura également intérêt à s'appuyer sur les initiatives locales déjà initiées pour réfléchir à une harmonisation des différents ressorts.

1. Une gouvernance renforcée

Chaque cour d'appel de région sera dirigée par un premier président et un procureur général. Ces derniers conserveront, sur le ressort territorial de leur propre cour, la plénitude de leurs attributions juridictionnelles en matière civile et pénale.

Ils seront par ailleurs investis d'un rôle de coordination des politiques judiciaires au niveau régional, qui s'exercera au sein de deux conférences régionales, réunissant respectivement les premiers présidents et les procureurs généraux des cours territoriales et de région. Des réunions communes premiers présidents-procureurs généraux pourront être organisées.

Les chefs de la cour de région seront également les correspondants des partenaires institutionnels intervenant à l'échelon régional et animeront les politiques publiques avec les services de l'État au sein de l'entier ressort régional.

Chaque cour d'appel territoriale sera dirigée par un premier président et un procureur général, qui garderont la plénitude de leurs compétences juridictionnelles.

Leurs politiques judiciaires seront développées en lien avec la cour de région. Des directeurs de services de greffe judiciaires exerceront dans toutes les cours, selon des attributions inchangées.

2. Un statut inchangé

Le schéma organisationnel s'accompagnera naturellement de garanties pour les magistrats et fonctionnaires qui seront nommés dans la cour d'appel d'affectation, selon les différents statuts en vigueur.

Parallèlement, les dispositifs existants de magistrats et fonctionnaires placés seront maintenus et développés au profit de chacune des cours.

L'organisation territoriale ainsi déclinée permettra aussi d'architecturer les postes de chefs de cour et de développer une gestion par filière.

À cet effet, une formation spécifique devra être mise en place afin de permettre à ces derniers d'acquérir, de développer ou d'atteindre un niveau d'expertise dans chacun des domaines de gestion technique requis au niveau régional (budgétaire, ressources humaines, informatique, conduite de politiques publiques...).

Cette gestion par filière sera aussi à développer pour les magistrats dans le cadre du nécessaire renforcement des compétences spécialisées que le schéma organisationnel proposé induit.

Elle pourra également être définie pour les fonctionnaires exerçant des responsabilités d'encadrement, sous une forme adaptée à leurs missions, présentes et à venir.

3. Des compétences administratives et budgétaires rationalisées

Un consensus s'opère pour corréliser la nouvelle organisation territoriale à un renforcement de la responsabilité, de l'autonomie budgétaire et des moyens d'action des chefs de la cour régionale.

Il convient dès lors de renforcer leurs capacités de pilotage et de coordination administrative tout en assurant une meilleure rationalisation des fonctions de gestion.

Aujourd'hui, dix cours d'appel métropolitaines sont responsables d'un budget opérationnel de programme (BOP). À l'avenir, leur organisation

budgétaire devra suivre celle du nouveau schéma d'organisation administrative. Des enjeux de simplicité, lisibilité, professionnalisation et efficacité commanderont en conséquence de confier la gestion d'un BOP à chacune des cours d'appel de région.

Les chefs de cours régionaux se verront ainsi reconnaître des compétences spécifiques en matière de gestion et d'administration sur l'entier ressort de la région judiciaire. L'animation des BOP s'en trouvera donc renforcée et les relations entre les différents acteurs impliqués dans le processus de gestion budgétaire et comptable facilitées.

Les cours d'appel BOP disposeront par ailleurs du service administratif régional (SAR), dirigé par le directeur délégué à l'administration régionale judiciaire (DDARJ). Plus étoffé, ce service regroupera des compétences de gestion accrues notamment en matière budgétaire, de ressources humaines, de marchés publics, d'informatique, de statistiques, d'immobilier ou de formation.

L'instauration d'un pôle Chorus¹⁵ unique par BOP complètera cet édifice dans un objectif de rationalisation de la gestion, entraînant de facto la suppression des pôles Chorus surnuméraires.

S'il ne paraît pas à ce jour réalisable d'intégrer les pôles Chorus des juridictions aux délégations interrégionales du secrétariat général, il faut tendre vers cet objectif afin d'harmoniser et de rationaliser la chaîne de la dépense, en vue duquel il est d'ores et déjà opportun de garantir la place des chefs de cour dans la gouvernance de ces délégations.

Les cours d'appel territoriales auront la qualité d'unité opérationnelle (UO).

Elles disposeront d'un SAR de proximité par délégation du SAR régional et exerceront des attributions du « quotidien » sans chevauchement avec celles, plus techniques, du SAR BOP.

La gestion de proximité, qui sera ainsi optimisée, recouvrira par exemple une intervention en matière budgétaire (achats courants, suivi de l'exécution des marchés...), de ressources humaines (affectation des fonctionnaires placés, accompagnement des situations individuelles, prévention des risques psychosociaux...), de formation (présence d'un référent local pour la mise en place de formations déconcentrées), immobilière (travaux d'entretien) et informatique (renforcement de la formation et de l'implantation des CLI).

4. Une attention à porter aux ressources humaines

La résorption des vacances de postes de magistrats et de fonctionnaires est un préalable indispensable à la réforme souhaitée.

Réunir au niveau régional le pilotage administratif et budgétaire du ressort et celui des politiques judiciaires permettra d'atteindre une masse critique propice à des perspectives de déconcentration et de plus large autonomie à définir dans le cadre d'une réflexion approfondie.

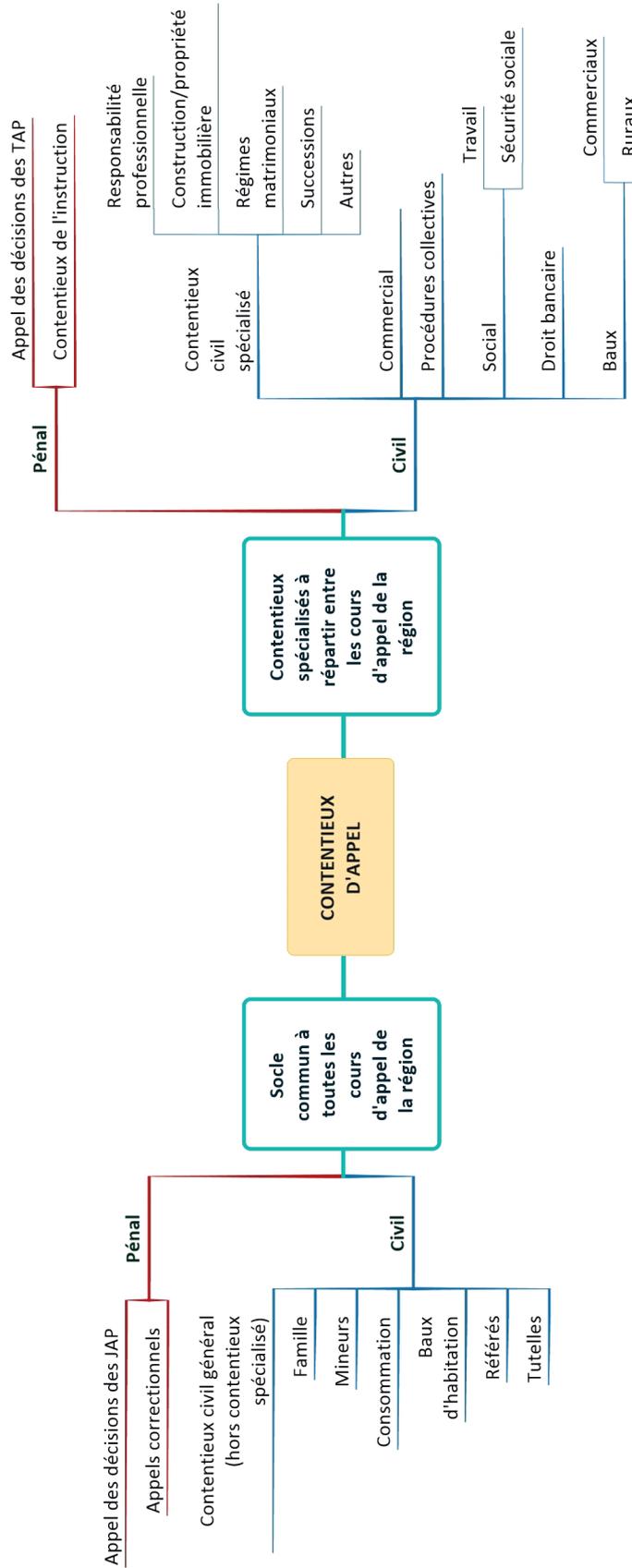
En toute hypothèse, ce nouveau schéma organisationnel impliquera un renforcement autour des chefs de cour d'équipes dédiées (informaticiens, gestionnaires...) et de compétences techniques mobilisables.

Le ministère de la Justice devra prévoir un accompagnement personnalisé de tout magistrat ou fonctionnaire dont la situation administrative pourrait être modifiée par la réforme et notamment des fonctionnaires appelés, dans le cadre de mobilités, à renforcer les structures des SAR densifiés en compétences techniques et en volume d'activité.

¹⁵ Le système Chorus est l'outil de tenue de la comptabilité, de consolidation et de production des comptes de l'État.

Des compétences juridictionnelles partagées

SCHEMA 4



Avertissement : ce schéma est exclusivement destiné à illustrer le rapport dans lequel il s'intègre et n'a pas vocation à être diffusé isolément.

Le maintien d'un appel « de proximité » est apparu nécessaire au regard tant du besoin du justiciable que du périmètre et de l'étendue de certaines régions. Dès lors, et dans l'hypothèse où plusieurs cours d'appel territoriales seraient localisées dans un même ressort régional, chacune disposera d'un socle commun de compétences juridictionnelles généralistes, tant civiles que pénales.

Les contentieux spécialisés pourront quant à eux être répartis entre les cours d'une même région en s'appuyant sur les domaines d'expertise que certaines ont déjà développés. Les cours ainsi désignées seront compétentes pour en connaître sur l'ensemble de la région.

Cela permettra de renforcer et de mutualiser les compétences techniques des magistrats, favorisant une qualité optimale des décisions, une harmonisation des jurisprudences et un niveau élevé de sécurité juridique, tout en garantissant des délais de traitement réduits au bénéfice du justiciable. Cela contribuera enfin à renforcer les partenariats déjà présents avec les universités et à développer des filières et cursus universitaires en lien avec les contentieux traités.

La répartition de ces contentieux spécialisés entre l'ensemble des cours du ressort régional s'effectuera dans le cadre d'un dialogue organisé par les chefs de cour de région en leur qualité de coordonnateur des activités juridictionnelles.

Ce mode opératoire, basé sur la concertation avec les acteurs judiciaires et partenaires concernés, tiendra ainsi compte des spécificités locales et d'un nécessaire équilibrage des ressorts territoriaux pour répondre à un objectif de cour à taille critique et efficiente.

Il pourra prendre appui sur les réflexions locales déjà engagées au sein de certaines cours d'appel (Agen, Bourges, Riom, Chambéry, Grenoble...) pour proposer des projets de répartition adaptée au plus près des enjeux du terrain et pour lesquels les magistrats ont acquis des compétences spécialisées à consacrer.

À l'issue de ce processus participatif, comme à défaut d'accord, les orientations dégagées seront stabilisées par voie réglementaire.

Sous réserve d'une expertise technique plus poussée, une nouvelle procédure de « délestage », proposée par certains de nos interlocuteurs, pourrait par ailleurs être initiée pour les contentieux du socle commun. Il s'agirait ainsi de permettre, pour une bonne administration de la justice, des « renvois » entre cours d'une même région dans l'hypothèse où une cour déjà saisie serait confrontée à une surcharge d'activité alors que d'autres cours de la région auraient une capacité plus rapide de traitement. Ce délestage serait apprécié selon des indicateurs objectifs, strictement encadré et soumis à l'accord des parties.

Par ailleurs, en fonction de la nouvelle répartition des contentieux et des redécoupages territoriaux, il sera nécessaire de revoir parallèlement la pertinence de la répartition des compétences juridictionnelles actuellement dévolues à des cours d'appel spécialisées au plan national ou suprarégional.

Le schéma ainsi présenté commandera de repenser globalement l'intérêt des cartes multiples existantes.

Les juridictions spécialisées

L'organisation judiciaire prévoit actuellement le regroupement de 17 compétences spécifiques¹⁶ dans différents tribunaux de grande instance (TGI) provinciaux ou parisiens, dont la liste et le ressort étendu varient selon la matière concernée¹⁷.

Outre les recours formés dans ces domaines, cinq autres types d'actions sont regroupés devant une ou plusieurs cours d'appel, notamment les recours contre les décisions du directeur de l'Institut national de la propriété industrielle en matière de délivrance, rejet ou maintien des dessins et modèles et des marques, et l'appel de certaines décisions des tribunaux d'application des peines.

La cour d'appel de Paris a en outre compétence exclusive pour connaître de certaines actions ou recours contre les décisions d'autorités administratives indépendantes (Autorité de la concurrence, Autorité des marchés financiers, Autorité de régulation de la distribution de la presse...). Celle d'Amiens traite quant à elle du contentieux de la tarification des accidents du travail.

Si ces domaines juridiques requièrent sans conteste une spécialisation réelle justifiant leur regroupement dans des pôles de compétence où officient magistrats et greffiers expérimentés et spécifiquement formés, cette organisation manque de cohérence et de lisibilité.

Il conviendra de parachever la réforme de l'organisation territoriale de la justice en rationalisant l'attribution de ces contentieux spécifiques¹⁸, selon qu'ils requièrent une compétence internationale¹⁹, nationale¹⁹, interrégionale, régionale... exclusive ou partagée.

Ce nouveau maillage devra être défini dans une logique de simplification, d'harmonisation, et de mise en cohérence. Il pourra utilement s'appuyer sur les nouveaux pôles de spécialisation régionaux que la concertation territoriale aura fait émerger et les expertises localement développées. Certaines juridictions provinciales auront ainsi plus fréquemment vocation à regrouper des contentieux nationaux ou interrégionaux, sans être pour autant siège de cour d'appel régionale.

Sur la base des arbitrages ministériels à venir, une mission spécifique pourrait être conduite pour proposer une répartition optimisée de ces contentieux intégrant le nouveau schéma organisationnel proposé. Sans préjuger de ses conclusions, il est néanmoins d'ores et déjà apparu nécessaire de renforcer les capacités de jugement des juridictions interrégionales spécialisées en matière de criminalité organisée et de les doter d'une instance de coordination nationale.

Un besoin de simplification, d'unification procédurale et de renforcement de la place de la justice judiciaire dans les recours contre les décisions des autorités administratives indépendantes a également été mis en évidence.

¹⁶ Selon recensement effectué par la DSJ. Il en va ainsi notamment des actions en matière de propriété littéraire et artistique, de dessins et modèles, de marques et d'indications géographiques, des actions relatives au déplacement illicite international d'enfants, des contestations sur la nationalité française ou étrangère des personnes physiques, des recours en matière de contrats de la commande publique, des délits maritimes, des infractions en matière militaire et de sûreté de l'État, des accidents collectifs, de la criminalité et délinquance organisées (JIRS), des infractions économiques et financières, de terrorisme, des infractions sanitaires, des juridictions du littoral spécialisées (JULIS), des tribunaux d'application des peines (TAP).

¹⁷ En ce non compris les futurs TGI qui devraient accueillir les pôles sociaux en lieu et place des TASS et TCI.

¹⁸ Cf. création récente d'une chambre commerciale internationale à la Cour d'appel de Paris.

¹⁹ Cf. création du procureur national financier et celle, annoncée, du procureur national anti-terroriste.

²⁰ En raison de la fréquence de certains contentieux, de la localisation des opérateurs économiques ou industriels, des spécialisations universitaires...

Les juridictions de première instance revitalisées au sein des départements

Les principes directeurs

- Maintien de toutes les juridictions
- Instauration, aux lieux et places des TI et TGI, de tribunaux de proximité et de tribunaux judiciaires en fonction des caractéristiques des territoires et des volumes et types de contentieux
- Mise en cohérence de l'organisation judiciaire avec l'échelon administratif départemental (sauf cas exceptionnel) :
 - principe d'un tribunal judiciaire départemental dans chaque département
 - possibilité de plusieurs tribunaux judiciaires dans un même département
 - dans les départements comptant plusieurs tribunaux judiciaires : attribution au tribunal judiciaire départemental d'un rôle de coordination et d'animation départementales
- Gestion administrative et budgétaire des juridictions inchangée, avec des perspectives d'autonomie accrue
- Tous les tribunaux judiciaires d'un même département auront des compétences juridictionnelles identiques (en tenant compte des spécialisations déjà localisées : tribunaux pour enfants, tribunaux de l'application des peines, pôles de l'instruction...)
- Nouvelle répartition des contentieux, civils et pénaux, entre les tribunaux de proximité et les tribunaux judiciaires selon un double principe « proximité/spécialité » répondant aux besoins complémentaires des citoyens :
 - traitement par les tribunaux de proximité des contentieux du quotidien, selon une procédure simple et, en matière civile, sans représentation obligatoire par avocat
 - regroupement au tribunal judiciaire des contentieux spécialisés, complexes et, en matière civile, avec représentation obligatoire par avocat
- Définition des modalités d'une procédure dite de « délestage » au plan départemental (renvoi d'instances entre juridictions du ressort pour en optimiser les délais de traitement).

Issue de la réforme de 1958, l'organisation judiciaire de la première instance se caractérise par une grande diversité de juridictions²¹ aux compétences variées, parfois réparties sans cohérence apparente. Elle a peu évolué jusqu'en 2007.

La réforme de la carte judiciaire, conduite entre 2007 et 2011, qui n'a pas remis en cause cette diversité de juridictions, a procédé à des regroupements entraînant la suppression d'implantations judiciaires ou de juridictions²² et la création de quelques autres²³.

Le positionnement de la justice renforcé au niveau départemental

Si les réformes engagées depuis 2012 dans le cadre de la politique de modernisation de l'action publique ont réduit l'intérêt du niveau départemental au profit des régions et des métropoles, la réforme de la déconcentration a, au contraire, conforté et revalorisé ce niveau territorial d'intervention de l'État.

Lisible, connu des citoyens qui y sont attachés, cet échelon de proximité, à taille humaine, est facteur d'égalité des territoires et apparaît totalement pertinent comme cadre de l'organisation judiciaire de première instance.

C'est d'ailleurs à ce niveau que se situent les partenaires de l'institution judiciaire, notamment le préfet, le conseil départemental, la police et la gendarmerie.

Actuellement, quasiment la moitié des départements métropolitains comporte plusieurs TGI, compliquant ainsi la définition d'une politique judiciaire départementale et affaiblissant la place des chefs de juridiction dans leurs relations avec les acteurs institutionnels.

L'organisation de la justice de première instance doit donc s'inscrire dans ce cadre départemental d'intervention de l'autorité publique. Une unité de la représentation judiciaire contribuera à renforcer le positionnement et le rôle de l'institution.

Une réponse à deux enjeux complémentaires

L'architecture de la première instance doit répondre de manière complémentaire à deux types de besoin dont la mission a mesuré la prégnance, d'une part un besoin de proximité, d'autre part un besoin d'expertise pour les matières complexes.

Le besoin de proximité correspond à des contentieux du quotidien nécessitant une accessibilité géographique, une procédure simple et, en matière civile, sans représentation obligatoire par avocat, gages d'une justice rapide.

Le besoin d'expertise concerne les matières plus complexes, requérant spécialisation, collégialité, concentration des compétences et formation dédiée, gages de sécurité juridique, de prévisibilité de la décision et d'adaptation à la technicité croissante des contentieux.

Une dynamique de spécialisation confortée notamment par « J 21 »

Des juridictions, regroupant des juges affectés à des fonctions spécialisées, avaient déjà été mises en place avec des compétences territoriales élargies : tribunaux pour enfants, tribunaux de l'application des peines, pôles de l'instruction. La création des « pôles sociaux » des TGI par la loi n° 2016-1547 du 18 novembre 2016 de modernisation de la justice du XXI^e siècle, dite « J 21 », est venue conforter cette dynamique de spécialisation.

Ajoutant à la coexistence de diverses juridictions, ces évolutions ont renforcé le manque de lisibilité de l'organisation de la justice, perçue par les justiciables comme confuse et complexe.

Ces constats invitent à poursuivre la démarche de spécialisation engagée, tout en simplifiant et en clarifiant l'architecture judiciaire, afin de redonner du sens à la première instance dans l'intérêt du service rendu au justiciable.

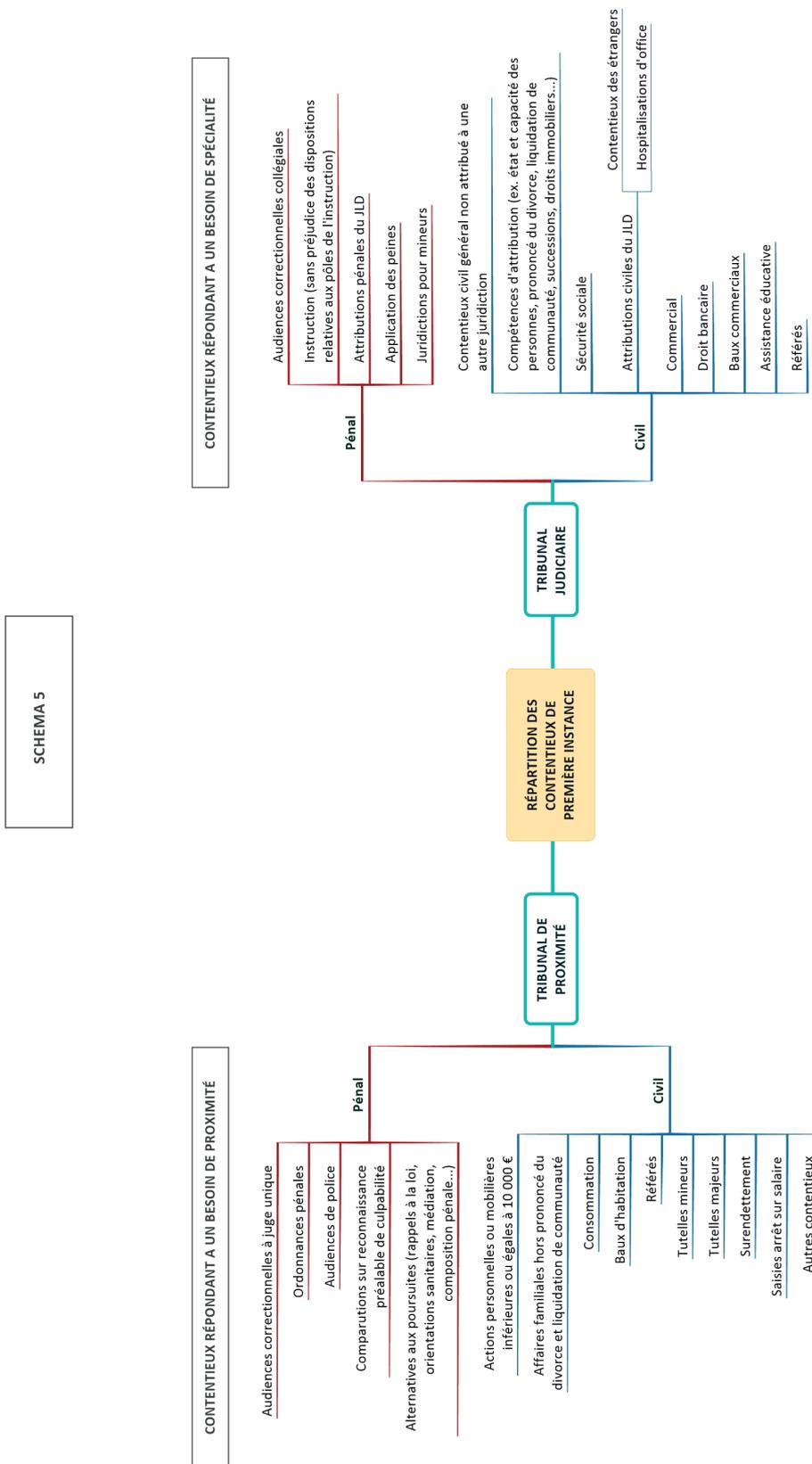
²¹ Tribunal de grande instance, tribunal d'instance, tribunal de commerce, conseil de prud'hommes, tribunal paritaire des baux ruraux, etc.

²² 23 TGI (ramené à 22 par décision du Conseil d'État), 178 TI, 55 tribunaux de commerce, 85 greffes détachés et 35 bureaux fonciers.

²³ Six tribunaux de commerce, sept TI et un CPH.

Un schéma d'organisation départementalisé

1. Une nouvelle répartition des contentieux - Cf. schéma 5



Avertissement : ce schéma est exclusivement destiné à illustrer le rapport dans lequel il s'intègre et n'a pas vocation à être diffusé isolément.

Le tribunal de proximité pour traiter les contentieux du quotidien

La création des tribunaux de proximité s'accompagnera d'une définition de leurs compétences sur la base des contentieux de la vie quotidienne, de ceux pour lesquels les personnes concernées ont besoin de rencontrer le juge ou dont l'enjeu financier est moindre, ainsi que des domaines dans lesquels l'intervention judiciaire répond à un objectif de protection des personnes les plus vulnérables.

Ainsi, en matière civile, la compétence du tribunal de proximité inclura notamment les tutelles « mineurs » et le contentieux des affaires familiales, à l'exception du prononcé du divorce et des liquidations de communauté.

En matière pénale, elle comprendra les procédures relatives à des faits reconnus (CRPC²⁴), les alternatives aux poursuites, les classements sous condition, les ordonnances pénales et la validation des compositions pénales, ainsi que le jugement des contraventions, voire celui des délits relevant du juge unique correctionnel, sous réserve dans ce cas d'une expertise à mener sur les implications immobilières et de sûreté en résultant²⁵.

Ces contentieux seront traités dans tous les sites accueillant un tribunal de proximité, en fonction de critères de compétence territoriale. Des dispositions offrant des possibilités de renvoi devant le tribunal judiciaire, lorsque la complexité de l'affaire le justifie, pourront être envisagées.

En matière civile et pénale, des procédures rapides avec audiences dédiées pourraient également être organisées pour homologuer les accords et juger, au-delà de la CRPC, certains délits lorsque les faits sont reconnus.

Le tribunal judiciaire pour traiter les contentieux spécialisés

Le tribunal judiciaire connaîtra des contentieux autres que ceux attribués au tribunal de proximité ou à une autre juridiction, notamment des contentieux techniques complexes, requérant une certaine spécialisation ou un examen en collégialité et, en matière civile, la représentation obligatoire par avocat.

Chaque tribunal judiciaire comprendra les magistrats nommés dans les fonctions spécialisées (juge d'instruction, juge de l'application des peines, JLD). Cependant, la localisation dans certaines juridictions d'un seul juge d'instruction ou d'un seul juge des enfants renforce leur isolement et rend plus complexe la gestion de leurs absences, risquant de dégrader le service rendu au justiciable. Une réflexion devra donc être menée par la DSJ sur cette problématique.

À cet effet, il conviendra de tenir compte des dispositions réglementaires définissant le siège et le ressort des tribunaux pour enfants, des tribunaux d'application des peines ou des pôles de l'instruction.

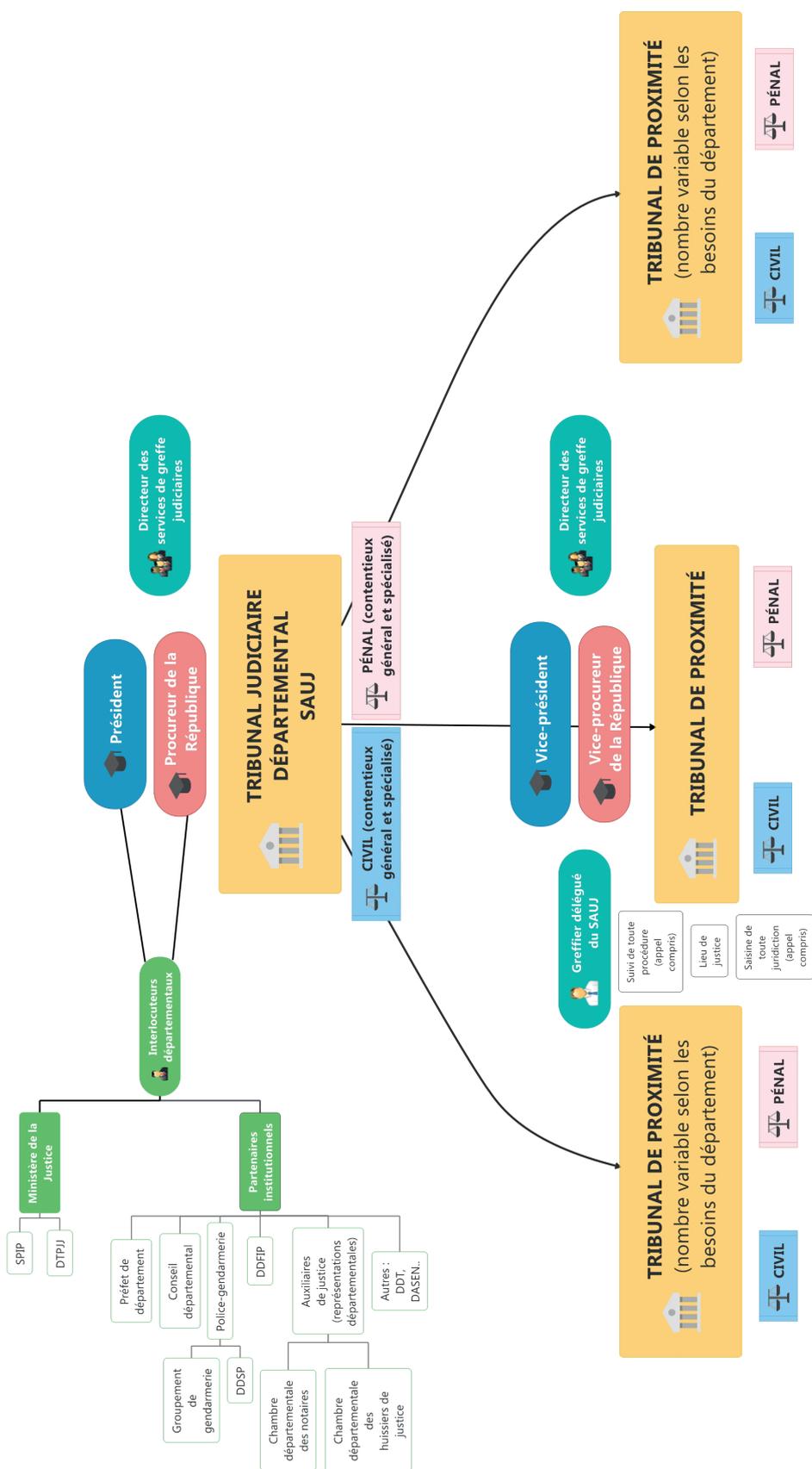
Comme indiqué *supra*, notre schéma organisationnel n'a pas d'incidence sur les spécialités et compétences nationales confiées à certaines juridictions.

²⁴ Comparution sur reconnaissance préalable de culpabilité.

²⁵ Il est toutefois à noter qu'actuellement 154 des 305 tribunaux d'instance sont implantés au siège du tribunal de grande instance. Source : DSJ.

2. Le principe d'organisation : un tribunal judiciaire par département avec un ou plusieurs tribunaux de proximité (cas 1)

SCHEMA 6 : ORGANISATION DÉPARTEMENTALE (cas 1 : département comptant un seul tribunal judiciaire)



DISPOSITIF D'ACCÈS AU DROIT : MJD, PAD...

Avertissement : ce schéma est exclusivement destiné à illustrer le rapport dans lequel il s'intègre et n'a pas vocation à être diffusé isolément.

Le principe d'organisation proposé repose sur la présence d'un tribunal judiciaire et d'un ou de plusieurs tribunaux de proximité par département. Dans cette hypothèse, le tribunal judiciaire sera naturellement dénommé tribunal judiciaire départemental. Il est à noter que 50 départements métropolitains sur 96 comprennent déjà un seul TGI²⁶.

De plus, dans un souci de cohérence avec la carte administrative, les ressorts des tribunaux judiciaires devront être très exceptionnellement revus afin qu'aucun ne soit à cheval sur plusieurs départements.

Enfin, la mission n'envisage pas de tribunaux judiciaires interdépartementaux.

Le tribunal judiciaire

- Gouvernance, gestion et attributions non juridictionnelles

- chaque tribunal judiciaire conservera un président, un procureur de la République et un directeur des services de greffe judiciaires dont les compétences demeureront inchangées, notamment en ce qui concerne l'organisation des services de la juridiction ;
- des dispositifs devront être mis en place pour confier aux chefs de juridiction la responsabilité de gestion de leur budget de fonctionnement, afin de permettre aux juridictions de déployer des projets locaux, renforçant ainsi l'attractivité des fonctions ;
- le tribunal judiciaire animera et coordonnera l'activité des tribunaux de proximité de son ressort ;
- les politiques partenariales au niveau départemental seront développées ainsi que la communication à destination des partenaires et du public.

- Traitement des contentieux

- des pôles seront constitués pour traiter les contentieux techniques, permettant la collégialité, la spécialisation des magistrats et favorisant la cohérence dans le traitement de ces affaires et l'harmonisation de la jurisprudence, sans porter atteinte à l'indépendance dans la prise de décision ;
- un fonctionnement plus collectif des magistrats renforcera le partage et le rapprochement des pratiques professionnelles.

- Garanties statutaires

Cette organisation va naturellement de pair avec le maintien des garanties statutaires actuelles, tant pour les magistrats que pour les fonctionnaires.

- Accueil du justiciable

L'accès à la justice sera simplifié par la localisation, dans chaque tribunal judiciaire, d'un Service d'Accueil Unique des Justiciables (SAUJ)²⁷.

Des tribunaux de proximité rattachés au tribunal judiciaire

- Pilotage

Il sera assuré par un vice-président pour le siège et par un magistrat du parquet, assistés d'un directeur des services de greffe judiciaires. S'agissant du parquet, les modalités de sa présence sur site seront définies par le procureur de la République du tribunal judiciaire.

- Affectation des magistrats et fonctionnaires

Ces derniers seront nommés au tribunal judiciaire pour exercer leurs fonctions au tribunal de proximité. S'agissant des magistrats, le principe sera celui du maintien de la présence du juge dans tous les sites, sauf si l'analyse de la charge de travail à mener par la DSJ conduit à considérer que celle-ci ne le justifie pas. À défaut, la tenue d'audiences foraines pourra être envisagée.

- Accueil du justiciable

Un greffier du SAUJ sera délégué dans chaque tribunal de proximité.

²⁶ Source DSJ.

²⁷ Créés par la loi dite « J 21 ».

**3. Des adaptations aux réalités locales : coexistence, dans certains départements, d'un ou plusieurs tribunaux judiciaires avec le tribunal judiciaire départemental (cas 2)
Cf. schéma 7 p.26**

Éléments de contexte

Actuellement, 35 départements métropolitains comptent deux TGI, tandis que 11 seulement en comptent de trois à six.

S'il faut tendre à la création d'un tribunal judiciaire unique par département, certaines exceptions demeureront nécessaires au regard des spécificités des territoires : étendue géographique, densité de population, volume de contentieux, activités économiques du ressort, etc.

Les données d'activité des juridictions montrent en outre que les plus importantes ne sont pas les plus performantes en terme, notamment, de délais de traitement des procédures. Parallèlement, les juridictions de taille trop modeste connaissent des difficultés dans la gestion du contentieux, faute de magistrats du siège en nombre suffisant pour constituer la collégialité et mettre en œuvre la spécialisation. À ce jour, ces juridictions, dont les effectifs ne permettent de garantir ni la spécialisation des juges ni la collégialité dans la prise de décision, ne sont plus en situation d'y répondre.

Il existe ainsi une « taille critique » de juridiction, à définir par la DSJ, au-delà et en deçà de laquelle le maintien, la transformation ou la création d'une juridiction doit être évalué.

Cette définition devra être complétée par celle d'une « taille efficiente » de juridiction, à déterminer par la DSJ dans le cadre d'une concertation avec les acteurs de terrain. Cette notion doit reposer sur des critères objectifs intégrant notamment le volume d'activité résultant de la nouvelle répartition des contentieux et le nombre de magistrats nécessaires à la mise en œuvre de la spécialisation et de la collégialité.

Modèle d'organisation

Dans l'hypothèse où plusieurs tribunaux judiciaires seraient maintenus dans un même département, chacun conservera la plénitude de ses compétences juridictionnelles et la coordination des tribunaux de proximité de son ressort.

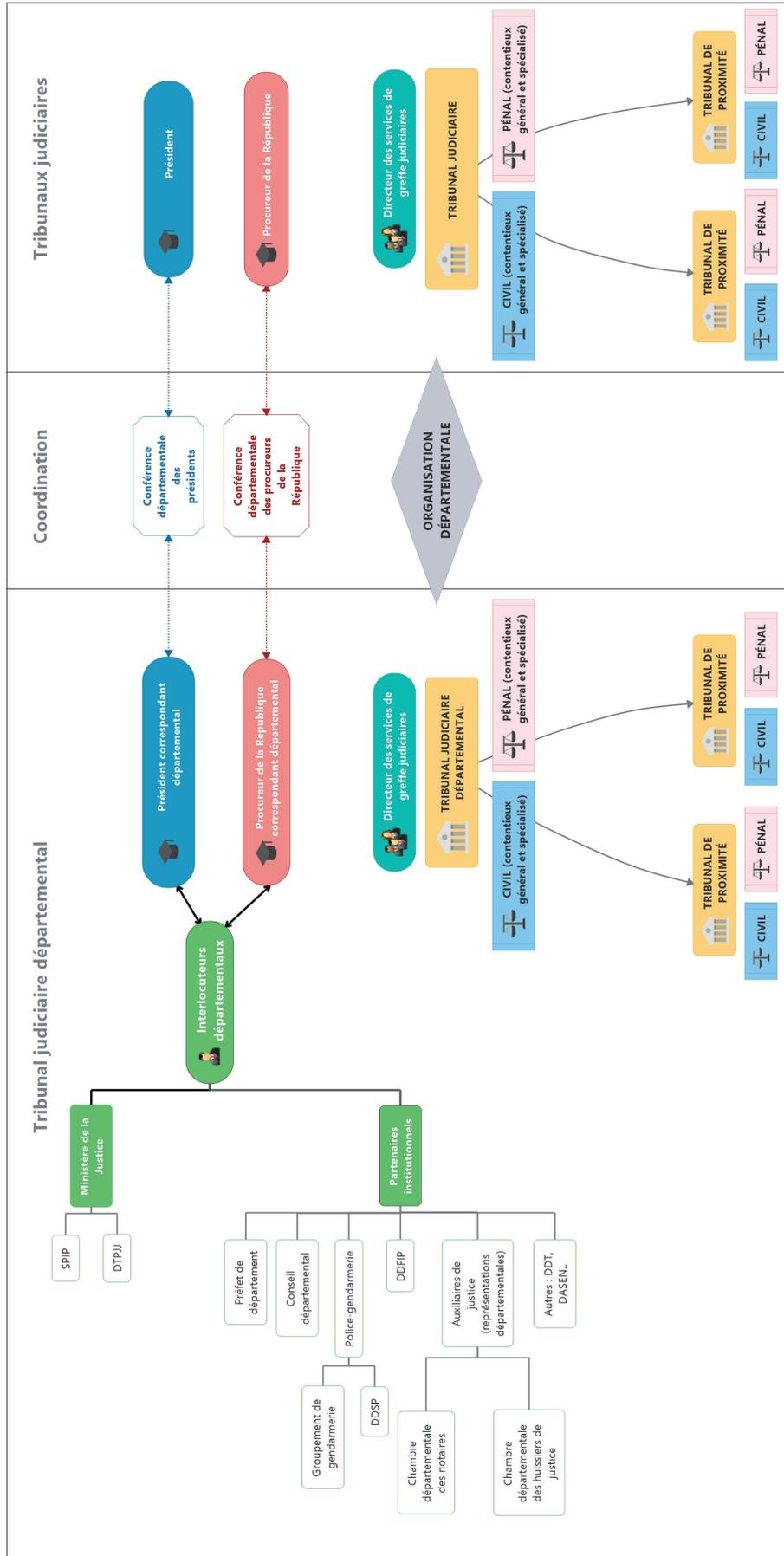
Le président et procureur de la République des tribunaux judiciaires demeureront responsables de l'organisation des services de leur juridiction.

Le tribunal judiciaire départemental sera investi d'une mission de coordination du ou des autre(s) tribunaux judiciaires du département pour mettre en cohérence les politiques de juridiction au plan départemental, sans porter atteinte à l'indépendance juridictionnelle.

Enfin, en vue de renforcer le positionnement de l'institution judiciaire dans ses relations avec ses partenaires, d'assurer une unité de représentation et de garantir des politiques judiciaires cohérentes, le président et le procureur de la République du tribunal judiciaire départemental la représenteront dans son ensemble.

Cette fonction de coordination sera assurée par la mise en place de conférences départementales. Placées sous la présidence des chefs de juridiction du tribunal départemental, elles associeront respectivement les présidents et procureurs de la République de l'ensemble des tribunaux judiciaires du département. Des réunions communes présidents-procureurs pourront être organisées.

SCHEMA 7 : ORGANISATION DÉPARTEMENTALE (cas 2 : département comptant au moins 2 tribunaux judiciaires)



DISPOSITIF D'ACCÈS AU DROIT : MJD, PAD...

Avertissement : ce schéma est exclusivement destiné à illustrer le rapport dans lequel il s'intègre et n'a pas vocation à être diffusé isolément.

Accès à la justice et au droit

La large concertation réalisée par la mission a mis en évidence des aspirations fortes à un accès simplifié à l'information juridique, au droit, à la justice et au juge. Cette nécessaire accessibilité du service public de la justice est protéiforme et se traduit par des attentes différentes selon les publics concernés.

Si un nombre croissant de justiciables sollicite des possibilités d'accès à distance, dématérialisées et en temps réel, d'autres, et notamment ceux n'ayant pas accès aux nouvelles technologies, ont besoin de conseils personnalisés, d'assistance technique et de présence physique.

Les auxiliaires de justice aspirent à la fois au développement de modes d'échange unifiés, simplifiés et modernisés, et au maintien de contacts directs avec les magistrats et personnels de greffe, garants d'une collaboration efficace.

Le nouveau schéma territorial de la première instance devra intégrer l'ensemble de ces considérations et notamment la forte complémentarité de ces différentes acceptions de la notion d'accessibilité.

Ainsi, les possibilités offertes par les outils numériques devront permettre la dématérialisation d'un nombre croissant de démarches et leur réalisation à distance par le développement du portail numérique du ministère de la Justice, voire d'applications intuitives permettant, en temps réel et à toute heure, d'accéder à des informations personnalisées sur les démarches à accomplir, d'introduire une instance, de suivre l'avancement des procédures engagées et d'être informé de leur issue.

Parallèlement, il est indispensable de maintenir un accueil physique dans tous les lieux de justice.

L'accès à la justice sera simplifié par la localisation, dans chaque tribunal judiciaire, d'un SAUJ dont un greffier sera en outre délégué dans chaque tribunal de proximité.

Le périmètre de ce service devra être étendu pour y permettre la saisine des juridictions des premier et second degrés, l'accomplissement de toute formalité, ainsi que la délivrance

d'informations actualisées sur toute procédure en cours, quel que soit le ressort dans lequel elle aura été engagée.

L'efficacité de cette nouvelle génération de SAUJ sera accrue par l'affectation de greffiers polyvalents, spécialement formés à cette mission. Ces fonctions devront être revalorisées, le cas échéant par la création d'un nouveau métier de « greffier orienteur », apte à l'accueil de tous publics, disposant de connaissances juridiques étendues, d'outils informatiques adaptés et d'applicatifs métiers unifiés.

Le développement de ce service, au profit du justiciable, devra préserver, au bénéfice des auxiliaires de justice, des possibilités d'accès direct au juge et au greffe auxquels ils sont attachés. Il pourra être couplé avec le déploiement, dans les lieux de justice et d'accès au droit, de bornes numériques offrant les mêmes fonctionnalités que celles déployées dans les SAUJ ou les applications et sites internet.

L'accès au droit²⁸, consacré comme une composante essentielle du service public de la justice par la loi dite J 21, sera renforcé et adapté sous la coordination des Conseils Départementaux de l'Accès au Droit (CDAD), avec un maintien du réseau des Maisons de Justice et du Droit (MJD), antennes de justice et Points d'Accès au Droit (PAD)²⁹. Leurs implantations et attributions devront toutefois être repensées à l'aune de la nouvelle organisation judiciaire.

Plus généralement, la diversité et le morcellement de l'ensemble des structures d'accès aux droits, dont le schéma manque parfois de lisibilité, justifierait une mission interministérielle d'évaluation de cette politique publique, afin de mieux répondre aux nouveaux besoins résultant des spécificités territoriales, du développement des nouvelles technologies et des différentes réformes de l'État.

Une politique globale et cohérente de rapprochement des services publics dans les territoires, au plus près des citoyens, incite à recommander dès à présent la participation de l'institution judiciaire aux « Maisons de services au public », en cours de déploiement³⁰, qui regroupent en un lieu unique la plupart des grands opérateurs nationaux (Pôle emploi, caisses d'allocations familiales, maladie, retraite, Poste, GRDF, etc.) pour offrir un accès simplifié aux démarches administratives.

²⁸ Défini par l'article 53 de la loi n° 91-647 du 10 juillet 1991 modifiée.

²⁹ 141 MJD, 36 antennes de justice et 1 300 lieux d'accès au droit en fonctionnement au 1^{er} mars 2017.

³⁰ 1 150 maisons de services au public ouvertes ou en cours d'ouverture au 22 septembre 2017.

Conclusion

La justice, au regard de sa fonction de régulation sociale à laquelle nos concitoyens sont attachés, occupe une place singulière dans l'État et la société. Ses missions l'inscrivent naturellement dans un environnement protéiforme et évolutif avec lequel elle interagit de façon permanente.

L'organisation judiciaire est donc porteuse de nombreux enjeux et défis, reposant sur des attentes à satisfaire et des équilibres à préserver, dans lesquels ses acteurs jouent un rôle prépondérant.

Le projet proposé y répond dans une logique d'aménagement des territoires et rend l'organisation de la justice plus claire et plus lisible. Il s'appuie sur une répartition et un traitement des contentieux adaptés aux besoins différenciés du justiciable, le développement de méthodes de travail plus collectives et partenariales et la valorisation des compétences.

Ces fondamentaux garantissent l'acceptabilité des propositions formulées.

Parallèlement, les efforts déjà engagés en vue de résorber les vacances de postes en juridiction devront être poursuivis et accompagnés de moyens supplémentaires dans une loi de programmation pluriannuelle garante des évolutions futures.

Dans cette perspective, le dispositif proposé se veut modulable et agile. Il permet d'intégrer les changements à venir, et notamment ceux résultant des autres chantiers de la Justice, spécialement en matière de procédure civile et pénale et de transformation numérique.

Il autorise également la poursuite de la réflexion, déjà amorcée, sur un schéma d'organisation parachevant l'unification de la première instance en intégrant les conseils de prud'hommes et les tribunaux de commerce.

Plus largement, il offre un cadre dynamique adaptable tant aux mutations technologiques et économiques qu'aux évolutions des bassins d'activités et démographiques.

Face à l'ensemble de ces transformations, souvent accélérées, l'institution judiciaire doit ainsi être en capacité de mettre en place des processus d'évaluation continue permettant d'apporter une réponse prospective et adaptée aux enjeux auxquels elle est et demeurera confrontée.

Annexes

Auditions réalisées par la mission

Ministère de la Justice

Secrétariat général (SG) : Stéphane VERCLYTTE, secrétaire général, Anne DUCLOS-GRISIER, secrétaire générale adjointe, Philippe MONNOT, sous-direction de l'immobilier

Direction des services judiciaires (DSJ) : Peimane GHALEH-MARZBAN, directeur des services judiciaires, Ludovic ANDRE, sous-directeur des ressources humaines de la magistrature, Arnaud VIORNERY, adjoint au sous-directeur de l'organisation judiciaire et de l'innovation, Claudine LALLIART, adjointe au sous-directeur des ressources humaines des greffes

Direction des affaires civiles et du sceau (DACS) : Thomas ANDRIEU, directeur des affaires civiles et du sceau, Valérie DELNAUD, adjointe au directeur, Guillaume MEUNIER, sous-directeur du droit civil, François CONNAULT, sous-directeur des professions judiciaires

Direction des affaires criminelles et des grâces (DACG) : Rémy HEITZ, directeur des affaires criminelles et des grâces, Béatrice BOSSARD, sous-directrice de la justice pénale générale, Isabelle MINGUET, sous-directrice de la justice pénale générale, Manuel RUBIO-GULLON, sous-directeur de la négociation et de la législation pénales

Direction de l'administration pénitentiaire (DAP) : Stéphane BREDIN, directeur de l'administration pénitentiaire, Asmaa LAARRAJI-RAYMOND, adjointe au sous-directeur du pilotage, Eric BESSON, bureau de l'immobilier

Direction de la protection judiciaire de la jeunesse (DPJJ) : Madeleine MATHIEU, directrice de la protection judiciaire et de la jeunesse, Virginie KHALIFA, chef du bureau des partenaires institutionnels et des territoires

Cour de cassation

Bertrand LOUVEL, premier président et Jean-Claude MARIN, procureur général

Conférences

Conférence nationale des premiers présidents (CNPP) : Paul-André BRETON et Jean-François BEYNEL, premiers présidents

Conférence nationale des procureurs généraux (CNPG) : Jean-François THONY et Véronique MALBEC, procureurs généraux

Conférence nationale des présidents (CNPT) : Joëlle MUNIER et Benjamin DEPARIS, présidents

Conférence nationale des procureurs de la République (CNPR) : Marc CIMAMONTI et Christian de ROCQUINY du FAYEL, procureurs de la République

Organisations syndicales

Union syndicale de la magistrature (USM) : Virginie DUVAL, Marie-Jane ODY, Jacky COULON

Syndicat de la magistrature (SM) : Clarisse TARON et Katia DUBREUIL

Force Ouvrière (FO) magistrature :

Béatrice BRUGERE et Jean de MAILLARD

CFDT SJ : Michel BESSEAU, Myriam MADOURI et Guillaume GRASSAU

CGT : Michel DEMOULE et Martine MOTARD

C.JUSTICE : Lydie QUIRIE, Lucie GUILLON, Franck LAPERSONNE

UNSA/SJ : Hervé BONGLET et Vincent ROCHEFORT

JUSTICE CGC-syndicat des directeurs de greffe : Philippe-Jean NEVEU, Elise COMPANYY, Michèle GRENOUILLAT

SGF-FO : Isabelle BESNIER-HOUBEN et Jean-Jacques PIERON

Associations professionnelles de magistrats

Association française des magistrats de la jeunesse (AFMJ) : Laurent GEBLER

Association nationale des juges d'instance (ANJI) : Paul BARINCOU, Jean-Christophe GAYET, Cédric BOCHEREAU, Violette BATY

Association française des magistrats instructeurs (AFMI) : Pascal GASTINEAU, Patricia SIMON, Lucie DELAPORTE

Association nationale des juges d'application des peines (ANJAP) : Cécile DANGLES et Martine LEBRUN

Auxiliaires de justice

Conseil national des barreaux (CNB) : Maîtres Pascal EYDOUX, Géraldine CAVAILLE, Françoise LOUIS TREFOURET

Conférence des bâtonniers : Maîtres Yves MAHIU, Jérôme GAVAUDAN, Jean-Luc FORGET, Éric RAFFIN

Syndicat des avocats de France (SAF) : Maîtres Nohra BOUKARA, Pierre-Étienne ROSENSTIEHL, Catherine GLON

Fédération nationale de l'Union des jeunes avocats (FNUJA) : Maîtres Alexandra BOISFRAME, Mathieu DULUCQ

Ordre des avocats du barreau de Paris : Maîtres Frédéric SICARD, Marie-Aimée PEYRON

Bâtonniers entendus à leur demande :

- Barreau de Colmar : Maîtres GSELL et WETZEL
- Barreau de Saintes : Maîtres Nadine FILLOUX et Philippe CALLAUD
- Barreau de Strasbourg : Maître Pascal CREHANGE
- Barreau de Saint-Nazaire : Maître Aurélien GUYON, accompagné d'une délégation
- Barreau de Nantes : Maître Jean-René KERLOC'H
- Délégation de bâtonniers du Grand Ouest représentant les barreaux de Quimper, Vannes, Laval, Rennes, Brest, Angers, Saint-Brieuc, Nantes, Le Mans, Guingamp

Chambre nationale des huissiers de justice : Patrick SANNINO et Gabriel MECARELLI

Fédération nationale des associations de conciliateurs de justice de cour d'appel : Michel PINET et Joseph GARNIER

Délégations entendues à leur demande

Cour d'appel d'Agen

- Philippe RUFFIER, premier président
- Denis CHAUSSERIE-LAPREE, procureur général
- Philippe RIVIERE, chef de cabinet des chefs de cour
- Jean DIONIS DU SEJOUR, maire d'Agen, président de l'agglomération d'Agen
- Henri TANDONNET, vice-président de l'agglomération d'Agen
- Sophie GROLLEAU, chargée de mission à la mairie d'Agen
- Pierre CAMANI, président du Conseil départemental de Lot et Garonne
- Michel LAUZZANA et Olivier DAMAISIN, députés du Lot et Garonne
- Christine BONFANTI-DOSSAT et Jean Pierre MOGA, sénateurs du Lot et Garonne
- Matthias FEKL, conseiller régional

Cour d'appel d'Amiens

- Marie-Thérèse GILIBERT, présidente de chambre, première présidente par intérim
- Jeanne-Marie VERMEULIN, procureure générale
- Rodolphe JUY-BIRMANN, secrétaire général du parquet général
- **présidents** : Sabine ORSEL (TGI de Saint Quentin), Franck BIELITZKI (TGI de Beauvais), Christian DONNADIEU (TGI de Laon)
- **procureurs de la République** : Virginie GIRARD (TGI de Compiègne), Baptiste PORCHER (TGI de Laon), Jean-Baptiste BLADIER (TGI de Senlis), Frédéric TRINH (TGI de Soissons), Florent BOURA (TGI de Beauvais)
- **bâtonniers** : Maîtres Christian LUSSON (barreau d'Amiens), Sandra PLOMION, Xavier PERES (barreau de Beauvais), Serge LEQUILLERIER (barreau de Senlis), Philippe VIGNON (barreau de Saint-Quentin), Arielle DIOT (barreau de Soissons), Frédéric BAUBE (barreau de Compiègne)
- **élus locaux** : Caroline CAYEUX, maire de Beauvais, un membre du conseil départemental de l'Oise, Maître Francis LEC, conseiller départemental de la Somme, Alain GEST, président d'Amiens métropole

Cour d'appel de Bourges

- Mauricette DANCHAUD, première présidente
- Marie-Christine TARRARE, procureure générale
- François PILLET et Rémy POINTEREAU, sénateurs du Cher
- François CORMIER-BOULIGEON, député du Cher et Frédéric SARDIN, assistant parlementaire

Cour d'appel de Caen : Jean Luc STOEESLE, premier président et Sylvie PETIT-LECLAIR, procureure générale

Cour d'appel de Chambéry : Michel ALLAIX, premier président, Brice ROBIN, procureur général, Maître Alain MARTER, bâtonnier

Cour d'appel de Limoges

- Pascale REITZEL, procureure générale
- Frédérique MEUNIER, députée de Corrèze et Julien BOUNIE, collaborateur

- Maîtres Isabelle LESCURE, bâtonnier de Brive, Christine MARCHE, bâtonnier de Tulle, Abel-Henri PLEINE-VERT, bâtonnier de Limoges, Richard DOUDET

Cour d'appel de Metz

- Elisabeth BLANC, première présidente et Jean-Marie BENEY, procureur général
- Maîtres Marc CHARRET, bâtonnier de Metz, Marc BAERTHELE, bâtonnier de Thionville, Armand HENNARD, bâtonnier de Sarreguemines

Cour d'appel de Nîmes

- Bernard KEIME-ROBERT-HOUDIN, premier président
- Michel DESPLAN, procureur général
- Jean-Michel DIVISIA, bâtonnier
- Françoise DUMAS et Philippe BERTA, députés du Gard
- Jean-Paul FOURNIER, maire de Nîmes

Cour d'appel de Reims

- Jean SEITHER, premier président et Jean-François BONHERT, procureur général
- Maîtres Stanislas CREUSAT, bâtonnier et Olivier DELVINCOURT

Cour d'appel de Riom

- Françoise BARDOUX, première présidente
- Joëlle RIEUTORT, procureure générale
- Christine PIRES-BEAUNE, députée du Puy-de-Dôme.

Administrations

Direction générale de la gendarmerie nationale (DGGN) : général Arnaud BROWAEYS, sous-directeur de l'organisation des effectifs, général Jean Philippe LECOUFFE, sous-directeur de la police judiciaire, Sandrine GUILLON, conseiller juridique et judiciaire

Direction centrale de la police judiciaire (DCPJ) : Mireille BALLESTRAZZI, directrice centrale de la police judiciaire

Direction centrale de la sécurité publique (DCSP) :

Pascal LALLE, directeur central de la sécurité publique

Direction régionale des finances publiques

(DRFIP) : Jacques MARZIN, directeur régional des finances publiques d'Occitanie - Haute Garonne et Martine VIALLET, directrice régionale des finances publiques de Bourgogne - Franche Comté

Administration préfectorale : Michel LALANDE, préfet de la région Hauts-de-France, préfet du Nord

Élus

Présidents de la commission des lois

- **Assemblée nationale :** Yaël BRAUN-PIVET, députée des Yvelines
- **Sénat :** Philippe BAS, sénateur de la Manche

Représentants des groupes parlementaires de l'Assemblée nationale et du Sénat ayant répondu à l'invitation de la mission

- Danièle OBONO, députée « La France insoumise » de Paris et Mathilde JULIE-VIOT, collaboratrice
- Marie-Pierre DE LA GONTRIE, sénatrice PS de Paris
- Philippe GOSSELIN, député « LR » de la Manche
- Sébastien JUMEL, député « Gauche démocrate et républicaine » de Seine-Maritime
- Guillaume LARRIVE, député « LR » de l'Yonne
- Naïma MOUTCHOU, députée « LREM » du Val-d'Oise
- Tahni MOHAMED SOILIH, sénateur de Mayotte, vice-président « LREM » du Sénat
- Laurence VICHNIEVSKY, députée « Mouvement démocrate et apparentés » du Puy-de-Dôme

Représentants des territoires

- **Association des maires de France (AMF) :** Agnès LE BRUN, Eric VERLHAC, Charlotte de FONTAINES
- **Association des départements de France (ADF) :** Alexandre TOUZET et Jacques MERINO

Élus entendus à leur demande

- Xavier BERTRAND, président de la région Hauts-de-France
- Pierre-André PERISSOL, maire de Moulins
- Eric WOERTH, député de l'Oise
- Audrey DUFEU-SCHUBERT, députée de Loire-Atlantique
- Eric STRAUMANN, député du Haut-Rhin, Brigitte KLINKERT, présidente du Conseil départemental du Haut-Rhin, Gilbert MEYER, maire de Colmar

Personnalités qualifiées

- Marielle THUAU, inspectrice générale de la justice, ancienne directrice des services judiciaires
- Loïc CADIET, professeur de droit à l'université Panthéon-Sorbonne.

Avec l'appui de l'Inspection générale de la justice (IGJ) : Catherine PAUTRAT, inspectrice générale de la justice, responsable de mission, Eric RUELLE, inspecteur général de la justice, Aurélie PRÉTAT et Philippe GALLIER, inspecteurs de la justice.

Documentation exploitée par la mission

Réflexions sur l'amélioration de l'accès à la justice par la mise en place d'un GUG et la simplification de juridictions de première instance

– Francis CASORLA – Mars 1997

Rapport d'information du Sénat par le groupe de travail sur la réforme de la carte judiciaire,

par Nicole BORVO COHEN– SEAT
et Yves DETRAIGNE – Juillet 2012

Rapport de la mission sur l'évaluation de la carte judiciaire, présidée par Serge DAEL – Février 2013

Rapport d'information du Sénat sur le bilan immobilier de la réforme de la carte judiciaire

– Juin 2013

L'organisation territoriale de l'État – Rapport public thématique de la Cour des comptes – Juillet 2013

Les juridictions du 21^e siècle : une institution qui, en améliorant qualité et proximité, s'adapte à l'attente des citoyens et aux métiers de la justice

– Rapport du groupe de travail présidé par Didier MARSHALL – Décembre 2013

Le juge du 21^e siècle : un citoyen acteur, une équipe de justice – Rapport du groupe de travail présidé par Pierre DELMAS-GOYON

– Décembre 2013

La réforme de la carte judiciaire :

une réorganisation à poursuivre – Extrait du rapport public annuel de la Cour des comptes – Février 2015

Les dépenses de fonctionnement courant des juridictions – Rapport conjoint IGF-IGJ – Janvier 2017

Rapport d'information du Sénat par la mission sur le redressement de la justice, présidée par Philippe BAS – Avril 2017

Quelle indépendance financière pour l'autorité judiciaire ? – Professeur Michel BOUVIER

– Juillet 2017

Les quatre défis de l'avocat français du 21^e siècle –

Rapport conjoint du Centre de recherche et d'étude des avocats (CREA) et de l'Institut des hautes études sur la justice (IHEJ) – Octobre 2017

Justice : faites entrer le numérique – Institut Montaigne – Novembre 2017

Les cours d'appel : origines, histoire et enjeux contemporains – Sous la direction de Laurence SOULA – Presses universitaires de Rennes – 2016

Territoires et lieux de justice – Ouvrage coordonné par Jacques POUMAREDE – La Documentation Française – 2011

Rapport du Conseil économique, social et environnemental « Combattre l'isolement social pour plus de cohésion et de fraternité » – Juin 2017

Droit et gestion des collectivités territoriales. Les territoires de l'État – GIS-GRALÉ-CNRS, Textes, jurisprudence, doctrine et pratiques, 2017

Droit comparé et territorialité du droit – Cycle de conférences du Conseil d'État – 2017

Étude comparée des réformes des cartes judiciaires en Europe – Sciences Po Strasbourg Consulting – 2012

Systèmes judiciaires européens, efficacité et qualité de la justice – Études de la CEPEJ n° 23 – Ed. 2016.

