

**Allocution de Madame Rachida Dati,
Garde des Sceaux, ministre de la Justice**

**Remise du rapport de la commission
présidée par le recteur Serge Guinchard**

Hôtel de Bourvallais – Lundi 30 juin 2008

Monsieur le Recteur,
Mesdames et Messieurs,

Je vous remercie de votre présence à tous, ce matin, à la Chancellerie.

Je souhaite remercier tout particulièrement le recteur Serge Guinchard pour l'ampleur, la qualité et la densité du travail effectué. Votre rapport, Monsieur le Recteur, marquera l'histoire de l'organisation judiciaire dans notre pays.

Je veux aussi remercier l'ensemble des membres de la commission pour leur disponibilité et leur engagement dans cette réflexion. Sous votre éminente autorité, Monsieur le Recteur, tous ont recherché des solutions concrètes et innovantes pour faciliter l'accès à la justice.

Je salue également les contributions apportées par toutes les personnalités que vous avez entendues.

C'est l'ensemble des représentants du monde du droit et de la justice qui se sont associés autour d'une même ambition : celle de la réforme de la justice.

Les Français ont des exigences fortes et légitimes à l'égard de la Justice. Votre rapport constitue à l'évidence une réponse réfléchie et réaliste.

Avant d'aborder son contenu, je veux revenir un instant sur l'esprit de votre mission.

Votre réflexion s'inscrit en effet dans le cadre plus large de la modernisation de la Justice.

La Justice est le pilier de l'Etat de droit.

Pourtant, nos concitoyens ont du mal à comprendre notre système judiciaire. Ils le trouvent illisible, souvent trop lent, parfois inaccessible. Ils ont le sentiment que la justice n'est pas la même pour tous.

Reconnaissons que notre système est complexe. Permettez-moi de prendre deux exemples, parmi tant d'autres.

Les violences volontaires : s'il n'y a pas d'incapacité de travail, c'est la juridiction de proximité qui est compétente.

Si l'incapacité de travail est inférieure à huit jours, c'est le tribunal de police présidé par le juge d'instance.

Si les violences sont supérieures à huit jours, c'est le tribunal de grande instance qui est compétent.

Trois infractions de même nature, trois juridictions différentes : pour les victimes, c'est difficile à comprendre.

Autre exemple, les appels. Ils relèvent, c'est normal, de la cour d'appel. Mais ce n'est pas toujours le cas : c'est le tribunal de grande instance, pourtant juridiction de premier degré, qui examine les recours contre une mesure de tutelle. Les Français ont du mal à s'y retrouver.

Le résultat de tout cela est simple : la Justice n'est comprise que par les professionnels du droit. C'est sans doute l'une des raisons de la crise de légitimité que connaît notre institution.

Depuis plus d'un an, le Gouvernement a engagé une profonde réforme de la Justice pour restaurer son autorité et son crédit auprès des Français.

Nous avons conduit à l'automne la réforme de la carte judiciaire. C'était un préalable indispensable. Cette réorganisation contribue à l'efficacité et à la qualité de la justice.

Elle permet de mieux répartir les moyens des juridictions : ils ne seront plus dispersés dans 1 200 juridictions ; ils seront regroupés d'ici la fin 2010 dans 863 tribunaux. Cette restructuration de nos juridictions aura un impact positif sur les délais de traitement des dossiers et sur les délais d'exécution des décisions. C'est un service plus efficace rendu au justiciable.

J'ai la volonté de poursuivre la simplification de la justice.

La commission Coulon sur le droit pénal des affaires a formulé de nombreuses propositions. Elles visent à rendre notre droit plus attractif et à simplifier la vie des entreprises. Le droit pénal doit sanctionner les entrepreneurs délinquants. Il ne doit pas être un frein à la compétitivité et au développement économique. Ces propositions seront reprises dans un projet de loi qui sera prochainement transmis au Conseil d'Etat.

La semaine dernière, le Premier président Magendie m'a remis son rapport pour moderniser la procédure de l'appel en matière civile : un calendrier de procédure sera établi, des délais plus contraignants seront fixés pour exposer les demandes, les débats seront mieux encadrés. Les justiciables obtiendront ainsi une décision de justice plus rapidement.

Le travail de votre commission s'inscrit avec cohérence dans cette réforme d'ampleur.

La modernisation de la Justice est elle-même une part de la grande réforme de L'Etat que conduit le Gouvernement, à travers notamment la révision générale des politiques publiques.

C'est pour cela, Mesdames et Messieurs les membres de la commission, que votre rapport était attendu.

Vous proposez une justice plus simple, qui apporte des réponses diversifiées, qui recentre l'intervention du juge.

Cette simplification passe par une meilleure articulation des contentieux de première instance.

Votre rapport renforce la place du tribunal de grande instance et du tribunal d'instance dans notre organisation judiciaire.

Vous avez écarté l'idée de créer un tribunal de première instance. C'est un débat que nous avons déjà eu au moment de la réforme de la carte. C'est un projet intellectuellement séduisant, mais vous avez

mis en lumière ses inconvénients. Il pourrait soulever notamment des difficultés constitutionnelles dans sa mise en œuvre.

Vous proposez de supprimer la juridiction de proximité et d'étendre la mission des juges de proximité pour mieux les associer au fonctionnement des juridictions : ils seront rattachés aux tribunaux de grande instance et leur affectation dépendra du président de la juridiction. Ils seront toujours assesseurs au tribunal correctionnel, mais ils pourront aussi, en fonction de leurs compétences, être assesseurs aux audiences civiles. Ils pourront continuer à participer à certaines activités auprès des tribunaux d'instance : contrôle des comptes de tutelle, injonction de payer.

Cette nouvelle organisation est une proposition pertinente. Elle garantit l'ouverture de la justice, le partage des expériences et l'amélioration des délais de traitement des procédures.

L'organisation judiciaire que vous proposez permettra de créer de véritables blocs de compétences.

Je retiens votre idée de renforcement des tribunaux de grande instance autour trois grands pôles : le bloc familial, le bloc pénal et le bloc des affaires civiles complexes. Cela m'apparaît être une excellente idée :

Le pôle « famille » : le juge aux affaires familiales doit être le véritable point d'entrée pour le justiciable. Au-delà de ses attributions actuelles, il aura désormais compétence pour la répartition des biens après une séparation ainsi que pour la tutelle des mineurs. Il deviendra le véritable juge de la famille. Il sera en lien étroit avec le juge des enfants et le parquet des mineurs qui font partie, eux aussi, du TGI.

Le pôle « pénal ». Aujourd'hui, la justice pénale est éclatée. Les délits sont jugés au tribunal correctionnel ; les contraventions sont réparties entre le tribunal de police et la juridiction de proximité. Nous allons les regrouper en supprimant les tribunaux de police. L'accès au juge pénal sera ainsi simplifié.

Le pôle « affaires civiles » sera renforcé et clarifié. Aujourd'hui, les baux commerciaux relèvent du tribunal de grande instance et les baux professionnels du tribunal d'instance. Tous ces contentieux qui présentent une certaine technicité seront désormais jugés au pôle civil du tribunal de grande instance : par exemple, le partage entre héritiers, la saisie d'une maison, les contestations fiscales, le contentieux douanier des entreprises.

Au-delà, il existe des contentieux qui nécessitent une forte spécialisation et une pratique régulière. Cette compétence des magistrats ne peut être entretenue qu'à un niveau national ou régional.

Ce sont bien entendu des contentieux exceptionnels ou très complexes : les contentieux en matière de marques ou de propriété littéraire, de brevets d'invention ou d'adoption internationale, les grandes catastrophes en matière de transport ou de risque technologique. Certains tribunaux de grande instance pourront se spécialiser dans ces affaires.

Sur les différentes façades maritimes, des tribunaux pourront ainsi constituer de véritables « pôles de la mer », compétents pour les délits maritimes. Ces affaires sont parfois compliquées par leurs incidences internationales.

De leur côté, les tribunaux d'instance recentreront leurs activités sur les contentieux de proximité.

Ce sont ceux qui touchent au quotidien de nos concitoyens : les dettes, les paiements de loyer, les crédits à la consommation, les expulsions, les conflits de voisinage, les tutelles des personnes âgées.

J'accueille avec beaucoup d'intérêt votre proposition relative à une nouvelle organisation des audiences foraines en matière de contentieux familial de l'après divorce ou du couple non marié qui se sépare.

Vous préconisez une fixation en début d'année de ces audiences foraines au siège des tribunaux d'instance.

Ce dispositif reste souple puisqu'il s'agit d'offrir une opportunité aux justiciables : pour ce contentieux, ils auront le choix de se faire juger au siège du tribunal d'instance ou de grande instance.

Incontestablement, cette nouvelle organisation améliorera la lisibilité de la Justice. Vos propositions seront examinées de façon très approfondie.

Pour donner sa pleine effectivité à cette nouvelle organisation, votre rapport préconise la création d'un guichet universel de greffe. Actuellement, pour avoir la copie d'une décision du juge aux affaires familiales, il faut se déplacer au greffe de ce juge. Pour avoir le résultat d'une audience pénale, il faut se rendre au greffe correctionnel. L'information est disséminée. La création des guichets uniques de greffe a déjà constitué un progrès significatif. Nous irons plus loin en permettant la saisine de toute juridiction à partir de guichets universels. Cela permettra l'interconnexion des services des juridictions dans l'intérêt du justiciable.

Cette initiative s'inscrit dans le développement des nouvelles technologies : les points visio-public judiciaires, que nous expérimentons, offriront la possibilité de saisir un tribunal sans avoir besoin de s'y rendre.

Les nouvelles technologies améliorent l'efficacité de la justice. Elles économisent du temps pour tous. Je pense par exemple à la mise en état des dossiers, c'est-à-dire à leur examen avant jugement. Aujourd'hui, pour une même procédure, le juge de la mise en état est obligé de tenir plusieurs audiences. Les avocats argumentent à chaque fois leurs positions. Ils ont besoin de temps pour répondre à leurs confrères. Bien souvent, les semaines passent, des déplacements inutiles sont imposés. Les échanges par voie de mél permettent de supprimer les audiences « physiques » de mise en état.

Cette communication électronique est d'ores et déjà possible avec cinquante barreaux. A partir de demain, 1er juillet, elle sera aussi possible avec la Cour de Cassation.

Deuxième grand axe, votre commission propose des modes diversifiés d'accès à la justice.

Vous préconisez la création d'une procédure de négociation entre les parties. Celles-ci seraient assistées par un avocat. C'est ce que vous dénommez « la procédure participative ».

Très concrètement, cette nouvelle procédure responsabilise les avocats pour rechercher une issue au litige et éviter le recours au juge.

Une fois l'accord obtenu, il est présenté à l'homologation. Seuls les points de litige sont soumis à la décision du juge. Cette procédure offrira toutes les garanties de sécurité juridique. Je ne doute pas que les barreaux sauront s'engager rapidement et activement dans ce processus contractualisé.

Dans la même optique, vous proposez de développer la médiation, notamment en matière familiale. C'est un point de vue que je partage totalement.

Après une séparation, par exemple, il existe souvent des tensions liées au droit de garde des enfants, au paiement de la pension alimentaire... Aujourd'hui, pour régler ces difficultés, il faut passer à chaque fois par le juge. Cela suscite de nouvelles tensions. Pour favoriser le dialogue, on peut rendre la médiation obligatoire, quand une décision judiciaire est déjà intervenue en matière familiale. Si les désaccords persistent, naturellement, le juge interviendra à nouveau. Cette approche est pragmatique.

Une autre piste explorée consiste à étendre les attributions des greffiers en leur confiant un rôle juridictionnel. Ce système existe déjà en Allemagne ou en Autriche. Les greffiers pourraient par exemple valider les injonctions de payer. Je suis très ouverte à cette proposition : elle reconnaît la compétence et les mérites des greffiers.

Ils jouent un rôle clef dans le fonctionnement de la justice. Leur fonction sera valorisée, y compris à la chancellerie. Pour la première fois, une greffière en chef va occuper les fonctions de sous-directeur des greffes.

Vous le voyez, l'ensemble de vos propositions contribue à recentrer l'intervention du juge sur les contentieux nécessitant de dire le droit.

C'est là le cœur de métier du juge, c'est là sa vocation et sa plus-value. Dans ce domaine, votre commission parvient à des solutions équilibrées.

Cette voie passe par des alternatives au passage devant le juge. Votre rapport développe en quelque sorte le concept d'une « justice sans audience ».

En matière pénale, l'audience est pleinement justifiée lorsque l'infraction est contestée, lorsque l'auteur est récidiviste, lorsque la gravité des faits le justifie. Mais certaines comparutions devant le tribunal pourraient être évitées.

Il existe déjà les alternatives aux poursuites, comme le rappel à la loi, la médiation pénale, la réparation pénale pour les mineurs.

Elles sont mises en œuvre dans les juridictions : en 2007, elles représentaient 36 % des réponses pénales, contre 31 % deux ans auparavant. Elles ont montré leur efficacité : elles ont contribué à l'augmentation du taux de réponse pénale, de 78 % en 2006 à plus de 84 % aujourd'hui.

Il existe également des modes de poursuite qui ne nécessitent pas de réunir le tribunal.

C'est le cas des procédures de jugement écrites comme l'ordonnance pénale en matière de délit. C'est une réponse rapide et efficace, qui est réservée aujourd'hui aux infractions au code de la route ou à la réglementation du transport routier, à l'usage de stupéfiants ou à l'occupation des halls d'immeuble. Elle peut être étendue à d'autres délits, avec une palette de peines élargies. Sa généralisation permettrait un audiencement plus rapide des dossiers plus importants. C'est pourquoi je souhaite qu'elle devienne dans certains cas une procédure de droit commun.

Un autre domaine mobilise énormément les magistrats : c'est le contentieux routier. Dans cette matière, votre commission a fait des propositions : par exemple, la définition d'un barème légal pour la durée des suspensions administratives du permis de conduire en fonction du taux d'alcoolémie.

L'objectif est d'harmoniser les sanctions prononcées. Elles doivent être les mêmes pour tous les citoyens. C'est une préoccupation que je partage.

Je crois que l'on peut aller plus loin, et poser la question de la déjudiciarisation du contentieux routier pour les primo-délinquants, lorsqu'il n'y a pas de victime. Un excès de vitesse doit être évidemment sanctionné : c'est un comportement répréhensible. S'il n'y a pas de mise en danger d'autrui, on peut le réprimer tout aussi sévèrement sans avoir à réunir un juge, un procureur et un greffier.

Je veux y réfléchir en lien avec les ministères concernés et la délégation interministérielle à la sécurité routière. Car il ne faut pas oublier que les progrès de la sécurité routière sont en partie dus à la fermeté de la réponse judiciaire.

En matière civile, vous proposez de nombreuses mesures permettant d'alléger l'intervention de la justice, voire de transférer certaines de ses missions à d'autres intervenants. Ces mesures présentent un avantage majeur : elles facilitent les démarches de nos concitoyens.

Quelques exemples :

la procédure du changement de prénom pourrait être transférée du juge aux affaires familiales vers l'officier d'état civil ;

le PACS pourrait être signé en mairie et non plus au greffe du tribunal d'instance ;

les procurations de vote pourraient être établies par les mairies ;

dans le même sens, mais en matière pénale, on peut aussi développer la transaction : comme pour les amendes SNCF ou RATP, la contravention de stationnement payant pourrait être remplacée par une indemnité de transaction, directement versée aux communes ou à l'organisme gestionnaire.

Ces pistes sont intéressantes. Elles méritent d'être examinées avec les parlementaires, les autres ministères et les associations d'élus locaux. C'est pourquoi je ne me prononcerai pas aujourd'hui sur leur faisabilité.

Dans le même ordre d'idée, pour faciliter l'intervention du juge, je suis favorable à la mise en place d'un barème national des pensions alimentaires.

Quand un couple se sépare, la question de la pension alimentaire est souvent une source de conflit, avec des désaccords sur le montant à verser.

Le barème fixera de manière indicative le montant de la pension en fonction des ressources des parents et des besoins des enfants. Il sera largement diffusé.

Dans bien des cas, il évitera des tensions au sein des familles. En harmonisant les montants, il manifestera aussi notre volonté d'une justice égale pour tous.

En matière de surendettement, vous proposez une innovation intéressante. Aujourd'hui, les dossiers sont instruits une première fois par la commission de surendettement de la Banque de France. Un plan de redressement est élaboré. Puis le juge d'instance est saisi. Il reprend une nouvelle fois l'examen du dossier. Vous proposez de réserver l'intervention du juge à l'homologation des mesures recommandées et au jugement des contestations.

Enfin, dernier exemple de vos préconisations : il n'y aura plus nécessité de se rendre au tribunal pour un divorce par consentement mutuel. Quand un couple est d'accord pour se séparer, cela ne soulève pas de problèmes juridiques particuliers. Pourtant, aujourd'hui, il faut obligatoirement aller au tribunal. Il y a une audience devant le juge. La procédure sera simplifiée, comme le propose votre rapport.

Cette question a suscité des débats. Votre commission a fait émerger une position partagée par toutes les professions. C'était son rôle. Le divorce devant notaire est tout à fait possible juridiquement, mais vous en avez souligné les limites.

Vous proposez une solution alternative : si les personnes sont d'accord pour divorcer, elles adresseront leur requête au juge qui prendra acte de leur volonté. L'audience n'aura lieu que si les conjoints la demandent, si des enfants sont concernés ou si le juge l'estime nécessaire. Votre proposition ne peut être dissociée d'avancées réelles en matière d'honoraires des avocats. Le Président de la République

l'a demandé vendredi aux représentants de la profession, car les justiciables sont en droit d'attendre, en matière de divorce par consentement mutuel, une procédure simplifiée et un coût modéré.

*
* *

Monsieur le Recteur,
Mesdames et Messieurs,

Je vous remercie de l'étendue de vos réflexions et de la diversité de vos propositions.

Elles participeront à une évolution profonde et équilibrée de notre Justice.

Elles seront examinées attentivement par mes services. Beaucoup d'entre elles sont prêtes à l'emploi ; d'autres seront développées. Sur certains sujets, j'irai plus loin.

Durant l'été, la Chancellerie va travailler à l'élaboration d'un grand projet de loi sur la base de votre rapport. Le texte gouvernemental sera bien évidemment soumis à concertation à la rentrée.

Ce sera un texte majeur.

Car nous partageons tous l'ambition d'une justice lisible, cohérente et efficace : c'est bien l'ambition raisonnée d'une justice apaisée.

Je vous remercie.