

**Allocution de Madame Rachida Dati,  
Garde des Sceaux, ministre de la Justice  
Installation du groupe de travail  
sur la répartition des contentieux**

Chancellerie – Vendredi 18 janvier 2008

Messieurs les Parlementaires,  
Monsieur le Recteur,  
Monsieur le Secrétaire général, Madame et Messieurs les Directeurs,  
Madame le Premier président, Madame le Procureur général,  
Mesdames et Messieurs les Présidents, Procureurs de la République et Directeurs  
de greffe,  
Mesdames et Messieurs les bâtonniers et avocats,  
Madame et Messieurs les Professeurs d'université,  
Mesdames et Messieurs les représentants des syndicats et organisation  
professionnelles,  
Mesdames et Messieurs les présidents d'association,  
Mesdames et Messieurs,

C'est avec beaucoup de plaisir que je vous accueille aujourd'hui à la Chancellerie  
pour installer le groupe de travail sur la répartition des contentieux.

Je remercie chaleureusement le professeur **Serge Guinchard**, directeur honoraire  
de l'Institut d'études judiciaires de Lyon, ancien recteur des académies de la  
Guadeloupe, puis de Rennes, d'en avoir accepté la présidence.

Votre grande connaissance du droit privé, en particulier des institutions judiciaires et  
du droit civil, vous qualifie sans conteste pour présider cette commission : une  
nouvelle fois, vous mettez votre grand talent au service de la Justice.

Vous bénéficierez de l'expérience riche et variée des membres du groupe de travail.  
**La réforme de la Justice concerne l'ensemble des professionnels du droit.**

Pour cette raison, j'ai voulu que des magistrats, des avocats, des universitaires, d'autres membres des professions juridiques et judiciaires – notaire, huissier – des fonctionnaires, des représentants d'associations et organisations professionnelles participent à ce groupe.

La nouvelle répartition des contentieux est indissociable de la réforme de la Justice. Cette réforme, je l'ai engagée dans plusieurs directions, dès mon arrivée place Vendôme.

**Depuis huit mois, nous avons amélioré la lutte contre la récidive** : la loi du 10 août a renforcé les sanctions contre les récidivistes ; les aménagements de peine ont été encouragés pour favoriser la réinsertion des condamnés.

**Depuis huit mois, nous avons rendu la Justice plus protectrice** : c'est la mise en place du mandat de protection future pour les personnes âgées et les parents d'enfant handicapé ; c'est aussi le juge délégué aux victimes en fonction dans chaque tribunal depuis le 2 janvier ; c'est encore la signature de la convention du Conseil de l'Europe sur la protection de l'enfance contre les abus sexuels.

**Depuis huit mois, la lutte contre les inégalités est devenue une politique prioritaire du ministère** : un pôle anti-discriminations a été créé dans chaque parquet de France ; une classe préparatoire intégrée destinée à des étudiants méritants de condition modeste a été ouverte à l'Ecole nationale de la magistrature.

J'ai également souhaité que la Justice se modernise.

**La réforme de la carte judiciaire était la première phase de cette modernisation.** C'était un préalable essentiel : la Justice doit reposer sur des bases solides. Nous allons disposer d'une carte judiciaire plus cohérente et mieux structurée. Au terme de la réforme en 2010, elle comptera 862 juridictions au lieu de 1 190 actuellement. Le décret fixant la liste des pôles de l'instruction est paru ce matin au *Journal officiel*.

Les conditions sont désormais réunies pour engager **la deuxième phase de la modernisation de la Justice.**

Il est temps de mener une réflexion ambitieuse, approfondie et globale sur l'avenir de la justice.

**Il est temps de s'interroger sur la pertinence de la répartition actuelle des contentieux.**

Il est temps aussi de redonner du sens à l'intervention du juge.

C'est à vous, **Mesdames et Messieurs les membres du groupe de travail**, que j'ai souhaité confier cette tâche.

Je sais qu'elle s'ajoute à beaucoup d'autres engagements et que votre temps est précieux. Je vous remercie de votre disponibilité. Ce travail ne sera pas simple. Il n'en sera que plus passionnant. Nous ferons tout pour le faciliter. Je sais pouvoir compter sur votre engagement et sur votre talent pour le mener à bien.

Vos propositions sont attendues par les Français. Elles sont aussi attendues par l'ensemble des professionnels de la justice.

Tous attendent de grands changements.

L'organisation de la justice est parfois peu lisible pour nos concitoyens (I). Vos travaux permettront de rapprocher la Justice des Français (II).

\* \*  
\*

**I- L'organisation de la justice est en effet devenue peu lisible pour nos concitoyens.**

Les Français nous disent qu'ils comprennent mal le fonctionnement de la Justice. Les critères de compétence des juridictions apparaissent flous. Le rôle même du juge est parfois incompris.

Le constat est simple : l'actuelle répartition des contentieux est trop complexe.

En 1958, les critères de répartition des contentieux entre les tribunaux de grande instance et les tribunaux d'instance étaient clairs :

- le tribunal de grande instance jugeait en formation collégiale des affaires complexes ;
- le tribunal d'instance connaissait, à juge unique, des affaires simples.

**Ce partage des rôles ne correspond plus à la situation actuelle.**

**Le tribunal de grande instance statue de moins en moins en formation collégiale.** Les audiences à juge unique se sont multipliées. Le tribunal de grande instance connaît un contentieux de masse qui nécessite moins de technicité.

Le contentieux des affaires familiales illustre parfaitement cette évolution. Les juges aux affaires familiales statuent en formation unique. Comme vous le savez, plus de la moitié des affaires civiles portées devant les tribunaux de grande instance relèvent de leur compétence.

Le contentieux de l'exécution est un autre exemple parlant. C'est un contentieux de masse. Il est suivi au tribunal de grande instance par le juge de l'exécution. Il statue seul.

**De son côté, le tribunal d'instance s'est vu confier des affaires parfois de plus en plus complexes.** Je pense en particulier à une partie du droit de la consommation.

**La création en 2002 des juridictions de proximité** a créé un nouvel échelon de compétence dans notre organisation.

Aujourd'hui, trois juridictions interviennent donc dans le contentieux civil de première instance.

**Les critères de répartition entre ces trois juridictions manquent à l'évidence de clarté.**

Je vous citerai deux exemples :

- si des squatteurs occupent d'anciens logements, la juridiction compétente pour les expulser est le tribunal d'instance. S'ils occupent d'anciens bureaux, la juridiction compétente est le tribunal de grande instance. Où est la logique ?
- Autre exemple. Si un défendeur forme une demande incidente supérieure à 4.000 euros devant le juge de proximité, son affaire est immédiatement transmise au tribunal d'instance. Il n'a pas à justifier du bien-fondé de sa demande. Il s'agit parfois d'un moyen détourné pour choisir son juge ou en éviter un autre.

L'organisation judiciaire est parfois trop complexe. **Une justice pour tous**, c'est d'abord une justice que l'on comprend.

**L'enjeu, c'est la confiance des Français dans leur institution judiciaire.**

## **II- C'est pourquoi je souhaite que vos travaux permettent de rapprocher la Justice des Français.**

Cette ambition doit vous animer. Vous devez l'avoir constamment à l'esprit.

Permettez-moi, au commencement de vos travaux, de vous proposer **trois pistes de réflexion**.

La première concerne la répartition des contentieux entre les tribunaux de grande instance, les tribunaux d'instance et les juridictions de proximité.

**L'organisation de la Justice doit être lisible pour les Français. Elle doit être simple.** C'est comme cela que la Justice sera plus accessible. C'est comme cela qu'elle sera plus proche des Français.

Il vous faut avant tout tenir compte **du niveau de technicité des contentieux**. Certains contentieux répétitifs, qui font le quotidien des Français, doivent-ils rester de la compétence des tribunaux de grande instance ?

Il convient par exemple de réfléchir à **la répartition des compétences dans la gestion du contentieux familial**. C'est un contentieux important. Il ne présente pas toujours de difficultés juridiques particulières. Je pense, par exemple, à la fixation d'une pension alimentaire ou à la détermination d'un droit de visite. Ce contentieux gagnerait peut-être à être traité au plus proche des citoyens.

Par ailleurs, il vous faut veiller à **la proximité et à l'accessibilité de la Justice**. La proximité ne se réduit pas à la seule question géographique.

Le développement des nouvelles technologies favorise la proximité. Un juge proche est aussi un juge accessible. Cela suppose des règles de procédure simplifiées et allégées. Des procédures simplifiées comme l'injonction de payer méritent d'être développées.

A l'inverse, il est nécessaire d'identifier les contentieux pour lesquels la procédure doit être plus formaliste. Ces contentieux requièrent à l'évidence la présence d'un avocat. Vos réflexions sur la représentation obligatoire par un avocat nous seront précieuses.

De même, votre réflexion pourra porter sur le choix entre la procédure orale et la procédure écrite.

La deuxième piste de réflexion concerne le traitement des contentieux qui présentent une grande rareté ou une extrême complexité.

Ces contentieux imposent aux magistrats et aux avocats d'acquérir **une véritable spécialisation**.

Ils ne sont peut-être pas traités avec toute l'efficacité nécessaire au niveau de chaque tribunal de grande instance.

Des thèmes ont déjà été évoqués : le contentieux de l'amiante, le droit de la presse, l'adoption internationale, les grandes catastrophes de transport...

Il faudra donc repérer ces contentieux, le nombre d'affaires qu'ils représentent, tenir compte des spécialisations qui existent déjà.

A partir de là, il faudra s'interroger sur le niveau le plus approprié pour les traiter avec la plus grande qualité.

Cette spécialisation pourra être locale, régionale, interrégionale, voire nationale. Toutes les options sont ouvertes. A vous de nous dire les plus pertinentes.

D'une façon plus générale, – et c'est la troisième piste de réflexion que je vous propose – vous serez amenés à repenser la raison d'être de l'intervention du juge.

**Il faut recentrer la mission des magistrats sur ce qui constitue le cœur de la fonction judiciaire** : trancher les litiges qui ne peuvent être résolus autrement.

Les recours à la conciliation et à la médiation doivent être encouragés. Ces modes alternatifs de règlements des conflits ont montré leur efficacité. Les avocats effectuent en ce domaine un travail de grande qualité. Les associations sont également très présentes. Le règlement amiable des différends est à privilégier chaque fois que possible.

Le 12 décembre, le Conseil de modernisation des politiques publiques, sous l'autorité du Président de la République, a évoqué **la déjudiciarisation de certains contentieux**.

Le Conseil a notamment proposé **de déjudiciariser une partie des infractions routières**. La sécurité routière est un enjeu majeur. Il s'agit néanmoins d'un contentieux de masse.

Il mobilise tous les acteurs d'une juridiction : le parquet, le siège, le greffe. Pour autant, c'est un contentieux sans difficulté juridique particulière. La question de sa déjudiciarisation doit être abordée. On sait bien, dans cette matière, que l'efficacité tient plus au retrait de points qu'aux amendes prononcées par le juge.

Le Conseil de modernisation des politiques publiques a aussi évoqué **la possibilité de divorcer sans passer devant le juge**. On peut en effet s'interroger sur le rôle du juge dès lors qu'il n'y a pas de litige.

Je sais que la question de la déjudiciarisation du divorce par consentement mutuel soulève des inquiétudes. Il ne s'agit pas de préparer une réforme contre une profession ou d'en favoriser une autre. Il s'agit d'apporter la meilleure réponse aux attentes des Français.

Il y aura sans doute un équilibre à trouver. Il me paraît nécessaire de veiller avant tout à **préserver les droits de chaque époux et à protéger l'intérêt de l'enfant**. C'est essentiel.

N'ayez pas peur de proposer des **schémas innovants**. **Vous pourrez vous inspirer des solutions retenues par nos partenaires ou par l'Union européenne elle-même**, par exemple en matière de médiation.

Vous le savez, la France s'apprête à prendre la présidence de l'Union européenne. Nous porterons d'importants chantiers concernant le droit de la famille.

Je souhaite que nous menions à terme le projet de règlement sur la reconnaissance mutuelle des divorces (dit « Rome III »). Je souhaite également que nous fassions aboutir le projet de règlement relatif au recouvrement des pensions alimentaires.

Nous avons beaucoup à gagner des échanges avec nos partenaires européens.

**Pour reprendre l'exemple du divorce**, la procédure judiciaire aux Pays-Bas a été extrêmement simplifiée. Les parties n'ont plus à se présenter à l'audience. C'est un juge qui prononce le divorce sur la base d'un accord écrit et signé entre les époux.

Au Danemark, au Portugal et en Suède, la tendance générale est à la mise en place de procédures allégées. Dans ces pays, les divorces par consentement mutuel ne sont plus prononcés par l'autorité judiciaire. Le juge n'intervient qu'en cas de litige sur la garde des enfants ou la pension alimentaire.

**Autre exemple : le traitement du surendettement**. La place du juge dans cette procédure a été considérablement renforcée en 2003 avec l'instauration du rétablissement personnel. Cette nouvelle procédure a alourdi la charge des tribunaux. On peut se poser la question : l'intervention du juge est-elle toujours nécessaire ?

\* \*  
\*

Vous le voyez, votre mission est ambitieuse. Elle est attendue. Vous avez un formidable défi à relever.

Vous allez vivre des moments d'une grande richesse.

Je souhaite une réflexion sans tabou ni réserve.

Je vous demande de faire preuve de créativité. Observez, consultez. Soyez inventifs, soyez audacieux, soyez pragmatiques ! Ne vous laissez pas enfermer dans des idées préconçues : soyez libres !

Vous êtes les artisans d'une justice plus moderne et plus proche des Français.

Vous avez toute ma confiance et tous mes encouragements. La Direction des affaires civiles et du sceau vous apportera son concours.

Vos travaux sont désormais ouverts. C'est à vous d'agir.

Je vous donne rendez-vous **le 30 juin prochain** pour la remise de vos propositions. C'est à partir de celles-ci que nous élaborerons un projet de loi.

Bons travaux et, en ce début d'année 2008, je vous adresse tous mes vœux de bonheur, de réussite et de bonne santé.

Je vous remercie. Je laisse la parole à Monsieur le Recteur Guinchard.