

# **LES RENCONTRES SÉNATORIALES DE LA JUSTICE**

*JUSTICE DE DEMAIN :*

*QUELLES CONDITIONS POUR UNE EFFICACITÉ ACCRUE ?*

**Colloque organisé par Monsieur Christian PONCELET  
Président du Sénat**

*Palais du Luxembourg*

*Le 24 septembre 2003*

## SOMMAIRE

ALLOCATION D'OUVERTURE.....	7
-----------------------------	---

**M. Christian PONCELET**, *Président du Sénat*

INTRODUCTION.....	11
-------------------	----

**M. Jean-Louis NADAL**, *Procureur général près la Cour d'Appel de Paris*

PREMIÈRE TABLE RONDE.....	17
---------------------------	----

**Justice au quotidien :**

**Mythes et réalités des moyens du juge.**

*Forte progression des budgets et persistance des difficultés.*

DEUXIÈME TABLE RONDE.....	35
---------------------------	----

**Justice au quotidien :**

**Mythes et réalités du travail du juge.**

*Le juge du 21<sup>e</sup> siècle : de l'artisan solitaire au chef d'équipe ?.*

TROISIÈME TABLE RONDE.....	49
----------------------------	----

**Justice et réforme législative, une réelle interrogation :**

*Quel avenir pour la procédure pénale française ?*

CLÔTURE.....	63
--------------	----

**M. Dominique PERBEN**, *Garde des Sceaux, Ministre de la Justice*

## PREMIÈRE TABLE RONDE

JUSTICE AU QUOTIDIEN :

### **MYTHES ET RÉALITÉS DES MOYENS DU JUGE.**

*Forte progression des budgets, et persistance des difficultés.*

Débats animés par :

**M. Maurice Peyrot**, Vice-Président de l'Association de la Presse Judiciaire

Avec la participation de :

- **M. Hubert Haenel**  
*Sénateur du Haut-Rhin, rapporteur spécial du budget de la justice à la Commission des Finances*
- **M. François Werner**  
*Directeur du Cabinet de M. Pierre Bédier, Secrétaire d'Etat aux programmes immobiliers de la justice*
- **M. Patrice Davost**  
*Directeur des Services judiciaires du Ministère de la Justice*
- **Mme Catherine Trochain**  
*Première Présidente de la Cour d'Appel de Caen*
- **M. Jacques Beaume**  
*Procureur de la République près le Tribunal de Grande Instance de Marseille*
- **M. Dominique Barella**  
*Président de l'Union Syndicale des Magistrats*
- **M. Michel Cramet**  
*Greffier en chef, Coordonnateur du SAR de Lyon*

et le témoignage de :

- **M. Paul Girod**, Sénateur de l'Aisne
- **M. Alain Gérard**, Sénateur du Finistère
- **M. Charles Gautier**, Sénateur de Loire-Atlantique
- **Mme Michèle André**, Sénatrice du Puy-de-Dôme
- **Mme Gisèle Gautier**, Sénatrice de Loire-Atlantique
- **M. Paul Blanc**, Sénateur des Pyrénées-Orientales
- **M. Jean-François Picheral**, Sénateur des Bouches-du-Rhône

## DEUXIÈME TABLE RONDE

*JUSTICE AU QUOTIDIEN :*

### **MYTHES ET RÉALITÉS DU TRAVAIL DU JUGE.**

*Le juge du 21<sup>e</sup> siècle : de l'artisan solitaire au chef d'équipe ?*

*Débats animés par :*

**M. Pierre Rancé**, *Journaliste sur Europe 1*

*Avec la participation de :*

- **M. Jean-Jacques Hyst**  
*Sénateur de Seine-et-Marne, Vice-Président de la Commission des Lois*
- **M. Pierre Vittaz**  
*Premier Président de la Cour d'Appel de Lyon*
- **Mme Chantal Bussière**  
*Présidente du Tribunal de Grande Instance de Valence*
- **Mme Catherine Coleno**  
*Vice-Présidente au Tribunal de Grande Instance de Toulouse,  
chargée du Tribunal d'Instance de Toulouse*
- **M. Henri Pons**  
*Vice-Président au Tribunal de Grande Instance de Paris, chargé de l'instruction*
- **Mme Véronique Escolano**  
*Vice-Procureur placé auprès du Procureur général près la Cour d'Appel de Grenoble*
- **Mme Martine Villa**  
*Greffier en chef, chef du greffe du CPH de Nanterre*

*et le témoignage de :*

- **M. Adrien Gouteyron**, *Sénateur de la Haute-Loire, Vice-Président du Sénat*
- **M. Michel Bécot**, *Sénateur des Deux-Sèvres*

## TROISIÈME TABLE RONDE

### **JUSTICE ET RÉFORME LÉGISLATIVE, UNE RÉELLE INTERROGATION :**

*Quel avenir pour la procédure pénale française ?*

Débats animés par :

**M. Dominique Verdeilhan**, journaliste sur France 2

Avec la participation de :

- **M. François Zocchetto**

*Sénateur de la Mayenne, membre de la Commission des Lois, rapporteur du projet de loi relatif à l'adaptation de la justice aux évolutions de la criminalité*

- **M. Robert Bret**

*Sénateur des Bouches-du-Rhône, membre de la Commission des Lois*

- **Me Henri Leclerc**

*Avocat au Barreau de Paris*

- **Me Patrick Maisonneuve**

*Avocat au Barreau de Paris*

- **M. Yves Bot**

*Procureur de la République près le Tribunal de Grande Instance de Paris*

- **Mme Dorothee Dard**

*Vice-Présidente chargée de l'instruction au Tribunal de Grande Instance d'Evry*

- **M. Fernand Schir**

*Vice-Président chargé du service de Juge des Libertés et de la Détention au Tribunal de Grande Instance de Lyon*

- **M. Nicolas Blot**

*Secrétaire général de l'Union Syndicale des Magistrats*

et le témoignage de :

- **Mme Gisèle Gautier**, Sénatrice de Loire-Atlantique

- **M. Paul Girod**, Sénateur de l'Aisne

# RENCONTRES SÉNATORIALES DE LA JUSTICE

**SÉNAT - MERCREDI 24 SEPTEMBRE 2003**

*La séance est ouverte à 10 heures.*

**M. Christian PONCELET**, *Président du Sénat*

Mes chers collègues,  
Mesdames et Messieurs les magistrats et fonctionnaires de justice,  
Chers amis,

Je suis profondément heureux de vous accueillir toutes et tous, ce matin, au Sénat de la République. Je suis heureux, tout d'abord, parce que je constate que vous avez pu, cette fois, gagner la capitale sans encombre !

Mais je me réjouis, surtout, d'ouvrir avec vous une manifestation qui me tient tout particulièrement à cœur.

Cette journée, vous le savez, est le point d'orgue des stages d'immersion que mes collègues sénateurs ont effectué dans vos juridictions tout au long de l'année 2003.

Si j'ai pris cette initiative, c'est parce qu'il m'est apparu que **trop d'incompréhension et de malentendus s'étaient accumulés** entre vous et nous, ces dernières années, à l'occasion de l'adoption d'un certain nombre de réformes judiciaires.

Or, je crois qu'il n'y a rien de plus dommageable pour une démocratie, que deux de ses piliers fondamentaux : le législateur et le juge, entretiennent des rapports de défiance.

Il m'a semblé que c'était **en allant à votre rencontre** sur le terrain, pour appréhender concrètement votre activité et vos difficultés quotidiennes, que nous pourrions engager ensemble **un véritable dialogue**, que nous pourrions mieux nous connaître, **pour mieux légiférer**.

Au terme de cette première année de stages, je n'hésite pas à vous dire que mes espoirs ont été comblés, et même dépassés, tant l'enthousiasme suscité chez les sénateurs par cette expérience a été grand et tant l'accueil que vous leur avez réservé a été chaleureux !

Dès mon « appel à candidature » en effet, 45 de mes collègues se sont portés volontaires pour cette première aventure. C'est dire combien le monde judiciaire intéresse et intrigue !

Il m'est agréable de vous dire qu'ils sont tous revenus avec le désir de repartir l'année prochaine, tant ce qu'ils ont découvert les a passionnés et tant ils ont eu le sentiment d'avoir encore beaucoup à découvrir.

Mais le plus important à mes yeux est qu'**ils sont rentrés de ces stages avec une image de la Justice**, mais aussi des hommes et des femmes qui la rendent, **radicalement différente** de celle qu'ils avaient en partant. Beaucoup de clichés, je crois, ont été balayés.

Sans anticiper sur leurs témoignages, sachez qu'ils ont trouvé dans vos tribunaux une justice, à l'écoute, proche du justiciable, bref une justice humaine en dépit de la masse impressionnante de dossiers à traiter.

Je crois que de votre côté, vous avez apprécié notre démarche, directe et sans a priori. Votre désir d'échange a été, je crois, aussi grand que le nôtre.

Vous avez eu à cœur de ne rien cacher aux sénateurs de la réalité du fonctionnement de vos juridictions, avec vos contraintes, vos réussites et vos échecs. Vous avez fait preuve de la plus grande ouverture et de la plus grande transparence, dans le strict respect bien sûr des procédures et du rôle de chacun.

Je vous en remercie tous très sincèrement et très chaleureusement, car **c'était la clé** de la réussite de cette opération.

J'espère que ces stages vous auront, vous aussi, permis de mieux connaître les élus et de découvrir que les sénateurs étaient, comme vous, des hommes et des femmes de bonne volonté qui essaient de faire au mieux leur métier, au service de nos concitoyens qui peuvent, un jour, devenir des justiciables.

Je suis convaincu que nous venons d'accomplir ensemble un pas important, vers une meilleure connaissance de nos deux univers. Il est encore très insuffisant bien sûr, pour que tous les préjugés ou idées préconçues que parlementaires et juges entretiennent les uns sur les autres disparaissent totalement.

Mais nous sommes dans la bonne voie et il faut donc poursuivre, en inscrivant ce travail dans la durée.

C'est pourquoi **je souhaite pouvoir réitérer cette initiative dès l'année prochaine**.

Mais je crois qu'il faudra aller plus loin, en fixant à ces stages, le cas échéant, quelques objectifs précis, comme celui de dresser le bilan d'une réforme.

Je suis très favorable en effet, à ce que le Parlement, et tout particulièrement le Sénat, s'empare d'une mission systématique d'évaluation des textes tous les quatre ou cinq ans. A quoi sert-il de légiférer si l'on n'évalue pas les effets des textes votés ?

Je crois très sincèrement que nos stages pourraient constituer des sources d'information importantes dans ce travail d'évaluation.

Dans cette attente, vous aller débattre aujourd'hui, autour de trois tables rondes, qui regroupent les thèmes les plus souvent évoqués par les sénateurs, à leur retour de stage.

Permettez-moi, très brièvement de vous livrer quelques observations à leur sujet.

**Les moyens** dont la Justice a été dotée ont pendant longtemps, il faut le dire, été proches de l'indigence. Cette époque a changé mais le retard à rattraper n'est pas encore comblé. Je sais qu'ils **sont encore insuffisants** dans certains domaines.

Mais, je crois aussi, qu'au-delà de moyens supplémentaires, toutes les administrations doivent évaluer leurs modes de gestion. Même si la Justice n'est pas une administration comme les autres, elle ne peut échapper à cet audit. Nos concitoyens ne l'accepteraient pas. N'y a-t-il pas, dans votre grande maison, des réformes à introduire, qu'il s'agisse de la gestion des personnels ou de celle des moyens ?

Les échelons actuels de gestion sont-ils tous les plus pertinents ? Je n'ai pas de réponse toute faite. Je ne fais que poser des questions, sur lesquelles j'espère, vous débattrez.

De même, les magistrats que vous êtes peuvent-ils continuer à travailler le plus souvent seuls, de l'amont jusqu'à l'aval de la décision ?

La forte valeur ajoutée intellectuelle que vous représentez ne pourrait-elle pas être centrée sur le cœur de votre mission : dire le droit, comme c'est le cas chez vos homologues de la Cour de Luxembourg, de la Cour des Comptes ou du Canada ?

Je sais que vos débats seront certainement très passionnés sur ces questions. Si nous pouvons faire avancer la réflexion, j'en serais très heureux.

Pour terminer, je souhaite remercier l'Union Syndicale des Magistrats et son Président, pour le soutien qu'ils nous ont spontanément offert, dès le démarrage de nos opérations.

Enfin, il me semble que d'autres assemblées devraient suivre l'exemple du Sénat. Je n'y verrais qu'un hommage à sa créativité, mais j'aurais garde de m'ingérer dans les affaires des autres...

Avant de passer la parole à Monsieur le Procureur Général de Paris, que je remercie vivement pour son engagement personnel dans les stages parisiens, je vous souhaite des débats fructueux et constructifs. (*Applaudissements*)



**M. Jean-Louis NADAL**, *Procureur général près la Cour d'Appel de Paris*

Monsieur le Président,  
Mesdames et Messieurs les sénateurs,  
Mesdames et Messieurs

C'est avec beaucoup de plaisir que je prends la parole aujourd'hui devant vous, à l'occasion de ces rencontres sénatoriales de la justice.

Je voudrais d'abord vous remercier pour votre accueil, Monsieur le Président, Mesdames et messieurs les sénateurs, mais aussi vous dire que je mesure à l'aune de l'importance de la Haute Assemblée dans notre dispositif constitutionnel, l'honneur qui m'est fait de pouvoir ainsi m'exprimer dans ce cadre prestigieux.

Les magistrats savent la part prise par le Sénat dans des réformes majeures touchant la justice et aucun d'eux ne peut être indifférent à ce que vous représentez.

Je pense en particulier, mais ce n'est qu'un exemple parmi beaucoup d'autres, à l'introduction du double degré de juridiction pour les cours d'assises, qui a hissé notre système judiciaire au niveau des standards européens et plus simplement au niveau des exigences d'équité et d'humanité que votre Assemblée a su faire valoir, car c'est bien dans l'enceinte du Sénat qu'est né cet appel contre les décisions des cour d'assises.

Au commencement de ce bref propos, permettez-moi aussi, Monsieur le Président, Mesdames, Messieurs, de tout spécialement saluer les 45 sénateurs qui ont bien voulu accomplir un stage dans une juridiction, dont six dans un tribunal du ressort de la cour d'appel de Paris.

Sans pouvoir les citer nommément, je voudrais dire à chacun d'entre eux combien leur présence a été appréciée, et je pense pouvoir me faire l'interprète de mes collègues procureurs généraux pour adresser le même message à ceux qui ont séjourné dans des juridictions en dehors du ressort de la cour d'appel de Paris. S'ils ont pu tirer un profit de ce contact avec les acteurs et les réalités de la vie judiciaire, **l'échange**, par définition, n'a pas été à sens unique. Cette venue dans nos juridictions des représentants "du législateur", selon le terme désincarné en usage à la faculté a justement permis d'ajouter un peu de chair à cette expression, de montrer qu'au delà des textes qui la créent et organisent son fonctionnement, une institution existe par les femmes et les hommes qui la composent et qui la font vivre.

Merci donc, à tous ces "stagiaires", qui ont enrichi le savoir des magistrats.

A cet égard, cette journée me paraît avoir une double vertu. Elle est l'occasion d'un bilan et je ne doute pas que les discussions qui vont suivre seront très instructives. Elle est aussi, me semble-t-il, une **étape**, car j'ai du mal à croire que nous avons épuisé les occasions de rencontre et je préfère penser que vos observations permettront d'organiser d'autres stages en satisfaisant au mieux les attentes des parlementaires.

\* \* \*

En lien direct avec les constats faits sur le terrain, vous avez choisi trois thèmes pour guider vos réflexions :

\*/ le travail du juge,

\*/ les moyens du juge,

\*/ et, troisième sujet auquel conduisent naturellement les deux premiers, la **réforme de la justice**.

Ces questions concernent bien sûr au premier chef tous ceux qui s'intéressent à l'institution judiciaire et je me réjouis des interventions qui vont suivre. J'observerai, pour ma part, qu'elles sont le prolongement d'une lancinante interrogation, bien connue de tous les praticiens de la justice.

- S'interroger sur les moyens de la justice, c'est déjà s'interroger sur ce que l'on attend d'elle et donc du juge ;

- s'interroger sur le contenu du travail judiciaire, c'est, me semble-t-il, se renvoyer à soi-même la conception que l'on a de ce travail ;

- s'interroger enfin sur la réforme de la justice, c'est mesurer la distance qui sépare **la justice telle qu'elle est de la justice telle qu'on la voudrait**.

Et, finalement, l'ensemble de ces interrogations ne renvoie-t-il pas à cette unique question qui domine toutes les autres, sur **le rôle du juge** ?

Il a déjà été beaucoup dit et écrit sur le sujet, car à bien des égards, la fonction judiciaire a beaucoup évolué, au point que bien des magistrats en fonctions aujourd'hui sont loin de pratiquer le métier qu'ils ont appris il y a 20 ans à l'Ecole nationale de la magistrature, quand ils ne viennent pas d'un autre horizon.

Je n'aborderai pas ici certaines interrogations récurrentes que vous connaissez bien,

- soient qu'elles intéressent le parquet, dont certains viennent suggérer que ses membres pourraient être des non-magistrats,

- soit qu'elles concernent le juge d'instruction, dont l'existence est régulièrement remise en cause.

Peut-être évoquerons-nous ces questions tout à l'heure ; je me livrerai pour le moment à des observations plus générales.

On remarquera que la question du rôle du juge, est sortie du cercle de la réflexion philosophique lorsque l'institution a pris de plein fouet l'explosion des contentieux civils, sociaux, commerciaux et pénaux. Des trésors d'activité et de créativité ont été déployés, avec l'aide de l'informatique, avec la mise en place progressive d'un parc immobilier moderne et rationnel, avec des réformes de procédure, mais aussi et surtout avec le très fort engagement des magistrats et des fonctionnaires. **J'insiste sur le rôle capital des fonctionnaires.**

Ces efforts ont permis des gains de productivité considérables puisqu'avec des moyens humains à peu près stables, le nombre de décisions rendues ou celui des procès-verbaux traités a très sensiblement augmenté. Et l'on emploie maintenant dans les juridictions un langage productiviste qui a pu choquer certains d'entre vous lorsqu'ils ont entendu parler, par exemple, d'évacuation des stocks.

Cette augmentation considérable de l'activité judiciaire a, me semble-t-il, une signification bien claire : c'est le **besoin de justice** qui a explosé, pas seulement le **besoin de droit**, qui peut être comblé par le conseil juridique mais bien le **besoin de justice**, par lequel on veut voir reconnu ou rétabli un intérêt juridiquement protégé au travers d'une décision judiciaire.

Ce besoin de justice, que je crois légitime, et en tout cas irréversible, présente au moins deux caractéristiques.

\*/ il contribue à l'encombrement de nos juridictions en matière civile.

\*/ il nourrit l'activité pénale des cours et des tribunaux car la justice a le devoir impérieux d'apporter une réponse à tout acte de délinquance. Vous savez et vous avez pu voir que nous nous y employons non seulement par des poursuites que j'appellerai "classiques", mais aussi par cette autre forme de réponse pénale que constitue la "troisième voie" qui permet, par exemple, la réparation ou le rappel à la loi.

A ce **besoin de justice** s'ajoute bien souvent une seconde caractéristique, qui est la **complexité**. En dehors des nombreuses affaires dites "simples", le juge doit aussi se pencher sur des dossiers marqués par la technicité. C'est que le droit se complique, se technicise, se spécialise, s'internationalise et surtout **évolue** rapidement avec les mœurs et les techniques.

Autrement dit, si l'office du juge est toujours, à titre principal, de trancher les conflits individuels, il ne peut être confiné à une sorte de fonction olympienne par laquelle, il serait réduit, telle la divinité, à rendre sa sentence. Ce juge qu'un haut magistrat exhortait il y a maintenant quatre décennies à "sortir du néolithique", ce juge à qui l'on a répété qu'il devait descendre de sa tour d'ivoire est devenu un personnage actif, dans le procès, dans la vie judiciaire, un juge obligé de se tenir informé des évolutions de plus en plus rapides de notre société.

Qu'il le veuille ou non, il participe dans bien des domaines, en matière pénale tout particulièrement, à une **politique publique** et peut même se trouver en position - bien que le sujet soit à aborder avec précaution -, en charge de mettre en oeuvre une **politique judiciaire**, dans le respect, bien évidemment, de son **indépendance juridictionnelle** qui reste, avec sa compétence, la meilleure garantie qu'il puisse offrir au justiciable.

\* \* \*

Ainsi, être juge, c'est tous les jours faire mentir l'aphorisme selon lequel juger reviendrait à "refuser de comprendre". C'est au contraire s'astreindre à connaître le contexte dans lequel on intervient, c'est surmonter la complexité, c'est aussi, me semble-t-il, dans ce contexte de besoin exacerbé de justice, faire oeuvre de pédagogie pour que la décision soit non seulement reçue par celui qui gagne mais aussi comprise par celui qui perd.

Un magistrat britannique déclarait qu'un procès bien jugé est celui dans lequel la partie qui a perdu repart satisfaite. Mais peut-être ne faut-il pas trop en demander ...

\* \* \*

Voici donc ce que je crois important de souligner ou de rappeler : le métier de juge a changé, dans le sens d'une plus grande complexité, à hauteur de l'évolution de notre société, à hauteur aussi des sollicitations de plus en plus fortes dont il est l'objet.

Et là n'est pas le moindre des paradoxes : ce juge dont on réclame avec force l'intervention est aussi un juge dont l'action entraîne la méfiance. Vous avez sans doute le souvenir de cette enquête de satisfaction conduite en mars et avril 2001 auprès d'usagers de la justice. Ses résultats étaient éloquents en ce qu'ils révélaient des usagers majoritairement confiants dans la justice et majoritairement critiques à l'égard de son fonctionnement. L'inquiétude portait sur les conditions d'exercice de la fonction judiciaire, en raison tout particulièrement, précisait le sondage, d'un manque d'information et de trop longs délais de jugement.

Il me semble que cette enquête pointait en réalité ce que le Sénat avait déjà mis en évidence lorsque votre Commission des lois a désigné en 1996 une mission chargée d'évaluer les moyens de la justice. Sous la présidence de M. JOLIBOIS, cette mission avait recensé parmi les difficultés ressenties par les justiciables, celles qui avaient retenu l'attention dans l'enquête de satisfaction que je viens d'évoquer.

M. le Président LARCHÉ, présentant les travaux de cette commission, avait utilisé cette formule qui résume bien la situation :

*“notre problème actuel n'est plus tellement d'aider le citoyen à accéder à la justice mais peut-être de lui donner les moyens d'en sortir, c'est à dire de lui permettre de recevoir une réponse de la justice dans des délais raisonnables”*

Il est vrai que, chaque année, des progrès importants sont accomplis, avec des budgets en progression constante qui permettent notamment une politique de recrutement très volontariste. A ces progrès s'ajoute une réforme de première grandeur, avec la prochaine entrée en fonction des **juges de proximité** dont l'existence même et l'appellation sont une preuve, s'il en était besoin, de ce que j'avais à l'instant à propos de la transformation du métier de juge.

Je ne doute pas que ces rencontres sénatoriales apporteront une réponse à ces interrogations sur le rôle du juge, sur les conditions d'une efficacité de la justice.

Mais avant de laisser la place à la première table ronde, permettez-moi de vous livrer une dernière réflexion sur cette transformation de la fonction judiciaire. Il faut ici rappeler une autre dimension, de plus en plus prégnante, et qui est la **responsabilité du juge**.

\* \* \*

Ce juge sorti de sa tour d'ivoire, descendu de son Olympe, est un juge qui doit aussi accepter de rendre des comptes, tout simplement parce qu'il est comptable de la manière dont il rend la justice au nom du peuple français. Si le contenu de ses décisions lui appartient et doit rester inattaquable sauf par les voies de recours reconnues par la loi, il en va différemment de tout ce qui se situe en dehors de la sphère juridictionnelle et sur lequel il peut être conduit à fournir des explications.

Cette transformation du métier de juge et le renforcement des moyens de la justice, débouchent nécessairement sur une évaluation de la fonction, sur un contrôle de la bonne utilisation des moyens mis à disposition pour améliorer l'administration de la justice.

Ce renforcement du contrôle est également lié aux nouvelles règles budgétaires qui nous conduisent à définir des objectifs et donc à développer des instruments permettant de vérifier qu'ils ont été atteints.

Or, cette démarche d'évaluation, de contrôle de qualité, est, à tout le moins, un changement notable. Je ne crains pas d'être fortement démenti si j'avance que pendant trop longtemps, le monde judiciaire, focalisé sur la seule fonction juridictionnelle, habitué à s'administrer lui-même, à invoquer son *imperium* pour combattre toute interrogation vécue comme une mise en cause, ne s'est pas suffisamment intéressé à son propre fonctionnement.

Il me semble que le retard a été comblé : il existe maintenant dans nos juridictions une culture non seulement juridictionnelle mais aussi administrative. C'est me semble-t-il un progrès important par lequel le juge accepte de rendre des comptes sur sa manière de rendre la justice qui ne saurait constituer un domaine protégé, bien au contraire.

Les comptes rendus annuels d'activité, les multiples états statistiques, les états budgétaires sont autant de moyens par lesquels le juge accepte de s'inscrire dans un processus administratif classique et normal d'évaluation.

Ce n'est certainement pas un hasard si un colloque européen s'est tenu les 26 et 27 mai dernier à l'Ecole nationale de la magistrature sur le thème de l'évaluation de la qualité de la justice en Europe : tous les partenaires européens sont confrontés à la même problématique.

Ces questions touchant à la responsabilité ont un autre aspect devant lequel l'ancien inspecteur général des services judiciaires que je suis ne veut pas se dérober : c'est **l'éthique et la déontologie**.

Vaste sujet sur lequel je ne ferai qu'une brève observation : je veux ici affirmer ma conviction non seulement, de la nécessité absolue, pour tout magistrat, d'une infaillible **boussole déontologique**, mais aussi de l'existence de celle-ci pour l'immense majorité d'entre-eux. Je pense que les sénateurs qui se sont déplacés dans les juridictions ont rencontré des magistrats n'appelant aucune réserve à cet égard.

Par les textes qui nous gouvernent, au premier rangs desquels l'ordonnance statutaire du 22 Décembre 1958, par la jurisprudence très fine du Conseil supérieur de la Magistrature, dont l'un des membres est désigné par le Président du Sénat, nous disposons d'un corpus déontologique précis que viendront prochainement enrichir les observations et propositions de

la Commission chargée par M. le Garde des Sceaux de mener une réflexion sur l'éthique dans la magistrature.

Ainsi peuvent être prévenues les dérives, tandis que ceux, peu nombreux, qui ont manqué aux devoirs de leur état, sont exposés à des sanctions sévères. Je crois, avec tous mes collègues magistrats, que cette dimension de la responsabilité est évidemment indispensable, ainsi que j'ai pu le mesurer dans mes anciennes activités. Mais je m'arrête là car ce n'est pas directement le sujet de cette rencontre.

\* \* \*

Je vous remercie de votre attention. (*Applaudissements*)

**Première table ronde :**  
**« Mythes et réalités des moyens du juge :**  
**forte progression des budgets et persistance des difficultés »**

**M. Maurice PEYROT**, animateur, vice-président de l'association de la presse judiciaire -

Bonjour, je suis plus habitué aux salles d'audience qu'aux enceintes parlementaires, en tant que chroniqueur judiciaire. Ceci dit, même en fermant les yeux, je sais que je ne suis pas dans un tribunal ou une cour d'assises, car ici les micros fonctionnent. Nous sommes déjà un peu dans le sujet. Quand on parle moyens, on parle argent. Il n'y a pas si longtemps, parler d'argent pour la justice, c'était un peu blasphématoire... (*Sourires*) Mais des progrès ont été accomplis, comme dans le dialogue entre élus et magistrats. Alors que pendant longtemps, ils se sont ignorés. Il y a maintenant des rencontres et ils travaillent ensemble. En tout cas, c'est ce que nous allons faire aujourd'hui.

Nous allons aborder en premier lieu la question de la sécurité dans les palais. Vu de l'extérieur, on a l'impression, peut-être un peu naïve, que la police s'est emparée des cours et tribunaux. (*Murmures*) Les tribunaux ne sont plus aussi ouverts qu'il y a trente ans. Mais il est vrai que le terrorisme est passé par là...

Je vais demander à des sénateurs partis en stage, leur témoignage sur cette question.

**M. Paul GIROD**, sénateur de l'Aisne -

J'ai eu l'impression exactement inverse de la vôtre ! Je suis allé à Montpellier où j'ai été très bien reçu par des magistrats qui s'entendent très bien. Je crois que ce n'est pas toujours le cas et je voulais en apporter témoignage en premier lieu. J'ai pu assister à une audience correctionnelle, au cours de laquelle des insultes sexistes, grossières, graves ont été proférées depuis la salle à l'encontre du tribunal ; et j'ai constaté que les forces de l'ordre étaient absentes si bien que la capacité de remise en ordre de la salle était limitée. L'insulteur n'a pas pu être arrêté. Je dois dire que c'est un miracle qu'il n'y ait pas davantage d'incidents, compte tenu de ce qui se passe dans la salle et du peu de présence des forces de l'ordre !. Il importe que le public sente la présence de l'Etat dans les salles d'audience, ce ne serait pas une mauvaise chose ! Je suis revenu avec une autre impression dont je parlerai peut-être cet après-midi : la Chancellerie manque cruellement d'un bureau des méthodes !

**M. Alain Gérard**, sénateur du Finistère -

Mon micro fonctionne mais au TGI de Vannes où j'ai fait mon stage, il fonctionnait aussi ! Sur la question de la sécurité, j'ai fait la même constatation à Vannes, l'absence de policiers à l'extérieur comme à l'intérieur du tribunal, l'absence même, de concierge... Je profite de l'occasion pour relever que le sas d'entrée de la maison d'arrêt n'est pas assez grand pour que l'on puisse attendre la fermeture de la première porte avant d'ouvrir la seconde à un véhicule...

J'ai noté aussi la proximité un peu dangereuse et incongrue de la salle d'attente du juge aux affaires familiales et de celle de la cour d'assises...

**M. Maurice PEYROT -**

J'ai cru comprendre que même dans les nouveaux palais se produisent des croisements fâcheux...

**M. François WERNER**, *directeur du cabinet de M. Bédier, secrétaire d'Etat aux programmes immobiliers de la justice -*

La sécurité des palais de justice est un problème particulièrement complexe parce que se superposent toute une série de difficultés. Un tribunal, tout d'abord, c'est un lieu emblématique - il peut donc être tentant de s'y attaquer ; c'est aussi un lieu où tout doit se passer dans la transparence, où la liberté d'aller et venir doit être préservée ; troisième point, c'est évidemment un lieu où sont conduites des personnes dangereuses ; quatrième point, vous l'avez souligné, beaucoup de palais sont anciens, et n'ont pas été conçus en fonction des préoccupations de sécurité d'aujourd'hui. Tout cela explique que les problèmes sont assez nombreux. En outre les dangers évoluent. Le péril le plus classique vient du grand banditisme, il arrive aujourd'hui du terrorisme, qui ne fait qu'accentuer un problème qui existait déjà.

Depuis un certain nombre d'années déjà, la toute première priorité, pas mal prise en compte je crois, a été la sécurité autour du détenu qui arrive au Palais pour y être jugé, et du justiciable. Il y a des progrès à faire bien sûr. Je vois le sourire à ma gauche, mais sincèrement c'est une préoccupation prise en compte depuis un certain temps et qui est extrêmement difficile à améliorer dans un certain nombre de cas. L'exemple qu'a donné M. Gérard de la Maison d'Arrêt de Vannes est très parlant. Et puis M. Paul Girod a souligné un fait qui se développe considérablement : les incivilités commises par des visiteurs qu'on laisse entrer, comme il est naturel, dans les palais. La prise de conscience de ce phénomène est, il est vrai, assez nouvelle. La réaction n'est pas encore en place. Par rapport à ces sujets, les réponses doivent être multiples, la présence des forces de l'ordre n'étant qu'une d'entre elles. Je m'arrête là, je reprendrai la parole plus tard.

**M. Maurice PEYROT -**

Je crois que M. Barella veut répondre à M. Werner.

**M. Dominique BARELLA**, *président de l'Union Syndicale des Magistrats -*

En cette matière, les sénateurs l'ont relevé, ils n'étaient pas dans des tribunaux spécialement chargés de grosses affaires terroristes, premier point. L'ampleur des incidents que nous constatons n'est pas évaluée par le ministère de la justice, qui a toujours des difficultés à évaluer quoique ce soit d'ailleurs. Ces incidents ne remontent pas : interruptions d'audience, jet de chaussures, couteau sous la gorge d'un huissier... Nous publierons bientôt un livre blanc qui recensera l'ensemble des incidents que nous avons relevés. On sent bien monter un manque de respect pour l'institution judiciaire, comme d'ailleurs des autres institutions de l'Etat. Celui-ci a sans doute une grande responsabilité dans ce qui se passe. Le ministère de l'intérieur, par exemple, au travers de sa doctrine, qui prend de plus en plus d'ampleur, des « charges indues », soutient que les gardes statiques ne sont pas de la responsabilité de la police. Comme si l'Etat n'était pas un et un seul ! Pour nous magistrats, la sécurité de nos concitoyens est une chaîne continue ; la police n'aurait pas dû se dégager de la sécurité des palais de justice, qui doivent être le lieu d'un débat contradictoire serein, qui sont aussi l'image de notre démocratie. La tranquillité du débat doit donc être préservée. Nous

souhaitons tous que la police soit présente dans les Palais, sans être trop présente, bien sûr, mais suffisamment dans les salles d'audience.

Les deux exemples donnés par les sénateurs sont des exemples vécus à longueur de temps dans les tribunaux, notamment les grands tribunaux de la périphérie parisienne.

L'Etat, nous tous, avons une grande responsabilité quand à minuit, une heure du matin, nous laissons des victimes, des témoins, des avocats, des magistrats et des greffiers seuls, sur le parvis du tribunal de Bobigny, de Créteil ou d'ailleurs, en présence de la personne condamnée et de ses amis.

Par cette absence d'Etat et de police, on permet la création d'incidents. Je crains qu'à l'avenir ce soit de plus en plus difficile. Le Garde des Sceaux a bien voulu prendre en compte ces problèmes en permettant la prise en charge des retours en taxi des intervenants, mais au-delà de ce point particulier, on ne peut pas laisser la sécurité des tribunaux à des sociétés privées, comme cela se fait dans certains tribunaux autour de Paris. A 17 heures, elles cessent leur travail, or il y a des audiences nuit et jour. Il faudrait qu'elles fassent les 3 x 8. On s'est même demandé à Bobigny s'il fallait mettre un terme à la publicité des débats, pourtant exigée par le code de procédure pénale, en fermant les portes du Palais à partir de 17 heures, ou si on les laissait ouvertes, avec le risque d'avoir la salle envahie, des témoins sous pression, des victimes et des magistrats insultés. Ce problème de la sécurité est bien un problème quotidien et non un problème lié au terrorisme ou à un contentieux spécifique.

Il doit être pris en compte, sauf à donner l'image d'un Etat qui n'est plus capable, au sein de la République, d'assurer des zones de débat apaisées. (*Applaudissements*)

**M. Patrice DAVOST**, directeur des services judiciaires du ministère de la justice -

Juste une précision après ce que vient de dire M. Barella. C'est vrai qu'il y a des difficultés. J'ai moi-même été Procureur de la République à Bordeaux et j'en ai connu. Ce que je voudrais dire c'est que la mission « Sûreté des palais de justice », mise en place par le garde des Sceaux et confiée à M. Philippe Ingall-Montagnier, Procureur général à Rouen, est à pied d'œuvre et un recensement des difficultés principales est en cours. Quand l'étude sera achevée, un référentiel « sûreté des Palais » sera élaboré et des moyens dégagés. Une somme d'un million d'euros est pour l'instant dégagée à cet effet. C'est un souci réel que nous avons et les incidents sont évalués et nous remontent et nous les prenons en compte. Cette mission « Sûreté des Palais » est une véritable priorité.

*Dans la salle :*

**M. Etienne APAIRE**, conseiller judiciaire du ministre de l'intérieur -

Je ne peux laisser entendre que le ministère de l'intérieur est insensible aux problèmes de sécurité rencontrés par les magistrats. Je crois tout d'abord qu'on ne résout rien en rejetant la faute sur les autres.

Ensuite, le respect se perd, c'est vrai ; mais ce sont les magistrats qui ont la charge de faire respecter les normes ! Je dis cela parce que quelquefois on s'aperçoit qu'il y a un lien direct entre la faiblesse des condamnations en matière d'outrages à l'égard des policiers et la multiplication de ceux-ci. (*Mouvements divers*) Comment s'étonner que les désordres extérieurs pénètrent les tribunaux ? Il ne faut pas s'étonner qu'il y ait un effet de contagion.

Quand on ne respecte pas les autorités à l'extérieur, on ne les respecte pas non plus à l'intérieur.

Dernier point, le débat n'est pas de savoir s'il faut plus de policiers. Tout à l'heure, nous avons entendu M. Peyrot qui trouvait qu'il y en avait trop dans certains tribunaux. Assurer la sécurité dans les tribunaux peut se faire de différentes façons : dispositifs techniques, construction de galeries sécurisées et, pourquoi pas, instauration d'une garde judiciaire, comme dans les pays anglo-saxons, qui assure la sécurité des cours et tribunaux, les missions de transfèrement et la protection des magistrats. Je crois qu'il faut trouver des solutions originales.. Les policiers sont là pour déférer les délinquants à la justice ; sécuriser les lieux clos est un tout autre travail...

**M. Maurice PEYROT -**

Votre intervention a suscité quelques réactions qui nous entraîneraient dans un débat passionnant, mais que nous n'avons malheureusement pas le temps d'évoquer, je le regrette. Je passe la parole à M. Jacques Beaume, sur cette question de la sécurité.

**M. Jacques BEAUME, procureur de la République du TGI de Marseille -**

Ce problème de la sécurité est un vrai débat aujourd'hui. Je ne dirai pas que les magistrats travaillent sous influence mais ils exercent désormais leur métier avec la crainte constante de l'incident, sans avoir les moyens d'y répondre.

Je voudrais énoncer quatre idées : Sécurité périphérique des palais : c'est clairement de la compétence de la police et je ne saurais imaginer qu'elle puisse être déléguée à des organismes privés. C'est un service régalién.

On peut agir d'autre part sur les circuits des détenus, élément plutôt bien pris en compte dans les palais neufs.

Troisième point : aucune réflexion n'est menée sur la gestion des flux qui se présentent dans les palais. Je souscris tout à fait à ce qu'a dit M. le Sénateur, la vraie insécurité, en l'espèce, c'est le mélange de tous types de gens susceptibles soit de travailler au tribunal soit d'avoir affaire à la justice, qu'il s'agisse de parties civiles, de délinquants, d'excités, de majeurs protégés qui viennent régulièrement au service civil. Les Palais n'ont jamais été conçus, peut-être un peu plus les Palais neufs, un peu seulement, pour éviter que ces gens se rencontrent.

Dernier point : les audiences sont de plus en plus difficiles à tenir, il faut déployer des trésors de doigté et de diplomatie pour les mener à bien. J'ai le souvenir d'un incident à Bordeaux qui a contraint les magistrats à fuir parce que la BAC, appelée, n'est pas arrivée assez promptement. Dans d'autres cas, les appariteurs devaient eux-mêmes faire la police... Donc il faut dire que, réellement, la tenue des audiences est bien une difficulté actuelle d'exercice de leur métier pour les magistrats. (*Applaudissements*)

*Dans la salle :*

**M. Philippe INGALL-MONTAGNIER, procureur général de la Cour d'Appel de Rouen -**

Je suis chargé de la mission de sécurité des bâtiments de la justice. Je voudrais simplement préciser qu'effectivement nous achevons actuellement le dépouillement des questionnaires envoyés à toutes les juridictions. Même si nous n'avons pas encore tous les résultats, les

premiers listings confirment les impressions et les témoignages de ce matin. La sécurité a pris une acuité très nouvelle. Cette question de la sécurité n'avait donc jamais auparavant été traitée dans son ensemble. L'intérêt de cette enquête nationale est donc d'avoir une première approche. Il faudra ensuite sérier les types de problèmes puis trouver des solutions au cas par cas, ne serait-ce qu'à cause de l'hétérogénéité du parc judiciaire qui comprend plus de 1 500 établissements très hétérogènes. Nous déterminerons ensuite les mesures d'urgence à prendre par catégorie de bâtiments. Mais comme le dit Jacques Beaume, il n'y a pas que les questions de bâtiments, c'est-à-dire de périmètres de sécurité autour des bâtiments et de contrôle des accès, il y a aussi le problème des flux de personnes dans ces bâtiments.

Les réponses théoriques sont simples : gardiennage, protection, barreaux, ou tout autre dispositif permettant d'éviter des irruptions inopinées, mais quand il s'agit de gérer des flux de personnes et d'activités, c'est plus compliqué. Voilà pourquoi un comité de pilotage, composé notamment de magistrats et de spécialistes de la sécurité d'autres administrations, sera installé cet automne avec pour mission d'élaborer un référentiel de sûreté des bâtiments, pour définir les mesures à prendre pour la sécurité de ces bâtiments mais aussi pour définir les comportements et l'organisation qu'il faut avoir en leur sein. En dernière phase, des audits régionaux faits par les chefs de Cours permettront de dégager les priorités, car le besoin est certainement très important, et cela coûtera une certaine somme, qu'il conviendra d'étaler sur plusieurs exercices budgétaires.

*Dans la salle :*

**M. Michel VALET**, procureur de la République du TGI de Clermont-Ferrand -

Je suis très préoccupé par ces problèmes de sécurité dans les Palais. Chacun trouve normal et légitime que les policiers gardent l'entrée des préfectures ; pourquoi ne le serait-ce pas pour l'entrée des palais de justice ? C'est une mission régaliennne. Prenons garde à cette dérive qui consiste à transférer les missions de l'Etat à des organismes privés ! (*Applaudissements*)

**M. Maurice PEYROT** -

Merci beaucoup. Les réactions montrent que ce sujet a une grande importance et qu'il faudra peut-être le réévoquer dans d'autres réunions.

Nous en venons aux moyens humains et à la gestion des effectifs. Le chroniqueur judiciaire que je suis est bien placé pour voir, chaque jour et j'allais dire chaque nuit, le dévouement et la bonne volonté des magistrats et des personnels. Mais on peut se demander ce qu'est devenue, faute de temps et d'effectifs, la sérénité de la mission judiciaire...

Le problème des moyens est clairement visible par le chroniqueur judiciaire. Mais, autre place intéressante, celle de M. le Sénateur Charles Gautier.

**M. Charles GAUTIER**, sénateur de Loire-Atlantique -

Je reviens un instant sur la question de la sécurité. J'ai fait un stage au tribunal de Rennes, un bâtiment d'une grande beauté qui a plutôt bien vieilli. Mais la gestion des flux y est très difficile, surtout, comme cela arrive souvent, m'a-t-on dit, en cas d'évacuation suite à une alerte. Le mélange des différents publics qui a été évoqué tout à l'heure est particulièrement frappant et problématique dans ces circonstances.

Pour en venir aux moyens, le groupe de travail sénatorial sur les métiers de la justice, auquel j'ai participé en son temps, avait déjà mis fortement l'accent sur l'insuffisance des moyens.

Au cours de nos déplacements dans les tribunaux, à l'ENM et à l'ENG, cette question a été beaucoup soulevée. Pendant le stage, il est vrai que comme tout est programmé, je l'ai moins vu sans doute que si je venais de manière imprévue.

### **M. Alain GÉRARD -**

J'ai pu constater qu'à Vannes, le manque de personnel était une question récurrente et très préoccupante. Les remplacements en cas de maladie ou autre, et même en cas de mutations, sont très problématiques. La féminisation de la magistrature entraîne aussi un certain nombre de conséquences qu'il faut appréhender dans toutes leurs dimensions., le souci de la vie familiale entre autres. Et la mise en place des 35 heures n'a rien arrangé. Il est clair qu'il y a actuellement deux catégories de personnels, ceux qui font les 35 heures et ceux qui font plus. Le message est très clair, il faut absolument trouver des personnels pour que les 35 heures puissent être mises en place et que chacun puisse en profiter.

### **M. Maurice PEYROT -**

Avant d'interroger M. Haenel, je voudrais passer la parole à M. Cramet, car nous voyons, nous chroniqueurs judiciaires, de la petite place où nous nous trouvons, les greffiers et c'est là que nous voyons plus qu'une surcharge, parfois une impossibilité de travail.

### **M. Michel CRAMET, greffier en chef, coordonnateur du SAR de Lyon -**

Effectivement, le bon fonctionnement de la justice repose pour beaucoup sur le dévouement et la bonne volonté des personnels. On peut d'ailleurs difficilement parler de gestion des ressources humaines au ministère de la justice ! D'une part, les modes de gestion sont différents pour les magistrats et les fonctionnaires, et d'autre part, pour ces derniers, la déconcentration est encore extrêmement limitée si bien que nous évoluons dans un univers extrêmement contraint, avec les moyens que le ministère nous donne.

Quant à la RTT, j'ai entendu il y a ceux qui la font et ceux qui font plus. C'est une vraie difficulté pour les fonctionnaires, notamment pour les heures supplémentaires. Les heures supplémentaires dues aux audiences tardives ne peuvent légalement être compensées que par la récupération, ce qui signifie que l'on génère encore des absences dans la journée. Une des pistes aurait pu consister à les payer. Mais on ne peut pas les payer !

### **M. Maurice PEYROT -**

Alors, Monsieur Haenel, les moyens budgétaires ont fortement augmenté depuis 1995. La situation s'est-elle significativement améliorée pour autant ? La loi d'orientation et de programmation pour la justice (LOPJ) suffit-elle ? Ne peut-on envisager d'autres modes de gestion ?

### **M. Hubert HAENEL, sénateur du Haut-Rhin, rapporteur spécial du budget de la justice à la commission des finances -**

Je vais mettre ma casquette de rapporteur spécial des crédits de la justice que je suis à la commission des finances, et qui me conduit à faire un rapport annuel sur le budget du ministère de la justice ainsi que des contrôles sur pièces et sur place. Sans compter les nombreux contacts que j'ai avec tous mes anciens collègues, magistrats de l'ordre judiciaire.

Sur le terrain, je dois dire que chaque fois que je rencontre les magistrats et les personnels des juridictions, il y a une très grande incompréhension : vous avez parlé des 35 heures. Quand je

suis allé notamment faire un contrôle sur pièces et sur place dans les juridictions du Haut-Rhin, je me suis rendu compte qu'on avait vraiment sous-estimé, pour ne pas dire occulter, l'impact qu'auraient les 35 heures sur le fonctionnement des juridictions. Quand on ajoute à cela les réformes de fond ! Et quand on voit les études d'impact, pardonnez-moi l'expression *c'est de la foutaise !*

J'ai donc proposé à plusieurs reprises aux gardes des sceaux successifs que les études d'impact soient faites par des organes extérieurs au ministère de la justice. Comment voulez-vous que face à tel ou tel garde des sceaux, je ne nommerai personne, homme ou femme, plutôt autoritaire (*sourires*), et qui tient à sa réforme, les services du ministère chargés d'évaluer l'impact de cette réforme sur les juridictions ne soient pas conduits nécessairement à minimiser cet impact ! (*Applaudissements*)

Les études d'impact, je ne les regarde même plus !

J'ai également souvent souhaité que le rapporteur spécial des crédits de la justice puisse donner son point de vue lorsqu'une réforme de fond vient devant le Parlement... Donc, plus de réforme s'il n'y a pas d'études d'impact faites par un organe indépendant, à destination du Garde des Sceaux mais aussi du législateur, car le Parlement n'est pas outillé pour y procéder.

Enfin, il faut que toute loi fasse systématiquement l'objet d'une évaluation, par exemple tous les cinq ans. Si on ne met pas en place ces petites réformes de bon sens, vous n'arriverez jamais à rien. Vous serez toujours à la recherche de votre personnel !

S'agissant de la gestion des personnels, il faut absolument déconcentrer encore, donner plus de pouvoirs aux chefs de cours, de juridiction, et aux SAR. Il n'est pas normal que les chefs de Cour n'aient pas leur mot à dire lorsque, par exemple, un greffier demande un temps partiel. De toute façon, même s'ils disaient non, le temps partiel serait accordé par la chancellerie. Et s'il faut réformer quelque chose, c'est d'abord la Chancellerie. (*Applaudissements*) Les magistrats me le disent, je vous assure, leur gros problème c'est qu'ils ont le sentiment de n'avoir personne en face d'eux, le sentiment qu'on n'essaie pas de les aider, de les accompagner.

Quant aux annonces de création d'emplois, personne n'y comprend rien. Si vous prenez les journaux avec toutes les annonces de créations d'emploi, il devrait y avoir au moins 10 000 magistrats, et les greffiers n'en parlons pas. Ça c'est un désastre pour la justice...

Dernier point, lors de l'examen de la LOPJ, j'ai plaidé devant le Garde des sceaux pour l'expérimentation de nouvelles procédures, de nouveaux modes de gestion, de nouvelles organisations sur le terrain et notamment la carte judiciaire. J'y suis très attaché. Le Garde des Sceaux m'a d'abord dit oui, puis, comme d'habitude, les Cabinets aidant, on m'a expliqué que c'était anticonstitutionnel. Il semble aujourd'hui que la Constitution, récemment révisée, le permette : j'attends qu'on y procède ! Parce que vous ne réformerez jamais rien dans le domaine de la justice si vous ne démontrez pas que votre réforme est positive et en quoi elle l'est ! J'arrête là mais j'aurais encore beaucoup de choses à dire. (*Applaudissements*)

## **M. Patrice DAVOST -**

J'entends les critiques et les difficultés dont vous faites part M. le Sénateur, et que j'ai connues aussi sur le terrain.

Mais il faut tout de même dire, en ce qui concerne les fonctionnaires par exemple, qu'en 14 ans, il y a eu 3 413 emplois créés : 1 000 emplois d'agents de justice et 1 200 d'assistants de justice. Entre 1990 et 1997, 1 000 emplois créés, entre 1997 et 2001, 1 000 emplois également et 1 300 pour les seules années 2002 et 2003. Il a des difficultés avec la RTT, c'est vrai, mais la Cour des comptes avait relevé, en 1996, que la moitié des juridictions était déjà à 35 heures ce qu'a confirmé un rapport de la sous-direction des greffes. Il y a des difficultés bien sûr dans certaines juridictions, mais les créations de postes prévues par la LOPJ, 950 emplois de magistrats et 3.500 de fonctionnaires sur cinq ans, permettront de faire face aux difficultés actuelles comme aux conséquences des réformes à venir.

Les études d'impact sont faites par la Direction des Services judiciaires mais aussi les autres directions, Direction des Affaires criminelles et des Grâces notamment sur les pôles interrégionaux en matière de lutte contre la criminalité organisée. C'est vrai, elles ne sont pas faites par des organismes indépendants. C'est peut-être toute une réflexion qu'il faut mener.

Ce que je crois, c'est qu'en termes de moyens, les emplois de la LOPJ permettent vraiment de faire face aux difficultés. Sans compter les 3.300 juges de proximité. (*Rires et interruptions ironiques*) Il y a des problèmes dans certaines juridictions, nous les connaissons, et à travers une application informatique, « outil gref », nous comblons les vacances d'emploi qui existent. Mais réellement toutes ces créations de poste constituent un effort sans précédent, et apportent une nette amélioration dans les juridictions.

### **M. Jacques BEAUME -**

Quelques petites observations en tant que chef de juridiction concrètement sur le terrain : Par rapport à d'autres de même taille, la juridiction de Marseille n'est pas défavorisée sur le plan des effectifs, j'en ai longuement parlé avec ma Présidente avant de venir, même si nous connaissons des difficultés. Donc, ce que je dis n'est pas sous-tendu par une animosité quelconque sur la situation de notre juridiction : nous avons 256 fonctionnaires en 1989, nous en avons aujourd'hui 260. Entre temps, nous avons eu la réforme du 15 juin 2000 et l'avalanche des réformes successives que nous avons connues, et nous sommes 4 fonctionnaires de plus. Encore ce chiffre est-il théorique : si l'on tient compte du nombre de personnes indisponibles, le plus souvent pour des motifs parfaitement légitimes, on tombe à 209. Ce qui n'est pas dramatique par rapport à d'autres juridictions.

Je peux en donner le détail. Nous avons : trois vacances de postes, ce n'est pas scandaleux sur 260, d'autres juridictions sont beaucoup plus malheureuses que nous, dix équivalents temps plein non remplacés, trois mises à disposition, cinq décharges liées à des activités autres, un encours de 19 équivalents temps plein de congés de maladie et un encours de deux ou trois en congé de formation et un encours de neuf ou dix équivalents temps plein liés à la RTT.

Je ne dis pas du tout que ce soit scandaleux qu'ils soient en formation ou en RTT, je dis simplement qu'il est indispensable que ces charges « naturelles » soient prises en compte, au moment où on nomme physiquement les gens dans les juridictions.

Deuxième point : je regrette en outre, et je ne dis pas cela contre la DSJ dont j'ai été membre trop longtemps pour pouvoir dire quelque chose, que les charges réelles de travail, donc les besoins, ne soient pas évaluées et analysées ; le bon effectif de fonctionnaires, pour Marseille, est-ce 260 ? Je n'en sais rien, je le dis très clairement. Est-ce 247 ou 322, je ne le sais pas. On part d'un effectif théorique, établi certes avec de nombreuses statistiques d'activités, mais qui

en réalité ne sont pas des analyses réelles de charges de travail. C'est d'ailleurs la même chose pour les magistrats, dont on n'a aucun instrument de mesure de la manière dont ils travaillent et de la quantité de travail qu'ils ont. J'en reparlerai plus loin.

Troisième point : Nous souffrons aussi, non pas d'un manque d'engagement de nos fonctionnaires, je le dis clairement, y compris dans le Midi où on passe pour des fainéants, ce n'est pas le cas du tout, nous souffrons d'un manque terrible d'encadrement. Nous n'avons que onze greffiers en chef pour 260 fonctionnaires, ce qui est profondément insuffisant. Marseille n'est d'ailleurs pas la plus mal lotie. Nous avons un besoin réel d'encadrement, de gestion concrète des sections et des chambres de nos juridictions, qui nous manque cruellement.

La rigidité des statuts, enfin, est insupportable ; ce n'est plus la fonction de la personne mais le contenu de son statut qui définit ce qu'elle a à faire. Un exemple : le procureur de permanence le week-end n'a pas de greffier pour l'assister, parce que, statutairement, les greffiers sont les assistants du juge et non du procureur. C'est donc le magistrat qui est obligé de tout faire seul. Dans quelques grandes villes, comme Marseille, Bordeaux, il y a eu des accords et quelques greffiers acceptent de nous aider un peu ; mais c'est totalement incohérent. La vraie difficulté est donc beaucoup plus une difficulté de notre greffe que de nos magistrats.

**Mme Catherine TROCHAIN**, *Première Présidente de la cour d'appel de Caen, présidente de la Commission de l'informatique, des réseaux et de la communication électronique du ministère de la justice (COMIRCE) -*

A la cour d'appel de Caen, nous avons constitué le CTPR en qualité de comité de suivi des « 35 heures » qui a montré qu'il nous faudrait au moins une trentaine d'emplois supplémentaires de fonctionnaires en raison surtout du cumul des heures supplémentaires. Quant aux études d'impact préalables aux réformes, je suis moi aussi plutôt favorable au recours à des organismes extérieurs pour en apprécier la réelle portée dans nos juridictions.

**M. Dominique BARELLA -**

Vous êtes, parlementaires, les élus du peuple : ce que j'ai envie de vous dire au nom de mes collègues, c'est dites-nous ce que vous souhaitez de la justice et du juge ! Que voulez-vous que nous fassions ? Pour cela engagez-vous dans une étude sur le recentrage des missions du juge. Celui-ci ne peut pas être partout, à chaque instant. Sans ce recentrage, le juge français, et c'est une particularité européenne, devient le juge à tout faire. Et à tout faire, le juge ne peut plus rien faire !

Deuxième chose : de grâce, simplifiez les procédures, ne vous laissez pas faire par les ministres qui, parfois, n'annoncent des réformes que pour passer au « 20 heures » car celui qui n'annonce pas de réformes, ne passe nulle part ! Si vous pouviez vous sénateurs, vous rapporteurs, nous aider, en ayant chaque fois la préoccupation de l'impact sur les juridictions, ce serait une aide formidable, non pas pour nous magistrats, mais pour les justiciables. Ceux-ci sont perdus.

On nous annonce trois réformes : celle d'un nouveau fichier, celle de la collégialité optionnelle en JLD, celle du jugement des personnes irresponsables. Sur ces trois textes, j'aimerais que les rapporteurs au Sénat fassent ce qu'ils ont toujours fait, mais, avec encore plus de volonté et d'acuité, en faisant en sorte que ce soit gérable pour les juridictions. Une

pause législative est vraiment nécessaire, sinon les tribunaux ne pourront jamais suivre, ne pourront pas être efficaces bien que les budgets augmentent. C'est une question de politique publique.

L'argent du contribuable doit être utilisé de la manière la plus efficace possible, mais à condition que les responsables publics, que l'Etat sache ce qu'il veut. C'est ce que souhaitent les magistrats.

Que le Garde des Sceaux nous dise dans une circulaire de politique pénale générale annuelle quelles sont les priorités. J'ai noté que nous avons 24 priorités, annoncées par cinq ministres différents. Ça fait beaucoup de priorités de politique pénale !

Sans ces éléments de choix qui appartiennent aux élus, nous magistrats qui devons appliquer la loi, nous courrons toujours après des budgets que vous tenterez de nous donner, sans y parvenir !

### **M. Maurice PEYROT -**

Avant de vous redonner la parole, Monsieur Haenel, -puisque vous êtes le « budget », c'est-à-dire d'une certaine manière le « contrôle du politique », il y a des choses que vous avez évoquées tout à l'heure qui vont dans le sens de ce qui vient d'être dit-, je vais donner la parole à quelques personnes dans la salle et vous répondrez plus globalement.

*Dans la salle :*

### **Mme Elisabeth LINDEN, première présidente de la Cour d'Appel d'Angers -**

J'ai une très brève question qui rejoint un peu la préoccupation de M. Barella. C'est celle des collaborateurs des magistrats et des chefs de juridiction. Nous n'avons sur ce point que très peu de moyens. On a parlé tout à l'heure des assistants de justice. Ils nous rendent certes un service mais il pourrait être démultiplié pour nous permettre de nous recentrer sur l'essentiel de nos tâches. Si nous avons des collaborateurs qui nous apportent une valeur ajoutée intellectuelle nous pourrions le faire. Les fonctionnaires des greffes font ce qu'ils peuvent à cet égard, mais ils ont leurs propres contingences et nous ne pouvons pas compter sur eux pour tout ce qui pourrait être fait par des collaborateurs.

### **Mme Gisèle GAUTIER, sénateur de Loire-Atlantique -**

Je suis en plein accord avec beaucoup de choses qui ont été dites. J'ai moi-même constaté que les 35 heures n'avaient pas conduit à des créations de postes supplémentaires, contrairement à ce qui se fait dans les collectivités territoriales. On ne remplace pas non plus les longues maladies. J'ai vu beaucoup de magistrats et de fonctionnaires qui ne raisonnaient pas en terme de 35 heures mais plutôt de 70 heures Je suis très admirative du travail que les uns et les autres accomplissent.

On m'a aussi beaucoup parlé de la multiplication des textes de loi et de leur complexité croissante, on m'a dit : assez de réformes ! Il paraît qu'en matière pénale, on en a fait trois fois plus ces quinze dernières années qu'en un siècle ! Les parlementaires doivent réfléchir à cette situation !

*Dans la salle :*

**Mme Anne-Rose FLORENCHIE**, *vice-présidente du TGI de Montpellier -*

Je voudrais réagir sur la difficulté des procédures en donnant un exemple : le traitement du dossier d'un voleur à l'arraché arrêté un vendredi soir pour être jugé un lundi matin nécessite la présence de trois avocats de l'aide juridictionnelle, de quatre magistrats, de trois fonctionnaires -plus la rédaction d'une trentaine de pages pour beaucoup inutiles...

En ce qui concerne l'application des 35 heures, les fonctionnaires du tribunal de Montpellier travaillaient sur la base de 37,5 heures. Au greffe correctionnel, il y avait cinq personnes, il reste cinq personnes. Le système de récupération fonctionnait déjà mais avec une souplesse et une liberté qui permettaient aux fonctionnaires d'avoir un agrément de vie en compensation des horaires tardifs liés aux audiences. Les 35 heures ont apporté aujourd'hui de la rigidité, les fonctionnaires sont tous mécontents car ils n'ont plus d'agrément de vie, et la mémoire du service se perd parce qu'ils ne se rencontrent plus. Ils ne sont plus jamais tous en même temps dans le service : cela génère du retard, de la paperasse supplémentaire et un risque d'erreur incommensurable. Je ne pense pas que la justice y ait eu un quelconque profit.  
*(Applaudissements)*

**M. Hubert HAENEL -**

Tout d'abord, je partage le sentiment de M. Barella, on ne peut pas continuer sans vision claire de ce que doit être la justice, de ce qu'elle est seule à pouvoir faire et de ce qui peut être confié à d'autres régulateurs de la société. Sinon on fera réforme sur réforme, en fonction de l'actualité, du 20 heures dont on parlait tout à l'heure.

Ce que je vais vous dire maintenant, je le dis d'une certaine manière, presque d'une « voix tremblante ». Je me souviens du débat au Sénat sur la loi du 15 juin 2000. Ne nous étonnons pas si les procédures sont si complexes : les débats parlementaires se font entre avocats ! *(Rires et applaudissements)* On me connaît pour mon franc-parler. J'aurai sûrement des réactions de protestation ! Ce sont eux qui mènent la danse, à l'Assemblée nationale comme au Sénat -et ils ne travaillent pas dans le même esprit que nous... Les bâtonniers sont d'ailleurs plus réactifs que les magistrats lorsque des réformes sont annoncées. Ils font connaître leurs points de vue à leurs élus. Les magistrats, eux, protestent sur la place publique, à la radio ou sur les TV. Je voudrais qu'on les entende dans nos provinces, que l'on ait des réunions de travail. Je l'ai toujours proposé. On m'a répondu un jour que c'était contraire à l'indépendance de la magistrature ! Aujourd'hui, nous faisons la démonstration, avec les stages que les sénateurs ont fait dans vos juridictions et notre rencontre de ce jour, que nous pouvons débattre ensemble en toute objectivité et sérénité des questions de justice.

Et puis je me souviens du débat sur la garde à vue, on voulait un avocat présent partout et tout le temps... J'ai posé la question : les magistrats du parquet sont-ils moins à même de garantir l'état de droit que les avocats ? Faites passer le message ! *(Applaudissements)*

**M. Maurice PEYROT -**

Y a-t-il un avocat dans la salle ? *(Sourires)* C'est dommage, il aurait été intéressant qu'un avocat vous réponde.

**M. Hubert HAENEL -**

Je n'attaque pas la profession, mais l'esprit dans lequel elle agit parfois...

**M. Maurice PEYROT -**

Ceci dit, on pourrait tout de même discuter votre dernière affirmation sur l'indépendance et les garanties offertes par magistrats et avocats. Ils ne font peut-être pas tout à fait le même métier.

**M. Hubert HAENEL -**

Si les parquets pouvaient contrôler convenablement la garde à vue, nous n'aurions pas besoin de mettre de plus en plus d'avocats !

*Dans la salle :*

**M. Alain LE DRESSAY, président du TGI de Coutances -**

Je suis un ancien avocat mais je ne parle pas en qualité d'avocat. Je parle en qualité de magistrat. Dans nos petites juridictions, les avocats en ont ras le bol. C'est le lobby parisien des avocats qui veut l'intervention de l'avocat à tous les stades de la procédure ! Ce ne sont pas les avocats provinciaux, je tenais à le dire. (*Applaudissements*)

**M. Maurice PEYROT -**

Intervention brève mais solide. Merci. Nous abordons maintenant la gestion des moyens matériels et de l'informatique.

**M. Paul BLANC, sénateur des Pyrénées-Orientales -**

J'ai pu constater à Nîmes, où j'ai eu le bonheur de faire mon stage, que le renforcement des moyens informatiques permettrait de mieux utiliser les personnels. La grande disponibilité des magistrats et des fonctionnaires, en particulier des greffiers, m'a frappé, mais aussi le manque d'effectifs. Il n'est pas normal qu'un magistrat soit obligé de taper lui-même une déposition, etc... parce qu'il n'a pas le personnel pour le faire. En matière informatique, l'absence de connexion entre les fichiers d'un département à l'autre m'a semblé aberrante car la délinquance circule. Je pense plus particulièrement au fichier des délinquants des tribunaux dont la consultation est plus rapide que celle du casier judiciaire

Une réflexion générale : on reproche au législateur de faire trop de lois, mais on nous le demande sur le terrain ! J'ajoute que les décrets d'application tardent en général trop, quand ils ne dénaturent pas la loi !

**M. Jean-François PICHERAL, sénateur des Bouches-du-Rhône -**

J'ai été remarquablement accueilli à la Cour d'Appel de Versailles. J'en remercie à nouveau vivement les chefs de Cour et tous leurs collaborateurs. Sur la question informatique, je n'ai pas eu de remontées négatives. En revanche, on a notamment soulevé devant moi la question embarrassante des transferts de détenus, qui mobilisent de plus en plus de moyens matériels et humains ; je suis persuadé que des systèmes de vidéoconférence auraient l'aval des magistrats et des avocats.

**M. Jean-François KRIEGK**, *président du TGI de Nîmes* -

J'ai eu le plaisir d'accueillir M. le Sénateur Paul Blanc et je le salue au passage : sur le plan informatique, de grands progrès ont été accomplis ces quinze-vingt dernières années, mais nos outils statistiques de chefs de juridiction sont encore « bricolés ». Nos tableaux de bord et autres ratios ne nous permettent pas toujours d'avoir des analyses parfaitement fines. Autre point, la gestion des bureaux d'ordre des parquets : la saisie des informations pourrait être grandement améliorée si on pouvait récupérer, de plano, les informations recueillies par les services de police et de gendarmerie. On gagnerait un temps infini et on utiliserait mieux les fonctionnaires que nous avons.

**M. Maurice PEYROT** -

Je vais maintenant passer la parole à une experte, Mme Trochain, Première Présidente de la Cour d'Appel de Caen mais aussi Présidente de la COMIRCE.

**Mme Catherine TROCHAIN** -

Merci. D'emblée, je voudrais dire que les observations qui ont été faites sont exactes, mais il faut regarder un peu en arrière. Il y a à peine dix ans, l'informatique se résumait à de la bureautique. Le schéma directeur 1998-2002 a dégagé des crédits très significatifs pour le ministère, de 281 millions d'euros, et défini des priorités. On a dépensé en réalité 331,8 millions d'euros. Ceci pour vous dire qu'il y a eu de l'argent dépensé et que des efforts importants ont déjà été accomplis, en 2002 particulièrement, puisque rien que sur cette dernière année, 50 millions d'euros étaient prévus et 75 ont en fait été dépensés.

Alors, il n'est pas dans mon propos cependant de dire qu'il n'y a plus rien à faire. Mais vous le savez tous, ça a été évoqué tout à l'heure, il y a des priorités à gérer. Chaque fois que vous parlementaires, vous votez une loi, elle a un impact sur les juridictions mais aussi sur nos outils et logiciels informatiques qu'il faut adapter en conséquence.

Premier exemple : la création du PACS en 1999 a été votée, de mémoire fin novembre et est entrée en application dès le 15 décembre. Il n'y avait aucun logiciel et aucune connexion de prévue. C'était la priorité des priorités. C'est un choix que je ne juge pas bien entendu. Et bien qu'est-ce qui a été « sacrifié » ? C'est le logiciel « tutelles majeurs », alors qu'il figurait dans les priorités du schéma directeur 1998-2002. Cela explique que le logiciel ne soit pas encore dans les juridictions et que ce projet ait pris du retard.

Deuxième exemple et il est très important actuellement : c'est la nouvelle chaîne pénale. Les logiciels en matière pénale, c'est le bât qui blesse dans toutes les juridictions car ça a été les premiers logiciels installés il y a dix ans environ, et ils doivent maintenant être changés.

Cette nouvelle chaîne devrait apporter un remède à tous les maux dénoncés précédemment. Mais à condition qu'aucune autre « urgence », aussi justifiée soit-elle, ne vienne en contrarier la mise en place.

C'est vrai que la LOPJ de septembre 2002 a un impact important dans le domaine informatique à condition que les crédits ne soient pas gelés et que l'on nous mette bien tout ce qui a été prévu, ce qui se monte à 550 millions d'euros. Et la loi de programmation intègre environ plus de 100 millions d'euros pour l'informatique judiciaire, ce qui devrait permettre de couvrir toutes les missions de la justice, de l'enregistrement jusqu'à la fin, en matière

pénale comme en matière civile. Dernier chiffre : les crédits alloués aux infrastructures, c'est-à-dire les réseaux, les câblages et les matériels atteignent 245 millions d'euros pour l'ensemble de notre ministère qui compte plus de 60 000 agents. C'est un poste de dépenses très important. Mais tout le monde comprend bien que l'action du ministère doit aussi s'inscrire dans un cadre budgétaire européen.

Enfin, je l'ai dit, il y a deux grands projets qui sont en cours et qui ont un impact important sur le budget de l'informatique : CASSIOPEE, c'est-à-dire la chaîne pénale dont j'ai parlé, et GEREHMI, pour la gestion des ressources humaines.

Il y a aussi un projet qui est piloté par le ministère des finances, le projet ACOR 1 et 2 qui va nous permettre, dans le cadre de la loi organique relative aux lois de finances, de mieux gérer et de mieux indiquer comment nous avons dépensé l'argent.

**Mme Michèle ANDRÉ**, *sénatrice du Puy-de-Dôme* -

Un témoignage simplement. J'ai été remarquablement bien accueillie au TGI de Nanterre. Comme je suis provinciale, je voulais voir les vraies difficultés des tribunaux de la couronne parisienne qu'on nous présente toujours comme plus complexes et plus difficiles, ce qui est réel. J'ai trouvé l'outil informatique très performant. Les personnes dans les bureaux le disent : ça fonctionne bien. Ce n'est pas un compliment majeur, mais ça leur est utile. Mais je veux évoquer les pertes de temps considérables dues à l'absence d'escorte policière pour conduire les justiciables. Les juges sont là et attendent. Dans une journée de comparutions immédiates, on a perdu au moins 1 heure 30. Les gens de la police m'ont dit que les 35 heures avaient fait disparaître le tiers des effectifs d'escorte en quelques années... Si on ajoute qu'à Nanterre, le palais est mal pratique et très isolé, on comprend que les magistrats aient des difficultés à obtenir qu'un taxi vienne les chercher de nuit... Cette remarque vaut pour d'autres palais comme, je crois, celui de Bobigny...

**M. Maurice PEYROT** -

Votre témoignage était très intéressant notamment sur le dernier point car nous aussi, journalistes, nous avons très souvent pu le vérifier. Je crois qu'il y a eu une erreur historique pour ces deux tribunaux.

*Dans la salle :*

**M. Christophe KAPPELLA**, *procureur de la République du TGI de Troyes* -

Je voudrais simplement apporter un témoignage. Les parquets enregistrent les procès-verbaux de tous les crimes et délits, des dizaines de milliers de procès-verbaux sont ainsi enregistrés. Or ils le sont déjà remarquablement par les services de police et de gendarmerie ! N'y aurait-il pas moyen d'envisager un suivi ? Il y aurait là un gain considérable.

**Mme Catherine TROCHAIN** -

Je peux répondre. Effectivement, ce projet-là est inscrit dans le projet Cassiopée : le projet de chaîne pénale. La DSJ, la DACG et la COMIRCE travaillent dessus. C'est vrai qu'il y a un problème d'interopérabilité avec les logiciels du ministère de l'intérieur. Je suis contente d'avoir vu que le Premier ministre avait souhaité, dans sa dernière circulaire, que les administrations harmonisent leurs données techniques. Mais vous avez raison, c'est l'avenir. Des expériences sont d'ailleurs conduites par exemple à Limoges et Marseille : les PV sont

scannés puis transmis directement aux substituts. Ce sont d'autres méthodes de travail et il faudra y venir.

Je voudrais répondre aussi sur la vidéoconférence : c'est vrai que cela fait débat actuellement. Mais la possibilité a été récemment ouverte dans les textes d'entendre plusieurs personnes : les experts, les victimes, de cette manière. Ce sont d'ailleurs les textes européens qui nous y conduisent. La priorité a, pour le moment, été donnée aux victimes : des expériences vont être conduites dans certaines juridictions pour éviter de les faire se déplacer. Elles seront dans des lieux sécurisés où on pourra s'assurer de leur identité. C'est là l'expérimentation que vous souhaitez Monsieur le Sénateur.

*Dans la salle :*

**Mme Lucie BLANCHET-LE HOUX**, *présidente du TGI de Cahors -*

Dans un domaine rustique, puisque je suis Présidente du tribunal de Cahors, je voudrais dire que nous rêvons un peu lorsque j'entends Mme Trochain parler de ses projets. L'informatique, en matière pénale, est quasi inexistante dans les petits tribunaux, d'abord parce qu'il n'y a pas de matériel -je n'ai pas moi-même d'ordinateur... Mais il faudrait aussi parler du manque de formation des magistrats et des fonctionnaires pour utiliser les logiciels. C'est un gros problème, par exemple pour les permanences de week-end, où il peut y avoir des greffiers qui n'ont jamais touché un ordinateur de leur vie ! Pour préparer une mise en examen et faire un débat de JLD, c'est parfois un peu hasardeux.

**M. Philippe LEMAIRE**, *procureur de la République du TGI de Lille -*

J'ai eu des responsabilités à la chancellerie sur la question informatique. J'ai envie de dire quel chemin parcouru en cette matière, quand j'entends nos débats aujourd'hui. C'est certainement dans ce domaine que la Chancellerie s'est le plus réformée dans son organisation et qu'il y a eu le plus de déconcentration. Je rappelle également que s'il faut des techniciens, la responsabilité de la décision doit rester entre les mains des magistrats et des fonctionnaires, surtout à la chancellerie.

**M. Maurice PEYROT -**

Je crois entendre les paroles de M. Pierre Draï.

**M. Jacques HOSSAERT**, *procureur adjoint au TGI de Nanterre -*

J'ai fait partie des magistrats qui ont accueilli avec plaisir Mme André. Je voudrais apporter un petit bémol à ce qu'elle dit sur le fonctionnement de l'informatique à Nanterre. C'est vrai qu'il est bon mais, au-delà du fonctionnement en vase clos du seul TGI de Nanterre, de grands progrès restent à faire pour éviter que les procédures soient écrites et réécrites, à l'instruction, à la cour d'appel, aux tribunaux de police - tout cela parce que les logiciels ne sont pas compatibles même au sein de la juridiction (c'est le cas de l'instruction). Le projet CASSIOPEE permettra-t-il de s'affranchir des frontières qui existent d'une juridiction à une autre pour le traitement d'un même dossier ?

**M. Maurice PEYROT -**

Madame Trochain, vous voulez répondre ?

**Mme Catherine TROCHAIN -**

Oui, je vais répondre, en apportant toutefois une précision. L'informatique judiciaire ne repose pas uniquement sur mes épaules. Je suis chargée de la coordination. Ce sont les directions qui ont pour mission de « mettre en musique ».

Sur votre question, oui, ce projet devrait permettre la communication aux juridictions des procédures enregistrées par la police et la gendarmerie dans la mesure où ce module sera réalisé. Les premiers sites expérimentaux du projet Cassiopée seront en place en 2005.

Dans les tribunaux de police, le logiciel MINOS a déjà permis d'énormes progrès, à quoi il faut ajouter l'interface avec le ministère des finances pour le paiement des amendes.

Mais on ne peut tout régler en même temps, il y a des priorités à respecter dans le cadre de notre budget comme le disait tout à l'heure M. Barella.

**M. Dominique BARELLA -**

Selon l'information que le Cabinet du Garde des Sceaux nous a donnée il y a un mois ou deux, seuls 40 % des magistrats sont reliés au réseau interne du ministère de la justice. Le fait que les magistrats puissent avoir accès aux circulaires et aux informations que le ministère met en ligne est très important. En la matière, les engagements pris au plus haut niveau de l'Etat ne sont pas tenus. Théoriquement, fin 2002, on aurait dû avoir un taux de connexion de 100 %. Je comprends qu'il puisse y avoir des priorités, mais il faut faire attention que la crédibilité de l'Etat vis-à-vis du justiciable et des magistrats soit toujours maintenue.

Deuxième observation : je remercie à nouveau les sénateurs, dont les stages ont permis un fructueux dialogue entre élus et magistrats, mais aussi, à entendre les questions de la salle aujourd'hui, entre les magistrats eux-mêmes et entre ces derniers et les représentants de la Chancellerie... Ce qui prouve qu'il est bon que les réalités de fonctionnement sur le terrain remontent régulièrement vers ceux qui sont chargés de prendre les décisions !

**M. Maurice PEYROT -**

Merci. Je me tourne maintenant vers M. Cramet, greffier en chef, coordonnateur du Service administratif régional (SAR) de Lyon. Les SAR apportent un plus en matière de gestion. Mais jusqu'où peut aller la déconcentration ? Comment les prérogatives et libertés de chacun peuvent être préservées ? Comment les SAR peuvent-ils évoluer et à quelles conditions ?

**M. Michel CRAMET -**

Les SAR sont de création récente : 1996. Ceci dit, l'expérience a montré que le fait de placer auprès des chefs de Cour ces structures qui ont pour but d'assurer la logistique, de préparer et de suivre la mise en œuvre de leur politique régionale, avait amélioré un certain nombre de choses. Si leurs structures se sont étoffées, elles restent insuffisantes. M. le Sénateur a dit tout à l'heure qu'il fallait poursuivre la déconcentration, donner plus de pouvoirs aux chefs de cour ou de juridiction et aux SAR. C'est une vraie question. Certains disent que les SAR ont déjà trop de pouvoirs, d'autres disent qu'ils n'en ont pas assez. Mais ont-ils vraiment du pouvoir, puisque, je le rappelle, les SAR ne sont là que pour assurer le travail préparatoire auprès des chefs de cour ?

Je crois qu'il faut effectivement avancer dans le processus de déconcentration. La réalité d'aujourd'hui est que nous sommes bien avancés dans le domaine de la gestion des moyens, moyens de fonctionnement, moyens informatiques, mais pas du tout en matière de gestion des ressources humaines ; notre marge de manœuvre sur cette question est inexistante puisque notre rôle se limite essentiellement à de la remontée d'informations vers la chancellerie après analyses de dossiers. En effet, toutes les décisions qui touchent la carrière individuelle des fonctionnaires sont prises par l'administration centrale après consultation des commissions administratives paritaires.

Je pense que progressivement il va falloir accentuer la déconcentration et permettre aux services déconcentrés de bénéficier de nouvelles marges de manœuvre. L'application de la loi organique relative aux lois de finances, qui impose l'intégration de tous les crédits de rémunération dans les enveloppes déconcentrées, est incontestablement une occasion à saisir. Elle permettra de répondre à cette question : combien coûte la justice ? Une expérimentation va d'ailleurs commencer à la cour d'appel de Lyon, dès la fin de cette année.

### **M. Patrice DAVOST -**

Je voudrais confirmer ce que dit M. Cramet. Les SAR, qui restent sous l'autorité des chefs de cour, et c'est indispensable, sont des composantes essentielles de la politique de déconcentration nécessaire de notre administration. Ils ont pour but d'instaurer un dialogue avec les juridictions dans le cadre de la politique définie par les chefs de Cour et de la politique définie par l'administration centrale. Je crois en leur avenir. Il y a des difficultés, je les entends et j'entends vos suggestions.

Je rappelle tout de même que la LOPJ a ouvert des voies nouvelles avec son lot de créations d'emplois. Nous devons aller vers encore plus de souplesse, notamment pour les magistrats (214 aujourd'hui) et les greffiers placés (pour lesquels je vais proposer au Garde des Sceaux une augmentation substantielle), qui sont des outils de management importants à la disposition des chefs de cour. Nous allons aussi, dès le mois d'octobre, engager un dialogue de gestion avec tous les chefs de cour, dans les domaines de la gestion budgétaire mais aussi des ressources humaines, afin d'aboutir, notamment, à de meilleurs bilans de carrière au moment de l'évaluation annuelle des magistrats, et à de véritables profils de postes aussi bien pour les magistrats que pour les greffiers. Nous entamons ce dialogue pour les juridictions interrégionales spécialisées dans la lutte contre la criminalité organisée, mais nous l'avons fait aussi pour les pôles de santé. Il faut le continuer.

Ce dialogue de gestion dans l'esprit de la LOLF et une déconcentration, notamment des personnels de catégorie C au niveau des cours d'appel, paraissent être la voie qu'il faut suivre.

Encore une fois, plus de souplesse et de déconcentration sont nécessaires. Tout ne peut pas venir de l'administration centrale.

Je crois beaucoup à ce dialogue, ainsi qu'à l'avenir des SAR, peut-être renforcés, même s'ils comptent déjà 822 fonctionnaires. Je crois que c'est l'avenir de notre organisation judiciaire.

### **M. Dominique BARELLA -**

Vous avez posé M. Peyrot, la question des bornes à poser aussi à ces méthodes de gestion. Je voudrais rappeler l'excellent rapport de l'Assemblée nationale sur la crise sanitaire de cet été.

Il a montré qu'on ne pouvait séparer totalement la gestion hospitalière de l'acte de soigner ; de même pour la justice : l'acte de gérer ne peut pas être totalement coupé de l'acte de juger. Donc soyons très prudents : autant l'intervention expertale des SAR est utile, autant il serait dangereux d'envisager une évolution de cette mission d'expertise vers, comme le souhaitent certains, une fonction d'administrateur coupée de la juridiction, voire vers la création de sortes d'établissements publics voués à la gestion et coupés des réalités judiciaires. La gestion n'a en réalité de sens qu'en fonction des politiques publiques suivies, dont l'objectif doit être de rendre la justice dans les meilleures conditions possibles en termes de délais, de flux et de qualité.

Enfin, ce problème est également lié à celui qui est encore en débat ; celui de la désignation des ordonnateurs secondaires. Je souhaite très fortement que sur ce sujet, les premiers présidents et procureurs généraux s'entendent le mieux possible, que leur lien judiciaire soit très fort.

**M. Maurice PEYROT -**

Merci beaucoup. Monsieur Haenel, il va vous revenir de donner votre avis sur ce point, très important, puis de conclure.

**M. Hubert HAENEL -**

C'est un débat depuis 35 ans que je suis les questions judiciaires. Il y a toujours eu des tentations de dire que les magistrats n'étaient pas faits pour s'occuper de près ou de loin de gestion administrative, mais je suis d'accord avec M. Barella : tout est lié. Il faut absolument que les chefs de cour et de juridiction gardent la main, fût-ce au travers des SAR. J'en ai passé au crible quelques-uns. Je trouve que c'est une excellente chose. Les SAR, quelle que soit la personne qui les dirige, greffiers en chef ou pas, doivent rester sous l'autorité des chefs de Cour. Cessons de dire qu'il faudrait un peu d'énarques à la chancellerie ou dans les juridictions. Non. On ne peut pas séparer l'acte de juger de l'administration qui y concourt.

Pour conclure, je dois vous dire que je me réjouis, avec tous mes collègues, de l'initiative de la présidence du Sénat. Je sais la part qu'y a prise une magistrate qui s'y trouve et que nous connaissons bien. (*Applaudissements*)

La preuve est faite qu'il était nécessaire que les sénateurs aillent dans les juridictions et découvrent ce qu'est la réalité du travail judiciaire. Il était bon aussi que les magistrats appréhendent mieux la dimension technique et surtout humaine des sénateurs et sénatrices. Je me félicite aussi que cette journée permette le débat entre des représentants de la centrale et des magistrats de tous grades et de toutes juridictions. (*Sourires*) Il faut continuer ! (*Applaudissements*)

*La séance est suspendue à 12 h 40 et reprend à 14h35.*

**Deuxième table ronde :**  
**« Le juge du XXI<sup>e</sup> siècle : de l'artisan au chef d'équipe ? »**

**M. Pierre RANCÉ**, animateur, journaliste sur Europe 1 -

Après les moyens des juges qui ont été évoqués au cours de la table ronde de ce matin, considérons maintenant leurs méthodes de travail et leur amélioration : de l'artisan au chef d'équipe, tel est, en effet, le thème de cette première table ronde de l'après-midi. Elle traite d'un enjeu décisif dans une société qui s'est tellement judiciairisée depuis vingt ans, que l'intervention du magistrat peut perdre de sa signification. L'explosion des contentieux, tant au civil qu'au pénal, crée en effet un risque, celui que le juge ne puisse plus assurer sa mission première qui est de dire le droit. Quels sont les remèdes ?

Faut-il recruter plus de magistrats, les rémunérer au rendement puisque j'ai entendu tout récemment évoquer cette possibilité, déjudiciariser certains contentieux, comme on l'a fait pour les chèques, transférer des compétences aux greffiers, ou réfléchir sur les méthodes de travail ?

C'est sur cette dernière question que nous allons nous pencher. Elle consiste notamment à donner aux juges des assistants spécialisés ou pas, comme il en existe déjà dans les pôles spécialisés financiers et prochainement dans les pôles santé et les juridictions interrégionales créées dans la loi dite « Perben II ». Autant de points que nous allons sans doute évoquer après les témoignages de sénateurs qui ont effectué des stages en tribunal.

M. Bécot s'est dit surpris par le volume de travail des magistrats.

**M. Michel BÉCOT**, sénateur des Deux-Sèvres -

Oui effectivement. Je remercie tout d'abord tous les magistrats qui m'ont reçu à Evry.

Deux témoignages simplement : un magistrat du parquet financier d'Evry avait, lorsque je l'ai rencontrée, deux mois pour régler un dossier d'une grande société internationale qui représentait 70 volumes - 70 volumes à étudier seule face à vingt avocats qui lui téléphonaient, lui demandaient des rendez-vous, passaient la voir, etc... J'ai été très impressionné par le travail qu'elle accomplissait. Mais, j'ai été très étonné aussi quand elle m'a dit qu'elle n'avait reçu aucune formation spécifique à l'Ecole nationale de la Magistrature pour traiter ces dossiers de grande délinquance financière. Voilà la vie quotidienne d'un magistrat au TGI d'Evry !

J'ai été impressionné, aussi, par l'après-midi passé auprès du substitut travaillant au service du traitement en temps réel. Quel sang froid ; quelle qualité d'écoute, quel esprit de décision ! Et l'on ne sait pas que nous avons des gens aussi extraordinaires. (*Applaudissements*) Je les remercie pour la qualité de leur travail et le chef d'entreprise que je suis est fier de la justice de son pays. (*Mêmes mouvements*)

**M. Adrien GOUTEYRON**, sénateur de la Haute-Loire, Vice-Président du Sénat -

J'aimerais bien être applaudi moi aussi (*sourires*) car mon impression rejoint exactement celle de M. Bécot. J'en avais d'ailleurs fait part au président et au procureur du TGI de Saint-Etienne, que je remercie à nouveau ainsi que leurs collègues, pour la qualité de leur accueil et le programme dense qu'ils m'avaient préparé.

J'ai partagé ma première matinée avec le magistrat de la cellule de traitement en temps réel : j'ai moi aussi été bluffé, parce que c'était un très jeune magistrat, qui faisait preuve d'un esprit de décision tout à fait remarquable. D'une manière générale, j'ai trouvé au Palais de Justice de Saint-Etienne à la fois beaucoup d'affairement et de sérénité.

J'ai également assisté à l'audience correctionnelle et à celle du tribunal pour enfants et, comparant les deux, je me suis demandé pourquoi il n'y avait pas des assesseurs citoyens en correctionnelle. Ne serait-ce pas un moyen d'aider, de soutenir les magistrats ? J'ai enfin visité la maison de la justice et du droit, et j'ai mesuré tout l'intérêt des procédures alternatives aux poursuites comme la médiation pénale -la formule mérite d'être encore étendue.

Aider le magistrat ? Sûrement, oui... Sans doute dans la préparation de la décision. Mais dans les cas les plus complexes, je crois que la formulation, la rédaction doit rester de la plume du magistrat, car elle l'engage. En tout cas, je suis prêt à un nouveau stage. (*Applaudissements*)

**M. Pierre RANCÉ** -

Vos témoignages sont très intéressants car ils balayaient beaucoup de thèmes de la table ronde, notamment celui des assesseurs citoyens. Vous l'avez vu, les substituts du Procureur, au service du traitement en temps réel, sont jeunes et sont seuls. Nous sommes en plein dans notre sujet, l'isolement des magistrats, le magistrat artisan, le magistrat chef d'équipe. Mais un magistrat est-il capable de travailler en équipe ? Monsieur le Premier Président :

**M. Pierre VITTAZ**, Premier Président de la Cour d'appel de Lyon -

Je ne suis peut-être pas le mieux placé pour parler des magistrats du parquet. Mais, ce que je retiens de ces deux témoignages, c'est que c'est la décision, qui caractérise le métier de magistrat. Cette prise de décision est généralement assez solitaire, même si la chaîne de commandement permet au parquet de la préparer ou d'en débattre, lorsque la décision est un peu délicate. Le juge du siège est lui de plus en plus seul, parce que la collégialité disparaît progressivement. Le cœur du métier de juge c'est effectivement la décision et l'explication. Ce sont des choses qui, à mon avis, ne peuvent pas se déléguer. En revanche, il est possible d'entourer le juge d'une équipe afin de préparer la décision, que cette équipe soit constituée des collaborateurs habituels du juge que sont les greffiers, ou d'étudiants en droit que sont les assistants de justice.

Ceci étant, le juge est-il prêt à s'entourer d'une équipe, ce n'est pas si évident. Le juge, par nature, doute, il ne fait pas confiance aux éléments qu'on lui apporte. C'est son métier de douter. Il va donc lui falloir surmonter cette prévention habituelle pour accepter de faire confiance à ses collaborateurs, accepter par exemple que les recherches menées par les assistants de justice sont de qualité et ne pas tout recommencer lui-même. Il va falloir qu'il fasse confiance au dossier mis en état par un greffier. C'est une démarche qui n'est pas innée.

**M. Pierre RANCÉ -**

Jusqu'où cela peut-il aller ?

**M. Pierre VITTAZ -**

Cela dépend de la nature des collaborateurs. En l'état, il ne me paraît pas invraisemblable qu'on puisse confier la rédaction de jugements répétitifs et simples, j'insiste sur ce point, à des assistants de justice, voire à des greffiers formés à cette fin. Pour le reste, il est de la responsabilité du juge de motiver sa décision car c'est en la motivant qu'on peut apprécier sa pertinence. La rédaction est, à mon avis, inhérente à la fonction de juge.

**M. Pierre RANCÉ -**

Et les justiciables ? Il y en a beaucoup qui ne trouvent aucune motivation dans leur jugement.

**M. Pierre VITTAZ -**

Cela vaut surtout pour les jugements correctionnels qu'on a pris l'habitude -nécessité faisant loi- de ne motiver qu'en cas d'appel. C'est la massification du contentieux qui a conduit à ces errements. Je ne pense pas, en revanche, qu'il y ait beaucoup de jugements civils qui ne soient pas motivés.

**M. Pierre RANCÉ -**

Quelle assistance préconisez-vous pour le juge ?

**M. Pierre VITTAZ -**

Le collaborateur naturel du juge c'est le greffier. Le moment est venu, je crois, de passer d'une assistance jusque là plutôt matérielle (authentification et diffusion de nos décisions, convocations...), à une assistance intellectuelle. Un groupe de travail à la chancellerie a réfléchi à cette question. Mme Bussière vous en parlera. Le remarquable niveau de recrutement des greffiers le permet désormais car une grande majorité d'entre eux est pourvue d'une maîtrise en droit, ou même d'autres diplômes. Leur scolarité est passée de douze à dix-huit mois à l'Ecole des greffes.

Ce que je voudrais dire également, c'est que les greffiers participent déjà à la mise en état des dossiers : c'est en réalité seulement la systématisation de cette pratique qui se dessine.

La démarche doit être celle-ci : là où le magistrat n'apporte pas de valeur ajoutée, de plus-value, il faut que le travail soit fait par quelqu'un d'autre. Voilà quelle est ma position.

**M. Pierre RANCÉ -**

Avant de voir le rôle des différentes catégories d'assistants, M. Gouteyron a évoqué la question de l'échevinage, des assesseurs citoyens. Qu'en pensez-vous ?

**M. Pierre VITTAZ -**

La conférence des Premiers Présidents s'est déjà penchée sur cette question à plusieurs reprises et était assez partagée. La réflexion achoppait sur les modalités de choix de ces assesseurs. On ne saurait les tirer au sort ; on ne pourrait pas non plus les faire élire. Ce n'est pas notre culture.

Les choses ont évolué avec les juges de proximité. Autant je pense, à titre personnel, que créer un ordre de juridiction spécifique était une erreur, car nous allons être confrontés à toute une série de problèmes de compétences qui feront les délices de quelques avocats mais surtout la souffrance des justiciables, autant je pense que leur statut, qui offre des garanties, apporte une solution.

Je ne serais pas hostile à ce qu'ils deviennent des assesseurs en matière correctionnelle dans des affaires simples. Cela permettrait de tisser des liens plus étroits entre la société civile et la magistrature. Ce serait sain dans une société démocratique ; nous n'avons rien à cacher, les témoignages des sénateurs le montrent. Je suis partisan de cette ouverture, à travers les juges de proximité, si dans deux ans, leur recrutement s'avère de qualité.

### **M. Pierre RANCÉ -**

Merci M. Vittaz. Parlons maintenant des assistants de justice. Le Sénat avait joué les précurseurs, en les créant en 1995. Un intérêt confirmé par votre rapport M. Hiest sur les métiers de la justice en 2002. Vous me disiez qu'à l'époque ils avaient été accueillis avec un certain scepticisme ?

### **M. Jean-Jacques HYEST, sénateur de Seine-et-Marne, Vice-Président de la Commission des Lois -**

Oui. Sur l'idée de M. Fauchon, la loi de 1995 a créé les assistants de justice. Mais certains éminents magistrats nous disaient qu'ils ne serviraient à rien. Le succès est pourtant là, toutes les juridictions ou presque en demandent, même si les conditions de leur intervention et leur statut restent, ô combien !, perfectibles. L'idée est désormais acquise. L'Allemagne va d'ailleurs plus loin que nous en ce sens : le juge dispose de collaborateurs qui constituent une vraie profession, qui fait un certain nombre de travaux préparatoires pour le juge, ce qui ne retire rien à la décision de celui-ci.

Il y a deux types d'assistants de justice et leur situation et leur rôle ne sont pas du tout les mêmes. Pour le magistrat du siège, l'assistant de justice peut réunir de la documentation, préparer des éléments de rédaction, comme le font les administrateurs pour les sénateurs et nous n'avons pas le sentiment d'être dépossédés de notre décision ni de notre motivation. Même un juge du siège peut apprendre à travailler avec un collaborateur qui exécuterait un certain nombre de tâches, sous son contrôle. Cela lui ferait gagner beaucoup de temps. Pour le magistrat du parquet, l'assistant de justice, sous l'autorité du magistrat, peut préparer sans doute encore davantage de travaux. Mais pour moi, c'est un passage, ça ne doit pas devenir un corps.

Deuxième point, les assistants spécialisés : le parquet comme les juges d'instruction devraient en être pourvus dans différents domaines comme les douanes, la fiscalité, l'expertise comptable..., et ils devraient participer ainsi à un véritable travail d'équipe, en tout cas dans les pôles spécialisés. L'expérience, qui a vu le jour dans plusieurs juridictions, est souvent bonne, mais les carrières des assistants de justice ne sont pas valorisées, car ils sont mis à disposition par leur corps d'origine et ne sont pas récompensés.

Comme M. Vittaz, je voudrais parler des greffiers. L'évolution des métiers des greffes débouche aujourd'hui sur une crise d'identité des greffiers. Je crois pourtant qu'ils feraient les meilleurs des assistants. Leur niveau juridique aujourd'hui permettrait à beaucoup d'entre eux d'être de bons collaborateurs du juge, d'aider à la décision, de faire certains travaux de rédaction.

Pour terminer, je dirai ceci : chacun ici se rappelle le précédent des conseillers référendaires. Au départ, ils n'étaient qu'une aide à la décision. Je ne veux pas les comparer, mais je crois que le mécanisme est un peu le même. Si l'on veut augmenter les rémunérations et améliorer la carrière des assistants, on pourrait s'en inspirer de manière à permettre aux juges de se décharger d'un certain nombre de tâches, en donnant bien sûr des instructions précises aux assistants ou greffiers, afin de se concentrer sur l'essentiel de leurs missions.

Une chose encore. Je reviens d'une mission en Nouvelle-Calédonie et là-bas, il y a des assesseurs non professionnels en matière correctionnelle et cela marche bien, de l'avis même des chefs de Cour. Quant aux juges de proximité, je suis un peu d'accord avec vous, M. le Premier Président. La mission sénatoriale d'ailleurs, je le précise, n'avait pas préconisé la création de **juridiction** de proximité, elle avait seulement demandé la création de **juges** de proximité, ce qui n'est pas la même chose. Nous avons un peu corrigé les choses entre la loi organique et la loi ordinaire. Ça évoluera. Je crois que les juges de proximité pourront être des aides très utiles, comme assesseurs dans les tribunaux correctionnels. L'idée de la mission du Sénat était surtout d'en faire des « juges délégués » auprès des juges d'instance. Ça n'a pas été fait exactement comme cela. Je pense que ça évoluera pour que ça soit efficace.

### **M. Pierre RANCÉ -**

Merci M. Hyest. Parlons maintenant des assistants spécialisés M. Pons. Je sais qu'au pôle financier vous en avez, mais en avez-vous en nombre suffisant pour parler de travail en équipe ?

### **M. Henri PONS, vice-président au TGI de Paris, chargé de l'instruction -**

Je répondrai clairement : aujourd'hui, nous comptons trois assistants spécialisés pour vingt-cinq juges d'instruction. Il est manifeste que cela crée une dimension collective dans le travail du juge d'instruction mais non un travail d'équipe : il ne s'agit que d'un embryon d'un tel travail, dans la procédure de mise en état des affaires pénales. Ce n'est en aucun cas un point d'aboutissement.

Pour être précis sur la manière dont nous travaillons au pôle, je voudrais faire un bref historique : les pôles financiers ont été mis en place parce que certains collègues de la galerie financière de Paris au milieu des années 90, dont Eva Joly, à laquelle je tiens à rendre hommage ici, ont dressé un constat accablant des moyens qui leur étaient dévolus pour traiter de manière correcte les dossiers très lourds dont ils étaient saisis. A la suite des études faites à la chancellerie et ailleurs sur ce problème, un changement de locaux et une amélioration sensible des moyens matériels ont été décidés. Puis, à l'occasion de ce changement de locaux, on a pensé à apporter à ces magistrats une amélioration qualitative. C'est ainsi que sont nés les assistants spécialisés. Le pôle financier de Paris a été inauguré le 1<sup>er</sup> mars 1999 ; Marseille, Lyon et Bastia en comptent également un.

En quoi cette nouvelle structure a permis l'émergence d'une dimension collective du travail ? Le premier point que vous avez déjà abordé mais dont je tiens à souligner l'importance, ce sont les assistants de justice. Les assistants de justice, qui sont antérieurs aux pôles financiers, apportent une aide indispensable, même s'ils ne travaillent que soixante heures par mois et si nous n'avons pas tous la chance d'en avoir un pour soi. Ils réalisent des recherches de jurisprudence, des inventaires de dossiers -le plus gros que j'ai dans mon cabinet compte 90 tomes-, voire des notes d'analyse juridique. Ces assistants sont des étudiants de haut niveau. Nous les voyons régulièrement partir avec un peu de regrets quand ils ont la chance de réussir des concours.

Nous avons aussi des assistants spécialisés dont la création est l'œuvre de la loi de 1998. C'est l'innovation fondamentale mise en œuvre par la création des pôles financiers. Ce sont des fonctionnaires de haut niveau qui prêtent serment et qui sont donc tenus au secret professionnel. Ce sont des personnes qui ont des compétences certaines, qui ne sont pas celles du juge, puisque je souscris à ce qu'a dit M. le Sénateur Hiest : nous ne sommes ni experts comptables, ni spécialistes des marchés dérivés, ni banquiers d'affaires. Ce sont par exemple des inspecteurs des impôts, des inspecteurs de la DGCCRF, des adjoints de direction de la Banque de France, des agents de la COB et des personnels des douanes.

**M. Pierre RANCÉ -**

Vos collègues de Genève ont des analystes financiers à leurs côtés. Est-ce votre souhait d'en avoir aussi ?

**M. Henri PONS -**

Oui, absolument. Nous allons fréquemment à Genève compte tenu de la direction des flux financiers. Mes collègues genevois n'ont pas d'assistants spécialisés émanant d'autres administrations, mais des analystes financiers qui leur sont dévolus, attachés à leur cabinet, qui travaillent sur tous les dossiers et se déplacent avec eux, y compris à l'étranger. Ce sont donc de véritables collaborateurs avec lesquels on peut vraiment parler de travail en équipe. Par comparaison, nos assistants de justice sont plutôt des prestataires de services qui ne nous sont pas rattachés en propre.

**M. Pierre RANCÉ -**

Très bien. Madame Escolano, le parquet ne travaille-t-il pas traditionnellement en équipe ?

**Mme Véronique ESCOLANO**, *vice-procureur placé auprès du Procureur général près la Cour d'appel de Grenoble -*

Le principe de l'indivisibilité du parquet garde toute son importance face au phénomène du « toujours plus » qui caractérise ce début du 21<sup>ème</sup> siècle : « toujours plus technique », « toujours plus rapide », « toujours plus complexe ».

Face à ce phénomène, la justice doit s'adapter.

Le parquet est en première ligne et doit répondre à tout, à tous les stades de la procédure.

Interchangeables, les membres du parquet travaillent en équipe. Le législateur l'a d'ailleurs voulu ainsi depuis sa création.

Mais la culture du travail en équipe dont le parquet est marqué structurellement, a évolué pour s'adapter au phénomène du « toujours plus » que je décrivais à l'instant.

Ainsi sous la pression des nouveaux phénomènes de criminalité toujours plus complexes, le parquet a été amené à ouvrir plus largement et à diversifier la voie du travail en équipe. Je pense aux cellules opérationnelles de lutte contre le proxénétisme et le trafic de stupéfiants qui permettent une approche pluridisciplinaire de l'enquête.

Il faut noter, sur ce point, certaines innovations procédurales qui vont dans le même sens, comme l'attribution d'un pouvoir d'enquête judiciaire aux douanes (article 28-1 du code de procédure pénale) sous le contrôle du parquet.

Quant au COLTI (comité opérationnel de lutte contre le travail illégal), il cherche, pour sa part, à décloisonner le travail d'enquête entre le parquet et les services concernés (et aussi entre les services eux-mêmes, URSSAF, douanes, fisc, inspection du travail, ASSEDIC...), pour revêtir désormais, grâce à la coordination des agents verbalisateurs intervenant dans des zones géographiques ou des secteurs professionnels variés, des formes plurielles, faciliter l'échange des informations et déboucher sur la mise au jour de dossiers comportant plusieurs volets complexes.

Une troisième voie du travail en équipe est née du « toujours plus de contentieux ». C'est ainsi qu'entre le tout et le rien, c'est-à-dire entre la poursuite pénale et le classement sans suite pur et simple, depuis une dizaine d'années, ont été mises en place des mesures dites « alternatives aux poursuites », en l'occurrence des mesures d'avertissement judiciaire, de classement sous condition, de médiation pénale, de délégué du Procureur pour les mineurs.

Au-delà de la réparation, de la remise en état des lieux, du rappel à la loi, ces dispositions ont permis d'avoir une nouvelle approche des procédures, une approche que je qualifierais de dynamique du fait :

- de leur bref délai d'application indispensable à la crédibilité de la justice notamment vis-à-vis des mineurs. A Grenoble, par exemple, les mineurs non récidivistes sont convoqués une semaine après les faits ;
- du nouveau regard que l'auteur porte sur ses propres faits très peu de temps après l'infraction ;
- l'apaisement d'une victime indemnisée et rassurée.

Je reste, dès lors, persuadée que nous sommes au début du développement du travail en équipe qui touche structurellement le parquet et qui, sous la pression du « toujours plus », s'étendra aux magistrats exerçant d'autres fonctions.

## **M. Pierre RANCÉ -**

Je me tourne vers la salle, y a-t-il des premières questions ?

*Dans la salle :*

**M. Jean-François KRIEGK**, *président du TGI de Nîmes -*

Je pense que les assistants de justice ont fait leur trou dans l'institution. Ce sont des gens généralement de qualité et il serait même intéressant de les intégrer à plein temps comme assistants et leur faire faire certaines tâches comme les secrétariats des CDAD. Je sais que les syndicats de greffiers sont vigilants. Mais moi je suis partisan de leur confier la préparation de jugements simples, sous le contrôle du juge. Les deniers publics y trouveraient aussi leur compte car ça éviterait sans doute de multiplier des créations de postes..

**M. Pierre VITTAZ -**

La difficulté de « l'utilisation » des assistants, c'est leur taux de rotation. Parce qu'il s'agit d'étudiants brillants, ce taux est élevé : une fois bien formés, ils s'en vont parce qu'ils ont réussi un concours. C'est un peu la désespérance des utilisateurs. C'est ce que disait M. Hyst, il y a bien un problème de ce côté-là. On pourrait donc peut-être confier cette mission à d'autres.

*Dans la salle :*

**M. Jacques BEAUME**, *procureur de la République du TGI de Marseille -*

Au pôle financier de Marseille, nous avons deux assistants spécialisés : une douanière et une fiscaliste. Avec le parquet, ils ont un véritable sentiment d'équipe. Une grande entreprise de la région est en difficulté financière : les assistants spécialisés nous préparent une note avant la rencontre avec le président du tribunal de commerce sur le type de mesure susceptible d'être prise. Nous disposons systématiquement de notes thématiques sur les plans de sauvegarde ou de cession de l'ensemble des entreprises qui sont devant le tribunal de commerce, que les assistants spécialisés rédigent avant les audiences. Ils ont d'ailleurs pu nous accompagner en Russie avec un juge d'instruction dans le cadre d'une commission rogatoire internationale sur une affaire de blanchiment d'argent. L'assistant nous avait fait une longue note sur l'organisation de la chaîne des sociétés qui blanchissaient l'argent russe.

Mais, il faut en voir les limites :

Première observation : sur sept postes d'assistants spécialisés, deux seulement sont pourvus. Pourquoi ? D'une part, parce qu'ils n'ont pas de statut ! Ils sont seulement mis à disposition par leur administration d'origine. Comment convaincre ces administrations de se priver de leurs meilleurs éléments ? D'autre part, nous n'assumons pas leur rémunération. Je me souviens qu'à Bordeaux, un expert comptable souhaitait, pour des raisons personnelles, nous rejoindre : nous n'avons jamais pu le recruter, parce que la chancellerie ne trouvait pas de ligne budgétaire pour rémunérer un professionnel libéral, par définition non mis à disposition par une administration.

Deuxième observation : quel est leur pouvoir ? Les assistants spécialisés ne seront jamais coopérateurs de l'action judiciaire, si nous ne leur donnons pas une part de pouvoir judiciaire. Il conviendrait que certaines auditions, certaines assistances à des perquisitions puissent être procéduralement actées par des assistants spécialisés. Sinon il n'y aura pas d'avenir majeur avec les assistants spécialisés.

### **M. Henri PONS -**

Je prends acte avec beaucoup d'intérêt qu'un assistant spécialisé a pu se déplacer en commission rogatoire internationale. Je le retiens pour des missions à venir. Sur la dévolution de certains pouvoirs aux assistants spécialisés, je pense qu'en effet, leur statut procédural doit être clarifié. La chambre de l'instruction de la cour d'Appel de Paris l'a un peu fait en validant la pratique de certains juges consistant à verser au dossier les notes des assistants. Je suis en revanche beaucoup plus réservé sur la possibilité de leur déléguer le pouvoir de procéder à des auditions. Le besoin que nous avons n'est d'ailleurs pas là me semble-t-il. Je suis par contre favorable à l'officialisation de leur assistance dans une perquisition ou celle de leur intervention dans un examen de scellés. Leur présence et assistance seraient très utiles tant pour le magistrat que pour l'officier de police judiciaire, lorsque ces actes d'instruction ont lieu dans des endroits spécialisés comme des banques, des sociétés de bourses ou des entreprises d'investissement

### **M. Pierre RANCÉ -**

Il semble que la loi Perben II déverrouillerait leur statut. Nous verrons bien.

Mme Bussière, vous avez participé à un groupe de travail à la chancellerie, relatif aux greffiers assistants. Dites-nous de quoi il s'agit.

### **Mme Chantal BUSSIÈRE**, *présidente du TGI de Valence -*

Il est certain que le juge du siège est attaché par tradition quasi culturelle à un mode de fonctionnement individuel, ce qui peut s'expliquer par la spécificité de sa mission qui est d'appliquer une loi par essence très générale à des situations très particulières. Et même si on a pu dégager ces dernières années des notions de contentieux de masse, le justiciable, lorsqu'il s'adresse au juge, attend clairement de lui un travail sur mesure, car son dossier c'est bien souvent l'affaire de sa vie. Donc, le travail artisanal existe par nature chez le juge du siège.

Est-ce à dire pour autant que l'on ne peut pas développer chez lui le travail en équipe ? Je parle des juges du siège pur car les juges spécialisés ont depuis longtemps l'habitude de travailler en équipe. Au siège pur, les juges ont connu les assistants de justice et quelques expériences ponctuelles entre greffiers et magistrats qui ont pu exister dans certaines juridictions. Mais face à cette diversité, le législateur a décidé d'aller plus loin. C'est ce qu'il a fait dans la LOPJ.

Cette loi recentre en effet le magistrat sur son pouvoir juridictionnel. Elle le fait non seulement par une redéfinition des missions à confier au juge ou par une redéfinition des modes de saisine du juge, mais elle le fait aussi par un mode d'organisation différent de son travail. Le législateur fait du greffier l'assistant du juge en des termes repris par le décret de 2003 portant statut des greffiers.

C'est très important pour les greffiers, -Mme Villa pourra vous en parler plus en détail-, compte tenu notamment du fait que leur niveau de formation est beaucoup plus élevé qu'auparavant, ce qui ne peut pas nous laisser indifférents sur les tâches à leur confier. Sinon on risque de conduire certains de nos collaborateurs à une forme de désespérance.

Mais nous sommes bien conscients que cette réforme, comme toute réforme, suscite des interrogations, des angoisses. Quelle sera la place de ces nouveaux greffiers par rapport aux

autres greffiers ? Elle suscite le scepticisme aussi parce que certains peuvent dire qu'après avoir demandé aux magistrats de dactylographier leurs décisions, on va maintenant demander au greffier de les motiver. *(On applaudit)* La formule serait réductrice et caricaturale car, comme on l'a dit tout à l'heure, l'institution judiciaire ne peut vivre totalement repliée sur elle-même, même si elle a sa spécificité. Elle doit regarder autour d'elle. Et dans les autres grands corps de l'Etat, les décideurs sont entourés d'assistants, de rédacteurs et je pense que l'expérience mérite d'être tentée. Elle va commencer en matière pénale à entrer en vigueur le 30 septembre prochain. M. Haenel évoquait ce matin l'importance du recours à l'expérimentation. C'est la formule retenue pour cette réforme puisqu'elle entrera en vigueur dans douze juridictions sur la base du volontariat du côté des magistrats comme des greffiers. L'évaluation se fera en juin 2004 par les services de l'Inspection des Services judiciaires. Il faut espérer que les volontaires auront pu convaincre d'ici-là les plus dubitatifs.

### **M. Pierre RANCÉ -**

Merci Madame. Mme Villa, vous qui êtes greffière en chef, dites-nous si les greffiers d'aujourd'hui sont volontaires pour rédiger des jugements ou des réquisitions ?

### **Mme Martine VILLA, greffier en chef, chef de greffe du CPH de Nanterre -**

Leur nouveau statut, qui est en application depuis le 1<sup>er</sup> juin 2003, reconnaît la technicité des greffiers dans la procédure et l'assistance renforcée au juge. Ils conservent leurs fonctions traditionnelles mais il est aussi prévu qu'ils procèdent à une recherche de documentation, à une mise en état des dossiers, et à la rédaction de projets de décisions et de réquisitoires sous les instructions du juge.

Cette réforme implique une séparation entre les fonctions administratives et juridictionnelles du greffier. Un nouveau corps va être créé, celui des secrétaires administratifs qui vont prendre fonction en 2004 et qui auront le statut des greffiers précédents. Les nouveaux greffiers sont d'autant plus demandeurs pour effectuer des travaux juridiques qu'ils sont de plus en plus diplômés (bac + 4, voire au-delà) et que leur formation initiale passe à dix-huit mois, et elle se prolongera dix jours par an pendant cinq ans.

### **Mme Chantal BUSSIÈRE -**

Je voudrais ajouter que les greffiers assistants ne remettent pas en cause les assistants de justice, mais ceux-ci se repositionneront par rapport aux greffiers, davantage sur le travail de recherche documentaire. Le greffier assistant apportera une assistance pour laquelle il aura été formé dès le départ, avec une stabilité réelle, contrairement aux assistants.

*Dans la salle :*

### **M. Marc ROBERT, procureur général à Riom -**

Juste une réaction d'humeur : je ne suis pas du tout hostile à des greffiers rédacteurs ou assistants, d'autant plus que les assistants de justice ont ouvert la voie. Mais notre priorité est que les greffes soient en état de faire leur travail. Au niveau pénal, notre problème c'est l'état des greffes correctionnels, avec une insuffisance véritable de fonctionnaires de catégorie B. Nous avons six ou neuf mois de retard en dactylographie, en frappe des jugements, en édition de pièces d'exécution. Alors je veux bien qu'on nous parle d'aide à la décision, mais d'abord que les jugements sortent et qu'ils puissent être exécutés !

**Mme Martine VILLA -**

Mais la frappe dépend d'agents administratifs et non de greffiers. En fait, ce sont les adjoints et agents administratifs qui manquent.

*Dans la salle :*

**Mme Anne-Rose FLORENCHIE**, *vice-présidente au TGI de Montpellier -*

Nous sommes tous favorables à une aide, à une assistance des greffiers qui sont de qualité, etc..., mais nous manquons de personnel pour audiencier les affaires, traiter les pièces d'exécution, les jugements en l'état. A quoi nous sert l'aide puisque nous ne pouvons même pas audiencier les affaires ? Il nous faudrait plus de fonctionnaires. Ce qui nous tue c'est le déficit de fonctionnaires !

*Dans la salle :*

**M. Michel VALET**, *procureur de la République du TGI de Clermont-Ferrand -*

Pourrait-on me réexpliquer la différence entre le futur greffier assistant et l'assistant de justice, par exemple auprès d'un parquet ?

**Mme Chantal BUSSIÈRE -**

Je ne suis pas très autorisée pour parler du parquet, mais le tribunal de Valence est site expérimental, donc je peux vous dire ce que l'on va faire à partir du 30 septembre, puisque l'expérience commence en matière pénale au parquet et au siège.

Au parquet, deux greffiers assistants iront au bureau d'ordre pour prétraiter le courrier, comme cela se pratique déjà dans certains tribunaux. Cela évitera des navettes entre le bureau d'ordre, les substituts, etc... On va mettre également un greffier assistant pour la mise en place des ordonnances pénales délictuelles. Il va prendre en charge tout le service de ces ordonnances pénales, à la fois côté parquet et côté siège.

Et puis on va aussi faire une expérimentation à l'audiencement. Actuellement, les présidents de l'audience correctionnelle se plaignent beaucoup dans les procédures sur convocation par OPJ ou sur citation directe, de ne pas avoir des dossiers classés. Je sais que dans certains tribunaux, actuellement, le greffier à l'audiencement fait ce classement, mais ce n'est pas le cas partout. C'est un travail de synthèse qui pourra ainsi être fait, pour préparer le dossier quand il y a beaucoup de parties civiles par exemple, faire des tableaux, etc... Voilà ce que nous allons mettre en œuvre.

Mais après, ce sera à nous de faire vivre l'expérimentation.

*Dans la salle :*

**M. Jacques HOSSAERT**, *procureur de la République du TGI de Nanterre -*

J'aimerais revenir sur un aspect qui n'a pas encore été évoqué : c'est la différence entre les fonctions de greffe côté siège et les fonctions de greffe côté parquet. Au siège, le greffe dispose d'une véritable autonomie et de responsabilités propres détachables de celles des magistrats. Au parquet, en revanche, il s'agit non pas d'un greffe, mais de secrétaires du parquet comme on disait autrefois, dont le travail est très proche de celui du parquetier en ce sens qu'ils font véritablement équipe et qu'un bon secrétaire en chef de parquet doit adapter sa politique d'emploi des fonctionnaires aux façons de travailler des parquetiers...

**M. Pierre RANCÉ -**

C'est une sorte de secrétaire général ?

**M. Jacques HOSSAERT -**

Non, pas du tout. C'est un secrétariat de tous les instants. M. le Procureur général de Riom évoquait tout à l'heure l'enregistrement des affaires. Il faut savoir que dans de nombreux parquets il y a jusqu'à six mois de retard pour l'enregistrement des procédures. Vous êtes victime dans une affaire, vous écrivez au parquet pour savoir ce qu'il en est advenu, on vous répond : réécrivez plus tard car pour l'instant la procédure n'est pas enregistrée. On parle actuellement de choses très intéressantes qui sont l'aide à la décision, alors que nous avons beaucoup plus besoin, dans les parquets surtout, de personnes qui vont faire le travail d'enregistrement, de suivi, d'envoi des décisions aux huissiers pour signifier, etc... Je crois honnêtement que plutôt que de faire des recherches expérimentables, au siège peut-être, d'aide à la décision et de recherche documentaire, et alors que de toute façon les assistants de justice nous rendent déjà des services, il faut véritablement que nos problèmes matériels, quotidiens, d'enregistrement du courrier, de suivi des procédures, de frappe des réquisitoires pour les magistrats qui n'utilisent pas encore l'ordinateur, soient réglés. Après on pourra avoir un débat sur les collaborateurs divers.

**M. Michel GAGET, président du TGI de Saint-Etienne -**

Je crois que nous sommes à un carrefour de ce que doit faire le juge. M. Hiest a évoqué l'exemple allemand mais nos assistants de justice procèdent d'un autre système. Le « Retchflegler » allemand a une compétence propre, il n'est pas l'assistant du juge. On peut contester sa décision devant le juge. Dans notre système français, l'assistant de justice est possible avec le juge unique. En Angleterre, il y a beaucoup de décisions qui ne sont pas motivées contrairement à ce que l'on croit. Il y a même des décisions que le juge motive oralement à l'audience. Si les avocats veulent la motivation, le juge la leur dicte verbalement. Je l'ai d'ailleurs fait en référé. Quand on est spécialiste d'un contentieux, on peut recourir à un collaborateur, car il y a des choses répétitives, et on ne peut pas changer la jurisprudence tous les jours. Là, il rend un vrai service. Mais dans une collégialité, on étudie la décision à trois. Comment faire intervenir les assistants de justice ?

Il faut savoir quelle justice on veut. Si on veut une justice collégiale, il est très difficile d'avoir des assistants de justice. Veut-on supprimer la collégialité en première instance ? Quant à la recherche documentaire, c'est très difficile de la confier à un assistant. Voilà quatre ans que j'en fais l'expérience. Je préfère qu'il me fasse un projet de jugement.

**M. Pierre RANCÉ -**

Merci. Nous allons maintenant parler des juges de proximité. Mme Coleno, leur création a été beaucoup critiquée. Comment pourrait-on les faire évoluer, par exemple en les faisant devenir des assistants d'autres juges ?

**Mme Catherine COLENO, vice-présidente au TGI de Toulouse, chargée du tribunal d'instance de Toulouse -**

La justice de proximité a ouvert ses portes il y a quelques jours. A Toulouse, ce sont les juges d'instance qui, comme dans beaucoup d'autres juridictions, font office de juges de proximité, en l'absence des nouveaux juges de proximité. Cette réforme, je dois le dire d'emblée, se met

en œuvre dans des conditions qui ne sont pas faciles car la logistique n'a pas suivi : faute de logiciels, le traitement du contentieux pénal est suspendu et celui du contentieux civil se fait avec des fichiers manuels. Cela met à nouveau l'accent sur l'accompagnement des réformes. D'autant plus qu'à brève échéance, la juridiction d'instance va aussi voir arriver la faillite civile.

La compétence de la justice de proximité a été prélevée sur le tribunal d'instance, notamment en matière civile. En matière pénale, elle vide presque sa compétence. La loi prévoit une mutualisation des moyens entre la juridiction de proximité et la juridiction d'instance, c'est-à-dire une mutualisation du greffe et des locaux de l'instance, sans augmentation des moyens existants. Mais, tous les magistrats ne disposent pas d'un bureau et les greffiers sont déjà entassés dans les leurs. Enfin, c'est le président du tribunal d'instance qui organise l'activité des juges de proximité. Sur le plan fonctionnel, il a été prévu diverses passerelles du juge de proximité vers le juge d'instance.

Mais, cette position, aux côtés du tribunal d'instance, ne tient pas ses promesses. Ce n'est pas, me semble-t-il un apport de force significatif pour le tribunal d'instance en l'état des textes, pour des raisons qui tiennent à leurs compétences, à leur statut et aux règles d'organisation judiciaire : la compétence concerne des actions en paiement et non du contentieux dit de voisinage.

**M. Pierre RANCÉ -**

Mme Coleno, ne refaisons pas le débat. La loi a été votée. Que peut-on faire pour améliorer les choses et intégrer ces juges de proximité dans la juridiction d'instance ?

**M. Jean-Jacques HYEST -**

Mais c'est une critique en règle !

**Mme Catherine COLENO -**

Il m'incombe tout de même de faire part, M. le Sénateur, des difficultés que nous rencontrons. La difficulté qui se pose est la suivante : la juridiction de proximité est une juridiction à part entière donc distincte du tribunal d'instance. Le juge de proximité ne peut pas intervenir au sein du tribunal d'instance. Il n'y a aucune perméabilité, en l'état des textes, entre les deux. De même, il ne fait pas partie du TGI, il ne pourra pas non plus y intervenir.

**M. Pierre RANCÉ -**

Pour conclure ?

**Mme Catherine COLENO -**

Le tribunal de Toulouse a mis la loi en œuvre. Pourquoi, Monsieur le sénateur, vivre les difficultés d'application que j'ai énumérées comme une critique de la loi ? Les difficultés sont réelles. Au fond le problème est le suivant : les juges de proximité sont des juges non professionnels, néanmoins, ils sont dotés d'une compétence propre si bien qu'au tribunal d'instance, et nous le regrettons, nous ne pourrions pas utiliser l'expérience qu'ils auront acquise dans leur vie professionnelle antérieure, pour nous assister. Nous ne pouvons pas les placer dans une position de subordination. Leur espoir serait d'aménager la loi pour que la juridiction de proximité prenne sa place dans le concert des juridictions de première instance. *(Applaudissements prolongés)*

**M. Jean-Jacques HYEST -**

Je l'ai dit.

**M. Pierre RANCÉ -**

Nous allons demander à M. le Sénateur Hyest de conclure. Les interventions de la salle montrent que les magistrats attendent autre chose que des assistants.

**M. Jean-Jacques HYEST -**

Il est vrai que la France a l'habitude de créer de nouvelles choses plutôt que de regarder ce qui existe et ce, au risque de créer des nids à nullité de procédure.

Néanmoins, je crois que la modernisation du fonctionnement de la justice passe par de nouvelles méthodes de travail. On doit réfléchir sur une modernisation du travail. Il y a eu d'ailleurs beaucoup d'expériences réussies et des efforts faits en juridiction, qui ont permis de pallier l'augmentation du contentieux. Je suis d'accord aussi sur le fait qu'il faut plus de personnels et surtout du personnel d'exécution. Je partage sur ce point les interventions des magistrats dans la salle.

Madame la Présidente, pardonnez-moi d'avoir été un peu vif. Mais vous avez rappelé toutes les objections que nous nous étions faites à propos du juge de proximité !

Il y a les magistrats à titre temporaire qui existent. Ils auraient pu être un apport, mais ils ont été rejetés par le corps judiciaire. Ils n'ont jamais pu être vraiment mis en place. Je pense que c'était une erreur de les rejeter. Mais je crois que vouloir ressusciter le juge de paix serait aussi une erreur car le véritable juge de proximité c'est le juge d'instance. Par contre, que le juge d'instance ait auprès de lui un juge de proximité pourrait permettre, non pas de libérer le juge d'instance, mais de traiter un contentieux qui ne l'est pas aujourd'hui, c'est un peu le sens de la réforme. (*Applaudissements*)

**Troisième table ronde :**  
**Justice et réforme législative, une réelle interrogation :**  
**Quel avenir pour la procédure pénale française ?**

**M. Dominique VERDEILHAN**, *animateur, journaliste sur France 2 -*

« C'est la volonté du législateur ». C'est une phrase que mes confrères et moi-même entendons souvent des magistrats, quand nous les interrogeons sur tel ou tel texte. Aujourd'hui, nous allons donc mettre face à face d'une certaine manière, ceux qui sont sur le terrain, ceux qui appliquent la loi et vous, sénateurs, qui décidez avec les députés du contenu du code de procédure pénale.

Le sentiment que l'on a, en tout cas le sentiment qui je crois a marqué la rencontre sur le terrain entre sénateurs et magistrats, c'est qu'un garde des Sceaux chasse l'autre et que le code de procédure pénale s'enrichit chaque fois d'un nouveau texte. On empile les textes. La Justice ne souffre-t-elle pas de réformite aigue ? L'impression aussi c'est que souvent les lois sont prises en réaction, parfois même sous l'effet d'une « erreur d'appréciation », pour reprendre une expression récente d'un Premier Ministre et d'un Garde des Sceaux.

Le Code de procédure pénale reste-t-il une garantie de sécurité ou bien sa complexité est telle, devenue telle, que magistrats et avocats, si vous me permettez l'expression, « se prennent un peu les pieds dans le tapis » ?

Je vous propose une rencontre en trois thèmes : nous évoquerons la loi Guigou, deux ans et demi après son entrée en application, la loi anti-criminalité, sur laquelle nous débattons presque en temps réel puisque la commission des lois du Sénat s'est réunie à son sujet cet après-midi. Nous nous interrogerons également inéluctablement sur l'avenir du juge d'instruction. Reste-t-il l'homme le plus puissant de France ou bien est-il devenu le plus gênant, en tout cas du code de procédure pénale ? J'espère que des deux côtés de la barre, chacun « videra un peu son sac ».

Mais d'abord, le témoignage de quelqu'un qui est « descendu » sur le terrain, Mme Gisèle Gautier, sénatrice de Loire-Atlantique. Quel souvenir gardez-vous de ces trois jours passés au tribunal d'Angers ?

**Mme Gisèle GAUTIER**, *sénatrice de Loire-Atlantique -*

J'ai reçu un excellent accueil au TGI d'Angers, et j'en remercie à nouveau vivement leurs chefs. Vous m'avez ouvert toutes les portes.

Tous les sénateurs ne sont pas avocats -j'étais chef d'entreprise. Une telle initiative mérite donc d'être saluée et renouvelée car elle nous permet de mieux vous connaître, ce qui est essentiel puisque nous statuons sur des textes qui vous concernent.

Le tribunal d'Angers est aussi exigü que non fonctionnel. Je mesure mieux, maintenant, les disparités entre juridictions sur le plan des effectifs et des moyens et la rigidité de la gestion des ressources humaines. La réactivité des personnels est très grande et beaucoup de choses fonctionnent grâce à leur dévouement, je tiens à le souligner.

**M. Dominique VERDEILHAN -**

Comment avez-vous perçu le monde du droit ? Est-il un univers étranger ?

**Mme Gisèle GAUTIER -**

C'est un univers complexe, mais absolument pas poussiéreux, même si certains ont parfois cette image de la justice. On m'a dit que les avocats eux-mêmes peinaient parfois à se repérer parmi les textes tant leur complexité s'était accrue. La mission des magistrats est donc particulièrement difficile à accomplir, alors même que l'homme est au centre de leurs préoccupations, de leur mission. Je l'ai vraiment touché du doigt.

**M. Paul GIROD, Sénateur de l'Aisne -**

J'ai ramené de mon stage à Montpellier la conviction absolue que si les usines d'automobiles fonctionnaient de la même manière que l'appareil judiciaire, elles ne produiraient rien. Ce qui manque absolument me semble-t-il, c'est un bureau des méthodes à la Chancellerie. La Chancellerie gagnerait beaucoup en efficacité en se dotant d'un bureau qui évalue l'impact des textes et alerte les parlementaires en cas de problème.

Exemple de chose invraisemblable : un juge d'instruction veut placer quelqu'un en détention provisoire. On va devant le juge des libertés et de la détention, tout le monde l'escorte, etc..., attend. S'il place en détention provisoire, il faut retourner devant le juge d'instruction pour savoir quelles seront les visites autorisées. Ne serait-il pas possible de mettre tout cela à l'avance dans une enveloppe cachetée qui suivrait le mis en examen, pour gagner du temps ?

**M. Dominique VERDEILHAN -**

Je me tourne vers vous Monsieur Bot pour avoir vos réactions sur ces deux interventions et sur ce que j'évoquais au début à propos de l'empilement des textes.

**M. Yves BOT, procureur de la République du TGI de Paris -**

Je crois que l'empilement n'est pas seulement une impression, c'est une réalité. C'est d'ailleurs l'un des enjeux de la procédure pénale dans l'avenir, pour ceux qui la font et ceux qui la vivent : ne pas confondre l'augmentation de la garantie des libertés avec l'augmentation de la complexité de la procédure. (*Applaudissements*) Actuellement on confond les deux. On dit : « on va augmenter les garanties » ; en réalité on complique le système.

**Mme Dorothee DARD, vice-présidente, chargée de l'instruction au TGI d'Evry -**

Je suis parfaitement d'accord et j'ajouterai que par touches successives, on est en train de modifier des équilibres sans qu'on puisse en apprécier les effets pervers, que l'on ne mesure qu'après coup.

**M. Fernand SCHIR, vice-président au TGI de Lyon -**

Je serais plus nuancé : je crois que l'intérêt tout de même de la loi Guigou est celui d'un double regard, de l'intervention d'un tiers par rapport au juge d'instruction, pour une décision privative de liberté. Même si à Lyon, en deux ans, l'écart de décisions non conformes du juge des libertés et de la détention par rapport aux demandes du juge d'instruction n'est que de 8 %, cela représente 125 personnes qui ont ainsi échappé à la mise en détention : est-ce si dérisoire ?

**Me Henri LECLERC**, *avocat au barreau de Paris* -

Le code de procédure pénale avait été peu réformé depuis 1958. C'est à partir de 1981 que la procédure pénale a commencé à être beaucoup réformée, au gré des alternances politiques.

J'ai participé à deux importantes commissions, la commission Léauté en 1981-1983 et la commission Delmas-Marty en 1989-1991, qui ont accompli des travaux considérables mais dont les résultats ont été, un peu utilisés pour la première commission, et totalement mis au placard pour la seconde, même si chaque parlementaire commençait tout débat sur une réforme de procédure pénale par rendre hommage au rapport Delmas-Marty, pour mieux l'oublier ensuite.

Le problème, qui me paraît fondamental, c'est que notre système procédural est très archaïque et aurait eu besoin d'une réforme en profondeur.

La loi du 15 juin 2000 a modifié certaines choses assez profondément, mais à mon avis elle n'est pas allée jusqu'au bout.

Alors quand on ne veut pas réformer en profondeur, on ne fait qu'ajouter et empiler.

C'est ce qui s'est fait à de nombreuses reprises et encore avec la loi Perben de septembre 2002. Ce sera aussi le cas avec celle qui est en discussion au Parlement, puisqu'elle va ajouter un tiers au volume du code de procédure pénale.

S'agissant de la loi du 15 juin 2000 qui a modifié beaucoup de choses, j'ai observé que c'était la seule fois qu'une telle réforme résultait, sinon d'une unanimité, du moins d'une très intéressante convergence entre parlementaires.

Trois ajouts de cette loi me paraissent fondamentaux et ne seront pas remis en cause car ils constituent de vrais progrès. Certains d'ailleurs sont issus du Sénat :

- 1) la création du juge des libertés : retirer au juge d'instruction ses pouvoirs judiciaires en matière de détention est une question de principe importante qui est pour moi un progrès incontestable ;
- 2) la mise en place de l'appel des décisions des cours d'assises ;
- 3) la judiciarisation de l'application des peines -cette vieille rengaine dont nous parlions déjà en 1983.

**M. Dominique VERDEILHAN** -

Maître Maisonneuve, on légifère sans vous en référer ?

**Me Patrick MAISONNEUVE**, *avocat au barreau de Paris* -

Non. C'est vrai qu'il y a une accumulation des textes, mais surtout on ne laisse pas le temps à l'expérimentation. Une réforme est souvent préparée alors que l'on n'a pas encore vraiment évalué un texte. Or, en matière de justice, il faut du temps.

**M. Dominique VERDEILHAN -**

Encore faut-il qu'un texte puisse être mis en œuvre, on se souvient de la loi du 15 juin 2000 dont Mme Lebranchu a été obligée de retarder la mise en œuvre d'un certain nombre de ses dispositions.

**Me Patrick MAISONNEUVE -**

Oui. La question des mises en œuvre retardées ou difficiles a déjà été évoquée ce matin. Il y a aussi les nombreux rapports dont on dit qu'ils servent à caler les meubles de la Chancellerie. Mais le plus important pour moi est le manque d'expérimentation. Je me souviens de la loi de janvier 1993, créant le juge de la détention, abrogée dès l'alternance de mai 1993. Est-ce en quatre mois que l'on peut vérifier l'efficacité du juge de la détention qui a finalement ressurgi ?

J'ai cru comprendre que demain on irait peut-être vers une collégialité en matière de détention. Quand on en a parlé dans la dernière réforme, on nous avait expliqué que c'était tout à fait impossible, notamment en termes de moyens.

**M. Nicolas BLOT**, *Secrétaire général de l'Union Syndicale des Magistrats -*

Je souscris tout à fait à ce qui a été dit précédemment. Le système n'est plus supportable ni pour les magistrats, ni pour les justiciables, qui pâtissent en premier de cet empilement de textes. Nous avons eu trente réformes pénales en trente ans, 25 modifications de la détention provisoire, et on en annonce une nouvelle. Le garde des Sceaux s'était engagé à une pause législative après la loi Perben II ; depuis, il a annoncé six projets de texte. C'est devenu en juridiction totalement insupportable !

Je suis heureux que des sénateurs soient allés en juridiction et aient vu les conditions dans lesquelles nous appliquons les lois qu'ils votent. On parlait d'un bureau des méthodes à la Chancellerie ? Sans doute, mais au Parlement aussi. Ce que je regrette beaucoup c'est l'absence d'études d'impact. Quand vous votez des lois, nous ne savons pas quelles conséquences elles auront en termes de moyens ou d'effectifs par exemple.

Il est enfin scandaleux que les lois que vous votez ne soient pas toujours appliquées : la loi présomption d'innocence, par exemple, prévoyait que le magistrat du parquet contrôle effectivement les placements en garde à vue. Mais savez-vous que pour les gardes à vue de nuit, c'est un fax qui arrive au tribunal alors que le magistrat est chez lui de permanence, qui tient lieu de tout contrôle ? C'est le résultat : à force de voter une succession de tâches supplémentaires pour les magistrats, qu'ils ne sont pas en mesure d'assurer, et bien nous n'appliquons plus les lois de la République. (*Applaudissements*)

**M. Dominique VERDEILHAN -**

La parole à la défense. Monsieur Zocchetto qu'en dites-vous ?

**M. François ZOCCHETTO**, *sénateur de la Mayenne, membre de la Commission des Lois, rapporteur du projet de loi relatif à l'adaptation de la justice aux évolutions de la criminalité -*

Ce discours n'est pas nouveau. Notre souci en tant que législateur est de préserver le système démocratique dans lequel nous vivons. En tant qu'élus, nous voyons quelles sont les exigences de nos concitoyens. La plupart des élus n'étant pas des juristes, ils n'ont pas vos

certitudes juridiques, et la tendance est de penser que s'il y a des problèmes c'est parce que les textes sont insuffisants et qu'il faut en faire de nouveaux.

Mais, même s'il y a c'est vrai, beaucoup trop de textes en matière pénale, il y a quand même une certaine cohérence, par-delà les alternances. On le voit bien quand on travaille en commission. Même s'il faudrait donner plus de temps à l'analyse, il y a des accords sur de nombreux points qui transcendent les clivages politiques. En matière de procédure pénale, il faudrait non pas faire une pause, mais tout remettre à plat. Le monde évolue, les règles doivent faire de même. Mais qui ouvrira ce grand chantier ? C'est vrai que sur les trente dernières années, personne n'a voulu le faire.

Alors comment travaillons-nous en commission ? Et bien tout d'abord nous travaillons avec vous magistrats, comme nous l'avons fait pour la préparation de la loi Perben II. Je remercie tous ceux qui nous ont ouvert leurs portes et ils ont été nombreux. Nous avons choisi d'aller dans de nombreux tribunaux, de toutes tailles, à Paris, en banlieue et en province. Beaucoup sont aussi venus ici et ont été entendus par la commission. Ces échanges nous ont permis d'améliorer notre travail. La plupart des 250 amendements que je viens de présenter en commission étaient issus de nos échanges et notamment de votre souhait de simplifier les procédures, même s'il est vrai que d'autres amendements « ajoutent ». Nous voulons non pas ne rien faire, mais rendre les textes lisibles.

#### **M. Dominique VERDEILHAN -**

Monsieur Bret vous siégiez déjà à la commission des lois lors de la loi Guigou. Les discussions ont-elles été approfondies, par exemple sur le juge des libertés et de la détention ?

#### **M. Robert BRET, sénateur des Bouches-du-Rhône, membre de la Commission des Lois -**

Le Parlement a accompli un vrai travail sur la loi présomption d'innocence, du moins dans sa première version, qui a été adoptée à l'unanimité. Nous avons été quelques-uns à avertir la garde des Sceaux de l'importance des moyens qu'il fallait pour pouvoir mettre en œuvre ce texte, sans difficultés. Puis nous avons vu comment des pressions des gendarmes, des policiers ont conduit à modifier cette loi avant même de l'avoir expérimentée, ce qui est pour moi une méthode détestable.

Par rapport au tour de table qu'il y a eu, et au-delà de ce qu'a dit mon collègue Zocchetto sur la loi Perben II, je crois qu'il faut se dire les choses : ce texte sera, peut-être, le premier texte sur lequel nous aurons pu véritablement travailler depuis un an. Tous les autres ont été faits dans l'urgence et dans le vote conforme.

Ce que je trouve dangereux c'est que les majorités parlementaires sont amenées à légiférer par affichage politique dans l'espoir de flatter une partie de l'électorat, à l'approche des échéances électorales, dans un sens toujours plus sécuritaire. Voilà comment des méthodes détestables provoquent des effets déplorables, c'est-à-dire un code de procédure pénale illisible, incohérent. Heureusement que les magistrats sont amenés à trier dans tout le travail que nous faisons, pour travailler dans de bonnes conditions. Mais on arrive à des choses dangereuses pour notre justice.

**M. Dominique VERDEILHAN -**

Revenons quelques instants sur la loi Guigou. On avait annoncé que la loi présomption d'innocence allait provoquer un *bug* judiciaire. Monsieur Bot, la loi présomption a-t-elle été « digérée » ?

**M. Yves BOT -**

La loi dite « présomption d'innocence » n'est plus appliquée telle qu'elle était dans sa première « mouture », puisqu'elle a été modifiée. Même si elle a été modifiée très vite, elle l'a été sur des points nécessaires, car on en arrivait à des choses purement formelles. Qu'un interprète vienne à manquer, un soir, et toute la procédure, trop formaliste, était annulée. Le débat judiciaire était réduit à un débat sur la forme. La question n'était plus de savoir si la personne était coupable ou innocente, mais plutôt de savoir comment empêcher le jugement du prévenu en faisant « sauter la procédure ». Était-ce là un débat qui mérite le qualificatif de judiciaire ? Moi je dis que non.

Sur ces points, je crois que c'est une très bonne chose que le Parlement ait modifié le texte, tout en conservant ses acquis incontestables, que personne ne songe à remettre en cause comme cela a été dit tout à l'heure. Je crois que cette expérience mérite d'être méditée pour l'avenir.

**Me Patrick MAISONNEUVE -**

Les règles de procédure ont de tous temps été prévues pour pallier l'arbitraire, ce sont des garde-fous. Ce sont les dictatures qui les ignorent. Les démocraties les ont adoptées pour éviter de laisser tous les pouvoirs entre les mains des enquêteurs. Si on suit votre raisonnement M. le Procureur, si la seule question est « est-il coupable ou innocent ? », allons jusqu'au bout et supprimons tout de suite toutes les règles de procédure.

**M. Yves BOT -**

Ce qui est dommage, c'est que dès qu'on aborde des questions de ce genre, on oublie que nous ne sommes pas dans un prétoire. Il ne faudrait pas que le débat dérape dans la caricature. Je n'ai jamais dit qu'il fallait supprimer les questions de forme. (*Applaudissements*)

**M. Nicolas BLOT -**

Je souscris à ce qu'a dit M. Bot. Il y avait vraiment un excès de formalisme dans la loi présomption. J'étais de permanence la nuit où l'on a basculé dans le nouveau système. Les policiers étaient tétanisés. Dans une affaire avec six personnes, ils m'ont indiqué n'avoir pu passer aux questions sur le fond qu'au bout de dix heures de garde à vue tellement le formalisme était lourd. Corriger les excès ne signifie pas entrer dans une dictature.

Le public ne le sait pas mais cette loi présomption a entraîné des séismes. Savez-vous, par exemple, qu'à Paris, on a supprimé cinquante audiences par mois ? C'est le justiciable qui a payé les pots cassés de la loi présomption d'innocence. Pour les autres tribunaux, cela a été pareil. Ce n'est qu'aujourd'hui, avec des renforts de magistrats, qu'on arrive un peu à sortir la tête de l'eau et à « digérer » cette loi.

**M. Dominique VERDEILHAN -**

Monsieur Schir, vous qui êtes né de cette loi, que dites-vous aujourd'hui ? Le juge des libertés et de la détention ça tient la route, il faut continuer ?

**M. Fernand SCHIR -**

Disons que Lyon a fait le choix de la spécialisation. Nous sommes trois JLD à avoir trois types de fonctions (la détention provisoire, les comparutions immédiates et la rétention d'étrangers), qui avons la chance de disposer d'un petit dépôt. Nous ignorons les dérives d'audiences à 22 heures comme dans d'autres tribunaux. Les premières comparutions interviennent en fin de matinée de sorte que l'oiseau de Minerve qu'est le JLD prend son envol dans l'après-midi et nous terminons vers 20 heures-21 heures, sauf exception. En outre, le greffe compte six greffiers puisque nous gérons les comparutions immédiates et les étrangers. Ce mode d'organisation permet à celui qui décide le placement en détention, de suivre tout le dossier et donc toutes les demandes de mises en liberté. Nous traitons environ 900 demandes de mise en liberté dans l'année.

**M. Dominique VERDEILHAN -**

Alors, Madame Dard, comment les juges d'instruction vivent-ils la réforme ? Les juges des libertés et de la détention ont-ils été vécus comme une frustration ? A l'usage, ont-ils fait leurs preuves ?

**Mme Dorothee DARD -**

Ecoutez, vous avez souhaité que chacun « vide son sac », je vais « vider le sac » du « juge de base » que je suis, même si je suis vice-présidente. J'ai entendu autour de moi que la loi présomption d'innocence était un acquis, mais puisque l'on peut aujourd'hui critiquer le législateur et bien, j'en profite.

La loi en question n'est pas « digérée » par les juges de base. Ça a été un formidable soufflet pour les juges d'instruction car c'est la première fois que le législateur a marqué sa défiance vis-à-vis d'une catégorie de magistrats, en laissant entendre qu'il y avait, a priori, un risque qu'ils abusent de leurs pouvoirs, ce qui est extraordinaire ! La blessure n'est pas refermée et je le dis d'autant plus librement qu'à l'époque j'étais parquetière, et que le texte m'avait déjà choquée en son principe.

Que l'on dise que la détention est une chose trop grave pour qu'une seule personne statue dessus, on est tous d'accord. Que l'on utilise des filtres, d'accord, encore qu'il faudrait aussi les prévoir lorsqu'il n'y a pas mise en détention, ce qui constitue une décision tout aussi grave. (*Applaudissements*)

Cependant, dans une petite juridiction, le JLD est JLD à la fin de la journée après qu'il ait eu ses audiences de divorce ou d'autre chose. Il n'est absolument pas spécialiste. C'est à peu près comme si on disait à un juge du divorce, vous avez le droit de divorcer les gens, mais pour la garde des enfants, on va demander au juge d'instruction ce qu'il en pense. Mais le juge d'instruction n'en pense rien et n'est pas plus compétent en matière de divorce que le juge aux affaires familiales en matière d'instruction.

Dans les grandes juridictions, les JLD sont certes spécialisés. Mais dans ce cas, c'est un défilé permanent dans leurs cabinets. A Evry, le JLD statue après 22 heures dans 27 % des cas et après minuit, dans 10 % des cas. Le soir, on salue les avocats qui attendent devant sa porte, qui ne savent pas à quelle heure ils finiront... C'est vrai que nous sommes une juridiction sans petit dépôt, ce qui complique l'organisation, mais de manière générale nous avons déjà tellement de formalités à accomplir et le JLD en est une de plus !

### **Me Henri LECLERC -**

Je ne prétends pas être un avocat de base (*sourires*) mais je ne crois pas dire autre chose que mes confrères en disant que, quels que soient ses défauts, ce système du JLD marque un progrès important. Les juges d'instruction ne sont nullement mis en cause. J'ai le plus grand respect pour eux et j'ai d'ailleurs toujours de bons rapports avec eux. Ils font en règle générale bien leur travail avec conscience et application. Il s'agit ici d'une affaire de principe, qui n'est d'ailleurs pas nouvelle. Elle était déjà posée par le grand criminaliste, Faustin Hélie, en 1860, puis par M. Donnedieu de Vabres en 1947, avant d'être reprise dans les rapports Léauté et Delmas-Marty. C'est celle de la séparation de la fonction d'enquêteur et de la fonction de placement en détention. Dans le débat parlementaire sur cette loi, il ne s'est jamais agi de mettre en cause le comportement des juges d'instruction ou la pratique professionnelle des juges d'instruction. C'est vraiment une question de principe que je considère très importante.

Même si le JLD de Lyon ne suit pas le juge d'instruction dans seulement 8 % des cas, je rappelle que le principe que les parlementaires répètent avec constance depuis 1970, quelles que soient les majorités, est que la liberté est le principe ; la mise en détention, l'exception.

Même si la loi présomption d'innocence n'a pas abouti en fait à réduire le nombre des détentions provisoires, (je n'entre pas dans ce débat), elle marque un progrès judiciaire essentiel, avec la séparation des fonctions, dont j'ai parlé, et un JLD qui a reçu aussi d'autres pouvoirs que celui de statuer sur la détention provisoire.

Le deuxième point que je veux aborder est celui de l'intendance qui ne suit pas. C'est vrai, elle ne suit jamais. Les parlementaires qui votent une loi, votent ensuite le budget de la Justice qui ne donne pas les moyens de l'exécuter. (*On applaudit*) Sur ce point, les parlementaires ne sont donc pas exempts de responsabilités par rapport au ministre. Je ne comprends pas, je le dis comme je le pense, comment vous pouvez voter un budget après avoir voté une loi, sans exiger les moyens nécessaires pour l'appliquer. Ce reproche qui est souvent fait, je le retourne aux parlementaires.

*Dans la salle :*

**M. Jean-Yves MONFORT**, président de la chambre de l'instruction à la Cour d'Appel de Versailles -

Je me permets de prendre la parole au nom d'une juridiction oubliée, méprisée, la chambre de l'instruction. Si je ne parle pas d'elle, personne ne le fera. A propos de la création du JLD, je pense qu'il aurait suffi de quelques lignes dans le code de procédure pénale pour modifier des délais, pour prévoir des saisines plus rapides de la chambre de l'instruction, afin de statuer sur les détentions provisoires. Il y aurait eu ainsi ce double regard qui me paraît effectivement une excellente chose, mais nous aurions évité cette mécanique extraordinairement lourde du JLD.

Aujourd'hui, la chambre de l'instruction est devenue une sorte de bras mort de la procédure pénale. Je serais curieux de savoir si le législateur s'est interrogé sur son rôle, ses résultats, avant d'envisager un autre système. Pourquoi ne pas avoir utilisé l'existant et lui avoir donné les moyens de fonctionner ? (*Applaudissements*)

**M. François ZOCCHETTO -**

Nous n'avons pas l'intention de revenir sur la loi présomption d'innocence. Vous nous dites que nous modifions sans cesse les textes, là ce ne sera pas le cas. C'est un bel exemple de continuité. Le rôle du JLD va perdurer. La loi Perben II conforte même le rôle du JLD.

Par ailleurs, ne confondons pas la procédure et les moyens. J'ai bien entendu l'interpellation de Me Leclerc. Il est vrai que le Parlement a un peu oublié sa fonction de contrôle. Nous devons être plus vigilants sur les moyens.

**M. Dominique VERDEILHAN -**

Nous allons avancer et passer à la loi Perben. Certains avaient dit que la loi Guigou était faite pour les voyous. On dit que la loi Perben est faite pour le parquet. Qu'en pensez-vous Monsieur Bot ? On passe d'un côté à l'autre ?

**M. Yves BOT -**

Si vous me permettez, je vais essayer de voir ce qu'il y a sous votre question. Votre question ne serait-elle pas en fait : le parquet va-t-il remplacer le juge d'instruction ?

Que le Parquet soit renforcé, ce n'est pas moi qui vais vous dire que c'est une mauvaise chose. Pour autant, soyons clairs, le juge d'instruction est une institution essentielle à la procédure pénale française.

**M. Dominique VERDEILHAN -**

Le juge d'instruction n'est donc pas condamné ?

**M. Yves BOT -**

Non, pas du tout. Il fait partie de l'esprit même de notre procédure pénale, dans laquelle plusieurs regards indépendants se penchent sur une même affaire. C'est ce qui fait l'originalité et la valeur de la procédure pénale française. C'est aussi pour cela que même si le JLD a entraîné des complications, je crois qu'il est un acquis et un progrès ne serait-ce que parce qu'il a sûrement permis de sauver le juge d'instruction, qui n'était guère populaire en juin 2000. Il faut bien voir cela.

Et chaque fois qu'aux instants cruciaux de la procédure, on arrive à maintenir des regards complémentaires et distancés les uns par rapport aux autres, substantiellement, c'est la démocratie et la garantie des libertés qui avancent et qui gagnent.

A partir de là, il faut quand même bien voir que le glissement de la procédure pénale est aussi la conséquence du rôle qu'on lui assigne dans la société française aujourd'hui. Que lui assigne-t-on ? Pratiquement de tout faire et en particulier d'apporter des réponses là où d'autres institutions ont échoué. Voyez par exemple les incivilités, que ni la famille ni l'école n'ont su éviter.

Or, pour traiter efficacement et dans des délais raisonnables, je ne dirais pas ce flux, mais ce flot d'affaires qui nous échoit un peu plus chaque jour, il a dû être fait appel de plus en plus à des procédures rapides et je crois que c'est une bonne chose. Le traitement en temps réel par exemple, qui existe depuis longtemps, qui a connu plusieurs alternances politiques sans être remis en cause, répond à ce besoin.

Je crois que le renforcement des droits du parquet dans la loi Perben s'inscrit dans cette tendance, même s'il reste à mon avis relativement mince. En effet, finalement, la seule innovation fondamentale est que l'on pourra obtenir une écoute judiciaire sans ouvrir une information. Ce n'est pas pour autant que l'on va instruire à la place du juge d'instruction : simplement on saisira désormais le magistrat instructeur d'enquêtes plus approfondies. On verra que cela permettra de recentrer l'activité du juge d'instruction sur les affaires véritablement les plus complexes, car il n'y a que lui qui puisse vérifier à charge et à décharge, comme la procédure française l'impose.

C'est pourquoi notamment, le plaider-coupable, à mes yeux, ne remplacera jamais l'instruction car il ne fonctionne que sur une culpabilité établie ; or seule l'enquête peut établir la culpabilité. On verra que le juge d'instruction n'a pas la religion de l'aveu. Il le vérifie. Souvenons-nous que notre système pénal a évité qu'un innocent soit emprisonné à vie dans l'affaire Dickinson.

Ne cédon pas au fantasme. Nos magistrats, notamment du parquet, feront vivre la procédure française en ayant toujours à l'esprit ce qui l'inspire, pour peu toutefois qu'on leur en donne les moyens. Dans ce domaine il est vrai, et c'est la première fois que j'évoque ce sujet, il y a globalement beaucoup de retard.

### **M. Dominique VERDEILHAN -**

Monsieur Schir vous vouliez réagir ?

### **M. Fernand SCHIR -**

Oui. S'il est vrai que dans le texte Perben II, le juge d'instruction n'est pas condamné, je pense néanmoins que tous les outils juridiques pour le contourner sont en place. Je m'explique : je mets au défi quiconque de m'expliquer comment on distinguera désormais l'enquête de flagrance, qui était l'enquête de la coercition et l'enquête préliminaire, qui n'était qu'une enquête d'adhésion.

Le parquet pourra désormais délivrer un mandat de recherche, c'est quelque chose de nouveau. Il y a aussi le recours possible au JLD, qui selon certains, devient un juge d'instruction bis, pour des perquisitions sans assentiment, des écoutes, etc... D'autre part, je rappelle que le témoin récalcitrant pourra être contraint à comparaître, même dans les enquêtes préliminaires, ce qui est une innovation totale. Depuis 1993, le statut du témoin est devenu une usine à gaz.

L'inquisitoire n'est plus dans le cabinet du juge d'instruction, il est passé dans l'enquête de police et cela constitue un changement fondamental. La coercition existe même dans l'enquête préliminaire et à l'égard de quiconque : personne mise en cause ou témoin. Tout cela est bien dans la mise en place d'un contournement éventuel.

### **Mme Dorothee DARD -**

Je souscris tout à fait à ce qui vient d'être dit sur la confusion des notions mais il y a aussi confusion des rôles. Je ne comprends pas pourquoi le procureur de la République va faire valider ses décisions en matière d'enquête de flagrance ou préliminaire, par un magistrat du siège ! Le procureur de la République n'est pas un sous-magistrat. Il est autant garant des droits et libertés que les autres magistrats. Je ne vois donc pas pourquoi on va aller chercher ce juge alibi qu'est le JLD : il n'aura aucun recul sur le dossier, et on va lui demander vite fait bien fait une validation.

En ce qui concerne le concept de bande organisée, dans le cadre duquel la réforme envisage d'étendre les pouvoirs du Procureur de la République, la définition légale en est trop large, ce qui peut conduire à des dérives. Deux individus qui décident de cambrioler un pavillon pour tromper leur ennui et qui vont se promener pour repérer ce pavillon, peuvent ou non, au gré du magistrat, constituer une bande organisée, et dans l'affirmative se voir appliquer un régime spécial.

### **M. François ZOCCHETTO -**

Après avoir travaillé tout l'été avec la commission des lois, nous arrivons à un texte assez différent de ce qui avait été voté par l'Assemblée nationale au printemps. Il sera examiné la semaine prochaine par le Sénat. Notre souci est la recherche de l'équilibre. Il est vrai que les pouvoirs du parquet sont renforcés, c'est un choix politique.

Mais, nous, nous ferons valoir quelques différences par rapport à l'Assemblée nationale, dans les relations entre le parquet et la gendarmerie ou la police.

Par ailleurs, notre souci est que le juge soit toujours le garant de la marche de la procédure, c'est pourquoi le JLD sera plus sollicité que par le passé et que le juge du siège interviendra aussi dans des procédures telles que la reconnaissance préalable de culpabilité, au premier degré et en appel.

L'esprit du texte n'est donc pas déséquilibré au profit du parquet. Il y a une recherche d'efficacité dès le début des enquêtes.

Il est vrai qu'à partir d'un texte comme celui-là, le rôle du juge d'instruction peut évoluer. Mais quand on regarde aujourd'hui le fonctionnement des parquets et des juges d'instruction, on se dit qu'ils ne concourent pas toujours à armes égales. Certains parquets travaillent en équipes soudées, avec des relations de tutorat entre le procureur et ses substituts, alors que les juges d'instruction sont très solitaires.

Alors leurs compétences personnelles ne sont bien évidemment pas en cause, mais pourquoi ne pas revoir leur rôle ? Pourquoi ne pas leur confier les affaires difficiles, en redéfinissant aussi la carte judiciaire, en leur permettant de travailler en « pool », en groupe, avec des circonscriptions régionales. Ils seraient beaucoup plus efficaces.

### **Me Henri LECLERC -**

Cette loi Perben marque un retour du balancier, en accroissant les pouvoirs du Parquet, tout en n'ayant aucune approche de ce « cordon ombilical » que constituent les liens entre les parquets et le Garde des Sceaux, considéré pourtant, naguère, comme un point central par le

Président de la République. Il semble même que ce texte établisse au contraire le renforcement des liens du Parquet avec le pouvoir politique, et par voie de conséquence avec la police.

Je rappelle que le premier principe de la procédure pénale est la sûreté, laquelle est d'abord la sûreté individuelle par rapport au pouvoir. Or cette loi va compliquer encore la procédure au lieu de la repenser entièrement, ce qui aurait été nécessaire puisqu'elle est archaïque. A la place, on fait des ajouts. Parfois, selon les tendances, on favorise les droits de la défense, parfois on penche pour la répression alors que l'obsession du Parlement devrait être de concilier les deux. Je pense que nous sommes dans une situation très délicate car ce système de complexification s'accroît et personne ne pose le problème de refonte de notre procédure, personne ne pose la question des moyens.

### **Me Patrick MAISONNEUVE -**

Au-delà des moyens, on est entré dans un changement total de notre logique judiciaire, pour faire traiter la procédure par le Parquet et les commissaires de police dont, je le rappelle, les syndicats réclament des fonctions de parquetiers. C'est un choix politique mais, dans ces conditions, allons au moins au bout de la logique et posons nous la question de la séparation des fonctions entre juges et procureurs.

### **M. Nicolas BLOT -**

Première observation : la loi Perben II qui représente, nous les avons listées à l'USM, 35 charges supplémentaires, n'a fait l'objet d'aucune étude d'impact. D'autre part, ce texte exprime une défiance, clairement exprimée dans la note du Garde des Sceaux avant le dépôt de son projet de loi, envers les juges d'instruction. L'idée est que l'enquête préliminaire se prolonge avec l'alibi du JLD, qui autorisera à 21 heures la réalisation d'une perquisition de nuit et qui ne connaîtra absolument rien du dossier, et un procureur de la République qui sera tout puissant, et qui continuera dans la durée, les enquêtes. C'est ce qui est pervers.

On se détourne du juge d'instruction à qui on n'a pas donné des moyens depuis des années. J'ai connu à Bobigny des juges qui avaient ...300 dossiers. Dans un premier temps on ne leur donne pas de moyens, et dans un second on trouve un dérivatif. Sauf que dans le dérivatif, il y a le Parquet et comme on l'a dit, le Parquet est hiérarchisé.

*Dans la salle :*

**Mme Véronique ESCOLANO**, *vice-procureur placé auprès du Parquet général de Grenoble -*

Je voudrais rappeler que le magistrat du parquet est un magistrat avant tout et ce qui vient d'être dit m'a particulièrement choquée. Parce que ce magistrat, vous venez tous le chercher, quand vous en avez besoin, en matière de tutelle, pour contrôler les gardes à vue, pour jouer le rôle de conseil parfois auprès de vous les avocats. Alors, ces sous-entendus, ces caricatures me révoltent. Deuxième point : je trouve que ce projet s'inscrit dans une forme de pragmatisme et s'appuie sur un principe de réalité. Derrière ce projet de lutter contre la criminalité organisée, c'est l'état de droit qui est en jeu. On peut ergoter mais s'éloigner des réalités c'est ignorer notre mission de paix publique. Je trouve que le texte nous apporte un certain équilibre dans la lutte contre la criminalité même s'il constitue une petite révolution puisqu'il augmente les pouvoirs du Parquet, mais le parquetier, je le rappelle, est un magistrat. Pourquoi niez-vous ce statut ?

**Me Henri LECLERC -**

C'est un magistrat hiérarchisé et non un juge au sens de la Cour européenne des droits de l'homme ! C'est un magistrat, c'est l'originalité de notre système et c'est quelque chose de très important, mais ne me dites pas qu'il n'y a pas de problème à renforcer le pouvoir des parquetiers et à renforcer en même temps les liens hiérarchiques de ces parquetiers avec à leur tête le Garde des Sceaux. Aucun d'entre nous ne met en cause les parquetiers. Ce n'est pas la question.

**Mme Véronique ESCOLANO -**

Nous sommes au service de la vérité et c'est cet aspect-là que vous oubliez.

**M. Yves BOT -**

Je suis en désaccord sur un point fondamental. Je n'ai pas vu que dans la loi Perben les rapports entre le parquet et le ministre étaient changés. Je pense qu'une loi simple n'aurait pas pu le faire. Les textes en la matière n'ont pas changé depuis 1993, quelles qu'aient été les prises de position politiques de certains ministres. Qu'on ne vienne pas dire que la loi Perben change les choses sur ce point.

*Dans la salle :*

**M. Henri PONS -**

Dans le prolongement de ce qu'ont dit Me Leclerc et Me Maisonneuve, M. le sénateur Zocchetto a parlé de tutorat au sein des parquets. Il est clair que les juges d'instruction ne sont pas mis sous tutelle. Il s'agit donc bel et bien, à travers la loi Perben, du maintien ou de la disparition d'une enquête pénale indépendante au niveau de la mise en état. A travers les dispositifs décrits par Mes Maisonneuve et Leclerc et mon collègue, Nicolas Blot, on voit que peu à peu le Parquet va pouvoir contourner le juge d'instruction, qui lui est indépendant, et poursuivre seul les enquêtes et procéder par voie de citation directe. Or cette question fondamentale ne me semble pas avoir été tellement posée : celle de la mise en état par un magistrat indépendant.. *(On applaudit)*

**M. François ZOCCHETTO -**

Pourquoi caricaturer ? A aucun moment, le juge d'instruction ne voit son rôle modifié. On évite simplement d'ouvrir des instructions inutiles. Il est certainement plus efficace qu'il consacre son temps aux dossiers qui le méritent vraiment. Aujourd'hui, de nombreuses informations sont ouvertes, vous le savez, alors que l'affaire ne le mérite pas.

Quant au rôle du Garde des Sceaux, il est redit qu'il veille à la cohérence de l'action pénale sur tout le territoire. Je ne vois pas ce que cela a de nouveau. De même, il est précisé qu'il pourra y avoir des instructions du Garde des Sceaux vers les procureurs généraux et des procureurs généraux vers les Parquets. Là non plus, rien de nouveau, mais ça aura le mérite d'être écrit, car aujourd'hui on vit dans un certain flou. Notre position je vous l'assure, en tout cas à la lumière des discussions que nous avons eues aujourd'hui en commission, dépasse les clivages politiques. Enfin ce texte a été précédé par une loi d'orientation et de programmation qui permet une augmentation des budgets. Il faut que cela continue et nous y veillerons.

**M. Robert BRET -**

Je pense que nous sommes en train de modifier en profondeur la procédure pénale pour y introduire des éléments accusatoires. Cela a été dit cet après-midi en commission, on aboutira à un système hybride et complexe qui cumulera les inconvénients des deux systèmes. Nous faisons le constat de l'effacement du rôle du juge d'instruction, de son contournement, avec l'allongement de l'enquête de flagrance, l'augmentation des pouvoirs des procureurs, l'introduction de la philosophie de la négociation avec le plaider-coupable et le statut du repent. Et un renforcement des liens avec la Chancellerie.

Ma préoccupation est qu'il faudrait avoir un débat sur tout cela. De quelle justice avons-nous besoin ? Vouloir transposer le droit anglo-saxon, et en plus sans aller jusqu'au bout, est lourd de dérives dangereuses pour notre justice.

**M. Dominique VERDEILHAN -**

Très bien merci. Nous sommes obligés de clore cette table ronde. Il y aurait eu encore beaucoup de choses à dire notamment sur le plaider-coupable, le statut du repent. Nous suivrons le débat du texte la semaine prochaine au Sénat. J'ai le sentiment en tout cas que tout le monde était d'accord au moins sur un point : c'est celui des moyens. Monsieur le Ministre, c'est le message qui a été passé aux politiques tout au long de la journée. Merci à tous de nous avoir suivis. (*Applaudissements*)

## **Monsieur Dominique Perben, Garde des Sceaux**

Merci Mesdames et Messieurs les sénateurs, Mesdames et Messieurs les magistrats.

Le débat que je viens d'entendre, nous le reprendrons le 1<sup>er</sup> octobre ici même au Sénat et, je voudrais rappeler que sur ce texte important, qui comporte beaucoup de dispositions de natures diverses, j'ai obtenu du Premier Ministre que l'urgence ne soit pas déclarée. Nous aurons ainsi au moins deux lectures dans chaque assemblée ce qui je pense permettra à tous de s'exprimer et de faire avancer le débat.

A l'Assemblée nationale, déjà, un certain nombre d'amendements ont été introduits, même si quelques-uns l'ont été sans le plein et entier assentiment du Garde des Sceaux, et je pense qu'au Sénat le texte sera encore enrichi. Sur des projets aussi complexes, et en particulier des textes de procédure, il faut savoir prendre un peu son temps. C'est une excellente chose que le débat parlementaire apporte cette possibilité de décantation, de réflexion et d'amélioration du texte.

Je voudrais adresser à Monsieur le Président Poncelet, mes remerciements pour avoir initié cette idée d'échanges entre magistrats et sénateurs, magistrats et parlementaires. Je crois en effet très intéressant qu'une telle ouverture réciproque soit mise en place. L'ancien député que je suis, aujourd'hui devenu Ministre de la Justice, entend les différences de culture qui existent entre le monde judiciaire et le monde parlementaire. J'entends aussi les incompréhensions qui naissent entre eux et les critiques qu'ils s'adressent, souvent en raison d'une méconnaissance mutuelle. C'est pourquoi la démarche qui consiste à aller à la rencontre les uns des autres constitue à mes yeux nécessairement une source d'enrichissement mutuel, ne serait-ce qu'en termes d'échange de culture et de compréhension réciproque.

Mais cette démarche est également très importante sur le fond car je suis convaincu que pour le juge, dont la mission est d'appliquer la loi, il est très précieux de mieux savoir comment elle se fabrique, comment aussi, parfois, elle s'improvise -j'ose l'avouer-. A cet égard, en tant que Ministre, je l'ai dit souvent, notamment à M. Zocchetto, qui est le rapporteur du texte sur la grande criminalité, mon inquiétude c'est l'amendement de deux heures du matin ! Vous savez, lorsqu'il n'y a plus que cinq personnes en séance, un amendement sort, et est adopté parce qu'une majorité de circonstance a pu se former. C'est d'ailleurs une des raisons pour lesquelles je suis personnellement très réservé à l'égard des textes adoptés « en urgence », c'est-à-dire avec en réalité une seule lecture.

Enfin, il m'apparaît également essentiel pour les parlementaires de voir, en allant dans les juridictions, comment la loi est appliquée et combien cette application est souvent beaucoup plus complexe qu'ils ne l'imaginaient quand ils en débattaient dans leur assemblée. Le parlementaire que j'ai longtemps été peut en attester. C'est pourquoi, encore une fois, cet exercice réciproque me paraît une excellente idée.

Je tiens d'ailleurs à souligner que le Sénat s'est, depuis bien longtemps, intéressé au fonctionnement de la justice. Chacun garde en mémoire le rapport des sénateurs Hubert Haenel et Jean Arthuis, en 1991, sur le fonctionnement de la justice, ainsi que celui des sénateurs Charles Jolibois et Pierre Fauchon en 1996, sur les moyens de la justice.

Plus proches de nous, je pense également aux rapports sur les infractions classées sans suite en 1998 (Hubert Haenel) puis en 2001 à celui sur les « Splendeurs et misères de la justice dans le Haut-Rhin » (Hubert Haenel).

Sans vouloir être exhaustif, je pourrais citer encore, en 2002, le rapport des sénateurs Jean-Jacques Hyest et Christian Cointat, dont le titre était « Quels métiers pour quelle justice ? ».

Beaucoup de ces travaux ont ensuite permis de préparer des réformes législatives. Je crois que ça aussi c'est extrêmement important.

Alors, vous avez évoqué au cours de votre journée, et c'était un peu la conclusion de la dernière table ronde, la question des moyens. Cette conclusion était d'ailleurs peut-être une sorte de recherche de consensus apparent. Je voudrais faire une petite parenthèse sur ce point, qui est d'ailleurs plus une réflexion politique : Evitons de nous mettre d'accord sur le débat des moyens faute de pouvoir le faire sur celui des réformes. Je ne dis pas cela du tout pour éluder la question des moyens -je vais y venir dans un instant-, mais cette question ne réglera pas tous les problèmes qui se posent à l'institution judiciaire. Un certain nombre de réformes de fond sont incontournables et il ne faudrait pas que l'augmentation des moyens, qui est indispensable, les cache ou permette de les éluder simplement parce qu'elles sont moins consensuelles.

S'agissant justement des moyens, nous sommes à la veille de l'adoption du budget en Conseil des Ministres. Je ne ferai pas de révélations sur le budget 2004, mais je voudrais simplement remettre en perspective les choses : la plupart d'entre vous qui êtes ici, parlementaires ou magistrats, vous le savez bien, nous sommes dans un processus qui, pour moi ministre, est assez confortable, puisque j'ai une loi de programmation. Je voudrais à nouveau remercier très sincèrement les parlementaires de m'avoir aidé à la bâtir, car il est vrai qu'à partir du moment où nous pouvons construire chaque exercice budgétaire dans un cadre général d'augmentations des dépenses d'investissements, mais aussi des dépenses de fonctionnement et bien, c'est une sécurité considérable et c'est aussi un moyen d'anticiper.

Je prends un exemple auquel vous êtes, les uns et les autres, très sensibles ; l'augmentation du nombre de magistrats. Vous magistrats, vous y êtes sensibles, bien entendu, parce que vous me demandez souvent des collègues supplémentaires pour renforcer les juridictions dans lesquelles vous travaillez, et vous parlementaires, parce que vous ne cessez de m'écrire pour me dire qu'il y a un poste vacant ici, trois postes vacants là, etc... Le fait d'avoir une perspective de création budgétaire de 950 emplois de magistrats supplémentaires sur cinq ans, nous permet de faire monter en puissance progressivement les structures de formation, parce qu'un magistrat ça ne se fabrique pas en six mois.

Et c'est la même chose pour les greffes, ou pour la pénitencière. Et si en cette fin d'année 2003 et début d'année 2004, nous allons je crois être en capacité de combler les postes budgétaires vacants -ce qui ne s'était pas vu depuis longtemps-, c'est parce qu'il y a cette facilité d'anticipation sur les créations d'emplois à venir et donc sur la nécessité de former des magistrats ou des greffiers ou des personnels de la pénitencière, supplémentaires.

Je rappelle donc les chiffres : 950 magistrats de l'ordre judiciaire sur cinq ans. J'ai déjà eu l'occasion de le dire au Parlement, je pense que ce chiffre est nécessaire mais aussi très probablement suffisant. Je ne pense pas opportun en effet, ni même positif, à structures

judiciaires constantes, d'aller au-delà. Passer de 7 200 à environ 8 200 me paraît une évolution satisfaisante. Aller au-delà de ce chiffre serait, je crois, une erreur, par rapport à la mission du magistrat, qu'il soit magistrat du parquet ou magistrat du siège.

S'agissant des fonctionnaires et agents des services judiciaires, c'est plus de 3 500 postes sur cinq ans qui seront créés. S'agissant de l'administration pénitentiaire, il y en aura 3 740 et à la PJJ, il y en aura 1 250.

Je voudrais donner un exemple dans l'administration pénitentiaire : nous sommes actuellement sur un flux de recrutement, compte tenu des départs en retraite, de 2 000 personnes par an. Nous nous sommes mis en capacité à l'école de la pénitencière de suivre ce mouvement et effectivement, depuis le mois de septembre, nous voyons arriver dans les établissements pénitentiaires des personnels supplémentaires qui étaient très attendus par leurs collègues, dans la mesure où le travail, vous le savez bien, est extrêmement difficile dans les prisons.

S'agissant des greffes, je crois qu'on va arriver aussi, progressivement, à une situation plus satisfaisante en terme de vacances d'emplois. Je pense que comme pour les magistrats, fin d'année 2003-début d'année 2004, sur les postes budgétaires préexistants, nous serons, je dirai, au complet. Alors bien sûr, comme nous allons créer des postes budgétaires, nous allons recréer une certaine forme de vacance apparente, mais dans un contexte qui sera évidemment plus confortable.

Je voudrais également évoquer un sujet dont un journal du soir s'est fait aujourd'hui l'écho : c'est celui du système indemnitaire. Parallèlement à l'augmentation des effectifs, j'ai effectivement mis en œuvre une revalorisation des régimes indemnitaires. Je souhaite que les magistrats judiciaires puissent bénéficier, le plus rapidement possible, d'un système indemnitaire comparable à celui des autres hauts fonctionnaires de l'Etat, et en particulier, comparable aux magistrats financiers et aux magistrats de l'ordre administratif. Nous allons donc continuer à augmenter le taux des primes au cours de l'année 2004, comme nous l'avons déjà fait au cours de l'année 2003 à hauteur de quatre points. Mais, c'est vrai, cette augmentation s'accompagnera, à partir du 1<sup>er</sup> janvier 2004, comme cela existe déjà à la Cour de Cassation, ainsi que dans les juridictions administratives et financières, d'une certaine individualisation, mais seulement au-delà du taux de 37 %. Une discussion devra s'engager entre les chefs de cour, les chefs de juridiction et les intéressés sur cette modulation.

Autre rappel en terme de moyens, auquel j'attache une grande importance. Le 1<sup>er</sup> septembre dernier, 15 nouveaux tribunaux pour enfants ont été créés sur l'ensemble du territoire national.

La création de ces juridictions, qui permettront de mieux traiter la délinquance des mineurs au niveau local, s'est accompagnée de la création de nouveaux postes de magistrats et fonctionnaires des services judiciaires. Je crois que c'est un souci souvent partagé par les parlementaires.

Je voudrais simplement, à l'occasion de ce rappel, dire mon souci, au cours des mois qui viennent, de progresser dans la réflexion et dans la réforme de notre système de justice des mineurs, de la protection judiciaire de la jeunesse, de l'organisation du travail entre l'Etat, les associations habilitées et les départements. J'ai le sentiment que notre système fonctionne mieux qu'on ne le dit souvent, mais qu'il doit cependant être résolument amélioré.

Je crois que la société française ne peut pas se permettre de rester dans la situation actuelle, en ce qui concerne la lutte contre la délinquance des mineurs et l'accompagnement des mineurs victimes. Sur ce dernier point, nous avons un gros effort à faire. Mais cet effort ne sera pas uniquement quantitatif. Certes il faut créer des postes d'éducateurs, augmenter un certain nombre de budgets, créer des établissements, mais je crois que nous avons surtout à débattre entre nous, -tous les partenaires et pas seulement les fonctionnaires de la PJJ-, afin d'améliorer notre dispositif. Je suis très préoccupé par le développement de cette délinquance des mineurs. Si nous n'y apportons pas une réponse de fond, nous allons avoir dans nos villes, sur nos territoires, de véritables bombes.

Moi, je suis vraiment très inquiet là-dessus. Bien sûr, je pense qu'il nous faut renforcer la répression, et j'ai fait adopter un certain nombre de dispositions dans ce sens, mais nous devons aussi nous doter de structures, d'une administration, de moyens d'action en matière de réinsertion, en matière d'accompagnement de ces jeunes, plus efficaces qu'ils ne le sont aujourd'hui. Je sais que les départements sont prêts à dialoguer avec nous, l'Etat, pour mieux organiser la collaboration qui existe déjà mais souvent sur des frontières mal définies, et qui varient d'ailleurs d'un département à l'autre.

Je crois que nous devons également réfléchir à la manière dont les métiers sont exercés, nous devons travailler sur la formation des éducateurs, sur la façon dont on les aide à faire leur travail. Lorsque je vais sur le terrain, je suis frappé par la bonne volonté de ces éducateurs, mais en même temps par un certain désarroi de leur part : ils ont le sentiment que nous ne prêtons pas attention à leur travail. Je crois qu'il nous appartient, à moi Ministre, mais peut-être aussi aux parlementaires, d'accorder plus d'importance à ces métiers et puis de les aider à orienter leur travail et à dialoguer avec les autres acteurs de la vie sociale.

Autre point que je voudrais évoquer -et ce n'est pas une pure question de moyens- ce sont les contrats d'objectifs. Je ne sais pas si vous avez eu l'occasion d'en parler au cours de la journée. Les chefs de juridiction qui sont ici ou les chefs de cour savent que c'est chez moi un peu un refrain. Il faut un peu d'opiniâtreté je crois.

Mon propos n'est pas de verrouiller quoi que ce soit ou d'enfermer les magistrats dans des contraintes artificielles. Mon propos c'est de pouvoir dire, année après année, au Parlement : vous nous avez donné des moyens, voilà ce qu'on en a fait. Ça me paraît normal.

Pour le budget 2004, vous le verrez demain, mais vous avez sans doute dû en entendre parler, le ministère dont j'ai la charge va bénéficier, malgré les contraintes financières, d'une hausse substantielle de ses moyens. Cela prouve que la priorité en faveur de la Justice est affirmée dans la durée, dans la continuité. C'est alors une obligation pour nous de rendre compte, non pas de justifier -parce que je crois que les Français sont favorables à cette augmentation et ils savent qu'elle se justifie parfaitement- mais d'expliquer ce que nous faisons des moyens que l'on nous a accordés. Je crois que les contrats d'objectifs, qui consistent à mettre à plat une situation à un moment donné et à affecter les moyens nécessaires pour atteindre les résultats que l'on cherche à atteindre, permettent effectivement de rendre compte. C'est d'ailleurs une démarche classique dans toute organisation.

Mais, bien sûr, il faut tenir compte de la spécificité du monde judiciaire. La justice, ça ne se met pas en critères quantitatifs. Il y a tout l'aspect qualitatif, sur lequel bien entendu un contrat d'objectifs n'a rien à dire -il faut que les choses soient claires, c'est l'indépendance du

juge qui fait la décision-, mais sur le plan quantitatif, avec des critères suffisamment globalisés, je pense que nous pouvons avancer dans un souci d'efficacité.

Dernier point qu'il me paraît important de rappeler, c'est le bilan législatif de ces 18 derniers mois. Je l'ai fait au début de l'été et, je dois dire que je me suis étonné moi-même. Mais je sais que les amis sénateurs qui sont ici en ont un souvenir quasi physique ! Dans le domaine de la justice, en effet, nous avons en 18 mois mis au point ensemble et vous avez adopté définitivement : 12 textes, dont deux lois constitutionnelles, une loi organique et 4 propositions de loi.

Nous avons également devant nous un certain nombre de textes importants.

Vous avez évoqué, juste avant que je n'arrive, le texte criminalité organisée qui va être complété par des amendements parlementaires, en particulier sur le mandat d'arrêt européen et par un certain nombre de propositions que Jean-Luc Warsmann nous a faites au sujet des peines alternatives à l'incarcération et de l'amélioration du dispositif d'aménagement des peines. Il me paraît absolument nécessaire de nous pencher sur ces sujets, car la question de l'exécution des peines n'est tout de même pas à la gloire de notre système, puisque 30 % des peines globalement, d'après l'inspection générale des services, ne sont pas exécutées.

Nous aurons en outre, dans les mois qui viennent, j'espère le plus vite possible, le texte « divorce ». C'est un texte sur lequel nous avons, je crois, un assez large consensus, après un travail très approfondi qui a été mené par des magistrats, des avocats, un notaire et un certain nombre d'autres professionnels. Je sais qu'il est maintenant attendu parce que, comme il est normal, les professionnels du droit anticipent sur le nouveau texte. C'est pourquoi j'espère que nous pourrions l'inscrire au tout début de l'année 2004.

Enfin, il y a un texte sur lequel je travaille beaucoup et qui j'espère apportera des choses positives : c'est le texte relatif aux entreprises en difficulté. Nous devons nous doter d'un texte plus cohérent par rapport à l'économie d'aujourd'hui, permettant d'anticiper sur les difficultés économiques, permettant aussi de simplifier, en particulier les liquidations, pour gagner du temps afin que notre tissu économique puisse se régénérer plus rapidement. Au total, un texte permettant de sauver des emplois. Je crois que nous avons un projet qui, certes, a été amélioré depuis 1984 mais qu'il est nécessaire de remettre sur le métier. Un avant projet sera prêt d'ici quelques semaines et nous engagerons à ce moment-là une très large concertation pour, je l'espère, aboutir à un texte en Conseil des Ministres soit à la fin de l'année 2003, soit au tout début de l'année 2004. Un débat extrêmement important devra alors être organisé au Parlement, dans le premier semestre de 2004.

Voilà les quelques éléments que je voulais vous donner, en clôture à votre journée de travail.

Je voudrais une nouvelle fois remercier le Sénat d'avoir apporté sa contribution à l'ouverture de l'institution judiciaire sur l'extérieur, en organisant un mode de collaboration tout à fait original et intéressant, entre magistrats et parlementaires.

Je vous dis encore une fois ma disponibilité. Je crois que nous allons travailler à partir du 1<sup>er</sup> octobre ensemble, jour et nuit, pendant un certain nombre de semaines.

Je souhaite, enfin, remercier chacun d'entre vous qui êtes ici, magistrats, avocats, parlementaires, de votre participation. (Applaudissements)

*La séance est levée à 18 h 40.*