

N° 357

SÉNAT

SECONDE SESSION ORDINAIRE DE 1990-1991

Rapport remis à Monsieur le Président du Sénat le 4 juin 1991.

Depôt public au Journal officiel du 5 juin 1991.

Annexe au procès verbal de la séance du 5 juin 1991.

RAPPORT

de la commission de contrôle (1) chargée d'examiner les modalités d'organisation et les conditions de fonctionnement des services relevant de l'autorité judiciaire, créée en vertu d'une résolution adoptée par le Sénat le 13 décembre 1990.

TOME I

EXPOSÉ GÉNÉRAL

Président

M. Hubert HAENEL,

Rapporteur

M. Jean ARTHUIS,

Senateurs.

(1) Cette commission est composée de : MM. Hubert Haenel, président ; Philippe de Bourgoing, Albert Ramassamy, vice-présidents ; Charles Lederman, secrétaire ; Jean Arthus, rapporteur ; Guy Allouche, Germain Authié, José Balareello, Gilbert Baumet, Jacques Bimbenet, François Blaizot, Jean Pierre Cantegrit, Charles de Cuttoli, Luc Dejote, Adrien Gouteyron, René Georges Laurin, Georges Othily, Marcel Rudloff, Michel Rufin, Jean-Pierre Tizon, Louis Virapoulle.

Voir les numéros :

Sénat : 136, 150 et T.A. 61 (1990-1991)

Justice.

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
INTRODUCTION	11
PREMIERE PARTIE - CHRONIQUE D'UN SINISTRE ANNONCE ..	17
I. DEUX PERCEPTIONS D'UNE MEME CRISE	17
A. POUR LES FRANCAIS, LA JUSTICE N'EST PLUS CREDIBLE	18
1. Leur appréciation globale sur la Justice est très sévère	18
2. Les Français sont conscients du surmenage de l'institution judiciaire	20
3. Mais les Français mettent en cause la qualité même de la Justice	20
4. Les attentes des Français : une Justice rapide, égale pour tous, plus efficace et indépendante	22
B. POUR LES MAGISTRATS, LA JUSTICE EST EN CRISE PARCE QU'ELLE EST PAUVRE	22
1. Une institution à réformer en priorité	23
2. Pour les magistrats, ce ne sont pas les mérites de la Justice qui sont en cause	23
3. Sur l'indépendance de la magistrature, les magistrats ont une position ambiguë	24
4. Cette insuffisance d'indépendance semble avoir des effets contrastés	25
5. Les magistrats en grande majorité estiment que la crise de la justice est avant tout une crise matérielle	28
6. Les magistrats apprécient de manière très diversifiée leurs relations avec les autres institutions	30
7. Les magistrats souffrent d'un manque de considération	31
8. Pour ce qui concerne l'évolution de la Justice, les magistrats attendent beaucoup	33
II. UNE CRISE TANGIBLE	33
A. TROP DE DEMANDE DE JUSTICE	33
1. Devant les juridictions civiles : l'explosion de la demande de Justice	34

	<u>Pages</u>
2. En matière pénale : un effet apparent de ralentissement qui masque une hausse préoccupante de la délinquance non traitée	36
B. UNE JUSTICE QUI S'EPUISE A SUIVRE LA MONTEE DES CONTENTIEUX	39
1. La Justice a accompli de réels efforts pour faire face à l'afflux des contentieux	39
2. Mais la montée des contentieux a incontestablement détérioré le fonctionnement de la Justice	41
III. UNE CRISE POURTANT ANNONCEE	44
A. LA DISPROPORTION DE L'AUGMENTATION DES AFFAIRES FACE A DES MOYENS RESTANT CONSTANTS	44
B. LES ARCHAISMES DE LA GESTION DES PERSONNELS	45
DEUXIÈME PARTIE - ENQUÊTE SUR UN ABANDON	47
I. LA MAGISTRATURE EN PROIE À UNE INTERROGATION EXISTENTIELLE	47
A. UN STATUT SOCIAL FORTEMENT DÉGRADÉ	48
1. Du notable provincial au cadre urbain	48
2. Des bouleversements démographiques : féminisation et rajeunissement	49
a) Une féminisation rapide et peut-être excessive	49
b) Un rajeunissement accéléré préjudiciable au déroulement harmonieux des carrières	50
3. La concurrence des métiers du droit	51
4. Un sentiment d'infériorité par rapport à la haute fonction publique	51
5. Un déficit de prestige social	52
6. Le coup de grâce : la régression protocolaire	53
B. LES INCERTITUDES DEVANT LA JUSTICE TECHNICIENNE	54
1. La technicité croissante du droit	54
2. La spécialisation et les moyens accrus des auxiliaires de Justice	55
3. La dépendance vis-à-vis de l'expertise	55
4. Les insuffisances de la formation initiale et continue	56

	<u>Pages</u>
C. DES MISSIONS AUX CONTOURS DE PLUS EN PLUS INCERTAINS . . .	57
1. De la régulation sociale à l'assistance sociale	57
2. La participation tous azimuts à la vie de la cité	58
3. La concurrence des organismes extrajuridictionnels	59
D. L'INDÉPENDANCE : MENACÉE OU SOUPÇONNÉE ?	60
1. Des confusions amplifiées par le discours politique et les médias	60
<i>a) Les effets dévastateurs de l'amnistie des hommes politiques</i>	60
<i>b) La prééminence du Président de la République au sein du Conseil supérieur de la magistrature</i>	61
<i>c) L'ambivalence mal explicitée du Parquet</i>	62
<i>d) L'ambiguïté des rapports avec la presse</i>	62
2. Réalités et apparences de la dépendance	63
<i>a) Le Siège et les avatars de l'avancement</i>	63
<i>b) Les interventions limitées du Garde des Sceaux à l'égard du Parquet</i>	64
<i>c) Une Justice dépendante de « chapelles » ?</i>	65
<i>d) L'absence de maîtrise de la police judiciaire et les interférences de l'Intérieur et de la Défense</i>	65
<i>e) Les textes sont très clairs : les magistrats ont la direction de la police judiciaire</i>	65
<i>f) En pratique, cette direction leur échappe largement</i>	66
3. Raidissement ombrageux et montée du corporatisme	70
II. A CONTRETEMPS, A CONTRE-COURANT	70
A. UNE ORGANISATION OBSOLETE	71
1. Une administration "pas comme les autres"	71
<i>a) Le ministère de la Justice</i>	71
<i>b) L'encadrement des services de l'administration centrale</i>	71
2. Les relations de l'administration centrale avec les services extérieurs restent empreintes d'un grand archaïsme	72
<i>a) La configuration des services extérieurs de la Justice ne révèle aucun souci de cohérence administrative</i>	72
<i>b) L'administration des services judiciaires est restée extrêmement centralisée</i>	72

	<u>Pages</u>
3. L'autisme judiciaire	73
<i>a) L'appareil judiciaire ignore la communication</i>	73
<i>b) Le dialogue est difficile avec l'administration</i>	75
<i>c) C'est peut-être avec le public que la communication reste la plus difficile</i>	75
B. UNE INCAPACITE MANIFESTE A REPENDRE LA SITUATION EN MAIN	76
1. Le problème des personnels a atteint une ampleur inquiétante	76
2. Une insuffisance de moyens matériels	78
3. L'état des immeubles affectés à la justice est parfois inquiétant	80
4. L'informatisation de la Chancellerie a été mal conduite	80
C. UNE ABSENCE ETONNANTE D'EVALUATION DES BESOINS	82
1. Jamais l'évolution des affaires n'a fait l'objet de prévisions ..	83
2. La Chancellerie a visiblement toujours buté sur la question des "normes"	83
3. Le contenu des tâches liées à la justice n'a pas fait l'objet d'analyse précise	83
4. La Chancellerie reconnaît ne pas avoir les moyens de connaître le parc immobilier des juridictions, intégralement transféré à l'Etat depuis le 1er janvier 1987	84
5. A la recherche d'une « image fidèle »	85
TROISIÈME PARTIE - NON ASSISTANCE À JUSTICE EN DANGER	87
I. UNE AVALANCHE DE RAPPORTS SUCCESSIFS	87
A. LE RAPPORT FOYER (1980) : LES JURIDICTIONS DOIVENT ÊTRE DOTÉES DE MOYENS MATÉRIELS ET HUMAINS ADAPTÉS À L'ALOURDISSEMENT DE LEURS CHARGES	88
1. La gestion des personnels doit être rationalisée	88
2. Les conditions de travail doivent être améliorées	88
3. Des procédures à simplifier	89
B. LE RAPPORT DAUSSY (1982) : LA RÉVISION DES STRUCTURES ET DES MÉTHODES DE FONCTIONNEMENT ET DE GESTION DES COURS ET TRIBUNAUX	89

	<u>Pages</u>
C. LE RAPPORT TAILHADES (1985) : LA JUSTICE DOIT ÊTRE MODERNISÉE	90
1. Une Justice plus rapide	90
2. Une Justice plus cohérente	91
D. LE RAPPORT TERRÉ (1987) : LA FORMATION, LA CARRIÈRE ET L'ACTIVITÉ PROFESSIONNELLE DES MAGISTRATS DOIVENT ÊTRE AMÉLIORÉES.	92
E. LE RAPPORT DE L'INSPECTION GÉNÉRALE DES SERVICES JUDICIAIRES (1988) : LES EFFECTIFS DOIVENT ÊTRE RENFORCÉS, LEUR QUALITÉ AMÉLIORÉE	92
II. DES RÉFORMES DE CIRCONSTANCE	93
A. DES AMÉNAGEMENTS DE PROCÉDURE POUR ACCÉLÉRER LE TRAITEMENT DE CERTAINES AFFAIRES	93
B. UNE « DÉJUDICIARISATION » PARTIELLE ET L'ENCADREMENT DE CERTAINS CONTENTIEUX DE MASSE	93
C. L'INSTITUTION DE MÉCANISMES PRÉ-CONTENTIEUX	94
D. UNE TENTATIVE TIMIDE ET PEU FRUCTUEUSE DE DÉCONCENTRATION DE LA GESTION DES JURIDICTIONS	95
E. UN NOUVEAU SCHÉMA DIRECTEUR DE L'INFORMATIQUE OU LES DIFFICULTÉS D'UNE ACTION COHÉRENTE ET EFFICACE	95
F. UN CHANTIER DE RÉFORMES QUI MANQUE DE COHÉRENCE	96
III. LES RESPONSABILITÉS DU POLITIQUE	96
QUATRIÈME PARTIE - SORTIE DE MÊLÉE : UNE JUSTICE AU SERVICE DU CITOYEN ET DE LA PAIX SOCIALE	99
I. LA JUSTICE : UNE MISSION ESSENTIELLE DE L'ÉTAT À RECENTRER	99
A. POUR UNE REDÉFINITION DES MISSIONS DE LA JUSTICE	100
1. La mission fondamentale du juge : dire le droit	100
2. Champ juridique et champ social doivent être clairement distingués	101
3. Les principaux choix de société doivent être tranchés par la voie démocratique et non par le juge	102
4. L'intervention du juge doit être ramenée à l'essentiel	103
a) <i>En matière pénale, un double rôle de prévention et de répression.</i> ..	103
b) <i>En matière civile, une intervention en dernier recours</i>	105

	<u>Pages</u>
5. La Justice doit être plus transparente et plus ouverte pour le citoyen	106
<i>a) Une action pédagogique en faveur de la Justice</i>	106
<i>b) Une politique de communication à l'égard des citoyens</i>	106
<i>c) Le renforcement de la protection des droits de la défense</i>	107
<i>d) L'élargissement de la constitution de partie civile</i>	107
<i>e) Un accès élargi à la Justice</i>	108
<i>f) La participation effective des citoyens à l'exercice de la Justice</i>	108
<i>g) La disparition du privilège de juridiction bénéficiant à certaines autorités publiques et notamment les élus.</i>	108
B. POUR UNE CLARIFICATION DES RAPPORTS ENTRE L'EXÉCUTIF ET L'AUTORITÉ JUDICIAIRE	109
1. La Justice doit reprendre la maîtrise de la police judiciaire	109
<i>a) L'application stricte par les Parquets du code de procédure pénale</i>	110
<i>b) L'interdiction faite aux préfets de s'ingérer dans les enquêtes judiciaires</i>	110
<i>c) La vocation exclusive du garde des Sceaux et des Parquets à s'exprimer sur l'activité de la police judiciaire</i>	110
<i>d) La compétence exclusive du garde des Sceaux pour trancher les conflits de compétence en matière de police judiciaire</i>	110
<i>e) La nomination d'un magistrat à la tête de la police judiciaire</i>	110
<i>f) La création d'une inspection générale de la police judiciaire</i>	111
<i>g) L'exercice par l'autorité judiciaire de la discipline de la police judiciaire</i>	111
<i>h) Le contrôle par le magistrat des effectifs de police judiciaire mis à sa disposition</i>	111
<i>i) L'attribution aux agents des douanes de la qualité d'O.P.J. ou d'A.P.J.</i>	111
2. L'opportunité des poursuites doit être maintenue	112
<i>a) Une meilleure définition de l'opportunité des poursuites</i>	112
<i>b) Le « traitement » en temps réel de la petite et moyenne délinquance</i>	113

	<u>Pages</u>
3. La réforme du Conseil supérieur de la magistrature : leurre ou priorité ?	113
<i>a) La lutte contre les tentations du corporatisme</i>	114
<i>b) Quelques suggestions pour en finir avec la querelle du Conseil supérieur de la magistrature</i>	115
C. POUR UNE AUTORITÉ JUDICIAIRE DÉSENCLAVÉE ET ASSOCIÉE À L'ÉLABORATION DE LA LOI	116
1. La Chancellerie doit être rehaussée au rang de ministère de la loi	117
2. Les études «d'impact» doivent être généralisées	117
3. L'information doit remonter des juridictions à la Chancellerie	117
4. Des débats d'orientation doivent être organisés au Parlement sur la politique pénale	118
5. Le corps judiciaire doit être associé au travail législatif	118
D. POUR UNE NOUVELLE CONCEPTION DU BUDGET DE LA JUSTICE ..	119
1. Des structures de gestion doivent être mises en place au niveau départemental	120
2. Le budget de la Justice doit être traité «à part»	120
3. L'ensemble des moyens budgétaires mis à la disposition de la Justice doivent être clarifiés	121
4. Une programmation pluri-annuelle des crédits d'équipement doit être mise en place	122
II. LES JURIDICTIONS : DÉPARTEMENTALISATION ET ADAPTATION DE L'ORGANISATION JUDICIAIRE, RENFORCEMENT ET RÉORGANISATION DES MOYENS	122
A. POUR UNE DÉPARTEMENTALISATION	122
1. Des tribunaux départementaux doivent être institués	123
2. Les services judiciaires doivent être départementalisés	124
B. POUR LA SUPPRESSION DU BICÉPHALISME	125
1. La présidence doit être unifiée et l'autonomie matérielle du Parquet garantie	126
2. Le greffier en chef doit gérer par délégation et sous le contrôle de la présidence	126

	<u>Pages</u>
C. POUR UNE RÉVISION DE LA CARTE JUDICIAIRE	127
1. La carte judiciaire doit être adaptée aux évolutions économiques, sociales et contentieuses	127
2. La Justice de proximité doit être maintenue	128
3. Des ressorts des cours d'appel et des différentes circonscriptions d'intervention de la Chancellerie devront être révisés	128
D. POUR UNE RÉORGANISATION DES SERVICES CENTRAUX DE LA CHANCELLERIE	129
1. Des directions fonctionnelles doivent être mises en place ...	129
2. Une inspection générale unique doit être créée	131
B. POUR UNE RATIONALISATION DE LA POLITIQUE D'ÉQUIPEMENT	131
1. Les besoins doivent être précisément évalués	132
2. Une politique de programmation immobilière doit être engagée	132
3. La politique d'informatisation doit être rationalisée et sa mise en oeuvre accélérée.	133
III. LES JUGES : DES REDEFINITIONS DRASTIQUES	135
A. POUR UN RECRUTEMENT AMÉLIORÉ	135
1. Les instituts d'études judiciaires doivent être revitalisés ...	135
2. Un stage d'auditorat de justice doit précéder le concours d'entrée à l'E.N.M.	135
B. POUR UNE FORMATION MIEUX ADAPTÉE	136
1. La formation initiale doit être tournée vers la pratique judiciaire et apporter des règles déontologiques	136
2. L'E.N.M. doit assurer une véritable formation continue	136
3. L'E.N.M. doit exercer un pouvoir de rayonnement	137
C. POUR UN STATUT EN RUPTURE AVEC LA FONCTION PUBLIQUE ..	137
1. Le mode de rémunération doit être détaché de la grille indiciaire de la fonction publique	137
2. La rémunération doit être substantiellement revalorisée ...	138

	<u>Pages</u>
D. POUR UNE AUTHENTIQUE COLLABORATION	138
1. Le juge doit devenir un «chef d'équipe»	138
2. La situation des fonctionnaires des services judiciaires doit être sérieusement revue	139
E. POUR LE RENFORCEMENT DES EFFECTIFS	139
1. La résorption des «stocks» doit être organisée	140
2. Les besoins en effectifs doivent être évalués sur des bases claires	140
CONCLUSION	143

Mesdames, Messieurs,

Etonnante démocratie que celle qui omet durant des années de réglementer le financement de la vie politique et tente subitement, prise à son propre piège, de tourner la page au moyen d'une auto-amnistie.

Etrange journée que celle qui offre le spectacle de l'affrontement, sous la médiation policière, entre les commémorateurs du Bicentenaire de la Cour de la cassation et le monde judiciaire en colère.

Accablant verdict que celui de la Cour européenne des Droits de l'Homme qui condamne la France, le 24 octobre 1989, pour dépassement du «*délai raisonnable d'instance*» (1).

Le mauvais fonctionnement de la Justice, la montée de la violence et de l'insécurité sont devenus, pour les Français, des sujets de révolte. En y regardant de plus près, les dysfonctionnements qui se manifestent dans les pratiques judiciaires sont sans doute l'un des indices majeurs d'une rupture de notre équilibre institutionnel et de la crise de société que nous traversons.

Les magistrats, les fonctionnaires des greffes et l'ensemble des professions judiciaires expriment aujourd'hui avec force leur malaise et leurs attentes. Le Premier Ministre, en février 1990, a bien tenté d'apaiser leurs alarmes en proclamant solennellement que «*1991 serait l'année de la Justice*». Mais ces incantations n'ont pu désamorcer les manifestations publiques de mécontentement, grèves ou rassemblements sur la voie publique, dont l'année 1990 a été jalonnée : les 21 juin, 23 octobre, 15 et 30

(1) Il est vrai que dans cette affaire, l'instance avait duré sept ans, quatre ans devant le tribunal administratif et trois ans, en appel, devant le Conseil d'Etat.

novembre. Faits d'une exceptionnelle gravité au sein d'une telle institution, ces mouvements traduisent l'acuité aujourd'hui devenue insupportable de la crise que connaît la Justice.

Indéniable, elle participe de la crise de l'Etat tout entier, des institutions et de l'administration .

De leur côté, les justiciables n'ont pas attendu 1990 pour exprimer leurs critiques à l'encontre de la Justice. Les Français sont en effet de plus en plus nombreux à estimer qu'elle fonctionne mal, voire très mal, et qu'il vaut mieux éviter les juges « *même quand on est innocent* » (1). Dans l'opinion publique, les idées sont à ce point confuses que l'on ne distingue pas entre le Parquet et le Siège, les juridictions de l'ordre administratif et celles de l'ordre judiciaire. Dès lors, dans un contexte distant et abscons, les images se brouillent et le ministre de l'Intérieur peut, à l'abri de la critique et de l'indignation, pénétrer dans un cimetière profané sans l'autorisation d'un Parquet qui commence à peine son enquête. Tel Garde des Sceaux n'hésite pas quant à lui à se plaindre de ce que l'information lui parvienne plus facilement par son collègue ministre de l'Intérieur que par la voie hiérarchique de l'institution judiciaire. Autrement dit, vient un moment où il paraît normal que la police judiciaire échappe au contrôle du Parquet, que les genres se mélangent.

Les thèmes les plus courants qui alimentent la critique ont à peine besoin d'être rappelés : complexité d'une institution mal connue dont les procédures restent obscures, accès difficile, retards incompréhensibles, seize mois en moyenne devant les cours d'appel, plus de vingt-six mois devant les tribunaux administratifs, coût insupportable pour certains justiciables, en dépit de l'institution en 1972 de l'aide judiciaire. S'ajoute un soupçon d'inféodation au pouvoir politique, ainsi qu'en témoignent les « affaires » dont fait régulièrement état la presse, soupçon incompatible avec le respect de la démocratie et les exigences de la morale. Mais la crise de la Justice est aussi celle des professions de justice elles-mêmes et de leurs conditions de travail : postes vacants, manque d'effectifs, difficultés de recrutement, archaïsme des méthodes de travail, absence de bureaux, vétusté des immeubles.

Phénomène ancien, la crise s'est aggravée dans la période récente.

En 1958, doté des pleins pouvoirs que lui confère le Parlement, le Gouvernement a entrepris une profonde réorganisation du système judiciaire. Sous la direction du Garde des Sceaux, M. Michel Debré, le statut des magistrats a été amélioré ainsi qu'ont

(1) 1988, étude du centre de recherche de la Chancellerie.

été transformées les conditions de leur recrutement et de leur formation. Sur le plan constitutionnel, la Cinquième République a proclamé l'existence d'une «*autorité judiciaire*» et réaffirmé son indépendance dont elle a confié la garantie au Président de la République.

Depuis lors, le débat politique fait l'impasse sur la Justice au profit de thèmes probablement plus mobilisateurs.

En l'absence de toute politique cohérente, la situation matérielle n'a cessé de se détériorer au fur et à mesure de la montée des contentieux mais aussi des transferts de compétences au profit de l'Etat qui, dans un mouvement contraire à celui de la décentralisation, ont entraîné successivement la nationalisation des greffes des tribunaux de grande instance et d'instance en 1967, la nationalisation des greffes des conseils de prud'hommes en 1979 et la reprise du patrimoine immobilier en 1987. Cette détérioration n'est pourtant pas passé inaperçue. Des rapports successifs ont alerté avec force l'Exécutif et le Parlement, formant comme la chronique d'un sinistre annoncé :

- le rapport Foyer en 1980 ou comment donner aux juridictions les moyens de faire face à leurs charges ;
- le rapport Daussy en 1982 ou comment améliorer le fonctionnement et la gestion des cours et tribunaux ;
- le rapport Tailhades en 1985 ou la modernisation de la Justice ;
- le rapport Terré en 1987 ou l'amélioration de la formation, la carrière et l'activité professionnelle des magistrats et des avocats ;
- le rapport de l'inspection générale des services judiciaires en 1988 ou la Justice en état d'urgence ;
- le rapport Le Vert en 1990 ou le malaise des fonctionnaires des services judiciaires.

Autant de contributions tout à la fois alarmantes et constructives qui n'ont pourtant eu aucun effet. Faut-il croire que la Justice s'était déjà tellement banalisée, qu'elle avait été à ce point confisquée par l'Exécutif et laminée par l'administration ?

Interrogation lourde qui met en cause le bon fonctionnement des pouvoirs publics et l'attitude du Gouvernement comme celle du Parlement. Interrogation qui traduit un déficit réel de

réflexion et de débat sur le rôle et la place de la Justice dans les institutions françaises.

C'est l'aggravation récente de la situation de la Justice qui a suscité le dépôt puis l'adoption par le Sénat, le 19 décembre 1990, d'une résolution tendant à la création d'une commission de contrôle chargée d'examiner les modalités d'organisation et les conditions de fonctionnement des services relevant de l'autorité judiciaire.

Afin de prendre la pleine mesure de la situation, cette commission, composée de vingt-et-un membres, a procédé à de minutieuses investigations.

De nombreuses auditions ont permis de recueillir les témoignages de différents Gardes des Sceaux, de magistrats et fonctionnaires de tous grades, de responsables de l'administration centrale, de représentants des syndicats et des barreaux.

Des sondages réalisés auprès du public et des magistrats, une enquête écrite effectuée auprès des chefs de juridictions (près de 80 % des chefs de cour et près de 60 % des chefs de juridictions ont fait part de leurs observations à la commission), des déplacements et des contrôles sur place dans les services de la Chancellerie, dans plusieurs ressorts de cours d'appel ainsi qu'à la Cour de cassation ont nourri sa réflexion ⁽¹⁾.

La commission aurait également souhaité prendre appui sur des audits fonctionnels de plusieurs juridictions. Malheureusement, elle s'est heurtée à l'obstacle des moyens à mettre en oeuvre. Il convient là d'exprimer un regret.

Elle a également effectué un déplacement au Conseil d'Etat et à la cour administrative d'appel de Paris et si elle n'a pas jugé possible de traiter dans le corps même du rapport les dysfonctionnements de la justice administrative, il lui a néanmoins semblé opportun de présenter en annexe quelques réflexions et orientations pour l'étude de ces dysfonctionnements auxquels la mise en oeuvre de la récente réforme du 31 décembre 1987 ne lui a pas paru en passe d'apporter des réponses suffisantes.

L'attention de la commission a aussi été attirée sur la situation des tribunaux de commerce et des juridictions prud'hommales. Là encore un examen particulier serait indispensable.

(1) La liste des personnes auditionnées, le programme des déplacements, les réponses aux sondages et une analyse des résultats de l'enquête effectuée auprès des chefs de juridiction sont regroupés en annexe du présent rapport.

La commission a par ailleurs entendu plusieurs chefs des juridictions des départements d'outre-mer. Elle a retenu, pour l'essentiel, de leurs propos que de très sensibles améliorations avaient été apportées au fonctionnement matériel des cours et tribunaux et que les difficultés rencontrées résultaient à titre principal de l'absence quasi générale de mobilité des magistrats du siège, d'une part, de l'insertion dans des contextes locaux spécifiques, d'autre part. Sur ces deux points, la commission a estimé qu'une réflexion particulière mériterait d'être conduite qui pourrait, le cas échéant, faire l'objet d'une prochaine mission d'information.

Ces investigations dont elle tire les enseignements dans les deux premières parties du présent rapport, lui ont permis de mieux comprendre les manifestations et les causes de la crise de la Justice, mais surtout elles l'ont très rapidement amenée à penser que l'essentiel résidait dans la question de la définition préalable du rôle qu'il convenait de reconnaître aujourd'hui à la Justice car c'est uniquement à partir de la réponse apportée à cette question fondamentale que l'on pourra efficacement redéfinir les missions, les besoins et les moyens qu'il convient d'attribuer à cette institution.

C'est autour de cette clarification que la commission de contrôle a construit, dans une dernière partie, les réflexions et propositions qu'elle vous présente afin de tirer les principales conséquences matérielles, organisationnelles et procédurales de ses réflexions.

Parce que la Justice est tout à la fois une fonction régaliennne inscrite au coeur même du rôle de l'Etat, une instance régulatrice du fonctionnement de la société qui dit le droit applicable, enfin parce qu'elle assure la garantie des libertés, il convient de circonscrire clairement l'essentiel de ses missions et d'en maîtriser le contenu afin qu'elle joue effectivement son rôle, celui que le justiciable est en droit d'attendre, et non pas qu'elle continue d'être, avec de moins en moins de bonheur, le réceptacle de tous les dysfonctionnements de la société.

Tel est bien le constat dressé à l'intention de la commission par deux chefs de juridiction lorsqu'ils se sont exprimés en ces termes : *« Parce qu'elle est le carrefour mais aussi le champ clos vers lequel s'orientent, s'expriment, s'affrontent, se cristallisent, s'évacuent, et parfois se dénouent la plupart des tensions individuelles et collectives, toutes les convulsions d'une société largement post-industrielle qui constate l'inadaptation de ses valeurs traditionnelles sans encore parvenir à imaginer de façon claire et cohérente de nouvelles références, l'institution judiciaire est un véritable laboratoire social en même temps que, trop souvent, la scène*

pitoyable de nos déviances, détresses, marginalités et désarrois profonds».

Certes, comme l'écrivait déjà Richelieu dans son *Testament Politique*, «*il est beaucoup plus aisé de reconnaître les défauts de la justice que d'en prescrire les remèdes*» ; la question ne saurait toutefois être plus longtemps évitée. La mission du juge doit impérativement retrouver sa clarté et sa spécificité dans la contribution qu'elle apporte à la paix civile. Tel est le principal objectif auquel la commission de contrôle s'est efforcée d'apporter sa contribution, le Parlement devant redevenir un lieu privilégié de la réflexion sur une question aussi essentielle que celle de la Justice que le peuple français, qu'il représente, entend voir rendue en son nom.

PREMIERE PARTIE

CHRONIQUE D'UN SINISTRE ANNONCE

Si l'existence d'une crise de la Justice est une réalité incontestable, il est apparu nécessaire à la commission de contrôle d'en affiner les contours. Elle a pour cela suivi trois étapes :

- dans un premier temps, elle a estimé indispensable de mieux connaître, au moyen d'une enquête réalisée au mois d'avril 1991, soit au moment de la médiatisation des problèmes de la Justice, la perception de cette crise par les Français, -le dernier sondage d'opinion avait été effectué en 1980-, mais aussi, et pour la première fois, d'effectuer le même type d'enquête auprès des magistrats eux-mêmes ;
- la commission a ensuite voulu cerner de manière plus précise les manifestations concrètes de la crise de la Justice, à travers des auditions, des visites, et l'analyse des réponses au questionnaire adressé aux chefs de juridictions ;
- elle a enfin constaté que de nombreux cris d'alarme ont été lancés au cours des quinze dernières années dont les litanies constituent la chronique d'un sinistre annoncé.

I. DEUX PERCEPTIONS D'UNE MEME CRISE

Les magistrats et l'opinion publique, s'ils ressentent vivement l'existence d'une crise de la Justice, le font d'une manière différente.

Une enquête approfondie sur le fonctionnement de la Justice a été réalisée par la S.O.F.R.E.S., à la demande de la commission de contrôle, sous la forme de deux sondages effectués :

- d'une part, auprès d'un échantillon de 300 magistrats,

- d'autre part, auprès d'un échantillon national de 1.000 personnes, représentatif de l'ensemble de la population française âgée de 18 ans et plus.

La grande majorité des personnes interrogées le reconnaît : la Justice est l'institution qu'il faudrait réformer en priorité, même si les Français dans leur ensemble sont moins nombreux à le penser -60 %- que les magistrats, -70 %.

A partir de là, les appréciations divergent partiellement : la lecture de ces deux sondages révèle en effet que les Français dans leur ensemble n'ont pas tout à fait la même perception de la crise que les magistrats, un peu comme s'il y avait deux crises de la Justice.

A. POUR LES FRANCAIS, LA JUSTICE N'EST PLUS CREDIBLE

1. Leur appréciation globale sur la Justice est très sévère

En effet, à la question *« pour chacune des organisations ou des instances suivantes, estimez-vous qu'aujourd'hui en France elle remplit bien son rôle ou pas bien ? »*, 78 % des Français répondent négativement pour la Justice, la plaçant ainsi au plus mauvais rang, derrière les partis politiques (73 %) et les syndicats (61 %). Même l'administration, l'école, le Parlement, institutions pourtant nettement décriées, obtiennent de meilleurs scores.

Question : Pour chacune des organisations ou des instances suivantes, estimez-vous qu'aujourd'hui en France elle remplit bien son rôle ou pas bien ?

		Elle le remplit bien	Elle ne le remplit pas bien	Sans opinion	Indice d'appréciation
- L'armée	100 %	73	15	12	+ 58
- Les régions	100 %	58	21	21	+ 37
- La police	100 %	49	43	8	+ 6
- Les médias	100 %	43	48	9	- 5
- L'école	100 %	40	53	7	- 13
- Le Parlement	100 %	37	43	20	- 6
- L'administration	100 %	33	58	9	- 25
- Les syndicats	100 %	25	61	14	- 36
- La Justice	100 %	17	78	5	- 61
- Les partis politiques	100 %	15	73	12	- 58

De façon logique, les Français estiment à 60 % que la Justice est l'institution qu'il faudrait réformer en priorité, loin devant les autres institutions comme l'école (49 %) ou l'administration (38 %).

Question : Quelles sont, à votre avis, les institutions qu'il faudrait réformer en priorité en France ?

	Ensemble des Français		Comparaison avec les réponses des magistrats	
		Rang		Rang
- La Justice	60	1	70	1
- L'école	49	2	61	2
- l'administration	38	3	28	5
- L'université	24	4	41	3
- La police	23	5	15	8
- Les syndicats	20	6	16	7
- Les médias	14	7	17	6
- Le Parlement	13	8	33	4
- L'armée	11	9	10	9
- L'Eglise	7	10	3	10
- Sans opinion	5		0	

Le total des pourcentages est supérieur à 100, les personnes interrogées ayant pu donner plusieurs réponses.

2. Les Français sont conscients du surmenage de l'institution judiciaire

Les Français s'estiment en très large majorité (75 %) mal informés sur le fonctionnement de la Justice ; ils sont très nombreux (67 %) à estimer qu'en tout état de cause celle-ci fonctionne assez mal voire très mal, encore plus nombreux qu'en 1980 où, interrogés pour le compte du ministère de la Justice, ils avaient fait la même réponse à 65 %.

Pour caractériser ce mauvais fonctionnement, les Français reprennent très largement les reproches adressés traditionnellement à la Justice. Ainsi, ils estiment :

- à 97 % que la Justice est trop lente ;
- à 85 % que la Justice est difficile d'accès ;
- à 84 % que la Justice est trop coûteuse pour les justiciables.

Les problèmes leur paraissent très largement dûs à des questions matérielles, puisqu'ils pensent, à 72 %, que la Justice « *n'a pas assez de moyens matériels* ».

Le travail des magistrats n'est pas mis en cause puisque 77 % des Français estiment qu'ils effectuent plutôt bien leur travail, nettement mieux que les avocats (68 %) et que les policiers (67 %). Par ailleurs, parmi les qualificatifs proposés aux Français pour caractériser les magistrats, celui qu'ils retiennent en priorité est l'adjectif de « *débordés* ».

3. Mais les Français mettent en cause la qualité même de la Justice

D'une part, les jugements eux-mêmes sont remis en question : les Français estiment à 51 % que les jugements rendus dans les affaires criminelles sont trop indulgents, ce qui peut apparaître comme l'expression d'une préoccupation sécuritaire désormais traditionnelle. La même appréciation était d'ailleurs portée en avril 1980. Cette appréciation est cependant plus nuancée en matière correctionnelle, pour laquelle 34 % des Français pensent que les jugements ne sont « *ni trop sévères, ni trop indulgents* ».

Mais, ce qui est plus grave, les Français estiment, à 66 %, que les jugements rendus **ne sont pas équitables**. Cette appréciation est renforcée par leur opinion sur l'**impartialité** de la Justice :

- à 83 %, les Français pensent que la Justice ne traite pas les riches et les pauvres de la même manière ;
- à 82 %, que la Justice est trop soumise au pouvoir politique.

Cette mauvaise opinion sur l'institution est renforcée par l'idée négative que les Français se font de **l'indépendance des magistrats** : ils sont 40 % à les estimer « *soumis au pouvoir politique* », 30 % à les juger « *trop politisés* ». Sur l'évolution de cette politisation, ils restent partagés : 42 % pensent qu'elle a progressé depuis 10 ans, 43 % pensent qu'elle est restée la même.

En tout état de cause, les Français mettent en question le rôle des magistrats dans la protection individuelle des citoyens : ils ne sont que 15 % à estimer que ce sont les magistrats qui jouent le mieux ce rôle, au même rang que « *les artistes* ».

Question : Aujourd'hui en France, quelles sont les professions ou catégories qui, à votre avis, protègent le mieux les libertés individuelles des citoyens ?

		<i>Rang</i>
- Les avocats	26	1
- Les gendarmes	23	2
- Les journalistes	22	3
- Les policiers	19	4
- Les artistes	15	5
- Les magistrats	15	6
- Les intellectuels	14	7
- Les élus	10	8
- Aucun	18	
- Sans opinion	5	

Le total des pourcentages est supérieur à 100, les personnes interrogées ayant pu donner plusieurs réponses.

4. Les attentes des Français : une Justice rapide, égale pour tous, plus efficace et indépendante

Les Français ont enfin été interrogés sur les mesures qu'ils considèrent comme plus ou moins prioritaires pour la Justice :

- c'est l'accélération du jugement des affaires qui leur a paru constituer une priorité absolue (à 76 %) ;
- puis, un souci d'une plus grande égalité, le renforcement de l'aide judiciaire aux plus démunis (69 %) et l'amélioration de l'aide aux victimes et de leur indemnisation (69 %) ;
- viennent ensuite les préoccupations plus matérielles : l'accroissement des moyens de fonctionnement de la justice (50 %), le développement de la coopération entre la Justice et la police (48 %) ;
- puis vient la nécessité d'accroître l'indépendance des juges (44 %) ;
- enfin, diverses mesures relatives aux condamnations et à la détention.

Le sentiment des Français reste donc partagé entre la conscience d'une insuffisance de moyens pour la Justice et un soupçon très fort sur l'indépendance des juges.

B. POUR LES MAGISTRATS, LA JUSTICE EST EN CRISE PARCE QU'ELLE EST PAUVRE

Par rapport à celle réalisée auprès des Français, l'enquête effectuée auprès des magistrats révèle une perception différente de la crise.

1. Une institution à réformer en priorité

Comme les Français, et dans des proportions plus grandes encore (70 %), les magistrats estiment que la Justice est l'institution qu'il faut réformer en priorité en France, loin devant l'école et l'université (41 %).

- Toutefois, en majorité, soit à 54 %, ils pensent que la Justice fonctionne bien :

Question : Estimez-vous que la Justice en France fonctionne très bien, assez bien, assez mal ou très mal ?

- Très bien	2	54
- Assez bien	52	
- Assez mal	39	45
- Très mal	6	
- Sans opinion		1
		100 %

2. Pour les magistrats, ce ne sont pas les mérites de la Justice qui sont en cause

- Les jugements leur paraissent équitables, à 87 %,
- ils pensent que les erreurs judiciaires sont rares, à 94 %,
- les jugements dans les affaires criminelles leur paraissent *-ni trop sévères, ni trop indulgents-*, à 70 % pour les affaires criminelles, à 69 % pour les petits délits.
- Cette appréciation s'appuie sur l'opinion favorable que les magistrats ont d'eux-mêmes. Parmi les qualificatifs qui leur sont proposés pour *-s'autodéfinir-*, ils retiennent en effet les priorités suivantes :

Question : Parmi ces qualificatifs, quels sont ceux qui, selon vous, s'appliquent le mieux aux magistrats ?

		<i>Rang</i>
- Honnêtes	92	1
- Débordés	71	2
- Compétents	57	3
- Travailleurs	54	4
- Mal payés	50	5
- Justes	42	6
- Indépendants	36	7
- Tournés vers le passé	16	8
- Soumis au pouvoir politique	9	9
- Trop politisés	5	10
- Sans opinion	1	
	<i>% (1)</i>	

(1) Le total des pourcentages est supérieur à 100, les magistrats interrogés ayant pu donner plusieurs réponses

• Par ailleurs, ils portent sur le travail de leurs collègues **une appréciation positive à 93 %**, soit un peu plus que sur celui des policiers (90 %) et nettement plus que sur celui des avocats (70 %).

3. Sur l'indépendance de la magistrature, les magistrats ont une position ambiguë

- Ils sont partagés sur l'affirmation : « *la Justice est trop soumise au pouvoir politique* » . 47 % sont d'accord, 50 % ne le sont pas ;

- une grande majorité d'entre eux (62 %) pense que cette soumission n'a pas changé depuis une dizaine d'années, alors que 18 % pensent qu'elle a progressé et 12 % qu'elle a diminué ;

- toutefois, lorsqu'on leur demande d'appliquer des qualificatifs à leur propre profession, le mot «*indépendant*» n'est repris que par 36 % d'entre eux et ils sont 62 % à estimer que, en ce qui concerne l'indépendance de la magistrature par rapport au pouvoir politique, la situation est plutôt «*pas satisfaisante*».

4. Cette insuffisance d'indépendance semble avoir des effets contrastés

- Une minorité de magistrats pensent que les appuis politiques et l'appartenance syndicale interviennent dans leur avancement :

Question : Aujourd'hui d'après quels critères s'effectue, selon vous, l'avancement dans la magistrature ?

		<i>Rang</i>
- L'ancienneté	51	1
- La disponibilité	45	2
- L'appartenance syndicale	36	3
- La compétence	32	4
- Les appuis politiques	18	5
- Sans opinion	6	
	<i>% (1)</i>	

(1) Le total des pourcentages est supérieur à 100, les magistrats interrogés ayant pu donner deux réponses.

- ils sont en majorité satisfaits de leurs relations avec la Chancellerie : à 63 % ;

- en revanche, les magistrats paraissent très partagés sur l'existence de pressions exercées sur leurs décisions :

	La perception des pressions exercées par la hiérarchie judiciaire	La perception des pressions exercées par le pouvoir politique
- Souvent	3	2
- De temps à autre	18	17
- Rarement	34	32
- Jamais ou presque jamais ...	42	45
- Sans opinion	3	4
	100 %	100 %

Il est alarmant de constater que les magistrats sont plus nombreux à estimer que des pressions sont exercées, même rarement, par la hiérarchie, (52 %) et par le pouvoir politique (49 %), qu'à déclarer qu'elles ne sont jamais, ou presque jamais, exercées.

Interrogés sur leur cas personnel, les magistrats sont en revanche moins nombreux à reconnaître l'existence de pressions directes :

	Déclarent avoir fait l'objet de pressions de la part de la hiérarchie judiciaire	Déclarent avoir fait l'objet de pressions de la part du pouvoir politique
- Souvent	0	1
- De temps à autre	7	4
- Rarement	21	11
- Jamais	69	81
- Sans opinion	3	3
	100 %	100 %

Sur l'ambiguïté des relations entre l'Exécutif et le Judiciaire, les déclarations de représentants des organisations professionnelles de magistrats devant la commission de contrôle, tout en relevant de sensibilités différentes, révèlent, de façon plus nette, une insatisfaction générale, comme le montrent leurs affirmations reproduites ci-dessous.

- sur les nominations :

« Il faut se demander quel est le contrat entre la Justice et le pays. La Justice est rendue au nom du peuple français. Or, à certains moments, on a pu se demander si elle ne l'était pas au nom du Gouvernement. Il ne s'agit pas d'un simple problème de langage. Sans vouloir polémiquer, je dirais que, lors des dernières nominations dans la Justice en Corse, nous nous sommes demandés si l'on ne prenait pas les magistrats pour des préfets ».

« Nous souhaitons un statut de la magistrature qui supprime cette pression de la hiérarchie, du souci de l'avancement. Il ne devrait y avoir qu'un grade unique ».

- sur les décisions :

« Pour un certain nombre d'affaires qui intéressent le pouvoir, il est évident que la marge de manoeuvre du ministère public se réduit de plus en plus et qu'il y a un centralisme très excessif ; le poids du cabinet, curieusement, est très lourd. Autant les affaires que l'on peut qualifier d'importance nationale intéressent, à juste titre, le cabinet du garde des Sceaux - je le comprends et je l'admets : c'est le fonctionnement des institutions - autant pour de nombreuses affaires, il est anormal que la Justice soit centralisée, qu'il y ait des relations aussi importantes, aussi serrées entre les procureurs de la République, les procureurs généraux, et directement, le cabinet du garde des Sceaux ».

- à titre général :

« Nous avons quelque peu l'impression que l'Etat, à la suite de la centralisation napoléonienne, n'est pas prêt à se départir facilement de cette emprise qu'il a tout de même sur la Justice. A proprement parler, ce n'est pas tellement l'Etat que le pouvoir exécutif ».

« Il faut maintenant que l'Etat donne sa pleine dimension à cette notion de la justice dans l'Etat libéral, aire de liberté. Il faut maintenant que l'Etat accepte de mettre un terme à ce centralisme, accepte de couper ce cordon ombilical qui relie la magistrature, la Justice au pouvoir, essentiellement exécutif ».

« Traditionnellement, dans notre pays, le problème de l'indépendance de la magistrature n'est jugé qu'en termes de relations avec le Gouvernement. La notion de ministre de la Justice pourrait paraître extravagante dans certains pays. Faut-il absolument avoir un ministre de la Justice ? (...). S'il doit y avoir un cordon ombilical entre la Justice et un pouvoir, il serait plus logique que ce soit avec le Parlement. On pourrait imaginer qu'il n'y ait aucune dépendance directe et qu'il y ait donc un sommet de la magistrature qui soit une sorte d'interface avec les pouvoirs publics, mais qui en soit distinct ».

5. Les magistrats en grande majorité estiment que la crise de la Justice est avant tout une crise matérielle

Pour caractériser les dysfonctionnements de la Justice :

- ils sont 98 % à déclarer que la Justice n'a pas assez de moyens matériels ;
- ils pensent, à 75 % qu'elle est trop lente ;
- ils estiment, à 64 % qu'elle est difficile d'accès ;
- ils lui reprochent, à 63 % d'être trop coûteuse pour les justiciables.

Pour identifier les problèmes concrets :

Ils sont une très large majorité à mettre en tête des problèmes **matériels**.

71 % d'entre eux estiment qu'ils sont débordés, même s'ils font bien leur travail (à 93 %), et surtout 98 % des magistrats affirment que la **Justice n'a pas assez de moyens**.

Leur appréciation la plus négative sur l'institution porte nettement sur ce sujet : budget, personnels de greffes, matériels de fonctionnement, nombre de magistrats, rémunération, comme le montrent les réponses aux questions suivantes :

Question : Pour chacun des points suivants, diriez-vous que la situation est plutôt satisfaisante ou plutôt pas satisfaisante ?

		Plutôt satisfaisante	Plutôt pas satisfaisante	Sans opinion	Indice de satisfaction
- Les rapports entre la Justice et la gendarmerie	100 %	89	6	5	+ 83
- Les rapports entre la Justice et la police	100 %	77	18	5	+ 59
- Le mode de recrutement des magistrats	100 %	67	33	0	+ 34
- La répartition du travail dans votre juridiction	100 %	63	33	4	+ 30
- La formation des magistrats	100 %	63	35	2	+ 28
- La formation du personnel des greffes	100 %	40	54	6	- 14
- La carte judiciaire	100 %	35	56	9	- 21
- La répartition du travail entre les magistrats	100 %	34	59	7	- 25
- Les possibilités d'avancement dans la magistrature	100 %	33	56	11	- 23
- L'indépendance de la magistrature par rapport au pouvoir politique	100 %	33	62	5	- 29
- La rémunération des magistrats	100 %	27	71	2	- 44
- Le nombre de magistrats	100 %	16	82	2	- 66
- Les moyens matériels (secrétariat...) mis à la disposition des magistrats	100 %	8	92	0	- 84
- Le nombre de personnes employées aux greffes	100 %	6	92	2	- 86
- Le budget du ministère de la Justice	100 %	2	97	1	- 95

6. Les magistrats apprécient de manière très diversifiée leurs relations avec les autres institutions

• Ils sont satisfaits de leurs relations professionnelles avec les avocats et avec la police :

Question : - Globalement, diriez-vous que vos relations avec les avocats sont excellentes, bonnes, pas très bonnes ou mauvaises ? - Et vos relations avec la police ?

	Les relations avec les avocats		Les relations avec la police (1)	
- Excellentes	23	94	20	83
- Bonnes	71		63	
- Pas très bonnes	5	6	3	3
- Mauvaises	1		0	
- Sans opinion		0		14
		100 %		100 %

(1) "police" étant entendu au sens de police et gendarmerie

• de même, mais de façon un peu plus nuancée, avec la presse, vis-à-vis de laquelle ils sont très partagés sur l'opportunité d'entretenir des relations suivies (47 % : oui, 46 % : non) :

Question : Globalement, diriez-vous que vos relations avec la presse sont excellentes, bonnes, pas très bonnes ou mauvaises ?

- Excellentes	10	61
- Bonnes	51	
- Pas très bonnes	5	6
- Mauvaises	1	
- Je n'en ai pas		31
- Sans opinion		2
		100 %

- vis-à-vis des règles juridiques provenant du Parlement et du Gouvernement, les magistrats sont en revanche nettement critiques : à 78 % pour la qualité des lois, à 72 % pour la qualité des règlements ;

- vis-à-vis de leurs propres organisations, les magistrats sont très partagés, selon qu'ils sont, ou non, syndiqués :

Question : - Estimez-vous que les organisations professionnelles de magistrats jouent bien leur rôle ?

	Ensemble des magistrats	Magistrats syndiqués	
- Très bien	2	4	52
- Assez bien	40	48	
- Pas très bien	41	35	47
- Pas bien du tout	13	12	
- Sans opinion	4		1
	100 %	100 %	

Toutefois une nette majorité (66 %) souhaiterait que les membres du Conseil supérieur de la magistrature soient élus par les magistrats et non pas nommés par le Président de la République, par la Cour de cassation ou le Conseil d'Etat.

7. Les magistrats souffrent d'un manque de considération

A 62 %, ils estiment que la profession qu'ils exercent est mal considérée.

De même, si une grande majorité d'entre eux pensent que les manifestations des personnels de Justice ont été effectuées à bon droit, 61 % estiment que le Gouvernement n'a pas pris conscience des problèmes de la Justice.

Question : Pour chacune des mesures suivantes, estimez-vous qu'elle est prioritaire, très importante mais pas prioritaire, pas très importante ou pas du tout importante ?

		Prioritaire	Très importante mais pas prioritaire	Pas très importante	Pas du tout importante	Sans opinion
- Accroître les moyens de fonctionnement de la Justice 100 %	84	15	1	0	0	
- Augmenter le personnel dans les tribunaux 100 %	74	21	3	1	1	
- Augmenter le nombre des magistrats 100 %	53	29	11	6	1	
- Réformer le statut de la magistrature 100 %	49	36	8	5	2	
- Accroître l'indépendance des juges 100 %	45	40	12	2	1	
- Mieux préparer la réinsertion des condamnés à la fin de leur peine 100 %	43	49	5	1	2	
- Traiter plus rapidement les affaires 100 %	43	48	9	0	0	
- Renforcer l'aide judiciaire aux plus démunis 100 %	36	50	11	3	0	
- Améliorer l'aide aux victimes et leur indemnisation 100 %	36	54	9	0	1	
- Améliorer les conditions de vie dans les prisons 100 %	25	49	19	5	2	
- Dispenser la Justice de certains contentieux (chèques sans provision, etc...) 100 %	20	29	29	19	3	
- Renforcer l'exécution des peines 100 %	18	46	22	7	7	
- Développer la coopération entre la Justice et la police 100 %	10	47	34	5	4	
- Adopter le nouveau code pénal 100 %	5	36	33	17	9	
- Renforcer les peines de prison 100 %	3	8	39	44	6	
- Réduire le nombre des libérations conditionnelles 100 %	2	9	32	50	7	

8. Pour ce qui concerne l'évolution de la Justice, les magistrats attendent beaucoup

- à 76 %, ils adhèrent au bien-fondé des mouvements de grève de 1990, qui ont eu pour mérite d'attirer l'attention des Français ;
- ils restent pessimistes, puisque selon eux ce sont surtout les media qui ont pris conscience des problèmes de la Justice ;
- ils sont ouverts à l'évolution des méthodes de travail, si l'on en croit leur approbation, à 77 %, du développement des procédures nouvelles de conciliation et de médiation ;
- ils sont enfin extrêmement attachés à l'augmentation des moyens de fonctionnement de la Justice (84 %), même si d'autres mesures leur paraissent importantes.

II. UNE CRISE TANGIBLE

A. TROP DE DEMANDE DE JUSTICE

Dès 1967, le rapport de M. Bardon sur l'organisation et le fonctionnement des cours et tribunaux judiciaires, indiquait que *-l'augmentation régulière et massive des affaires est -en matière civile du moins- un phénomène nouveau, apparu à l'aube des années 1950. La première moitié du siècle avait au contraire connu une diminution constante de l'activité judiciaire (...). Mais les 20 dernières années se sont écoulées dans une période de croissance démographique et d'urbanisation. Or, ce n'est plus dans les campagnes que naissent les affaires...**

Cette situation n'a fait qu'empirer.

1. Devant les juridictions civiles : l'explosion de la demande de Justice

La situation s'est particulièrement dégradée entre 1975 et 1990 ; le nombre d'affaires a, en effet, augmenté pendant cette période de 154 % en cassation, 133 % en appel, 100 % devant les tribunaux de grande instance.

La demande de justice est de plus en plus forte, du fait d'une évolution des mentalités vers la recherche d'un meilleur confort de vie, de même qu'en matière de santé. Elle a en outre été vivement encouragée par l'apparition de lois nouvelles qui ne pouvaient que susciter des contentieux nombreux : ainsi la loi du 11 juillet 1975 relative au divorce ou la loi du 3 janvier 1975 relative au licenciement.

L'exemple le plus récent et le plus éclatant de cette « création » de contentieux est celui de la loi du 31 décembre 1989 relative à la prévention et au règlement des difficultés liées au surendettement des particuliers et des familles. L'article 12 de cette loi donne en effet au juge des obligations et des pouvoirs très étendus qui s'apparentent à ceux d'un banquier autant qu'à ceux d'une assistante sociale (voir ci-contre).

Au cours du mois de février 1991 a été franchi le seuil des 100.000 dossiers déposés depuis l'ouverture de cette procédure. En 1990, les tribunaux d'instance ont été saisis de 11.500 demandes de redressement judiciaire, dans la grande majorité des cas à la suite d'un échec de la procédure amiable devant les commissions de surendettement, et la progression du nombre des dossiers soumis au juge reste continue. Dans certains tribunaux d'instance, la surcharge de travail qui en résulte représente 10 à 20 % des affaires enregistrées.

Article 12 de la loi du 31 décembre 1989

«Pour assurer le redressement, le juge d'instance peut reporter ou rééchelonner le paiement des dettes autres que fiscales, parafiscales ou envers les organismes de sécurité sociale, sans que le délai de report ou d'échelonnement puisse excéder cinq ans ou la moitié de la durée restant à courir des emprunts en cours.

«Il peut décider que les paiements s'imputeront d'abord sur le capital ou que les échéances reportées ou rééchelonnées porteront intérêt à un taux réduit qui peut être inférieur au taux d'intérêt légal sur décision spéciale et motivée et si la situation du débiteur l'exige.

«Il peut subordonner ces mesures à l'accomplissement par le débiteur d'actes propres à faciliter ou à garantir le paiement de la dette. Il peut également les subordonner à l'abstention, par le débiteur, d'actes qui aggraveraient son insolvabilité.

«En cas de vente forcée du logement principal du débiteur, grevé d'une inscription bénéficiant à un établissement de crédit ayant fourni les sommes nécessaires à son acquisition, le juge d'instance peut, par décision spéciale et motivée, réduire le montant de la fraction des prêts immobiliers restant due aux établissements de crédit après la vente, dans des proportions telles que son paiement, assorti d'un échelonnement calculé comme il est dit ci-dessus, soit compatible avec les ressources et les charges du débiteur. La même disposition est applicable en cas de vente amiable dont le principe, destiné à éviter une saisie immobilière, et les modalités, ont été arrêtés d'un commun accord entre le débiteur et l'établissement de crédit. En toute hypothèse, le bénéfice du présent alinéa ne peut être invoqué plus d'un an après la vente, à moins que dans ce délai la commission prévue à l'article 1er de la présente loi n'ait été saisie.

«Pour l'application du présent article, le juge peut prendre en compte la connaissance que pouvait avoir chacun des prêteurs, lors de la conclusion des différents contrats, de la situation d'endettement du débiteur. Il peut également vérifier que le contrat de prêt a été consenti avec le sérieux qu'imposent les usages de la profession.»

2. En matière pénale : un effet apparent de ralentissement qui masque une hausse préoccupante de la délinquance non traitée

- Les données statistiques pénales sont difficiles à exploiter.

Il existe plusieurs sources de statistiques ; tout d'abord celles des cadres des parquets qui renseignent sur les phases situées en amont des condamnations, les états annuels qui renseignent sur les arrêts de la chambre des appels correctionnels et de la chambre d'accusation, sur l'ensemble des décisions des tribunaux de police en matière de contravention et sur l'enregistrement dans chaque parquet des plaintes, dénonciations et procès-verbaux pour crimes, délits et contraventions de 5e classe.

Par ailleurs, le casier judiciaire automatisé fournit le chiffre des condamnations, mais avec un délai de huit mois pour leur enregistrement.

D'autre part, les bases statistiques ont été modifiées à partir de 1988.

Enfin, la loi d'amnistie de juillet 1988 a un effet artificiel de diminution des chiffres.

Sur ces bases, dont la Chancellerie souligne elle-même l'hétérogénéité, on assiste à une baisse importante du nombre d'affaires depuis 1985 :

**ACTIVITE EN MATIERE PENALE
LES COURS D'APPEL**

	1984	1985	1986	1987	1988 (p)	1989
Affaires dont la chambre a été saisie (1)		48.642	50.705	46.681	47.134	43.241
Condamnations prononcées après un appel inscrites au casier judiciaire (2)	29.603	31.481	33.796	33.746	25.896	

(1) Source : cadres du parquet

(2) Source : casier judiciaire

(p) données provisoires

**ACTIVITE EN MATIERE PENALE
LES TRIBUNAUX DE GRANDE INSTANCE**

	1984	1985	1986	1987	1988 (p)	1989
POURSUITES						
- Affaires ayant fait l'objet d'une décision de poursuite devant le tribunal correctionnel		663.703	602.131	514.586	483.084	489.941
- Affaires dont ont été saisis les juges d'instruction		62.338	61.164	59.012	57.455	55.637
- Affaires dont ont été saisis les juges pour enfants		59.218	51.703	47.320	41.547	46.389
JUGEMENTS						
- Affaires nouvelles portées devant le tribunal correctionnel (1)		525.694	565.789	469.527	453.139	439.015
- Condamnations définitives (2) prononcées par les tribunaux correctionnels et inscrites au casier judiciaire (3)	479.140	525.546	522.026	413.884	307.316 (p)	

(1) Source : cadres du parquet

(2) délits et contraventions de 5^e classe

(3) Source : casier judiciaire

(p) données provisoires

**ACTIVITE EN MATIERE PENALE
LES TRIBUNAUX D' INSTANCE**

	1985	1986	1987	1988	1989 (p)
POURSUITES (1)					
- PV ayant donné lieu à une amende forfaitaire majorée (ou amende pénale fixe)	8.318.900	8.199.828	7.745.168	3.881.204 (2)	7.487.186
-Affaires ayant fait l'objet d'une décision de poursuite devant le tribunal de police selon un procédure					
* d'ordonnance pénale	1.567.084	1.536.572	1.311.327	907.937	1.209.111
* de citation directe	394.198	381.157	371.031	316.318	374.474
JUGEMENTS (3)					
-Ordonnances pénales	1.552.146	1.661.437	1.399.860	814.856	1.089.698
-Jugements rendus sur citation directe ou convocation par PV ou officier de police judiciaire	449.988	479.013	464.268	383.657	440.047

(1) Source : cadres du Parquet

(2) baisse très importante due à la loi d'amnistie de juillet 1988

(p) Statistiques provisoires

C'est avec beaucoup de précautions qu'il faut interpréter les chiffres disponibles.

• Les statistiques masquent, en fait, la progression continue de la délinquance et l'incapacité du juge à la traiter.

Il faut, en effet, souligner que le Parquet, conservant l'opportunité des poursuites, peut à tout moment décider de classer des affaires pour éviter de surencombrer les juridictions déjà surmenées et il semble que cette faculté de classement - qui est de l'ordre de 70 % des affaires - soit largement utilisée dans un souci de gestion.

Il est donc permis d'affirmer que le manque de moyens est aujourd'hui dissimulé par les classements opérés sous couvert de l'opportunité des poursuites.

En outre, de plus en plus, les services de police ne transmettent plus au Parquet toute une catégorie d'affaires de petite délinquance et se contentent de les inscrire sur la "main courante" du commissariat.

Ainsi, toute une série de petits délits, parmi ceux qui touchent le plus directement le public dans sa vie quotidienne (vols, petites agressions) ne sont même pas enregistrés en tant qu'«affaires» pénales, alors que l'opinion est très sensibilisée à leur progression.

C'est ce qui explique également en partie l'infléchissement passager de la criminalité affiché pendant quelques années, infléchissement dont on peut se demander s'il ne constitue pas une forme de publicité mensongère ?

Crimes et délits constatés

1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990
3.681.453	3.579.194	3.292.189	3.170.970	3.132.654	3.266.442	3.492.712

Source : Direction générale de la Police nationale

B. UNE JUSTICE QUI S'EPUISE A SUIVRE LA MONTEE DES CONTENTIEUX

1. La Justice a accompli de réels efforts pour faire face à l'afflux des contentieux

• Le nombre d'affaires terminées par an a nettement progressé, même s'il l'a fait de manière irrégulière ; les statistiques reproduites ci-après ne traduisent toutefois pas les progrès particulièrement sensibles réalisés par certaines juridictions.

ACTIVITÉ DES JURIDICTIONS CIVILES
Evolution 1985-1989

(source : ministère de la Justice)

Type de juridiction	1985	1986	1987	1988 (p)	1989	
	Nombre	Evolution	Evolution	Evolution	Nombre	Evolution
Cour de cassation						
Affaires nouvelles	16.819	- 2,3	+ 12,4	- 4,3	19.975	+ 13,3
Affaires jugées	14.368	- 9,6	+ 39,6	- 9,1	19.255	+ 16,2
Cours d'appel						
Affaires nouvelles	147.264	- 0,3	+ 1,2	+ 3,4	161.406	+ 5,8
Affaires jugées	138.059	+ 3,2	+ 5,0	+ 5,8	163.973	+ 3,8
Tribunaux de grande instance						
Affaires nouvelles	417.552	+ 2,4	+ 1,2	+ 4,1	470.357	+ 4,2
Affaires jugées	425.493	+ 2,3	n.s.	+ 4,5	460.022	+ 1,1
Tribunaux d'instance						
Affaires nouvelles	399.953	+ 5,5	+ 6,8	+ 6,0	510.127	+ 6,0
Affaires jugées	386.853	+ 6,2	+ 9,5	+ 0,2	480.624	+ 6,2

• Depuis 1985, les délais moyens de jugement ont très légèrement diminué, mais sans revenir, sauf pour les tribunaux de grande instance, à un niveau inférieur à celui de 1983 :

DUREE MOYENNE DES AFFAIRES TERMINEES

	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989
Cours d'appel	14,8	16,2	17,2	17,7	17,6	17,8	16,9	16,9
Tribunaux de grande instance	10,4	11,3	11,8	11,8	11,3	11,0	10,5	9,7
Tribunaux d'instance	4,1	4,3	4,8	4,8	3,9	4,2	4,1	4,3

Encore, ces délais, qui restent de toute évidence trop longs, ne sont-ils que des moyennes nationales : on relève, par exemple, que les délais de jugement de trois cours d'appel atteignent des moyennes de 23,9 mois, 21 mois et 20 mois.

2. Mais la montée des contentieux a incontestablement détérioré le fonctionnement de la Justice

a) *Les stocks d'affaires (1)* augmentent de façon continue devant les tribunaux d'instance et n'ont commencé à régresser faiblement et récemment que devant les cours d'appel ;

	Cours d'appel	Tribunaux de grande instance	Tribunaux d'instance
1985	216 117	442 156	163 175
1986	225 322	396 697	176 275
1987	214 872	378 030	181 155
1988	207 465	370 357	202 439
1989	200 650	370 891	206 735
1990	198 322	393 431	238 340

Source : ministère de la Justice

b) *Le délai d'évacuation (2)* des affaires, qui se définit comme le stock moyen ramené au nombre d'affaires terminées, a très fortement augmenté jusqu'à la première moitié des années 80 ; il est redescendu depuis lors dans les cours d'appel, il est encore légèrement remonté dans les tribunaux de grande instance et a recommencé d'augmenter dans les tribunaux d'instance.

c) Plusieurs juridictions déclarent publiquement **ne plus pouvoir assumer certains contentieux** ; ainsi la plupart des tribunaux d'instance s'estiment dépassés par les dossiers de surendettement des ménages. Tel procureur de la République déclare

1. et 2. Selon la terminologie en vigueur à la Chancellerie.

ne pas pouvoir traiter les contentieux relatifs aux chèques sans provision et dans les faits, les parquets fixent des seuils en-deçà desquels les poursuites ne sont pas engagées (1).

d) La qualité des jugements est contestée, de l'aveu de certains magistrats eux-mêmes : plusieurs juges déclarent consacrer moins de cinq minutes à chaque décision ou bien devoir recourir systématiquement à la procédure du juge unique.

Comme l'a déclaré le président d'un tribunal de grande instance, en réponse au questionnaire adressé par la commission de contrôle : *«L'analyse des statistiques civiles de ces dernières années démontre que le nombre d'affaires jugées croît malgré l'augmentation des affaires nouvelles alors que l'effectif des magistrats n'a pas évolué dans les mêmes proportions.*

«On peut expliquer, pour partie, cette meilleure "productivité" par une rationalisation des méthodes, mais force est de constater que pressé de juger plus vite pour vaincre cette réputation de lenteur qui s'attache à la Justice, le magistrat consacre nécessairement de moins en moins de temps à chaque décision.

«Concomitamment, le recours au juge unique, au juge-rapporteur ou dans les cours d'appel, au conseiller-rapporteur, est devenu la règle dans certains ressorts où réunir une formation collégiale tant pour l'audience que pour le délibéré devient un luxe.»

Le résultat de cette détérioration peut aller jusqu'à l'illisibilité totale des jugements, comme en témoigne la récente requête d'un justiciable auprès de l'un de nos collègues, afin d'«essayer» de comprendre le sens de l'arrêt que venait de lui notifier la Cour de cassation.

e) Enfin, la visite des juridictions montre que de plus en plus, la Justice vit d'expédients, pire encore, qu'elle vit dans l'illégalité :

Le tableau reproduit ci-contre reprend, à titre d'illustrations, certaines des «perles» relevées par la commission.

1. Dans un même département, les auteurs de chèques sans provision ne sont pas poursuivis au chef-lieu tandis que dans l'arrondissement voisin ils font systématiquement l'objet de poursuites.

Quelques «perles» relevées par la commission de contrôle

- dans un tribunal de grande instance, le retard pris par la régie de paiement de l'aide judiciaire atteint un an, soit 10 millions de francs de dette permanente pour l'Etat ;
- dans certaines juridictions, le retard de délivrance des "grosses" des jugements, peut aller jusqu'à douze mois ;
- certains tribunaux d'instance chargés de délivrer des certificats de nationalité aux Français établis hors de France connaissent des retards pouvant atteindre deux ou trois ans ;
- plusieurs tribunaux font appel, en désespoir de causes à des services privés de dactylographes rémunérés sur des crédits de fonctionnement destinés à d'autres postes et pour lesquels ils sont amenés à émettre de véritables fausses factures ;
- dans certaines juridictions, il a été recouru, de la manière la plus illégale, à l'emploi de "contrats emploi solidarité", sous couvert d'associations créées à ce seul effet, afin de suppléer à la carence de personnel ; ces personnels sont même affectés dans les greffes de Parquet sans aucun souci de la confidentialité des affaires qui y sont traitées ;
- certains conseils généraux et chambres de commerce et d'industrie, sont amenés à financer une partie des personnels des greffes des tribunaux de commerce, ce qui est pour le moins anormal lorsque l'on sait que ces charges ont une valeur vénale ;
- la visite de l'annexe achevée il y a à peine dix-huit mois d'un tribunal de grande instance révèle tout simplement qu'elle ne comporte ni prises téléphoniques, ni prises de terminal informatique, ni dispositif de sécurité pour les dossiers, et que les salles d'audience sont totalement inadaptées à l'usage auquel elles étaient destinées ;
- dans plusieurs ailes de bâtiments visités, les magistrats et agents sont unanimes à reconnaître le nombre considérable des infractions aux règles élémentaires d'hygiène et de sécurité ;
- la commission de contrôle a observé avec étonnement le mode de rémunération des agents chargés d'utiliser les équipements informatiques. Ceux d'entre eux qui opèrent sur des appareils agréés par la Chancellerie, c'est-à-dire les matériels qui sont notoirement déficients, perçoivent une prime mensuelle de plusieurs centaines de francs. En revanche, ceux qui ont fait preuve d'initiative en ayant recours à des procédés nouveaux et relativement performants sont privés de cette gratification. C'est ainsi que le souhait légitime d'obtenir une amélioration de rémunération conduit certains agents à demander une mutation. Etrange système qui incite au mouvement du secteur de l'efficacité vers celui de la contre-performance ;
- enfin, la Chancellerie dispose de 1.200 postes budgétaires alors que 1.800 personnes y travaillent, 600 d'entre elles étant en fait prélevées sur les juridictions de la région parisienne auxquelles elles sont affectées ou encore sur l'administration pénitentiaire ; certains surveillants pénitentiaires exercent ainsi des fonctions de chauffeur à l'administration centrale.

III. UNE CRISE POURTANT ANNONCEE

L'existence, incontestée, d'une crise de l'appareil judiciaire a déjà été constatée à de nombreuses reprises dans le passé, et consacrée officiellement dans plusieurs rapports.

Ont été ainsi stigmatisés :

A. LA DISPROPORTION DE L'AUGMENTATION DES AFFAIRES FACE A DES MOYENS RESTANT CONSTANTS

Le rapport Foyer, en 1980, expose les conclusions des travaux conduits par la mission d'information constituée au sein de la Commission des lois de l'Assemblée nationale, en réponse aux observations présentées au printemps 1979 par plusieurs chefs de cour préoccupés par la détérioration de la qualité du service public de la Justice, consécutive à l'accroissement considérable du nombre des affaires dans leurs juridictions.

Le rapport Foyer constate déjà qu'en dépit des considérables gains de productivité enregistrés entre 1973 et 1978, le nombre d'affaires restant à juger s'est tellement accru que l'on peut parler «*d'asphyxie*» de certaines cours d'appel et de beaucoup de tribunaux de grande instance.

Le rapport Foyer dénonce ainsi l'insuffisance des effectifs, le problème lancinant des vacances de postes, l'accaparement des magistrats par des tâches annexes parfois totalement étrangères à leur activité mais, de même, il souligne l'état très inégal des situations immobilières et l'insuffisance des moyens matériels de certaines juridictions.

• En 1982, le garde des Sceaux, M. Badinter, installe une commission de dix-huit membres -magistrats, greffiers, auxiliaires de Justice, représentants de la Chancellerie, professeurs de droit- sous la présidence de M. Daussy, qui constate une nouvelle fois que l'afflux considérable des affaires judiciaires est à l'origine de la mauvaise opinion que les Français ont de la Justice, du fait de sa lenteur.

Le rapport Daussy insiste sur la nécessité de simplifier les procédures.

- En 1985, à nouveau, le rapport établi par notre ancien collègue, Edgar Tailhades, à l'attention du Premier ministre d'alors, M. Laurent Fabius, se penche sur l'encombrement croissant de la Justice, et l'insuffisance des moyens des juridictions tant en personnels qu'en moyens matériels. Le rapport préconise l'augmentation de ces moyens et la modification de procédures.

- Enfin, en 1988, M. Pierre Arpaillange commande à l'inspection générale des services judiciaires un rapport sur l'état de la Justice. Remis le 17 juin 1988, ce document dénonce notamment la situation de plus en plus préoccupante des cours d'appel dans lesquelles certaines affaires sont traitées avec une *«lenteur parfois inadmissible»*.

B. LES ARCHAISMES DE LA GESTION DES PERSONNELS

En 1987, le rapport remis au garde des Sceaux par le professeur François Terré, président du groupe de travail composé de trois magistrats et de trois avocats, a pour objet l'amélioration de la formation, de la carrière et de l'activité professionnelle des magistrats et des avocats. Ce rapport constate la nécessité absolue de recruter plus et de former mieux les professions de Justice, et préconise à cet effet un éventail très ouvert de mesures.

En 1990, le rapport remis par M. Dominique Le Vert, conseiller d'État, fait le point sur la situation des personnels de greffe et relève les difficultés liées à leur statut archaïque, leurs responsabilités imprécises, leurs rémunérations insuffisantes : c'est l'ensemble de ces éléments qui est à redéfinir.

On peut donc estimer que la plupart des grands problèmes de fonctionnement de la Justice ont été analysés et ont souvent fait l'objet de propositions pertinentes. Force est de constater que la crise demeure et il est apparu nécessaire à votre commission de contrôle d'essayer d'aller plus loin dans la recherche des causes avant que de pouvoir proposer des solutions.

DEUXIÈME PARTIE

ENQUÊTE SUR UN ABANDON

La convergence des signes tangibles de dysfonctionnement qui viennent d'être rapidement évoqués, avec la médiocrité de l'image de la Justice auprès de l'opinion publique révélée par les sondages, ainsi que l'incertitude des magistrats sur leur propre mission, traduit clairement l'existence d'une crise tant morale que matérielle, dont les causes, réagissant les unes sur les autres, produisent des effets cumulatifs de détérioration continue dans l'évolution de l'institution.

Il est apparu à la commission de contrôle que, pour l'essentiel, ces causes trouvaient leurs fondements tant dans le véritable doute existentiel qui semble étreindre l'ensemble de l'institution, et singulièrement le corps des magistrats, que dans l'inadaptation croissante de l'organisation et des moyens de ce service public au contexte administratif et social dans lequel il évolue.

I. LA MAGISTRATURE EN PROIE À UNE INTERROGATION EXISTENTIELLE

Le corps des magistrats connaît une crise d'identité qui s'est aggravée dans la période récente jusqu'à se muer, chez certains, en un véritable sentiment de désespérance. Cette crise résulte pour partie des difficultés auxquelles se heurte ce corps pour affirmer son identité, son rang et son autonomie, tant au sein du système institutionnel que dans la société. Confrontés en outre à une demande de Justice toujours plus exigeante, les magistrats ne parviennent plus à identifier leur véritable mission alors que le champ de leurs interventions tend à perdre en consistance ce qu'il gagne en étendue et en technicité.

A. UN STATUT SOCIAL FORTEMENT DÉGRADÉ

Le corps des magistrats a subi une véritable mutation au cours du XXe siècle en perdant son enracinement initial dans une notabilité terrienne et rentière pour devenir une fonction publique de cadres qui tirent l'essentiel de leurs revenus de l'exercice de cette fonction.

La régression relative de l'autorité judiciaire au sein des institutions de l'Etat est en outre venue alimenter le sentiment qu'éprouvent bon nombre de juges d'une dégradation croissante de leur statut social.

1. Du notable provincial au cadre urbain

En 1838, un Garde des Sceaux pouvait dire : *«le juge de paix doit, surtout dans les campagnes, être influent par l'ascendant qu'exercent une situation sociale élevée et une considération établie, il ne doit pas avoir fait de la science du droit une étude particulière»*. Recruté presque exclusivement dans un milieu de propriétaires et de rentiers, ce juge remplissait une fonction pour laquelle il n'était que faiblement rémunéré et tirait l'essentiel de son autorité d'un prestige social qui devait tout à son milieu d'origine ou, dans certains cas plus rares, à une réussite socio-professionnelle à laquelle cette fonction apportait en quelque sorte sa consécration.

Aujourd'hui, l'enracinement social et le milieu familial ont largement évolué pour s'urbaniser massivement et se démocratiser progressivement. Le magistrat est devenu un fonctionnaire qui conduit une carrière administrative comme d'autres. Etre magistrat, ce n'est plus exercer une fonction sociale enracinée dans un milieu qui en fonde le prestige et l'autorité mais c'est exercer une activité professionnelle dont l'image sociale résulte du statut de l'institution au sein de l'Etat et du prestige qui est attaché à l'exercice de telles fonctions. Ce n'est plus le milieu qui supporte le statut de la fonction mais le statut de la fonction qui définit le niveau socio-professionnel.

2. Des bouleversements démographiques : féminisation et rajeunissement

Féminisation rapide et rajeunissement massif constituent deux facteurs de déséquilibre du corps des magistrats.

a) Une féminisation rapide et peut-être excessive

L'accès des femmes à la magistrature, autorisé depuis 1946, a entraîné au cours des années récentes une féminisation rapide du corps. Aujourd'hui 43 % des magistrats sont des femmes alors que celles-ci ne représentaient encore que 29 % du corps en 1982.

Si un équilibre paritaire à l'image du corps social ne soulève aucune difficulté particulière, il apparaît toutefois que la féminisation massive des grades inférieurs qui résulte logiquement de la proportion très élevée des candidates au concours de l'E.N.M., participe également au malaise du corps.

La composition de la dernière promotion sortie de l'Ecole marque la poursuite du processus de féminisation puisque près de 60 % des candidats reçus étaient des femmes ; ce taux semble toutefois se stabiliser, nonobstant la progression encore enregistrée du nombre des candidates et de celles d'entre elles qui sont admissibles, c'est-à-dire 66 % de l'ensemble.

Toute féminisation excessive d'une profession suscite par ailleurs des difficultés matérielles en raison des congés de maternités ; une gestion convenable de ces absences permettrait toutefois de combler rapidement les vacances temporaires qui en résultent et réduirait ainsi les effets de ces congés sur le fonctionnement des services : il n'est pas acceptable que le bon fonctionnement de la Justice ait à subir les conséquences du progrès social sans que celui-ci soit financé et pris en compte dans la gestion des services.

L'irruption massive des femmes dans la magistrature de proximité emporte, en outre, surtout pour un corps d'autorité, une incertitude sur l'image de l'institution dont les représentants à l'échelon local, celui qui est le plus proche des justiciables, sont majoritairement des femmes.

La circonstance que le métier de magistrat, faute d'une rémunération et d'un prestige suffisants puisse apparaître, même si cela est inexact, comme un apostolat, un métier d'appoint ou un

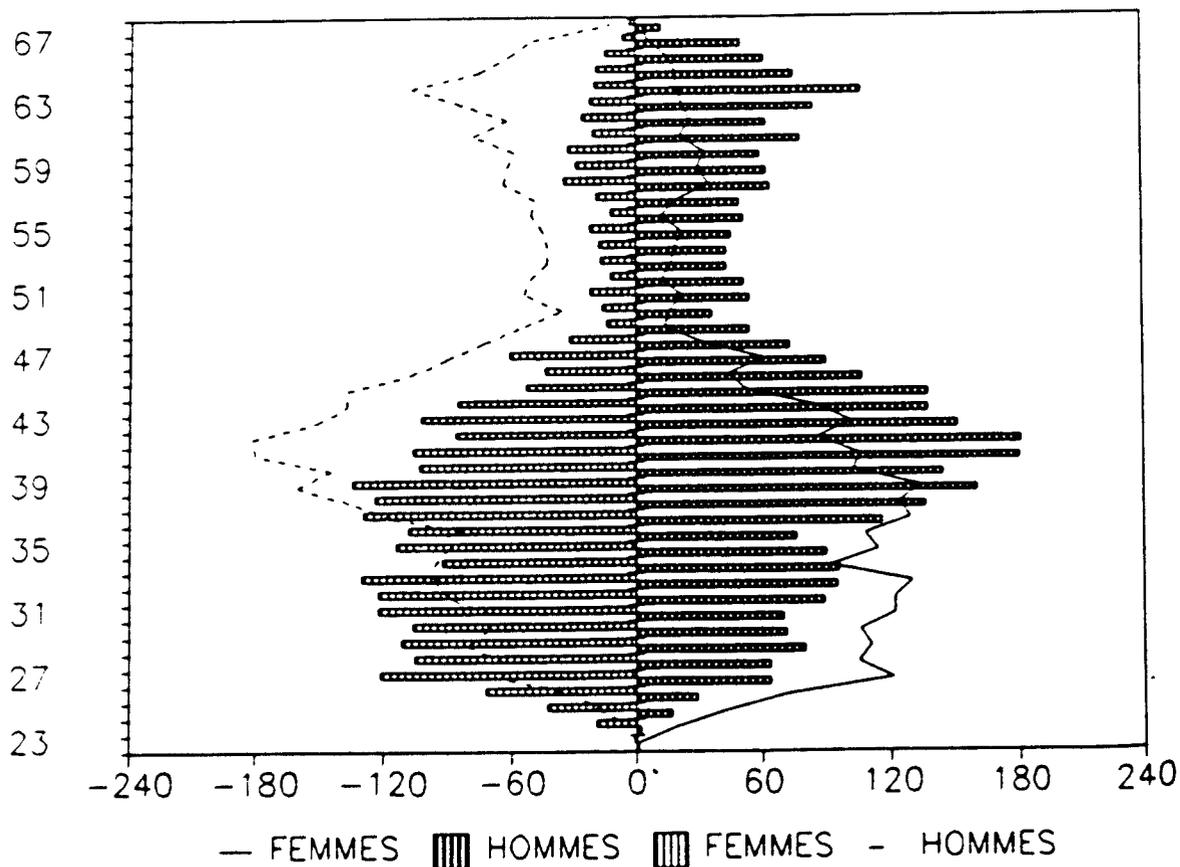
second salaire, ne peut que fragiliser l'image que le corps se fait de lui-même. En outre, si la liaison entre prestige et féminisation est le type même de la fausse corrélation, il faut bien admettre que certaines idées ont la vie dure.

b) Un rajeunissement accéléré préjudiciable au déroulement harmonieux des carrières

Le rajeunissement rapide de la magistrature est également venu déstabiliser le corps : 46 % des 6 300 magistrats ont aujourd'hui moins de 40 ans alors qu'en 1970 seuls 13 % d'entre eux appartenaient à cette tranche d'âge et que ce chiffre n'atteignait encore que 31 % en 1978.

En l'espace de quarante ans, le corps a vieilli, —de 1950 à 1970—, puis il s'est mis à rajeunir très rapidement ce qui a créé des tensions bien compréhensibles entre jeunes et anciens et laisse mal augurer des perspectives d'avancement au sein d'un corps étrangement pyramidé qui s'appuie sur une large base constituée par les 27-45 ans puis «s'étrangle» brutalement sur la tranche des 45-60 ans, ainsi que l'illustre le schéma reproduit ci-après.

PYRAMIDES COMPAREES PAR SEXE



Or, il ne faudrait pas qu'un piétinement excessif dans le déroulement des carrières décourage les bonnes volontés et que les jeunes magistrats aient le sentiment que leurs perspectives d'avancement sont bouchées, leur interdisant de ce fait l'accès aux postes de responsabilité. Tout blocage dans la dynamique ascensionnelle d'un corps est en effet préjudiciable à sa cohésion et crée des facteurs de tensions qui peuvent rapidement se révéler insupportables.

3. La concurrence des métiers du droit

Dans une société qui se libéralise, –reconnaissance de l'économie de marché, nécessité d'alléger le poids de l'administration, dimension européenne et internationale de la vie des affaires–, le besoin de conseil juridique de haut niveau se développe considérablement. Les professions du droit, –avocats, notaires, conseils juridiques et fiscaux, experts comptables, auditeurs–, ont restructuré leurs modes d'exercice et leurs cabinets. De même, les services juridiques des entreprises et des organisations professionnelles offrent des perspectives de carrières prometteuses aux jeunes diplômés. Les salaires proposés sont sensiblement plus élevés que les indemnités allouées aux auditeurs de justice. La concurrence est même si vive que certains professeurs des facultés de droit estiment que les meilleurs de leurs étudiants se détournent de la magistrature. Tel chef de cour déplore même que l'on doive abaisser les notes des candidats aux concours d'entrée à l'Ecole nationale de la Magistrature pour constituer des promotions suffisamment nombreuses et pourvoir ainsi aux attentes de la Justice.

4. Un sentiment d'infériorité par rapport à la haute fonction publique

Les images comparées de l'Ecole nationale d'administration et de l'Ecole nationale de la magistrature, tant au sein de l'administration qu'aux yeux des entreprises et du grand public, traduisent l'importance du décalage qui sépare ces deux filières de formation.

La localisation de l'E.N.M. à Bordeaux, certes destinée à répondre à la volonté louable de «déparisieniser» les grandes écoles, a finalement contribué à la marginaliser, d'autant que, nonobstant

cette volonté, Paris et sa région sont en fait restées le centre de la formation des élites.

Par ailleurs, la très faible dispersion des magistrats dans le tissu tant administratif qu'économique, parapublic ou privé, marque le caractère fermé d'un corps qui n'est pas ou peu l'objet de sollicitations extérieures.

Il résulte de ces différents éléments un certain sentiment d'infériorité qui est vécu comme une injustice à laquelle il est souvent répondu par des comportements de crispation.

Pareille absence de «demande» dans une société où le «prix» d'un individu, et, partant, la considération sociale qui s'y attache, dépendent en grande partie de la valeur reconnue à son diplôme et à ses contacts, ne peut en effet que contribuer à renforcer chez les magistrats, comme dans le public, le sentiment d'une inégalité entre des hauts fonctionnaires très demandés et des magistrats qui restent dans leur vase clos.

Les mesures prises au cours des années récentes pour aligner le traitement des magistrats et plus particulièrement leurs primes sur le régime applicable en la matière aux membres des juridictions administratives ont certes permis de combler l'essentiel de l'écart de rémunération qui s'était creusé, mais sans que, pour autant, les magistrats reviennent sur l'idée selon laquelle ils seraient sous-payés.

5. Un déficit de prestige social

La médiocrité du «*standing*» actuel des magistrats traduit l'affaiblissement de leur image sociale et apparaît particulièrement mal ressentie par nombre d'entre eux.

Les signes extérieurs de la fonction sont réduits à la portion congrue si on les compare à ceux dont bénéficient tant les cadres du secteur privé que les hauts fonctionnaires, qu'il s'agisse des véhicules de fonctions, –actuellement seuls les chefs de cour disposent d'un véhicule professionnel–, des appartements de fonctions dont tous les chefs de cour ne bénéficient pas, ou des frais de réception et de représentation dont le montant n'excède pas quelques centaines de francs par mois.

Alors que préfets et sous-préfets reçoivent en leur hôtel et disposent à cet effet d'un budget et d'un cadre convenables, le chef de

juridiction doit trouver lui-même à se loger et il lui est bien souvent difficile de financer quelques modestes frais de représentation.

6. Le coup de grâce : la régression protocolaire

Si, à l'instar des magistrats, nombre de notables traditionnels ont vu leur image sociale se dégrader, –ainsi en est-il, par exemple, à bien des égards, des médecins et des enseignants–, la régression de la place des magistrats au sein du corps social résulte non seulement de la dégradation relative de leur niveau de vie et de la modestie des moyens de représentation qui leur sont alloués, mais également et surtout du déclin de la place de l'autorité judiciaire au sein des institutions de l'Etat.

Un récent décret du 13 septembre 1989, reproduit en annexe au présent rapport, est venu consommer ce déclin en rétrogradant le rang protocolaire des chefs de cours et de juridictions lors des cérémonies publiques nationales et départementales. Ce texte consacre, les effets de la décentralisation en assurant un niveau de représentation très élevé aux instances locales élues et aux représentants de la préfecture ; par contrecoup, il se traduit par le déclasserement des magistrats.

C'est ainsi qu'à Paris le premier président de la cour d'appel et le procureur général près cette même cour viennent désormais en quinzième position, derrière un certain nombre de hauts fonctionnaires comme le secrétaire général du gouvernement et le délégué général de l'armement, derrière également les autorités militaires et les présidents d'autorités administratives indépendantes comme le Conseil supérieur de l'audiovisuel et la C.N.I.L. Quant au président du tribunal de grande instance, il doit dorénavant laisser le pas aux plus hauts fonctionnaires civils et militaires de l'Etat : gouverneur de la Banque de France, directeur général de la Caisse des dépôts, représentant des préfectures de région et de police, ...

Dans les départements, les autorités judiciaires sont également déclassées et les chefs de cour sont désormais placés en douzième position, derrière les élus locaux, les autorités militaires et les représentants du comité économique et social de la région tandis que les président et procureur du tribunal de grande instance ne viennent qu'en vingt-deuxième position derrière les représentants de la préfecture –préfet adjoint pour la sécurité, sous-préfet de l'arrondissement, secrétaire général de la préfecture, secrétaire

général pour les affaires régionales, secrétaire général pour l'administration de la police, directeur de cabinet du préfet.

Cette rétrogradation a été très mal ressentie par les magistrats qui y ont vu, avec quelque raison, la marque d'un abaissement de l'autorité judiciaire, une «*banalisation*» de la Justice qui vient encore aggraver sa «*marginalisation*». En pareille matière, le symbole est essentiel et leur image s'en trouve une nouvelle fois altérée.

Ce texte, un décret en Conseil d'Etat signé du Président de la République et du Premier ministre, montre à quel point le rang de la Justice s'est dégradé sur le plan institutionnel, budgétaire, administratif, social et même protocolaire.

B. LES INCERTITUDES DEVANT LA JUSTICE TECHNICIENNE

Ce n'est pas leur seul déclin social qui préoccupe les magistrats mais également l'évolution du contenu de leurs fonctions. Le rapport Tailhades le disait déjà nettement : certains contentieux présentent ainsi aujourd'hui un caractère de technicité tel qu'il est difficile aux magistrats de répondre effectivement à la demande de justice «*expertale*» qui leur est adressée.

Cette situation contribue, là encore, à aggraver le malaise de l'institution judiciaire dès lors qu'à bien des égards le pouvoir de juger tend, en pareils cas, à échapper, en fait, au juge qui a le sentiment de ne plus maîtriser la limite de partage entre le droit qu'il lui incombe de dire, et le savoir technique qu'il lui faut recueillir auprès d'autres compétences.

1. La technicité croissante du droit

S'il est des domaines du champ juridique qui n'exigent sans doute guère plus de compétences techniques aujourd'hui qu'il y a trente ans, l'émergence de contentieux de plus en plus spécialisés emporte indéniablement une complexification de pans entiers de la matière juridique ainsi qu'une imbrication croissante des règles de droit et des appréciations à caractère technique qui conditionnent la définition de la réglementation applicable.

Sont ainsi devenues déterminantes, dans le traitement de certains contentieux, les connaissances médicales, sociales, économiques, technologiques ou financières. Tel est par exemple le cas du droit de la consommation ou de la construction, –notamment pour ce qui concerne la répartition des responsabilités entre vendeurs et constructeurs–, ou encore de la poursuite de la délinquance informatique ou financière.

Dans ces deux derniers domaines, la difficulté tient non seulement aux connaissances techniques indispensables à la compréhension même des infractions et à leur qualification, mais apparaît également dans la conduite de l'enquête qui exige du magistrat instructeur une bonne connaissance technique du milieu économique dans lequel il effectue ses investigations et une maîtrise suffisante de son fonctionnement pour pouvoir identifier les informations dont il a besoin et retracer le cheminement des infractions.

2. La spécialisation et les moyens accrus des auxiliaires de Justice

Le juge se sent d'autant plus désarmé face à cette technicité croissante de la matière juridique qu'il a pour interlocuteurs des auxiliaires de justice de plus en plus spécialisés, qui n'hésitent pas, le cas échéant, à s'adjoindre les concours techniques nécessaires en recourant à d'autres professionnels spécialisés, et qui disposent de moyens de plus en plus considérables.

La récente réforme des professions juridiques et judiciaires dont l'un des objets est d'encourager la constitution de cabinets importants dotés de nombreux spécialistes, ne peut, à cet égard, qu'aggraver le sentiment d'incompétence technique relative du juge qui ne dispose ni des collaborateurs ni des sources d'information ni de la spécialisation dont ses interlocuteurs sont de mieux en mieux pourvus.

3. La dépendance vis-à-vis de l'expertise

Certes, le juge n'est pas totalement isolé dès lors qu'il peut prescrire des expertises et bénéficier ainsi des concours techniques qui lui sont nécessaires. Mais outre l'allongement parfois intolérable

des procédures qui résulte du recours aux experts, sa faculté d'appréciation se trouve souvent prisonnière de considérations techniques dont il n'a pas la maîtrise et l'oblige, en fait, à abdiquer sa mission de qualification juridique entre les mains de ces experts.

Dans certains cas, ce recours peut également être un moyen commode de «*gestion du stock*» dont use le juge dans des conditions contestables.

Ce dessaisissement au profit des experts emporte chez certains magistrats un sentiment de frustration bien compréhensible. En pareilles matières en effet, non seulement l'appréciation du dommage échappe au juge mais en outre la transcription des conclusions des experts lui prend un temps considérable sans que l'on puisse affirmer, sauf en cas d'expertises contradictoires, que son intervention ait apporté quelque chose de plus à la victime.

4. Les insuffisances de la formation initiale et continue

S'il n'est pas envisageable de transformer les magistrats en autant d'experts techniques, il est en revanche indiscutable que la formation juridique très générale, abstraite et théorique, qui leur est initialement donnée ne leur permet pas d'être à même d'affronter les contentieux les plus techniques.

Certaines des formations continues dispensées en cours de carrière devraient leur permettre l'acquisition de connaissances plus spécialisées. Or, il est apparu à la commission, au fil des entretiens qu'elle a pu avoir, que si des formations de «sensibilisation» étaient effectivement organisées dans le cadre de certaines cours d'appel ni leur durée, –quelques heures, au mieux quelques après-midi–, ni leur contenu, –présentations souvent très générales–, ne pouvaient constituer l'apprentissage aujourd'hui indispensable dans les matières économique, financière ou informatique.

Il résulte de cette situation que les hasards d'une affectation conduiront des magistrats à acquérir «sur le tas» une certaine spécialisation mais que celle-ci leur fait défaut lors de leur entrée en fonctions, ce qui risque de les placer, au moins au début, dans une situation de dépendance inacceptable à l'égard de leurs interlocuteurs et des auxiliaires de justice.

Les exigences de l'avancement aggravent cette situation dans la mesure où elles contraignent les magistrats qui ont ainsi

acquis une certaine spécialisation, à perdre le bénéfice de cette compétence lors d'une mutation qui les conduira à occuper des fonctions très différentes de celles qui leur avaient permis de se spécialiser.

Une politique de recrutement parallèle de meilleur niveau permettrait sans doute d'enrichir les compétences des membres des formations de jugement, mais cette ouverture ne saurait de toute évidence constituer la panacée devant cette inadaptation de la formation tant initiale que continue qui est ressentie comme une source de malaise par nombre de magistrats.

C. DES MISSIONS AUX CONTOURS DE PLUS EN PLUS INCERTAINS

La mission du juge a perdu en clarté ce qu'elle a gagné en étendue. Le juge joue en effet un rôle social de plus en plus important qui n'a pas peu contribué à brouiller son image, au risque de l'éloigner de sa mission essentielle. Avec le développement de l'Etat-providence, l'arbitre a quitté le seul terrain de l'intervention individualisée, qualitative, indépendante et impartiale, pour prendre en charge une mission sociale dont les contours sont de plus en plus vagues.

1. De la régulation sociale à l'assistance sociale

Ainsi que l'écrivait récemment un avocat, le juge remplit un nombre toujours croissant de fonctions : *« magistrat, administrateur civil, psychologue, psychothérapeute, masseur diplômé des misères du monde, assistante sociale »* (1).

Sans être exhaustif, il suffit à cet égard d'évoquer les missions des juges des enfants chargés depuis 1958 de décider du placement d'office des mineurs ou des mesures d'action éducative, des juges aux affaires matrimoniales, des juges des tutelles qui depuis 1964 évaluent les patrimoines et prescrivent des mesures de gestion, ou encore des juges de l'application des peines qui sont responsables, aux termes mêmes du code de procédure pénale, du contrôle et du reclassement professionnel des délinquants.

(1) Me Paul Lombard, *Le crépuscule des juges*, Ed. R. Laffont 1989

Le juge dorénavant dialogue, assiste, protège, surveille et administre. Il prend en charge des situations familiales, individuelles, conjoncturelles. La norme juridique n'est plus porteuse de valeurs universelles, elle est devenue empirique.

Le récent exemple de la loi relative au surendettement des ménages constitue à cet égard le texte le plus fréquemment montré du doigt par les magistrats, d'autant que l'absence de mandataires judiciaires chargés de mettre en oeuvre le plan élaboré par le juge d'instance soit réduit ledit plan à néant soit contraint le juge à assurer un suivi de la gestion du budget familial dont il n'a ni le temps ni les moyens.

Ce faisant, le rôle du juge a en quelque sorte évolué insensiblement de la régulation sociale à l'assistance sociale.

2. La participation tous azimuts à la vie de la cité

Non seulement le juge cumule aujourd'hui toute une série de fonctions à caractère social qui le détournent en partie de sa mission essentielle, mais surtout il est devenu un acteur dans la vie de la cité au même titre que les représentants d'autres administrations de l'Etat.

Les magistrats siègent en effet au sein de très nombreuses commissions administratives ainsi que le montre la liste établie sur ce point par la Chancellerie en réponse à une question écrite posée par le président de la commission de contrôle (liste reproduite en annexe au présent rapport). Ces commissions interviennent ainsi dans des matières aussi diverses que les baux ruraux, le contrôle des élections, l'aménagement foncier ou, plus récemment, les loyers et la politique de la ville.

Si la présence de magistrats au sein de telles commissions peut indéniablement constituer dans certains cas un apport utile, il n'est pas douteux que cette présence n'est pas toujours indispensable alors que les sujétions qu'elle impose sont souvent mal ressenties par les intéressés, ainsi qu'en témoigne nombre des réponses adressées à la commission par les chefs de juridiction.

Outre la perte de temps et le délaissement des fonctions juridictionnelles qu'elle emporte nécessairement, cette participation présente en effet l'inconvénient majeur de faire de la Justice une administration de l'Etat comme une autre, placée, sous la présidence de l'autorité administrative, au même rang que les services extérieurs

de l'Etat. Cette situation qui banalise en quelque sorte la Justice, lui fait sans doute perdre une partie de son prestige, voire même de son indépendance, d'autant qu'elle ne lui permet plus de bénéficier de tout le recul nécessaire à l'exercice de sa véritable mission.

3. La concurrence des organismes extrajudictionnels

Tandis que les partenaires obligés de la Justice se diversifiaient et se multipliaient, –collectivités locales, services départementaux, associations, administrateurs judiciaires, commissaires aux comptes–, le contrôle du respect de la loi échappait dans de nombreux domaines au juge. C'est ainsi que des administrations se trouvent de plus en plus nombreuses à être chargées des investigations et, en fait, maîtresses de l'opportunité des poursuites dès lors qu'elles décident de la transmission des dossiers au Parquet selon des critères qui sont d'ailleurs plus économiques et conjoncturels que juridiques. C'est ainsi également que nombre d'associations se sont vues reconnaître le droit régalien d'exercice de l'action publique privant ainsi le Parquet de son monopole traditionnel sur l'opportunité de poursuites.

L'intervention de commissions administratives comme préalable obligé à certains contentieux, par exemple en matière fiscale ou de logement, le rôle croissant de nombre d'*«autorités administratives indépendantes»*, –ainsi la Commission des opérations de bourse ou le Conseil de la concurrence–, conduisent à un dessaisissement du juge au profit de ce que Thierry Pfister a pu appeler *«une magistrature du troisième type»*.

Enfin, la prépondérance de l'autorité administrative qui dispose de la police se traduit par une concurrence parfois sauvage entre les autorités préfectorales et les parquets, ainsi en matière de sécurité routière, notamment pour les suspensions de permis de conduire et les contrôles d'alcoolémie. Elle entraîne également l'inexécution trop fréquente des décisions de justice lorsque le concours de la force publique est refusé, ou encore la médiocrité du taux de recouvrement des amendes pénales au nom d'un impératif contestable de rentabilité. Autant de signes de l'impuissance du juge qui ne dispose ni des moyens de conduire ses investigations, ni de la possibilité de faire exécuter ses décisions.

D. L'INDÉPENDANCE : MENACÉE OU SOUPÇONNÉE ?

Le débat sur l'indépendance de la Justice est complexe même s'il peut être recadré au moyen de quelques principes simples et clairs ; tel sera d'ailleurs l'une des réflexions que l'on s'efforcera de conduire dans la quatrième partie du présent rapport. Il n'en reste pas moins que les magistrats sont très sensibles à tout ce qui peut faire douter de leur indépendance et qu'ils ressentent particulièrement mal l'image que la presse et l'opinion publique leur renvoient en la matière alors même que dans l'exercice quotidien de leurs fonctions l'existence d'atteintes effectives à leur indépendance leur paraît devoir être fortement relativisée.

1. Des confusions amplifiées par le discours politique et les médias

Pour les magistrats, l'indépendance se vit sur deux terrains : celui de l'institution à laquelle ils appartiennent et celui de l'exercice personnel de leur mission.

Pour ce qui concerne l'institution elle-même, il est indéniable que certaines images négatives sont gravées dans leur esprit ou dans celui du public, ce qui amplifie d'autant leur malaise. Ainsi en est-il notamment de la récente loi d'amnistie, des procédures de nomination et d'avancement ou des interventions du garde des Sceaux sur le Parquet. Tous ces éléments contribuent en effet à alimenter une image confuse : le juge devient ainsi soupçonnable, il est bientôt soupçonné, voire même récusable.

a) Les effets dévastateurs de l'amnistie des hommes politiques

Nombre de magistrats, comme d'ailleurs nombre de Français, ont ressenti comme une atteinte intolérable à l'indépendance de la Justice, la récente loi d'amnistie des hommes politiques qui constitue, par sa nature même, une immixtion du pouvoir législatif dans le champ du judiciaire auquel elle interdit les poursuites et dont elle efface les condamnations.

Certes, l'amnistie s'inscrit dans une tradition juridico-politique ancienne dont le bien-fondé, dans un Etat de droit, justifierait sans doute une interrogation plus approfondie.

Certes, l'autorité judiciaire ne devrait pas pouvoir légitimement contester les décisions prises par le Parlement qui est politiquement responsable devant le peuple français.

Le dispositif adopté présente cependant un caractère auto-amnistiant au bénéfice des seuls hommes politiques et, de ce fait, consacre une inégalité de traitement dès lors que les mêmes infractions ou des infractions de même gravité commises par d'autres restent poursuivies et sanctionnées. La morale publique, l'équité et le bon sens se trouvent bafoués, et l'heure est peut être venue pour les politiques de s'interroger, de manière plus générale, sur de telles pratiques.

En décidant, au mépris de la loi, de clore des instructions et de relâcher des prévenus, certains magistrats ont sans doute voulu traduire ce malaise qui les a placés, tant vis-à-vis du corps social que de l'idée qu'ils se font de leurs fonctions, dans une situation qui ne leur paraissait pas soutenable.

b) La prééminence du Président de la République au sein du Conseil supérieur de la magistrature

La nomination des conseillers et la présidence du Conseil supérieur de la magistrature par le Président de la République alimentent également certaines incompréhensions car elles semblent placer l'autorité judiciaire sous le contrôle du chef de l'Etat, même si, aux termes de la Constitution, ce dernier est proclamé garant de l'indépendance de la Justice, ce qui ne lui confère pas un pouvoir de contrôle stricto sensu.

La circonstance par ailleurs que les nominations et avancements des magistrats du siège soient également décidées par le Président de la République sur avis, conforme dans la pratique, d'un organisme ainsi nommé a également, on le perçoit aisément, de quoi soulever certaines interrogations.

De plus, les fonctions stratégiques de secrétaire général du Conseil supérieur de la magistrature sont occupées par un magistrat, également désigné par le chef de l'Etat et dépourvue de tout statut, dont l'influence sur les nominations ne saurait être sous-estimée même si elle est peu apparente.

c) L'ambivalence mal explicitée du Parquet

L'organisation hiérarchisée du Parquet, sous l'autorité du Garde des Sceaux, marque les limites de l'indépendance sur le terrain de l'opportunité des poursuites. Sans disconvenir de la réalité de cette éventuelle ingérence de l'Exécutif, il convient toutefois de relever que ses effets sont plus ressentis par la presse et le public que par les juges eux-mêmes. Bien plus, et c'est probablement là la source principale de malaise des magistrats en la matière, les médias qui connaissent souvent mal le fonctionnement de la Justice, et les hommes politiques soit par maladresse soit par ignorance, soit encore pour nourrir un discours qu'il faut bien qualifier de démagogique, accréditent l'idée d'une Justice dépendante en confondant, dans leurs propos, Sièges et Parquet (1).

Il résulte de ces approximations dans la présentation du droit et des faits que l'image de la Justice dans l'opinion publique tend à perdre en clarté et en transparence. Cette dérive pourtant bien française qui atteint tous les pouvoirs, semble particulièrement mal ressentie par les magistrats, d'autant que ceux-ci n'ont pas véritablement les moyens de se défendre.

d) L'ambiguïté des rapports avec la presse

Faute de s'établir sur des bases critiques claires, les rapports qu'entretiennent la Justice et les médias sont faits de méfiance réciproque. La Justice elle-même victime de ses secrets, -obligation de réserve et secret de l'instruction-, est en quelque sorte prisonnière de ceux-ci alors que la seule voix par laquelle elle se fait entendre est celle du garde des Sceaux, membre de l'Exécutif, quand ce n'est pas, pire encore, celle du ministre de l'Intérieur (2).

(1) Ainsi a-t-on parlé du «scandaleux dessaisissement d'un juge d'instruction-lorsque le substitut Ceccaldi appelé à d'autres fonctions a transmis un dossier dont il avait la charge à l'un de ses collègues du Parquet-», ainsi dans un raccourci maladroit le Président Pompidou a-t-il déclaré qu'il avait «demandé au juge de remettre les inculpés en liberté».

(2) C'est ainsi qu'on a récemment vu M. Pierre Joxe, ministre de l'Intérieur, au cimetière de Carpentras, -alors que le Garde des Sceaux était absent-, et que, sollicité par la presse, il a tenu des propos qui, de toute évidence, étaient liés à la conduite de l'enquête judiciaire et n'auraient dû, de ce fait, pouvoir être tenus que par le seul Garde des Sceaux.

La faiblesse culturelle de l'opinion publique à l'égard du pouvoir judiciaire en France est ancienne puisqu'elle remonte à cette époque marquée par le «*passage de l'Etat de Justice à l'Etat de finances*» ; la montée du pouvoir médiatique la fait plus encore ressortir et conforte, ce faisant, le malaise des magistrats.

Le rôle de la presse en matière de Justice s'est comme institutionnalisé et tel juge d'instruction n'hésite pas, le photocopieur devenant ainsi un auxiliaire paradoxal d'une Justice que ce magistrat estime malmenée, à confier des éléments de dossier aux chroniqueurs, défiant, ce faisant, les principes les plus formels du secret de l'instruction et de la déontologie.

Dans ces conditions, poussés à l'extrême, de tels comportements qui s'appuient sur les médias contre le «*pouvoir judiciaire*», ajoutent à la crise et traduisent l'ampleur des dérives, certains magistrats cédant même aux pièges du «*vedettariat*».

2. Réalités et apparences de l'indépendance

Le principe de l'indépendance des juges qui est inscrit dans notre Constitution connaît des limites incontestables même s'il convient d'en relativiser la portée.

a) Le Siègle et les avatars de l'avancement

S'agissant tout d'abord des magistrats du siège, ces limites, on l'a vu, résultent des procédures de nomination et d'avancement. Les magistrats sont en effet nommés par le pouvoir exécutif qui maîtrise également leur avancement. En contrepartie, ils sont certes inamovibles mais il paraît difficile de «*faire carrière*» sans emprunter certains points de passage quasi obligés, notamment à la Chancellerie, qui peuvent apparaître comme autant de marques d'allégeance.

Sans tomber dans l'angélisme, il convient à notre sens de relativiser la portée de ces contraintes, d'autant que la pratique dite de la «*transparence*» introduite depuis quelques années permet à tous et à chacun de contrôler les conditions de l'avancement et des nominations. Les alternances politiques n'emportent pas de chasse aux sorcières mais l'on peut toutefois s'interroger sur l'équilibre syndical que l'autorité de nomination semblerait s'attacher à

préservé tant il est vrai qu'il garantit autant le pluralisme des recrutements qu'il introduit un doute sur l'objectivité des choix.

b) Les interventions limitées du garde des Sceaux à l'égard du Parquet

S'agissant du Parquet, il convient de rappeler qu'en l'état actuel de notre organisation juridique et judiciaire, celui-ci est hiérarchisé et placé sous l'autorité du garde des Sceaux. Cette situation de subordination qui s'explique par le rôle historiquement donné au Parquet ne prive toutefois pas ses membres de deux libertés essentielles : celle de poursuivre s'ils estiment qu'il y a lieu de le faire, -l'article 36 du code de procédure pénale est explicite sur ce point (1)-, celle de présenter des observations orales contraires aux réquisitions écrites que le ministre estime opportunes lorsqu'il leur enjoint d'engager des poursuites ou de saisir la juridiction compétente.

Certes la portée de ces libertés doit être relativisée au regard des règles d'avancement et de l'inapplicabilité du principe d'inamovibilité à ces magistrats, mais il résulte sans ambiguïté des propos tenus par la très grande majorité de nos interlocuteurs que, pour 99 % des dossiers qu'ils ont à traiter, les magistrats du Parquet sont libres de conduire leurs investigations et leurs poursuites comme ils l'entendent. Le fait qu'ils signalent certains dossiers, soit en raison de la matière en cause qui fait l'objet d'une politique pénale nationale ou locale spécifique, -terrorisme, stupéfiants...-, soit en raison des personnes en cause, -hommes politiques, personnes ayant fait l'objet d'une intervention...-, n'implique pas pour autant que ce dossier, même s'il est «suivi» par la hiérarchie ou la Chancellerie, est nécessairement «pilote».

Les magistrats du Parquet que la commission a entendu ont rarement fait état d'atteintes à leur indépendance ; bien plus, certains d'entre eux n'hésitent pas à dénoncer la pusillanimité de leurs collègues qui ont «tendance à ouvrir le parapluie».

Les magistrats du Siègre, pour leur part, restent dépendants, en raison du principe même de l'opportunité des poursuites, des décisions initiales du Parquet sans lesquelles, sauf constitution de partie civile déclenchant les poursuites, ils ne peuvent

(1) «Le ministre de la Justice peut dénoncer au procureur général les infractions à la loi pénale dont il a connaissance, lui enjoindre d'engager ou de faire engager des poursuites ou de saisir la juridiction compétente de telles réquisitions que le ministre juge opportunes».

être saisis. Ce contrôle en amont constitue, à certains égards, une limitation à l'indépendance du Siège.

c) Une Justice dépendante de «chapelles» ?

Plus que les interventions habituellement dénoncées du «*pouvoir politique*» dans les carrières des magistrats, l'essentiel des influences que subissent les carrières judiciaires résultent de l'existence de véritables «*clans*» au sein de la magistrature qui opposent parisiens et provinciaux, partisans de tels ou tels hauts magistrats qui emportent dans leur sillage, selon qu'ils sont plus ou moins en cour, tout un ensemble de «*disciples*» qui ont choisi de jouer leur «*carte*».

Compliquées par les interférences des organisations professionnelles, ces stratégies sont complexes et leur influence sur le déroulement de la carrière des juges qui ont quelque ambition ne doit pas être méconnue.

d) L'absence de maîtrise de la police judiciaire et les interférences de l'Intérieur et de la Défense

Les véritables atteintes à l'indépendance sont moins évidentes pour le public et pourtant il convient de les mettre en lumière. Ainsi le bras séculier du Parquet qu'est la police judiciaire est certes placé sous la direction de celui-ci mais il ne relève pas de son autorité, et la diligence plus ou moins exacte de la police, quand ce n'est pas son obstruction ou la transmission tardive des informations, constitue indiscutablement une atteinte à l'indépendance.

La plupart des auditions de magistrats auxquelles votre commission de contrôle a procédé a révélé l'existence d'un grave malaise dans les rapports entre le corps judiciaire et les services de police ou de gendarmerie habilités à exercer des fonctions de police judiciaire.

e) Les textes sont très clairs : les magistrats ont la direction de la police judiciaire

La loi confie aux magistrats la direction, la surveillance et le contrôle de la police judiciaire. Les textes sont, sur ce point, sans ambiguïté :

- l'article 12 du code de procédure pénale énonce que *«la police judiciaire est exercée, sous la direction du procureur de la République, par les officiers, fonctionnaires et agents désignés au présent titre»*.

- selon l'article 13 du même code, la police judiciaire *«est placée dans chaque ressort de cour d'appel, sous la surveillance du procureur général et sous le contrôle de la chambre d'accusation»*.

- enfin, aux termes de l'article 41, *«le procureur de la République procède ou fait procéder à tous les actes nécessaires à la recherche et à la poursuite des infractions à la loi pénale. A cette fin, il dirige l'activité des officiers et agents de la police judiciaire dans le ressort de son tribunal»*.

La police judiciaire comprend notamment les O.P.J. (officiers de police judiciaire) et les A.P.J. (agents de police judiciaire des articles 20 et 21) ainsi que, aux termes de l'article 15, les fonctionnaires et agents auxquels sont attribuées par la loi certaines fonctions de police judiciaire.

f) En pratique, cette direction leur échappe largement

Dans la réalité et contrairement à la lettre des textes qui viennent d'être rappelés, la direction, la surveillance et le contrôle de la police judiciaire échappent, bien souvent, aux magistrats qui n'ont ni la volonté ni les moyens matériels d'exercer cette mission, pourtant essentielle au regard de la garantie de l'État de droit et de la sauvegarde des libertés publiques et individuelles.

- Le ministre de l'Intérieur et dans une moindre mesure le ministre de la Défense apparaissent comme les véritables chefs de la police judiciaire

En méconnaissance totale des règles en vigueur, le ministre de l'Intérieur et ses services assurent en fait la direction de la police judiciaire. Le souci d'efficacité l'emporte là sur toute autre considération touchant à l'État de droit ou aux libertés.

Il est ainsi apparu à la commission de contrôle que le ministre de l'Intérieur est ainsi étroitement mêlé à la conduite de l'action publique et à l'exercice de l'opportunité des poursuites. La manière dont sont accomplies les missions de police judiciaire dépendent donc de la bonne volonté de ce ministre et de ses services.

La police judiciaire, dépendante de la direction générale de la police nationale par l'intermédiaire de la direction centrale de police judiciaire, du préfet de police à Paris et des préfets et préfets délégués pour la police dans les départements, est en réalité entre les mains du seul ministre de l'Intérieur. De nombreux exemples de cette dépendance ont été observés par la commission de contrôle lors de ses travaux.

Ce sont les services du ministre de l'Intérieur qui décident, seuls, du nombre et de la qualité des O.P.J. et A.P.J. affectés à une enquête, de l'urgence des investigations, et qui peuvent à leur guise accélérer, ralentir ou « engluer » une enquête ou la juger inopportune.

Ce sont ces seuls services qui décident de la répartition des compétences entre les services de police judiciaire d'un même ressort de tribunal de grande instance comme c'est le cas à Marseille par exemple.

Les protocoles d'accord en matière de police judiciaire entre la gendarmerie et la police nationale sont négociés et décidés en l'absence des services du ministre de la Justice.

C'est le ministre de l'Intérieur qui informe le plus souvent dans les « affaires difficiles » son homologue de la Justice, de la naissance ou du développement d'une enquête ou de l'ouverture d'une information judiciaire.

Les O.P.J. sont mutés ou promus sans que l'autorité judiciaire soit consultée ou même informée.

Le titre d'agent de police judiciaire est donné à ceux des agents auxquels on entend accorder le bénéfice de la prime attachée à cette qualité.

Les services de police sont déployés, restructurés, départementalisés sans que les autorités judiciaires soient associées à la décision.

Le pouvoir disciplinaire à l'égard des O.P.J. n'est exercé dans les faits, que par le seul ministre de l'Intérieur (1) qui annonce que l'enquête concernant l'assassinat d'un ancien ministre est close

(1) Ainsi a-t-on pu observer que l'inspecteur Gaudino a été révoqué par sa hiérarchie administrative mais que la Justice n'a pris aucune disposition à son endroit, pas même celle de lui retirer son habilitation d'officier de police judiciaire selon les procédures prévues en la matière par le code de procédure pénale.

avant même d'avoir commencé ou qui s'exprime lors de la violation de sépulture à Carpentras, en qualité de ministre de la police judiciaire.

Au demeurant, l'opinion publique, les journalistes et les parlementaires même ne s'y trompent pas, puisque c'est le ministre de l'Intérieur qui est, la plupart du temps, interrogé sur le développement ou les suites d'une enquête judiciaire (1).

- La constatation et la poursuite de certaines infractions échappent au Parquet

Lorsque des infractions sont relevées par les agents des Douanes, qui relèvent du ministre chargé du budget, le Parquet est totalement maintenu à l'écart.

Ces agents, quelque soit leur grade, n'ont pas la qualité d'O.P.J. ou d'A.P.J., ce qui est sans doute regrettable ; ils disposent pourtant de pouvoirs de contrôle, d'enquête, de constatation et d'investigation, égaux ou supérieurs à ceux des O.P.J. sans que le procureur de la République ait un quelconque pouvoir général de direction, de contrôle ou de surveillance sur leur activité «quasi-judiciaire».

De récentes affaires judiciaires impliquant des agents des douanes dans l'exercice de leurs pouvoirs de constatation, de contrôle et d'enquête ont bien montré que le souci de la commission de contrôle est fondé.

Il importe que le gouvernement tranche et affiche clairement sa position soit en affirmant que la police judiciaire fonctionne à la satisfaction générale et que le droit en vigueur doit être mis en conformité avec la pratique -la direction, le contrôle, et la surveillance de la police judiciaire doivent être alors confiés au ministre de l'Intérieur- soit qu'il y a lieu au contraire d'appliquer la loi.

De même, la situation des agents des douanes doit absolument être clarifiée.

Les observations ainsi formulées permettent de constater que la question de l'indépendance est complexe mais qu'il convient sans nul doute d'opérer une distinction claire, d'une part, entre le Siège et le Parquet, d'autre part, entre l'image de dépendance fondée

(1) Le procureur de la République n'a-t-il pas été «coiffé» lorsqu'à propos de la mise en cause récente de l'action de la police judiciaire, c'est le ministre de l'Intérieur qui s'est saisi de l'affaire et a déclaré : «s'il y a eu violation des règles de la garde à vue, les officiers de police judiciaire seront sanctionnés». N'était-ce pas, là encore, à la seule autorité judiciaire de décider de s'exprimer ?

LES POUVOIRS DES AGENTS DES DOUANES

- Les douaniers n'ont pas la qualité d'officiers de police judiciaire

Les articles 53 à 59 ter du code des douanes définissent le statut des agents des douanes. Ils leur accordent des immunités spécifiques (art. 53), les soumettent à une prestation de serment (art. 54 et 55) et leur reconnaissent le droit au port et à l'usage d'armes (art. 56). Ces agents sont, en outre, tenus au secret professionnel (art. 59 bis), sous réserve du secret partagé prévu à l'article 59 ter.

Il résulte de ces dispositions et de nombre d'autres articles du code des douanes qui prévoient la présence ou l'intervention d'officiers de police judiciaire (cf. art. 64, 453, ...) que les agents des douanes n'ont pas la qualité d'officiers de police judiciaire.

- Les pouvoirs de contrôle et d'enquête

Les douaniers disposent d'un droit général de visite des marchandises, des moyens de transport et des personnes «*en vue de la recherche de la fraude*» (art. 60) ; ils peuvent également prescrire un examen médical en cas de trafic de stupéfiants, sous réserve de l'accord de l'intéressé ; à défaut, l'autorisation doit être délivrée par un magistrat (art. 60 bis) ;

Pour la recherche des délits douaniers et des infractions à la législation sur les changes, ils disposent des pouvoirs suivants :

- Droit de visite domiciliaire pour les seuls agents spécialement habilités à cet effet par le directeur des douanes et **droit de saisie**, en présence d'un officier de police judiciaire, sur autorisation motivée du président du tribunal de grande instance et sous son contrôle, sauf flagrant délit (art. 64 - rédaction introduite par la loi de finances rectificative pour 1989) ;

- Droit de communication d'informations administratives et fiscales protégées (art. 64 A et 65) ;

- Droit de contrôle des envois postaux (art. 66) ;

- Droit de contrôle de l'identité des personnes (art. 67).

- Les pouvoirs de constatation des infractions douanières

Les agents des douanes sont habilités à constater les infractions douanières (art. 323 § 1).

Ils peuvent saisir les objets confisquables et les documents les concernant ainsi que procéder à la retenue conservatoire des objets affectés à la sûreté des pénalités (art. 323, 324 à 333).

En cas de flagrant délit, ils peuvent arrêter les prévenus sous réserve d'en informer immédiatement le procureur de la République et sans que la durée de la retenue puisse excéder 24 heures, sauf prolongation par le procureur et sous son contrôle (art. 323 § 3).

- Droit de transaction

Sous certaines réserves, l'administration des douanes est autorisée à transiger avec les personnes poursuivies pour infraction douanière ou à la législation sur les changes (art. 350) mais elle n'exerce pas l'action publique sauf pour l'application des sanctions fiscales exercées par l'administration (art. 348).

- Constitution de sûretés

Aux fins de garantir l'exécution, les services douaniers disposent d'un certain nombre de sûretés : droit de rétention (art. 378), rang et hypothèque privilégiés (art. 379 à 381), droit de saisir à titre conservatoire, avec l'autorisation du juge, les biens d'une personne inculpée de blanchiment, bénéfice de voies d'exécution spécifiques ou exercées de manière anticipée (art. 382 à 388).

sur quelques «*affaires*» hâtivement présentées et habilement exploitées auprès du public et certaines atteintes effectives mais rarement dénoncées. C'est la combinaison de ces divers éléments qui une fois encore alimente le malaise des magistrats.

3. Raidissement ombrageux et montée du corporatisme

Il résulte de cette situation plusieurs phénomènes préoccupants.

Certains magistrats en viennent en effet, pour se dédouaner de tout soupçon d'être «*aux ordres*», à agir comme des «*justiciers solitaires*» ou des «*juges-Dieu*», pour reprendre l'expression employée par le Président Draï lors d'une récente rentrée solennelle à la Cour de cassation, propriétaires en quelque sorte de leur charge.

D'autres s'abandonnent à une vague lassitude et s'abîment dans la routine ; ainsi deviennent-ils en quelque sorte complices d'une situation dont finalement ils s'accrochent. Or, il n'y a pas loin du «*juge habitué*» au «*juge mort*», pour reprendre l'expression de Charles Péguy.

D'autres enfin, nourrissent leur corporatisme ; l'affirmation du syndicalisme dans la magistrature est à cet égard préoccupante dès lors qu'elle contribue à politiser l'institution tout en contribuant une nouvelle fois à sa banalisation. Cette montée du corporatisme atteint un tel niveau que certains magistrats n'hésitent pas à revendiquer une autogestion complète du corps et la rupture de tout lien entre le parquet et l'Exécutif, comme si l'indépendance était l'essence de la Justice, d'un absolu judiciaire, alors que la fonction judiciaire doit certes s'exercer de façon indépendante mais en restant ce qu'elle est fondamentalement c'est-à-dire une fonction de l'Etat.

II. A CONTRETEMPS, A CONTRE-COURANT

L'organisation de la Justice n'a pas suivi les évolutions administratives, économiques et contentieuses. Les moyens tant matériels qu'humains sont notoirement insuffisants et inadaptés mais aucun instrument de mesure fiable et précis ne semble aujourd'hui à même de permettre l'appréciation exacte des besoins.

Or, aucune politique globale de redressement n'est envisageable sans inventaire précis.

Ce sont les raisons de cette logique de «*sous-administration*» qui a présidé et continue aujourd'hui de présider à l'organisation et au fonctionnement de l'institution judiciaire, que la commission s'est efforcée d'expliciter.

A. UNE ORGANISATION OBSOLETE

1. Une administration «pas comme les autres»

a) *Le ministère de la Justice, construit autour des deux grandes directions des affaires civiles et criminelles, apparaît aujourd'hui comme une juxtaposition de services, avec le rattachement successif des directions de l'administration pénitentiaire et de l'éducation surveillée, puis la création d'une direction d'administration générale, certainement indispensable mais cependant mal acceptée.*

Comme le souligne le rapport présenté en juin 1989 par la Mission relative à l'organisation des administrations centrales : «*ce cloisonnement n'est pas seulement un fait ; c'est un mode de pensée et d'action que prouve la difficile acceptation du rôle et de la place de la direction de l'administration générale et de l'équipement née des besoins de la gestion sans qu'il soit possible d'en tirer toutes les conséquences logiques. Cette création imposée par la nécessité de prendre en charge des compétences nouvelles de gestion moderne, est mal acceptée -pour ne pas dire refusée ou rejetée- par l'ensemble des autres structures. C'est la première fois que la Mission a rencontré cette opposition avec autant d'acuité.*»

b) *L'encadrement des services de l'administration centrale est essentiellement le fait de magistrats, les «magistrats de l'administration centrale de la justice». Cette fonction est considérée comme une valorisation dans la carrière, puisque elle nécessite l'inscription sur une liste d'aptitude spéciale, et n'est de droit que pour le premier tiers des élèves sortant de l'École nationale de la magistrature. Ces quelque cent soixante magistrats occupent des fonctions de juristes, dans les directions des affaires civiles et criminelles, mais aussi de gestionnaires dans les directions des*

services judiciaires, de l'administration pénitentiaire, de l'éducation surveillée et de l'administration générale.

On est en droit de s'interroger, comme l'ont fait de nombreux interlocuteurs de la commission de contrôle, sur l'opportunité de confier ce type de fonctions à des magistrats qui n'y sont pas préparés, plutôt qu'à des administrateurs. Ne s'agit-il pas là d'un « gisement » de magistrats qui pourrait être mieux exploité ?

2. Les relations de l'administration centrale avec les services extérieurs restent empreintes d'un grand archaïsme

a) La configuration des services extérieurs de la Justice ne révèle aucun souci de cohérence administrative

Selon les directions, ces services ont pour cadre le département et la région –pour l'éducation surveillée–, un regroupement de régions, –pour l'administration pénitentiaire–, les ressorts de cour d'appel pour une partie de la gestion des juridictions. Ces circonscriptions ne correspondent pas entre elles : ainsi, seules deux directions régionales pénitentiaires du Nord et de l'Est recouvrent exclusivement les ressorts des cours d'appel.

De même, onze cours d'appel sont à cheval sur deux régions de programme, une cour d'appel du Midi sur trois régions, et dix-huit cours d'appel sont incluses en totalité dans une région de programme.

Cette originalité des structures se double d'une absence d'échelons extérieurs de l'administration des services judiciaires : les juridictions n'ont pour interlocuteur, pour beaucoup de leurs problèmes, non pas la cour d'appel, mais la Chancellerie.

b) L'administration des services judiciaires est restée extrêmement centralisée

La déconcentration des moyens de fonctionnement s'est faite au sein des ressorts de cour d'appel, mais très progressivement.

Certaines affaires n'ont fait l'objet d'aucune déconcentration, ainsi la gestion du personnel, pourtant essentielle dans le fonctionnement d'une juridiction. Même les dizaines de milliers de demandes de travail à temps partiel remontent, après avis

du chef de juridiction, à la Chancellerie qui donne systématiquement son accord, en dépit des avis négatifs des responsables locaux.

Pour certains problèmes, tels que l'acquisition de petit matériel, le circuit normal requérant l'accord du président de la cour d'appel et du procureur général est tellement long que les contacts se prennent, in fine, directement avec la Chancellerie.

3. L'autisme judiciaire

a) L'appareil judiciaire ignore la communication

Dans une même juridiction, l'absence de bureaux pour les magistrats, et le caractère isolé du travail du juge crée une difficulté permanente à communiquer.

Pour essayer d'instaurer une concertation dans les juridictions, les gardes des Sceaux successifs, depuis la fin des années soixante, se sont efforcés de réactiver les assemblées générales, instituées dès 1810. Un décret du 23 décembre 1983 modifie le fonctionnement et les attributions de l'assemblée générale du tribunal et prévoit que chaque année au moins se tiennent une assemblée plénière et une assemblée particulière à chaque catégorie sous la présidence du président, du procureur de la République, ou du greffier en chef. Ces assemblées doivent être consultées pour avis dans tous les domaines de l'administration judiciaire.

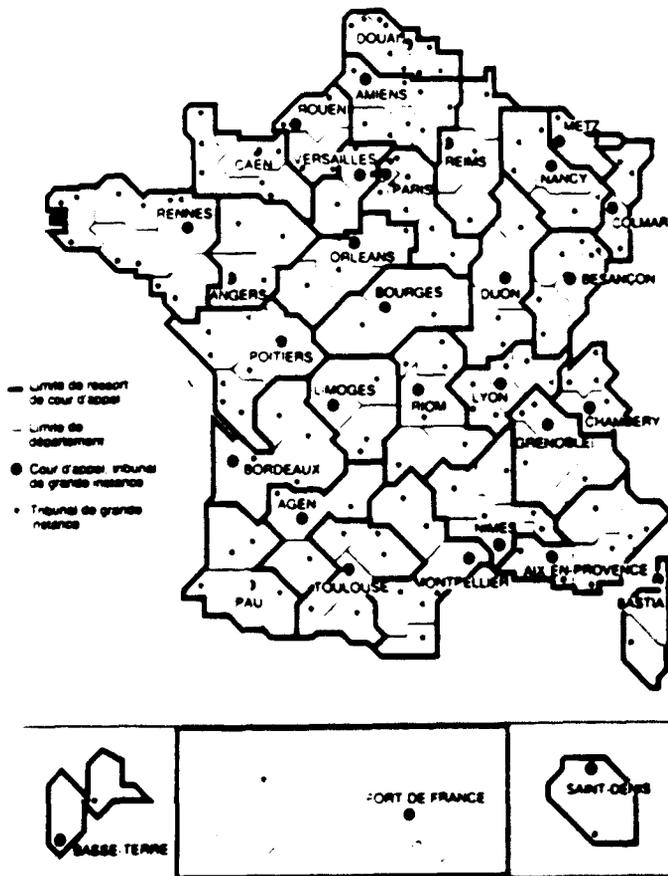
De l'aveu de plusieurs magistrats interrogés, les assemblées générales sont en fait l'occasion de «voir les collègues» mais alors qu'elles devraient jouer un rôle de concertation interne, elles gardent, le plus souvent, un caractère très académique.

Par ailleurs, les relations entre les magistrats et les greffiers souffrent visiblement d'une insuffisance de communication, comme l'ont montré les entretiens menés par la commission de contrôle au sein des juridictions, et comme le souligne en ces termes le rapport Le Vert sur la situation des fonctionnaires des services judiciaires paru en novembre 1990 : *«une autre cause du malaise résulte de ce que l'on peut appeler les rapports de travail au sein des juridictions. Les greffiers et greffiers en chef expriment très fortement le sentiment d'une coupure entre deux mondes, au sein des tribunaux, qui ne dialoguent pas suffisamment et se connaissent assez mal en définitive : celui de la magistrature et celui des greffes. Ce sentiment est*

La carte administrative de la France métropolitaine



Le découpage judiciaire de la France



particulièrement vif chez les greffiers en chef, notamment chez certains des plus jeunes, titulaires des mêmes diplômes que les magistrats, parfois même anciens candidats malheureux à l'accès à la magistrature (...) D'une manière générale, c'est un certain style de commandement, trop peu participatif, trop directif et en même temps trop éloigné des agents considérés comme autant de pions interchangeables, qui est dénoncé, y compris dans certains cas surtout, dans l'encadrement interne des greffes».

b) Le dialogue est difficile avec l'administration

L'originalité de l'organisation judiciaire crée une difficulté à communiquer avec le monde administratif, du fait notamment du cloisonnement du corps des magistrats de l'administration centrale de la justice par rapport aux administrateurs des autres départements ministériels, ou bien du décalage entre les ressorts des juridictions et les circonscriptions classiques de l'action administrative.

Le statut particulier des magistrats engendre une crise d'identité par rapport aux fonctionnaires : les magistrats revendiquent souvent, même au-delà d'une assimilation à la haute fonction publique, la parité avec les grands corps de l'Etat.

De même, beaucoup de magistrats se plaignent de l'obligation d'assister à des commissions administratives sans les présider, au même rang que les autres participants, ce qu'ils considèrent comme déroger à la place naturelle du juge.

c) C'est peut-être avec le public que la communication reste la plus difficile

La fonction la plus élémentaire, soit l'accueil du public, a toujours été ouvertement négligée par les juridictions. Alors que les justiciables, les avocats, les prévenus se bousculent dans des couloirs exigus, les postes téléphoniques des tribunaux, certains jours ou à certaines heures, se refusent obstinément à répondre aux appels extérieurs.

C'est également l'image de la Justice en tant qu'institution qui n'a jamais fait l'objet d'un effort de présentation à l'opinion. Du fait du devoir de réserve et de l'image traditionnelle du juge, les magistrats s'interdisent les déclarations publiques. Dès lors, l'opinion ne retient que les exceptions à cette règle, soit les déclarations des organisations professionnelles de magistrats, ou bien

les positions exprimées par tel ou tel juge dans le contexte d'une affaire «médiatique», sans que ce contexte lui-même soit en général bien compris.

On en arrive, ce faisant, à ce double paradoxe :

- des magistrats faisant ouvertement état de leurs opinions politiques pour rassurer le public sur leurs intentions ;

- un gouvernement prenant la défense de l'institution judiciaire qui n'est plus alors connue de l'opinion que par l'intermédiaire de l'Exécutif.

La Justice est bien l'institution qui a le plus grand retard dans le domaine de la communication. Le fait d'instituer un service spécialisé à la Chancellerie, comme a souhaité le faire le précédent garde des Sceaux, risque d'être extrêmement insuffisant, et ne pourra pas, en tout état de cause, faire communiquer les juridictions elles-mêmes avec le public, ce qui est essentiel.

B. UNE INCAPACITE MANIFESTE A REPENDRE LA SITUATION EN MAIN

1. Le problème des personnels a atteint une ampleur inquiétante

La quasi-totalité des juridictions interrogées citent, le plus souvent en tête de leurs difficultés, l'insuffisance des effectifs, qui est en elle-même un double problème :

- les vacances de postes de magistrats et de fonctionnaires sont un phénomène généralisé, du fait de la difficulté à recruter, de la désaffection pour certaines régions, et de l'absence de remplacement possible des magistrats et fonctionnaires indisponibles, notamment pour congés de maternité -les services judiciaires sont féminisés à l'extrême- mais aussi pour congés de maladie, ou même de formation. Par ailleurs, les autorisations de travail à temps partiel, qui sont accordées systématiquement par la Chancellerie, sont loin d'être intégralement compensées.

Les réponses adressées par les juridictions au questionnaire de votre commission de contrôle sont par elles-mêmes très éloquentes :

Les vacances de postes

un tribunal à trois chambres du Centre :

«D'une manière générale, le tribunal de grande instance et le tribunal d'instance bénéficient de bonnes conditions matérielles de travail... La Justice éprouve en revanche de très graves problèmes d'effectifs».

un tribunal à une chambre du Centre :

«Dans notre tribunal, le manque de fonctionnaires de justice se fait sentir, ce qui nous met dans l'impossibilité d'assurer un accueil sérieux».

un tribunal à trois chambres de l'Ouest :

«Au tribunal de grande instance, la fin de l'année 1990 a vu le départ de quatre magistrats du siège du 1er groupe du 2e grade. Un a été remplacé le 1er janvier 1991, un le 1er février, le troisième vient de l'être par un «contractuel», et le dernier ne le sera, en principe, qu'en septembre 1992. Cet état de fait a amené le Président du tribunal à supprimer des audiences civiles et pénales au cours du 1er trimestre 1991».

une cour d'appel à quatre chambres :

«Certains postes peuvent rester sans titulaire pendant des mois, ainsi au cours de l'année 1990. Un seul juge placé est à la disposition du Premier Président et il est d'évidence qu'il ne peut suffire, au vu de l'état qui précède, à assurer tous les remplacements qui s'imposent».

un tribunal à trois chambres de l'Ouest :

«Le plus irritant de tous (les problèmes) et qui est constant depuis bon nombre d'années réside dans les vacances de postes que subissent en quasi-permanence les juridictions, soit à l'occasion d'une mutation d'un magistrat ou d'un fonctionnaire non suivie d'un remplacement immédiat, soit en raison de détachements ou de congés divers (longue maladie, maternité suivi d'un congé parental, etc...), soit enfin pour les fonctionnaires du fait de non remplacement des temps partiels qui, cumulés, atteignent plusieurs unités dans une juridiction moyenne (3 pour la nôtre)».

un tribunal à trois chambres de l'Est :

«Concernant les magistrats : il est à noter que sont actuellement vacants les postes suivants :

- 1 poste de juge des enfants,
- 1 poste de juge d'instance,
- 1 poste de juge d'instruction au 1er juillet 1991,
- un deuxième poste de juge des enfants (congé de maternité à compter du 1er juillet 1991 et jusqu'à décembre 1991).

Il serait nécessaire que les postes vacants soient pourvus».

un tribunal à deux chambres de l'Ouest :

«Depuis de nombreux mois, et pour différentes raisons (congés parentaux, congés de maternité prolongés, mutations, congés de longue maladie), sept fonctionnaires manquent toujours au tribunal».

un tribunal à deux chambres de l'Ouest :

«La nécessité d'assurer de façon permanente la gestion du milieu fermé a imposé à l'assemblée générale de désigner trois magistrats pour aider à la tenue des commissions d'application des peines -le redéploiement d'activité ainsi nécessaire au remplacement de trois magistrats du siège manquants a pour inévitable corollaire une diminution du nombre d'audiences dans chacune des trois formations (chambre civile, chambre pénale, chambre de la famille)».

un tribunal à une chambre du Sud-Est :

«En raison des congés formation, des congés parentaux, maternité et du travail à temps partiel, le greffe n'est plus en mesure de faire face à ses tâches».

- l'insuffisance des postes est considérée comme manifeste, non pas au plan national, mais dans certaines juridictions qui considèrent que l'augmentation de la population au plan local rend indispensable une progression des effectifs.

2. Une insuffisance de moyens matériels

Les réponses au questionnaire fournies par les juridictions, les auditions effectuées par la commission de contrôle, enfin les visites réalisées par celles-ci ont amplement démontré une insuffisance de moyens matériels tout à fait alarmante. A ceci, trois raisons paraissent évidentes :

- le budget de fonctionnement de l'ensemble des juridictions est relativement faible : un peu plus de 800 millions de francs en 1991 ;

- sa déconcentration intégrale n'a été effectuée que dans la dernière loi de finances, et ce retard a certainement été préjudiciable ;

- enfin, dans les juridictions, aucun personnel n'a véritablement été formé à la gestion de ces moyens.

Ainsi, comme l'a déclaré un haut fonctionnaire de la Chancellerie : *« des crédits ont déjà été déconcentrés, d'autres vont l'être en 1991. Il est en tout cas nécessaire qu'ils soient gérés par des gens compétents, dotés de la formation nécessaire. Il arrive, en effet, qu'après avoir adressé des crédits dans des cours d'appel, on nous téléphone pour nous demander comment il faut les répartir ».*

Ce désintérêt pour la gestion des services judiciaires, maintes fois dénoncés dans le passé, n'a pourtant pas été surmonté au point qu'un garde des Sceaux, a pu déclarer à la commission de contrôle : *« Comment a-t-on pu laisser une institution aussi importante pour la cohésion de notre communauté nationale dans un tel état de déshérence ? Sans même parler du matériel informatique, tout fait défaut - les locaux, les systèmes de classement, le matériel de bureaux - alors que dans le même temps le volume des contentieux ne cesse d'augmenter ».*

L'insuffisance des effectifs

un tribunal à une chambre du Sud-Est :

«En ce qui concerne le tribunal de grande instance (...) qui comprend, lorsque l'effectif est au complet, 5 magistrats du siège, un juge d'instance et 2 magistrats du parquet, il a été rendu en 1989 2.150 jugements, alors qu'à (...) il n'a été rendu que 1.607 jugements, et à (...) 1.823. Cependant, ces deux juridictions paraissent être choisies par le ministère pour devenir des tribunaux de grande instance à deux chambres, alors que le nôtre ne l'est pas».

un tribunal à deux chambres du Sud-Ouest :

«Pour le tribunal de grande instance de (...) qui comprend à ce jour 15 magistrats du siège et 30 fonctionnaires, j'estime qu'il serait raisonnable de proposer la création de deux postes de juge, de deux postes de greffiers, de deux postes de dactylographes et d'un poste de secrétaire spécialement affectée à la présidence de la juridiction».

un tribunal à une chambre de l'Ouest :

«Le tribunal de grande instance de (...) est un tribunal à une chambre dont le contentieux est en constante augmentation (...). Les deux tribunaux d'instance dépendant du ressort ont connu également une explosion du contentieux (...). Pour faire face à cette situation aucun poste de magistrat n'a été créé depuis trente ans».

un tribunal à une chambre de l'Ouest :

«Nombre insuffisant de magistrats, même lorsque l'effectif est au complet.

Conséquences :

- difficultés pour assurer un fonctionnement normal de la juridiction au moindre incident (maladie, stage, maternité, composition du tribunal, etc...);
- dispersion des tâches empêchant certains juges spécialisés de se consacrer dans de bonnes conditions au service qui leur est confié».

L'insuffisance des moyens matériels

un tribunal à trois chambres du Nord :

«Les conditions de travail : elles sont médiocres. Les magistrats, à l'exception des chefs de juridiction, ne disposent pas de secrétariat. Leur courrier est généralement écrit à la main. Les locaux du tribunal de grande instance sont, en partie, inadaptés, sales, pauvres. Les moyens budgétaires qui nous sont accordés permettent difficilement de remédier à cette situation».

un tribunal à une chambre de l'Ouest :

«Ces difficultés de fonctionnement... sont accrues par l'exiguïté des locaux, l'absence quasi-totale de structures d'accueil du public, l'insuffisance de l'équipement en bureautique ainsi que l'absence de moyens matériels (en particulier d'un véhicule de fonction pour un ressort géographique étendu)».

un tribunal à quatre chambres du Sud-Est :

«L'allocation budgétaire est une des plus faibles de toutes les juridictions de la cour d'appel d'Aix-en-Provence... les sommes allouées à la juridiction ont été en diminution constante... Pareille pénurie ne pouvait qu'interdire toute entreprise importante de modernisation, notamment dans le domaine de la bureautique qui s'avère très insuffisante».

Là encore, les témoignages des juridictions sont particulièrement parlants.

3. L'état des immeubles affectés à la Justice est parfois inquiétant

Transféré à l'Etat depuis le 1er janvier 1987, le parc immobilier des juridictions représente une surface de 1.600.000 m² répartis sur 600 sites. Auparavant pris en charge par les départements et les communes pour les juridictions de première instance, ce patrimoine est dans un état très inégal, mais les témoignages des juridictions ainsi que les visites réalisées par la commission de contrôle attestent que beaucoup de juridictions sont installées dans des conditions qui justifieraient une sévère verbalisation de l'inspection du travail si sa compétence s'étendait en ces lieux.

En témoignent les déclarations de nombreux tribunaux (voir ci-contre).

4. L'informatisation de la Chancellerie a été mal conduite

L'importance numérique du service de l'informatique implanté à l'administration centrale -une centaine d'agents de catégorie A- contraste avec les hésitations de la politique menée en ce domaine par le ministère de la Justice, qui reconnaît d'ailleurs avoir connu quelques errements :

1 - Dans le passé, la priorité a été accordée aux **grands systèmes centralisés** : casier judiciaire national, et bureau d'ordre pénal des tribunaux de grande instance de Paris et de la région parisienne ; la maintenance de ces systèmes pose un problème, les matériels étant désormais obsolètes et le constructeur n'en garantissant pas la fiabilité de fonctionnement au-delà de 1991.

2 - Par ailleurs, **certaines tâches essentielles** de la Justice n'ont fait l'objet d'aucune informatisation d'ensemble : ainsi les procédures civiles contentieuses ont été très peu informatisées, et

L'état des immeubles

un tribunal d'instance de l'Ouest :

«La partie dévolue à la juridiction est suffisante pour ses besoins et l'état des locaux est décent. En revanche, l'état général du bâtiment est désastreux : la toiture et les zingueries sont entièrement à reprendre, les corniches et les murs, gravement endommagés nécessitent d'importants travaux de restauration (environ 7 millions de francs). En raison des risques de chutes de pierres, des mesures de protection devront être prises dans l'attente de ces travaux».

un tribunal d'instance de l'Ouest :

«La juridiction fonctionne dans des conditions précaires : les locaux sont vétustes pour la plupart et l'installation électrique est dangereuse. La demande de crédits, chaque année renouvelée pour entreprendre les travaux nécessaires n'a pas abouti à ce jour. Des travaux sont cependant absolument indispensables».

un tribunal de grande instance de l'Ouest :

«L'implantation des juridictions dans la ville, dans trois lieux éloignés les uns des autres (...), rend plus difficiles les démarches du justiciable.

En raison de leur vétusté les immeubles qui abritent chacune des juridictions nécessitent des travaux constants».

un tribunal de grande instance du Sud-Est :

«Installé dans une ancienne clinique depuis 1979, le tribunal de grande instance depuis plusieurs années dans la perspective de la mise en service d'une extension composée de deux bâtiments, d'une conception pour le moins discutable».

un tribunal de grande instance du Sud-Est :

«Les services du parquet sont disséminés entre l'aile Ouest-rez-de-chaussée (Procureur, Premier substitut, secrétariat), le fond du bâtiment du rez-de-chaussée sud-ouest (3 substituts), et le premier étage de l'aile Est (3 substituts). A titre d'exemple, le substitut chargé de l'exécution des peines se trouve au premier étage aile Est alors que le service qu'il dirige se trouve au rez-de-chaussée côté ouest. Il n'y a pas de possibilités d'adopter une géographie fonctionnelle : il n'est pas possible de regrouper en l'état à l'intérieur de chaque chambre civile magistrats et fonctionnaires, ce qui nuit à la solidarité et à la responsabilité».

un tribunal de grande instance de l'Est :

«Les bâtiments du tribunal sont du XIXe siècle. L'aspect serait agréable si des rénovations indispensables pouvaient intervenir. Les locaux sont insuffisants (selon la direction de l'Equipement de la chancellerie, il manque 600 m²), de sorte que, lors des audiences de la cour d'assises, le comité de protection doit évacuer deux bureaux pour servir de salle des témoins et salle des accusés. Le président des assises ne possède pas de bureau».

un tribunal de grande instance du Nord :

«Le tribunal de grande instance connaît de constantes difficultés de fonctionnement dues (...) à une inadaptation totale des locaux : seuls 3 des 34 magistrats du siège dont le président, disposent d'un bureau. Les fonctionnaires sont en moyenne 7 par pièce, ce qui ne permet pas une organisation rationnelle des services, et se révèle être la source d'une perte notable d'efficacité.

l'ont été de manière tout à fait hétérogène. Par ailleurs les tâches de gestion du personnel et du budget du ministère ne sont pas informatisées.

3 - L'investissement informatique a été tardif et mal dirigé -900 millions de francs entre 1972 et 1989-.

4 - La desserte des juridictions en informatique a fait l'objet de beaucoup d'hésitations. Dans un premier temps, la Chancellerie a retenu la solution de sites «pilotes» auxquels étaient imposés les matériels retenus par elle, à l'exclusion de tout développement local. Puis, devant les initiatives spontanées de certaines juridictions, s'adressant sous la pression de la nécessité à des services privés, parfois tout simplement à des étudiants inventifs, la Chancellerie vient de prendre l'option d'encourager ces «initiatives locales» en leur accordant un soutien budgétaire de 40 millions de francs en 1991.

Aujourd'hui, il reste que :

1 - les grandes applications nationales, -affaires pénales, affaires civiles, prise en charge des détenus, casier judiciaire national-, sont encore à l'état de chantier, notamment du fait de mauvais choix de systèmes à la fin des années 70 ;

2 - la Chancellerie a longuement hésité sur le système à mettre en oeuvre pour desservir les utilisateurs, avant de retenir finalement le système de centres régionaux de production, qui reste une solution encore trop centralisée ;

3 - l'informatisation des juridictions est extrêmement hétérogène, et les matériels fournis dans les années antérieures par la Chancellerie ne sont plus compatibles avec les initiatives locales. Or, il est urgent que les juridictions puissent disposer de tableaux de bord des affaires et de moyens de gestion, ce qui suppose de développer la micro-informatique.

C. UNE ABSENCE ETONNANTE D'EVALUATION DES BESOINS

Plus encore que d'abandon de la gestion, on peut parler d'ignorance des problèmes.

1. Jamais l'évolution des affaires n'a fait l'objet de prévisions

L'exploitation des statistiques fournies par les juridictions permet de reconstituer, plusieurs mois après la clôture de l'année judiciaire, le nombre d'affaires enregistrées et jugées, au moins en matière civile. En matière pénale, l'exploitation des statistiques du parquet et du casier judiciaire se révèle plus difficile, les chiffres étant moins homogènes.

Toutefois, il ne s'agit là que d'une reconstitution, qui est loin d'être instantanée.

Aucune obligation de tenir un tableau de bord n'existe dans les juridictions, qui pourrait permettre à la Chancellerie d'avoir, à tout moment, une idée exacte de l'évolution des affaires, ce qui exclut toute prévision sérieuse des besoins en effectifs pour l'année budgétaire à suivre.

2. La Chancellerie a visiblement toujours buté sur la question des «normes»

Une commission spéciale s'est penchée sur le problème des «normes» et a rendu des conclusions en 1981. Toutefois, il est apparu que ces normes amenaient en fait à une diminution moyenne du travail des magistrats et ne pouvaient donc faire l'objet d'une quelconque application.

Actuellement, la seule restructuration des tribunaux en cours tient compte du nombre de magistrats en place. Or, l'affectation des magistrats ne se définit pas par rapport à une bonne justice, mais en fonction d'une moyenne nationale, qui est déjà très loin de l'idéal : tout progrès dans ce domaine est donc impossible.

3. Le contenu des tâches liées à la Justice n'a pas fait l'objet d'analyses précises

Depuis de nombreuses années, il est devenu clair que le métier du juge devait évoluer, du fait même de la progression du

nombre des affaires ; est ainsi apparue l'idée de constituer autour du magistrat une équipe «d'aide à la décision», qui préparerait le travail de jugement par la mise en état des affaires et la recherche de jurisprudence.

Toutefois, aucune redéfinition des tâches n'a pour autant été définie, et il s'avère que parmi les magistrats eux-mêmes, beaucoup considéreraient cette redéfinition comme une dépossession de leur métier. Seules certaines juridictions pratiquent l'aide à la décision, lorsque les moyens en personnel de greffe le permettent, ce qui est rare.

De même, au sein de certains tribunaux de grande instance se pratique la «verticalisation» des tâches des personnels de greffe, c'est-à-dire l'abandon de la parcellisation des tâches, au profit de la constitution d'équipes d'agents polyvalents. Mais ces expériences restent encore isolées, alors que la fonctionnarisation des greffes a maintenant près de 25 ans.

Cette absence de définition des tâches a entraîné inévitablement un problème de répartition des rôles et provoque un malaise persistant dans les relations entre les magistrats et les personnels de justice, qui ne peut plus durer alors que ce sont des milliers de décisions qui doivent parfois être prises, chaque année, dans une juridiction.

4. La Chancellerie reconnaît ne pas avoir les moyens de connaître le parc immobilier des juridictions, intégralement transféré à l'Etat depuis le 1er janvier 1987

Pour justifier cette impuissance, le ministère invoque l'étendue de ces locaux, -près d'un million six cent mille mètres carrés, dispersés dans six cents sites. Toutefois, la logique aurait voulu qu'un inventaire soit demandé aux directions départementales de l'équipement avant de réaliser le transfert ; or, visiblement, les services de la Chancellerie ne l'ont pas sollicité, à moins qu'ils ne l'aient pas voulu.

• Dès lors, plusieurs systèmes administratifs bâtards se succèdent : jusqu'à présent, le ministère de la Justice a procédé par échantillonnage, et a choisi, selon des critères peu méthodiques, un ordre de priorité de construction de cités judiciaires, dans une enveloppe globale de crédits dérisoire par rapport aux besoins. Cette «méthode» a notamment conduit à inscrire dans la loi de finances rectificative pour 1989 un crédit de 220 millions de francs pour la

construction de la cité judiciaire de Lyon dont les travaux sont loin d'avoir commencé.

Cela étant, selon toute vraisemblance, les travaux vont être entrepris sur la base d'un projet mis en forme en 1980. Les principaux responsables locaux estiment, aujourd'hui, que celui-ci n'est pas adapté aux besoins de la Justice ! Cet exemple de décalage illustre tristement le mode d'administration en vigueur à la Chancellerie.

• Un décret du 6 mai 1991 vient d'instituer une délégation générale au programme pluri-annuel d'équipement totalement responsable des opérations, disposant pour l'exercice de ses missions de la sous-direction de l'administration générale et de l'équipement et faisant appel, en tant que de besoin, aux autres services du ministère intéressés à la réalisation des programmes d'équipement.

Conçue sur le modèle de la délégation ayant mené à bien le programme des «13.000» places de prisons nouvelles, cette structure d'exception est bien l'aveu de l'incapacité de l'administration à prendre en charge le problème du parc immobilier des juridictions, qui est pourtant destiné à être assumé de manière pleine et permanente par les services de la Chancellerie, même si une série d'opérations urgentes peuvent être effectuées par une délégation.

5. A la recherche d'une «image fidèle»

La commission de contrôle s'est souvent trouvé confrontée à la difficulté d'obtenir et de vérifier les informations statistiques.

Les dysfonctionnements de tous ordres observés dans le mode d'administration ne lui ont pas permis de lever ses doutes. A cet égard, on peut par exemple s'interroger sur la crédibilité du tableau des effectifs. Ainsi l'administration centrale dispose officiellement de 1 200 postes budgétaires alors qu'en fait 1 800 personnes y sont affectées : le stratagème consiste, pour la Chancellerie, à nommer des magistrats, des personnels des greffes ou de l'administration pénitentiaire dans les services extérieurs pour ensuite les mettre à la disposition de l'administration centrale.

Ce type de dérive n'est pas de nature à crédibiliser l'expression des besoins budgétaires que formule la Chancellerie. Ministère respectueux des traditions, -les directeurs de la

Chancellerie forment un «conseil d'administration»-, le ministère de la Justice semble administrativement déphasé.

Sans expérience de gestion –autre que celle de la carrière des magistrats– il a dû en 1967 prendre en charge les personnels des greffes des tribunaux d'instance et de grande instance, puis en 1979 ceux des conseils de prud'hommes. Sa culture n'a semble-t-il pas tiré toutes les conséquences de cette évolution.

TROISIÈME PARTIE

NON ASSISTANCE À JUSTICE EN DANGER

Ainsi qu'on l'a rappelé à l'issue de la première partie, de nombreuses réflexions ont été conduites au cours des dix dernières années autour de la nécessaire réforme de la Justice. Plusieurs groupes de travail, tant au Parlement qu'à l'instigation de l'Exécutif, ont ainsi procédé à des analyses sur les difficultés de la Justice et se sont efforcés de proposer des remèdes.

Or, non seulement la crise est toujours présente, mais elle s'est aggravée à un point tel qu'elle est aujourd'hui devenue intolérable. Est-ce à dire que ces réflexions n'étaient pas pertinentes ? Sûrement pas, mais elles présentaient toutes une même limite, celle de ne pas définir leur objet même, c'est-à-dire la Justice, ses missions, sa fonction sociale, sa spécificité. Ceci expliquant sans doute cela, de nombreuses réformes ont été engagées depuis dix ans mais sans qu'une véritable cohérence d'ensemble apparaisse et sans, de ce fait, que la crise s'en trouve résolue.

En définitive, la responsabilité de cette incapacité à affronter et à traiter la crise relève bien, pour l'essentiel, de l'inertie complice des politiques.

I. UNE AVALANCHE DE RAPPORTS SUCCESSIFS

Les principaux rapports établis au cours de la dernière décennie témoignent de la grande richesse de la réflexion de tous ceux qui se sont penchés sur le sujet.

A. LE RAPPORT FOYER (1980) : LES JURIDICTIONS DOIVENT ÊTRE DOTÉES DE MOYENS MATÉRIELS ET HUMAINS ADAPTÉS À L'ALOURDISSEMENT DE LEURS CHARGES

Rédigé à partir des réponses envoyées par les premiers présidents sur la base du questionnaire que la mission leur avait adressé, ce rapport préconise, pour l'essentiel, la mise en oeuvre d'une politique de rationalisation de la gestion des personnels et des conditions de travail, ainsi qu'à la simplification de certaines procédures.

1. La gestion des personnels doit être rationalisée

La rationalisation de la gestion des personnels exige, selon le président Foyer, que les vacances de postes soient supprimées, que les effectifs et les règles de gestion des magistrats soient revus, enfin que les personnels des greffes soient mieux formés et complétés, en tant que de besoin, par des personnels temporaires.

2. Les conditions de travail doivent être améliorées

En matière d'amélioration des conditions de travail des juridictions, le rapport formule de nombreuses propositions :

- la modernisation des moyens matériels ;
- la création de postes d'assistants, de rédacteurs ou de documentalistes auprès des magistrats ;
- une plus grande efficacité de la participation des auxiliaires de justice grâce à l'amélioration de la qualité de leurs travaux et des conseils qu'ils dispensent aux justiciables ;
- la mise en oeuvre d'une certaine déconcentration de la gestion des juridictions, principalement au niveau des cours d'appel ;

- le «redimensionnement» des juridictions dont l'efficacité de gestion est pénalisée à l'excès par la taille.

3. Des procédures à simplifier

Plusieurs simplifications de procédure sont enfin suggérées qui portent notamment sur :

- les conditions de la signification des décisions de première instance,
- la notification des renvois,
- la suppression de l'appel dans les affaires matrimoniales ou «d'intérêt mineur»,
- l'élévation du taux de l'intérêt légal depuis le jour de la demande en justice à un niveau suffisant pour inciter le débiteur à payer,
- l'élévation du taux de compétence en dernier ressort des tribunaux.

En conclusion, le rapport invite à une réflexion sur *«la fonction de la Justice dans notre pays»* mais sans développer plus avant sa réflexion sur ce point pourtant essentiel.

B. LE RAPPORT DAUSSY (1982) : LA RÉVISION DES STRUCTURES ET DES MÉTHODES DE FONCTIONNEMENT ET DE GESTION DES COURS ET TRIBUNAUX

Afin de réussir *«la révolution judiciaire»* qu'impose à leur sens la fin du XXe siècle, les auteurs du rapport ont estimé qu'il convenait d'augmenter les effectifs, d'améliorer voire de transformer les conditions matérielles de travail des juridictions et de supprimer certaines tâches inutiles ou *«contraires à la nature des fonctions judiciaires»*.

Cette dernière observation mérite d'être relevée même si force est de constater que, là encore, elle ne se traduit par aucune véritable réflexion sur la nature de ces fonctions, sous réserve de la

dénonciation de la multiplication des instances administratives au sein desquelles siègent des magistrats.

L'essentiel du rapport s'attache ensuite à l'étude des moyens d'une amélioration des structures et des méthodes. Suivant en cela l'organisation en quatre sous-commissions qui a présidé aux travaux de la commission, le rapport articule ses propositions autour de quatre thèmes :

- l'accélération des instances civiles grâce à la sanction des appels dilatoires, la simplification de la mise en état, un allègement et leur accélération ;
- la réorganisation des instances pénales, une meilleure utilisation des moyens de procédure existants ;
- la redéfinition de l'organisation et de l'administration des juridictions ;
- l'allègement de certaines des tâches administratives des magistrats.

Ainsi qu'on peut le constater, ce rapport ne procède pas véritablement à une réflexion sur les missions de la Justice.

C. LE RAPPORT TAILHADES (1985) : LA JUSTICE DOIT ÊTRE MODERNISÉE

Aux termes mêmes de ce rapport, « *moderniser la Justice* », c'est « *mieux l'intégrer dans la société* » et repenser, dans cette perspective ses missions et ses méthodes en clarifiant son rôle et en lui donnant les moyens de l'assumer.

Le rapporteur considère, à cet égard, qu'il importe avant tout de garantir aux justiciables que justice leur sera rendue dans des délais raisonnables et que les décisions du juge seront effectivement respectées.

1. Une Justice plus rapide

Il formule à cet effet toute une série de propositions articulées autour des deux exigences suivantes :

- *«il importe de déplacer le moment de l'intervention judiciaire»*, tout en préservant le droit au recours judiciaire et les droits de la défense ;

- *«il convient de tenir compte des impératifs de gestion, dans l'activité judiciaire»* afin d'optimiser les moyens de la Justice en faisant appel à l'informatique et à un renouvellement des méthodes de travail.

Sur cette base, le rapport énonce six séries de propositions respectivement relatives à :

- la prévention des contentieux par des procédures préjudictionnelles ;

- le rééquilibrage de l'intervention judiciaire ;

- la modulation du traitement des contentieux selon leurs caractéristiques propres ;

- la rénovation des juridictions et de leurs méthodes de travail ;

- l'exploitation des potentialités de l'informatique ;

- enfin l'amélioration de l'accès à la justice et le respect des droits de la défense.

2. Une Justice plus cohérente

Edgar Tailhades conclut son rapport sur la nécessité de *«cibler»* davantage les interventions du juge et de renforcer la cohérence du système juridique tant par l'affirmation du rôle de la Cour de cassation, juge du droit et unificateur de la jurisprudence, que de la Chancellerie, contrôleur technique de l'élaboration de la loi et de ses textes d'application.

Si la réflexion sur le rôle du juge est ici plus qu'amorcée, on relèvera malgré tout que la nécessité affirmée d'un recadrage des missions de la Justice reste à l'état de présumé dont il n'est pas certain que toutes les conséquences soient clairement tirées.

D. LE RAPPORT TERRÉ (1987) : LA FORMATION, LA CARRIÈRE ET L'ACTIVITÉ PROFESSIONNELLE DES MAGISTRATS DOIVENT ÊTRE AMÉLIORÉES.

Le groupe de travail présidé par le professeur François Terré définit quatre orientations majeures susceptibles d'améliorer la formation, la carrière et l'activité professionnelle des magistrats, qui peuvent être résumées comme suit :

- favoriser les vocations judiciaires ;
- renforcer la formation universitaire et instituer une spécialisation d'études judiciaires ;
- rapprocher les formations professionnelles des avocats et des magistrats et développer la formation continue ;
- mieux définir la carrière des magistrats.

E. LE RAPPORT DE L'INSPECTION GÉNÉRALE DES SERVICES JUDICIAIRES (1988) : LES EFFECTIFS DOIVENT ÊTRE RENFORCÉS, LEUR QUALITÉ AMÉLIORÉE

Ce bref document qui formule un constat fort critique sur l'état de la Justice, ne préconisait, pour l'essentiel, que trois mesures :

- une amélioration de la qualité et de la répartition des magistrats et des personnels,
- la révision de la carrière des juges,
- le recours en tant que de besoin au travail temporaire et aux travaux d'intérêt général.

En conclusion, le rapport appelle de ses vœux une meilleure adaptation de l'outil judiciaire aux besoins des justiciables mais, là encore, il reste muet sur l'appréciation de ces besoins.

II. DES RÉFORMES DE CIRCONSTANCE

Certaines des solutions explorées par les rapports ainsi évoqués, ont été effectivement mises en oeuvre ; elles ont pu apporter des améliorations au fonctionnement du système judiciaire, mais celles-ci sont restées partielles et dispersées quand elles n'ont pas produit des effets plus préoccupants que les difficultés auxquelles elles prétendaient remédier, surtout elles n'ont pas permis de fonder une réforme d'ensemble car elles ont fait l'économie d'une réflexion globale sur le rôle de la Justice.

A. DES AMÉNAGEMENTS DE PROCÉDURE POUR ACCÉLÉRER LE TRAITEMENT DE CERTAINES AFFAIRES

A titre d'illustration, on pourrait tout d'abord évoquer certains aménagements de procédure comme l'extension de l'ordonnance pénale en matière contraventionnelle, l'information du plaignant et de la victime en cas de classement d'une affaire par le Parquet, ou le filtrage des pourvois devant la Cour de cassation.

On peut, en outre, relever que certaines juridictions ont pris des initiatives intéressantes, notamment pour améliorer la mise en état des affaires civiles.

Plus récemment, le Parlement a examiné un texte tendant à encadrer le recours à la médiation sous le contrôle du juge ainsi qu'une réforme des procédures civiles d'exécution.

B. UNE « DÉJUDICIARISATION » PARTIELLE ET L'ENCADREMENT DE CERTAINS CONTENTIEUX DE MASSE

Sans multiplier les exemples, on observera que le contrôle de certaines activités échappe maintenant, pour l'essentiel, au juge, en raison de la création d'autorités administratives plus ou moins indépendantes dont la compétence s'étend souvent jusqu'au prononcé de sanctions administratives qui sont toutefois susceptibles d'être contestées devant le juge.

Sont ainsi caractéristiques de cette évolution, la concurrence, placée sous l'égide de la direction et du conseil de la concurrence par l'ordonnance du 1er décembre 1986, l'audiovisuel, soumis aux tutelles successives de la Haute autorité de la communication audiovisuelle, la Commission nationale de la communication et des libertés et le Conseil supérieur de l'audiovisuel, ainsi que les marchés financiers, placés, à titre principal, sous le contrôle de la Commission des opérations de bourse. Ces organismes veillent à l'application d'une réglementation qu'ils sont, le cas échéant, compétents pour élaborer et sanctionnent l'inobservation de ces règlements.

Les juridictions ont également été partiellement déchargées de quelques contentieux de masse, notamment en matière d'accidents de circulation, depuis que la loi du 5 juillet 1985 a prévu que les litiges se règlent directement par transactions entre les compagnies d'assurances et ne sont renvoyés devant le juge qu'à titre subsidiaire.

C. L'INSTITUTION DE MÉCANISMES PRÉ-CONTENTIEUX

Des mécanismes précontentieux ont été mis en place qui présentent l'avantage de prévenir efficacement les contentieux grâce à des procédures d'examen préalable des dossiers par des instances administratives qui facilitent les transactions amiables ou se prononcent sur le fonds, quitte à ce que leur décision soit ensuite réformée par le juge à la demande de l'une des parties ; ainsi, en matière de loyers, les commissions départementales de conciliation, initialement créées par la loi du 23 décembre 1986 et reprises par la loi du 6 juillet 1989, facilitent considérablement la conciliation des parties et préviennent ainsi le recours à l'arbitrage du juge.

Dans un même souci, les conciliateurs, institués par la loi du 30 décembre 1988, et les commissions départementales d'examen des situations de surendettement des particuliers, instituées par la loi du 31 décembre 1989, ont été chargés de promouvoir des règlements amiables entre les créanciers et leurs débiteurs respectivement agriculteurs et particuliers. Mais ces deux textes n'ont malheureusement pas produit les résultats escomptés et il apparaît aujourd'hui que les procédures de règlement judiciaire des exploitations agricoles et de traitement judiciaire de l'endettement des ménages se sont multipliées sans que des moyens judiciaires adaptés aient été prévus et mis en oeuvre, et sans, au moins pour le traitement du surendettement des ménages, que les résultats soient

véritablement probants en l'absence de suivi effectif dans la mise en oeuvre du plan de redressement et d'apurement partiel élaboré par le juge d'instance.

D. UNE TENTATIVE TIMIDE ET PEU FRUCTUEUSE DE DÉCONCENTRATION DE LA GESTION DES JURIDICTIONS

L'année 1990 a vu la mise en place à titre expérimental, de services locaux d'administration de la justice (S.L.A.J.) dans les ressorts de certaines cours d'appel.

Cette solution, qui s'efforçait de suivre les recommandations formulées par nombre des rapports évoqués plus haut, n'a pas vraiment convaincu car elle a retenu une circonscription d'action qui n'apparaît guère pertinente et surtout parce qu'elle n'a pas tranché dans le vif des difficultés, à savoir le maintien de la dyarchie des chefs de juridiction, –qui devient ainsi une triarchie–, l'inexistence persistante de personnels compétents pour gérer les juridictions, l'absence de choix clair entre l'institution de services déconcentrés dans les juridictions elles-mêmes ou placées en position d'interlocuteurs vis-à-vis de celles-ci comme autant de relais de la Chancellerie.

E. UN NOUVEAU SCHÉMA DIRECTEUR DE L'INFORMATIQUE OU LES DIFFICULTÉS D'UNE ACTION COHÉRENTE ET EFFICACE

Ainsi qu'on l'a évoqué plus haut, la politique d'informatisation des services de la justice a été conduite de manière particulièrement inefficace tant en raison de l'insuffisance des moyens investis que de l'inadaptation des matériels et des personnels aux besoins de l'administration centrale et des juridictions. Or, tous les rapports l'ont souligné, l'informatique et la bureautique constituent deux des principales clefs de l'amélioration de l'organisation et de fonctionnement des services judiciaires.

Face à l'échec des politiques engagées jusqu'à présent, la Chancellerie, dans son dernier schéma directeur, a décidé de revoir les quatre grandes applications nationales et d'encourager les initiatives locales en matière de micro-informatique. Le dernier choix est positif car il consacre la reconnaissance des efforts engagés

isolément dans de nombreuses juridictions ; il apparaît également comme la marque de l'inaptitude de la Chancellerie à prendre en charge ce problème, inaptitude que l'on retrouve d'ailleurs dans la mise en place des applications nationales qui s'accommodent, bien à tort, nous semble-t-il, de traitement en temps différé et privilégié l'implantation de gros centres de traitement régionaux plutôt que d'associer les juridictions à l'enrichissement d'un instrument dont elles seront les principaux utilisateurs.

F. UN CHANTIER DE RÉFORMES QUI MANQUE DE COHÉRENCE

La Chancellerie a également mis à l'étude un certain nombre de réformes qui ont récemment fait, font, ou feront probablement prochainement l'objet d'un examen par le Parlement. Au nombre de ces réformes, on relèvera la création de la nouvelle profession d'avocat et la réglementation du conseil juridique par la loi du 31 décembre 1990, la révision des mécanismes de l'aide judiciaire, la réforme du code pénal dont le livre premier a fait l'objet d'un accord en commission mixte paritaire entre les représentants des deux assemblées.

Ces différents textes sont intéressants et nul ne songerait à mettre en cause leur pertinence, mais il n'est pas non plus contestable que les moyens exigés pour leur mise en oeuvre n'ont pas fait l'objet d'évaluations précises, pas plus que leurs effets sur les charges de travail respectives des différentes juridictions n'ont été appréciés.

La cohérence d'ensemble de la politique législative ainsi engagée manque d'autant plus de clarté qu'elle n'a pas été précédée de cette réflexion d'ensemble pourtant indispensable sur les missions de la Justice et la refonte de l'organisation judiciaire qui doit en découler. Or, selon un principe bien connu, un corps malade est dans l'incapacité d'assimiler une réforme et d'assumer la charge supplémentaire que celle-ci impose.

III. LES RESPONSABILITÉS DU POLITIQUE

La montée des contentieux s'annonçait puis se confirmait, les juridictions faisaient savoir qu'elles manquaient cruellement de

moyens pour répondre à cette demande croissante de justice, des rapports successifs s'entassaient sur les bureaux des Premiers ministres, des Gardes des Sceaux et des assemblées parlementaires, les citoyens exprimaient de plus en plus vigoureusement leur mécontentement croissant face à l'allongement insupportable des délais de jugement, mais rien ne semblait y faire, la Justice restait à l'écart des priorités effectives.

Cette conspiration du silence se cachait derrière des réformes statutaires ou procédurales qui agissaient comme autant de cautères sur une jambe de bois.

Parce que les vraies questions n'étaient pas posées, parce qu'aucun gouvernement ne s'est véritablement engagé dans une politique de restauration de la Justice, cette institution pourtant fondamentale pour le respect de l'Etat de droit et la protection des citoyens, a été négligée pendant des années.

La responsabilité de la classe politique est, à cet égard, écrasante si l'on veut bien admettre que, sauf rallonges budgétaires de dernière minute et réformes choisies plus pour leur effet d'affichage immédiat que pour leur efficacité réelle, rien n'a véritablement été fait.

QUATRIÈME PARTIE

SORTIE DE MÊLÉE : UNE JUSTICE AU SERVICE DU CITOYEN ET DE LA PAIX SOCIALE

Très rapidement, les travaux et investigations qu'elle conduisait ont amené la commission de contrôle à constater qu'il était indispensable que la Justice retrouve véritablement sa place dans la société. La définition de cette place exige comme préalable une redéfinition de son rôle institutionnel et de ses missions sociales. C'est en effet sur ce seul fondement qu'il sera possible de clarifier les rapports entre l'autorité judiciaire et les autres pouvoirs, et de mettre en oeuvre une politique énergique de réorganisation administrative et matérielle de l'institution qui soit appuyée sur des évaluations précises des besoins et des moyens.

Quelle Justice ? quelles juridictions ? quels juges ? : telles sont les questions auxquelles la commission s'est efforcée d'apporter des réponses qui ne prétendent pas à l'exhaustivité, —ce n'est d'ailleurs pas son rôle—, mais qui constituent à ses yeux les directions qu'il convient d'emprunter si la France veut se doter d'une Justice garante du respect de l'État de droit et des libertés publiques.

I. LA JUSTICE : UNE MISSION ESSENTIELLE DE L'ÉTAT À RECENTRER

En élargissant à l'infini le champ de ses interventions, la Justice a perdu sa spécificité et son image s'est brouillée ; or, cette **banalisation** constitue tout à la fois l'une des causes majeures et l'un des effets principaux de la crise qui la frappe.

Dès lors, il importe, avant toute réflexion sur les modalités d'une restauration de la Justice, de redéfinir son rôle social : quelles doivent en effet être les missions du juge, que doit-on —et que peut-on—, attendre de la Justice ?

A. POUR UNE REDÉFINITION DES MISSIONS DE LA JUSTICE

Aucune réforme crédible de l'institution judiciaire ne peut échapper à la question fondamentale de la redéfinition des missions de la Justice.

1. La mission fondamentale du juge : dire le droit

Le pouvoir de juger n'est autre chose que le pouvoir de dire quelle est la règle de droit applicable et de l'appliquer au cas d'espèce.

Elément constitutif du système juridique, la règle de droit est élaborée par le pouvoir législatif et, à un moindre degré, par l'Exécutif ; elle impose des comportements, énonce des interdictions et des obligations, définit des règles de vie. Ce faisant, le droit joue le rôle d'un régulateur de la vie sociale mais il ne saurait pour autant être considéré comme constituant l'ensemble des règles qui gouvernent cette vie sociale ; d'autres sources ont en effet, chacune dans leur ordre, vocation à constituer des normes sociales de comportement, de conduite, à énoncer des règles, sans que celles-ci soient nécessairement formulées dans un principe juridique. L'analyse des rapports du droit avec la morale, la religion ou d'autres règles est une question trop connue même si elle est complexe, pour que l'on s'y attarde ici ; il n'est toutefois pas inutile de rappeler la spécificité de la finalité du droit qui n'est autre chose que de régler les relations extérieures des hommes entre eux afin d'y faire régner une certaine paix sociale.

Le droit n'est ni une règle de salut ni une règle d'amour mais un facteur d'ordre, un régulateur de la vie sociale, un modérateur, une norme moyenne qui reflète, à un moment donné, l'état social minimum qui s'impose à tous ceux qui sont régis par un système juridique donné. Certains devoirs sont à la fois d'ordre juridique et moral, –ainsi la conformité aux bonnes moeurs, condition de validité des contrats aux termes des articles 6 et 1133 du code civil–, et il arrive que le droit prenne en considération des états de conscience, –bonne foi, mauvaise foi, intention de nuire–, mais ces notions ne constituent qu'un minimum garanti de décence et d'honnêteté publique qui n'est pas de même nature que la morale. Aussi, le droit ne s'attache-t-il aux mobiles que lorsque ceux-ci se

convertissent en violence matérielle ; il ne prend en considération les états d'âme qu'à l'occasion du geste qui leur donne existence.

Dès lors que l'ambition du droit est de faire régner une harmonie sociale, le juge, serviteur du droit, joue de toute évidence un rôle social éminent mais celui-ci doit conserver sa spécificité et ne pas être indûment étendu à la régulation de l'ensemble du champ social.

2. Champ juridique et champ social doivent être clairement distingués

Les évolutions récentes qui ont tendu à faire du juge le régulateur ultime, à transformer la Justice en réceptacle de tous les dysfonctionnements sociaux, doivent être enrayerées. Si le juge n'a pas à se substituer aux auteurs de normes qui tirent leur légitimité du suffrage universel et ont compétence pour modifier, le cas échéant, la règle de droit sous un contrôle démocratique, il n'a pas non plus à se substituer à l'Etat-providence et aux solidarités privées pour assumer des missions qui ne relèvent pas de sa compétence. Il existe en effet à cet égard une différence fondamentale entre, par exemple, la décision du juge qui consiste à dire que des parents ne sont pas capables d'assurer à leur enfant « *la sécurité, la santé et la moralité* », ce qui, aux termes des articles 371-2 et suivants du code civil, justifie que l'autorité parentale leur soit retirée, et la gestion au jour le jour de l'assistance éducative qui relève de la personne qualifiée à laquelle, en vertu des articles 375-2 et suivants du code civil, le juge donne compétence. Pareille observation pourrait également être faite à propos de la réinsertion des délinquants sous le contrôle du juge de l'application des peines : la société a pour mission de prévenir la récidive et de redonner au délinquant qui a purgé sa peine, sa place dans la société mais ce n'est pas au juge de procéder matériellement à cette réinsertion en appréciant les compétences professionnelles du délinquant, en sélectionnant lui-même l'emploi qu'il pourra occuper ou la formation qui lui serait utile.

Il est en conséquence impératif, au regard des déviations trop souvent constatées, de recentrer l'institution judiciaire sur sa mission essentielle qui est de dire le droit et de ne pas encombrer les prétoires par des litiges qui ne sauraient être efficacement tranchés en droit, ni par des décisions d'administration sociale ou financière, -le juge n'a pas à gérer les budgets familiaux-, qui ne lui permettent plus d'assumer de manière satisfaisante sa véritable vocation. Ce recentrage pour être effectif, appelle une redistribution des rôles entre la Justice et les autres acteurs sociaux ainsi que la prise en

compte par les auteurs de normes de la spécificité de la mission du juge afin, chaque fois que le besoin s'en fait sentir, de prévoir les mesures d'accompagnement ou de prévention extrajudiciaires nécessaires.

Il convient à cet égard de se demander si les services de la protection judiciaire de la jeunesse doivent rester rattachés au ministère de la Justice. Sur le terrain, le partage, sous la responsabilité du juge pour enfants, entre les actions relevant de l'Etat et celles qui dépendent du conseil général apparaît délicat et arbitraire ; il donne parfois lieu à des différends, compte tenu notamment des enjeux financiers. Ainsi tel président de conseil général peut contester la décision d'un juge qui met à la charge des finances départementales une mesure qui, de son point de vue, incomberait à l'Etat. Au regard de l'efficacité et dans le respect des grands principes de décentralisation, la commission de contrôle estime qu'il serait opportun d'étudier le transfert des compétences et des services de la protection judiciaire de la jeunesse aux départements, moyennant versement d'une compensation financière à due concurrence sous forme d'un supplément de dotation globale de décentralisation. Se trouveraient ainsi mieux séparées, dès lors qu'elles dépendraient de deux autorités distinctes, les fonctions du juge et celles de la prévention et de la protection de la jeunesse. Ces dernières doivent être considérablement renforcées pour enrayer les phénomènes de délinquance qui rendent la vie insupportable dans certaines cités. La détermination des pouvoirs publics n'aboutira à sa pleine efficacité que dans le cadre d'une responsabilité assumée totalement par les élus locaux, en concertation étroite avec les représentants de l'Etat, préfecture et Justice.

3. Les principaux choix de société doivent être tranchés par la voie démocratique et non par le juge

Le juge doit dire quel est le droit applicable mais ce n'est pas à lui qu'il revient, à titre principal, de définir les principaux choix de société. Ce rôle incombe, par sa nature même, au législateur et donc, pour l'essentiel, au Parlement ; il n'est pas, plus longtemps, acceptable qu'en l'absence de décisions claires et adaptées en la matière, le juge, sous la pression sociale et faute de moyens, se trouve tenu d'arbitrer ces choix.

Sans multiplier les exemples, il est incontestable que les tribunaux correctionnels ne sont pas matériellement en état de traiter aujourd'hui les infractions de masse, par exemple les quelques quatre millions de chèques sans provision émis chaque année. Dès

lors, faute de moyens matériels suffisants, et parce que notre société semble avoir pour le moins évolué quant à sa conception de l'honnêteté, ces infractions ne sont pratiquement plus poursuivies quand elles ne sont pas systématiquement classées ainsi que l'ont d'ailleurs déclaré publiquement certains procureurs de la République. Cette absence de poursuites, lorsqu'elle atteint une telle ampleur, n'est pas acceptable car non seulement elle transforme l'exercice de l'opportunité des poursuites en gestion de la carence mais surtout elle contraint le juge à décider, sous la pression des faits, que la volonté du législateur doit être systématiquement bafouée.

La décision incombe en pareil cas au législateur qui doit trouver d'autres solutions, soit par exemple, dans le cas d'espèce, dépenaliser l'essentiel de la matière des chèques sans provision en renvoyant aux relations contractuelles qui régissent les rapports entre les banques et leurs clients, le soin de régler ce qui est, en définitive, une méconnaissance des obligations contractuelles souscrites par le déposant. Ces obligations pourraient d'ailleurs être renforcées afin de permettre aux banques qui ont agi en prenant leurs responsabilités, de rentrer dans leurs fonds en sanctionnant les déposants malhonnêtes. Ce dispositif comprendrait bien évidemment une garantie pour tous les créanciers de bonne foi dont les banques acquitteraient la créance.

Semblables arbitrages devront être effectués dans les domaines pour lesquels le taux de classement est élevé. Il convient en effet en pareil cas de s'interroger sur le bien fondé du maintien de la pénalisation ou de trancher en faveur de la mise à disposition de moyens de traitement des poursuites qui soient mieux adaptés.

4. L'intervention du juge doit être ramenée à l'essentiel

Le rôle de la Justice doit être ramassé et l'intervention du juge ramenée à l'essentiel.

a) *En matière pénale, un double rôle de prévention et de répression.*

La mission du juge pénal est double puisqu'elle consiste à intervenir aussi bien en amont des infractions dans le cadre de la

prévention de la délinquance, qu'a posteriori pour sanctionner les délinquants et protéger la société contre leurs agissements.

- La participation à la prévention et à la lutte générale contre la délinquance

Le développement inconsidéré vers des missions d'ordre administratif ou social, auquel on assiste depuis vingt ans, doit être infléchi, si on ne veut pas enliser définitivement la Justice, au détriment de ses vraies missions, dans des attributions qui ne sont pas les siennes et pour lesquelles elle n'a en tout cas ni les moyens matériels ni la compétence.

Ceci ne veut pas dire, pour autant, que la justice pénale doive renoncer aux missions qu'elle assume maintenant en amont de ses missions traditionnelles –prévention, action publique élargie à la maîtrise de la lutte générale contre la délinquance, par exemple–. Au contraire, dans ces domaines qui conditionnent son intervention et ses modes de traitement des affaires, ses moyens juridiques et matériels doivent être renforcés, tant au plan central qu'au plan des juridictions.

Ainsi, par exemple, il serait naturel et profitable à l'action de l'Etat que la Justice, vers laquelle aboutit le contentieux répressif en matière de sécurité routière, ait la maîtrise de l'ensemble des actions tendant à la dissuasion des comportements illicites et à l'interpellation de leurs auteurs, alors qu'aujourd'hui ce domaine est partagé entre plusieurs administrations centrales, et sur le terrain, entre les préfets et les procureurs ; en revanche, la Justice ne peut raisonnablement s'impliquer dans l'amélioration de la voirie, ou la gestion des actions tendant à assurer une meilleure circulation routière, autant de tâches qui relèvent de toute évidence de la compétence des préfetures, des collectivités locales ainsi que des administrations de l'Intérieur et des transports.

- La répression de la délinquance, la réinsertion des détenus et la protection de la société

Le rôle traditionnel du juge pénal en cas d'infraction n'a pas fondamentalement à être redéfini, sous réserve de l'instruction pour laquelle il conviendra de trancher définitivement entre la procédure inquisitoire et la procédure accusatoire afin d'assurer une meilleure garantie des droits de la défense.

Il conviendra enfin que les services sociaux prennent complètement en charge, sous le contrôle du juge, la réinsertion des délinquants.

b) En matière civile, une intervention en dernier recours

Le recentrage des interventions du juge civil passe par la mise en oeuvre des propositions formulées dans le rapport Tailhades en faveur tant de la **prévention des contentieux**, grâce au développement du conseil juridique et l'accroissement du recours à des mécanismes de conciliation pré-contentieux, que d'un **traitement allégé et accéléré des contentieux de masse**, qui doivent être effectivement mises en oeuvre et systématisées ; ce sont en effet des mécanismes de cette nature qui allégeront la tâche du juge et lui permettront de se recentrer sur l'essentiel de sa mission.

Ces solutions supposent de toute évidence que des mesures d'accompagnement soient prises tant en amont qu'en aval des contentieux, afin, notamment, de **décharger le juge de l'exécution de tâches à caractère administratif ou social** qui pourront par exemple être assurées, selon les cas, par les greffes, les services sociaux ou bien, sous le contrôle du juge, par des associations ou autres structures de droit privé.

A titre d'illustration, il est souhaitable que la préparation et le suivi de l'exécution des plans de redressement élaborés par le juge pour les familles surendettées soient assurés par un assistant social qui guide la famille dans la gestion de son budget. De même, il serait souhaitable que la loi du 30 décembre 1988 qui ouvre aux exploitants agricoles la faculté de recourir au redressement judiciaire et prévoit l'intervention de conciliateurs, d'administrateurs provisoires et d'experts, soit complétée pour préciser que ces auxiliaires percevront une rémunération pour l'exécution de leur mission, ce qui permettra d'en décharger le juge. Il n'est pas sain que celui-ci se transforme en administrateur judiciaire. Ces « oublis » sont à l'image du dénuement de la justice et détournent fâcheusement le juge de sa mission d'arbitrage.

De même, devront être développés, sous le contrôle final du juge lorsque cela sera nécessaire, les recours aux techniques de **conciliation, de médiation et d'arbitrage**. Là encore, un effort financier est à envisager pour rémunérer correctement les **«auxiliaires de justice»** chargés de mettre en oeuvre ces procédures ; l'expérience pas toujours convaincante jusqu'à présent des conciliateurs institués en 1977 montre clairement la nécessité d'une telle rémunération.

Il importe en définitive de **définir au cas par cas les frontières** entre les domaines que l'institution judiciaire devrait pleinement assumer et diriger, ceux dans lesquels elle ne serait qu'un partenaire consultatif, ceux enfin dans lesquels elles n'interviendrait aucunement.

4. La Justice doit être plus transparente et plus ouverte pour le citoyen

a) Une action pédagogique en faveur de la Justice

Les Français doivent en effet se reconnaître dans leur Justice et adhérer à sa démarche. Ceci implique que dès l'école, une «*pédagogie sur la Justice*» soit mise en oeuvre auprès des futurs citoyens. Ceux-ci devraient recevoir un enseignement sur ce que sont les institutions judiciaires et les principales procédures ouvertes aux justiciables.

Il n'est pas normal, dans une démocratie moderne, que les citoyens ignorent l'architecture générale de la Justice. Le respect de cette exigence devrait utilement influencer le vocabulaire et les règles en usage dans les juridictions. C'est à partir de ce préalable que les Français exprimeront avec plus de force ce qu'ils attendent de l'institution judiciaire en termes de délais, de coûts, de simplicité. L'identification des responsabilités publiques y gagnera en clarté et le public ne sera plus persuadé comme il l'est aujourd'hui que c'est au juge qu'il revient de trancher des questions éthiques telles que le phénomène des «*mères porteuses*».

b) Une politique de communication à l'égard des citoyens

La Justice recentrée dans ses fonctions doit être plus proche du citoyen.

Ce rapprochement passe par une véritable politique de communication de la part de l'unité de base dont nous verrons qu'elle devra nécessairement se situer à l'échelon départemental.

Les justiciables doivent être mieux accueillis dans les juridictions et mieux informés sur les procédures qui les concernent.

L'accueil du citoyen devra être particulièrement diligent lorsque celui-ci se trouve dans la situation de victime. Il importe à cet égard d'améliorer le régime d'assistance et d'indemnisation actuellement très insuffisant. La constitution d'associations d'aide aux victimes, sous l'égide du Parquet, est certes sympathique mais dissimule mal la carence des pouvoirs publics.

Dans chaque ressort départemental un bilan annuel de l'activité judiciaire doit être présenté au public et des objectifs de politique pénale clairement définis.

La Justice doit cesser d'être un concept abstrait pour apparaître aux yeux du citoyen comme une action, menée dans un contexte local particulier (la situation dans un département de la couronne parisienne ne requiert pas les mêmes mesures que dans un département du centre de la France) dans la transparence et la «lisibilité».

c) Le renforcement de la protection des droits de la défense

Cette Justice plus simple et plus motivée ne pourra pas faire l'économie d'un réexamen des droits de la défense. Le citoyen ne doit plus vivre avec l'idée confuse que l'institution judiciaire est une «*machine infernale*» qui peut le «*broyer*».

Sans prendre parti sur les thèses parfois divergentes qui sont apparues à la suite des réflexions engagées autour de la réforme de la procédure pénale et singulièrement de l'instruction, la commission de contrôle ne peut, à ce stade, que s'interroger sur les difficultés d'instruire tout à la fois à charge et à décharge en cumulant les fonctions de l'enquêteur et celle du juge chargé de statuer sur la mise en détention. Il lui semble, quelle que soit la solution finalement retenue, que le choix entre procédure accusatoire et procédure inquisitoire devra être conduit à son terme, dans les meilleurs délais, si l'on veut garantir le respect des droits de la défense, actuellement malmenés par la valse-hésitation qui a marqué les choix récents en matière de procédure pénale, tout en assurant l'efficacité de la lutte contre la grande délinquance.

Le rapport remis par Madame le Professeur Mireille Delmas-Marty a le mérite de poser les termes du problème et d'ouvrir le débat.

d) L'élargissement de la constitution de partie civile

Il conviendra d'élargir encore les cas dans lesquels les citoyens peuvent se constituer partie civile dans le cadre d'associations notamment en présence d'infractions de nature «*politico-financière*». Cette réforme pourrait, par exemple, bénéficier aux associations de contribuables dès lors que les conditions de leurs interventions seraient strictement définies. Leurs responsables devront être clairement identifiés pour qu'une action en recours abusif soit, le cas échéant, intentée. Un mécanisme de caution préalable pourrait éviter toute dérive en la matière.

e) Un accès élargi à la Justice pour les plus démunis

Le renforcement de l'aide judiciaire en faveur des plus démunis constitue un objectif prioritaire. Comparée aux usages en vigueur dans les autres pays développés, la pratique française reste sensiblement plus modeste au regard des moyens mis en oeuvre. Le projet de loi en cours de discussion devant le Parlement comble très partiellement les écarts constatés.

On doit toutefois observer que la réponse à cette nécessité ne peut être traitée efficacement aussi longtemps que le «stock» des affaires en attente de jugements atteindra les niveaux alarmants que nous connaissons. Nul doute, en effet, que l'amélioration de l'aide judiciaire entraînera un surcroît de contentieux dans les juridictions.

f) La faculté pour les victimes de se regrouper

Les justiciables devraient pouvoir accéder plus facilement à la Justice au moyen de nouvelles procédures qui, telle la «class action», permet une action collective à des dizaines voire des centaines ou des milliers de justiciables impliqués dans un litige commun, ainsi en cas de désastre écologique ou d'accident ferroviaire comme cela se pratique couramment aux Etats-Unis. On pourrait encore imaginer qu'une telle action soit engagée lorsque des consommateurs se trouvent être les victimes de malfaçons identiques dans des produits fabriqués en grande série.

g) La participation effective des citoyens à l'exercice de la Justice

La commission de contrôle proposera enfin de mieux associer les citoyens à l'exercice de la Justice en instituant ce qui pourrait être un échelonnement à l'échelon du tribunal correctionnel.

Cette mesure s'inspire de l'organisation des tribunaux pour enfants dans lesquels le président est assisté d'assesseurs choisis parmi les personnes qui se sont signalées par l'intérêt qu'elles portent aux questions de l'enfance. On pourra encore citer l'exemple des tribunaux de commerce en Alsace-Moselle qui, à l'inverse, introduit des magistrats du siège parmi les juges désignés par leurs pairs.

Une telle composition de la formation de jugement enrichit indiscutablement la qualité de l'intervention du juge et le dialogue entre le citoyen et la Justice.

h) La disparition du privilège de juridiction bénéficiant à certaines autorités publiques et notamment les élus

L'instauration d'une vraie transparence de la Justice exige enfin que soit mis fin au privilège de juridiction dont bénéficient certains élus : telle est la dernière proposition de la commission dans ce chapitre.

B. POUR UNE CLARIFICATION DES RAPPORTS ENTRE L'EXÉCUTIF ET L'AUTORITÉ JUDICIAIRE

Une Justice recentrée sur ses missions doit retrouver sa place dans l'équilibre institutionnel et affirmer clairement ses prérogatives vis-à-vis de l'Exécutif.

1. La Justice doit reprendre la maîtrise de la police judiciaire

La commission propose que soient nettement distinguées dans l'organisation administrative, les fonctions de police administrative et les fonctions de police judiciaire :

La police administrative, placée sous l'autorité du ministre de l'Intérieur au niveau national, doit être dirigée par les préfets au niveau départemental.

La police judiciaire, placée sous la responsabilité du Garde des Sceaux doit être, quant à elle, exclusivement dirigée par les procureurs de la République dans les ressorts des tribunaux départementaux.

En application de cette règle, la commission de contrôle est amenée à présenter les propositions suivantes :

a) L'application stricte par les parquets du code de procédure pénale

Les procureurs généraux et procureurs de la République devront appliquer strictement les dispositions des articles 12, 13 et 41 du code de procédure pénale.

b) L'interdiction faite aux préfets de s'ingérer dans les enquêtes judiciaires

Les préfets doivent se voir interdire toute immixtion dans les enquêtes judiciaires, interdiction leur étant notamment faite de recueillir toute information ou document lié à ces affaires.

c) La vocation exclusive du garde des Sceaux et des Parquets à s'exprimer sur l'activité de la police judiciaire

Le ministre de la justice doit être seul habilité à répondre à toute question concernant l'activité générale des services de police judiciaire ; dans chaque département, ce rôle doit incomber aux procureurs de la République.

d) La compétence exclusive du garde des Sceaux pour trancher les conflits de compétence en matière de police judiciaire

Le ministre de la justice doit être seul compétent pour régler les conflits de compétences entre les différents services de police judiciaire, de la police nationale, ceux de la gendarmerie nationale et ceux de la police nationale et de la gendarmerie.

e) La nomination d'un magistrat à la tête de la police judiciaire

C'est un magistrat de l'ordre judiciaire qui devra être nommé à la tête de la direction centrale de la police judiciaire.

f) la création d'une inspection générale de la police judiciaire

Cette inspection relèvera exclusivement du ministère de la Justice. et comprendra des magistrats, des policiers, des gendarmes et des agents des douanes. Elle aura compétence exclusive pour toute investigation ou enquête mettant en cause un O.P.J. ou un A.P.J. dans l'exercice de ses fonctions ou à l'occasion de l'exercice de ses fonctions.

g) L'exercice par l'autorité judiciaire de la discipline de la police judiciaire

La discipline des O.P.J. ou des A.P.J. relèvera de la seule compétence de l'autorité judiciaire ; le ministère de l'Intérieur n'intervenant que pour tirer les conséquences administratives de la décision des autorités judiciaires (suspension, rétrogradation, révocation), le judiciaire tenant le disciplinaire en l'état.

h) Le contrôle par le magistrat des effectifs de police judiciaire mis à sa disposition

Lorsqu'une enquête préliminaire est engagée ou une instruction ouverte, les services compétents de police ou de gendarmerie devront remettre à la disposition du magistrat du Parquet ou du juge instructeur, une liste nominative des O.P.J. affectés à cette affaire. Le nombre de ces fonctionnaires ne pourra être réduit qu'avec l'accord du magistrat intéressé.

i) L'attribution aux agents des douanes de la qualité d'O.P.J. ou d'A.P.J.

Les agents des douanes devront, selon leur degré de qualification recevoir la qualité d'O.P.J. ou d'A.P.J. Ils relèveront à ce titre des dispositions des articles 12, 13 et 41 du code de procédure pénale.

D'une manière générale, cette règle devra s'appliquer à tous les agents chargés de constater les infractions. Sur ce point, il a semblé à votre commission de contrôle que, dans certaines villes, il se posait un vrai problème en matière de polices urbaines et que des mesures urgentes s'imposaient.

La commission de contrôle souligne que ces différentes mesures qui touchent aux libertés publiques, n'auront aucune incidence budgétaire. La plupart relèvent du domaine réglementaire voire de simples circulaires et pourraient être mises en oeuvre très rapidement.

2. L'opportunité des poursuites doit être maintenue

La commission de contrôle ne propose pas de revenir sur la règle selon laquelle les magistrats du Parquet sont juges de l'opportunité des poursuites. Elle s'est cependant interrogée sur l'inconvénient que présente le fait de donner à un magistrat hiérarchiquement subordonné à l'autorité politique le pouvoir de faire ou non juger par la magistrature du Siège les affaires qui lui sont signalées ; ce mécanisme étant certes tempéré par l'existence de l'action civile qui reste cependant enfermée dans des limites restrictives que la commission propose d'élargir (cf. supra).

a) Une meilleure définition de l'opportunité des poursuites

La commission préconise de mieux définir ce que doit être et, à l'inverse, ce que ne doit pas être l'opportunité des poursuites.

L'opportunité des poursuites doit permettre la mise en oeuvre des directives générales du gouvernement et des directives locales des procureurs généraux et procureurs en matière de politique pénale. Elle doit assurer l'individualisation du traitement des millions d'infractions commises chaque année sur notre territoire. Elle doit être enfin l'indispensable moyen de gestion sans lequel le système tout entier serait paralysé.

En revanche, l'opportunité des poursuites ne saurait constituer un mode de gestion des carences comme par exemple en matière de chèques sans provision. L'opportunité des poursuites ne doit pas non plus constituer une solution de facilité pour des magistrats du Parquet qui «ajusteraient» le niveau des poursuites pénales aux moyens de fonctionnement dont disposent les juridictions.

b) Le « traitement » en temps réel de la petite et moyenne délinquance

Après une visite au Parquet du tribunal de grande instance de Lyon, une délégation de votre commission de contrôle a observé qu'une bonne interprétation du principe de l'opportunité des poursuites pouvait aboutir à des résultats. Ainsi par le « suivi en temps réel » de tous les dossiers grâce au signalement systématique des affaires par les services enquêteurs de police ou de gendarmerie, le Parquet est en mesure d'assurer le « traitement » immédiat de la petite et moyenne délinquance, laquelle ne faisait jusqu'alors l'objet que de procédures différées et donc, le plus souvent, sans effet. Les solutions mises en oeuvre sont diversifiées : de la convocation par O.P.J. à la présentation au Parquet pour ouverture d'information ou pour comparution immédiate en passant par la solution de la médiation pénale ou du classement sous condition. Les réformes mises en oeuvre par le Parquet de Lyon paraissent porter leurs fruits en évitant, d'une part, le classement des affaires au détriment des victimes et, d'autre part, les quelque 80 % de jugements par défaut qui intervenaient jusqu'alors.

Cette réforme ne peut au demeurant que valoriser le travail et crédibiliser le rôle de la police notamment vis-à-vis des victimes et des délinquants.

L'expérience lyonnaise permet de penser que le concept de l'opportunité des poursuites peut être enrichi : la question n'est plus seulement de savoir si les poursuites sont ou non engagées mais quels types de poursuites sont les mieux adaptés à chaque acte de délinquance.

3. La réforme du Conseil supérieur de la Magistrature : leurre ou priorité ?

Votre commission de contrôle a longuement réfléchi sur la question des rapports entre le pouvoir exécutif et l'autorité judiciaire. Elle s'est demandé si l'évocation récurrente de ce problème ne constituait pas un trompe-l'oeil voire un leurre. Tout en estimant que les principaux problèmes à régler sont d'une autre nature, elle propose de trancher ce débat pour mettre un terme aux égarements de tous ordres.

a) *La lutte contre les tentations du corporatisme*

Régler le problème de la place de l'autorité judiciaire dans l'Etat s'apparente à la recherche de la quadrature du cercle.

L'histoire de nos institutions judiciaires depuis la Révolution a montré que toute «*politisation*» du corps judiciaire rapproche l'institution du pouvoir exécutif mais nuit à son indépendance. L'accent mis sur l'indépendance isole en revanche l'institution dans une apparente autonomie qui aboutit en fait à une soumission au pouvoir politique.

Tout au long de la III^e République, c'est plutôt un processus d'émancipation du corps judiciaire qui s'est mis progressivement en place. L'autonomie de la fonction judiciaire ne devait triompher qu'avec l'institution créée par la Constitution du 27 octobre 1946 qui a misé sur la participation de la représentation nationale à l'élection du Conseil supérieur pour renforcer l'assise du corps judiciaire.

Notre ancien collègue Coste Floret, rapporteur général à la première Assemblée nationale constituante déclara que la nouvelle institution «*se tenait à égale distance d'une inadmissible subordination du judiciaire au politique et d'une inadmissible composition corporatiste*».

Les Constituants de 1958 prirent acte des difficultés que la pratique de l'élection de six membres par l'Assemblée nationale fit apparaître. Fut donc mis en place un organisme rénové consacré par l'article 65 de la Constitution.

Le système diversifié et quelque peu «*fonctionnarisé*» mis en place en 1958 a pu faire dire, quant à lui, que le Conseil supérieur était en «*situation relative d'indépendance fonctionnelle vis-à-vis du pouvoir exécutif*».

Cependant, en 1982 une consultation générale du corps judiciaire fit apparaître que 86,5 % des juges (le taux de participation ayant dépassé les 75 %) se sont déclarés en faveur d'une réforme du Conseil supérieur, 67 % jugeant même la révision constitutionnelle indispensable.

La commission de contrôle s'est demandé si les magistrats n'ont pas eu tendance à se tromper eux-mêmes en estimant que le problème du Conseil supérieur était la question fondamentale dont tout devait dépendre. Il lui a semblé que le risque majeur en la matière était bien celui du corporatisme et qu'il importait par quelques mesures de prévenir cet écueil.

b) Quelques suggestions pour en finir avec la querelle du Conseil supérieur de la Magistrature

Votre commission est ainsi amenée à proposer un certain nombre de suggestions qui pourraient conforter l'indépendance des juges du Siègre tout en évitant les pièges du corporatisme.

- Une indépendance mieux garantie

Le Président de la République, garant de l'indépendance de l'autorité judiciaire, aux termes de l'article 64 de la Constitution, doit demeurer le Président du Conseil supérieur de la Magistrature.

La garantie de l'indépendance de l'institution exige en revanche que le vice-président de droit et suppléant du Président de la République ne soit plus un membre du gouvernement à savoir le Garde des Sceaux, mais le Premier président de la Cour de cassation.

L'indépendance doit aussi être assurée par des dispositions statutaires relatives à la carrière des magistrats membres siégeant au conseil. Pour votre commission, il conviendrait de fixer à quatre ans la durée non renouvelable des fonctions des membres du Conseil supérieur. Ceux-ci bénéficieraient du régime du détachement et exerceraient leurs fonctions à plein temps. Des dispositions statutaires devraient garantir leur avancement à l'issue de leurs fonctions au Conseil supérieur.

- Une composition rééquilibrée

L'indépendance des membres du Conseil supérieur passe par des modalités renouvelées de désignation qui pourraient consister par exemple dans le tirage au sort, avec possibilité de désistement, de six magistrats, dans le cadre d'un dispositif qui permettra la représentation de chacun des grades du corps. Il serait souhaitable de maintenir la présence de personnalités compétentes ; celles-ci pourraient être désignées par le Président de la République, l'Assemblée nationale et le Sénat.

Il n'est pas apparu nécessaire de maintenir au sein de l'institution la représentation du Parquet, contrairement aux dispositions actuelles qui prévoient, parmi les trois membres issus de la Cour de cassation, un avocat général de ladite Cour.

- Une compétence générale de gestion des carrières du Siègre

Comme sous la IV^e République, le Conseil devrait assurer la gestion complète de la carrière de la Magistrature du Siègre.

A l'étranger, certains conseils supérieurs exercent actuellement ces attributions. A l'inverse, le dispositif mis en place en 1958 prévoit, notamment par l'institution de trois « formations » du Conseil supérieur en fonction des prérogatives exercées (pouvoirs de proposition ou avis en matière de nomination, attributions disciplinaires), un système dont chacun s'accorde aujourd'hui à reconnaître qu'il n'est plus satisfaisant.

- La création d'un statut pour le secrétaire général

Il serait d'autre part souhaitable de prévoir un statut pour le secrétaire général du Conseil supérieur ; ce magistrat de l'ordre judiciaire, désigné par une décision spécifique du Président de la République, assure la liaison entre les membres du Conseil, le ministère de la Justice, la première présidence de la Cour de cassation et la présidence de la République.

- Un nouveau rôle pour le garde des Sceaux

La commission de contrôle n'a pas voulu exclure le Garde des Sceaux du Conseil supérieur rénové. Il lui a semblé simplement logique que ce ministre exerce au sein du nouveau Conseil supérieur de la Magistrature des attributions qui s'apparentent à celles d'un commissaire du gouvernement dont la responsabilité serait ici d'exposer le point de vue du pouvoir exécutif.

S'agissant des magistrats du siège, le Président de la République devrait donc logiquement exercer son pouvoir de nomination sans le contreseing du ministre de la Justice.

C. POUR UNE AUTORITÉ JUDICIAIRE DÉSENCLAVÉE ET ASSOCIÉE À L'ÉLABORATION DE LA LOI

La commission de contrôle a conclu à la nécessité de désenclaver l'autorité judiciaire et de mieux associer le corps des magistrats à l'élaboration et au suivi de la loi.

1. La Chancellerie doit être rehaussée au rang de ministère de la loi

La Chancellerie a perdu son rôle de jurisconsulte à l'égard des autres ministères. Ainsi, dans une sorte de dérive administrative, chaque ministère, souvent sous la pression des corporatismes internes et externes, est amené à «faire sa loi». Il a semblé indispensable de restaurer le ministère de la justice dans son rôle de ministère de la loi. Il s'agit en effet d'un aspect important de la pratique gouvernementale qui est en cause.

La sécurité juridique et la cohérence de l'ensemble des règles de droit implique que la Chancellerie se voit attribuer un statut particulier lors des arbitrages interministériels. A cet égard, la récente réforme instituant la saisine pour avis de la Cour de cassation constitue un premier pas vers une plus grande implication de la Justice dans l'élaboration des normes.

2. Les études «d'impact» doivent être généralisées

Dans un souci parallèle, votre commission de contrôle ne peut que préconiser la généralisation «d'études d'impact» avant la mise en oeuvre de toute réforme législative impliquant des contentieux nouveaux. La mesure préalable des conséquences contentieuses des nouvelles mesures éviterait que le législateur soit conduit à revenir sur des dispositions dont la pratique révèle le caractère inapplicable. Tel a été manifestement le cas de la loi du 31 décembre 1989.

3. L'information doit remonter des juridictions à la Chancellerie

Lors de ses auditions et à l'occasion de ses déplacements, votre commission de contrôle a constaté que l'information remontait très difficilement des juridictions au ministère de la Justice. Dans de nombreux cas, la Chancellerie ignorait les difficultés concrètes rencontrées par les juridictions dans l'application de telle ou telle nouvelle disposition législative.

On évoquera par exemple à cet égard l'article 199 du code de procédure pénale. Aux termes de ce texte qui résulte d'une loi du 6 juillet 1989, la comparution personnelle de l'inculpé mis en détention provisoire est de droit si celui-ci ou son conseil en fait la demande.

Plusieurs chefs de juridiction ont informé votre commission des excès que cette disposition pouvait entraîner ; certains inculpés détenus multiplient en effet les demandes de comparution personnelle à des fins que l'on pourrait qualifier au mieux de dilatoires et alourdissent, ce faisant, les tâches des services de police chargés de leur transfert ainsi que la charge de la chambre d'accusation sans qu'on puisse soutenir que les droits de la défense s'en trouvent mieux garantis.

4. Des débats d'orientation doivent être organisés au Parlement sur la politique pénale

La commission de contrôle souhaite que soient inscrits à l'ordre du jour du Parlement de grands débats d'orientation sur la politique pénale. Au même titre que la politique de défense et de l'ensemble des politiques de souveraineté, les grandes orientations de notre action pénale devraient pouvoir faire l'objet de discussions au sein de la représentation nationale.

5. Le corps judiciaire doit être associé au travail législatif

Enfin, la commission de contrôle appelle de ses vœux une plus étroite concertation avec le corps judiciaire lors de l'élaboration des innovations législatives et à l'occasion des bilans de l'application des lois.

Il ne saurait être ici question de porter atteinte au pouvoir souverain du Parlement d'examiner, en toute liberté, les dispositions législatives qui lui sont proposées par le gouvernement. Il apparaît cependant tout à fait souhaitable qu'à l'instar des commissions des Lois des deux assemblées, les commissions parlementaires saisies au fond consultent d'une manière plus systématique les autorités judiciaires.

D. POUR UNE NOUVELLE CONCEPTION DU BUDGET DE LA JUSTICE

En 1991, le budget de la Justice s'est élevé à un peu plus de 18 milliards de francs, soit 1,41 % du budget général de l'Etat. Dans ce budget, les crédits alloués aux services judiciaires ne représentent toutefois qu'un peu moins de 8 milliards, soit 0,63 % du budget de l'Etat.

Projet de budget présenté au Parlement pour l'année 1991 (en millions de francs)

Administration centrale	2 666,402
Services judiciaires	7 367,985
Conseil d'Etat	493,928
Administration pénitentiaire	5 571,530
Protection judiciaire de la jeunesse	1 782,934
Divers	130,479
Total	18 013,258

L'insuffisance du volume du budget de la Justice par rapport à celui de l'Etat est dénoncée chaque année par le monde judiciaire : après le seuil de 1 %, c'est l'objectif du « 2 % » du budget général qui est maintenant devenu un chiffre quasi-incantatoire. Pourtant lorsqu'on interroge les défenseurs de ce pourcentage sur l'utilisation des crédits correspondants, force est de constater qu'aucun d'entre eux n'est en mesure de répondre de manière précise.

Il faut pourtant, de toute évidence, augmenter très sensiblement les moyens consacrés aux services judiciaires, qui actuellement sont du même ordre que la subvention versée annuellement par le ministère de l'Industrie à certaines « entreprises d'intérêt national ».

La suggestion de la commission n'est pas de fixer un chiffre idéal pour le budget de la Justice. Toutefois, deux changements de méthode dans la préparation de ce budget lui paraissent indispensables.

1. Des structures de gestion doivent être mises en place au niveau départemental

Il est illusoire de vouloir afficher des besoins budgétaires crédibles pour les juridictions avant que de mettre en place des services capables de les évaluer.

La priorité budgétaire doit donc aller à la mise en place de services judiciaires départementaux, qui pourront assister efficacement les juridictions dans la préparation de leurs budgets de fonctionnement et d'investissement.

2. Le budget de la Justice doit être traité «à part»

Dans les années à venir, le budget des services judiciaires devrait faire l'objet d'un traitement privilégié.

En effet, même s'il n'existe pas de «pouvoir judiciaire», la fonction de juger n'est pas une fonction comme les autres, et il s'agit sans contestation d'une des principales fonctions régaliennes de l'Etat. Dès lors, il n'est pas souhaitable que le Gouvernement, quel qu'il soit, puisse se permettre de traiter les moyens de l'autorité judiciaire comme ceux de l'agriculture ou de l'équipement.

Actuellement deux exemples de méthode spécifique de traitement budgétaire existent :

- les assemblées parlementaires, qui formulent elles-mêmes leurs propositions pour leur propre budget,
- des autorités administratives indépendantes, telles que la Commission nationale de la communication et des libertés ou le Conseil supérieur de l'audiovisuel qui font publiquement état de leurs propositions budgétaires.

Il est paradoxal que l'autorité judiciaire soit traitée avec moins d'égards que ces organismes administratifs. Dès lors, la commission souhaite que les plus hautes autorités judiciaires puissent faire connaître publiquement chaque année, leurs demandes budgétaires, avant que le gouvernement rende ses arbitrages.

Ainsi on peut espérer que s'amenuisera rapidement l'écart entre le minimum indispensable à la justice et les moyens que veut bien lui allouer, avec une parcimonie toute technocratique, le ministère de l'économie et des finances.

3. L'ensemble des moyens budgétaires mis à la disposition de la Justice doivent être clarifiés

Actuellement, le budget de la Justice ne retrace que les crédits utilisés sous l'autorité de la Chancellerie. Les actions de police judiciaire apparaissent, budgétairement, aux budgets de l'Intérieur (police) et de la Défense (Gendarmerie).

Il paraît donc indispensable, pour avoir enfin une vision claire des moyens de la Justice, de retracer dans un document annexe à la loi de finances (un «jaune»), l'ensemble des crédits consacrés à l'autorité judiciaire. Les effectifs de la police nationale affectés à des missions de police judiciaire sont en effet importants :

Effectifs de la police nationale O.P.J. et A.P.J. normalement affectés à des missions de police

Direction centrale des polices urbaines	10 907
Direction centrale des renseignements généraux	245
Direction centrale de la police judiciaire	6 203
Service central de l'air et des frontières	976
Service central des compagnies républicaines de sécurité	2 181
Inspection générale de la police nationale	102
Total	20 554

1. Les effectifs O.P.J. et A.P.J. de la préfecture de police sont inclus dans les chiffres D.C.P.J. - D.C.R.G. - I.G.P.N.

2. Pour la D.S.T., seule une dizaine de fonctionnaires peuvent être considérés comme régulièrement chargés de missions de police judiciaire (sur 1 350).

4. Une programmation pluri-annuelle des crédits d'équipement doit être mise en oeuvre

Les inerties internes de la Chancellerie sont telles, compte tenu de son organisation, de ses méthodes et de son mode d'administration que les ajustements budgétaires –hormis les modifications salariales– sont sans effets mesurables à brève échéance. En matière immobilière ainsi que pour les grands programmes d'équipement (bureautique, informatique), il est indispensable de procéder à la restructuration des services et de rechercher une programmation pluri-annuelle.

II. LES JURIDICTIONS : DÉPARTEMENTALISATION ET ADAPTATION DE L'ORGANISATION JUDICIAIRE, RENFORCEMENT ET RÉORGANISATION DES MOYENS

La Justice, on l'a dit et redit, est aujourd'hui submergée et ne parvient plus à assumer correctement ses missions. Le recentrage de ces dernières devrait permettre au juge de concentrer son attention sur ses véritables compétences, encore faut-il, pour que cet exercice soit pleinement efficace, que les structures judiciaires soient revues pour être adaptées aux évolutions démographiques, administratives, économiques et contentieuses ; encore faut-il également que les ressources humaines soient enrichies et améliorées et que leur gestion soit rationalisée ; enfin, il convient de définir une véritable politique d'équipement, de rénovation et de gestion des moyens matériels.

A cet effet, la commission de contrôle a retenu cinq séries de propositions respectivement relatives à la départementalisation des tribunaux de grande instance et des services déconcentrés, la suppression de la dyarchie à la tête des juridictions, la révision de la carte judiciaire, la réorganisation de l'administration centrale, enfin la rationalisation de la politique d'équipement.

A. POUR UNE DÉPARTEMENTALISATION

Le département apparaît de plus en plus comme la circonscription déconcentrée privilégiée de l'intervention territoriale

de l'Etat. Afin que la Justice soit en mesure de répondre à ce renforcement de l'échelon départemental, il est indispensable d'instituer, dans chaque département, un tribunal départemental et de créer, dans la même circonscription, un service judiciaire déconcentré ?

La Justice est en effet le seul service de l'Etat qui n'ait pas d'existence administrative au niveau départemental. La Justice dont l'implantation et l'organisation ont été conçues sur le modèle napoléonien, donc militaire et hiérarchisé, se doit d'épouser son temps de prendre en compte les réalités économiques, sociales, culturelles, l'aménagement du territoire et les évolutions institutionnelles et administratives récentes.

Faut-il rappeler qu'au travers des compétences dévolues aux conseils généraux, la décentralisation a privilégié l'échelon départemental, que le projet de loi sur l'administration territoriale de la République, actuellement en discussion devant le Parlement, a organisé la déconcentration des services de l'Etat au niveau du département et renforcé le pouvoir des préfets et l'autorité de ceux-ci sur les directeurs des services départementaux, enfin que tous les services de police vont être réorganisés et renforcés dans le cadre de cette départementalisation et que la gendarmerie est organisée en groupements départementaux.

Si dans ce contexte la justice devait maintenir en l'état son organisation actuelle, elle y perdrait encore un peu plus de son autorité, de son efficacité et la place qu'elle doit occuper à tous les échelons de l'Etat. Comment, en effet, concevoir une autorité judiciaire divisée, voire émiettée, face au préfet, au directeur départemental des services de police, au commandant de groupement de gendarmerie ou au directeur des douanes ? Quel sera l'interlocuteur judiciaire de ces autorités ? Quelle sera la politique en matière de sécurité et de prévention de la délinquance ? Sans compter que si la Justice veut sortir de son état de sous-administration actuel, elle doit redéployer ses moyens judiciaires et administratifs en s'appuyant sur de puissants échelons opérationnels.

1. Des tribunaux départementaux doivent être institués

Il est indispensable que la Justice prenne en compte les évolutions administratives récentes et qu'elle y réponde afin de se situer au moins sur un pied d'égalité avec ses différents interlocuteurs, qu'il s'agisse de la police judiciaire ou des différents

services extérieurs de l'Etat compétents en matière de recherche d'infractions fiscales et autres. Tel est l'un des motifs de la création d'un véritable échelon départemental qui a été retenu par la commission.

On sait combien pareils ajustements sont difficiles et il est inutile de rappeler ici que, même dans le cadre d'une réforme par voie d'ordonnance, le premier Garde des Sceaux de la Cinquième République n'est pas parvenu à parachever sa réforme de 1958. On connaît par ailleurs le poids des résistances locales appuyées bien souvent sur d'énergiques interventions parlementaires. Les considérations qui soustendent pareilles attitudes ne sont pas à écarter tant il est vrai que l'existence de services administratifs est importante pour le maintien et le développement de la vie locale.

La solution préconisée par la commission permettrait de prendre en compte ces considérations tout en garantissant la mise en place d'un échelon départemental fort. Elle repose en effet sur le principe de l'érection, dans chaque département du T.G.I. ou de l'un des T.G.I. en tribunal départemental. Ainsi se trouveraient garantis tout à la fois le maintien de l'intensité de l'implantation territoriale et le renforcement d'un échelon départemental placé sur un pied d'égalité avec les autres services de l'Etat.

La localisation de ce tribunal départemental devra être déterminée au cas par cas en fonction, par exemple, du siège de la préfecture ou de l'importance relative des T.G.I. actuels.

2. Les services judiciaires doivent être départementalisés

De même qu'il est nécessaire de créer des unités départementales de justice, il est également indispensable de déconcentrer un certain nombre de mécanismes de gestion. A un moment où l'administration s'est engagée dans une politique de forte déconcentration, il est en effet paradoxal que le ministère de la Justice reste totalement centralisé et ne dispose pas, en matière judiciaire, de véritables services extérieurs sur le territoire national.

Dans la mesure où l'administration centrale ne saurait prétendre plus longtemps assumer la gestion de l'ensemble des personnels judiciaires ainsi que celle de l'intégralité de l'immobilier judiciaire, il est apparu souhaitable à la commission de proposer la mise en place d'une organisation déconcentrée sur l'ensemble du territoire.

Après avoir observé que l'absence de coïncidence entre les ressorts des cours d'appel et les régions administratives rendait difficile une déconcentration au niveau régional, elle a jugé préférable une organisation départementale qui vienne en complément de la départementalisation des tribunaux de grande instance qu'elle suggère, en réponse au processus de départementalisation engagé par l'ensemble des administrations de l'Etat et, plus particulièrement, de la police et de la gendarmerie.

Deux solutions étaient envisageables dans un tel contexte : soit déconcentrer en renforçant les structures administratives du tribunal départemental et en confiant, en leur sein, à des magistrats ou à des administrateurs, les tâches de gestion et la programmation des équipements, soit créer de véritables services extérieurs distincts des juridictions qui, à l'image des directions départementales de l'action sanitaire et sociale à l'égard des hôpitaux, seraient les interlocuteurs administratifs des juridictions.

Cette dernière solution a été privilégiée par la commission dans la mesure où, sans que soit remise en cause l'autorité du chef de juridiction sur son ressort, il est apparu plus efficace de lui donner un interlocuteur déconcentré de l'administration centrale qui saura lui apporter un concours technique et financier dans la gestion et la réalisation de ses équipements.

Dans la mesure où cette solution risque de rencontrer certaines réticences, il sera indispensable, lorsque les modalités en seront précisées, que l'autorité du chef de juridiction ne s'en trouve pas atteinte, bien plus, qu'elle ait effectivement les moyens de s'exercer.

Le maintien d'une compétence des cours d'appel en matière de formation professionnelle et de recrutement des personnels de catégorie B, ne devrait pas faire obstacle à une telle organisation, dès lors que le service extérieur du département dans lequel se situe la cour d'appel constituera l'interlocuteur déconcentré de cette dernière et pourra donc lui apporter les concours techniques nécessaires.

B. POUR LA SUPPRESSION DU BICÉPHALISME

L'existence concomitante de deux chefs dans chaque juridiction alourdit les procédures de décision, favorise les occasions de conflits et risque dans certains cas de paralyser le bon

fonctionnement du tribunal ou de la cour, sans compter qu'elle brouille les représentations administratives et institutionnelles. Quant au greffier en chef, le caractère trop imprécis de la définition de sa mission constitue un facteur de tension avec les chefs de juridiction et doit impérativement être clarifiée et renforcée.

1. La présidence doit être unifiée et l'autonomie matérielle du Parquet garantie

Après en avoir longuement débattu, la commission de contrôle a estimé qu'il convenait de doter chaque juridiction d'un chef unique, –le premier président pour la Cour d'appel, le président pour le T.G.I.–, afin d'en faciliter la gestion et de simplifier les rapports administratifs avec l'extérieur.

Le souci de garantir le plus efficacement possible l'indépendance du parquet suppose toutefois que le procureur, comme le procureur général, disposent de la pleine maîtrise des moyens matériels nécessaires à leur activité, soit des locaux dont ils assument la responsabilité, des personnels et une enveloppe budgétaire autonome, les quelques services qui devront être gérés le cas échéant en commun faisant l'objet d'un accord avec le président ; ces services devraient être très peu nombreux dès lors que les locaux affectés au public, les services d'accueil, le standard téléphonique et autres installations destinées à l'ensemble de la juridiction sont placés sous la responsabilité du président.

2. Le greffier en chef doit gérer par délégation et sous le contrôle de la présidence

Aux termes de l'article R 81-1 du code de l'organisation judiciaire, *«les chefs de juridiction sont responsables du fonctionnement de celles-ci. A ce titre, ils exercent leur autorité et un contrôle hiérarchique sur le greffier en chef... (qui) dirige l'ensemble des services administratifs du secrétariat-greffe (et)... est responsable de leur fonctionnement.»*

Ce schéma organisationnel qui est bon dans son esprit général dans la mesure où il préserve l'autorité du chef de juridiction et pose le principe de l'autonomie de gestion du greffier en chef,

mériterait de recevoir quelques aménagements propres à le clarifier, qui pourraient énoncés comme suit :

- le chef unique de la juridiction a autorité sur le fonctionnement des services de sa juridiction,
- par délégation et sous le contrôle du chef de juridiction, le greffier en chef dirige et gère l'ensemble des services administratifs, c'est-à-dire qu'il affecte les personnels au sein du greffe, définit les besoins matériels...

Cette clarification et ce renforcement du rôle du greffier en chef n'emportent pas pour autant la résurrection du système antérieur à l'étatisation des greffes qui n'a plus aujourd'hui, -n'en déplaie à certains-, de justification. Elle permet en outre un allègement conséquent des charges de gestion du chef de juridiction qu'elle ne prive pas pour autant de son autorité.

S'agissant du parquet, il est indispensable de donner une portée générale à la faculté actuellement prévue au second alinéa de l'article R.811-2 du code de l'organisation judiciaire, et de doter chaque cour d'appel et chaque tribunal départemental d'un secrétariat autonome qui entretienne avec le chef du parquet des relations de même nature que celles qui viennent d'être définies entre le président et son secrétariat-greffe.

C. POUR UNE RÉVISION DE LA CARTE JUDICIAIRE

Ainsi qu'on l'a évoqué plus haut, la carte judiciaire qui s'appuie sur les arrondissements, départements et ressorts de cours d'appel apparaît aujourd'hui largement inadaptée. Sa révision est indispensable mais certains acquis ne doivent pas pour autant être remis en cause.

1. La carte judiciaire doit être adaptée aux évolutions économiques, sociales et contentieuses

La révision devra tout d'abord prendre en compte plusieurs considérations qui peuvent se résumer ainsi :

- les évolutions démographiques et leurs effets sur le contentieux qui en résultent ;
- les évolutions économiques et leurs incidences sur la nature et l'ampleur des contentieux ;
- la répartition des compétences entre les différentes juridictions et les transferts de contentieux qui en ont résulté ou vont en résulter ;
- les perspectives en termes d'augmentation et de réduction de la charge contentieuse au vu des projets de réforme en cours d'examen.

2. La Justice de proximité doit être maintenue

Doit par ailleurs être préservé tout ce qui constitue une justice de proximité compétente pour régler les litiges de la vie quotidienne. Le lien entre le juge et le justiciable ne doit à aucun prix être distendu et le juge d'instance doit rester le juge de droit commun en matière civile, ce qui suppose de toute évidence, un renforcement notable de leurs moyens.

3. Les ressorts des cours d'appel et des différentes circonscriptions d'intervention de la Chancellerie devront être révisés

L'actuelle configuration des ressorts des cours d'appel résulte plus de l'histoire que des nécessités contemporaines. Un certain rééquilibrage devrait être mis en oeuvre dans la mesure où certains ressorts apparaissent aujourd'hui trop vastes tandis que d'autres sont peut-être trop petits pour constituer des unités de gestion satisfaisantes pour la formation professionnelle et le recrutement des personnels de catégorie B qu'il conviendrait de régionaliser. Il devrait en outre tenir compte du découpage régional afin d'éviter les chevauchements sur plusieurs régions que l'on constate aujourd'hui.

Par ailleurs, mais sans avoir autrement poursuivi son étude sur ce terrain qui n'entrait pas dans son champ d'investigation, la commission a souhaité qu'une réflexion soit engagée sur la

possibilité de réaménager les structures d'intervention territoriale de la Chancellerie afin d'envisager, si cela s'avérait utile, une refonte d'ensemble de ses circonscriptions d'intervention qui facilite la nécessaire collaboration entre les services pénitentiaires, les services de la protection judiciaire de la jeunesse et les services judiciaires.

D. POUR UNE RÉORGANISATION DES SERVICES CENTRAUX DE LA CHANCELLERIE

Pour l'heure, la Chancellerie consiste en une juxtaposition de services progressivement édifée au fur et à mesure que le Garde des Sceaux se trouvait également chargé de l'administration pénitentiaire et de la protection judiciaire de la jeunesse. Aucune véritable réforme d'ensemble de la structure qui s'est ainsi constituée n'est intervenue depuis lors et le transfert de la gestion immobilière des juridictions n'a eu pour seul effet que le renforcement de la direction transversale dite de l'administration générale et de l'équipement.

Le caractère particulièrement peu opérationnel de cette organisation de l'administration centrale a trouvé une expression éclatante lorsque M. Albin Chalandon, Garde des Sceaux, a souhaité moderniser les établissements pénitentiaires et qu'il a dû, pour ce faire, recourir à une structure de mission totalement extérieure au ministère, dans la mesure où celui-ci n'était pas capable de mettre en oeuvre la création de 15 000 nouvelles places de prison.

La réactivation récente, par un décret du 6 mai 1991, reproduit ci-contre, d'une structure de même nature destinée à mettre en oeuvre une politique de réhabilitation immobilière des juridictions marque une nouvelle fois l'inadaptation des structures existantes aux besoins effectifs de la Justice et justifie sans nul doute une remise en cause de structures qui ont fait la preuve de leur inefficacité.

1. Des directions fonctionnelles doivent être mises en place

Il est impératif de repenser l'organisation de l'administration centrale en regroupant au sein de directions fonctionnelles, les missions aujourd'hui exercées de manière souvent redondante au sein de chacune des directions existantes.

Décret n° 91-414 du 6 mai 1991 modifiant le décret n° 64-754 du 25 juillet 1964 modifié relatif à l'organisation du ministère de la Justice

Décète :

Art. 1^{er}. - L'article 1^{er} du décret du 25 juillet 1964 susvisé est remplacé par les dispositions suivantes :

« L'administration centrale du ministère de la justice comprend, outre le cabinet du ministre et le bureau du cabinet qui lui est rattaché :

- « - la direction des services judiciaires ;
- « - la direction des affaires civiles et du sceau ;
- « - la direction des affaires criminelles et des grâces ;
- « - la direction de l'administration pénitentiaire ;
- « - la direction de la protection judiciaire de la jeunesse ;
- « - la direction de l'administration générale et de l'équipement ;
- « - la délégation générale au programme pluriannuel d'équipement ;
- « - le service des affaires européennes et internationales.

« Le garde des sceaux, ministre de la justice, est en outre assisté de l'inspecteur général des services judiciaires. »

Art. 2. - Dans le premier alinéa de l'article 3 du décret du 5 juillet 1964 susvisé, les mots « représente la chancellerie dans les négociations internationales » sont remplacés par les mots « est associée aux négociations internationales ».

Art. 3. - Il est inséré, après l'article 7 du décret du 25 juillet 1964 susvisé, un article 7-1 et un article 7-2 ainsi rédigés :

« Art. 7-1. - La délégation générale au programme pluriannuel d'équipement assure, en liaison avec les directions compétentes, les études nécessaires à la définition du programme pluriannuel d'équipement judiciaire et des programmes annuels correspondants, approuve les programmes fonctionnels et techniques des ouvrages et assure la maîtrise d'ouvrage de la réalisation des équipements judiciaires et leur mise en service.

« Elle assure la maîtrise d'ouvrage des établissements pénitentiaires conçus, construits et aménagés dans les conditions prévues par les deux premiers alinéas de l'article 2 de la loi n° 87-432 du 22 juin 1987 relative au service public pénitentiaire. Elle assure la mise en service de ces établissements.

« Elle peut se voir confier la tâche de coordonner la réalisation des autres équipements.

« Elle dispose, pour l'exercice de ses missions, de la sous-direction de l'équipement de la direction de l'administration générale et de l'équipement et fait appel, en tant que de besoin, aux autres services du ministère intéressés à la réalisation des programmes d'équipement.

« Art. 7-2. - Le service des affaires européennes et internationales anime et coordonne l'action de la chancellerie en matière de droit international, de droit communautaire et d'application des règles internationales relatives à la protection des droits de l'homme.

« Il organise, en liaison avec les directions concernées, la représentation de la chancellerie dans les négociations et les réunions internationales intéressant le ministère de la justice.

« Pour ce qui concerne ce ministère, il assure la mise en œuvre des conventions internationales en matière d'entraide judiciaire civile et pénale et veille à l'application des autres conventions internationales et du droit communautaire.

« Il contribue à l'élaboration de la politique de coopération juridique et judiciaire et participe à sa mise en œuvre. »

Sans prétendre proposer un schéma d'organisation qui ne relève d'ailleurs pas de sa compétence, la commission de contrôle a toutefois tenu à mettre l'accent sur les dysfonctionnements qui résultent de l'organisation actuelle de la Chancellerie et à titre indicatif, il lui a paru souhaitable de distinguer clairement entre les services destinés à permettre à ce ministère de remplir sa vocation de ministère de la loi, et les services de gestion qui devront accueillir, pour gagner en efficacité, des administrateurs ainsi que des personnels techniques capables de mener à bien les missions du ministère de la Justice en matière de gestion des services judiciaires ; si la présence des magistrats s'impose en effet dans les directions législatives, il est en revanche plus discutable que des magistrats prétendent détenir à eux seuls les compétences nécessaires en matière de construction d'équipements, d'informatisation et de gestion des personnels.

2. Une inspection générale unique doit être créée

Il apparaît par ailleurs souhaitable de regrouper l'ensemble des inspections, missions et services d'investigation actuellement répartis dans les différents services du ministère, en une inspection générale unique directement et exclusivement rattachée au Garde des Sceaux qui lui permette d'exercer son contrôle sur l'ensemble de ses services extérieurs.

E. POUR UNE RATIONALISATION DE LA POLITIQUE D'ÉQUIPEMENT

L'incapacité de la Chancellerie à gérer les besoins immobiliers des juridictions n'a plus à être démontrée, de même que les lacunes de la politique conduite en matière informatique. Or, il apparaît que sans une rationalisation énergique de la programmation immobilière et de la gestion des moyens des juridictions, aucune réforme ni des procédures ni de l'organisation judiciaire, aucun accroissement des effectifs ni des moyens financiers, ne produiront les effets escomptés si les instruments d'une rationalisation ne sont pas définis et si une politique programmée de restructuration n'est pas engagée.

1. Les besoins doivent être précisément évalués

A l'heure actuelle, la Chancellerie ne dispose d'aucun inventaire exhaustif des bâtiments judiciaires qui lui ont été transférés en 1987, pas plus qu'elle n'est capable d'indiquer avec suffisamment de précision les travaux et les constructions nouvelles qui seraient nécessaires pour faire face aux besoins actuels et prévisibles.

De même, la Chancellerie n'a pas aujourd'hui, faute d'instruments d'analyse pertinents, pu définir les charges de travail effectivement exigées par le traitement des différentes catégories de contentieux ni établir une approche exacte des besoins en effectifs des juridictions par rapport au contexte économique et social, et au vu de ces conséquences sur la nature et l'importance des contentieux.

Cette incapacité à analyser les besoins constitue un handicap insurmontable et prive de toute crédibilité les demandes supplémentaires de crédits présentées par la Chancellerie auprès du ministère du budget. L'objectif actuellement affiché qui consiste à pourvoir toutes les vacances de postes apparaît difficile à justifier, même si dans la grande majorité des ressorts, il est indéniable que les moyens ont été calculés suffisamment chichement pour que l'effectif budgétaire actuel puisse être le plus souvent considéré comme un minimum incompressible.

Il est donc urgent qu'il soit procédé à un inventaire exhaustif et précis de l'état du patrimoine existant, et que parallèlement soit conduite une analyse suffisamment fine des évolutions contentieuses et de leurs conséquences sur la charge de travail des juridictions.

2. Une politique de programmation immobilière doit être engagée

Ainsi que les visites dans les juridictions ont permis de le constater, l'état du patrimoine immobilier judiciaire est d'une médiocrité indigne de la Justice d'un pays moderne. Seule une politique vigoureuse conduite sans discontinuer sur quelques années permettra de réhabiliter les bâtiments les plus dégradés, de rénover les installations qui peuvent l'être, enfin de mettre en oeuvre les constructions nouvelles qui s'imposent, soit dans des zones de fortes poussées démographiques, économiques ou criminelles, soit en raison

de l'inadaptation structurelle des bâtiments aujourd'hui affectés aux tribunaux.

Une loi de programmation permettrait de traiter clairement, sous le contrôle du Parlement, le programme de ces travaux et assurerait, sur une durée de cinq ans, un financement suffisant pour permettre de mener à bien ce programme. L'opération réalisée en faveur des établissements pénitentiaires montre que pareil effort n'est pas insurmontable et qu'il suffit de méthode et de bonne volonté politique pour y parvenir.

Si l'on estime à 5 000 francs environ le coût de la réhabilitation d'un mètre carré de juridiction, l'effort d'investissement nécessaire s'élèverait à quelque 8 milliards de francs, soit 1,6 milliard de francs par an.

3. La politique d'informatisation doit être rationalisée et sa mise en oeuvre accélérée.

Ainsi qu'on l'a vu, l'informatique judiciaire comporte trois aspects principaux :

- des applications nationales qui sont pour l'instant obsolètes dans leur grande majorité et pour lesquelles des perspectives d'amélioration existent sans que les choix techniques retenus, notamment en matière de saisie et de gestion des données, paraissent pleinement convaincants ;
- une informatique d'initiative locale qui relève du bon vouloir et de l'imagination des juridictions et pour lesquelles aucune véritable cohérence ne semble se dessiner même si certaines normes récentes de développement ont semblé vouloir favoriser les échanges d'informations entre les juridictions ;
- enfin, une informatique de gestion qui semble pour le moins en retard par rapport à celle dont disposent les autres administrations de l'Etat.

Or, si l'informatique ne permettra pas de réduire le nombre des postes indispensables, elle aura pour effets, à condition d'être bien conduite, de simplifier les tâches les plus routinières, d'alléger ce faisant la charge des greffes, de faciliter la gestion des dossiers et surtout de donner aux juridictions la possibilité de faire

face aux inévitables augmentations du contentieux qu'elles auront à traiter.

Pour ce faire, il a semblé à la commission de contrôle que le schéma d'informatisation mis au point par la Chancellerie devait être complété sur plusieurs points.

S'agissant tout d'abord des applications générales, il convient de doter la Chancellerie des moyens suffisants pour que le **traitement** des informations puisse être réalisé **en temps réel** sans que la sous-traitance auprès d'autres administrations soit considérée comme une solution provisoire qui tende à devenir définitive.

S'il n'y a pas lieu ici de trancher entre une saisie centralisée en pôles régionaux de traitement et une saisie directe par les juridictions elles-mêmes, il importe tout de même de relever que plus le décalage est important entre le moment où l'information apparaît et celui où elle est accessible, moins la Justice est efficace. La solution retenue devra donc prendre en compte au premier chef la nécessité qu'il y a **d'améliorer les délais d'accès aux informations**, notamment pour ce qui concerne le casier judiciaire et les décisions de justice.

Il est par ailleurs indispensable qu'une informatique locale permette à chaque chef de juridiction de surveiller par le biais de **tableaux de bord** l'évolution des procédures en cours dans son tribunal et de suivre avec précision **l'application des jugements**.

Pareille surveillance n'est possible que si elle s'appuie sur un outil informatique adapté mis au point par des services compétents afin qu'une fois formés les personnels des juridictions disposent de procédures de traitement qui soient adaptées aux besoins de cette gestion.

Les juridictions devront par ailleurs pouvoir disposer de moyens informatiques de gestion de leur activité et leurs dépenses tant de fonctionnement que d'équipement. Comme en matière de suivi des procédures, ces exploitations informatiques n'exigent pas la mise en place de réseaux mais l'installation, dans chaque juridiction, d'une micro-informatique adaptée. En revanche, l'accès des magistrats au réseau national d'informatique documentaire et judiciaire suppose que des terminaux soient implantés dans les juridictions et qu'en amont les bases de données ainsi accessibles soient nourries dans les meilleurs délais par les juridictions d'appel et la Cour de cassation afin que la jurisprudence la plus récente soit disponible.

III. LES JUGES : DES REDEFINITIONS DRASTIQUES

L'absence de gestion des personnels de justice a été révélée par l'ensemble des contacts pris par la commission.

A. POUR UN RECRUTEMENT AMÉLIORÉ

Le système actuel de recrutement par l'Ecole nationale de la magistrature mérite d'être largement remanié :

En amont du concours une véritable préparation juridique doit être mise en place.

1. Les instituts d'études judiciaires doivent être revitalisés

Les I.E.J. ne jouent pas actuellement le rôle qui devrait être le leur puisqu'ils ne constituent pas de véritables centres de préparation au concours de la magistrature. Il convient de les revitaliser afin qu'ils puissent exercer un rôle comparable à celui que jouent les Instituts d'Etudes Politiques en matière de préparation aux concours administratifs.

2. Un stage d'auditorat de justice doit précéder le concours d'entrée à l'E.N.M.

Afin de sensibiliser les étudiants en droit à la pratique judiciaire, de vérifier leurs motivations et leurs aptitudes à devenir magistrats, il convient d'instituer un stage préalable. Ce stage pratique, et convenablement rémunéré, serait effectué auprès de juridictions pendant plusieurs mois, et pris en compte dans les épreuves du concours d'entrée à l'Ecole nationale de la magistrature.

Outre l'avantage de mettre les candidats magistrats au contact des juridictions, cette mesure permettrait d'élargir la répartition géographique des "vocations".

B. POUR UNE FORMATION MIEUX ADAPTÉE

A la formation très théorique actuellement donnée par l'Ecole nationale de la magistrature, il convient de substituer de véritables enseignements professionnels d'application.

1. La formation initiale doit être tournée vers la pratique judiciaire et dispenser des règles déontologiques

Pour la commission, la formation des magistrats à l'Ecole faisant suite à des études théoriques de bon niveau sanctionnées par le concours d'entrée et à une expérience pratique en forme de stage dans les juridictions, doit se concentrer sur la formation professionnelle et l'acquisition de principes déontologiques auxquels tout magistrat doit pouvoir se référer au cours de sa carrière.

L'E.N.M. doit voir affirmer son caractère d'école professionnelle plutôt que de dispenser des enseignements théoriques ou de distiller des doutes existentiels sur la fonction de magistrat.

2. L'E.N.M. doit assurer une véritable formation continue

L'Ecole doit devenir un centre de formation continue obligatoire pour les magistrats, organisée avec les moyens correspondants en effectifs de remplacement dans les juridictions.

Il est indispensable d'aller bien au-delà d'un objectif de «journées» minimales de formation par magistrat et de réaliser que la profession de juge est peut-être aujourd'hui celle qui nécessite le plus de sensibilisation, voire de spécialisation, dans des domaines très différents.

3. L'E.N.M. doit exercer un pouvoir de rayonnement

La restauration de l'image de l'Ecole passe par son installation dans la région parisienne où elle retrouvera les autres grandes écoles. Ce faisant, elle pourra bénéficier du concours d'un corps enseignant plus présent. Les auditeurs de justice pourront rompre avec leur actuel isolement et retrouver ainsi un sentiment d'appartenance à un corps d'élite.

Des colloques sur des sujets à caractère juridique ou judiciaire pourraient également être organisés à l'Ecole, ce qui contribuerait à accroître son prestige.

C. POUR UN STATUT EN RUPTURE AVEC LA FONCTION PUBLIQUE

La banalisation des juges résulte pour beaucoup de leur assimilation croissante à la fonction publique. Il est indispensable de rompre avec cette évolution et de redonner à ce corps un statut qui souligne sa spécificité.

1. Le mode de rémunération doit être détaché de la grille indiciaire de la fonction publique

L'ensemble des magistrats interrogés estiment indispensable une revalorisation de leurs rémunérations. Cette question doit certes être appréciée au regard du décalage général qui existe entre les traitements publics et les salaires versés dans le secteur privé ; elle doit surtout s'inscrire dans une rupture avec le rattachement à la grille indiciaire de la fonction publique qui interdit toute véritable évolution et dénature la spécificité des fonctions de magistrat.

La solution envisagée en 1958 qui s'inspirait de l'indemnité parlementaire pourrait être reprise à cet effet et complétée par deux critères de pondération qui sont, d'une part,

l'ancienneté dans la profession, d'autre part, l'efficacité dans l'exécution de la mission.

2. La rémunération doit être substantiellement revalorisée

Le niveau de rémunération des magistrats et des frais de représentation afférents à leur fonction doit être sensiblement relevé afin de marquer le rang de la Justice au sein de la société et le caractère éminent du rôle des juges.

D. POUR UNE AUTHENTIQUE COLLABORATION

Il est indispensable que les missions des uns et des autres soient redéfinies afin de garantir une collaboration efficace entre les juges et leurs auxiliaires naturels que sont les greffiers et les fonctionnaires des greffes. Les compétences existent généralement mais l'absence de toute politique de relations humaines au sein des juridictions altère le climat ambiant et centralise une partie du potentiel d'efficacité.

1. Le juge doit devenir un «chef d'équipe»

Le métier de magistrat ne peut être redéfini indépendamment de celui de greffier ; on devrait, en effet, de plus en plus, voir le juge se transformer en «*chef d'équipe*», entouré de personnels de greffe chargés de l'assister dans l'instruction et la préparation de ses décisions. Il convient de mettre un terme à la situation actuelle dans laquelle les tâches des uns et des autres restent solitaires et cloisonnées.

2. La situation des fonctionnaires des services judiciaires doit être sérieusement revue

Lors de ses auditions et visites dans les juridictions et à l'Ecole nationale des Greffes, il est apparu à la commission que les problèmes posés par les statuts, les rémunérations, les conditions de travail et l'état d'esprit actuel des personnels des greffes, s'ils ne sont pas pris au sérieux rapidement et énergiquement traités, allaient envenimer l'atmosphère des cours et tribunaux, empêchant toute autre réforme de se concrétiser.

Le Gouvernement dispose sur ce sujet d'une analyse explicitant le malaise des greffes avec le rapport que lui a remis, en novembre 1990, le conseiller d'Etat Dominique Le Vert. La commission de contrôle ayant étudié ce document et en ayant testé le contenu auprès des intéressés, souligne l'intérêt des propositions de ce rapport, et notamment :

- l'augmentation des avantages indemnitaires, sachant qu'un greffier débutant perçoit actuellement 6.359 francs par mois et ne peut aller au-delà de 11.038 francs en fin de carrière ;
- la mise en place d'une gestion des ressources humaines élémentaire, basée sur une solution au problème considérable des vacances de postes, une évaluation réaliste des besoins en effectifs, une revalorisation du niveau des agents, enfin, la déconcentration des concours ainsi que de la gestion du temps partiel ;
- la réorganisation du travail, afin de faire mieux participer les agents à l'intégralité de la vie de la juridiction, notamment en luttant contre la parcellisation des tâches.

E. POUR UN RENFORCEMENT DES EFFECTIFS

Cette question, qui paraît simple, est pourtant loin d'être résolue.

Comme on l'a vu, la Chancellerie a renoncé à appliquer des normes de travail aux magistrats. Par ailleurs, elle ne dispose d'aucun tableau de bord d'ensemble des juridictions.

Dans ce contexte, le débat perpétuel sur les effectifs de la justice, leur progression dans le temps, leur comparaison avec ceux des pays voisins, paraît tout à fait surréaliste.

La commission préconise deux mesures minimales pour amorcer une véritable gestion des effectifs :

1. La résorption des «stocks» doit s'appuyer sur des recrutements temporaires et des services intérimaires

Pour repartir sur des bases nouvelles, il est clair que les stocks d'affaires, –au nombre de plusieurs centaines de milliers– doivent faire l'objet d'un traitement particulier. En effet on ne peut pas compter plus longtemps sur le bon vouloir individuel des magistrats pour assurer, en plus du flux croissant des affaires, les dossiers les plus anciens, souvent devenus les plus compliqués du fait de la durée de l'instruction.

Fort justement, un haut magistrat entendu par la commission préconisait l'organisation «*d'Etats généraux des stocks*». Ces Etats généraux devraient se traduire par un recrutement temporaire de juges pour assurer le traitement de ces affaires.

De même, le recours à des collaborations intérimaires serait nécessaire, notamment pour les travaux de frappe et de saisie informatique.

2. Les besoins en effectifs doivent être évalués sur des bases claires

Actuellement, les besoins en effectifs d'une juridiction sont appréciés, non pas par rapport à l'afflux des affaires devant elle, mais en fonction de la moyenne nationale des affaires traitées par juridiction. Dès lors, l'organisation de la justice est destinée à ne jamais progresser, puisqu'on la condamne à s'aligner sans cesse sur une situation imparfaite.

La prévision des effectifs doit absolument s'appuyer :

- sur le nombre d'affaires, enregistrées et traitées, devant chaque juridiction,

- sur l'évolution de la population dans le ressort de la juridiction, qui actuellement n'est pris en compte, de manière vague, que pour les prévisions immobilières ;

- sur les afflux saisonniers de populations ainsi que sur les migrations hebdomadaires.

CONCLUSION

La commission de contrôle tient à remercier très vivement tous ses interlocuteurs qui, à travers les auditions, visites et questionnaires, ont répondu à ses questions sans réserve et ont manifesté un grand intérêt pour ses travaux. Si, dans l'institution judiciaire, le meilleur coexiste souvent avec le pire, il est incontestable que son potentiel humain permet tous les progrès.

Le constat dressé par la commission pourra effrayer ; il va en effet bien au-delà des cris d'alarme lancés chaque année au Parlement à l'occasion de l'examen du projet de loi de finances, selon un rituel qui a prouvé son inefficacité.

Les solutions préconisées appellent une véritable révolution dans les mentalités et les habitudes. Il doit désormais être acquis que toute autre démarche ne serait que faux semblant.

Il est urgent d'agir. Avec raison, les Français s'impatientent. Puissent les responsables politiques, les magistrats et l'ensemble des professions de justice leur apporter la réponse qu'ils sont en droit d'exiger.

*

* *

Réunie le lundi 3 juin sous la présidence de M. Hubert Haenel, président, la commission a entendu le rapport présenté par M. Jean Arthuis, rapporteur.

A l'unanimité des présents, elle en a adopté les conclusions.