

OBSERVATIONS prononcées à la suite de la communication de M. Henri de Larosière (*séance du lundi 16 octobre*)

Alain Plantey : En traitant de la justice civile, il me semble qu'enfin nous traitons de ce qui est au cœur de la justice française. Certes, le panorama est inquiétant. Il y a d'abord l'inflation législative avec des textes qui changent sans cesse. Il y a aussi la numérisation, projet intelligent, mais qui reste à l'état de vœu si bien que les ordonnances de 2005 sont inapplicables. Il y a encore et toujours l'état déplorable des prisons. Quant aux locaux, n'est-il pas choquant de constater que, depuis une trentaine d'années, la juridiction pourrait manquer de place et que l'on n'a pas trouvé un espace répondant aux besoins du Tribunal de Paris ? Le tableau que vous nous avez dressé est, hélas, exact. Je crains même qu'il ne soit inférieur à la réalité.

*
* *

François Terré : Votre description est catastrophique. L'état de la justice est contesté depuis quelque deux mille ans, mais cela s'accroît aujourd'hui. Néanmoins, dès lors que les enquêtes d'opinion montrent que la moitié des Français sont mécontents de leur justice, on peut dire que la justice fonctionne bien, car elle est faite pour faire au moins un satisfait et un mécontent.

En ce qui concerne les fonctions extra-judiciaires des tribunaux, dans quelle mesure tout ce qu'on demande aux magistrats, hors des tribunaux, de faire dans la cité ne les contraint pas à négliger les fonctions essentielles qui leur sont confiées ? Je dirais même que si le ministère de la Justice est parfois appelé par les avocats le ministère des Magistrats, c'est peut-être parce qu'il y a, au ministère de la Justice, beaucoup de magistrats qui y sont sans exercer les fonctions qui sont les leurs dans les directions de Législation civile ou criminelle.

Vous avez parlé avec précision des fonctions contentieuses des juges des tribunaux de grande instance. Mais dans l'activité de ces juges, quels critères a-t-on pu établir entre la juridiction contentieuse et la juridiction gracieuse ? Si l'on prend les juges des tutelles, en admettant que cette activité ne représente qu'un tiers de l'activité globale, il faut bien voir que ce tiers s'ajoute à tout ce que vous avez énuméré. La réforme de la tutelle du 14 décembre 1964 a été une réforme très importante car elle a eu pour effet de décharger les avoués de grande instance au profit des notaires. Les avoués ont perdu quantitativement environ 6 000 francs, mais les notaires en ont récupéré au moins la moitié.

L'idéal visant à protéger les incapables majeurs ou mineurs est une protection qui consistait à aménager la gestion de leur patrimoine ainsi que les redditions de compte par les juges des tutelles, tout à fait fondamentales dans la réforme de 1964. Or, le juge des tutelles ayant trop de travail, il a été remplacé par le greffier. Le résultat est que le contrôle sérieux, effectué par un juge, a été remplacé par un contrôle dérisoire qui consiste le plus souvent en l'apposition d'un tampon par le greffier en chef sur des rapports de protection.

*
* *

Bertrand Saint-Sernin : Les informations statistiques que vous nous avez données sont totalement ignorées des citoyens ordinaires. Elles ne paraissent jamais dans les grands journaux. Sont-elles aisément disponibles ? Les parlementaires qui débattent de la Justice en ont-ils connaissance ?

Vous avez dit que, depuis quelque cinquante ans, aucune modification de l'organisation territoriale de la Justice n'avait eu lieu. Quelles sont les raisons profondes de cet immobilisme ? Pourquoi peut-on réformer l'armée et non la Justice ?

Etes-vous partisan de la politique menée au Royaume Uni et consistant à faire appel, pour juger des affaires d'importance limitée, à des magistrats qui, pour n'être pas des magistrats professionnels, n'en sont pas moins juristes ? Il apparaît que le système judiciaire anglais repose sur une très bonne organisation des greffes et des auxiliaires de justice, qui eux-mêmes encadrent le travail des juges.

*
* *

Jean Baechler : Devant le tableau que vous nous avez peint de la Justice française, le citoyen se sent déshonoré et le justiciable inquiet. L'homme de réflexion se pose toutefois une question sur le raisonnement que l'on pourrait suivre après avoir contemplé le tableau.

La constatation qu'il y a évidente pénurie peut donner lieu à deux conclusions :

ou bien on estime que la demande de justice est à peu près stable au cours du temps, et dans ce cas il suffit d'augmenter les moyens, c'est-à-dire l'offre, pour résoudre le problème ;

ou bien on estime que la demande fluctue en fonction de l'offre de telle sorte que l'augmentation des moyens de la Justice entraînera une augmentation exponentielle des affaires à traiter. Il y a d'autres secteurs de la vie sociale, en matière de santé, par exemple, ou en matière de redistribution des richesses, de traitement de la pauvreté, qui conduisent à semblable conclusion.

*
* *

Alain Besançon : Vous nous avez fait découvrir la Justice, que tout citoyen devrait connaître et dont nous sommes pourtant une immense majorité à tout ignorer du fonctionnement. En ce qui concerne l'inflation législative, il apparaît que les juges se plaignent non seulement du trop grand nombre de lois, mais également de la teneur des lois, mal faites et mal rédigées par des parlementaires qui ignorent trop souvent le Droit. De même les critiques incessantes seraient éteintes s'il y avait une meilleure culture de base des citoyens en matière de Justice.

Alors que faire ? Peut-être pourrions-nous nous inspirer des Etats-Unis où la télévision présente en permanence des films sur des tribunaux de justice, sur des procès, ce qui contribue à l'éducation judiciaire des citoyens. Rappelons-nous que les premiers citoyens américains étaient arrivés d'Angleterre avec deux livres : la Bible et Blackstone, le grand recueil de jurisprudence anglaise.

Mais nous inspirer des Etats-Unis ne doit pas consister à diffuser en France les films américains, ce qui est trop souvent le cas, car ce n'est pas alors la Justice française que le citoyen français apprend à connaître, mais le système de *common law* américain, d'où les « Votre Honneur » que l'on entend aujourd'hui souvent dans les tribunaux français.

*
* *

Henri Amouroux : A supposer que vous ayez le pouvoir de faire des réformes, quelles sont les deux ou trois décisions qui vous paraîtraient s'imposer pour corriger les errements actuels ?

En ce qui concerne les critiques, à l'approche de l'anniversaire des émeutes des banlieues en 2005, nombre de voix s'élèvent pour critiquer la mansuétude, voire le laxisme de la Justice à l'égard des voyous et des criminels. Ces reproches vous paraissent-ils fondés ?

Que pensez-vous des lois qui font des juges les juges de l'Histoire ?

*
* *

Jean Cluzel : J'ai été très intéressé par l'addition que vous avez faite des trois juridictions du premier degré. On oublie en effet trop souvent les tribunaux de commerce et les conseils de prud'hommes, que vous avez cités. Vous nous avez ainsi permis de prendre pleine conscience de la complexité de notre Justice.

Deux solutions paraissent possibles pour remédier aux maux que vous avez décrits. La première consiste à accroître les possibilités du système judiciaire. Si l'on vous comprend bien, celles-ci devraient être considérables. C'est la solution en aval. La seconde solution, celle qui, en amont, serait à mon sens la plus efficace, consiste à en revenir au problème central pour notre pays, celui de l'éducation et du civisme. Mais la France est-elle capable de mettre en œuvre l'une de ces deux solutions ?

*
* *

Renaud Denoix de Saint Marc : Une des règles d'or de la Justice est la collégialité des décisions juridictionnelles. Quelle est la part des jugements rendus par le Tribunal de grande instance de Vannes qui peuvent être regardés comme résultant d'une véritable délibération collégiale ?

Comment le juge de proximité est-il reçu aujourd'hui par l'institution judiciaire ? On sait que la réforme a été fortement contestée par la magistrature. Pourriez-vous nous dire s'il y a des juges de proximité dans votre juridiction et, en l'affirmative, quelles sont les relations que vous entretenez avec eux ?

*
* *

Roland Drago : Le chiffre que vous avez cité concernant le nombre de magistrats est en effet depuis longtemps discuté et discutable à la fois. L'Allemagne compte pratiquement le double de magistrats. Pourquoi y a-t-il en France une sorte d'économie sur la magistrature ?

Pourrait-il y avoir, comme dans d'autres pays, un juge unique, aussi bien pour la matière pénale que pour la matière civile dans les tribunaux de grande instance, indépendamment des juges uniques qui existent déjà ?

La pratique des assesseurs, recrutés dans des milieux juridiques divers, pratique courante en Allemagne, semble présenter de nombreux avantages. Quelle est votre opinion sur ce point ?

*
* *

Marianne Bastid Bruguière : La misère de la Justice que vous nous avez décrite n'est pas nouvelle et elle m'a fait penser aux lamentations de beaucoup de juges chinois depuis plusieurs millénaires.

Vous avez insisté sur les difficultés techniques qui entravent l'exercice de la justice, citant les photocopieuses en panne et la numérisation insuffisante. A votre connaissance, des dispositions meilleures sont-elles prises dans d'autres pays d'Europe ? S'agit-il en France d'un simple problème

budgétaire ou plutôt d'un problème d'organisation de la Justice ? Par ailleurs, la Justice est-elle plus mal aimée ou moins bien aimée en France qu'ailleurs en Europe ?

*
* *

Réponses :

A Renaud Denoix de Saint Marc : Sur 3 200 décisions rendues au tribunal de grande instance de Vannes, beaucoup concernent des contentieux que la loi confie à un juge unique. Par exemple le juge aux affaires familiales, le juge des référés, le juge de l'exécution. Dans les affaires familiales, cela peut poser un problème de faire examiner par un juge unique un conflit très lourd. Dans ce cas, la collégialité fonctionne, mais en appel seulement. Il reste que dans mon tribunal, toutes les décisions au fond du contentieux civil général sont rendues par une collégialité qui en délibère effectivement, ce qui représente à peu près 300 décisions par an. A ce chiffre, il faut ajouter les jugements relevant de la matière gracieuse, encore environ 300, mais l'intervention de la collégialité est moins forte, lorsqu'il s'agit d'homologuer des requêtes qui ne posent aucune difficulté, comme par exemple des changements de régime matrimoniaux, très nombreux.

A Henri Amouroux : Mon premier mouvement serait de dire qu'il ne faut faire aucune réforme, mais commencer par appliquer les lois existantes. Si l'on faisait baisser le thermomètre législatif, les choses iraient certainement mieux. Ensuite, il conviendrait de réformer complètement l'administration des juridictions et la carte judiciaire afin d'arriver à une organisation beaucoup plus cohérente qu'aujourd'hui.

Je ne pense rien des lois mémorielles. En tant que juge, je n'ai pas à juger la loi. Un jour peut-être, le législateur votera une loi précisant que c'est Ravaiillac qui a tué Henri IV et qu'il est interdit pénalement de contester la culpabilité de Ravaiillac. Ce jour-là, j'appliquerai la loi sans état d'âme.

A François Terré : Contrairement à vous, je pense que la reddition des comptes, donc l'examen des comptes de tutelle par les greffiers en chef – dans la mesure où ils ont le temps de le faire – plutôt que par les juges qui n'ont pas le temps, est une bonne mesure. Il faudrait toutefois augmenter le nombre des greffiers en chef. Si l'on sait que 120 000 personnes sont placées chaque année sous tutelle nouvelle, on comprend qu'une réforme des tutelles est attendue avec impatience par les praticiens.

A Jean Baechler : Il y a deux manières de réguler la demande. La première consiste à légiférer moins. Il y a en effet des lois qui créent de nouveaux contentieux. Je pense à la création du juge de l'exécution, aux lois sur le surendettement etc. Une seconde manière peut être de cibler davantage l'aide légale. Il y a chaque année 800 000 personnes qui bénéficient de l'aide juridictionnelle, c'est-à-dire qui bénéficient d'un avocat payé pour mener un procès. Cette situation merveilleuse fait que la France est le pays d'Europe où l'aide juridictionnelle est la plus ouverte. Or, comme on ne veut pas augmenter la rémunération des avocats à due concurrence et que l'on rend « éligibles » à l'aide juridictionnelle à un nombre de personnes considérable, les avocats sont mécontents et les juges encombrés de trop nombreux procès. Sachez qu'il est possible, en France, de faire un procès à son voisin dans le seul but de l'embêter, de façon totalement gratuite, en bénéficiant d'expertises et de toutes sortes de diligences aux frais du seul contribuable.

A François Terré : Les fonctions extra-juridictionnelles des magistrats ont quand même été fortement réduites à la suite d'une évolution entamée depuis 2001 et poursuivie depuis. Il y a, il est vrai, tant de commissions créées par les textes, qui ne se réunissent jamais et qui ne servent à rien, qu'il est utile et nécessaire de les supprimer. Quoi qu'il en soit, le travail des magistrats dans les commissions a considérablement diminué. Mais il reste une activité importante des magistrats du siège : les élections. Le contrôle des élections dans les petites communes est une tâche que nous assumons comme délégués du Conseil constitutionnel et qui semble très appréciée des élus.

A Roland Drago et Marianne Bastid-Bruguère: Est-ce que la Justice dans les autres pays européens est dans une situation meilleure qu'en France ? Au plan matériel, certainement, dans tous les pays comparables, on voit des conditions matérielles meilleures avec un personnel qualifié plus nombreux. Il faut aller dans les pays de l'Est pour voir des tribunaux fonctionner avec moins de moyens.

Peut-on recruter davantage, pour atteindre le nombre de juges qu'il y a en Allemagne par exemple ? Il ne faut pas perdre de vue la réalité et les contraintes de gestion. Actuellement, on peut arriver à recruter, à bon niveau, 260 auditeurs de justice par an à l'entrée de l'Ecole nationale de la Magistrature, mais pas plus. On peut espérer compléter ce recrutement par un concours complémentaire, mais pas au-delà de 80 à 100 personnes. A cela s'ajoute une vague de départs en retraite qui va se manifester à partir de 2010. Actuellement, il y a 70 départs en retraite par an ; en 2010, il y en aura 250. Le nombre de créations possibles va donc diminuer. Je ne crois de toute façon pas que le salut soit dans une prolifération du nombre des juges.

A Bertrand Saint-Sernin : Oui, les informations statistiques sont disponibles. Elles sont publiées par la sous-direction Statistiques du ministère et les parlementaires en ont connaissance. Elles contiennent également des informations sur la juridiction administrative.

A Renaud Denoix de Saint-Marc : Il avait été question de nommer plusieurs milliers de juges de proximité. Etait-ce vraiment raisonnable ? 440 exercent leurs fonctions aujourd'hui. Les difficultés des débuts tenaient d'abord au fait qu'il fallait accueillir des juges de proximité dans des bureaux déjà sur-occupés et sans pouvoir leur fournir d'ordinateurs, de meubles, de locaux corrects. Il y a eu aussi des juges de proximité qui, idéalisant la Justice, sont tombés de très haut lorsqu'ils ont vu dans quelles conditions elle était rendue. A cela s'est parfois ajoutée la tenue de propos publics qui témoignait d'une méconnaissance de l'obligation de réserve. Tout cela s'est maintenant stabilisé. Il y a deux juges de proximité dans mon ressort et les relations sont excellentes. A sans doute contribué à leur bonne intégration la possibilité de siéger comme assesseurs au tribunal correctionnel.

A Alain Besançon : L'encombrement de la Justice n'est pas seulement dû à l'inflation législative, mais également aux recours excessifs de nos concitoyens à ses services. Ainsi, dans chaque tribunal de grande instance, on constate une augmentation des requêtes aux affaires familiales au mois de septembre. La raison en est qu'au mois de septembre les enfants changent de classe et donc d'activités extra-scolaires. Il en résulte des changements d'emploi du temps et l'un des parents demande alors au juge des affaires familiales une ordonnance modificative pour déplacer l'heure du droit d'accueil de l'autre. Il faudrait, on le comprend, parvenir à tempérer parfois l'enthousiasme des citoyens pour leur justice. Il à noter du reste que si beaucoup de nos concitoyens méconnaissent la Justice, il y en a quelques-uns qui la connaissent très bien et en abusent.

La demande de justice de plus en plus grande va de pair avec une critique de la Justice de plus en plus importante. Il en résulte que lorsque le juge, accomplissant l'acte le plus élémentaire de son activité, condamne quelqu'un au versement d'une pension alimentaire, par exemple, il peut recevoir le lendemain des lettres d'injures avec référence à l'affaire d'Outreau, à l'affaire Seznec etc. Cela s'inscrit dans un mouvement général où le citoyen désacralise l'autorité, quelle qu'elle soit ; ne supporte plus l'arbitre sur un terrain de football ; n'accepte pas que son enfant puisse se voir attribuer une mauvaise note en classe. Cette intolérance générale à la frustration liée à l'autorité subie fait que le policier est aujourd'hui victime de guet-apens et ne peut plus exercer normalement son activité.

A Henri Amouroux : Très franchement, je ne crois pas qu'il y ait des petits caïds de banlieue qui bénéficient d'impunité. Il y a simplement des juges qui doivent se garder de deux écueils. Lorsqu'ils ont un mineur qui leur est déféré après une garde à vue, ils doivent éviter la détention provisoire qui ne sert à rien, d'autant que dans un certain nombre de cas elle n'est pas possible. Le second écueil aussi grave que le premier est de laisser repartir le mineur après sa nuit de garde à vue et de lui permettre de rentrer en héros dans son quartier. Se garder de ces deux écueils nécessite des moyens éducatifs sans commune mesure avec ceux que nous avons aujourd'hui et des foyers sérieux, présentant un encadrement réel – j'entends par là la présence d'éducateurs également la nuit, avec la fouille des chambres le soir.

La jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme constitue un bon rappel en ce qu'elle nous montre que le droit ne se détermine pas seulement chez nous. Lorsque j'étais à la Cour de cassation, je ne trouvais pas normal que l'avocat général assiste au délibéré alors que ni les avocats ni le justiciable n'étaient présents. Il y a un certain nombre de principes de procédure qui mettent à mal des spécificités franco-françaises et il faut aujourd'hui l'accepter. Peut-être la France est-elle plus vulnérable que d'autres pour deux raisons. La première est que nous sommes un pays de droit écrit avec une multitude de textes, ce qui permet assez facilement de détecter des failles – ce que ne permet pas le flou relatif qui règne dans les pays de *common law*. Deuxièmement, peut-être parce que la France n'a pas ratifié suffisamment tôt la convention européenne des droits de l'homme et le droit de recours individuel, elle a perdu du temps et aujourd'hui, l'ampleur des condamnations prononcées contre nous par la convention européenne des droits de l'homme montre le recul du modèle juridique français.

*
* *