

N° 345

# SÉNAT

SESSION EXTRAORDINAIRE DE 2001-2002

---

Annexe au procès-verbal de la séance du 3 juillet 2002

## RAPPORT D'INFORMATION

FAIT

*au nom de la commission des Lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du Règlement et d'administration générale (1) par la mission d'information (2) sur l'évolution des métiers de la justice,*

Par M. Christian COINTAT,

Sénateur.

---

(1) Cette commission est composée de : M. René Garrec, *président* ; M. Patrice Gélard, Mme Michèle André, MM. Pierre Fauchon, José Balareello, Robert Bret, Georges Othily, *vice-présidents* ; MM. Jean-Pierre Schosteck, Laurent Béteille, Jacques Mahéas, Jean-Jacques Hyst, *secrétaires* ; MM. Jean-Paul Amoudry, Robert Badinter, Mme Nicole Borvo, MM. Charles Ceccaldi-Raynaud, Christian Cointat, Raymond Courrière, Jean-Patrick Courtois, Marcel Debarge, Michel Dreyfus-Schmidt, Gaston Flosse, Jean-Claude Frécon, Bernard Frimat, Jean-Claude Gaudin, Charles Gautier, Paul Girod, Daniel Hoeffel, Pierre Jarlier, Lucien Lanier, Jacques Larché, Jean-René Lecerf, Gérard Longuet, Mme Josiane Mathon, MM. Jacques Peyrat, Jean-Claude Peyronnet, Henri de Richemont, Josselin de Rohan, Bernard Saugey, Jean-Pierre Sueur, Simon Sutour, Alex Türk, Maurice Ulrich, Jean-Paul Virapoullé, François Zocchetto.

(2) Cette mission d'information est composée de : M. Jean-Jacques Hyst, *président* ; M. Christian Cointat, *rapporteur* ; MM. Jean-Pierre Sueur, José Balareello, Mme Josiane Mathon, MM. Paul Girod, Alex Türk, *vice-présidents* ; M. Lucien Lanier, Mme Michèle André, *secrétaires* ; MM. Laurent Béteille, Bernard Frimat, Charles Gautier, Patrice Gélard, Bernard Saugey, François Zocchetto.

## SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
<b>CALENDRIER DES TRAVAUX DE LA MISSION D'INFORMATION</b> .....	10
<b>LES CONCLUSIONS DE LA MISSION D'INFORMATION</b> .....	11
<b>LES 40 RECOMMANDATIONS DE LA MISSION</b> .....	13
<b>INTRODUCTION</b> .....	21
<b>PREMIÈRE PARTIE LA DIFFICILE MUTATION DE LA COMMUNAUTÉ JUDICIAIRE</b> .....	29
<b>CHAPITRE PREMIER DES INTERROGATIONS FORTES AU SEIN DE L'INSTITUTION JUDICIAIRE</b> .....	29
<b>I. DES MAGISTRATS EN PROIE À UNE CRISE D'IDENTITÉ</b> .....	29
<b>A. UNE MUTATION PROFONDE DU CORPS DES MAGISTRATS</b> .....	30
1. <i>Un juge professionnalisé contraint à la mobilité</i> .....	31
2. <i>Un corps fortement féminisé</i> .....	32
3. <i>Des interrogations liées au jeune âge des auditeurs de justice</i> .....	34
<b>B. DES INQUIÉTUDES A L'ÉGARD DU MODE DE RECRUTEMENT ET DE LA FORMATION DES MAGISTRATS</b> .....	35
1. <i>Un corps peu diversifié</i> .....	35
a) <i>La prégnance des concours d'entrée à l'Ecole nationale de la magistrature</i> .....	36
b) <i>La perte de vitesse de l'intégration directe</i> .....	37
c) <i>L'échec du recrutement des magistrats à titre temporaire</i> .....	39
2. <i>L'absorption du nombre, principal défi lancé à la formation</i> .....	40
a) <i>Des effectifs toujours plus nombreux pour des capacités d'accueil ayant atteint leurs limites</i> .....	40
b) <i>Des interrogations sur le niveau des candidats reçus aux concours</i> .....	41
3. <i>Des améliorations souhaitables en faveur de la formation initiale des auditeurs de justice</i> .....	42
a) <i>Une formation théorique et pratique globalement satisfaisante</i> .....	42
b) <i>Des interrogations</i> .....	44
4. <i>La formation continue, un droit reconnu par les textes mais peu effectif</i> .....	46
a) <i>Les stages proposés par l'Ecole nationale de la magistrature</i> .....	46
b) <i>La mise en place de la formation continue déconcentrée</i> .....	47
5. <i>L'ouverture de la formation à l'environnement international</i> .....	48
<b>C. DES MAGISTRATS PARFOIS DÉSORIENTÉS PAR LA NECESSAIRE OUVERTURE AU DROIT EUROPÉEN</b> .....	49
1. <i>Un droit européen devenu désormais incontournable</i> .....	50
a) <i>Le juge français, promoteur du droit européen</i> .....	50
b) <i>Les méthodes du juge français contraintes par le droit communautaire</i> .....	50
c) <i>Un juge fragilisé, voire menacé, s'il ne s'adapte pas à la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme</i> .....	52

2. <i>Le développement de la coopération judiciaire internationale : une impérieuse nécessité</i> .....	53
a) La multiplication des mécanismes institutionnels .....	53
b) La création des magistrats de liaison.....	54
3. <i>Un statut désormais protégé et encadré par le droit européen</i> .....	55
<b>D. UN NECESSAIRE RECENTRAGE DU JUGE SUR SES MISSIONS NATURELLES</b> .....	56
1. <i>Un juge aux figures multiples</i> .....	56
2. <i>Un éparpillement des missions dévolues aux magistrats du siège qui fragilise leur place au sein de l'institution judiciaire</i> .....	56
a) La juxtaposition des missions .....	57
b) Les efforts en vue d'un recentrage du juge .....	58
c) La suppression pure et simple de certaines tâches et procédures constitue une première proposition intéressante .....	59
d) Le transfert de certaines tâches de caractère quasi juridictionnel vers d'autres acteurs de la justice (greffiers en chef, officiers publics et ministériels) pourrait également être envisagé .....	59
e) Des interrogations sur la poursuite du mouvement de déjudiciarisation pourtant fréquemment suggérée par les interlocuteurs de la mission.....	60
f) Des réserves quant au développement de l'arbitrage .....	62
3. <i>La participation controversée des magistrats aux commissions administratives</i> .....	63
4. <i>La participation des magistrats aux politiques publiques</i> .....	64
a) Une vocation nouvelle des magistrats du parquet bien acceptée .....	64
b) Une mission difficilement compatible avec celles des magistrats du siège .....	66
<b>E. LES INTERROGATIONS ACTUELLES SUR LE STATUT DES MAGISTRATS DU PARQUET</b> .....	67
1. <i>Conserver la qualité de magistrat aux membres du parquet, un sentiment unanimement partagé au sein de la magistrature</i> .....	67
2. <i>Des interrogations sur la séparation des carrières</i> .....	70
3. <i>Les difficultés actuelles des magistrats du parquet</i> .....	71
<b>II. DES FONCTIONNAIRES DES GREFFES DÉCOURAGÉS</b> .....	72
<b>A. UN SERVICE PUBLIC RECENT</b> .....	72
1. <i>Une fonctionnarisation progressive</i> .....	72
2. <i>Des effectifs en forte croissance mais encore insuffisants</i> .....	73
3. <i>Un personnel jeune et féminisé</i> .....	74
4. <i>Des professionnels appréciés</i> .....	74
<b>B. UNE NECESSAIRE CLARIFICATION DES ATTRIBUTIONS DE CHACUN</b> .....	75
1. <i>La double mission juridictionnelle et d'administration des personnels des greffes</i> .....	75
2. <i>Un sentiment de lassitude face à l'alourdissement des tâches et à la confusion des rôles</i> .....	76
a) Les greffiers en chef : des administrateurs à temps plein .....	76
b) Les greffiers : les « notaires des juridictions » .....	77
c) Les fonctionnaires de catégorie C : un nombre élevé de « faisant fonction de » .....	79
d) Un sentiment généralisé de malaise.....	80
3. <i>L'exigence d'une spécialisation accrue des agents</i> .....	81
<b>C. UN RECRUTEMENT ET UNE FORMATION PERFECTIBLES</b> .....	82
1. <i>Un recrutement déséquilibré</i> .....	83
a) Un niveau d'études de plus en plus élevé .....	83
b) La nécessité de lisser davantage les recrutements .....	84
2. <i>Une formation initiale trop courte</i> .....	84
3. <i>La nécessité de développer des formations continues obligatoires</i> .....	86

<b>III. DE NOUVEAUX MODES DE FONCTIONNEMENT DES JURIDICTIONS</b> .....	87
<b>A. DES RELATIONS PARFOIS CONFLICTUELLES</b> .....	87
1. <i>Le manque de dialogue social : un lieu-commun</i> .....	87
2. <i>La difficile mise en œuvre des trente-cinq heures</i> .....	88
a) Des jours de repos supplémentaires en contrepartie d'un élargissement des horaires d'ouverture des juridictions aux usagers.....	88
b) Un fonctionnement des juridictions perturbé .....	89
3. <i>Renouer les fils du dialogue</i> .....	90
<b>B. UNE NOUVELLE ORGANISATION DU TRAVAIL INDUISANT DE NOUVEAUX METIERS</b> .....	91
1. <i>Constituer autour du magistrat une équipe chargée de l'assister</i> .....	91
a) Un trop grand cloisonnement .....	92
b) La nécessité d'apporter aux magistrats une aide à la décision.....	92
c) La création des assistants de justice.....	93
d) Les pistes de réforme .....	94
2. <i>Améliorer l'information du justiciable</i> .....	96
a) L'exercice des fonctions d'accueil par des agents de justice : un pis-aller.....	97
b) Les guichets uniques des greffes : une expérience à développer.....	98
c) La communication externe .....	98
3. <i>Développer l'informatique et les nouvelles technologies de l'information</i> .....	99
a) Les conséquences de l'informatisation sur le fonctionnement interne des juridictions .....	99
b) Un support performant pour la communication externe .....	101
c) La gestion des ressources informatiques .....	102
d) Le « tribunal du futur » .....	102
<b>C. LA GESTION DECONCENTREE DES JURIDICTIONS</b> .....	103
1. <i>Le choix de la cour d'appel comme échelon déconcentré de gestion des juridictions</i> .....	103
2. <i>L'affirmation progressive des services administratifs régionaux</i> .....	104
3. <i>La question lancinante des relations entre les chefs de cour ou de juridiction et les         chefs de greffe</i> .....	107
a) Les ambiguïtés de la gestion tripartite.....	107
b) La mise en cause récurrente de la dyarchie .....	109
<b>CHAPITRE II DES AUXILIAIRES DE JUSTICE CONFRONTÉS À DES DIFFICULTÉS MULTIPLES</b> .....	111
<b>I. LE MALAISE DES AVOCATS</b> .....	111
<b>A. UNE PROFESSION DÉSORMAIS PLURIELLE</b> .....	111
1. <i>Une population en augmentation constante et fortement féminisée</i> .....	112
2. <i>Les paradoxes de la perception des avocats par les citoyens</i> .....	113
3. <i>Les voix plurielles d'une même profession</i> .....	114
4. <i>La question des structures d'exercice</i> .....	115
a) Une diversification croissante des modes d'exercice.....	115
b) La prégnance de l'exercice à titre individuel et l'étroitesse des structures d'exercice .....	118
<b>B. L'ÉMERGENCE D'UN BARREAU A DEUX VITESSES</b> .....	119
1. <i>Une répartition du nombre d'avocats sur le territoire très inégale : l'hypertrophie         parisienne face à l'atrophie de la province</i> .....	119
2. <i>Des écarts de rémunération inquiétants</i> .....	120
a) La nécessaire réforme de l'aide juridictionnelle .....	121
b) Les autres pistes de réforme .....	124

3. <i>La prépondérance de l'activité judiciaire sur l'activité de conseil juridique</i> .....	126
a) Du juridictionnel au juridique .....	126
b) Une crise des vocations qui fragilise la place du conseil au sein de la profession .....	127
c) Une profession aux contours incertains .....	128
d) La concurrence des professionnels du chiffre .....	129
e) La nécessité de l'interdisciplinarité .....	130
<b>C. LES DÉFIS DE L'OUVERTURE SUR L'INTERNATIONAL</b> .....	132
1. <i>L'ouverture de la profession d'avocat aux ressortissants communautaires</i> .....	132
2. <i>L'influence du droit communautaire sur le secret professionnel de l'avocat</i> .....	134
<b>D. UN RECRUTEMENT ET UNE FORMATION A PARFAIRE</b> .....	135
1. <i>Les critiques adressées au mode de recrutement et à la formation initiale</i> .....	136
a) Une nécessaire réflexion à mener en amont de la formation initiale des avocats sur le rôle de l'Université et des Instituts d'études judiciaires .....	137
b) L'inadaptation de la formation initiale aux besoins des professionnels.....	137
2. <i>Une réforme souhaitée de la formation continue</i> .....	140
3. <i>Le désengagement progressif de l'Etat du financement de la formation         professionnelle initiale et continue</i> .....	140
<b>E. DES RELATIONS ENTRE LES MAGISTRATS ET LES AVOCATS OSCILLANT ENTRE L'INDIFFÉRENCE ET LE CONFLIT</b> .....	142
1. <i>Une méconnaissance réciproque des professionnels du droit</i> .....	142
a) L'absence de culture commune .....	142
b) La nécessité d'institutionnaliser les relations entre les magistrats et les avocats .....	145
2. <i>Des antagonismes marqués</i> .....	145
a) Les critiques des magistrats à l'égard du comportement de certains avocats .....	145
b) Des avocats en proie à l'indifférence des magistrats .....	147
<b>II. LES ATTENTES D'AUTRES AUXILIAIRES DE JUSTICE</b> .....	149
<b>A. DES AVOUÉS DE COUR D'APPEL ET DES AVOCATS AU CONSEIL D'ÉTAT ET À LA COUR DE CASSATION AU ROLE APPRÉCIÉ</b> .....	149
1. <i>Les avoués près les cours d'appel : une profession reconnue</i> .....	150
a) Une profession ancienne .....	150
b) Le développement de la formation.....	151
c) Le recours aux nouvelles technologies .....	152
d) L'internationalisation.....	152
e) Les attentes de la profession .....	153
2. <i>Les avocats au Conseil d'Etat et à la Cour de cassation : des spécialistes de la         technique de cassation</i> .....	154
a) Un petit nombre de professionnels.....	154
b) De bonnes relations avec leurs juridictions .....	155
c) La nécessaire réforme de l'aide juridictionnelle .....	156
<b>B. DES NOTAIRES DÉSIREUX DE SE VOIR CONFIER DE NOUVELLES TÂCHES</b> .....	156
1. <i>Des officiers publics titulaires de charge</i> .....	156
2. <i>Une activité orientée plus vers le juridique que vers le judiciaire</i> .....	158
3. <i>L'extension souhaitée de leur domaine de compétence</i> .....	160
<b>C. DES HUISSIERS DE JUSTICE EN MAL DE RECONNAISSANCE</b> .....	161
1. <i>Des attributions variées</i> .....	161
a) Des fonctions exercées à titre de monopole.....	162
b) Des activités exercées en dehors de tout monopole .....	162

2. Une image difficile à changer.....	162
a) Le développement d'un rôle de conseil.....	162
b) Une formation équivalente à celle des autres auxiliaires de justice.....	163
c) Une ouverture croissante sur l'Europe et les nouvelles technologies.....	164
d) Une image qui reste négative.....	164
3. Les attentes de la profession.....	165
a) La révision du tarif.....	165
b) La réforme des procédures civiles d'exécution.....	166
<b>D. DES EXPERTS JUDICIAIRES EN QUETE DE TRANSPARENCE.....</b>	<b>169</b>
1. Une procédure d'établissement des listes d'experts peu satisfaisante.....	169
a) La procédure d'établissement des listes régionales.....	170
b) La procédure d'établissement de la liste nationale.....	170
c) Une réforme nécessaire.....	171
2. La nécessité de soumettre les experts à une formation juridique et à un contrôle.....	172
a) Un contrôle insuffisant.....	172
b) La nécessité de prévoir une formation juridique à l'attention des experts.....	173
3. Les relations entre les experts et les magistrats.....	173
a) Un recours parfois abusif aux experts.....	173
b) Des conditions de rémunération des experts peu satisfaisantes.....	174
<b>DEUXIEME PARTIE DES EXIGENCES ACCRUES DE PROXIMITE ET DE SPECIALISATION.....</b>	<b>175</b>
<b>CHAPITRE PREMIER VERS UNE JUSTICE PLUS PROCHE DES CITOYENS.....</b>	<b>175</b>
<b>I. L'APPARITION D'UNE JUSTICE DE PROXIMITE.....</b>	<b>176</b>
A. L'ÉMERGENCE DE NOUVEAUX LIEUX JUDICIAIRES DE PROXIMITE.....	176
1. Des missions qui ont évolué dans le champ du droit civil et de l'accès au droit.....	176
2. Une institutionnalisation progressive des maisons de justice et du droit.....	177
3. L'existence de structures plus légères.....	178
B. L'APPARITION DE NOUVEAUX ACTEURS DE LA JUSTICE.....	179
1. En matière civile : les conciliateurs de justice et les médiateurs.....	179
a) Les conciliateurs de justice : des bénévoles saisis d'un nombre d'affaires croissant.....	179
b) Les médiateurs : des personnes rémunérées sans statut véritable en quête d'organisation de leur profession.....	182
2. En matière pénale : les délégués et les médiateurs du procureur : des « bénévoles indemnisés » ou des salariés d'association.....	186
a) L'apparition des procédures alternatives aux poursuites.....	186
b) Les délégués et les médiateurs du procureur.....	187
C. UNE ADAPTATION PARFOIS DIFFICILE DES METIERS TRADITIONNELS.....	191
1. Les magistrats : des réticences tendant à s'estomper.....	191
a) Trouver la bonne mesure entre proximité géographique, connivence et sécurité.....	191
b) Une méfiance persistante de certains à l'égard des procédures alternatives.....	192
c) Une implication variable dans les maisons de justice et du droit.....	192
2. Les greffes : une interface de proximité entre la justice et le citoyen.....	192
3. Les avocats : vers un changement radical de culture.....	193
a) Les avocats, accompagnateurs parfois contestés des parties dans les procédures alternatives.....	193
b) L'avocat acteur même de la médiation.....	195
c) L'avocat acteur quelquefois ambigu de la politique d'accès au droit.....	195

<b>II. UNE PROXIMITE A RENFORCER</b> .....	196
<b>A. CONFORTER LES JUGES D'INSTANCE COMME JUGES DE PROXIMITE</b> .....	196
1. <i>Successeur du juge de paix, le juge d'instance reste un juge de proximité</i> .....	196
2. <i>Une fusion envisagée des tribunaux d'instance et de grande instance</i> .....	197
a) La complexité de la répartition des compétences entre le tribunal d'instance et le tribunal de grande instance .....	197
b) Un projet de création d'un tribunal de première instance suscitant des réticences .....	200
<b>B. FAVORISER UNE PARTICIPATION PLUS IMPORTANTE DES CITOYENS</b> .....	201
1. <i>En encourageant le développement des procédures alternatives au procès conduites par des magistrats non professionnels</i> .....	201
a) En matière civile : instaurer des « juges de paix délégués » dotés de prérogatives importantes pour régler les conflits à l'amiable .....	201
b) En matière pénale : conforter le rôle des délégués du procureur .....	204
2. <i>En associant les citoyens au jugement</i> .....	205
a) Le recours aux magistrats non professionnels existe déjà en France .....	205
b) L'échevinage pourrait être étendu dans les juridictions civiles et pénales de droit commun .....	206
 <b>CHAPITRE II UNE SPÉCIALISATION RENDUE NÉCESSAIRE PAR UN CONTENTIEUX DE PLUS EN PLUS COMPLEXE</b> .....	209
<b>I. UNE SPECIALISATION DES MAGISTRATS DEJA ANCIENNE</b> .....	209
<b>A. LE JUGE AUX AFFAIRES FAMILIALES DOIT FAIRE FACE A UN CONTENTIEUX DE MASSE</b> .....	210
1. <i>« Un métier qui exige de grandes capacités d'écoute »</i> .....	211
2. <i>Des conflits de compétences avec d'autres magistrats</i> .....	212
<b>B. LE JUGE DES ENFANTS A UN CHAMP D'INTERVENTION TRES LARGE</b> .....	213
1. <i>Un « privilège de juridiction »</i> .....	213
2. <i>Une spécialisation nécessaire, une formation perfectible</i> .....	214
3. <i>Des interrogations sur la participation du juge des enfants à la politique de la ville</i> .....	215
<b>C. LE JUGE DE L'APPLICATION DES PEINES DEVRAIT VOIR SON ROLE PRECISE ET RENFORCE</b> .....	216
1. <i>Des compétences étendues</i> .....	216
2. <i>Une fonction plus attractive depuis sa juridictionnalisation</i> .....	217
3. <i>Des inquiétudes et des incohérences</i> .....	218
a) Un juge démuni ? .....	218
b) De trop nombreux conflits de compétences .....	219
<b>D. LE JUGE DE L'EXECUTION S'EST IMPOSE COMME UN JUGE DE PROXIMITE, RAPIDE ET EFFICACE</b> .....	219
1. <i>Une unification du contentieux</i> .....	220
2. <i>Une procédure simple et rapide</i> .....	220
3. <i>Un bilan largement positif en dépit de quelques difficultés ponctuelles</i> .....	221
<b>E. L'EVOLUTION DU METIER DE JUGE D'INSTRUCTION SOULEVE DES INTERROGATIONS</b> .....	222
1. <i>Juge et enquêteur</i> .....	222
2. <i>Un juge désormais placé sous le regard du juge des libertés et de la détention</i> .....	224
3. <i>Un équilibre difficile à trouver</i> .....	225

<b>II. UNE SPÉCIALISATION INEGALE DES AVOCATS</b> .....	226
A. LA DIVERSITE DES SPECIALISATIONS.....	226
B. UNE SPECIALISATION A DEUX VITESSES : UNE INEGALE REPARTITION DE LA SPECIALISATION SUR LE TERRITOIRE.....	227
1. Une concentration des mentions de spécialisation dans certains barreaux, en particulier celui de Paris.....	227
2. L'absence de spécialisation des avocats de province et le décalage observé par rapport aux besoins des justiciables.....	228
<b>III. UNE SPECIALISATION CROISSANTE DES JURIDICTIONS</b> .....	229
A. DE NOMBREUSES JURIDICTIONS SPECIALISEES A LA COMPETENCE EXCLUSIVE ET A L'ORGANISATION ORIGINALE.....	230
1. Les tribunaux de commerce.....	230
2. Les conseils de prud'hommes.....	231
3. Les tribunaux paritaires des baux ruraux.....	232
4. Les juridictions sociales.....	233
a) Le tribunal des affaires de sécurité sociale.....	233
b) Le tribunal du contentieux de l'incapacité.....	233
c) Les tribunaux départementaux des pensions.....	234
5. Les tribunaux pour enfants.....	235
6. Les tribunaux maritimes commerciaux.....	236
B. LE DEVELOPPEMENT DE FORMES DE SPECIALISATION PLUS SOUPLES AUTOUR DE LA NOTION DE POLES DE COMPETENCES.....	236
1. Le pôle antiterroriste.....	236
a) La compétence concurrente des juridictions locales et des juridictions parisiennes.....	237
b) Des structures spécialisées.....	239
2. Les pôles économiques et financiers.....	240
a) Une logique de concentration des moyens.....	241
b) La création de quelques pôles de compétences.....	241
c) Le fonctionnement du pôle économique et financier de Paris.....	243
3. Les pôles « santé ».....	244
4. Les juridictions spécialisées en matière de pollution des eaux de mer par rejets des navires.....	245
5. Les tribunaux des marques communautaires.....	246
6. Les juridictions spécialisées en matière d'enlèvement d'enfant.....	247
C. UN MOUVEMENT À POURSUIVRE.....	248
1. Un bilan globalement positif.....	248
a) Une justice plus efficace et plus rapide.....	248
b) Des avantages reconnus.....	249
c) Les pistes d'avenir.....	250
2. Des difficultés à surmonter.....	251
a) L'adaptation du métier de magistrat au développement des pôles économiques et financiers.....	251
b) La difficile affirmation des assistants spécialisés au sein des pôles économiques et financiers.....	256
<b>ANNEXES</b> .....	262
Annexe 1 - Courrier adressé aux juridictions.....	261
Annexe 2 - Programme des déplacements de la mission.....	265
Annexe 3 - Liste des personnalités auditionnées et comptes rendus des auditions effectuées par la mission d'information.....	269

## **CALENDRIER DES TRAVAUX DE LA MISSION D'INFORMATION**

Mardi 12 mars 2002	Constitution du Bureau
Mercredi 27 mars 2002	Organisation des travaux Auditions
Jeudi 28 mars 2002	Audition du garde des Sceaux
Mercredi 10 avril 2002	Auditions
Mercredi 24 avril 2002	Auditions
Mardi 14 mai 2002	Auditions
Mercredi 15 mai 2002	Auditions
Mardi 28 mai 2002	Déplacement d'une délégation de la mission au pôle économique et financier du tribunal de grande instance de Paris
Mercredi 29 mai 2002	Auditions
Jeudi 30 mai 2002	Auditions
Du mardi 4 juin au jeudi 6 juin 2002	Déplacement d'une délégation de la mission à Bordeaux
Mercredi 12 juin et jeudi 13 juin 2002	Déplacement d'une délégation de la mission à Dijon
Mardi 18 juin 2002	Auditions
Mercredi 19 juin 2002	Déplacement d'une délégation de la mission à Marseille
Mardi 2 juillet 2002	Adoption du rapport d'information par la mission
Mercredi 3 juillet 2002	Présentation du rapport à la commission des Lois

## **LES CONCLUSIONS DE LA MISSION D'INFORMATION**

Réunie, le 2 juillet 2002, sous la présidence de M. Jean-Jacques Hyst, président, la mission d'information sur l'évolution des métiers de la justice a adopté le rapport de M. Christian Cointat.

Au delà de la question cruciale des moyens, la mission, constituée à l'initiative du président de la commission des Lois, M. René Garrec, a passé au crible les différents métiers de la justice afin de déceler les évolutions intervenues et de proposer des pistes permettant d'améliorer le fonctionnement quotidien de la justice au service des citoyens.

A ce titre, la mission a étudié aussi bien l'évolution des métiers de magistrat, de fonctionnaire des greffes et d'auxiliaire de justice que l'émergence de nouveaux métiers tels ceux d'assistant de justice, de conciliateur, de médiateur ou de délégué du procureur.

Elle s'est penchée sur les orientations apparemment contradictoires que constituent, d'une part, la spécialisation des juridictions, avec l'instauration de pôles spécialisés, d'autre part, la mise en place d'une justice de proximité, notamment à travers le développement des maisons de justice et du droit.

Elle s'est particulièrement interrogée, dans ce cadre, sur les moyens d'accroître la participation des citoyens à la bonne marche de la justice.

Elle s'est également intéressée aux incidences croissantes de la construction européenne et de l'ouverture à l'international sur l'exercice des métiers de la justice.

La mission a considéré que l'évolution des métiers de justice devait tendre vers une justice à la fois plus simple, plus rapide, plus lisible et plus proche des citoyens.

### **Ses 40 recommandations reposent sur cinq axes principaux.**

#### **Désengorger la justice**

- en concentrant l'action des juges du siège sur leurs missions de nature juridictionnelle ;

- en favorisant le règlement des conflits en amont des procédures, de manière à ce que le juge soit le dernier recours quand tous les autres moyens permettant une conciliation ont échoué.

### **Améliorer l'organisation du travail des juridictions**

- en favorisant l'aide à la décision du magistrat par des assistants de justice au statut rénové ou par des greffiers qui le souhaiteraient ;

- en professionnalisant la gestion des juridictions grâce au recours à des professionnels compétents, greffiers ou personnes extérieures, sur lesquels les chefs de juridiction pourraient se reposer.

### **Instaurer une véritable justice de proximité associant les citoyens**

- en améliorant l'accueil et l'information du public, notamment par la poursuite du développement des guichets uniques des greffes.

- en confortant le juge d'instance dans un rôle de **juge de proximité** chargé d'animer, avec le concours de citoyens, une politique active de règlement alternatif des conflits, au civil comme au pénal.

- en instituant au civil des « *juges de paix délégués* », juges non professionnels de carrière, correctement rémunérés et formés, dotés de larges pouvoirs en matière de règlement des conflits en amont de la procédure judiciaire ;

- en confortant, au pénal, les actuels délégués du procureur ;

- en expérimentant **l'échevinage** dans les juridictions civiles et pénales de droit commun, des assesseurs non professionnels au profil ciblé pouvant intervenir pour garantir une collégialité aux côtés d'un juge professionnel unique.

### **Poursuivre le mouvement de spécialisation des juridictions**

La création de nouveaux pôles de compétences spécialisés devrait pour garantir la qualité des jugements dans les matières complexes.

### **Favoriser l'émergence d'une véritable communauté judiciaire**

Une grande partie des incompréhensions actuelles entre les différents acteurs de la justice pourrait être levée si ces professionnels apprenaient à mieux se comprendre, notamment par le biais de formations croisées.

La mission a souligné que ces orientations n'impliquaient pas de bouleversement mais qu'elles supposaient **une volonté politique affirmée de réforme et d'action, assortie de l'engagement formel de mettre à la disposition de la justice les moyens humains, matériels et financiers appropriés**, faute de quoi l'exercice ne pourrait rester qu'au stade des bonnes intentions.

## LES 40 RECOMMANDATIONS DE LA MISSION

### I. LES MAGISTRATS

**Recommandation n° 1 :** Favoriser la diversification du recrutement des magistrats.

- développer l'intégration directe des magistrats ;
- instituer une indemnité spécifique au profit des candidats à l'intégration directe issus du secteur privé ayant accompli leur stage et attendant la décision définitive de la commission d'avancement ;
- utiliser pleinement la possibilité de recrutement de magistrats exerçant à titre temporaire.

**Recommandation n° 2 :** Calibrer les futurs recrutements de magistrats en fonction des capacités de formation.

**Recommandation n° 3 :** Prendre en compte les aptitudes des auditeurs de justice avant une première affectation.

**Recommandation n° 4 :** Recentrer le juge du siège sur ses missions juridictionnelles :

- supprimer l'ensemble des tâches du juge faisant double emploi ou s'avérant inefficaces (paraphes de registres, injonction de faire, affirmation des procès verbaux) ;
- poursuivre le mouvement amorcé en 1995 en faveur d'un transfert de tâches du juge vers le greffier en chef, sous réserve d'associer pleinement les personnels des greffes et de les former en conséquence ;
- engager une réflexion sur l'opportunité de maintenir le traitement du contentieux de masse lié aux infractions routières dans les attributions du juge ;
- réduire la présence des magistrats aux seules commissions administratives dont les activités mettent en cause les libertés publiques ou relèvent par nature de la sphère judiciaire.

**Recommandation n° 5 :** Conserver la qualité de magistrat aux membres du parquet.

**Recommandation n° 6 :** Veiller au maintien du contrôle de l'instruction par un magistrat.

**Recommandation n° 7 :** Rationaliser le rôle du juge de l'application des peines :

- donner au juge des enfants compétence en matière d'exécution des peines d'incarcération des mineurs.

- simplifier les règles de répartition des compétences entre les différentes juridictions afin d'éviter de multiplier les transfèrements de détenus qui sont dangereux et mobilisent inutilement les forces de l'ordre.

- permettre au juge de l'application des peines de donner des commissions rogatoires.

## **II. LES FONCTIONNAIRES DES GREFFES**

**Recommandation n° 8 :** Favoriser une spécialisation progressive des greffiers au moyen de la formation continue, tout en préservant la polyvalence des corps grâce à des passerelles entre les différentes fonctions.

**Recommandation n° 9 :** Élever à bac + 2 le niveau de diplôme requis pour pouvoir se présenter au concours de greffier.

**Recommandation n° 10 :** Lisser davantage les recrutements des personnels des greffes.

**Recommandation n° 11 :** Améliorer la formation :

- allonger la durée de la formation initiale des greffiers en chef et des greffiers ;

- valoriser les fonctions d'enseignant à l'École nationale des greffes ;

- accroître les liens entre l'École nationale des greffes et l'École nationale de la magistrature en vue de formations croisées ;

- tenir davantage compte des aptitudes des stagiaires aux différents postes proposés pour les affectations à la sortie de l'École nationale des greffes ;

- développer des formations obligatoires d'adaptation aux postes pour l'ensemble des catégories de personnels.

### III. L'AIDE À LA DÉCISION DES MAGISTRATS

**Recommandation n° 12 :** Doter les assistants de justice d'un statut plus attractif :

- allonger le nombre d'heures et d'années d'exercice des fonctions d'assistants de justice ;
- revaloriser le montant des vacations horaires ;
- créer des passerelles vers la magistrature.

**Recommandation n° 13 :** Permettre aux greffiers en chef et aux greffiers d'occuper des fonctions d'aide à la décision des magistrats, actuellement dévolues aux assistants de justice.

**Recommandation n° 14 :** Créer de nouvelles fonctions d'assistants du parquet, pouvant être exercées soit par des assistants de justice, soit par des greffiers, notamment afin d'aider les magistrats du parquet à participer aux politiques publiques.

### IV. LA GESTION DES JURIDICTIONS

**Recommandation n° 15 :** Améliorer le dialogue social au sein des juridictions :

- mieux former les chefs de juridiction et les chefs de greffe au management ;
- développer les sessions de formation commune aux magistrats et aux fonctionnaires afin de favoriser une même culture de gestion.

**Recommandation n° 16 :** Rénover l'administration des juridictions :

- doter les juridictions d'un véritable service gestionnaire spécialisé en renforçant notablement les équipes des actuelles cellules de gestion ;
- doter les chefs de juridiction d'une « *équipe de cabinet* » animée par un secrétaire général institutionnalisé et professionnalisé.

**Recommandation n°17 :** Renforcer les services administratifs régionaux (SAR) :

- renforcer les effectifs des services administratifs régionaux pour leur permettre de faire face à la poursuite de la déconcentration des crédits ;

- doter les services administratifs régionaux d'un véritable statut, en inscrivant leur existence dans le code de l'organisation judiciaire et en définissant plus précisément leur rôle et leurs compétences par rapport aux greffes des juridictions ;

- créer un statut de secrétaire général de service administratif régional auquel pourraient postuler les greffiers en chef ou des fonctionnaires d'autres administrations.

**Recommandation n° 18 :** Clarifier les relations hiérarchiques entre les chefs de juridiction et les chefs de greffe :

- donner aux chefs de juridiction autorité sur le fonctionnement des services de leur juridiction ;

- reconnaître au chef de greffe, par délégation et sous le contrôle des chefs de juridiction, un pouvoir de direction et de gestion de l'ensemble des services administratifs.

**Recommandation n° 19 :** Réexaminer le choix du préfet comme ordonnateur secondaire des dépenses des juridictions qui, sans susciter de difficultés dans la pratique, paraît peu compatible avec le principe de l'indépendance de la justice.

**Recommandation n° 20 :** Doter chaque cour d'appel d'un service de communication, placé sous la responsabilité d'un magistrat et composé d'une équipe qualifiée.

## V. LES AVOCATS

**Recommandation n° 21 :** Remettre à plat le système d'aide juridictionnelle mis en place en 1991, afin d'allouer aux avocats une rémunération équitable et décente en concertation étroite avec les instances représentatives de la profession.

**Recommandation n° 22 :** Engager une discussion avec les États membres de l'Union européenne sur la question d'une réduction du taux de taxe sur la valeur ajoutée applicable aux prestations fournies par les avocats.

**Recommandation n° 23 :** Poursuivre, en concertation avec l'ensemble des professionnels concernés, et pas seulement les avocats, la réflexion en vue de favoriser le développement des réseaux interdisciplinaires.

**Recommandation n° 24 : Réformer la formation des avocats :**

- diversifier les profils en réformant l'examen d'entrée aux centres régionaux de formation professionnelle des avocats ;
- transformer la formation initiale en formation en alternance ;
- regrouper les centres régionaux de formation professionnelle des avocats.

**VI. LES RELATIONS ENTRE MAGISTRATS ET AVOCATS**

**Recommandation n° 25 : Aménager les formations des magistrats et des avocats afin de favoriser une meilleure connaissance réciproque :**

- mettre en place un tronc commun de formation entre les élèves avocats et les auditeurs de justice,
- allonger les stages pratiques effectués tant par les avocats dans les juridictions que par les auditeurs dans les cabinets d'avocats. En contrepartie, supprimer le stage extérieur de dix semaines actuellement inclus dans la scolarité de l'École nationale de la magistrature ;
- renforcer les formations continues croisées entre les avocats et les magistrats.

**Recommandation n° 26 : Institutionnaliser une concertation entre les chefs de juridiction et le bâtonnier.**

**Recommandation n° 27 : Mieux associer les avocats à l'organisation des juridictions et au bon déroulement des procédures par le biais d'une simplification et d'une rationalisation du déroulement des audiences tant civiles que pénales.**

**VII. LES AUTRES AUXILIAIRES DE JUSTICE**

**Recommandation n° 28 : Étendre les compétences des notaires, notamment en déjudiciarisant certaines procédures à leur profit (envoi en possession des successions, changements de régimes matrimoniaux, partages impliquant des mineurs).**

**Recommandation n° 29 : Rechercher les voies permettant de donner aux huissiers des moyens supplémentaires, compatibles avec le nécessaire respect des libertés individuelles, pour assurer une exécution plus efficace des décisions de justice.**

**Recommandation n° 30 :** Mieux garantir la compétence des experts :

- rendre plus transparente la procédure d'établissement des listes d'experts ;
- renouveler l'inscription des experts tous les cinq ans ;
- donner une formation juridique aux experts.

**VIII. LA JUSTICE DE PROXIMITÉ ET LA PARTICIPATION DES CITOYENS**

**Recommandation n° 31 :** Améliorer l'accueil du public, notamment par le développement des guichets uniques des greffes.

**Recommandation n° 32 :** Conforter le juge d'instance comme juge de proximité chargé d'animer une politique de règlement alternatif des conflits mise en œuvre, sous son contrôle, grâce à une participation accrue des citoyens.

**Recommandation n° 33 :** Instituer des « *juges de paix délégués* », magistrats non professionnels de carrière, mais correctement rémunérés et formés, dotés de pouvoir élargis en matière de règlement des conflits en amont d'une procédure judiciaire.

**Recommandation n° 34 :** Conforter les délégués du procureur qui deviendraient des magistrats non professionnels de carrière, désignés à titre individuel par le procureur de la République, correctement rémunérés et formés de manière à être susceptibles d'accomplir l'ensemble des mesures alternatives aux poursuites.

**Recommandation n° 35 :** Maintenir les associations dans un rôle d'accompagnement et de soutien de la politique pénale d'alternatives aux poursuites.

**Recommandation n° 36 :** Expérimenter dans certaines juridictions le recours à des assesseurs non professionnels aux compétences bien définies avec des profils de recrutement parfaitement ciblés – ils ne seraient donc pas tirés au sort –, auxquels serait délivrée une formation adéquate.

## **IX. LA SPÉCIALISATION DES JURIDICTIONS**

**Recommandation n° 37 :** Poursuivre le mouvement de spécialisation des juridictions dans des matières complexes (propriété intellectuelle, droit de la concurrence, droit des sociétés, droit bancaire).

**Recommandation n° 38 :** Mettre en relation les compétences des magistrats et les profils de postes spécialisés.

**Recommandation n° 39 :** Rendre la formation obligatoire avant l'entrée en fonction d'un magistrat d'un pôle spécialisé.

**Recommandation n° 40 :** Rendre plus attractif le statut des assistants spécialisés :

- améliorer leur rémunération ;
- étendre leur champ d'intervention ;
- valoriser, lors de leur retour dans leur corps d'origine, l'expérience acquise au sein de l'institution judiciaire.



Mesdames, Messieurs,

Asphyxiée par un manque de moyens, la justice n'est pas en état de répondre aux attentes croissantes de nos concitoyens.

Améliorer son efficacité exigera de lui allouer des moyens supplémentaires, humains, matériels et financiers. De nouveaux effectifs devront venir au secours des 7.000 magistrats, des 8.000 greffiers et des 11.000 autres agents des greffes. On ne pourra pas, en outre, faire l'économie d'une rationalisation de l'organisation judiciaire à travers la redéfinition, maintes fois envisagée mais toujours différée, de la carte judiciaire.

Mais, au-delà des ces questions cruciales, d'ailleurs régulièrement soulevées par la commission des Lois<sup>1</sup>, se profile celle, tout aussi fondamentale, de la définition des métiers de la justice, à savoir des missions revenant aux différents acteurs de la communauté judiciaire et des conditions d'exercice de leurs fonctions.

La fin de l'année 2000 et le début de l'année 2001 ont été marqués par de profonds mouvements revendicatifs traversant les différentes professions de la justice : magistrats, personnels des greffes, avocats<sup>2</sup>.

Dépassant les questions purement matérielles, votre commission des Lois a souhaité analyser les causes profondes du malaise ayant touché ces professions.

---

<sup>1</sup> On se reportera notamment au rapport n° 49 (1996-1997) : « Quels moyens pour quelle justice ? », de M. Pierre Fauchon au nom de la mission chargée d'évaluer les moyens de la justice, présidée par M. Charles Jolibois, ainsi qu'aux avis budgétaires successifs.

<sup>2</sup> À la suite de ces mouvements, la Chancellerie a lancé une consultation des juridictions baptisée « entretiens de Vendôme », dont la synthèse a été présentée en décembre 2001 par M. Jean-Paul Collomp, inspecteur général des services judiciaires.

Elle a également souhaité faire le point sur l'émergence des nouvelles fonctions ayant accompagné le développement des mesures alternatives de règlement des conflits : délégués ou médiateurs du procureur, en matière pénale, conciliateurs de justice et médiateurs, en matière civile. Ces fonctions sont souvent exercées à titre bénévole dans de nouveaux types d'implantations judiciaires de proximité, telles les maisons de justice et du droit ou les antennes de justice.

A cette fin, à l'initiative de son président, M. René Garrec, la commission des Lois a désigné en son sein une mission d'information sur l'évolution des métiers de la justice.

Cette mission a décidé de centrer son étude sur les juridictions de droit commun de l'ordre judiciaire.

Elle n'a donc inclus dans le champ de ses travaux ni les juridictions consulaires ni les administrateurs et mandataires judiciaires, qui ont fait l'objet de trois projets de loi examinés par le Sénat en février dernier<sup>1</sup>. En outre, ne souhaitant pas interférer avec les travaux respectifs des commissions d'enquête sénatoriales sur les prisons<sup>2</sup> et la délinquance des mineurs<sup>3</sup>, elle n'a traité ni des personnels de l'administration pénitentiaire ni de ceux de la protection judiciaire de la jeunesse.

La mission a particulièrement centré sa réflexion sur la manière dont les métiers de la justice devraient évoluer pour répondre à deux exigences contradictoires en apparence : la proximité, d'une part, la spécialisation des contentieux, d'autre part.

Les citoyens sont en effet demandeurs d'une justice plus proche d'eux. Cette notion de proximité recouvre bien entendu une dimension géographique. Elle s'entend également en termes de facilité d'accès à la justice, de simplicité des procédures et de rapidité. Elle intègre, enfin, un besoin croissant d'écoute du justiciable, à l'heure où les contentieux de masse conduisent le juge à raisonner de plus en plus en termes de productivité et de rendement.

---

<sup>1</sup> Voir, sur le projet de loi portant réforme des tribunaux de commerce, le rapport de M. Paul Girod n° 178 (2001-2002) ; sur le projet de loi portant loi organique relative au statut de la magistrature et instituant le recrutement de conseillers de cour d'appel à titre temporaire, le rapport de M. Paul Girod n° 179 (2001-2002) ; sur le projet de loi relatif aux administrateurs judiciaires, mandataires judiciaires et experts en diagnostic d'entreprise, le rapport de M. Jean-Jacques Hyst n° 180 (1999-2000).

<sup>2</sup> Commission d'enquête sur les conditions de détention dans les établissements pénitentiaires en France, présidée par M. Jean-Jacques Hyst, rapport de M. Guy Cabanel, n° 449 (2000-2001) : « Prisons : une humiliation pour la République ».

<sup>3</sup> Commission d'enquête sur la délinquance des mineurs, présidée par M. Jean-Pierre Schosteck, rapport n° 340 (2001-2002) de M. Jean-Claude Carle, rendu public le 3 juillet 2002.

Inversement, la complexité croissante des contentieux exige une spécialisation de plus en plus poussée par matières, conduisant à des regroupements de juridictions en pôles de compétence, donc à un éloignement géographique du justiciable.

Enfin, la mission n'a pas manqué de se pencher sur les incidences croissantes de la construction européenne et de l'ouverture à l'international sur l'exercice des métiers de la justice.

Dans ce cadre, la mission a procédé à de nombreuses auditions au Sénat. Outre Mme Marylise Lebranchu, précédent garde des Sceaux, elle a entendu MM. Guy Canivet et Jean-François Burgelin, respectivement premier président et procureur général de la Cour de cassation, ainsi que trente-six personnalités représentant, pour la plupart, les différentes organisations professionnelles de magistrats, fonctionnaires des greffes et auxiliaires de justice<sup>1</sup>.

Elle s'est, en outre, déplacée à plusieurs reprises sur le terrain à la rencontre des magistrats, des personnels des greffes, des agents des structures de justice de proximité et des auxiliaires de justice. Elle s'est ainsi rendue au pôle économique et financier de Paris, à Bordeaux, siège de l'École nationale de la magistrature, à Dijon, siège de l'École nationale des greffes, et à Marseille, notamment au pôle économique et financier.

Au cours de ces déplacements, les membres de la mission ont rencontré des magistrats et des personnels des greffes qui, malgré les conditions très difficiles d'exercice de leurs fonctions, dues au **déséquilibre flagrant entre l'ampleur de la mission confiée à la justice et les moyens mis à sa disposition**, gardaient une **foi profonde en leur mission au service du justiciable**. Il est urgent de mettre à profit ces énergies menacées par l'amertume et le découragement. La France dispose en matière de justice d'un « outil » remarquable. Elle n'a pas le droit de le laisser s'étioler.

La mission a également consulté l'ensemble des juridictions en envoyant un courrier à la Cour de cassation, aux cours d'appel et aux tribunaux de grande instance<sup>2</sup>. Le taux de réponse s'est révélé relativement peu élevé (un cinquième) mais les contributions reçues recèlent de nombreuses pistes de réflexion. Que les magistrats et personnels y ayant participé soient remerciés.

Après avoir initialement programmé la fin de ses travaux pour le mois d'octobre, la mission a considéré qu'il serait utile de livrer ses observations avant que n'intervienne la discussion annoncée d'un projet de loi d'orientation et de programmation pour la justice.

---

<sup>1</sup> Le compte rendu intégral de ces auditions figure en annexe.

<sup>2</sup> Ce courrier est reproduit en annexe.

Au cours de ses travaux, la mission d'information - dont l'action se situe dans le prolongement des rapports Haenel-Arthuis<sup>1</sup> et Jolibois-Fauchon<sup>2</sup> - a pu mettre en **lumière des points de convergence** et ouvrir quelques pistes de réflexion permettant d'avoir une vision plus précise des mesures à prendre pour aboutir à une **justice rénovée, responsable, plus citoyenne et donc plus efficace**.

La justice est en effet mal perçue par les citoyens. Elle leur apparaît trop compliquée, trop rigide, trop lourde, trop lente et surtout trop éloignée de leurs préoccupations.

**L'évolution des métiers de justice doit donc conduire vers une justice à la fois plus simple, plus rapide, plus lisible et plus proche des citoyens.** Il importe de rapprocher la justice du citoyen mais également le citoyen de la justice.

À cet effet, la mission a dégagé cinq axes principaux.

- **Désengorger la justice**

Il importe, en premier lieu, de dégager les magistrats des tâches non indispensables, notamment !

**- en concentrant l'action des juges du siège sur leurs missions de nature juridictionnelle.**

Un certain nombre de tâches accomplies par le juge pourraient être purement et simplement supprimées. D'autres pourraient être transférées soit aux greffiers, dans la ligne du mouvement amorcé en 1995, soit à des auxiliaires de justice, notaires ou huissiers en particulier, soit à l'administration. Enfin, la participation des magistrats à de trop nombreuses commissions doit être revue, notamment par le législateur pour celles dont la composition est fixée par la loi.

**- en favorisant le règlement des conflits en amont des procédures.**

Pour reprendre un thème fort des entretiens de Vendôme : « *le tout judiciaire n'a pas de sens* ». **Le juge doit être, en effet, le dernier recours**, quand tous les autres moyens permettant une conciliation ont échoué. Par ailleurs, il conviendra de s'interroger sur le moyen de limiter les recours abusifs, notamment certaines plaintes avec constitution de partie civile, qui représentent la grande majorité des affaires ouvertes dans les cabinets d'instruction et dont 80 % aboutissent à un non-lieu.

---

<sup>1</sup> Rapport n° 357 (1990-1991) au nom de la commission de contrôle du Sénat chargée d'examiner les modalités d'organisation et les conditions de fonctionnement des services relevant de l'autorité judiciaire.

<sup>2</sup> Rapport précité n° 49 (1996-1997).

- **Améliorer l'organisation du travail des juridictions**

- **en favorisant l'aide à la décision du magistrat.**

Le statut des assistants de justice, dont l'utilité n'est plus mise en doute par les magistrats, doit être conforté. Leur situation est en effet trop précaire. La durée de leur service est trop courte, ce qui demande du temps aux magistrats pour former leurs assistants successifs. Par ailleurs, il convient de proposer aux greffiers d'accomplir également cette mission d'aide à la décision.

- **en professionnalisant la gestion des juridictions.**

La gestion des juridictions doit être effectuée sous l'autorité des chefs de juridiction, cette condition étant essentielle à l'indépendance de la justice. Mais elle doit être confiée à des professionnels compétents sur lesquels les chefs de juridiction peuvent se reposer.

Les greffiers en chef et les greffiers devraient être en mesure d'acquérir une véritable spécialisation dans les tâches de gestion. Les corps doivent cependant rester polyvalents, des passerelles devant être instituées entre les différentes filières.

En outre, les juridictions ne doivent pas écarter la possibilité de recourir à des spécialistes de la gestion extérieurs aux corps des greffes ou de la magistrature. Les moyens des services administratifs régionaux (SAR) devraient être renforcés et leurs relations avec les greffiers en chefs des juridictions devraient être précisées.

- **Instaurer une véritable justice de proximité associant les citoyens**

Une justice plus proche des citoyens doit avant tout permettre un meilleur accueil et une meilleure information du public ainsi qu'une participation accrue des citoyens à la bonne marche de la justice.

La poursuite de la mise en place de guichets uniques des greffes, point unique d'accès à la justice, permettrait d'assurer une interface de proximité entre le citoyen et la justice en lui rendant plus transparentes les arcanes de cette dernière.

L'institution de services de communication au niveau des cours d'appel permettrait à la justice de transmettre des informations vers la cité tout en libérant les juges d'une pression médiatique parfois insupportable.

La nécessité de rendre la justice plus proche des citoyens implique de conforter le juge d'instance dans un rôle de **juge de proximité** chargé d'animer, avec le concours de citoyens, une politique active de règlement

alternatif des conflits, au civil comme au pénal. Son action s'appuierait sur les implantations de justice de proximité que sont les maisons de justice et du droit et les actuels tribunaux d'instance.

Au civil, pourraient être institués des « *juges de paix délégués* », juges non professionnels de carrière, correctement rémunérés et formés, dotés de larges pouvoirs en matière de règlement des conflits en amont de la procédure judiciaire. Sous le regard du juge de proximité et agissant essentiellement en équité, ils seraient l'expression d'une justice « hors du Palais », facilement accessible et à l'écoute de chacun.

Au pénal, seraient confortés les actuels délégués du procureur, qui deviendraient des magistrats non professionnels de carrière, désignés à titre individuel par le procureur de la République, correctement rémunérés et formés de manière à pouvoir accomplir l'ensemble des mesures alternatives aux poursuites.

Les associations seraient maintenues, sous le contrôle du parquet, dans leur rôle essentiel d'accompagnement et de soutien de la politique pénale d'alternatives aux poursuites.

Afin d'ouvrir davantage la justice vers l'extérieur et de constituer un relais vers la société civile, il pourrait être envisagé de **développer l'échevinage** dans les juridictions civiles et pénales de droit commun. Pourrait être expérimenté, dans certaines juridictions, le recours à des assesseurs non professionnels, aux compétences bien définies, avec des profils de recrutement parfaitement ciblés et auxquels serait délivrée une formation adéquate. Ces assesseurs pourraient intervenir pour garantir une collégialité aux côtés d'un juge professionnel unique.

D'une manière générale, il convient d'ailleurs d'ouvrir aux juridictions des possibilités d'expérimentation.

- **Poursuivre le mouvement de spécialisation des juridictions**

Il convient de favoriser un équilibre entre généralistes et spécialistes. Le juge ne peut pas être spécialiste en tout car le droit devient de plus en plus compliqué. Cette évolution suppose le développement, par spécialités, de nouveaux pôles de compétences. Cette orientation n'est pas incompatible avec une justice plus proche du citoyen et plus compréhensible par celui-ci. Elle lui offre en effet « clarification » et « expertise ».

Des filières de formation appropriées devraient être mises en place et la spécialisation devrait être prise en compte, s'agissant de la mobilité des magistrats afin que l'expérience et la formation acquises ne soient pas « perdues » par suite des obligations découlant d'un plan de carrière.

Le statut des assistants de justice spécialisés doit, enfin, être rendu plus attractif.

- **Favoriser l'émergence d'une véritable communauté judiciaire**

Il convient de diversifier le recrutement des magistrats en l'ouvrant davantage sur l'extérieur, notamment en éliminant certains freins actuels à l'intégration directe de personnes qualifiées.

Le profil des futurs avocats doit également être diversifié pour répondre aux exigences nouvelles de spécialisation, en particulier dans le domaine économique et financier.

L'amélioration des relations entre les différents acteurs de la communauté judiciaire constitue une condition essentielle au bon fonctionnement de la justice. Une grande partie des incompréhensions actuelles entre magistrats et avocats pourrait être levée si ces professionnels apprenaient à mieux se connaître, notamment par le biais de formations croisées.

Au sein des juridictions, le dialogue social doit être amélioré entre les magistrats et les personnels des greffes.

\*

Ces orientations n'impliquent pas de bouleversement de l'existant. Elles supposent, cependant, une **volonté politique affirmée de réforme et d'action assortie de l'engagement formel de mettre à la disposition de la justice les moyens humains, matériels et financiers appropriés**, faute de quoi l'exercice ne pourrait rester qu'au stade des bonnes intentions. Comme le résumait un magistrat : *« les besoins montent par l'ascenseur alors que les moyens sont acheminés par l'escalier, pour autant qu'ils suivent »*. Or, on sait ce qu'il advient quand l'intendance ne suit pas.



## **PREMIÈRE PARTIE LA DIFFICILE MUTATION DE LA COMMUNAUTÉ JUDICIAIRE**

La communauté judiciaire n'a cessé de s'enrichir de nouveaux métiers. Elle ne saurait désormais se réduire à la seule image, encore présente dans certains esprits, des « *gens de justice* » caricaturés par Honoré Daumier au XIX<sup>ème</sup> siècle, qui n'englobait que les magistrats et les avocats.

Les métiers de la justice regroupent un ensemble beaucoup plus vaste composé, d'une part, de professionnels exerçant des métiers très diversifiés au sein d'une même juridiction (magistrats, greffiers en chef, greffiers, agents de Catégorie C, assistants de justice et agents de justice) et, d'autre part, d'auxiliaires de justice, partenaires indispensables au bon fonctionnement de l'institution judiciaire (avocats, avoués près les cours d'appel, avocats au Conseil d'Etat et à la Cour de cassation, huissiers de justice, notaires, experts judiciaires).

### **CHAPITRE PREMIER DES INTERROGATIONS FORTES AU SEIN DE L'INSTITUTION JUDICIAIRE**

#### **I. DES MAGISTRATS EN PROIE À UNE CRISE D'IDENTITÉ**

Les magistrats occupent une place essentielle au sein du service public de la justice.

Une récente enquête de satisfaction réalisée auprès des usagers de la justice et publiée en mai 2001<sup>1</sup> a fait ressortir que les justiciables portaient une appréciation favorable sur ces professionnels. La grande majorité des personnes interrogées a estimé que les juges auxquels ils avaient eu affaire s'étaient montrés **honnêtes** (pour 81 % des interrogés), **avaient compris le problème posé** (pour 76 % d'entre eux ) et **avaient fait preuve de qualités humaines** (selon 73% des sondés).

---

<sup>1</sup> Enquête de satisfaction réalisée du 28 mars au 18 avril 2001 par l'Institut Louis Harris pour la Chancellerie (mission de recherche « Droit et Justice ») auprès de 1.201 usagers effectifs de la justice qui, dans les trois dernières années, avaient eu affaire à la justice pour un contentieux relevant soit du tribunal d'instance, soit du tribunal de grande instance, soit du tribunal de police, soit du tribunal correctionnel.

Pourtant, les récents mouvements de protestation de magistrats de l'année 2001 ont révélé une crise profonde.

Au-delà des inquiétudes exprimées liées à l'entrée en vigueur de la loi n° 2000-516 du 15 juin 2000 relative à la protection de la présomption d'innocence et aux droits des victimes et au manque de moyens asphyxiant le fonctionnement quotidien des juridictions, la mission a constaté, au cours de ses auditions, et à l'occasion de ses déplacements, que les magistrats étaient en proie à **une crise d'identité profonde**, liée tant à la mutation profonde du corps des magistrats, à leur mode de recrutement et à leur formation, qu'à la dispersion de leurs missions et aux exigences nouvelles imposées par l'ouverture sur l'international et l'intégration au sein de l'Union européenne.

#### **A. UNE MUTATION PROFONDE DU CORPS DES MAGISTRATS**

Au 1<sup>er</sup> juillet 2001, le nombre de magistrats professionnels s'élevait à **7.027**<sup>1</sup>, parmi lesquels on distinguait **6.846 magistrats** exerçant leurs fonctions dans les juridictions et 181 magistrats affectés auprès de l'administration centrale.

L'affirmation selon laquelle ces effectifs demeurent très proches de ceux du milieu du XIX<sup>ème</sup> siècle paraît erronée. En effet, à l'époque, le nombre de magistrats incluait également les juges non professionnels (juges consulaires, juges coloniaux, juges de paix suppléants), qu'on oublie souvent de déduire pour établir cette comparaison.

Avec 13 magistrats pour 100.000 habitants, la **France**<sup>2</sup>, comme l'Italie et l'Espagne, se situe dans **la moyenne de l'Union européenne**. Elle se place après l'Allemagne (32 magistrats) et la Belgique (16 magistrats), mais devant le Royaume-Uni situé en fin de classement avec 5,5 magistrats.

Il convient toutefois d'utiliser avec prudence ces comparaisons compte tenu de la diversité de l'organisation judiciaire en Europe. Ainsi, le système judiciaire allemand repose exclusivement sur des magistrats professionnels, tandis que le Royaume-Uni recourt largement à des magistrats non-professionnels (33.945 sur 37.213).

---

<sup>1</sup> Ce chiffre exclut les juges non professionnels élus des tribunaux de commerce (3.152), ainsi que les conseillers prud'homaux (14.646).

<sup>2</sup> Notons que ce ratio calculé en 1997 inclut les juges consulaires et les conseillers prud'homaux (source : *Les budgets de la justice en Europe – mission de recherche « droit et justice » - La documentation française – p.35.*)

## 1. Un juge professionnalisé contraint à la mobilité

Le magistrat du XXI<sup>ème</sup> siècle **diffère radicalement des anciens juges de paix** supprimés en 1958, qui jouissaient d'une autorité morale et d'une situation sociale établies. Elus puis nommés à partir du Consulat, ces derniers étaient désignés parmi les notables locaux et faiblement rémunérés.

Recrutés majoritairement par concours, les magistrats judiciaires sont des **agents publics de l'Etat** et exercent leur **activité à titre professionnel**. Comme l'a souligné M. Claude Hanoteau, directeur de l'Ecole nationale de la magistrature à la mission d'information, « *on ne s'improvise pas juge* ». Les magistrats sont devenus des **techniciens du droit très compétents**, chargés de l'application et de l'interprétation des textes en vigueur. La magistrature nécessite un niveau de technicité croissant du fait de la complexité des procédures et de l'entrée en vigueur des lois nouvelles.

En outre, l'enracinement local des anciens juges de paix a cédé le pas aux **exigences** toujours renforcées **de mobilité** s'imposant aux magistrats.

Avant la réforme issue de la loi organique n° 2001-539 du 25 juin 2001 relative au statut de la magistrature et au Conseil supérieur de la magistrature (CSM), peu d'obligations de mobilité statutaires s'imposaient aux magistrats<sup>1</sup>.

Toutefois, la pratique du Conseil supérieur de la magistrature a toujours consisté à encourager la mobilité. Ainsi le CSM a conduit à instituer deux règles de principe relatives à la durée d'exercice : la règle des deux ans, destinée à faire en sorte qu'un magistrat demeure dans un même poste au moins deux ans, avant d'obtenir une mutation ou un avancement, et la règle des dix ans, tendant à éviter qu'un magistrat n'exerce ses fonctions plus de dix ans dans la même juridiction.

La loi organique du 25 juin 2001 précitée a donc renforcé les exigences de mobilité statutaires en instituant de nouvelles règles en matière d'avancement, et en imposant une mobilité géographique non seulement aux **chefs de juridiction** après sept ans d'exercice au sein d'une même juridiction, mais aussi aux **juges spécialisés** à l'issue de dix années d'exercice dans le même tribunal<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> Une seule obligation de mobilité statutaire s'imposait aux magistrats désireux de passer du second au premier grade.

<sup>2</sup> Rapport n° 281 de M. Pierre Fauchon – (Sénat - 2000-2001). Il s'agit des fonctions de juge d'instruction, juge des enfants, juge de l'application des peines, juge chargé du service du tribunal d'instance et juge des affaires familiales.

La volonté du législateur était justifiée par le double souci **d'enrichir l'exercice des fonctions juridictionnelles** et de **se prémunir contre les dérives possibles d'une trop grande implication dans la vie locale**.

Élément important de leur positionnement social, **la situation matérielle des magistrats**, dont le déroulement de carrière n'était pas aligné sur celui des magistrats de l'ordre administratif ni sur celui des magistrats de l'ordre financier, a été substantiellement revalorisée depuis la loi organique du 25 juin 2001 précitée.

L'amélioration des rémunérations n'a toutefois bénéficié qu'aux seuls magistrats situés en haut de la hiérarchie<sup>1</sup>, excluant ainsi les magistrats débutant leur carrière<sup>2</sup> sur lesquels pèsent pourtant des responsabilités et des sujétions souvent lourdes.

Ces derniers n'ont bénéficié d'aucune valorisation spécifique de leur traitement, qui demeure strictement rattaché à la grille indiciaire de la fonction publique, à l'instar des fonctionnaires de catégorie A.

La situation des jeunes magistrats français s'avère cependant plus favorable que celle de la plupart de leurs homologues de l'Union européenne, le traitement perçu en début de carrière étant en effet légèrement supérieur à celui des magistrats allemands, espagnols et belges. L'Italie se distingue par la faiblesse des rémunérations allouées à ses magistrats tandis qu'au Royaume-Uni, le niveau de rémunération est très élevé.

## **2. Un corps fortement féminisé**

En quelques années, le corps de la magistrature s'est **largement féminisé**, la proportion de femmes magistrats passant de 28,5 % en 1982 à 50,5 % en 2001.

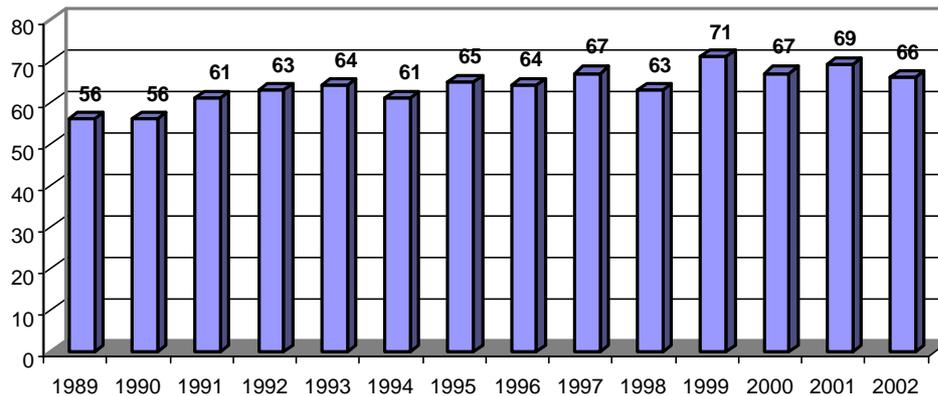
---

<sup>1</sup> C'est-à-dire les magistrats situés au premier grade et hors hiérarchie.

<sup>2</sup> Il s'agit de magistrats du second grade.

Cette évolution a tendance à s'amplifier, comme en témoigne le graphique ci-dessous :

**Nombre de femmes  
admises au concours d'entrée à l'ENM depuis 1989  
(en pourcentage)**



Source : Ecole nationale de la magistrature

M. Claude Hanoteau, directeur de l'Ecole nationale de la magistrature a indiqué à la mission au cours de son déplacement à Bordeaux, que le profil type de l'auditeur de justice était en réalité celui d'**une jeune auditrice** dont les caractéristiques sont les suivantes :

- elle est issue du premier concours, après avoir suivi une préparation à l'Institut d'études judiciaires (IEJ) de Paris II ;
- elle est titulaire d'un diplôme d'études approfondies ;
- elle est originaire de la région parisienne ;
- elle est âgée de 23 ans.

Comme le soulignait M. Dominique Matagrín, président de l'Association professionnelle des magistrats, « *en ce qui concerne le métier en tant que tel, la considération du sexe doit être tenue pour indifférente pour des raisons de principe évidentes, et parce qu'il ne semble pas que la féminisation, sinon en des temps très anciens, [...] ait jamais soulevé de difficultés notables.* »

Toutefois, cette évolution n'est pas sans conséquences pratiques sur la gestion du corps en raison des congés maternité et des vacances de poste temporaires pouvant en résulter.

Ainsi que l'a regretté la Conférence nationale des premiers présidents de cour d'appel : « *la féminisation est malheureusement insuffisamment prise en compte par la création de postes de juges placés qui permettent d'assurer des remplacements en particulier lors des congés maternité* ».

On observe d'ailleurs une augmentation des demandes d'aménagement du temps de travail ces dernières années<sup>1</sup>. La fonction de juge d'instruction est la moins féminisée (49,4 % de femmes), celle de juge des enfants la plus féminisée (67,6 % de femmes).

### 3. Des interrogations liées au jeune âge des auditeurs de justice

**L'âge moyen des auditeurs de justice** de la promotion 2002 s'élève à **23 ans** (tous concours confondus)<sup>2</sup>.

Dans leur grande majorité, les magistrats qui débentent leur carrière sont donc âgés de moins de trente ans. Au vieillissement du corps, observé jusqu'en 1970, a donc succédé un rajeunissement très net, qui se poursuit.

Une telle évolution du corps, composé d'une large base constituée par les moins de 50 ans et d'un sommet en pointe, a engendré une situation de blocage dans l'avancement des carrières, la part des emplois du premier grade et hors hiérarchie étant restée faible.

La loi organique du 25 juin 2001 précitée, en restructurant le corps par le biais d'une augmentation substantielle du nombre d'emplois situés au premier grade et hors hiérarchie, a tenté de remédier à cette situation.

Il est cependant encore prématuré de dresser un bilan de cette réforme.

En revanche, il est permis de s'interroger sur le jeune âge des magistrats qui débentent leur carrière, et plus particulièrement sur **leur aptitude à assumer, à peine sortis de l'Ecole nationale de la magistrature, de lourdes responsabilités**. M. Claude Hanoteau, directeur de l'ENM, a estimé que l'âge ne semblait pas constituer un handicap pour l'exercice des fonctions juridictionnelles, la solennité de la justice tendant à conférer une certaine autorité au jeune magistrat.

---

<sup>1</sup> Au 1<sup>er</sup> septembre 2001, 139 femmes (contre 5 hommes) occupaient un emploi à temps partiel, correspondant à près de 88 emplois équivalents à temps plein, contre 55,9 en 1999 et 72,3 en 2000. L'augmentation la plus importante des demandes concerne l'exercice des fonctions à 80 %, dont le nombre est passé de 30 à 46 magistrats.

<sup>2</sup> Le plus âgé ayant 39 ans (troisième concours) et le plus jeune 20 ans (premier concours).

Il s'est toutefois inquiété d'un changement des mentalités au sein du corps et de la disparition du tutorat dans l'institution judiciaire, en partie liée à la suppression de la collégialité au sein des formations de jugement : « *les occasions de poursuivre la formation au cours des premières années d'affectation semblent devenir de plus en plus rares* ».

L'attention de la mission d'information a été appelée sur la nécessité d'engager une réflexion sur la question de **l'accession graduelle aux responsabilités** en fonction de l'âge, qui pourrait se nourrir de l'exemple des Pays-Bas. Les magistrats néerlandais accèdent aux responsabilités par paliers et n'exercent la plénitude de leurs fonctions juridictionnelles qu'à l'issue d'une période de maturation correspondant à dix années d'exercice.

Certains magistrats ont également fait part à la mission du sentiment de **solitude** et d'**isolement** que pouvaient éprouver les jeunes magistrats au cours de leurs premières années d'exercice.

L'Association française des magistrats instructeurs s'est en particulier inquiété du grand nombre de postes de juge d'instruction situés dans de très petites juridictions (un tribunal de grande instance à une seule chambre par exemple) offerts à la sortie de l'Ecole.

Cette observation concerne d'ailleurs l'ensemble des fonctions de magistrats et tout particulièrement celles exercées à juge unique.

Les magistrats se trouvent donc actuellement confrontés à une série de mutations auxquelles ils doivent s'adapter et qui affectent parfois leur place au sein de la société, elle aussi marquée par des évolutions importantes.

La mission a également souhaité s'intéresser au mode de recrutement et à la formation qui déterminent et façonnent les futurs magistrats.

## ***B. DES INQUIÉTUDES A L'ÉGARD DU MODE DE RECRUTEMENT ET DE LA FORMATION DES MAGISTRATS***

La magistrature semble marquée par un recrutement peu diversifié et une formation s'adaptant difficilement à l'augmentation des effectifs.

### **1. Un corps peu diversifié**

L'ensemble des magistrats rencontrés ou auditionnés par la mission a reconnu l'importance de la **diversification du recrutement**, présentée comme une richesse pour le corps, et comme un moyen de libérer la magistrature de l'esprit de caste dont elle est parfois prisonnière.

L'arrivée de magistrats ayant déjà acquis une expérience professionnelle et des compétences techniques spécialisées paraît unanimement acceptée par le corps judiciaire, à condition qu'ils soient soumis à **une formation probatoire et de qualité**, ce qui suppose l'accomplissement d'un stage en juridiction et d'une formation théorique à l'ENM suffisamment longs.

A cet égard, un certain nombre de magistrats s'est élevé contre l'institution des **concours complémentaires**<sup>1</sup> issus de la loi organique du 25 juin 2001 précitée<sup>2</sup>.

En effet, contrairement aux autres modes de recrutement, les candidats reçus reçoivent une formation à l'ENM (d'une durée limitée à six mois) à l'issue de laquelle ils sont automatiquement nommés dans leur fonction sans aucun contrôle de leurs aptitudes professionnelles, ce qui signifie qu'une fois admis au concours, les candidats sont certains d'intégrer la magistrature.

Une telle situation est apparue choquante aux yeux d'un grand nombre de magistrats rencontrés par la mission, qui ont suggéré de rendre cette formation obligatoire.

Force est de constater qu'en dépit d'une volonté affichée d'ouverture, le corps **des magistrats éprouve des difficultés à intégrer des magistrats** provenant d'**horizons différents** et ayant antérieurement exercé une activité professionnelle, notamment dans le secteur privé.

*a) La prégnance des concours d'entrée à l'Ecole nationale de la magistrature*

Ainsi, la grande majorité des magistrats demeure recrutée par les concours d'entrée à l'Ecole nationale de la magistrature ainsi que le montre le tableau ci-après :

---

<sup>1</sup> Ces concours, institués à titre permanent, qui constituent le prolongement et la pérennisation des concours exceptionnels, s'adressent à des candidats justifiant d'une expérience professionnelle antérieure importante les qualifiant particulièrement pour l'exercice des fonctions judiciaires (10 ou 15 ans selon le grade). 125 postes de second grade ont été ouverts cette année par un arrêté de la garde des Sceaux le 22 novembre 2001.

<sup>2</sup> Article 21-1 de l'ordonnance organique du 22 décembre 1958 relative au statut de la magistrature.

### Origine du recrutement des magistrats depuis 1991

	Nomination de magistrats issus de l'ENM	Concours exceptionnels	Conseillers de cour d'appel en service extraordinaire	Détachement judiciaire	Recrutement latéral intégration directe	Total
1991	196				51	247
1992	169	90			57	316
1993	179				26	205
1994	167				15	182
1995	155				10	165
1996	114				14	128
1997	106		3		14	123
1998	147		2	3	24	176
1999	154	99	14	4	26	297
2000	161	90		10	35	296
2001	196			10*	35*	241*
2002	208*	125		10*	35*	378*

\* prévisions

Source : Chancellerie

La plupart des postes offerts au concours d'entrée à l'ENM sont attribués aux **candidats issus du premier concours**<sup>1</sup> (77 % des postes de magistrats ont été pourvus par le premier concours depuis 1991).

La grande majorité des candidats admis, le plus souvent issus de la filière universitaire classique (titulaires d'une maîtrise de droit, d'un DEA ou du diplôme d'un Institut d'études politiques), ne possède aucune expérience professionnelle. Le recrutement des magistrats demeure donc très homogène.

Les candidats admis par la voie des deuxième et troisième concours, qui s'adressent respectivement à des fonctionnaires ayant une expérience professionnelle de quatre années et à des personnes qui, durant huit ans, ont exercé une ou plusieurs activités professionnelles, ou un ou plusieurs mandats politiques, représentent une **part marginale des promotions d'auditeurs de justice** (22 % sur la période 1991 à 2001).

En outre, les **tentatives de recrutement parallèle** destinées à faire entrer dans la magistrature des personnes dotées de profils différents **n'ont pas rencontré le succès escompté**, en dépit de la volonté affichée par le législateur et tout particulièrement de la commission des Lois du Sénat.

#### *b) La perte de vitesse de l'intégration directe*

La voie de **l'intégration directe**, instituée en 1992<sup>2</sup> et ouverte par les articles 22, 23 et 40 de l'ordonnance organique n° 58-1270 relative au statut de la magistrature, autorise la nomination aux fonctions de magistrat d'une personne titulaire d'une maîtrise et justifiant d'une activité professionnelle

<sup>1</sup> Ce concours est ouvert aux étudiants titulaires d'une maîtrise et âgés de moins de 27 ans.

<sup>2</sup> Cette voie d'accès a été créée par la loi organique n° 92-189 du 25 février 1992.

d'au minimum 7 ans la qualifiant particulièrement pour les fonctions judiciaires.

Cette voie d'accès apporte ainsi au corps une **respiration** précieuse et permet un élargissement de ses bases de recrutement. Elle présente en outre l'avantage substantiel de faire face aux besoins en personnel exigés par l'augmentation des flux du contentieux. Les avantages de l'intégration par cette voie latérale de recrutement semblent faire l'objet d'un consensus de la part de l'ensemble des magistrats entendus par la mission.

Au cours de son déplacement au pôle économique et financier du tribunal de grande instance de Paris, la mission a rencontré une magistrate du parquet recrutée par intégration directe, ayant exercé les fonctions de directrice juridique au sein d'une grande entreprise, qui semblait en effet apporter une compétence spécialisée très utile au fonctionnement du pôle.

Bien qu'elle permette le recrutement de juristes expérimentés, d'avocats inscrits au barreau, de fonctionnaires de l'administration en activité (administration préfectorale notamment), et même de personnalités du secteur privé, cette voie d'accès à la magistrature paraît en **perte de vitesse**, compte tenu de la **baisse du nombre de candidats admis accusée ces dernières années** (35 en 2002 contre 57 en 1992).

Face à un tel constat, il est permis de s'interroger sur l'**attractivité réelle de ce mode de recrutement**.

En effet, plusieurs magistrats recrutés par cette voie ont souligné les **difficultés matérielles** auxquelles les candidats à l'intégration directe étaient confrontés.

La **lourdeur du mécanisme de sélection, conjuguée à la complexité des procédures de nomination**<sup>1</sup>, peut conduire le candidat à l'intégration directe à attendre près d'une année entre la présentation de sa candidature et sa nomination effective dans les fonctions de magistrat.

Durant tout ce temps, à l'exception de la période de stage<sup>2</sup>, les candidats ne perçoivent aucun traitement puisqu'ils n'ont pas encore intégré la magistrature. Cette situation paraît particulièrement **préjudiciable** aux cadres du secteur privé et aux avocats qui, pour accomplir leur stage, quittent leur emploi, et ne perçoivent plus aucune source de revenus à l'issue du stage.

---

<sup>1</sup> Il convient à cet égard de rappeler que la nomination directe comme magistrat intervient sur l'avis conforme de la commission d'avancement, qui, avant de se prononcer, peut soumettre le candidat à un stage probatoire, organisé par l'ENM, de six mois maximum. A l'issue de ce stage, et après avis du jury de classement des auditeurs de justice, la commission se prononce sur la candidature.

<sup>2</sup> Une indemnité d'environ 10.000 francs est attribuée aux stagiaires par l'ENM.

**Afin d'améliorer l'attractivité du recrutement par la voie de l'intégration directe et de ne pas décourager les candidats issus du secteur privé, la mission d'information propose donc l'institution d'une indemnité spécifique allouée aux candidats ayant accompli leur stage et attendant la décision définitive de la commission d'avancement.**

En outre, la magistrate du parquet rencontrée au pôle économique et financier du tribunal de grande instance de Paris a fait observer qu'« aucune perspective d'avancement n'[était] offerte aux candidats intégrant la magistrature au second grade », leurs carrières étant strictement alignées sur celles des jeunes magistrats débutants affectés en premier poste, sans que leur âge ou leur expérience professionnelle soient pris en compte.

*c) L'échec du recrutement des magistrats à titre temporaire*

En outre, le recrutement de **magistrats exerçant à titre temporaire**, institué en 1995<sup>1</sup>, « a été un échec », comme l'a souligné la Conférence nationale des premiers présidents de cour d'appel.

Cette voie d'accès pourtant originale avait été instaurée pour permettre l'exercice de certaines fonctions par des magistrats non professionnels, afin de rapprocher la justice du citoyen, ce dernier participant ainsi au fonctionnement de l'institution judiciaire.

Ces magistrats, qui peuvent exercer les fonctions de juge d'instance ou d'assesseur dans les formations collégiales des tribunaux de grande instance pour une durée de sept ans non renouvelable, présentent la particularité de pouvoir exercer concomitamment une activité professionnelle compatible avec les fonctions judiciaires. Ce dispositif offrait de nombreux avantages liés à sa souplesse, à son faible coût<sup>2</sup> et à la garantie d'obtenir des candidatures émanant de personnes dotées d'une solide expérience.

Pourtant, la Chancellerie n'a fait qu'un **usage parcimonieux et décevant** de cette voie d'accès : 6 magistrats à titre temporaire ont ainsi été recrutés en 1998, 4 en 1999, 2 en 2000, aucun en 2001 et 1 en 2002<sup>3</sup>. Ces recrutements sont restés limités au cadre expérimental déterminé par la loi de programme de 1995 et concernent donc uniquement 4 cours d'appel. La Chancellerie semble avoir très modérément apprécié ce dispositif qu'elle jugeait « trop éloigné de la culture française ».

---

<sup>1</sup> Loi organique n° 95-64 du 19 janvier 1995

<sup>2</sup> Ces magistrats n'occupent pas de poste budgétaire et sont rémunérés sur la base de vacations comprises entre 20 par mois et 120 par an, correspondant approximativement au tiers du traitement moyen des magistrats du second grade.

<sup>3</sup> La nomination d'une magistrate à titre temporaire appelée à exercer des fonctions dans les formations du tribunal de grande instance de Nanterre est intervenue très récemment (décret du 11 juin 2002 publié au Journal Officiel du 14 juin).

**La mission, convaincue de l'intérêt du recours à des magistrats exerçant à titre temporaire, invite la Chancellerie à utiliser pleinement cette voie de recrutement.**

La mission a pu constater que la plupart des chefs de juridiction approuvait ce dispositif. Tout en soulignant que, « *contrôlé étroitement par la commission d'avancement<sup>1</sup>, leur recrutement ne fait plus l'objet de récriminations* », un président de tribunal de grande instance a toutefois indiqué que « *si les avocats ayant réussi dans leur profession [faisaient] d'excellents magistrats, l'acclimatation des cadres issus du secteur privé [était] plus aléatoire.* »

Ce même chef de juridiction s'est néanmoins interrogé sur les modalités retenues, et plus particulièrement sur les risques d'affecter immédiatement ces magistrats dans les juridictions de première instance, compte tenu de la généralisation des formations à juge unique : « *ils devront d'emblée travailler seuls et souvent sans aide de leurs collègues sur-occupés dans leurs propres fonctions. Reste à savoir s'il ne faudrait pas plutôt les affecter en priorité au sein des cours d'appel, où ils seront épaulés par des magistrats expérimentés dans le cadre des formations collégiales* ».

Sans remettre en cause la vocation première de ces magistrats à titre temporaire, avant tout juges de proximité, il semble légitime de poser la question de leur formation effective afin qu'ils puissent être en mesure d'exercer leurs fonctions de manière satisfaisante.

## **2. L'absorption du nombre, principal défi lancé à la formation**

### *a) Des effectifs toujours plus nombreux pour des capacités d'accueil ayant atteint leurs limites*

Si les effectifs de magistrats paraissent notoirement insuffisants compte tenu de l'encombrement des juridictions et de l'entrée en vigueur des lois nouvelles, il convient de souligner les efforts de créations de postes menés depuis 1995 par la Chancellerie.

Depuis quelques années, on observe un **accroissement très net du nombre des postes offerts aux concours d'entrée à l'ENM**, qui est passé de 110 en 1994, à 145 en 1995 et 250 en 2002<sup>2</sup>.

Pour faire face à cette augmentation, l'Ecole a bénéficié d'un **renforcement substantiel** de ses **moyens**, avec un budget en nette

---

<sup>1</sup> Après avis favorable de l'assemblée générale des magistrats du siège de la cour d'appel, la commission d'avancement procède à l'examen de la candidature sur dossier et rend un avis qui conditionne leur nomination.

<sup>2</sup> Un arrêté du garde des Sceaux du 10 juin 2002 a fixé le nombre de postes qui se répartit de la manière suivante : 192 postes offerts au premier concours, 45 pour le deuxième concours et 13 pour le troisième concours.

progression (+17,21 %)<sup>1</sup>. La mission, au cours de son déplacement à Bordeaux, a pu constater que les capacités d'accueil de cet établissement avait atteint leurs limites.

Son directeur a toutefois indiqué que l'affectation de moyens nouveaux permettrait à son établissement « d'absorber » de nouveaux élèves, par exemple en louant des locaux à l'extérieur de l'ENM.

Il s'est davantage inquiété des **capacités d'accueil des juridictions**<sup>2</sup>, qui ne peuvent recevoir en stage qu'un ou deux élèves à la fois et semblent avoir atteint leurs limites.

Par conséquent, l'arrivée prochaine des futurs candidats admis, issus du concours complémentaire organisé récemment, soulève de fortes interrogations. L'ENM, après avoir lancé des appels à candidature, se trouve en effet confrontée à une pénurie de stages proposés par les juridictions.

**Sans remettre en cause la nécessité d'un renforcement des moyens de la justice et, partant, d'accroître les effectifs, la mission d'information invite la Chancellerie à « calibrer » les futurs recrutements de magistrats annoncés dans la loi de programme en cours de préparation en fonction des capacités de formation.**

Il convient en effet d'éviter de porter atteinte à la qualité actuelle de la formation initiale des magistrats, reconnue par tous les interlocuteurs rencontrés par la mission.

Pour le directeur de l'ENM, « *la difficulté des années à venir est de faire face au nombre* ».

*b) Des interrogations sur le niveau des candidats reçus aux concours*

Face à l'augmentation des recrutements observée ces dernières années, la mission d'information s'est interrogée sur **le niveau des candidats admis**. Certains magistrats ont regretté que la note d'admissibilité aux concours soit inférieure à la moyenne. En 1999, le dernier admissible issu du premier concours avait obtenu une moyenne de 9 sur 20 et ceux issus des deuxième et troisième concours une moyenne respective de 8,19 et 8,13 sur 20.

La Chancellerie s'efforce néanmoins de préserver la qualité du recrutement en maintenant une certaine homogénéité du niveau entre les trois concours. C'est ce qui l'a conduite, ces dernières années, à reporter sur le premier concours un certain nombre de postes prévus pour les deuxième et

---

<sup>1</sup> En 2002, la subvention à l'ENM du ministère de la justice s'élève à plus de 35 millions d'euros (soit 234 millions de francs).

<sup>2</sup> On rappellera que la formation des auditeurs de justice et des candidats admis par les autres voies d'accès parallèles se divise en deux phases : une phase théorique, qui se déroule à l'ENM, et une phase pratique, accomplie sous la forme de stages destinés à initier concrètement les futurs magistrats au fonctionnement de l'institution judiciaire.

troisième concours et rarement pourvus dans leur intégralité (21 postes en 1999, 19 en 2000).

Les inquiétudes de la mission n'ont pas pour autant été dissipées. En effet, lors de son audition, le syndicat de la magistrature a indiqué que 214 auditeurs de justice seulement avaient été sélectionnés en 2001 alors que 250 postes avaient été offerts aux concours, la Chancellerie ayant expliqué cette situation par le niveau trop faible des candidats.

### 3. Des améliorations souhaitables en faveur de la formation initiale des auditeurs de justice

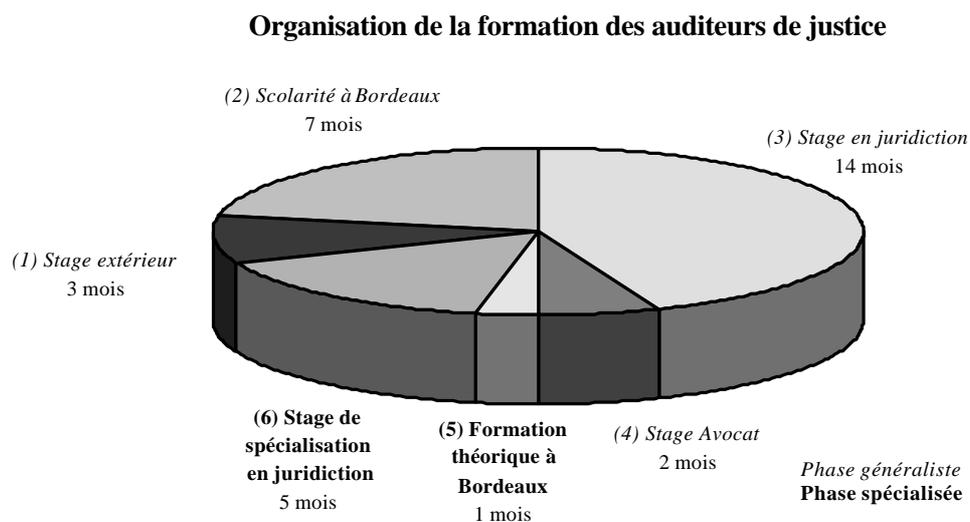
La mission d'information a choisi de s'intéresser plus spécifiquement à la **formation initiale** des auditeurs de justice, ciment du devenir du magistrat.

**Sa qualité** est unanimement **reconnue**, et **l'ENM** est présentée comme un **instrument incontournable**. Elle permet aux auditeurs de justice affectés à leur premier poste d'être immédiatement opérationnels.

**La durée de la formation**, passée de 24 à 31 mois en dix ans, est jugée satisfaisante et ne paraît pas devoir être allongée. En outre, l'option contraire présenterait l'inconvénient de retarder la prise de fonction des futurs magistrats, alors même que la justice se caractérise actuellement par son asphyxie et son manque de moyens.

*a) Une formation théorique et pratique globalement satisfaisante*

La formation se déroule en plusieurs phases :



Source : Ecole nationale de la magistrature

**La formation théorique** dispensée à l'ENM (7 mois) a vocation à développer une réflexion sur les fonctions judiciaires et à transmettre l'ensemble des savoir-faire professionnels<sup>1</sup>. Une partie de l'enseignement est consacrée à la découverte des fondamentaux de l'existence des magistrats à travers des études de cas concrets et des mises en situation basées sur des exercices de simulation d'audiences.

Une autre partie de la scolarité est dédiée à la pratique du métier (écoute des témoins, interrogatoires d'une personne mise en examen) et à la découverte du contexte dans lequel les magistrats évoluent (découverte du monde syndical, rencontre avec les élus locaux).

La pédagogie repose sur des **méthodes dynamiques originales** : un travail en petits groupes d'une quinzaine de personnes, ces groupes étant formés pour toute la durée de la scolarité<sup>2</sup>.

La place prépondérante des enseignements consacrés au droit pénal doit être soulignée et a pu surprendre la mission d'information, compte tenu des compétences techniques exigeantes que requièrent les fonctions du siège. Cette « *hypertrophie du pénal* » a surpris notre collègue José Balarello, qui a fait remarquer que l'activité des tribunaux était consacrée à 80 % aux affaires civiles contre 20 % seulement aux affaires pénales. Toutefois, il est apparu que la place importante occupée par le droit pénal dans la formation initiale se justifiait par un double souci. Il s'agit, d'une part, de contrebalancer l'enseignement dispensé à l'université, principalement centré sur le droit civil, et donc de renforcer des compétences parfois lacunaires en droit pénal. D'autre part, l'ENM, guidée par un souci d'efficacité, s'est efforcé d'adapter la scolarité aux profils des postes offerts à l'issue de la formation, les auditeurs de justice étant affectés en grand nombre aux fonctions du parquet (40 % des auditeurs de la promotion 2000).

**La formation pratique** s'effectue **durant le stage en juridiction** (14 mois), pendant lequel les auditeurs accomplissent les actes judiciaires des fonctions du siège et du parquet.

Pour l'encadrement de ces stages, l'ENM s'appuie sur des **magistrats délégués à la formation** placés auprès de chaque cour d'appel et sur des directeurs de centre de stage situés dans chacun des tribunaux accueillant des auditeurs. Ainsi que l'a indiqué M. Eric Maillaud, sous-directeur des stages à l'ENM, « *en juridiction, les auditeurs de justice ne sont pas utilisés à vider les tiroirs* ». La mission d'information, lors de sa rencontre avec les délégués des

---

<sup>1</sup> L'ENM dispose à Bordeaux d'un corps enseignant de 24 maîtres de conférence répartis par fonction (4 par fonction) et sollicite chaque année près de 900 intervenants extérieurs (avocats, universitaires).

<sup>2</sup> La brochure de présentation de l'ENM indique que « La dimension réduite du groupe permet [...] au formateur de réaliser un suivi individuel, d'évaluer au fur et à mesure la progression de chacun » - p.10.

élèves des promotions 2000, 2001, 2002, a d'ailleurs pu constater que ces derniers étaient satisfaits de leur expérience en juridiction.

Toutefois, il est permis de s'inquiéter de l'avenir de l'encadrement de la formation initiale par les magistrats placés auprès des juridictions, qui repose essentiellement sur le **volontariat**. Compte tenu de la surcharge de travail qui affecte les magistrats et de l'absence d'obligation d'exercer des responsabilités en matière de formation, ces derniers se révèlent de **moins en moins enclins à jouer ce rôle de relais et d'encadrement pourtant essentiel**. Ainsi que l'a souligné le responsable de la formation de la cour d'appel de Dijon, les candidatures se font rares.

### *b) Des interrogations*

Au-delà de l'appréciation satisfaisante portée par l'ensemble du corps des magistrats sur la formation initiale, quelques interrogations se sont fait jour .

En premier lieu, la pertinence du **stage extérieur**<sup>1</sup> accompli en début de scolarité n'apparaît pas évidente, comme l'a indiqué à la mission l'ensemble des délégués des auditeurs de justice des trois dernières promotions. Un auditeur de la promotion 2002 s'est réjoui d'un stage accompli en Turquie, tandis qu'une auditrice (de la promotion 2000), issue du concours interne, a jugé son stage en administration décevant. Il est apparu que ce stage extérieur dépendait fortement de l'organisme d'accueil et n'était pas forcément adapté au profil du stagiaire. Le jugeant soit trop court, soit trop long, certains délégués ont fait valoir qu'il serait préférable d'accomplir plusieurs stages de courte durée au sein de chaque type d'organisme d'accueil afin d'éviter des expériences stériles, d'une part, et de confronter l'auditeur à une plus grande diversité d'interlocuteurs, d'autre part.

En second lieu, les conditions d'attribution des postes offerts à la sortie de l'école peuvent également surprendre. **La mission d'information attache une grande importance à cette question fondamentale pour l'avenir des futurs magistrats**, susceptibles d'être fortement marqués par leur première affectation.

Elle regrette ainsi que la liste des postes fournie par la Chancellerie ne tienne pas compte des aptitudes et compétences des auditeurs de justice. C'est ainsi que la désaffectation pour les fonctions de magistrat du parquet a conduit mécaniquement à l'augmentation du nombre de postes de parquetier à la sortie de l'école (un tiers environ en moyenne ces dernières années).

---

<sup>1</sup> *Le stage extérieur à l'institution judiciaire, d'une durée de dix semaines, peut se dérouler dans des entreprises, des administrations, des associations ou des juridictions étrangères. L'auditeur doit avoir un rôle actif et exercer des responsabilités.*

Plus encore que l'absence d'implication de la Chancellerie dans l'élaboration de la liste des postes proposés, la mission s'est inquiétée des **modalités de choix des postes**, essentiellement guidées par des **critères géographiques**.

Il convient en effet de souligner le décalage entre le droit et la pratique en ce domaine. La formation à l'ENM revêt un caractère probatoire et donne lieu à un classement par ordre de mérite permettant aux auditeurs de justice de choisir sur la liste proposée par le ministère de la justice. Toutefois, en pratique, force est de constater que la première affectation est **librement choisie par les auditeurs de justice**. Chaque promotion négocie **en son sein l'attribution des postes**, le critère du classement n'intervenant que très marginalement.

L'adéquation du profil et des aptitudes des futurs candidats à leur première affectation ne constitue donc pas un élément déterminant. La priorité accordée au choix géographique a d'ailleurs été confirmée par la plupart des délégués des auditeurs rencontrés par la mission.

**La mission juge regrettable que l'aptitude pour l'exercice de certaines fonctions ne soit pas davantage prise en compte dans le choix de la première affectation des auditeurs de justice.**

A cet égard, M. Claude Hanoteau, directeur de l'Ecole, a dénoncé l'absence d'implication de la Chancellerie sur cette question, estimant qu'il n'appartenait pas à l'ENM, dont le rôle se limite à accorder des brevets d'aptitude à une fonction particulière, d'intervenir dans le processus de nomination, au risque « *d'un mélange des genres fâcheux pour le bon fonctionnement de l'institution judiciaire.* »

Actuellement, la gestion des premières affectations s'effectue donc a minima et consiste à éviter les affectations les plus problématiques.

Depuis 1996, le jury de classement, sur la base des notes d'études et de stages, dispose d'un pouvoir de recommandation<sup>1</sup> quant à l'aptitude de l'auditeur à certaines fonctions. Il en a toutefois fait un usage parcimonieux (1 recommandation en 1996, 5 en 1997, 4 en 1998 et 1999 et 3 en 2000).

En outre, ces recommandations sont d'une portée limitée, le Conseil constitutionnel, dans sa décision n° 93-336 DC du 27 janvier 1994, ayant relevé qu'elles ne devaient être mentionnées qu'à l'occasion de la première affectation et « *ne sauraient lier le Conseil supérieur de la magistrature à qui il appartient d'émettre en toute indépendance un avis sur la nomination des auditeurs de justice* ».

---

<sup>1</sup> En vertu de l'article 21 de l'ordonnance statutaire du 22 décembre 1958

En effet, le Conseil supérieur de la magistrature peut émettre un avis défavorable pour la nomination d'un auditeur de justice, en fonction des éléments d'évaluation contenus dans le dossier<sup>1</sup>.

De manière générale, le CSM a tendance à émettre des avis favorables, sauf lorsque le caractère inopportun de la nomination paraît manifeste. Ainsi qu'il l'a lui-même indiqué, « *sur les deux promotions de 1999 et 2000, ont été émis trois avis défavorables pour des postes du siège et deux pour des postes du parquet*<sup>2</sup> ».

S'il paraît opportun d'éviter la nomination d'un auditeur à un poste qui ne correspond pas à ses aptitudes, il semble indispensable d'assurer une **étroite correspondance** entre **le profil du poste choisi** et **les compétences effectives du futur magistrat**. Une telle exigence ne paraît pas de nature à fragiliser l'indépendance des magistrats mais apparaît plutôt comme la **meilleure garantie de leur efficacité** au sein de l'institution judiciaire.

#### **4. La formation continue, un droit reconnu par les textes mais peu effectif**

La formation continue des magistrats a été instaurée par le décret n° 72-355 du 4 mai 1972 et confiée à l'Ecole nationale de la magistrature.

Il convient de noter qu'il appartient à l'établissement public de Paris de l'ENM de concevoir et d'organiser les actions de formation destinées aux magistrats.

En outre, un nombre important de sessions et de séminaires se déroule dans ses locaux.

##### *a) Les stages proposés par l'Ecole nationale de la magistrature*

Aucune obligation ne s'impose aux magistrats<sup>3</sup>, mais ils disposent statutairement d'un droit à la formation de **cinq jours par an**. L'éventail des stages et séminaires offert par l'ENM est très vaste<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> « Le Conseil confronte ces éléments d'évaluation, les décisions ou recommandations du jury de classement d'une part au profil du poste choisi et d'autre part, pour rechercher si la nomination est compatible avec l'intérêt du service public » - Rapport annuel d'activité du CSM pour 2001 – p. 61.

<sup>2</sup> Notons qu'en cas d'avis défavorable du CSM, s'agissant d'une première affectation dans un emploi du siège, une nouvelle proposition de nomination doit intervenir après consultation de l'intéressé, et est soumise à un nouvel avis du CSM. S'agissant de la nomination d'un auditeur à un emploi du parquet, la Chancellerie peut soit faire une nouvelle proposition après consultation de l'intéressé soit maintenir sa position première.

<sup>3</sup> A l'exception des magistrats issus des concours exceptionnels de 1998 pour lesquels s'impose une formation continue de deux semaines pendant 4 ans.

Le nombre de magistrats inscrits est en **augmentation constante**. **4.000 magistrats** ont suivi une action de formation en 2000, soit près de 60 % des effectifs de magistrats, contre 3.500 en 1999, soit une hausse de près d'un septième de la fréquentation.

De nombreux interlocuteurs de la mission ont néanmoins regretté la relativité de l'effectivité de ce droit à la formation continue, souvent limité en raison de la surcharge de travail pesant sur les magistrats et du manque de moyens des juridictions.

Conscients qu'ils ne seront pas remplacés et soucieux d'éviter un amoncellement de leurs dossiers, ces derniers hésitent à quitter leur juridiction. Ainsi, la totalité des places offertes par l'ENM pour l'année 2000 (27.071 jours) n'a pas été utilisée. Près de 3.000 jours de formation ont été annulés en raison de l'insuffisance des candidats ayant postulé pour ces actions.

*b) La mise en place de la formation continue déconcentrée*

Parallèlement, a été créée en 1990 et officialisée par un décret du 25 septembre 1995 la **formation continue déconcentrée**. Organisée au niveau des cours d'appel, elle est destinée à **compléter le dispositif national** et vise à répondre « aux besoins locaux » des magistrats afin, notamment, d'approfondir les particularités locales et d'étudier les questions d'actualité.

Elle rencontre un certain succès puisqu'elle connaît une **nette progression** s'agissant tant du nombre des actions menées (250 en 1999 contre 360 en 2000), que de la participation des magistrats (passant de 3.000 à plus de 4.500).

Elle s'appuie, dans chaque cour d'appel, sur un magistrat délégué à la formation<sup>2</sup> qui propose un programme annuel de formation destiné aux magistrats du ressort, et dont les priorités ont été préalablement déterminées par les chefs de cour.

Un rapport de janvier 2000 relatif à la situation de ces magistrats<sup>3</sup> a fait ressortir que l'essor de la formation déconcentrée dépendait étroitement de leur degré d'implantation et de leur disponibilité.

---

<sup>1</sup> L'ENM propose en effet des sessions de réflexion sur la place de la justice et le statut du juge, des sessions à caractère plus juridique relatives au droit des successions, aux biotechnologies, des cycles économiques et financiers ainsi que des stages dans des institutions diverses (à la Cour européenne des droits de l'Homme, au Parlement...).

<sup>2</sup> Rappelons que ce magistrat délégué est également chargé de l'encadrement des stages en juridiction que doivent accomplir les auditeurs de justice et les futurs magistrats recrutés par voie parallèle.

<sup>3</sup> Rapport Le Quinquis (du nom du président du groupe de travail) relatif à la situation des magistrats délégués à la formation.

Il est apparu que leur disponibilité en ce domaine était étroitement conditionnée par leur charge de travail, elle-même étroitement liée aux priorités du chef de juridiction. Ainsi, certains chefs de cour ont su développer de véritables plans de formation en donnant des moyens aux magistrats délégués à la formation et en le déchargeant de certaines obligations pour disposer du temps nécessaire.

Cependant, cette situation est loin d'être homogène puisque la moyenne des actions réalisées en 2000 (10 actions par cour d'appel) masque un **écart important entre cours d'appel** (entre 3 et 19 actions en fonction de la cour concernée). Bien que ces disparités aient tendance à s'estomper, **des efforts restent à accomplir pour encourager l'engagement des chefs de cour en faveur du développement de la formation continue.**

## 5. L'ouverture de la formation à l'environnement international

Les formations initiale et continue se sont efforcées de **prendre en compte la dimension européenne et, plus largement, internationale.**

La venue de nombreuses délégations étrangères à l'ENM favorise la découverte par les magistrats du fonctionnement des systèmes judiciaires étrangers.

Le droit communautaire est abordé (dans le cadre de la formation initiale) par le biais de conférences et de groupes de travail fonctionnant en ateliers co-animés par des magistrats spécialistes en droit communautaire ou international (membre du service juridique de la Commission, référendaires de la Cour de justice des Communautés européennes) et des maîtres de conférence. L'accent a également été mis sur les stages à l'étranger, notamment par le biais du stage extérieur (60 stages à l'étranger ont été accomplis par les auditeurs de justice de la promotion 2002).

Afin de mieux répondre aux enjeux européens, l'ENM a initié la création d'un **réseau européen de formation judiciaire** qui rassemble les écoles de formation des magistrats de l'ensemble des pays de l'Union européenne depuis la fin de l'année 2001.

La mission se félicite du positionnement de l'ENM en la matière et estime, à l'instar de M. Guy Canivet, premier président de la Cour de cassation, que la **constitution d'un tel réseau mériterait d'être institutionnalisée** car *« la création d'un espace européen de justice suppose, au premier chef, que les juges des différents Etats de l'Europe reçoivent une formation appropriée qui leur permette non seulement de connaître le droit communautaire et la convention européenne des droits de l'homme, mais aussi les systèmes juridiques et judiciaires des pays de l'Union avec lesquels ils auront à entretenir des relations de coopération. L'acquisition de ces*

*connaissances théoriques et pratiques suppose des échanges et une formation partiellement commune des juges européens ».*

Grâce à l'appui des programmes de financement européens destinés à la formation des juristes (Falcone, Grotius...), l'ENM a intensifié les échanges entre magistrats. Des échanges d'auditeurs sont organisés et permettent une mise en commun des techniques juridiques et des procédures.

Depuis deux ans, une action de formation commune aux auditeurs de justice français et aux élèves magistrats espagnols est co-organisée par les deux écoles sur le thème de l'entraide judiciaire. Ainsi ont-ils pu rédiger ensemble une commission rogatoire. Un accord de coopération a été également conclu avec les Pays-Bas et un autre est actuellement en cours avec le Portugal.

En outre, chaque maître de conférence doit, en complément de la formation qu'il dispense à l'ENM, accomplir une mission internationale.

Si les efforts de l'ENM paraissent indéniables, il convient néanmoins de relever en parallèle les insuffisances des enseignements dispensés en amont aux magistrats par l'Université, qui ne consacre qu'un temps très limité et, par conséquent, insuffisant, au droit communautaire (35 heures) et au droit international (36 heures). Des développements complémentaires ne sont qu'optionnels.

A la différence de l'ENM, le programme universitaire ne semble pas avoir pleinement intégré l'influence des droits européen et international sur l'évolution des métiers de la justice.

Pourtant, l'Europe et le droit international ont profondément bouleversé le métier de magistrat, qui s'exerce désormais bien au-delà du cadre franco-français.

### ***C. DES MAGISTRATS PARFOIS DÉSORIENTÉS PAR LA NECESSAIRE OUVERTURE AU DROIT EUROPÉEN***

L'Europe est venue modifier profondément le paysage judiciaire français. Autrefois subordonné aux seules règles nationales, le juge est désormais conduit non seulement à appliquer directement le droit européen, mais à adapter ses modes de raisonnement ainsi que ses méthodes de travail à des exigences nouvelles.

## 1. Un droit européen devenu désormais incontournable

### *a) Le juge français, promoteur du droit européen*

La primauté des normes européennes et internationales sur les lois nationales a conduit le magistrat à enrichir, interpréter, voire écarter la loi nationale.

La convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés, la jurisprudence de la Cour de Strasbourg mais aussi le droit communautaire et la jurisprudence de la Cour de justice des communautés européennes s'imposent désormais aux juges français.

Ainsi, **l'absence de transposition par la France d'une directive communautaire**, une fois le délai de mise en œuvre expiré, ne saurait empêcher les justiciables de s'en prévaloir en justice, de même qu'une telle situation ne saurait conduire les juridictions nationales à l'écarter. Toutefois, pour produire des effets directs dans les relations juridiques entre les Etats membres et les justiciables, la directive doit créer des obligations claires, précises et inconditionnelles<sup>1</sup>.

Chaque juge national, pour trancher un litige qui lui est soumis, peut donc être appelé à interpréter un texte de droit communautaire et s'il le faut à écarter l'application de la loi nationale.

La Cour de cassation a d'ailleurs reconnu ce principe de longue date dans un arrêt du 24 mars 1975 (Société des cafés Jacques Vabre). Ainsi que l'a souligné M. André Ride, président de la Conférence nationale des procureurs généraux, « nous sommes, juges nationaux, les premiers juges du droit européen ».

En outre, un juge national confronté à un délicat problème d'interprétation de la norme communautaire peut consulter la Cour de justice des communautés européennes par la technique du **renvoi préjudiciel**<sup>2</sup>.

### *b) Les méthodes du juge français contraintes par le droit communautaire*

Le juge est désormais contraint de s'ouvrir à des **concepts** et à des **critères nouveaux**, étrangers au droit français. Sa logique traditionnelle et ses mécanismes de raisonnement en sont profondément affectés.

---

<sup>1</sup> Théorie de l'effet direct vertical (arrêts de la Cour de justice des communautés européennes du 17 décembre 1970 Société SACE et du 5 avril 1979 ministère public contre Ratti).

<sup>2</sup> Depuis le premier renvoi préjudiciel prononcé en 1965 par la cour d'appel de Colmar et jusqu'au début de l'année 1995, les juridictions judiciaires françaises ont prononcé 275 renvois au total.

Des notions nouvelles d'inspiration essentiellement anglo-saxonne telles que la proportionnalité, l'effectivité, le délai raisonnable ou encore l'impartialité imposent aux magistrats des exigences nouvelles, qui ont d'ailleurs déjà inspiré des modifications législatives importantes (par exemple la présence d'un avocat dès la première heure de garde à vue introduite par la loi du 15 juin 2000). Une telle évolution laisse présager une profonde transformation de la procédure pénale et, partant, du mode d'exercice du métier.

L'Association française des magistrats instructeurs a fait état des **difficultés d'adaptation** des juges face au **formalisme procédural accru** ayant résulté de l'imprégnation du droit français par le droit anglo-saxon, alors même que les juridictions sont asphyxiées par l'insuffisance de moyens.

A cet égard, un certain nombre de magistrats n'a pas manqué de relever les inévitables paradoxes de la situation actuelle. Ainsi, l'instauration d'un appel devant les cours d'assises a entraîné un encombrement des juridictions<sup>1</sup> et indirectement contribué à allonger les délais de jugement.

De même, l'impact de la gratuité de la délivrance de la première reproduction de chaque acte à l'ensemble des avocats (décret du 31 juillet 2001), qui s'inscrivait initialement dans le mouvement de la protection de la présomption d'innocence et du renforcement des droits de la défense, suscite de fortes inquiétudes au sein des juridictions. Cette mesure, destinée à l'origine à améliorer la situation des justiciables semble au contraire avoir aggravé, voire même désorganisé considérablement le travail de l'ensemble des personnels, et donc nuire indirectement au justiciable.

Plus encore que les conditions d'exercice du métier, la perception même du métier de magistrat est affectée par la **perméabilité du droit français** aux **concepts anglo-saxons**, l'introduction de concepts empiriques se heurtant au système juridique français qui repose encore sur des catégories juridiques très rigides.

Corseté par le code de procédure pénale ou le nouveau code de procédure civile, le magistrat est, dans le même temps, sommé de s'adapter à des catégories juridiques évolutives. Force est de constater que les repères du magistrat paraissent désormais brouillés.

---

<sup>1</sup> Cette disposition introduite par la loi du 15 juin 2000 relative à la protection de la présomption d'innocence et des droits des victimes n'a pas encore produit tous ses effets. Cependant, tous les chefs de juridiction rencontrés au cours des travaux de la mission d'information ont souligné qu'elle pesait déjà lourdement sur le fonctionnement de l'institution judiciaire.

*c) Un juge fragilisé, voire menacé, s'il ne s'adapte pas à la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme*

Alors que la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme, au même titre que celle de la Cour de justice des communautés européennes, s'impose désormais aux magistrats, des décisions peuvent être interprétées comme de véritables menaces pour l'avenir de certaines fonctions.

M. Jean-François Burgelin, procureur général près la Cour de cassation, s'est inquiété de la « *crise actuelle* » vécue par le parquet général à la suite d'un arrêt de la Cour européenne des droits de l'homme (arrêt Reinhardt et Slimane Kaï d contre France du 31 mars 1998).

Cet arrêt, vivement contesté par l'ensemble des membres du parquet général, a en effet remis en cause une pratique instaurée par une coutume centenaire selon laquelle les avocats ne prenaient leurs conclusions qu'après avoir reçu communication du rapport, de la note et du projet d'arrêt élaborés par le conseiller-rapporteur.

Or, la cour a jugé que le secret du délibéré s'étendait aux travaux du rapporteur, empêchant ainsi sa communication aux parties ainsi qu'à l'avocat général. Depuis janvier 2002, les avocats généraux n'ont donc plus accès ni à la conférence préparatoire ni aux délibérés de la Cour de cassation.

M. Jean-François Burgelin a dénoncé la position de la Cour européenne, expliquant qu'elle avait entraîné un **regrettable affaiblissement du parquet général** qui, compte tenu de ses effectifs insuffisants, n'était plus désormais en mesure de requérir dans toutes les affaires comme la loi l'y obligeait pourtant<sup>1</sup>.

On ne saurait nier qu'une telle évolution, qui va dans le sens d'une meilleure prise en compte des droits des justiciables et procède donc de valeurs incontestables, contient peut-être en germe une remise en cause de l'existence même du parquet général de la Cour de cassation, voire sa nécessaire redéfinition.

---

<sup>1</sup> Il convient de relever la fonction très spécifique du parquet général de la Cour de cassation qui, contrairement aux parquets des autres juridictions, n'a pas le pouvoir de déclencher les poursuites, mais a pour mission de « porter la parole au nom de la loi ».

## 2. Le développement de la coopération judiciaire internationale : une impérieuse nécessité

### a) La multiplication des mécanismes institutionnels

L'entraide judiciaire internationale (tant pénale que civile) conditionne l'exécution des décisions et l'efficacité de la justice au-delà des frontières nationales.

Comme l'a fort justement fait remarquer M. Jean-Paul Collomp, inspecteur général des services judiciaires, au cours de son audition, les effets de la coopération judiciaire communautaire sont plus perceptibles en matière pénale, où l'entraide judiciaire se développe, qu'en matière civile, pour laquelle « *il est ici possible de comparer le droit européen à l'Arlésienne* ».

La mise en place du troisième pilier du traité de l'Union européenne consacré à la justice et aux affaires intérieures a permis des **avancées** dans le **domaine pénal**. Ce troisième pilier s'appuie essentiellement sur deux instruments : **Europol** (instance de coopération policière) et **Eurojust**<sup>1</sup>, qui a vocation à coordonner dans certains domaines (criminalité organisée, terrorisme) l'action des autorités judiciaires des Etats parties.

Depuis mars 2001, chaque Etat membre a détaché à Bruxelles un procureur, ou l'équivalent, afin de faciliter la coordination des enquêtes judiciaires en matière pénale et l'exécution des commissions rogatoires.

Les négociations entre les Etats de l'Union européenne sur Eurojust n'ont toutefois pas abouti à la création d'un parquet européen, mais cette idée progresse. Certains juges, lors de l'appel de Genève de 1996, avaient souhaité l'institution d'un parquet européen.

Le Sénat s'est d'ailleurs prononcé en faveur de l'institution d'un procureur européen le 28 mars 2001 et la commission des Lois a récemment adopté une résolution<sup>2</sup>, approuvant dans ses grandes lignes le dispositif proposé par la Commission européenne tendant à réviser les traités afin de créer un procureur européen chargé de la protection des intérêts financiers de la Communauté<sup>3</sup>.

---

<sup>1</sup> Eurojust a été instituée provisoirement le 1<sup>er</sup> mars 2001 à Bruxelles conformément à une décision du Conseil européen de Tampere d'octobre 1999. Cette unité de coopération, ratifiée le 28 février 2002 et désormais mentionnée dans le traité de Nice, est devenue définitive depuis mars 2002.

<sup>2</sup> Rapport de M. Pierre Fauchon – n° 338 (2001-2002), adopté par la commission des Lois le 26 juin 2002.

<sup>3</sup> Livre vert sur la protection pénale des intérêts financiers communautaires et la création d'un procureur européen E – 1912.

En **matière civile**, des progrès sont perceptibles depuis l'entrée en vigueur du traité d'Amsterdam, le 1<sup>er</sup> mai 1999.

Cette nouvelle étape vers une Europe judiciaire a permis la communautarisation des domaines civil et commercial. Au cours de l'année 2000, deux règlements communautaires ont été adoptés sur **la compétence, la reconnaissance et l'exécution des décisions en matière civile et commerciale** (Bruxelles I) et en matière matrimoniale et de responsabilité parentale des enfants communs (Bruxelles II).

Plus récemment, une décision du 18 mai 2001 a prévu la mise en place d'un réseau judiciaire européen dans tous ces domaines à compter du 1<sup>er</sup> décembre 2002.

La constitution d'un véritable espace européen, au sein duquel les magistrats devront trouver leur place, est donc en marche.

*b) La création des magistrats de liaison*

L'avènement d'une véritable culture judiciaire européenne et internationale a enrichi l'éventail des fonctions juridictionnelles, susceptibles d'être exercées par les magistrats.

L'échange de **magistrats de liaison** entre les pays de l'Union européenne a permis l'**instauration de relations de confiance** et une meilleure connaissance des systèmes judiciaires européens.

En France, la création de tels postes date de 1993<sup>1</sup>. **Sept magistrats** occupent actuellement les fonctions de magistrats de liaison et sont installés en Allemagne, aux Etats-Unis, en Italie, aux Pays-Bas, au Royaume-Uni et en République tchèque.

Nommés par arrêté du ministre de la Justice, ces magistrats sont mis à la disposition du ministère des affaires étrangères et sont placés sous l'autorité de l'ambassadeur de France du pays d'accueil. Ils sont en général installés dans les locaux du ministère de la justice de ce pays.

S'agissant de la gestion de ces magistrats, un **effort de transparence** mériterait d'être accompli par la Chancellerie. En effet, les postes budgétaires sont localisés dans des juridictions et donc prélevés sur leurs effectifs, alors qu'ils s'apparentent à de véritables mises à disposition.

---

<sup>1</sup> A l'origine instituée par accord bilatéral entre la France et trois pays (l'Italie, les Etats-Unis et les Pays-Bas), l'existence des magistrats de liaison a été entérinée par l'Action commune adoptée en avril 1996 par le Conseil de l'Union européenne, qui crée un cadre pour l'envoi ou l'échange de magistrats ou fonctionnaires en matière de coopération judiciaire entre les Etats membres, sur la base d'arrangements bilatéraux.

Les magistrats de liaison exercent des **missions non juridictionnelles** très diversifiées, consistant essentiellement à favoriser :

- l'entraide judiciaire (s'agissant du suivi des commissions rogatoires internationales, des procédures d'extradition...);
- la coopération judiciaire en matière de formation ;
- la communication au pays d'accueil (universités, administrations...) des informations sur le droit et les institutions juridiques et judiciaires françaises.

D'une manière générale, leur **présence** est **très appréciée** et permet des **échanges fructueux**, notamment entre les Etats de l'Union européenne.

### **3. Un statut désormais protégé et encadré par le droit européen**

Désormais, le statut du juge français ne relève plus du seul Etat national, mais dépend également des normes internationales.

Une **charte européenne sur le statut du juge** a en effet été élaborée en juillet 1998, elle prévoit que ce statut tend « *à assurer la compétence, l'indépendance et l'impartialité que toute personne attend légitimement des juridictions et de chacun et chacune des juges auxquels est confiée la protection [des] droits* ».

Elle énonce une série de principes généraux relatifs au recrutement, à la formation initiale, aux règles de nomination et au droit de constituer des organisations professionnelles.

Comme l'a souligné M. Jean-Paul Collomp, inspecteur général des services judiciaires : « *pratiquement tous les magistrats en possèdent un exemplaire et le consultent régulièrement. Cette charte constitue un repère* ».

En outre, le statut et le rôle des professionnels de la justice ont été abordés dans le cadre d'une réflexion récente sur l'efficacité de la justice menée par un **comité d'experts** du Conseil de l'Europe (réuni à Bayonne du 27 février au 1<sup>er</sup> mars 2002). Les axes de travail dégagés devraient permettre au Conseil de l'Europe de préparer « *un projet d'instrument permettant l'évaluation du fonctionnement de la justice* »<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> Note du ministère de la justice (service des affaires européennes et internationales) à M. Jean-Paul Collomp, inspecteur général des services judiciaires – Mars 2002.

En moins d'un demi-siècle, le magistrat français est donc devenu à la fois **acteur** de la **construction européenne, promoteur du droit international, bénéficiaire** mais parfois aussi **victime** de cette **internationalisation du droit**. Cette évolution l'a donc conduit, souvent de bon gré, parfois à reculons, à s'extraire des schémas traditionnels.

#### ***D. UN NECESSAIRE RECENTRAGE DU JUGE SUR SES MISSIONS NATURELLES***

##### **1. Un juge aux figures multiples**

Le rôle du juge dans la société française est apparu comme une question centrale tout au long des auditions et au cours des déplacements organisés par la mission.

Avant même d'aborder la réalité concrète du périmètre d'intervention du magistrat judiciaire, il ne paraît pas inutile de réfléchir aux **figures de représentation théorique du juge** découlant de l'évolution du droit et des attentes des citoyens.

M. François Ost, universitaire belge, a distingué trois modèles de juge : le **juge Jupiter** avec son imperium, qui dit le droit, le **juge Hercule** qui, selon la propre expression de l'auteur, «*s'astreint à d'épuisants travaux de justicier*<sup>1</sup>», et le **juge Hermès**, qui contribue à établir le dialogue entre tous les acteurs de la société. M. François Ost a par ailleurs complété son analyse en proposant une autre classification, qui fait apparaître la figure du **juge pacificateur**, celui qui apaise, celle du **juge arbitre**, qui s'éteint avec sa décision, et enfin celle du **juge entraîneur**, qui s'implique dans «*le jugement pré-sentenciel et post-sentenciel*».

Actuellement, la figure du juge Hercule semble prédominante, tant en ce qui concerne les juges du siège que ceux du parquet. **Le champ d'intervention du juge n'a en effet cessé de s'élargir.**

##### **2. Un éparpillement des missions dévolues aux magistrats du siège qui fragilise leur place au sein de l'institution judiciaire**

La **dispersion et la multiplication des tâches** des juges du siège ont fait l'objet de vives critiques de la part de l'ensemble des magistrats entendus par la mission d'information.

---

<sup>1</sup> «*Jupiter, Hercule, Hermès, trois modèles du juge*» de M. François Ost.

En effet, ces magistrats cumulent actuellement de nombreuses missions parmi lesquelles on distingue des tâches purement juridictionnelles ayant pour principal objet de « dire le droit » et de trancher des litiges, auxquelles s'ajoutent des tâches situées à mi-chemin entre le juridictionnel et l'administratif, et enfin des missions essentiellement administratives.

*a) La juxtaposition des missions*

Cette **juxtaposition de missions** est depuis quelques années de moins en moins bien acceptée en raison de la conjugaison de plusieurs facteurs :

L'explosion de la demande de droit a conduit les magistrats à intervenir dans tous les domaines, tant en matière civile que pénale.

Ainsi que l'a récemment écrit M. Jean-François Burgelin, procureur général près la Cour de cassation, « *chaque homme veut trouver dans la justice un moyen **d'atténuer les douleurs de la vie**, quelle qu'en soit l'origine. Depuis le handicap de la naissance jusqu'à l'accident de montagne, en passant par des difficultés d'emploi ou de logement, **toutes les misères** que l'on rencontre dans l'existence **doivent trouver réparation** grâce à l'intervention du juge<sup>1</sup> ».*

Le juge est désormais devenu « **le gardien de toutes les promesses** », pour reprendre le titre d'un ouvrage publié il y a quelques années par M. Antoine Garapon, magistrat.

Cette judiciarisation croissante de la société trouve son origine dans **l'effritement des structures traditionnelles de régulation sociale**, lié notamment à l'éclatement de la famille, à l'affaiblissement de l'école, à la montée de la précarisation et au recul de la religion.

Le manque de moyens, caractérisé par l'insuffisance des effectifs de magistrats et de fonctionnaires, constitue une deuxième clef d'explication. Cette situation a entraîné un certain découragement chez les magistrats et les empêche d'accomplir avec la sérénité et avec le recul nécessaires les tâches qui leur sont dévolues.

L'entrée en vigueur des réformes nouvelles a également contribué à alimenter l'activité juridictionnelle. La loi du 15 juin 2000 relative à la protection de la présomption d'innocence a, par exemple, institué un juge des libertés et de la détention qui a engendré une charge de travail supplémentaire ayant conduit à la suppression ou au report de nombreuses audiences.

Il est donc patent que **les juges du siège ne parviennent plus à assurer la totalité de leurs tâches.**

---

<sup>1</sup> *Une justice à reconstruire. Article publié dans la Revue de droit public 1/2 – 2002.*

Ce constat n'est pas nouveau. Ainsi, la commission de contrôle Haenel-Arthuis<sup>1</sup> en 1991 et la mission d'information Jolibois-Fauchon<sup>2</sup> en 1996 avaient déjà, en leur temps, souligné la nécessité d'un recentrage du juge du siège sur ses missions essentielles.

*b) Les efforts en vue d'un recentrage du juge*

Des efforts ont été accomplis en faveur d'un tel mouvement.

La **déjudiciarisation de certains contentieux de masse**, pour lesquels la saisine du juge n'intervient plus qu'en cas de contentieux déclaré, a constitué le premier axe de réforme. Elle a notamment concerné les contentieux relatifs aux chèques sans provision, aux accidents de la route (loi dite Badinter n° 85-677 du 5 juillet 1985 relative aux accidents de la circulation terrestre), plus récemment encore aux dossiers de surendettement (transférés à des commissions de surendettement en vertu de la loi n° 95-125 du 8 février 1995 relative à l'organisation des juridictions, à la procédure civile, pénale et administrative). De nombreux interlocuteurs rencontrés par la mission ont d'ailleurs relevé que la réforme du surendettement avait donné satisfaction en permettant de désengorger efficacement les juridictions<sup>3</sup>.

Le **transfert aux greffiers en chef de certaines compétences de nature quasi-juridictionnelles normalement dévolues au juge** a constitué le second volet de la réforme. Ce transfert a concerné l'établissement des certificats de nationalité, la réception du consentement à l'adoption et les déclarations conjointes de changement de nom d'un enfant, ou encore la vérification des comptes de tutelle (visas et contrôle des comptes)<sup>4</sup>.

En dépit de ces avancées, **le nécessaire recentrage demeure toujours d'actualité**. En effet, de nombreux exemples ont été cités de manière récurrente pour illustrer la dispersion des missions confiées aux juges du siège, parmi lesquels le suivi des mesures de tutelle (gestion des biens des mineurs et des majeurs incapables), d'assistance éducative, ou encore la procédure de saisie-arrêt des rémunérations<sup>5</sup>.

Plusieurs **pistes** tendant à **réduire le champ d'intervention des juges du siège** ont été évoquées devant la mission d'information.

---

<sup>1</sup> *Rapport de la commission de contrôle chargée d'examiner les modalités d'organisation et les conditions de fonctionnement des services relevant de l'autorité judiciaire n°357 (1990-1991) – Hubert Haenel, président, Jean Arthuis, rapporteur.*

<sup>2</sup> *Rapport de la mission d'information du Sénat «Quels moyens pour quelle justice » n°49 (1996-1997) M. Pierre Fauchon, rapporteur - M. Charles Jolibois, président.*

<sup>3</sup> *Un chef de tribunal de grande instance, dans sa réponse au questionnaire envoyé par la mission, a notamment indiqué que «la commission de surendettement fonctionnant dans un registre technique et se trouvant composée de hauts fonctionnaires travaillant sous le regard des créanciers est un exemple réussi de ce qui peut être entrepris ».*

<sup>4</sup> *Tous ces transferts ont été opérés par la loi du 8 février 1995 précitée.*

<sup>5</sup> *Les saisies-arrêts des rémunérations relèvent de la compétence du juge d'instance et sont destinées à contraindre un débiteur à rembourser un créancier ayant obtenu un jugement.*

*c) La suppression pure et simple de certaines tâches et procédures constitue une première proposition intéressante*

Ainsi que l'a suggéré l'Association nationale des juges d'instance, la suppression de la cotation et des paraphes obligatoires de certains registres (livres, registres et répertoire des officiers de l'état civil, des conservateurs des hypothèques, des notaires...) pourrait être envisagée, dans le prolongement de la suppression des paraphes des livres de paie opérée par un décret du 28 janvier 2000 au titre de la simplification administrative.

La procédure d'affirmation des procès-verbaux, par ailleurs déjà dressés par des agents assermentés (en matière de balisage des ports maritimes, d'infractions à la distribution d'énergie par EDF-GDF ou encore d'infractions douanières), paraît également inutile.

Les entretiens de Vendôme mentionnent d'autres tâches indues, d'ailleurs déjà effectuées par d'autres organismes ou administrations, comme notamment la conservation des doubles des registres de l'état civil (disponibles à la mairie), les visites semestrielles dans les hôpitaux psychiatriques<sup>1</sup>, déjà effectuées tous les trimestres par le parquet.

Il est également permis de s'interroger sur l'opportunité de maintenir la procédure de l'injonction de faire (près de 6.000 requêtes par an), qui ne revêt aucun caractère exécutoire, et ne dispense donc pas le demandeur de saisir le juge au fond pour obtenir un titre exécutoire en cas de refus.

**La mission d'information préconise la suppression de l'ensemble des tâches du juge faisant double emploi ou s'avérant inefficaces.**

*d) Le transfert de certaines tâches de caractère quasi juridictionnel vers d'autres acteurs de la justice (greffiers en chef, officiers publics et ministériels) pourrait également être envisagé*

Les homologations de changement de régime matrimonial, l'adoption, la réception des déclarations de nationalité<sup>2</sup>, la procédure d'injonction de payer<sup>3</sup> pourraient aisément être retirées au juge pour être confiés à d'autres.

En revanche, la mission d'information demeure plus réservée sur la question d'un éventuel transfert des missions du juge en matière de tutelle.

---

<sup>1</sup> Article L. 3222-4 du code de la santé publique.

<sup>2</sup> Cette proposition émane de l'Association nationale des juges d'instance. Actuellement, le juge signe le dépôt de déclaration sans disposer de la déclaration effective des intéressés, qui est revue par le greffe. Cette tâche, à caractère purement administratif, constitue l'exemple même du transfert qu'il serait souhaitable d'opérer. Il a également été suggéré de confier la procédure d'injonction de payer aux greffiers en chef.

<sup>3</sup> Ce transfert de compétences a déjà été envisagé par le passé à plusieurs reprises sans avoir jamais abouti. S'il intervenait effectivement, il serait nécessaire de prévoir la possibilité de maintenir un recours devant le juge en cas de désaccord.

Plusieurs acteurs se sont déclarés prêts à assumer de nouvelles tâches afin d'enrichir l'exercice de leur métier et de permettre une rationalisation du fonctionnement de la justice.

Néanmoins, les **greffiers en chef** rencontrés par la mission d'information lors de son déplacement à Dijon, tout en approuvant le principe d'un éventuel transfert de compétences, se sont fait l'écho des **difficultés éprouvées** en 1995, lors du transfert de la vérification des comptes de tutelle. Ils ont souligné la surcharge de travail qui en avait résulté et l'absence de formation en matière comptable et financière.

**La mission d'information juge souhaitable la poursuite du mouvement amorcé en 1995 en faveur d'un transfert de tâches du juge aux greffiers en chef. Elle tient cependant à souligner la nécessité d'associer pleinement les personnels des greffes à une telle réforme.**

En outre, la mission tient à souligner qu'un tel transfert ne **sauroit s'effectuer à moyens constants** et sans que soient prévus des délais d'entrée en vigueur suffisamment longs pour permettre aux intéressés **d'acquérir les compétences requises**.

Par ailleurs, les **notaires** se sont déclarés très favorables à un transfert de certaines tâches, notamment en matière d'homologation des changements de régime matrimonial, d'envoi en possession des successions ou de partage impliquant un mineur sans homologation judiciaire. Leur qualité d'officier public et ministériel et d'auxiliaire de justice constitue une garantie suffisante pour qu'ils puissent se voir confier certaines tâches actuellement dévolues au juge, le cas échéant avec le contreseing d'un deuxième notaire.

*e) Des interrogations sur la poursuite du mouvement de déjudiciarisation pourtant fréquemment suggérée par les interlocuteurs de la mission*

Il s'agit, une fois encore d'alléger le travail du **juge en évitant son intervention en première ligne au profit d'un rôle de recours**.

La **déjudiciarisation de la procédure de divorce par consentement mutuel** a été fréquemment mise en avant. La Conférence nationale des premiers présidents de cour d'appel a, en particulier, préconisé de permettre aux époux de décider de leur divorce par une convention sans intervention du juge, chacun étant assisté d'un avocat différent<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> Voir le compte-rendu intégral de l'audition de la Conférence nationale des premiers présidents de cour d'appel : « à partir du moment où les parties sont d'accord sur le principe du divorce et sur ses modalités, et où elles ont bénéficié des conseils de professionnels, il n'est pas nécessaire que le juge intervienne ».

Toutefois, il semble que le législateur, à l'occasion de l'examen de la réforme du divorce présentée en février 2002 par Mme Marylise Lebranchu, alors garde des Sceaux, n'ait pas souhaité s'engager dans cette voie, estimant que la vérification de l'accord entre les parties devait être **garantie par un juge**. C'est pourquoi la mission n'a pas jugé opportun de retenir une telle orientation.

La limitation du périmètre d'intervention du juge, s'agissant de certaines **infractions au code de la route**, a également été souhaitée par un grand nombre d'interlocuteurs.

M. Olivier Aimot, premier président de la cour d'appel de Rennes, membre de la Conférence nationale des premiers présidents de cour d'appel, a indiqué qu'en Bretagne, « *la moitié de l'activité pénale des tribunaux correctionnels est relative à la délinquance routière, due notamment à des problèmes d'alcoolémie* », afin de mettre en exergue la nécessité de décharger le juge du traitement de ce contentieux de masse.

L'Union syndicale de la magistrature est allée dans le même sens s'agissant des excès de vitesse : « *La gestion des excès de vitesse doit être modifiée. En effet, un même radar peut, sous un tunnel en Savoie, identifier près de 3.000 personnes en infraction en une seule journée. La capacité de traitement d'un tribunal de police dans une juridiction moyenne est de 2.000 affaires par an. Nous voyons donc qu'un tunnel peut à lui tout seul générer une fois et demie la capacité annuelle d'absorption d'un tribunal de police* ».

Or, le transfert de ce contentieux de masse au profit d'une autorité administrative paraît possible compte tenu du caractère automatique des sanctions résultant de telles infractions.

Les inconvénients d'une telle réforme n'ont toutefois pas échappé à la mission d'information. Il existe un effet un risque de « déshumanisation » du traitement de ces affaires, la sanction pré-déterminée devenant automatique et le justiciable n'ayant plus d'interlocuteur à qui s'adresser sauf en cas d'appel de la décision.

S'il est toujours possible de faire valoir des difficultés financières devant le juge pour le paiement d'une amende, il ne paraît pas certain que l'administration fasse preuve de la même capacité d'écoute...

**La mission d'information souhaite qu'une réflexion s'engage sur l'opportunité de maintenir le traitement du contentieux de masse lié aux infractions routières dans les attributions du juge afin qu'une telle réforme, si elle s'avérait opportune, puisse être conduite dans l'intérêt du justiciable.**

En outre, si certains contentieux étaient retirés au juge, il conviendrait de déterminer avec précision quelles autorités seraient désormais chargées de prendre en charge ces affaires.

Une **solution originale** proposée au cours des entretiens de Vendôme a retenu l'attention de la mission. Elle consisterait à **transférer certains contentieux particuliers** (fiscaux, douaniers, vols dans les grands magasins) **à des organismes autorisés à prononcer des sanctions mineures et composés paritairement de représentants des administrations concernées et de citoyens.**

Cette nouvelle voie de traitement des affaires présente de nombreux avantages, en permettant notamment de désengorger les tribunaux, d'associer les citoyens à certaines décisions intéressant la société, d'encadrer le pouvoir de l'administration et, enfin, de créer une nouvelle forme de justice plus rapide, mais également plus humaine. Elle demande évidemment la mise en place des garde-fous nécessaires à la garantie des droits des justiciables.

*f) Des réserves quant au développement de l'arbitrage*

L'Association professionnelle des magistrats a pour sa part préconisé d'encourager l'arbitrage, dont le champ d'application est actuellement limité aux contrats conclus à raison d'une activité professionnelle<sup>1</sup>.

Toutefois, si un effort en faveur du recours à la clause compromissoire s'avère utile dans les contrats entre professionnels, un consensus s'est dégagé contre l'élargissement de la clause compromissoire dans les relations non professionnelles. En effet, l'arbitrage apparaît comme une **justice très onéreuse**. Il soulève également une question de principe liée à la remise en cause des fonctions régaliennes de l'Etat.

La plupart des avocats entendus par la mission ont fait part d'expériences d'arbitrage mitigées. Ainsi que l'a indiqué la Conférence des bâtonniers, la chambre d'arbitrage créée en 1994 dans la région Rhône-Alpes (réunissant des avocats, des notaires et des huissiers) n'a connu que deux affaires.

Si l'arbitrage apparaît incontournable pour certains professionnels, il ne paraît pas souhaitable de développer cette voie dans le domaine du droit judiciaire privé.

---

<sup>1</sup> Article 2061 du code civil

### 3. La participation controversée des magistrats aux commissions administratives

La multiplication des participations aux commissions administratives, qualifiées par un chef de tribunal de grande instance de « *commissions parasites* » a été **unanimentement** dénoncée.

Elle concerne tant les magistrats du siège que ceux du parquet. Cette activité s'avère très chronophage et est de moins en moins bien acceptée par les magistrats, soucieux de traiter leurs dossiers dans des délais acceptables.

La liste des commissions administratives et organismes divers dans lesquels les magistrats sont susceptibles d'être présents a été établie à l'occasion des entretiens de Vendôme.

On en dénombre 135 au total qui recouvrent des domaines très variés, notamment électoral (commission de propagande pour l'élection des députés, commission locale de contrôle de la campagne électorale pour l'élection du président de la République), social (commission d'admission à l'aide sociale, commission départementale de la médaille de la famille française...), économique et fiscal (commission de protection des obtentions végétales, commission d'autorisation de transport de débit de boissons), ou encore en matière d'aménagement foncier et rural (commission consultative paritaire nationale des baux ruraux).

L'exigence d'une présence de magistrats au sein de ces commissions est devenue purement formelle et principalement destinée à « *faire preuve de courtoisie à l'égard de la Chancellerie* », ainsi que l'a indiqué Mme Marylise Lebranchu, ancien garde des Sceaux, lors de son audition.

Force est de constater que, dans de nombreux cas, leur présence s'avère **inutile**. Ainsi que l'a fait observer M. Jean-Paul Collomp lors de son audition, le législateur porte en grande partie la responsabilité de cette dérive puisque la plupart de ces commissions sont de création législative et que « *lorsqu'elles sont de créations réglementaires, il s'agit de décrets d'application* ».

La mission d'information estime donc indispensable que le législateur se saisisse de cette question afin, d'une part, de dresser **un inventaire des commissions dans lesquelles la présence d'un juge ne paraît pas nécessaire** et de supprimer cette participation, d'autre part, de **se montrer plus vigilant à l'avenir** et de limiter cette participation à des hypothèses limitativement énumérées.

Deux critères suggérés par un certain nombre de magistrats auditionnés apparaissent **pertinents** et semblent susceptibles de légitimer leur présence au sein des commissions extra-juridictionnelles :

- lorsque les décisions rendues mettent en cause les libertés publiques ;

- lorsque ces décisions intéressent l'institution judiciaire en général (y compris la protection judiciaire de la jeunesse et l'administration pénitentiaire).

**La mission propose de réduire la présence des magistrats aux seules commissions administratives dont les activités mettent en cause les libertés publiques ou relèvent par nature de la sphère judiciaire.**

#### **4. La participation des magistrats aux politiques publiques**

La nécessité de recentrer les magistrats sur leurs tâches essentielles, accrue par le manque de moyens de la justice, a conduit la mission à s'interroger sur le bien-fondé de leur participation aux politiques publiques.

Depuis une vingtaine d'années, notamment dans le cadre de la politique de la ville, les juges sont sortis des palais de justice pour se rendre sur le terrain. L'ouverture du magistrat sur la cité et son association aux politiques partenariales apparaissent désormais inévitables. Le juge ne peut plus s'isoler dans sa tour d'ivoire au risque de se couper des réalités.

##### *a) Une vocation nouvelle des magistrats du parquet bien acceptée*

Les magistrats du parquet sont très sollicités à cet égard et ont bien intégré cette évolution.

Au cours de son audition, l'Association des magistrats du parquet s'en est d'ailleurs fait l'écho : « *le rôle du magistrat était autrefois de traiter les affaires et requérir à l'audience. Les magistrats restaient dans leur cabinet [...]. Aujourd'hui, les motifs de déplacement sur le terrain deviennent de plus en plus nombreux* ».

Depuis 1983, le parquet s'est vu confier la charge d'**impulser** et de **coordonner** des **politiques publiques** en **relation étroite** avec les **élus** et les **représentants de l'Etat**.

Cette initiative a été le **fruit d'une volonté de l'Etat** de développer des politiques partenariales dans le double souci de **prévenir la délinquance**, d'une part, et de **favoriser la réinsertion**, d'autre part.

Cette démarche s'est concrétisée par la mise en place de nombreux outils dont le **parquet** est devenu un **acteur essentiel**. La mise en œuvre de contrats locaux de sécurité (CLS), créés par voie de circulaire en octobre 1997<sup>1</sup>, qui fonctionnent en partenariat entre la justice et les élus locaux, a constitué une des pierres angulaires de cette évolution.

On recense actuellement près de 550 contrats locaux de sécurité. Deux circulaires du 5 janvier et du 9 mars 1998 ont contribué à impliquer de façon très importante l'autorité judiciaire.

Les **conseils communaux de prévention de la délinquance** (CCPD) et les **groupes locaux de traitement de la délinquance** (GLTD) offrent **d'autres exemples de ces relations partenariales** entre les autorités régaliennes de l'Etat et les acteurs de la démocratie locale.

**L'importance du temps consacré aux activités non juridictionnelles s'impose désormais comme une évidence.** Une étude réalisée de juin à novembre 1999 pour analyser les charges de travail des parquets généraux a fait ressortir que **la répartition du temps de travail entre les activités juridictionnelles et non juridictionnelles** oscillait entre **45 % et 50 %** pour les petites et moyennes juridictions (comprenant en moyenne entre 3 et 9 magistrats) et 40 % pour les plus importantes<sup>2</sup>. Ainsi plus la taille du parquet augmente, plus le temps consacré aux activités juridictionnelles décroît.

Le temps dont disposent les magistrats pour travailler sur les procédures et les dossiers s'en trouve donc nécessairement limité.

En dépit d'une **dégradation manifeste des conditions de travail du parquet liées à la pénurie des moyens** et à **l'entrée en vigueur de la loi du 15 juin 2000** relative à la protection de la présomption d'innocence, tous les magistrats du parquet ont approuvé cette mission nouvelle et n'ont pas manifesté la volonté d'en être déchargés.

Leur participation aux politiques publiques permet aux magistrats du parquet de recevoir des informations mais également d'en donner. M. André Ride, président de la Conférence nationale des procureurs généraux confirme ainsi *« qu'il n'est pas imaginable que les magistrats, qui sont seuls légitimes à prononcer des mesures de répression, se désintéressent tant de l'amont que de l'aval. »*

---

<sup>1</sup> Mis en place à l'initiative du préfet, du maire et du procureur de la République, le contrat local de sécurité définit, sur la base d'un diagnostic, des axes de prévention de la délinquance et les conditions d'intervention de la police et de la gendarmerie.

<sup>2</sup> À Paris, l'activité non juridictionnelle représente 22 % de la charge de travail.

De plus, l'engagement du parquet dans les politiques publiques a également **modifié leur positionnement au sein de l'institution judiciaire**. Ainsi, ils sont devenus **l'interface entre les magistrats du siège et les décideurs extérieurs** (autorité préfectorale, élus locaux).

Sans remettre en cause leur participation à cette mission nouvelle, tous les interlocuteurs du parquet rencontrés par la mission ont fait état des difficultés à **assumer ce rôle en raison d'un manque de moyens**. M. André Ride a en effet indiqué que *« lorsque vous êtes procureur de la République avec un seul substitut et que vous êtes engagé dans toutes les actions de la politique de la ville, vous avez dans le même temps à assurer votre tâche première, c'est-à-dire faire appliquer la loi dans votre ressort. Des choix doivent être faits. Ce choix est malheureusement vite fait lorsque vous n'avez pas les moyens d'assumer vos deux missions. »*.

La mission partage pleinement ces préoccupations. Consciente de la nécessité d'associer l'autorité judiciaire à la conduite des politiques publiques, elle juge indispensable de renforcer les moyens du parquet pour lui permettre d'exercer correctement cette mission.

Il est apparu choquant que les procureurs ne disposent ni d'une équipe, ni d'un secrétaire général (dans les juridictions les plus importantes) pour leur apporter un soutien. Actuellement, les magistrats du parquet participent seuls aux réunions et établissent leurs statistiques et leurs rapports sans aucune aide particulière et souvent sans moyens matériels conséquents.

<p><b>La mission suggère la création de nouvelles fonctions d'assistants du parquet, qui pourraient être exercées soit par des assistants de justice, soit par des greffiers, afin de lui permettre de participer aux politiques publiques.</b></p>
---

*b) Une mission difficilement compatible avec celles des magistrats du siège*

Contrairement à leurs collègues du parquet, les magistrats du siège ne souhaitent **pas participer aux politiques publiques**.

La Conférence nationale des premiers présidents, au cours de son audition, a expliqué avoir débattu particulièrement sur cette question pour en conclure que *« l'action du juge ne doit pas faire l'objet d'une contractualisation qui pourrait faire douter de son impartialité dans les litiges dont il serait saisi [...] »*.

Cette différence de position entre le siège et le parquet résulte de la distinction qui existe entre ces deux fonctions. Alors que les magistrats du parquet ont pour vocation naturelle de défendre l'intérêt général et d'appliquer la politique pénale du Gouvernement, les magistrats du siège quant à eux ont à

juger des situations individuelles. L'association de ces derniers à la définition des politiques publiques les expose inévitablement à engager la juridiction à laquelle ils appartiennent ou à renier leur « liberté juridictionnelle ».

**La mission d'information, tout en comprenant les réserves émises par les magistrats du siège<sup>1</sup>, tient toutefois à souligner que certaines fonctions, en particulier celles de juge des enfants et de juge de l'application des peines qui sont largement ouvertes sur l'extérieur, ne sauraient faire l'économie d'un engagement minimal avec leurs partenaires, le parquet étant amené à jouer un rôle d'interface. Ces magistrats ont en effet un besoin impérieux de se déplacer sur le terrain, de travailler en équipe et de visiter les établissements avec lesquels ils travaillent.**

#### ***E. LES INTERROGATIONS ACTUELLES SUR LE STATUT DES MAGISTRATS DU PARQUET***

##### **1. Conserver la qualité de magistrat aux membres du parquet, un sentiment unanimement partagé au sein de la magistrature**

Une réflexion sur le **champ d'intervention du juge ne saurait faire l'économie de la question du statut du parquet et d'une éventuelle séparation des carrières entre le siège et le parquet.**

On rappellera brièvement que le système judiciaire français permet à l'ensemble des magistrats de bénéficier d'une **formation commune** et de prêter un **serment identique** lors de leur entrée en fonction.

Néanmoins, le rôle, le mode de nomination et les relations avec la Chancellerie diffèrent selon que le magistrat relève du siège ou du parquet.

Ainsi que le souligne M. Jean-Paul Collomp, inspecteur général des services judiciaires, « *le métier de poursuivre n'est pas le même métier que celui de dire le droit* ».

La mission du ministère public consiste en effet à exercer l'action publique, à diriger les enquêtes, à contrôler la police judiciaire en matière pénale et à agir pour la défense de l'ordre public en matière civile.

---

<sup>1</sup> *Mme Martine de Maximy, juge des enfants, vice-présidente de l'association des magistrats de la jeunesse et de la famille, a jugé que la participation des juges des enfants à la politique de la ville n'était pas souhaitable au motif qu'ils devaient garder une certaine distance tant à l'égard des justiciables qu'à l'égard des autorités qui prennent les décisions.*

**Les rôles dévolus au siège et au parquet sont donc très différents.** Les magistrats du siège et ceux du parquet exercent donc **deux métiers nettement distincts.**

M. Pierre Vittaz, président de la Conférence nationale des premiers présidents de cour d'appel s'est d'ailleurs fait l'écho de cette différence lors de son audition: « *le juge est un arbitre entre des positions antagonistes qui opposent la société à des particuliers ou des particuliers entre eux [...]. Le procureur n'est pas un juge, mais un magistrat [...]* ».

Contrairement aux magistrats du siège qui sont inamovibles, les magistrats du parquet sont placés **sous la direction et le contrôle de leurs supérieurs hiérarchiques** et sous **l'autorité du garde des Sceaux** dont ils dépendent et qui peut, en outre, adresser des instructions aux procureurs généraux.

En dépit des divergences fonctionnelles et statutaires qui caractérisent ces deux métiers, la mission, au cours de ses auditions et lors de ses déplacements, a pu constater que le **principe** selon lequel **les fonctions dévolues au parquet devaient être exercées par des magistrats, garants des libertés publiques et de l'intérêt général, n'était pas contesté au sein de la magistrature.**

Tous les magistrats rencontrés par la mission ont estimé que le ministère public était détenteur d'un **véritable pouvoir juridictionnel**, notamment s'agissant de l'opportunité des poursuites, ce qui **justifie pleinement qu'il ne soit pas assimilé à un corps de fonctionnaires.**

L'Association des magistrats du parquet a, lors de son audition, indiqué que le ministère public ne pouvait être réduit à **une simple partie poursuivante** alors que certaines de ses missions naturelles, au demeurant renforcées par la loi du 15 juin 2000 précitée, les portaient **vers la protection des libertés individuelles**, notamment à travers le contrôle des gardes à vue, la visite des locaux de garde à vue et l'aide aux victimes.

Une décision du Conseil constitutionnel n° 93-326 DC du 11 août 1993 est allée dans ce sens en affirmant que « *l'autorité judiciaire qui, en vertu de l'article 66 de la Constitution assure le respect de la liberté individuelle comprend à la fois les magistrats du siège et du parquet.* » M. Pierre Truche, président de la Commission de réflexion sur la justice mise en place en 1997, s'est clairement prononcé en faveur du maintien de la qualité de magistrat aux membres du ministère public<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> *Rapport de la commission de réflexion sur la justice remis au président de la République en juillet 1997, la Documentation française – p.37.*

La plupart des magistrats du parquet ont, en outre, fait valoir devant la mission que leur rôle ne pouvait se résumer à celui de **simple accusateur public mais s'étendait au contraire à la défense de l'intérêt général**. « *Il n'est pas rare que des magistrats du parquet qui ne sont pas convaincus de la solidité d'un dossier refusent de requérir une peine.* »<sup>1</sup> Ils ont également indiqué devoir **enquêter à charge et à décharge**.

M. André Ride, président de la Conférence nationale des procureurs généraux, a également pointé le risque qu'une séparation des carrières ne conduise à **un affaiblissement de l'autorité et de la légitimité** du magistrat du parquet non seulement vis à vis de ses interlocuteurs naturels (gendarmerie et police), mais également à l'égard de ses autres interlocuteurs extérieurs (préfet, élus locaux).

En revanche, d'autres acteurs extérieurs à l'institution judiciaire même, en particulier certains officiers de police judiciaire (commissaires de police) et certains avocats, souhaiteraient faire prévaloir un système à l'anglo-saxonne dans lequel, d'une part, les avocats ont un poids déterminant dans l'enquête<sup>2</sup> et, d'autre part, les membres du parquet sont des fonctionnaires.

Un tel schéma conduirait les membres du ministère public à perdre leur qualité de magistrat pour devenir des fonctionnaires de l'Etat dotés d'un nouveau statut particulier.

**La mission d'information tient à souligner la nécessité de conserver la qualité de magistrat aux membres du parquet.**

La question plus spécifique des liens du parquet avec la Chancellerie n'a pas été évoquée devant la mission d'information, mais mériterait à elle toute seule un long développement<sup>3</sup>.

---

<sup>1</sup> Voir compte rendu intégral de l'audition du 10 avril 2002 de l'association des magistrats du parquet.

<sup>2</sup> Au Royaume-Uni, le « Crown prosecution service » conduit les procédures initiées par la police et représente la Couronne devant les tribunaux. Il est composé de fonctionnaires placés sous l'autorité de l'Etat. Ce service n'est toutefois pas juge de l'opportunité des poursuites, laissées à l'initiative de la police qui détient seule le pouvoir de saisir les tribunaux. En outre, compte tenu du caractère accusatoire de la procédure, l'essentiel de l'initiative revient aux parties.

<sup>3</sup> On signalera toutefois que dans son dernier rapport annuel d'activité publié en juin dernier, le Conseil supérieur de la magistrature s'est prononcé en faveur d'un renforcement des liens hiérarchiques et du maintien de la pratique des instructions individuelles, à l'exception des instructions aux fins de classement, tout en étant favorable à une réforme du mode de nomination, celui-ci devant être soumis à l'accord préalable du CSM (rapport annuel du CSM pour 2001, p. 46 à 51).

## 2. Des interrogations sur la séparation des carrières

Dans le prolongement de ce débat, la **question du maintien de l'unité de corps au sein de la magistrature** a été évoquée à de nombreuses reprises devant la mission et il est apparu que **les avis étaient partagés**.

La Conférence nationale des premiers présidents de cour d'appel s'est déclarée favorable à **une séparation des fonctions du siège et du parquet** au motif qu'« *un même corps réunit les juges et les procureurs, ce qui entretient leur soupçon d'inféodation des juges au pouvoir exécutif, ainsi qu'un certain déséquilibre dans le procès du fait de la proximité du juge et du représentant de l'accusation* ».

La relation spécifique qu'entretient le parquet avec le pouvoir politique, conjuguée avec l'appartenance à un même corps, apparaît en effet, selon la Conférence des premiers présidents de cour d'appel, de nature à laisser perdurer **une confusion des rôles** dans l'esprit des justiciables et plus généralement dans l'opinion publique et elle serait nuisible, voire incompatible avec l'exigence d'impartialité qui s'impose aux juges du siège. Depuis 1996, la Conférence souhaite qu'une clarification soit opérée afin que deux corps soient créés.

S'il ne lui paraît pas indispensable de remettre en cause le principe d'une même formation pour chacun des corps, elle suggère en revanche que les serments soient différents.

La Conférence nationale des premiers présidents de cour d'appel propose toutefois de conserver une certaine souplesse en réservant la possibilité de passer d'un corps à l'autre, au moins durant les cinq premières années de la vie professionnelle.

Cette position est cependant apparue très **isolée au sein de la magistrature**. En effet, l'ensemble des magistrats rencontrés par la mission a marqué son **attachement à l'unité du corps**. L'unité des carrières du siège et du parquet a été présentée unanimement comme **un enrichissement réciproque de fonctions qui partagent une même éthique et une même culture**.

Les représentants des promotions des auditeurs de justice rencontrés par la mission au cours de son déplacement ont pleinement partagé cette analyse, soulignant que le choix des postes au cours de la première affectation n'était pas **figé**, ce qui rendait le métier de magistrat **très intéressant**. M. André Ride, président de la Conférence nationale des procureurs généraux, a en outre mis en avant le risque qu'une séparation des carrières conduise à un affaiblissement du ministère public et à une « *fonctionnarisation rampante* », selon sa propre expression.

**Il apparaît donc que le débat reste ouvert.**

### 3. Les difficultés actuelles des magistrats du parquet

La mission ne saurait conclure sur la question du parquet sans évoquer les **difficultés actuelles, maintes fois mentionnées par les intéressés tout au long de ses travaux, et plus particulièrement** :

- les pouvoirs de direction de la police judiciaire dévolus au parquet résultant du code de procédure pénale (articles 12 et 42) qui se heurtent au nombre insuffisant des officiers de police judiciaire, à un déficit de formation, à des problèmes d'organisation et à une certaine contestation de la part des commissaires de police. La police de proximité, devenue une priorité a pris le pas sur la police d'investigation aujourd'hui sacrifiée ;

- les conditions de travail qui ne cessent de se dégrader en raison des contraintes particulières du métier de « parquetier ». Le service doit être assuré vingt-quatre heures sur vingt-quatre. Nombre de magistrats travaillent parfois sept jours et sept nuits de suite. Dans les plus petites juridictions, ces longues permanences ont une fréquence très régulière (une semaine sur deux). Le travail des magistrats du parquet est parfois comparable à celui des internes des hôpitaux.

Cette situation **préoccupante s'est traduite par une crise des recrutements**, voire des vocations. D'après l'Association des magistrats du parquet, pour un magistrat du siège souhaitant être appelé au parquet, il existerait huit magistrats désireux d'opérer le mouvement inverse.

Cette information n'a pas été confirmée par la Chancellerie<sup>1</sup>, qui reconnaît néanmoins l'existence d'une certaine désaffectation des magistrats pour les fonctions du parquet.

Le Conseil supérieur de la magistrature, dans son rapport d'activité pour 1999, avait déjà signalé **ces départs massifs du parquet vers des fonctions du siège** : « *on observe qu'un nombre croissant de magistrats du second grade se porte candidats à des fonctions du même niveau hiérarchique au siège alors que l'inverse ne se vérifie pas. Le très faible nombre de candidats à des postes de substitut, fort convoités naguère, voire ici ou là, une absence totale de candidature, conduit aux mêmes conclusions<sup>2</sup>* ». Ce constat ne cesse de se confirmer depuis lors et paraît inquiétant.

---

<sup>1</sup> Il ressort du tableau récapitulatif des demandes de mutation des 3.210 magistrats pour l'année 2002, que 525 magistrats du parquet avaient demandé des postes du siège tandis que 427 magistrats du siège avaient postulé à un emploi du parquet. Selon la Chancellerie, si ces chiffres font « certes apparaître un plus grand nombre de demandes de mutation du parquet vers le siège que dans le sens inverse, ils ne traduisent cependant pas une désaffectation massive des magistrats pour les fonctions du ministère public. »

<sup>2</sup> Rapport d'activité du CSM pour l'année 1999 – p. 76.

**Les magistrats du parquet se trouvent donc actuellement à la croisée des chemins, et il paraît très difficile de définir précisément quels seront les futurs contours de ce métier s'il ne dispose pas rapidement des moyens suffisants pour remplir sa mission.**

## **II. DES FONCTIONNAIRES DES GREFFES DÉCOURAGÉS**

Trop souvent, l'institution judiciaire est assimilée aux magistrats, comme l'école est réduite à ses professeurs. Pourtant, les personnels des greffes constituent un maillon essentiel de la chaîne judiciaire dont la solidité doit être affermie.

L'évolution des métiers de ces fonctionnaires de l'Etat met en lumière un décalage croissant, source de tensions, entre la hausse de leur niveau de recrutement et la nature des tâches qui leur sont assignées. Clarification et spécialisation constituent aujourd'hui les maître-mots d'une nécessaire modernisation.

### ***A. UN SERVICE PUBLIC RECENT***

#### **1. Une fonctionnarisation progressive**

Les personnels des greffes sont des fonctionnaires de l'Etat depuis moins de trente ans.

La loi n° 65-1002 du 30 novembre 1965 portant réforme des greffes des juridictions civiles et pénales et supprimant la vénalité des charges est entrée en vigueur le 1<sup>er</sup> décembre 1967, assortie d'une période transitoire de dix ans au cours de laquelle ont coexisté, dans les juridictions, des fonctionnaires des greffes et des officiers publics et ministériels.

La loi n° 79-44 du 18 janvier 1979 a fait des greffiers en chef et des greffiers des conseils de prud'hommes, fonctionnaires départementaux depuis 1946, des fonctionnaires de l'Etat.

Plus tard, en 1988, la décentralisation et le transfert des charges de la justice à l'Etat ont entraîné l'intégration d'une partie des personnels départementaux mis à la disposition des juridictions dans un corps des agents des cours et tribunaux.

Enfin, trois décrets du 30 avril 1992<sup>1</sup> ont opéré la fusion entre les agents des cours, des tribunaux et des conseils de prud'hommes, en créant un corps unique de greffiers en chef, un corps unique de greffiers et des corps de fonctionnaires des catégories C et D des services judiciaires et en les dotant d'un statut, actualisé à plusieurs reprises depuis<sup>2</sup>.

**La fonctionnarisation des services judiciaires s'est donc effectuée progressivement, ce qui explique en partie certaines disparités actuelles dans la composition et la structure des différents corps** dont il a été fait état, à Bordeaux, devant une délégation de la mission.

## **2. Des effectifs en forte croissance mais encore insuffisants**

Au 30 mai 2002, les effectifs budgétaires des services judiciaires s'élevaient à **1.690 greffiers en chef, 7.480 greffiers, 11.209 agents de catégorie C**, dont 9.495 agents de bureau et 1.714 agents des services techniques<sup>3</sup>.

**Ces effectifs se sont considérablement accrus depuis trente ans**, puisque le nombre des greffiers en chef et des greffiers a été multiplié par 1,9 et celui des fonctionnaires de catégorie C par 2,3.

En 2002, conformément au plan pluriannuel de recrutement prévu par le protocole d'accord signé le 1<sup>er</sup> décembre 2000 entre la garde des Sceaux, Mme Marylise Lebranchu, et quatre organisations syndicales de fonctionnaires à la suite de mouvements de mécontentement, 10 postes de greffiers en chef et 500 postes de greffiers ont été créés. Ils doivent être pourvus par un concours exceptionnel de recrutement, s'ajoutant au recrutement de 500 greffiers déjà intervenu en 2001.

Pour autant, **le ratio magistrats/fonctionnaires ne cesse de baisser**, comme le déplorait notre regrettée collègue Dinah Derycke dans son avis sur le projet de loi de finances pour 2002 présenté au nom de la commission des Lois<sup>4</sup>. Il est passé de 2,82 en 1999 à 2,61 en 2002.

---

<sup>1</sup> Décrets n° 413, n° 414 et n° 415 du 30 avril 1992.

<sup>2</sup> Les agents de catégorie D ont été intégrés dans la catégorie C en 1994.

<sup>3</sup> Les effectifs réels étaient de **1.640 greffiers en chef, 6.788 greffiers, 9.431 agents de bureau et 1.675 agents des services techniques**.

<sup>4</sup> Rapport de Mme Dinah Derycke n° 92 tome IV (Sénat, 2001-2002), intitulé « Justice : services généraux », page 15.

### 3. Un personnel jeune et féminisé

Les fonctionnaires des greffes, en particulier les greffiers et les agents de catégorie C, constituent une **population jeune et fortement féminisée**.

Les moins de 40 ans représentent 29 % des personnels de bureau, 33 % des greffiers et 26 % des greffiers en chef.

La proportion des femmes est de 71 % parmi les greffiers en chef, de 81 % parmi les greffiers et de 87 % parmi les personnels de bureau.

Comme il l'a été indiqué à la mission lors de son déplacement à Dijon, cette situation emporte des conséquences non négligeables sur le fonctionnement des greffes en raison du taux élevé d'agents à temps partiel<sup>1</sup> et des absences pour congé de maternité ou de garde d'enfant malade.

### 4. Des professionnels appréciés

L'enquête de satisfaction auprès des usagers de la justice réalisée en mai 2001 par l'Institut Louis Harris pour le compte de la mission de recherche droit et justice a fait état d'un **jugement positif à l'égard des personnels des greffes**.

87 % des interviewés estimaient que les fonctionnaires du tribunal avaient été courtois, 86 % respectueux, 78 % compétents, 77 % humains, 74 % clairs dans leurs explications. Par ailleurs, 70 % déclaraient que les fonctionnaires les avaient bien compris et 67 % qu'ils avaient été disponibles.

Toutefois, cette satisfaction générale masque des appréciations plus nuancées selon la juridiction ou la situation de l'utilisateur.

Tous contentieux confondus, les usagers considéraient que les fonctionnaires pourraient faire preuve d'une plus grande empathie. 30 % estimaient ainsi avoir été mal compris et mal écoutés par leurs interlocuteurs et 44 % ne pas avoir été bien soutenus.

Les interviewés dont l'affaire relevait d'une juridiction pénale se montraient plus critiques : 37 % des usagers du tribunal de police et 40 % des usagers du tribunal correctionnel estimaient avoir été mal compris.

Enfin, la satisfaction de ceux qui avaient perdu leur procès (devant les juridictions civiles) était encore plus faible : 43 % déclaraient avoir été compris, 42 % écoutés et 31 % soutenus.

---

<sup>1</sup> Actuellement, 25 % des fonctionnaires des greffes exercent leurs fonctions à temps partiel ou en cessation progressive d'activité.

L'institution judiciaire dispose aujourd'hui d'une génération entière de fonctionnaires des greffes fortement imprégnée des valeurs du service public de la justice sur laquelle elle peut compter. Pourtant, la multiplication des tâches, jointe au manque d'effectifs, a entraîné une confusion dans les responsabilités de chacun et un sentiment généralisé de lassitude et de découragement.

## **B. UNE NECESSAIRE CLARIFICATION DES ATTRIBUTIONS DE CHACUN**

### **1. La double mission juridictionnelle et d'administration des personnels des greffes**

La spécificité des greffes tient à leur double mission juridictionnelle et d'administration.

Leur mission traditionnelle est en effet **l'assistance du juge et l'authentification des actes judiciaires**<sup>1</sup>. En outre, à la différence d'autres administrations, les services judiciaires ne disposent **pas de corps des services déconcentrés à vocation d'administration générale**.

Comme le soulignait la commission de réflexion sur l'évolution des métiers des greffes : « *Depuis la fonctionnarisation, l'institution évolue dans une logique fonctionnelle dans laquelle les fonctions de gestion et les fonctions d'assistance du juge sont assurées par les mêmes acteurs. L'alternative d'une logique organisationnelle séparant strictement la fonction de gestion de la fonction judiciaire a été écartée, afin d'éviter les pratiques antérieures à la fonctionnarisation et le risque d'atteinte à l'indépendance de l'institution judiciaire.*<sup>2</sup> »

C'est ainsi que s'est développée une **culture de la polyvalence** au sein des greffes. Elle a permis aux fonctionnaires de faire face à l'alourdissement progressif de leurs tâches, au prix d'une confusion des rôles et d'un malaise croissants.

---

<sup>1</sup> Aux termes de l'article R. 812-11 du code de l'organisation judiciaire, les greffiers en chef et les greffiers assistent les magistrats à l'audience et dans tous les cas prévus par la loi.

<sup>2</sup> Rapport de la commission de réflexion sur l'évolution des métiers des greffes, juillet 1998, page 11.

## 2. Un sentiment de lassitude face à l'alourdissement des tâches et à la confusion des rôles

### *a) Les greffiers en chef : des administrateurs à temps plein*

Fonctionnaire de catégorie A, le greffier en chef a vocation à exercer des fonctions d'administration, d'encadrement, de gestion, d'enseignement et d'assistance du juge dans les actes de sa juridiction<sup>1</sup>.

Il prépare le budget de la juridiction et en assure l'exécution. Il veille à la bonne **gestion** des moyens matériels, des locaux et équipements dont il a la charge. Il assume également une mission d'animation et de direction d'une équipe de collaborateurs dont il coordonne l'activité.

Depuis la création des services administratifs régionaux en 1996, les greffiers en chef peuvent également exercer les fonctions de coordonnateur d'un service administratif régional dans une cour d'appel.

Praticien du droit, le greffier en chef doit par ailleurs être **à même d'exercer toutes les fonctions du greffe**. Il organise l'assistance des juges lors des audiences et au cours des procédures dont le greffe doit garantir le respect et l'authenticité.

**Conservateur des actes, registres et archives** de la juridiction, le greffier en chef en constitue la « mémoire ».

Il dispose également d'**attributions propres** qui, comme il l'a été indiqué précédemment, se sont accrues depuis quelques années dans le but d'alléger le fardeau du juge :

- au tribunal d'instance, en matière de cession et de saisie de rémunération, de procuration de vote, de consentement à l'adoption, de certificat de nationalité, de scellés et de tutelles ;

- au tribunal de grande instance, en matière de pièces à conviction, d'aide juridictionnelle ainsi qu'à l'occasion de différentes déclarations dans le domaine familial.

Comme on l'a vu de nouvelles tâches pourraient encore lui être confiées<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> Article 2 du décret n° 92-413 du 30 avril 1992 portant statut particulier des greffiers en chef des services judiciaires.

<sup>2</sup> Le projet de loi relatif à l'accès au droit et à la justice n° 257 (Sénat, 2001-2002), déposé par le Gouvernement de M. Lionel Jospin sur le bureau du Sénat, prévoit d'ailleurs de supprimer les bureaux d'aide juridictionnelle dont le greffier en chef assure la vice-présidence et de lui confier le soin de prononcer l'admission à l'aide juridictionnelle, sous réserve d'un recours possible devant le président de la juridiction.

**L'appellation de greffier en chef reflète donc mal la diversité et l'importance des missions qu'il lui faut remplir.** Elle prête à confusion et n'est guère valorisante, puisqu'elle laisse à penser qu'il s'agit d'une fonction exercée par un greffier et non d'un corps de catégorie A.

Les **missions** des greffiers en chef **diffèrent selon les juridictions.** Dans les plus importantes, le chef de greffe est assisté d'un ou de plusieurs greffiers en chef adjoints ou chefs de service, qui assurent sa suppléance en cas d'absence ou d'empêchement.

D'une manière générale, le poids de leurs tâches administratives les empêche souvent, en pratique, de jouer tout rôle d'assistance du magistrat et, parfois, d'exercer eux-mêmes les compétences autrefois dévolues aux juges. Telle est la raison pour laquelle, l'Union syndicale autonome justice et le Syndicat des greffiers de France ont souhaité devant la mission que **certaines des attributions** des greffiers en chef, par exemple les certificats de propriété et de notoriété, puissent être transférées ou, à tout le moins, **déléguées aux greffiers**, ce qui permettrait au droit de rejoindre la pratique et d'assurer la continuité du service public<sup>1</sup>.

Mais les greffiers sont eux aussi astreints à de lourdes tâches.

*b) Les greffiers : les « notaires des juridictions »*

Fonctionnaire de catégorie B placé sous l'autorité du greffier en chef<sup>2</sup>, le greffier a pour **missions principales l'assistance du magistrat et l'authentification des actes juridictionnels.**

Au-delà de la transcription fidèle des débats à l'audience, il est responsable du respect et de l'authenticité de la procédure tout au long de son déroulement. Aussi est-il souvent qualifié, comme il l'a été rappelé devant des membres de la mission à Dijon, de « **technicien de la procédure** », de « **notaire de la juridiction** ».

Le greffier enregistre les affaires, prévient les parties des dates d'audience et de clôture, dresse les procès-verbaux, rédige des actes et met en forme les décisions. Il assiste le juge à l'audience.

**Son rôle est essentiel : toute formalité, tout acte accompli en son absence pourraient être frappés de nullité.**

---

<sup>1</sup> L'article L. 811-2 du code de l'organisation judiciaire, résultant de la loi n° 95-25 du 8 février 1995, ne permet au greffier en chef d'une juridiction de déléguer ses fonctions qu'à un autre greffier en chef de la même juridiction.

<sup>2</sup> A ce titre, il fait l'objet d'une proposition de notation du greffier en chef et d'une notation, soit par les chefs du tribunal de grande instance, soit par les chefs de cour selon leur juridiction d'affectation.

Dès l'introduction de la demande et tout au long de la procédure, il est **l'intermédiaire entre les parties et le juge**. Il est également **l'interlocuteur privilégié des auxiliaires de justice**.

Le greffier est également un **agent d'encadrement** chargé de coordonner les activités des agents d'exécution. Selon l'importance des juridictions et leur organisation, il peut être investi de responsabilités de gestion et diriger un des services du greffe. Il peut également exercer les fonctions de chef de greffe.

Enfin, le greffier a également vocation à exercer des **fonctions d'accueil et d'information du public**. En pratique, il n'en a pas le temps, au grand regret de nombreux greffiers rencontrés par la mission.

En effet, les auditions et les déplacements de la mission, les contributions écrites qu'elle a reçues ont montré qu'en raison du manque d'effectifs et de l'alourdissement des tâches<sup>1</sup>, les greffiers étaient **amenés, de plus en plus, à remplir des fonctions incombant aux greffiers en chef, au détriment de leur mission première d'authentification des procédures et des actes**.

Un chef de cour a ainsi indiqué à la mission, dans une contribution écrite, que *« Dans la pratique, cette mission d'authentification des actes juridictionnels a tendance à se vider de son sens et à n'avoir plus qu'un contenu formel. (...) L'assistance des greffiers aux audiences devient très aléatoire et l'authentification se limite de leur part à la relecture des jugements et arrêts avant leur signature et à l'apposition de la formule exécutoire accompagnée du sceau. »*

Cette dérive, contraire aux dispositions du code de l'organisation judiciaire, est d'autant plus regrettable que l'assistance du greffier s'avère essentielle dans les procédures orales sans représentation obligatoire, de surcroît lorsque le justiciable saisit le juge par simple déclaration.

**Parallèlement, les greffiers accomplissent des tâches qu'ils considèrent comme subalternes**. La frustration est d'autant plus grande que leur niveau d'études est de plus en plus élevé<sup>2</sup> et que leur rémunération reste faible. *« On fait tout et n'importe quoi »* a indiqué une greffière du tribunal de grande instance de Bordeaux.

---

<sup>1</sup> Les personnels des greffes rencontrés par la mission ont cité en exemple les procédures nouvelles engendrées, notamment, par la création du pacte civil de solidarité et par la loi du 15 juin 2000 relative à la présomption d'innocence.

<sup>2</sup> Voir infra : *« un recrutement et une formation perfectibles. »*

Dans ces conditions, et selon les termes employés par un procureur de la République dans une contribution écrite aux travaux de la mission, le choix de la carrière de greffier risque de devenir « *un choix négatif, à défaut d'avoir réussi le concours de la magistrature ou de greffier en chef.* »

**Certains greffiers regrettent de ne pouvoir exercer des tâches jugées valorisantes.** Par exemple, d'aucuns aimeraient pouvoir jouer un rôle **d'aide à la décision du magistrat**, qu'il s'agisse de la recherche de jurisprudence, de la rédaction de notes de synthèse ou de l'élaboration de projets de décision. Les organisations syndicales, en particulier le Syndicat des greffiers de France, souhaiteraient même les voir pratiquer des **conciliations** et des **médiations**.

Le recours aux **agents placés** pour faire face aux vacances de postes, s'il peut être encouragé, ne constitue qu'un palliatif insuffisant.

Souvent, les missions des greffiers sont remplies par des agents de catégorie C qui acceptent, pour un salaire inchangé, ces responsabilités nouvelles, lourdes mais intéressantes. Il s'agit toutefois d'un cautère sur une jambe de bois, qui contribue à la confusion généralisée des tâches et à la propagation d'un sentiment de malaise.

*c) Les fonctionnaires de catégorie C : un nombre élevé de « faisant fonction de »*

Placés également sous l'autorité du greffier en chef de la juridiction<sup>1</sup>, les fonctionnaires de catégorie C appartiennent à **différents corps interministériels, répartis entre une filière administrative** (les agents administratifs et les adjoints administratifs) **et une filière technique** (les agents des services techniques, les ouvriers professionnels, les conducteurs d'automobiles). Ils concourent au fonctionnement des différents services du greffe : parquet, service correctionnel, service civil, fonctions administratives...

Les agents de la filière administrative, appelés personnels de bureau, sont chargés de l'exécution des tâches administratives et travaillent en étroite collaboration avec les greffiers chargés de les encadrer.

A titre exceptionnel et temporaire, ils peuvent, après avoir prêté serment, être chargés des **fonctions dévolues aux greffiers**, en particulier l'assistance aux audiences et l'authentification des actes.

---

<sup>1</sup> Comme les greffiers, ils font l'objet, à ce titre, d'une proposition de notation du greffier en chef et d'une notation, soit par les chefs du tribunal de grande instance, soit par les chefs de cour selon leur juridiction d'affectation

Comme on l'a vu, le manque d'effectifs rend cette **pratique courante**, même si aucune estimation fiable n'a pu être fournie<sup>1</sup>.

Les agents des services techniques et les ouvriers professionnels sont chargés de l'exécution du service intérieur et de tâches de maintenance. Ils peuvent contribuer à l'exécution de tâches administratives.

Les conducteurs d'automobiles sont chargés de la conduite des véhicules de fonction (dont bénéficient les chefs de cour et les chefs de juridiction) ou des véhicules de service des juridictions.

Il est actuellement question de regrouper les agents administratifs et les adjoints administratifs en un seul corps<sup>2</sup>. Certaines organisations syndicales souhaiteraient également que les personnels de bureau soient assimilés à des agents de catégorie B. La représentante de la CGT entendue par la mission a toutefois fait valoir la nécessité de préserver le recrutement de personnes n'ayant pas le baccalauréat.

#### *d) Un sentiment généralisé de malaise*

Le constat d'un « *malaise des greffes* », dressé dès 1990 par M. Dominique Le Vert<sup>3</sup>, conseiller d'Etat, s'avère donc plus que jamais d'actualité.

Lors de ses auditions et de ses déplacements, la mission a pu mesurer le **sentiment de frustration et de désabusement** qui affectait les personnels des greffes.

La **multiplication des « faisant fonction de »** qui caractérise actuellement l'institution judiciaire -greffiers faisant fonction de greffiers en chef, agents de catégorie C faisant fonction de greffiers- engendre une **confusion des rôles et une crise d'identité préjudiciables au bon fonctionnement des juridictions.**

---

<sup>1</sup> Selon l'USAJ, 55 % des agents de catégorie C exerceraient des tâches incombant à la catégorie B. Le syndicat C justice estime que les « faisant fonction de » représentent 75 % des personnels, compte tenu des agents accomplissant occasionnellement, et pas seulement à titre permanent, des tâches de catégorie B. La CGT réfute le taux de 75 % « de faisant fonction de » et considère que la seule estimation raisonnable concerne le nombre des agents exerçant à titre principal et permanent des tâches de greffier, compris entre 1.000 et 1.500 selon elle. La Chancellerie évaluait le nombre de ces agents à 1.500 équivalents temps plein en 2001.

<sup>2</sup> Un plan de transformation des emplois d'agents administratifs en adjoints administratifs (sur 4 ans par concours réservé et promotion au choix) a été engagé en 2001 : 933 agents en ont déjà bénéficié.

<sup>3</sup> Rapport sur la situation des fonctionnaires des services judiciaires, novembre 1990.

Les inquiétudes des fonctionnaires sont avivées par la **concurrence que représentent les assistants de justice et les agents de justice**, personnels au statut précaire chargés d'accomplir des tâches d'aide à la décision et d'accueil dont ils considèrent qu'elles relèvent de leur compétence mais qu'ils sont dans l'impossibilité d'assumer.

Les agents des greffes attendent actuellement, avec impatience et amertume, une reconnaissance aussi bien salariale que statutaire de la réalité des missions accomplies. « *Nous n'avons plus que notre conscience professionnelle, c'est tout ce qui nous reste* », indiquait une greffière du tribunal de grande instance de Dijon aux membres de la mission.

L'une des organisations syndicales reçues par la mission souhaiterait même l'élaboration d'un nouveau statut, dérogameur du statut général de la fonction publique, au profit des greffiers en chef et des greffiers, sur le modèle de celui des magistrats. Ils en attendent une reconnaissance de la spécificité de leurs tâches et des possibilités accrues de revalorisation salariale.

Au-delà du nécessaire renforcement des effectifs et de la revalorisation de la grille indiciaire, il apparaît souhaitable de **favoriser une adaptation des personnels à des fonctions de plus en plus spécialisées**.

### **3. L'exigence d'une spécialisation accrue des agents**

En 1998, la commission de réflexion sur l'évolution des métiers des greffes avait préconisé la **création de deux grandes filières, l'une administrative et technique, l'autre consacrée au droit et à la procédure**. Cette proposition a été reprise devant la mission par le Syndicat des greffiers de France mais a suscité l'opposition de l'Union syndicale autonome justice, attachée à la polyvalence des agents<sup>1</sup>.

La direction des services judiciaires a élaboré un **référentiel des métiers de greffe**, destiné à favoriser une gestion prévisionnelle des emplois et des compétences.

Ce document volumineux, qui sera prochainement diffusé sur le réseau intranet-justice, recense pour chaque fonction-type les activités, le niveau d'autonomie, le degré de technicité et les compétences exigés de l'agent.

---

<sup>1</sup> Il est envisagé de créer un second corps de secrétaires administratifs, fonctionnaires de catégorie B chargés de tâches administratives et de gestion. Ce corps constituerait un débouché pour l'avancement des agents de catégorie C.

La mise en place de filières aurait pour avantages d'assurer un réel professionnalisme, la continuité dans l'accomplissement des tâches, une répartition plus claire des rôles au sein de l'institution judiciaire et une meilleure formation. Elle offrirait aux greffiers en chef et aux greffiers la possibilité d'être mieux reconnus et valorisés dans les domaines juridique et administratif.

Une filiarisation intégrale semble toutefois difficile à mettre en œuvre en raison non seulement du manque de moyens de l'institution judiciaire mais également de la faible mobilité des personnels, du risque d'un cloisonnement des métiers et « *d'un certain élitisme dans le corps des greffiers en chef, les fonctions de gestion et d'administration étant considérées par certains comme des fonctions nobles permettant de faire carrière* », selon la commission de réflexion sur l'évolution des métiers des greffes.

**La mission considère que, tout en favorisant une spécialisation progressive des agents au moyen de la formation continue, il convient de préserver la polyvalence des corps des greffes, grâce à des passerelles entre les différentes fonctions.**

**La polyvalence favorise en effet une mobilité professionnelle entre juridictions et services et un enrichissement des tâches.** Comme le rappelait un procureur de la République dans sa contribution écrite aux travaux de la mission : « *Une évolution des métiers de la justice ne peut s'envisager que si l'on considère que ces métiers ne sont pas autant de cadres rigides. Une approche par métiers serait un contresens si elle revenait à accentuer la spécialisation et à isoler des filières hermétiques les unes par rapport aux autres, sans reconnaître le fond commun qui unit les différents corps de personnels.* »

### **C. UN RECRUTEMENT ET UNE FORMATION PERFECTIBLES**

Au cours de sa visite de l'École nationale des greffes de Dijon<sup>1</sup>, la mission a pu mesurer la compétence, le dynamisme et le dévouement des enseignants et de l'équipe de direction, leur volonté de dispenser une formation initiale et continue de qualité aux personnels des greffes.

Malheureusement, le cadre réglementaire dans lequel ils inscrivent leur action ne leur permet pas de contribuer de manière totalement satisfaisante à la professionnalisation des métiers.

---

<sup>1</sup> L'École nationale des greffes de Dijon est un service à compétence nationale de l'Etat placé sous l'autorité du directeur des services judiciaires. Elle a pour mission essentielle d'assurer la formation initiale des greffiers en chef, des greffiers et des personnels de bureau ainsi que la formation continue destinée à l'ensemble des fonctionnaires des services judiciaires. L'enseignement est assuré par 21 maîtres de conférence, greffiers en chef, et 14 formateurs informatiques, greffiers, outre les intervenants extérieurs.

## 1. Un recrutement déséquilibré

Le recrutement des fonctionnaires des greffes souffre d'un double défaut : le niveau des candidats est désormais bien supérieur à celui des postes proposés, ce qui est source de déceptions ; les concours sont organisés par à coups, ce qui nuit à une bonne gestion des effectifs et des carrières.

### *a) Un niveau d'études de plus en plus élevé*

Le concours externe de recrutement des **greffiers en chef** est ouvert aux titulaires d'une **licence** ou d'un diplôme équivalent, âgés de 35 ans au plus tard au 1<sup>er</sup> janvier de l'année du concours -des reports d'âge sont possibles dans certains cas. Le concours interne est ouvert aux fonctionnaires justifiant de 4 ans de services publics au 1<sup>er</sup> janvier de l'année du concours.

Le concours externe de recrutement des **greffiers** est ouvert aux titulaires du **baccalauréat** ou d'une capacité en droit ou d'un titre équivalent. Le concours interne est ouvert aux fonctionnaires justifiant de 4 ans de services publics au 1<sup>er</sup> janvier de l'année du concours.

Selon les statistiques fournies par l'Ecole nationale des greffes, 8,9 % des 493 greffiers stagiaires en 2001 étaient titulaires d'un diplôme équivalent à bac + 5 ou plus, 49,09 % d'un diplôme à bac + 4, et 11,36 % d'un diplôme à bac + 3.

**En 2002, 90 % des 350 candidats admis aux concours externes avaient un niveau d'études supérieur ou égal à bac + 3.**

Un projet de réforme de la formation initiale des greffiers en chef et des greffiers est en cours d'élaboration, prévoyant notamment le relèvement du niveau de recrutement des greffiers en chef à bac + 4 et des greffiers à bac + 2. Mais l'entrée en vigueur de ce texte achoppe en raison des conséquences judiciaires d'une telle mesure.

Le relèvement du niveau de recrutement ne ferait que mettre le droit en adéquation avec les faits et valoriser des métiers d'une grande technicité. S'agissant des greffiers en chef, il ne semble cependant pas opportun de porter à bac + 4 ce niveau, dans la mesure où il dépasserait alors le niveau exigé pour l'entrée à l'Ecole nationale d'administration et à l'Ecole nationale de la magistrature (bac + 3).

<p><b>La mission préconise de rehausser à bac + 2 le niveau de diplôme requis pour pouvoir se présenter au concours de greffier.</b></p>
--

*b) La nécessité de lisser davantage les recrutements*

Par ailleurs, la mission a pu constater que l'Ecole nationale des greffes éprouvait des difficultés pour dispenser dans de bonnes conditions une formation de qualité aux stagiaires recrutés par la voie de concours exceptionnels.

En effet, la dimension des locaux et le nombre d'enseignants ont été fixés pour accueillir des promotions de 250 stagiaires au maximum. Or, 500 greffiers ont été recrutés en 2001, puis à nouveau 500 en 2002, par la voie de concours exceptionnels.

Si elle juge nécessaire d'augmenter sensiblement les effectifs des greffes, la mission ne peut que regretter les **pratiques** de la Chancellerie **qui voient se succéder des périodes de recrutement massifs à des périodes d'absence de recrutement empêchant une bonne gestion des effectifs et des carrières.**

Cette insuffisante maîtrise de la gestion des effectifs, qui ne permet pas de faire coïncider les départs et les arrivées, engendre également une désorganisation des services et accroît la confusion des rôles au sein des juridictions, obligées de pallier les absences indifféremment par des agents de catégorie B ou C.

<p><b>La mission rappelle donc la nécessité de lisser davantage les recrutements des personnels des greffes.</b></p>
--

## **2. Une formation initiale trop courte**

En application de leurs statuts, les greffiers en chef et les greffiers stagiaires issus des concours externes ou internes reçoivent une formation initiale à l'Ecole nationale des greffes.

Celle dispensée aux greffiers en chef et aux greffiers recrutés par concours est actuellement d'une durée de **12 mois** : 4 mois de scolarité à l'Ecole nationale des greffes pour les greffiers en chef (2 mois pour les greffiers), 7 mois environ de stages pratiques en juridiction (9 mois pour les greffiers), et 5 semaines de stage de pré-affectation.

Depuis un arrêté du 5 mars 2001, **les agents et les adjoints administratifs issus des concours externes bénéficient également d'une formation initiale.** La durée de cette formation est de **8 semaines** dont 1 semaine d'enseignement à l'Ecole nationale des greffes et 7 semaines d'enseignement professionnel et de stages en juridiction ou services.

La **durée** de la formation initiale dispensée aux personnels des greffes est manifestement **insuffisante** pour leur permettre d'acquérir les compétences requises par la diversification et l'alourdissement de leurs tâches. Les **carences** de l'enseignement sont particulièrement évidentes **en matière de gestion et d'informatique**, en dépit des efforts fournis par l'Ecole, car les stagiaires sont généralement issus des facultés de droit.

Le projet de réforme de la formation initiale des greffiers en chef et des greffiers précité prévoit, outre le relèvement du niveau de recrutement, **l'allongement de la formation initiale à 18 mois**.

**La mission insiste sur la nécessité de réaliser cette réforme dans les plus brefs délais et d'y associer davantage l'Ecole nationale des greffes, qui dispose d'une capacité d'expertise indéniable.**

L'allongement de la durée de la formation initiale permettra de professionnaliser davantage les personnels, notamment dans les techniques d'organisation et de gestion.

Il importe également de **valoriser les fonctions de maître de conférence et de formateur à l'Ecole nationale des greffes** en favorisant la carrière de ceux qui y consacrent une partie de leur vie professionnelle et en reconnaissant la vocation des greffiers à exercer des fonctions d'enseignement, reconnaissance qui leur est sans doute refusée en raison de ses conséquences judiciaires. De plus, la scolarité doit être relayée sur le terrain par des maîtres de stage choisis et formés par l'Ecole nationale des greffes.

Enfin, comme l'a suggéré M. Jacques Fayen, directeur de l'Ecole, il conviendrait d'instituer un examen de sortie ou un tableau d'aptitude afin que les affectations tiennent davantage compte des aptitudes de l'agent à occuper tel ou tel poste, plutôt que de son rang de classement, et ne reposent plus sur des critères essentiellement géographiques.

**La mission préconise d'allonger la durée de la formation initiale, de valoriser les fonctions d'enseignant à l'École nationale des greffes dans la gestion des carrières et de tenir davantage compte des aptitudes des stagiaires aux différents postes proposés pour les affectations à la sortie de l'École.**

**Elle recommande également un accroissement des liens entre l'École nationale des greffes et l'École nationale de la magistrature en vue de formations croisées.**

### **3. La nécessité de développer des formations continues obligatoires**

La formation continue des personnels des greffes repose depuis trop longtemps sur le volontariat.

Durant leur carrière les greffiers en chef et les greffiers peuvent, s'ils le souhaitent, participer à des sessions de formation permanente organisées à l'échelon national par l'Ecole nationale des greffes ou à l'échelon régional par les greffiers en chef formateurs régionaux.

Toutefois, en début de carrière, la formation permanente revêt un caractère obligatoire. En effet, en application d'un arrêté du 16 mars 1993 et conformément à leur statut particulier, les greffiers en chef et les greffiers doivent recevoir dans les deux ans qui suivent leur titularisation une formation d'une durée de deux mois (un mois pour les greffiers) dans l'une des quatre spécialités suivantes : « direction-administration », « droit et procédures », « communication et technologies » ou « enseignement professionnel » (« acte de la juridiction », « encadrement-gestion », « accueil » ou « informatique » pour les greffiers).

Selon l'équipe de direction de l'Ecole nationale des greffes, ces spécialités n'ont pas véritablement répondu au double objectif qui leur était assigné : obtenir un allongement de la formation initiale et accroître la professionnalisation des agents, sans pour autant remettre en cause leur polyvalence. En effet, les greffiers en chef et les greffiers recherchent une formation de pré-affectation et choisissent leur spécialité en l'absence de toute perspective de carrière.

Le projet de réforme du statut des greffiers en chef et des greffiers précité comporte la **suppression des spécialités** au profit d'une formation continue obligatoire de 10 jours par an pendant 5 ans.

Enfin, **les greffiers en chef et les greffiers peuvent être astreints à une obligation de formation, notamment en cas de changement d'affectation**<sup>1</sup>. Cette disposition reçoit une application pour les nominations dans certaines fonctions, en particulier dans les services administratifs régionaux.

<p><b>Dans la perspective d'une professionnalisation accrue des greffes, la mission préconise de développer les formations obligatoires d'adaptation aux postes pour l'ensemble des catégories de personnels.</b></p>
---

---

<sup>1</sup> Article 19 du décret n° 92-413 du 30 avril 1992 portant statut particulier des greffiers en chef des services judiciaires et article 15 du décret n° 92-414 du 30 avril 1992 portant statut particulier des greffiers des services judiciaires.

Le mal-être des magistrats et des fonctionnaires des greffes ainsi analysé est d'autant plus grand qu'ils doivent désormais s'adapter à un nouveau mode de fonctionnement des juridictions, à de nouvelles méthodes de travail, destinés à répondre à un contentieux croissant et complexe ainsi qu'à la demande pressante des usagers de la justice d'un meilleur accès au droit.

### **III. DE NOUVEAUX MODES DE FONCTIONNEMENT DES JURIDICTIONS**

#### ***A. DES RELATIONS PARFOIS CONFLICTUELLES***

La question de la dégradation des relations au sein des juridictions apparaît à bien des égards comme un poncif : quelle communauté n'est pas en proie à des tensions, des frustrations, des rancunes ?

Elle semble pourtant incontournable tant les auditions et les déplacements réalisés par la mission et les enquêtes diligentées par la Chancellerie se rejoignent pour mettre en lumière un manque de dialogue social, une faible implication des magistrats et une association insuffisante des agents des greffes au fonctionnement des juridictions.

#### **1. Le manque de dialogue social : un lieu-commun**

Si des dissensions existent entre les différentes catégories de fonctionnaires, elles s'estompent généralement dans des revendications communes face aux magistrats.

Les fonctionnaires des greffes souffrent d'un manque de considération alors qu'ils éprouvent le sentiment, comme l'indiquait l'Union syndicale autonome justice de « *faire la carrière des magistrats* ». Une greffière rencontrée par la mission lors de l'un de ses déplacements dénonçait ainsi le mépris dans lequel les magistrats tenaient « *le personnel* » de la juridiction.

Le syndicat C-Justice a toutefois fait observer que les magistrats apportaient une aide aux agents de catégorie C dans leurs relations parfois tendues avec leur encadrement, c'est-à-dire les greffiers en chef et les greffiers.

Le rapport de l'inspection générale des services judiciaires sur la communication et le dialogue social remis à la garde des Sceaux en juin 2001 confirme ces impressions.

Il relève en outre que « *le double rattachement fonctionnel et hiérarchique des fonctionnaires des greffes est de plus en plus ressenti comme une difficulté. Les agents expriment leur embarras à être tiraillés entre la loyauté qu'ils doivent à leur supérieur hiérarchique, le greffier en chef, et les exigences d'un magistrat avec lequel ils travaillent quotidiennement* ».

A la différence des fonctionnaires des greffes, les **magistrats** semblent **peu impliqués dans la vie de leur juridiction** et ne pas souhaiter être davantage associés aux décisions concernant son fonctionnement. **Beaucoup considèrent ainsi que leur métier se limite au traitement des affaires dont ils ont la charge.**

Cette faible implication, relevée par l'inspection générale des services judiciaires, a été vivement regrettée par l'un des magistrats du pôle économique et financier du tribunal de grande instance de Marseille dans lequel s'est rendue une délégation de la mission.

Ce malaise indéniable puise ses racines dans les méthodes traditionnelles de travail des magistrats, solitaires mais fortement dépendantes des greffes, dans le cloisonnement des corps de fonctionnaires des services judiciaires, dans le rapprochement des niveaux de formation et de diplôme qui rend moins légitime la différence de statut, de rémunération et de pouvoirs, enfin dans l'alourdissement des tâches dû à la montée des contentieux et à la complication des procédures.

La difficile mise en œuvre de l'aménagement et de la réduction du temps de travail dans les juridictions a contribué à aviver ces tensions.

## **2. La difficile mise en œuvre des trente-cinq heures**

L'aménagement et la réduction du temps de travail (ARTT) ont été mis en place dans la fonction publique, et donc dans les juridictions, à partir du 1<sup>er</sup> janvier 2002 selon les conditions fixées par le décret n° 2000-815 du 25 août 2000.

### *a) Des jours de repos supplémentaires en contrepartie d'un élargissement des horaires d'ouverture des juridictions aux usagers*

Depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2002, tous les **personnels des greffes** bénéficient d'une **durée annuelle de travail de 1.600 heures** pour un agent à temps complet. Cinq jours de repos annuels ont été accordés en contrepartie d'un élargissement des horaires d'ouverture des juridictions aux usagers et d'une organisation du temps de travail en cycles hebdomadaires.

De leur côté, les **magistrats** de l'ordre judiciaire exerçant leurs fonctions en juridiction et à l'École nationale des greffes sont soumis à un **régime forfaitaire de temps de travail**. Ils bénéficient chaque année de 45 jours de repos dont 25 jours de congés annuels réglementaires, non compris les 2 jours de fractionnement, et de 20 jours de réduction du temps de travail<sup>1</sup>.

Comme le soulignait notre regrettée collègue Dinah Derycke dans son avis sur le projet de loi de finances pour 2002 présenté au nom de la commission des Lois<sup>2</sup>, les organisations syndicales de fonctionnaires et de magistrats ont estimé insuffisantes les mesures d'accompagnement prévues<sup>3</sup> et déploré tant les modalités d'application des trente-cinq heures proposées par la Chancellerie, que la méthode de consultation retenue<sup>4</sup>, soulignant le manque de dialogue social.

**La mission a pu constater** au cours de chacun de ses déplacements **que la mise en œuvre des trente-cinq heures perturbait le fonctionnement des juridictions.**

*b) Un fonctionnement des juridictions perturbé*

Des chefs de cour et des magistrats ont déploré une **moins grande disponibilité, un changement d'état d'esprit** des fonctionnaires dont les yeux seraient désormais rivés sur l'horloge.

Un premier président de cour d'appel a fait état, dans une contribution écrite remise à la mission, « *du décalage qui tend à se créer entre le rythme de travail respectif des magistrats et des greffiers qui a été encore accru par la mise en œuvre de l'ARTT.* »

Les personnels des greffes, quant à eux, se sont plaints des **charges de travail supplémentaires** induites par l'allongement des heures d'ouverture des juridictions en contrepartie de congés supplémentaires.

---

<sup>1</sup> Arrêté du 17 avril 2002 portant application du décret n° 2000-815 du 25 août 2000 relatif à l'aménagement et à la réduction du temps de travail dans la fonction publique de l'Etat à certains magistrats de l'ordre judiciaire.

<sup>2</sup> Rapport de Mme Dinah Derycke n° 92 tome IV (Sénat, 2001-2002), intitulé « Justice : services généraux », pages 36-37.

<sup>3</sup> La loi n° 2001-1275 de finances pour 2002, du 28 décembre 2001, accorde une dotation d'un montant de 2,7 millions d'euros afin de prendre en charge dans les juridictions les astreintes et les heures supplémentaires résultant de la mise en œuvre de la réduction et de l'aménagement du temps de travail.

<sup>4</sup> La CGT et la CFDT Interco-justice ont jugé la consultation des fonctionnaires très insuffisante, soulignant qu'elle s'était limitée aux fonctionnaires les plus gradés.

Dans une contribution écrite aux travaux de la mission, M. Dominique Matagrin, président de l'Association professionnelle des magistrats (APM) a relevé que *« l'expérience dira ce qu'il en est vraiment mais, en dehors de complications liées non à l'organisation du travail des magistrats mais à celle de leurs collaborateurs - ce qui n'est pas indifférent pour le service dans son ensemble, évidemment ! -, les trente-cinq heures ne changent pas grand chose pour nos collègues qui, à juste titre, ont été considérés comme relevant des fonctions de conception et d'encadrement bénéficiant d'une compensation forfaitaire et qui, de toutes façons, sont bien au-delà des trente-cinq heures (...).*

*« Pour l'immense majorité, l'attribution de jours de congés supplémentaires ne fait que consacrer des pratiques anciennes qui permettraient aux magistrats, outre les congés auxquels ils ont droit comme tout un chacun, de se mettre à jour dans leur travail en profitant de périodes de service dit allégé (...) ».*

Si elle ne doit pas être dramatisée, la **dégradation des relations** entre les magistrats et les fonctionnaires au sein des juridictions semble bien **réelle** et **appelle des réponses rapides**.

### 3. Renouer les fils du dialogue

Face à un tel constat, la Chancellerie a engagé une réflexion en proposant, notamment, la création d'organismes régionaux de participation communs aux magistrats et aux fonctionnaires des services judiciaires.

Elle a également créé récemment, au sein du ministère, un poste de directeur de projet chargé de promouvoir le dialogue social et d'améliorer la gestion des ressources humaines, qu'elle a confié à Mme Marie-Dominique Soumet, administrateur civil<sup>1</sup>.

Cependant, comme l'a relevé l'inspection générale des services judiciaires, les instances de dialogue, assemblées générales<sup>2</sup> et commissions<sup>3</sup>, existent déjà au sein des juridictions même si elles demeurent *« sous-employées »*.

---

<sup>1</sup> Arrêté du 29 mars 2002.

<sup>2</sup> *Organes de dialogue spécifiques aux services judiciaires, auxquels participent les magistrats et les fonctionnaires, les assemblées générales ont vocation à être consultées sur l'organisation et le fonctionnement des services, les conditions de travail des personnels et les problèmes de sécurité ainsi que sur la formation permanente des personnels des greffes (articles R. 761-17, R. 761-31 et R. 761-32 du code de l'organisation judiciaire).*

<sup>3</sup> *Il est institué une commission permanente de l'assemblée plénière des magistrats et des fonctionnaires et des commissions restreintes des assemblées de magistrats ou de fonctionnaires (article R. 761-1 du code de l'organisation judiciaire).*

Entre les juridictions, les organes de dialogue social déconcentré restent méconnus, les comités techniques paritaires des services judiciaires et les comités d'hygiène et de sécurité départementaux apparaissant comme le « *seul espace de dialogue social* ». Selon l'inspection, rares seraient les réunions conjointes entre magistrats ou entre chefs de greffe des cours d'appel et des tribunaux de grande instance.

Il semble donc inutile de créer de nouvelles structures qui seraient vouées à un sort identique en l'absence d'évolution des mentalités.

**La mission considère que l'amélioration du dialogue social implique de mieux former les chefs de juridiction et les chefs de greffe au management et de développer les sessions de formation communes aux magistrats et aux fonctionnaires afin de favoriser une même culture de gestion.**

De telles formations permettent en effet aux uns et aux autres de mieux connaître leurs exigences et leurs contraintes respectives. Elles doivent contribuer à l'adoption d'une nouvelle organisation du travail.

## ***B. UNE NOUVELLE ORGANISATION DU TRAVAIL INDUISANT DE NOUVEAUX METIERS***

Au cours de ses déplacements et de ses auditions, la mission a pu constater l'apparition de nouveaux modes de fonctionnement des juridictions tendant à promouvoir le travail en équipe et l'aide à la décision des magistrats, à améliorer l'information de l'usager et à développer le recours à l'informatique et aux nouvelles technologies.

De nouveaux métiers se dessinent pour répondre à des besoins émergents ou mal satisfaits, avec les assistants de justice, les agents de justice ou encore les techniciens informatiques. Leur statut reste toutefois extrêmement précaire et doit être revu afin qu'ils jouent un rôle complémentaire et non concurrent de celui des fonctionnaires des greffes.

### **1. Constituer autour du magistrat une équipe chargée de l'assister**

Le cloisonnement des services et l'isolement des individus doivent céder la place au travail en équipes chargées d'apporter une véritable aide à la décision des magistrats.

*a) Un trop grand cloisonnement*

L'organisation actuelle des juridictions et les méthodes traditionnelles de travail des magistrats ne sont plus adaptées pour répondre à un contentieux croissant et complexe, aux exigences des justiciables de décisions rapides et de qualité, au défi lancé par des auxiliaires de justice regroupés en cabinets performants.

Un **hiatus** s'est formé **entre la façon de travailler, artisanale et solitaire du magistrat**, enfermé dans son cabinet, plongé dans ses dossiers et préoccupé par le seul souci d'évacuer ses affaires, **et la nécessité de répondre à un contentieux** qui revêt aujourd'hui un caractère « **industriel** ».

La réduction progressive des décisions collégiales et le développement de l'informatique risquent de favoriser cette tendance à l'isolement, au repliement sur soi qui caractérise encore certains comportements.

L'organisation actuelle des juridictions ne permet pas toujours aux fonctionnaires de s'impliquer dans leur travail et de suivre une procédure depuis son enregistrement jusqu'à sa clôture. **Le cloisonnement des services conduit à une perte d'intérêt pour le métier et à la routine.**

Indépendamment du nécessaire renforcement des moyens de l'institution judiciaire, il convient donc de conduire une **réflexion sur la notion de services et sur le découpage des juridictions en chambres afin de favoriser la constitution d'équipes autour des magistrats**, sans pour autant provoquer une balkanisation de l'organisation.

*b) La nécessité d'apporter aux magistrats une aide à la décision*

Les magistrats entendus par la mission ont unanimement fait part de leur **besoin de disposer**, en sus de greffiers et de secrétaires, **de collaborateurs de haut niveau** capables d'effectuer des recherches documentaires, des analyses juridiques, de rédiger des notes de jurisprudence et des notes de synthèse des dossiers ainsi que, parfois, des projets de décision.

Ils seraient ainsi à même d'endiguer les flux d'affaires nouvelles, de résorber les stocks, de rendre des décisions de meilleure qualité et d'être mieux préparés face aux cabinets d'avocats.

Comme le relevait M. Jean-Louis Castagnède, président de chambre à la cour d'appel de Bordeaux, la nécessité de traiter rapidement les dossiers ne doit pas se traduire par une moindre écoute des justiciables et une motivation insuffisante des jugements. En effet, **les citoyens sont prêts à accepter une décision défavorable à la condition d'en comprendre les raisons et d'avoir le sentiment d'avoir été entendus.**

*c) La création des assistants de justice*

A l'initiative de notre collègue Pierre Fauchon, la loi n° 95-125 du 8 février 1995, relative à l'organisation des juridictions et à la procédure civile, pénale et administrative, a autorisé le recrutement d'assistants de justice auprès des tribunaux d'instance, des tribunaux de grande instance et des cours d'appel<sup>1</sup>.

La loi organique n° 2001-539 du 25 juin 2001 relative au statut des magistrats et au Conseil supérieur de la magistrature a étendu cette faculté à la Cour de cassation.

Recrutés pour une période de **deux ans, renouvelable une fois**, parmi les titulaires d'un diplôme sanctionnant quatre années d'études supérieures en matière juridique, ces assistants sont chargés, sous réserve de certaines incompatibilités, d'**apporter leur concours aux magistrats du siège et du parquet**, d'effectuer des recherches documentaires, des analyses juridiques, de rédiger des notes de jurisprudence et des notes de synthèse des dossiers ainsi que, parfois, des projets de décision sur les instructions et les indications des magistrats.

Leur recrutement et leur gestion sont déconcentrés au niveau des cours d'appel. Ils perçoivent des vacations horaires<sup>2</sup> dont le nombre ne peut excéder 80 par mois et 720 par an. Ils étaient **1.232** au 1<sup>er</sup> janvier 2002.

Le **profil type** d'un assistant de justice est celui d'un étudiant, ou plutôt d'une **étudiante**, titulaire le plus souvent d'un **diplôme de troisième cycle universitaire** en fin de parcours ou venant de quitter l'université.

Les magistrats rencontrés par la mission ont exprimé leur **satisfaction** d'avoir à leurs côtés des collaborateurs de valeur qui leur apportent un **soutien précieux dans la préparation des décisions**.

De leur côté, les assistants de justice rencontrés à Bordeaux apprécient la diversité des tâches qui leur sont confiées, le rapport de confiance qu'ils nouent avec le magistrat et l'expérience qu'ils acquièrent. Ils éprouvent le sentiment de contribuer à l'accélération du traitement des dossiers.

**L'utilité de la fonction est désormais reconnue de tous.**

En revanche, les magistrats déplorent le **fort taux de rotation des assistants de justice**, qui mettent rapidement un terme à leur contrat soit parce qu'ils ont été reçus à un concours de la fonction publique soit parce qu'ils ont trouvé un emploi durable dans le secteur privé. Ils jugent regrettable de devoir sans cesse consacrer du temps et des efforts à la formation d'assistants éphémères.

---

<sup>1</sup> La loi a été complétée, sur ce point, par le décret n° 96-513 du 7 juin 1996.

<sup>2</sup> Le montant de la vacation horaire était de 9,99 euros au 1<sup>er</sup> janvier 2000.

Une vice-présidente de tribunal de grande instance chargée d'un tribunal d'instance indiquait ainsi dans une contribution écrite adressée à la mission : « *Le système actuel d'assistance du juge n'est pas satisfaisant. L'assistant de justice est recruté et affecté sans transparence suffisante. Son utilité reste limitée et précaire. Le juge doit passer beaucoup de temps à le former s'il souhaite le rendre apte à rédiger des projets de décision et cette formation n'est pas rentabilisée eu égard à la brièveté du contrat de l'assistant dont le terme est fréquemment anticipé pour des raisons liées à la modification de son parcours universitaire ou professionnel.* »

De leur côté, les assistants de justice, du moins ceux rencontrés à Bordeaux, s'inquiètent de la précarité de leur statut, en particulier de **l'impossibilité de prolonger leur contrat au-delà de quatre ans**, et de la **faiblesse de leur rémunération** ; ils souffrent parfois d'un manque de reconnaissance au sein de la juridiction et aspirent à pouvoir se présenter aux concours internes de la fonction publique<sup>1</sup>.

Enfin, les organisations représentatives des personnels des greffes s'inquiètent de voir exercer par d'autres des fonctions dont elles considèrent qu'elles relèvent de la compétence des greffiers en chef ou même des greffiers.

#### *d) Les pistes de réforme*

La mission s'est donc interrogée sur les pistes de réforme susceptibles d'être envisagées pour **pérenniser cette fonction** indispensable d'aide à la décision du magistrat<sup>2</sup>.

Une première piste pourrait consister dans la **création d'un nouveau corps de fonctionnaires**, intermédiaire entre les magistrats et les greffiers en chef, inspiré du **Rechtspfleger allemand**<sup>3</sup>. M. Marc Moinard, procureur général près la cour d'appel de Bordeaux, a toutefois rappelé à une délégation de la mission qu'un tel corps avait été créé en 1977 mais que sa constitution fut rapidement interrompue.

---

<sup>1</sup> Nombre d'entre eux ont dépassé la limite d'âge imposée pour pouvoir se présenter aux concours externes.

<sup>2</sup> Le rôle essentiel des assistants spécialisés est présenté dans le III du chapitre II de la seconde partie.

<sup>3</sup> Le Rechtspfleger est un fonctionnaire indépendant dans ses attributions créé en 1909 en Allemagne pour décharger les magistrats du siège et du parquet. Dans son champ de compétences (tutelles, successions, injonctions de payer, ventes aux enchères, procédures collectives, exécution forcée, modification de pensions alimentaires, exécution des peines notamment), il peut procéder à l'audition de témoins ou d'experts, décider en matière d'aide juridictionnelle, mettre à exécution des décisions pénales y compris des mandats d'arrêt et de dépôt. Il exerce également des fonctions à caractère purement administratif. Le magistrat n'est pas le supérieur hiérarchique du Rechtspfleger mais peut intervenir dans ses décisions en cas de recours prévu par la loi.

En effet, la création d'un nouveau corps n'irait pas sans difficultés, confusions et tensions : opposition des greffiers en chef et des greffiers, risque de perte de compétence des assistants de justice, qui sont actuellement des étudiants de haut niveau, risque d'une magistrature à deux vitesses composée, d'un côté, d'étudiants ayant réussi les concours externes, de l'autre, d'anciens assistants de justice ayant échoué au concours de l'Ecole nationale de la magistrature mais bénéficiant d'une intégration directe. M. Marc Moinard a ainsi précisé qu'actuellement la commission d'avancement<sup>1</sup> était très réticente à accorder le bénéfice de l'intégration directe à des assistants de justice.

**Plutôt que de créer un nouveau corps de fonctionnaires, la mission estime qu'il convient de doter les assistants de justice d'un statut plus attractif, pour les étudiants et les magistrats, en allongeant le nombre d'heures et d'années d'exercice des fonctions, en revalorisant le montant des vacations horaires et en créant des passerelles vers la magistrature. Ainsi les magistrats français pourraient-ils bénéficier de collaborateurs de qualité, à plein-temps ou à mi-temps s'il s'agit d'étudiants, sur le modèle des référendaires à la Cour de justice des Communautés européennes.**

Cette proposition se trouve confortée par les propos qu'a tenus M. Guy Canivet, premier président de la Cour de cassation, devant la mission : *« il conviendrait de reprendre à notre compte ce que connaissent les juridictions de common law avec ce qu'on appelle les clerks. Ainsi, à la Cour suprême du Canada, chaque juge dispose d'un groupe de cinq ou six clerks qu'il recrute lui-même directement. Ces clerks restent auprès de ce juge pendant quatre ans, et au bout de ces quatre ans, ils parviennent très facilement à trouver un emploi valorisé dans un contentieux qu'ils auront pratiqué. »*

*« Si l'on veut donner de bons collaborateurs aux juges, il faut, me semble-t-il, aller dans ce sens, car ces jeunes juristes connaissent bien la jurisprudence : ils sont formés au nouveau droit, ils ont envie de travailler et de valoriser leurs fonctions, ils sont très actifs. D'ailleurs, à ce sujet, certaines expériences sont très positives, je pense aux référendaires à la Cour de justice des Communautés européennes, notamment. »*

**Pour autant, la mission considère que l'amélioration du statut des assistants de justice ne doit pas conduire à écarter les greffiers en chef et les greffiers des fonctions d'aide à la décision des magistrats.**

---

<sup>1</sup> La composition et les missions de la commission d'avancement sont fixées par les articles 34 et 35 de l'ordonnance n° 58-1270 du 22 décembre 1958 portant loi organique relative au statut de la magistrature.

Certes, les greffiers en chef s'étaient opposés, au milieu des années 1980, à la création de deux filières au sein de leur corps, l'une administrative, l'autre juridictionnelle, « *ratant peut-être le coche* » selon l'expression de M. Marc Moinard.

Le premier président de la cour d'appel de Lyon portait un jugement encore plus sévère en indiquant à la mission: « *avec l'introduction de l'informatique dans les juridictions, les greffiers sont de plus en plus déchargés de la dactylographie des jugements et arrêts, mission qu'ils acceptent d'ailleurs avec réticences et qui a tendance à être remplie par les magistrats. Cette mutation est de nature à compromettre l'avenir de la profession de greffier qui, à terme, risque de devenir inutile. Pour autant, on constate trop d'hésitation de la part des greffiers à s'investir, aux côtés des magistrats et sous leur contrôle, dans une mission d'aide à la décision qui aurait pu correspondre à celle qui a finalement été dévolue aux assistants de justice.* »

Toutefois, comme il l'a été indiqué, leur niveau s'est élevé depuis plusieurs années, un grand nombre d'entre eux détenant des diplômes du troisième cycle universitaire, et beaucoup préféreraient se consacrer à ces tâches juridiques plutôt qu'à la gestion.

Telle est la raison pour laquelle, la mission approuve la proposition de la commission de réflexion sur l'évolution des métiers des greffes de créer des fonctions de greffier en chef référendaire et de greffier rédacteur, complémentaire des assistants de justice.

<p><b>Il s'agit de permettre aux greffiers en chef et aux greffiers d'occuper des fonctions d'aide à la décision des magistrats, actuellement dévolues aux assistants de justice.</b></p>
---

## **2. Améliorer l'information du justiciable**

Organisées en services trop cloisonnés, les juridictions semblent également encore insuffisamment ouvertes sur les justiciables. Essentielles, les fonctions d'accueil sont actuellement occupées par les agents de justice, emplois-jeunes au statut précaire, et non par des greffiers. Par ailleurs, des services de communication devraient être créés pour donner des informations sur les procédures en cours.

*a) L'exercice des fonctions d'accueil par des agents de justice : un pis-aller*

Dans le cadre de la mission « emplois-jeunes », la direction des services judiciaires s'est engagée, en 1999, à recruter sous contrat de droit public 1.050 agents de justice, âgés de 18 à 26 ans, pour une durée de 5 ans.

Ces agents assurent des fonctions d'accueil dans les juridictions, dans les maisons de justice et du droit et au sein des conseils départementaux d'accès au droit. Souvent, ils se voient également confier des tâches de correspondant informatique local ou remplissent l'ensemble des fonctions dévolues aux personnels de bureau. Ils bénéficient du tutorat d'un fonctionnaire expérimenté et d'une formation.

Le plan de recrutement de ces agents est presque achevé<sup>1</sup>. Il ressort d'une enquête portant sur 279 personnes, effectuée fin septembre 2000, que 58,73 % de ces agents déclaraient un niveau de formation égal ou supérieur à bac + 2. La délégation de la mission qui s'est rendue à Bordeaux a pu constater que cette proportion était comparable parmi les agents de justice qu'elle a rencontrés.

Cette situation révèle les **insuffisances des structures d'accueil des usagers de la justice dans nos juridictions**.

La notion même de service public impose aux administrations la mise en œuvre d'une politique d'accueil performante. Cette exigence est encore plus forte pour le service public de la justice en raison de la complexité des procédures, de la multiplicité des contentieux et du contexte économique et social.

Telle est la raison pour laquelle, le décret n° 92-414 du 30 avril 1992 précité consacre la vocation des greffiers à exercer des fonctions d'accueil, et la circulaire n° 83-70 du 2 août 1983 confie la mission d'accueil du public, sous le contrôle des chefs de juridiction et des greffiers en chef, aux greffiers possédant une grande connaissance de la juridiction et une culture juridique de bon niveau.

Le **recrutement d'agents de justice** pour exercer des fonctions d'accueil apparaît à bien des égards comme un **palliatif devant l'insuffisance des effectifs de greffiers** et soulève donc des interrogations de principe. En tout état de cause, il convient de leur dispenser une formation solide.

Enfin, à l'instar des autres emplois-jeunes, les agents de justice se trouvent dans une situation de grande précarité puisque leur sort à l'issue de leur contrat de 5 ans reste incertain.

---

<sup>1</sup> Au 31 juillet 2001, la direction des services judiciaires avait autorisé 956 recrutements.

Les juridictions s'en inquiètent, comme en témoigne la contribution d'un procureur de la République : « *une préoccupation particulière concerne les agents de justice dont le contrat viendra à expiration prochainement (pour les premiers au printemps 2003) : qu'advient-il de ces personnes qui, localement, ont acquis une expérience, une connaissance et un réseau de correspondants ? Qu'advient-il également des contrats en cause : seront-ils reconduits ou repris et par qui ? Il y a lieu d'être très inquiet sur le devenir de ces jeunes et des contrats correspondants. En effet, les communes qui les prenaient financièrement en charge refusent de pourvoir les postes vacants (lorsqu'un agent démissionne après avoir réussi à un concours) pour ne pas avoir à supporter la charge ultérieure de l'indemnisation chômage des agents en fin de contrat.* »

*b) Les guichets uniques des greffes : une expérience à développer*

La mission juge également indispensable de développer **l'expérimentation réussie** d'un guichet unique des greffes (GUG) lancée en 1998. Elle a concerné **cinq sites pilotes** : Angoulême, Compiègne, Limoges, Nîmes et Rennes, et vise à simplifier les démarches du justiciable. Elle consiste à offrir un **point d'accueil centralisé et un point d'entrée procédural** pour l'ensemble des juridictions situées sur un même site.

Ce guichet unique permet à tout citoyen de recevoir des informations précises, d'avoir la possibilité de recourir à des modes diversifiés de règlement des différends, d'être orienté vers des professionnels spécialisés et des instances de conciliation et de médiation, d'introduire une requête à l'occasion d'une affaire dispensée de ministère d'avocat, d'être renseigné sur le déroulement de la procédure et de former un recours.

Une enquête de satisfaction fait état de la réussite de cette expérimentation tant du point de vue du justiciable que des magistrats et fonctionnaires. Ces GUG ont permis des gains de productivité en raison des tâches transférées à l'accueil. D'autres cours d'appel ont donc mis en place des services analogues (Agen, Douai, Toulouse, Versailles...). De nouvelles expérimentations sont prévues en 2002, notamment à Aix-en-Provence, Bordeaux, Dijon et Fort de France.

*c) La communication externe*

**L'information des citoyens** est actuellement **rendue difficile par la multiplicité des réformes**, la désinformation liée aux affaires pénales médiatisées, **le silence dans lequel les magistrats doivent se cantonner** alors que les parties utilisent tous les moyens de communication pour n'exprimer que des points de vue au procès.

Cette information est d'autant plus nécessaire que nos concitoyens éprouvent un **sentiment d'incompréhension** devant la **complexité** des institutions judiciaires et la **technicité** du langage juridique.

Telle est la raison pour laquelle, outre l'amélioration des fonctions d'accueil, **la mission juge indispensable de doter chaque cour d'appel d'un service de la communication, placé sous la responsabilité d'un magistrat et composé d'une équipe qualifiée.**

M. Pierre Vittaz, président de la Conférence nationale des premiers présidents de cour d'appel, a indiqué que les cours d'appel de Paris et de Rennes avaient déjà institué des chargés de communication. Il s'est déclaré favorable à ces initiatives et a prôné leur généralisation.

L'informatique et les nouvelles technologies de l'information constituent également des supports de communication performants appelés à se développer.

### **3. Développer l'informatique et les nouvelles technologies de l'information**

L'informatisation et le recours aux nouvelles technologies de l'information constituent un enjeu majeur pour la modernisation du ministère de la justice. Ils devraient modifier en profondeur l'exercice des métiers, le micro-ordinateur reléguant dans le musée de l'histoire la plume d'oie illustrée par Honoré Daumier.

Pour l'instant leur impact reste limité en raison des disparités importantes suivant les cours et les juridictions et du manque de techniciens qualifiés.

Il convient de veiller à ce que les nouvelles technologies deviennent un instrument de décroisement entre les services, d'ouverture des juridictions sur l'extérieur et non d'isolement des magistrats et des fonctionnaires.

#### *a) Les conséquences de l'informatisation sur le fonctionnement interne des juridictions*

En octobre 1998 a été engagée la mise en place d'un **réseau intranet ministériel**, le réseau privé virtuel justice (RPVJ). Elle se poursuit aujourd'hui avec la création de sites documentaires et d'application partagés entre l'administration centrale et les services déconcentrés.

Mme Catherine Trochain, première présidente de la cour d'appel de Caen, présidente de la Commission de l'informatique, des réseaux et de la communication électronique (COMIRCE) a indiqué à la mission que 25.000 agents du ministère étaient actuellement connectés à l'intranet-justice, l'objectif étant de permettre à l'ensemble des personnels d'y accéder.

Les nouvelles technologies de l'information permettent de décloisonner le fonctionnement des services, de **favoriser l'échange** et d'ouvrir la voie au **travail en équipe**. Elles induisent un **changement des méthodes de travail** des magistrats et des personnels des greffes et deviennent un **instrument du dialogue social** au sein des juridictions : frappe de leurs jugements par les magistrats et simple mise en forme par les greffes, forums de discussion, gestion de courriers commune à plusieurs services, gestion de la liste des experts judiciaires...

M. Joël Rech, représentant du syndicat des greffiers de France, a indiqué à la mission que le télétravail « *permettrait aux agents de demeurer dans leur juridiction, tout en apportant un secours ponctuel aux agents d'autres juridictions, ne serait-ce que pour effectuer des tâches purement administratives comme la frappe des décisions.* »

Peut-être les nouvelles technologies de l'information affecteront-elles également les **relations hiérarchiques au sein des juridictions** ? En effet, avec la mise en ligne des circulaires et de la documentation, les chefs de cour et de juridiction verront s'affaiblir leur rôle d'intermédiaire entre la Chancellerie et les services judiciaires.

Ces modifications sont parfois mal vécues, tant par les magistrats qui se refusent à utiliser eux-mêmes l'ordinateur, que par les fonctionnaires des greffes qui se sentent menacés.

L'informatique doit également permettre d'établir des indicateurs permettant de contribuer à une meilleure allocation des ressources des juridictions et d'offrir une meilleure qualité du service public de la justice

Enfin, une réflexion est en cours en vue d'assurer l'interopérabilité des systèmes informatiques des différents ministères afin que ce décloisonnement des structures concerne l'ensemble de l'administration. A titre d'exemple, la police et la gendarmerie, qui devront bientôt modifier leurs équipements, ont constaté que leurs systèmes informatiques n'étaient pas compatibles. Cette question est essentielle pour les magistrats, en particulier ceux du parquet, qui entretiennent des relations permanentes avec les officiers de police judiciaire.

*b) Un support performant pour la communication externe*

Les nouvelles technologies devraient favoriser l'accès au droit des citoyens.

Le site web du ministère de la justice constitue un outil de communication essentiel. Des sites régionaux sont en cours de développement afin de permettre aux usagers d'obtenir des informations sur leurs juridictions : cinq cours d'appel et trois tribunaux de grande instance ont créé leurs propres sites. Des formulaires justice sont mis en ligne pour faciliter leurs démarches.

Un guichet unique des greffes dématérialisé dénommé « visio-greffe<sup>1</sup> » a été mis en place en mai 2001 dans l'arrondissement du tribunal de grande instance de Limoges, permettant aux usagers de la justice situés dans des communes très éloignées du siège du tribunal de grande instance d'accomplir des actes de greffe, de recevoir des informations sur l'état d'avancement de leur procédure, de retirer des documents « officiels » en temps réel, sans se déplacer et sous le contrôle de fonctionnaires de justice. Une extension de cette expérimentation doit être entreprise en 2002 dans des zones rurales de métropole et d'outre mer.

Les nouvelles technologies sont également un **facteur de modernisation des relations de l'institution judiciaire avec les auxiliaires de justice et les collectivités locales.**

Il s'agit, dans les domaines civil et pénal, de **réduire les charges liées à la saisie des données** mais aussi d'**accélérer le processus d'ensemble du traitement des affaires**, de garantir la qualité de la transmission entre les juridictions et leurs partenaires : avocats, huissiers, avoués, donneurs d'ordre.

Une convention a été signée le 6 décembre 2000 par le directeur des services judiciaires et le président de la Chambre nationale des avoués pour relier les réseaux intranets du ministère et de la profession. L'objectif est d'accélérer le rythme du procès civil, de réduire les délais de transmission des actes, de supprimer les déplacements inutiles et les échanges de courrier superflus.

Une expérimentation doit également être conduite par le tribunal de grande instance et le barreau de Paris.

Le développement des nouvelles technologies impose d'assurer la confidentialité des échanges de données souvent sensibles ; le ministère de la justice, gardien des libertés individuelles, ne doit pas perdre de vue cette exigence.

---

<sup>1</sup> Ce dispositif permet des échanges de paroles, la vision de l'image, la transmission des documents et un travail en interaction.

*c) La gestion des ressources informatiques*

La réussite de la politique informatique suppose d'y consacrer des effectifs importants et de qualité. De ce point de vue **des efforts restent à accomplir**.

De nouveaux métiers sont en germe. Actuellement, **les correspondants locaux informatiques** sont des greffiers des services administratifs régionaux et même, fréquemment, des agents de justice.

Dans les juridictions, les greffiers en chef font appel à des contractuels ou recourent à la sous-traitance pour assurer la maintenance des équipements.

L'opportunité de créer ou non une filière informatique au sein des métiers du ministère de la justice fait l'objet d'un débat. L'externalisation entraîne un abandon des savoir-faire et pose un problème de confidentialité des données. Le recrutement de fonctionnaires peut toutefois s'avérer lourd et suppose la mise en place d'une formation continue de haut niveau.

*d) Le « tribunal du futur »*

En avril 2000, la Commission de l'informatique, des réseaux et de la communication électronique a lancé puis piloté une étude de faisabilité sur « le tribunal du futur », juridiction intégrant pleinement les nouvelles technologies. Financée par le Fonds interministériel de modernisation, l'étude a été confiée à la société EGL.

Une proposition d'expérimentation a été validée le 27 mars 2002, autour de deux axes : le développement de la visioconférence et l'installation de bornes interactives.

- Le droit européen, largement, et le droit français, spécifiquement<sup>1</sup>, admettent en l'encadrant le recours à la visioconférence.

Des expérimentations sont actuellement conduites en Grande-Bretagne, en Suède, en Italie et en Espagne. La Grande-Bretagne a déjà équipé 125 tribunaux et 75 établissements pénitentiaires. Un « *criminal justice Act* » de 1988 accordait valeur légale aux témoignages par visioconférence ; un « *crime and disorder Act* » de 1998 a imposé au juge, lorsque les moyens sont disponibles, de justifier la non utilisation de la visioconférence pour la comparution des détenus portant sur la détention provisoire.

---

<sup>1</sup> Ordonnance du 20 août 1998 pour la juridiction de Saint-Pierre-et-Miquelon et article 32 de la loi du 15 novembre 2001 relative à la sécurité quotidienne.

En France, l'expérimentation sera conduite par la cour d'appel de Caen et le tribunal de grande instance de Lisieux dans le cadre :

- des débats devant les juges des libertés et de la détention et les juges de l'application des peines ;

- des débats devant les tribunaux correctionnels dans les affaires portant sur des intérêts civils, c'est-à-dire le contentieux de l'indemnisation.

• Le ministère de la justice a déjà mis en ligne 17 formulaires pour les particuliers et 7 pour les professionnels. Les plus connus sont ceux qui permettent d'obtenir un extrait du casier judiciaire.

Une expérimentation est en cours consistant à mettre une borne à la disposition du public dans les commissariats, comportant des formulaires d'aide au dépôt de plainte pour des infractions simples et courantes. Les informations saisies par le particulier seront ensuite reprises par un officier de police judiciaire en vue de la mise en forme définitive de l'imprimé.

Par ailleurs, la dématérialisation des actes et l'utilisation des moyens informatiques (présentation par powerpoint) lors des audiences doivent être encouragées.

**Il faudra prendre garde toutefois à ne pas déshumaniser la justice.**

### ***C. LA GESTION DECONCENTREE DES JURIDICTIONS***

La cour d'appel est aujourd'hui l'échelon déconcentré de gestion des juridictions. Depuis 1996, les chefs de cour bénéficient du concours des services administratifs régionaux. Leur intervention ne va pas toutefois sans susciter des réticences de la part des juridictions. Au sein de ces dernières, la question de la gestion tripartite entre le président, le procureur et le chef de greffe demeure lancinante.

#### **1. Le choix de la cour d'appel comme échelon déconcentré de gestion des juridictions**

Dès 1986, le transfert à l'Etat des compétences exercées par les collectivités locales pour le fonctionnement et l'équipement des juridictions du premier degré s'est accompagné d'une recherche de déconcentration, en ces domaines, de la préparation budgétaire et de l'exécution de la dépense.

Ce n'est finalement qu'en 1995, après l'élaboration et l'abandon de plusieurs schémas d'organisation, que la **cour d'appel** a définitivement été identifiée comme le **pôle régional de déconcentration pertinent** et que diverses dispositions ont été prises afin de faciliter son rôle de synthèse et d'arbitrage.

L'absence d'administration départementale de la justice soulève de réelles **difficultés de coordination avec les autres services de l'Etat**, voire avec les autres services du ministère de la justice, ceux de la protection judiciaire de la jeunesse et de l'administration pénitentiaire. Mme Hélène Magliano, procureur général près la cour d'appel de Dijon, a ainsi observé que le ressort de sa cour d'appel s'étendait sur trois départements (Côte d'Or, Saône-et-Loire et Haute-Marne) et deux régions (Bourgogne et Champagne-Ardenne), ce qui compliquait le recours aux nouveaux groupements d'intervention régionaux (GIR).

A l'heure actuelle, à l'exception des crédits de rémunération, la totalité des crédits nécessaires au fonctionnement des juridictions est déconcentrée, principalement au niveau des cours d'appel.

Responsables du fonctionnement des juridictions de leur ressort, les chefs de cour assurent la programmation et la répartition des crédits délégués dans les domaines de l'équipement immobilier, du fonctionnement courant, de l'informatique déconcentrée, des frais de déplacement, de l'entretien immobilier, de la formation des personnels. Ils sont en outre chargés du contrôle de gestion des juridictions de leur ressort.

On rappellera que c'est également à l'échelon de la cour d'appel que sont assurées les gestions administrative et financière des magistrats et des fonctionnaires des services judiciaires, organisés les concours de recrutement régionalisés des fonctionnaires de catégorie B et C des services judiciaires, recrutés les agents non titulaires (vacataires, assistants de justice, agents de justice), développées les relations professionnelles et le dialogue social dans le cadre des comités techniques paritaires régionaux.

Pour accomplir ces tâches, les chefs de cour peuvent s'appuyer sur des services administratifs régionaux (SAR).

## **2. L'affirmation progressive des services administratifs régionaux**

Créés par une circulaire du 8 juillet 1996, les services administratifs régionaux sont placés, dans chaque cour d'appel, sous l'autorité directe des chefs de cour et dirigés par un coordonnateur. Ils ont pour fonction de préparer, mettre en œuvre et contrôler les actes et décisions de nature administrative nécessaires à la bonne administration du ressort.

Outre leurs missions traditionnelles dans les domaines de l'**administration des moyens** et de la **gestion des personnels**, les services administratifs régionaux sont désormais chargés de la gestion du **parc informatique** et du **parc immobilier**.

Par ailleurs, depuis 1998, ils se sont vus confier de nouvelles missions de contrôle des dépenses publiques, en matière de frais de justice et de gestion des subventions aux associations intervenant dans les activités pré-sentencielles, d'aide aux victimes et de médiation civile. Depuis cette date en effet, les chefs de cour arbitrent les montants des subventions allouées à chacune des associations de leur ressort intervenant dans ces secteurs.

Les **fonctions de coordonnateur** du service administratif régional sont partout **exercées par des greffiers en chef**, sauf à la cour d'appel de Paris et à la cour d'appel de Rennes où elles sont confiées à des magistrats.

En qualité de responsable du fonctionnement du SAR, le coordonnateur fédère l'activité d'une équipe composée principalement de greffiers en chef mais aussi de greffiers dont les fonctions sont très spécialisées et bien définies : le responsable de la gestion budgétaire, le responsable de la gestion des ressources humaines, le responsable de la gestion informatique, assisté généralement d'un adjoint, le responsable de la gestion de la formation. Le recrutement de techniciens informatiques spécialisés a permis la constitution au sein des cours d'appel d'un relais des centres de prestations régionaux en matière de maintenance de premier niveau des matériels et des applications informatiques.

Les juridictions d'un même **arrondissement judiciaire** (ressort d'un tribunal de grande instance) sont coordonnées au sein d'une **cellule de gestion** qui, tout en respectant l'autonomie budgétaire de chacune d'elles, est censée apporter la compétence et le soutien de personnels compétents. La cellule tient une comptabilité d'engagement pour chaque juridiction et constitue l'unique interlocuteur du SAR.

Comme le soulignait Mme Danielle Raingeard de la Blétière, première présidente de la cour d'appel de Dijon dans une contribution écrite aux travaux de la mission, il convient aujourd'hui de conduire plus avant la déconcentration de la gestion des juridictions, en direction de *« l'arrondissement judiciaire qui est le bon niveau d'émergence des innovations et d'adaptation des réponses de l'institution au niveau local. »*

<p><b>Les chefs des tribunaux devraient disposer d'un véritable service gestionnaire spécialisé renforçant notablement les équipes des actuelles cellules de gestion.</b></p>
---

Les services administratifs régionaux sont, quant à eux, les interlocuteurs uniques des préfets des départements, ordonnateurs secondaires, pour les engagements comptables et mandatements des dépenses d'intérêt régional, d'intérêt commun et locales.

**La mission observe que le choix du préfet comme ordonnateur secondaire des dépenses des juridictions, s'il ne semble pas susciter de difficulté dans la pratique, paraît difficilement compatible avec le principe d'indépendance de la justice et mériterait d'être réexaminé.**

Ainsi, la mise en place des services administratifs régionaux a entraîné une modification de la manière de gérer les moyens des juridictions. Comme le soulignaient MM. Michel Vigneron, premier président de la cour d'appel de Bordeaux, et Marc Moinard, procureur général, elle a contribué à sa professionnalisation. **La mutualisation**, par exemple en matière de passation des marchés publics, est **source d'économies et d'efficacité** tant le droit est complexe.

Toutefois, **cette mutation ne va pas toujours sans difficulté ni heurt**. La greffière en chef de la cour d'appel de Dijon a ainsi fait part à la mission de certaines tensions dans ses relations avec le SAR et de son regret de perdre en autonomie de gestion et en réactivité. Il est vrai que les moyens du service administratif régional de la cour d'appel de Dijon semblaient insuffisants pour répondre à toutes les demandes.

**La mission juge donc indispensable de poursuivre le renforcement des effectifs des services administratifs régionaux pour leur permettre de faire face à la poursuite de la déconcentration des crédits.**

**Elle estime également que le moment est venu de doter les services administratifs régionaux d'un véritable statut, en inscrivant leur existence dans le code de l'organisation judiciaire et en définissant plus précisément leur rôle et leurs compétences par rapport aux greffes des juridictions.**

La création d'un statut d'emploi des chefs de SAR semble également nécessaire pour valoriser cette fonction occupée par des greffiers en chef de qualité mais également l'ouvrir à des fonctionnaires d'autres administrations, susceptibles de les faire bénéficier de leur expérience et de leur compétence, à l'instar de la nomination récente d'une sous-préfète au poste de secrétaire général de l'Ecole nationale de la magistrature.

D'après les renseignements fournis par la Chancellerie, un projet de décret serait en préparation tendant à créer un poste de secrétaire général de service administratif régional afin de permettre une ouverture et un choix plus larges de professionnels de la gestion.

**La mission propose, afin de professionnaliser la gestion des juridictions, de créer un statut de secrétaire général de service administratif régional auquel pourraient postuler les greffiers en chef mais qui serait également ouvert à des fonctionnaires d'autres administrations.**

M. Guy Canivet, premier président de la Cour de Cassation est allé plus loin en déclarant à la mission que : « *Donner des pouvoirs de gestion aux greffiers ne me paraît pas une bonne solution. En effet, sans aller jusqu'à parler d'opposition, il y a de la méfiance dans les relations de pouvoir entre les juges et les greffiers. Les juges craignent que les greffiers ne prennent trop d'importance dans les juridictions et qu'eux ne soient privés non pas des pouvoirs de gestion mais des pouvoirs d'administration. Néanmoins, autant il appartient notamment au juge d'affecter les magistrats dans les chambres, d'administrer la juridiction en réglant les flux de contentieux, autant il ne devrait pas lui appartenir - et c'est même un peu contre nature - de faire de la gestion budgétaire.*

*« Il faut donc dégager un corps d'administrateurs des juridictions indépendant des greffes et des magistrats. Ses membres devraient avoir la culture et la déontologie des gestionnaires des juridictions d'Amérique du Nord, qui, eux, sont des magistrats, ou des administrateurs des juridictions supranationales, c'est-à-dire savoir gérer une juridiction, mais sur les instructions et sous les ordres d'un magistrat. »*

Ces remarques, qui portent sur la gestion des juridictions et non sur les seuls services administratifs régionaux, renvoient à la question lancinante des relations entre les chefs de cour ou de juridiction et les chefs de greffe.

### **3. La question lancinante des relations entre les chefs de cour ou de juridiction et les chefs de greffe**

Aux tensions résultant de l'existence des services administratifs régionaux s'ajoutent en effet les habituelles difficultés liées à la gestion tripartite des juridictions par le premier président de la cour d'appel (ou le président du tribunal de grande instance), le procureur général (ou le procureur de la République) et le chef de greffe.

#### *a) Les ambiguïtés de la gestion tripartite*

Les termes des articles R. 812-1 et R. 812-2 du code de l'organisation judiciaire qui définissent les responsabilités de chacun sont, il est vrai, pour le moins ambigus puisque **le greffier en chef exerce ses attributions pour partie sous l'autorité et pour partie sous le contrôle des chefs de juridiction, sans que ces derniers puissent se substituer à lui.**

Cette ambiguïté subsiste malgré une circulaire du 6 juin 1979 qui analyse la relation hiérarchique entre les chefs de juridiction et les chefs de greffe : l'autorité constitue le pouvoir d'ordonner et donc d'établir des orientations et des directives ; l'initiative des fonctions sous le contrôle des chefs de cour ou de juridiction revient au greffier en chef, chef de greffe.

Une clarification de ce texte à caractère réglementaire semble nécessaire. A l'instar des conférences des premiers présidents de cour d'appel et des procureurs généraux, la mission considère que les chefs de juridiction devraient conserver *in fine* le pouvoir de décision, dans la mesure où la façon de rendre la justice est étroitement dépendante des moyens accordés.

M. André Ride, président de la Conférence des procureurs généraux déclarait ainsi devant elle : *« parce que la mise à disposition des moyens, forcément limités, d'une juridiction, tant en personnels qu'en crédits, a une incidence très directe sur la fonction judiciaire elle-même, dans la poursuite comme dans le jugement, il importe que ces décisions continuent à être prises dans le cadre de ce dialogue, et que la décision revienne aux deux chefs de juridiction, comme le veut la dyarchie qui préside au mode de fonctionnement des cours et tribunaux et qui garantit que les deux principes qui conditionnent l'exercice de la justice, la poursuite et le jugement, soient également pris en considération. »*

En revanche, les chefs de cour ou de juridiction ne devraient pas s'impliquer dans la gestion au quotidien. Comme le faisait justement observer Mme Véronique Rodero, présidente de l'Association des greffiers en chef des tribunaux d'instance, *« les hôpitaux ne sont pas gérés par les médecins. »*

**La mission propose, reprenant en cela les conclusions du rapport de notre collègue Jean Arthuis au nom de la commission sénatoriale de contrôle chargée d'examiner les modalités d'organisation et les conditions de fonctionnement des services relevant de l'autorité judiciaire, présidée par notre collègue Hubert Haenel<sup>1</sup>, que les chefs de juridiction aient autorité sur le fonctionnement des services de leur juridiction et que, par délégation et sous leur contrôle, le greffier en chef dirige et gère l'ensemble des services administratifs.**

Pour autant, il est évident qu'indépendamment de toute clarification textuelle, **la qualité des relations entre chefs de juridiction et chef de greffe restera la clef d'un bon fonctionnement.**

---

<sup>1</sup> Rapport n° 357 (1990-1991).

Comme le rappelait à juste titre M. André Ride : « *Premier président, procureur général et greffiers en chef des cours, président, procureur de la République et greffiers en chef des tribunaux de grande instance se réunissent de façon constante, que ce soit de manière informelle ou, de plus en plus souvent, institutionnelle, pour régler les questions relatives au fonctionnement de la juridiction.* »

*b) La mise en cause récurrente de la dyarchie*

La dyarchie entre les magistrats du siège et ceux du parquet qui préside au fonctionnement des cours et des juridictions est régulièrement dénoncée par les premiers et revendiquée par les seconds.

La Conférence des premiers présidents de cour d'appel, favorable à la séparation du siège et du parquet, considère qu'au nom de l'indépendance de la justice et compte tenu du fait que le parquet constitue l'une des parties au procès, il ne devrait pas détenir de pouvoir de décision dans l'allocation des moyens de la juridiction.

Inversement, les magistrats du parquet sont attachés à conserver la maîtrise des moyens humains, matériels et financiers nécessaires à la conduite de leur action.

A la Cour de cassation, comme l'indiquait M. Jean-François Burgelin, son procureur général, le premier président a acquis au fil des ans la primauté par rapport au procureur général : « *Lors des décennies antérieures, dans le cursus des magistrats responsables de la Cour de cassation, les premiers présidents étaient traditionnellement recrutés parmi les procureurs généraux. Tel fut le cas de nombre de mes prédécesseurs. Quittant leurs fonctions de procureur général pour devenir premier président, ceux-ci avaient tendance à « emporter » avec eux les responsabilités qui leur étaient propres. C'est ainsi que le centre de documentation de la Cour de cassation, qui ressortissait à l'autorité du procureur général, dépend maintenant de la première présidence. Il en est de même du budget de la Cour de cassation. Ainsi, historiquement s'explique un affaiblissement de l'autorité administrative du procureur général au profit de la première présidence. La dyarchie est déséquilibrée au sein de la cour.* »

Selon le procureur général de la Cour de cassation, sous la pression de l'Europe, la tendance actuelle irait dans le sens d'une **primauté accrue des premier présidents et présidents sur les procureurs généraux et procureurs de la République.**

Après en avoir longtemps débattu, la commission sénatoriale de contrôle chargée d'examiner les modalités d'organisation et les conditions de fonctionnement des services relevant de l'autorité judiciaire avait estimé « *qu'il convenait de doter chaque juridiction d'un chef unique – le premier président pour la cour d'appel, le président pour le tribunal de grande instance - afin d'en faciliter la gestion et de simplifier les rapports administratifs avec l'extérieur.* »

En contrepartie, elle avait souligné la nécessité de « *garantir le plus efficacement possible l'indépendance du parquet en donnant au procureur général et au procureur la pleine maîtrise des moyens matériels nécessaires à son activité, c'est-à-dire des locaux, des personnels, une enveloppe budgétaire autonome, les quelques services en commun faisant l'objet d'un accord entre le président et le procureur*<sup>1</sup>. »

La mission n'a pas pris parti sur la question compte tenu de son lien étroit avec celle du **statut du parquet**.

**Dans l'immédiat et en tout état de cause, elle juge nécessaire de doter les chefs de cour et les chefs de juridiction d'une « équipe de cabinet » animée par un secrétaire général institutionnalisé et professionnalisé.**

\*

En quelques années, **les juridictions ont donc vécu d'indéniables bouleversements** dans leurs modes de fonctionnement. Cette **mue**, qui n'est pas encore terminée, exige des efforts d'adaptation importants de la part des magistrats et des fonctionnaires des greffes. Ceux-ci sont tout à fait capables de les accomplir et disposés à le faire **pour peu qu'on leur accorde la considération qu'ils méritent**. Les lourdeurs imputées au fonctionnement des services judiciaires sont inhérentes à la fonction publique dans son ensemble.

Plus généralement, c'est l'ensemble de la communauté judiciaire qui doit s'adapter aux attentes des citoyens d'une justice plus simple, plus rapide et plus claire, à l'accroissement et à la complication des contentieux, à la concurrence européenne et internationale et à l'évolution des technologies de l'information et de la communication.

Pour prendre toute la mesure des mutations de la communauté judiciaire, la mission s'est donc également intéressée à l'évolution des métiers des auxiliaires de justice qui jouent un rôle non moins essentiel que les magistrats et les fonctionnaires.

---

<sup>1</sup> Rapport n° 357 (1990-1991)

## **CHAPITRE II DES AUXILIAIRES DE JUSTICE CONFRONTÉS À DES DIFFICULTÉS MULTIPLES**

La justice ne se réduit aux seuls membres des juridictions. D'autres acteurs concourent, à l'extérieur de l'institution judiciaire, à son bon fonctionnement.

Les avocats, les avoués de cour d'appel, les avocats au Conseil d'Etat et à la Cour de cassation ainsi que les notaires, les huissiers de justice et les experts judiciaires s'avèrent des partenaires indispensables à la bonne marche du service public de la justice.

Sensible aux difficultés rencontrées par les magistrats et les personnels des greffes, la mission d'information n'est pas non plus restée sourde aux attentes de ces collaborateurs habituels ou occasionnels des juridictions sur le devenir de leurs professions.

### **I. LE MALAISE DES AVOCATS**

Les avocats constituent la profession réglementée la plus connue.

Les mouvements de protestation de décembre 2000 et janvier 2001, principalement liés à l'insuffisance de leur rétribution au titre de l'aide juridictionnelle, ont révélé un malaise certain.

Au-delà de ces événements, la mission d'information a pu constater que cette profession, plus de dix ans après la profonde réforme du 31 décembre 1990<sup>1</sup>, éprouvait des difficultés d'adaptation, qu'il s'agisse de son évolution sociologique, des contraintes liées à l'ouverture internationale, de la formation ou encore des disparités observées dans l'exercice du métier d'avocat.

#### **A. UNE PROFESSION DÉSORMAIS PLURIELLE**

Il paraît aujourd'hui difficile, tant les profils sont multiples, de déterminer le portrait type de l'homme ou de la femme exerçant le métier d'avocat.

---

<sup>1</sup> Loi n° 90-1259 du 31 décembre 1990 portant réforme de certaines professions judiciaires et juridiques.

## **1. Une population en augmentation constante et fortement féminisée**

D'après les informations fournies par la Chancellerie, on recensait au 2 janvier 2001 **38.140 avocats** sur l'ensemble du territoire, dont 32.076 inscrits au tableau<sup>1</sup> (84 %) et 6.064 inscrits sur la liste de stage (16 %). La population des avocats a connu **une forte croissance depuis dix ans** (ils n'étaient que 29.696 en 1992, soit + 28,4 %).

**L'année 2000-2001** marque **l'augmentation la plus sensible** depuis 1996 avec 1.695 avocats supplémentaires, le barreau de Paris ayant largement contribué à cette évolution (875 inscrits supplémentaires, soit + 51 %).

Ce nombre est **cependant moins élevé** que dans **la plupart des pays de l'Union européenne**, puisqu'on recense plus de 104.000 avocats au Royaume-Uni, plus de 110.000 en Allemagne, l'Italie détenant le record avec 135.000 avocats<sup>2</sup>.

La profession d'avocat, à l'instar de celle de magistrat, majoritairement exercée par des hommes il y a vingt ans<sup>3</sup>, s'est largement **féminisée**, les femmes représentant 46 % de l'ensemble (17.534).

Cette tendance masque toutefois **des disparités d'un barreau à l'autre**, le barreau de Versailles se caractérisant par une forte présence des femmes contrairement à celui de Nantes (40,9 %). La taille des barreaux ne semble pas constituer un critère pertinent pour déterminer la proportion de femmes au sein de la profession<sup>4</sup>.

**Une accélération de ce mouvement de féminisation paraît prévisible**, les femmes représentant actuellement près de 61 % des avocats stagiaires. Les femmes inscrites sur la liste de stage ont contribué à la hausse du nombre d'avocats constatée entre les années 2000 et 2001 à hauteur de 25 % contre 7 % pour les hommes.

---

<sup>1</sup> Le tableau, parfois dénommé « grand tableau », réunit tous les avocats en exercice ayant accompli leur stage.

<sup>2</sup> Notons toutefois qu'une telle comparaison ne doit pas faire perdre de vue que l'organisation de la profession d'avocat est différente dans la plupart des pays de l'Union européenne (par exemple en Allemagne, les juristes d'entreprise comptent parmi les avocats).

<sup>3</sup> Parmi les avocats honoraires, plus des trois quarts sont des hommes (2.450 hommes sur 3.212 avocats honoraires, soit plus de 76 %).

<sup>4</sup> Il n'est pas rare qu'une majorité de femmes exerce dans des barreaux de petite taille, par exemple celui de Tulle-Ussel dans lequel 70,4 % des avocats en exercice sont ... des avocates.

Le tableau ci-dessous résume l'ensemble de ces évolutions :

**Evolution du nombre d'avocats inscrits au tableau  
et sur la liste de stage selon le sexe entre 2000 et 2001**

Sexe et catégorie	2 janvier 2000	2 janvier 2001	Variation 2000-2001 (%)
<b>TOTAL</b>	<b>36 445</b>	<b>38 140</b>	<b>4,7</b>
Inscrits au tableau	30 928	32 076	3,7
Inscrits sur la liste de stage	5 517	6 064	9,9
<b>HOMMES</b>	<b>20 039</b>	<b>20 606</b>	<b>2,8</b>
Inscrits au tableau	17 782	18 226	2,5
Inscrits sur la liste de stage	2 257	2 380	5,4
<b>FEMMES</b>	<b>16 406</b>	<b>17 534</b>	<b>6,9</b>
Inscrites au tableau	13 146	13 850	5,4
Inscrites sur la liste de stage	3 260	3 684	13,0

Source : Ministère de la Justice, DACS, Cellule Etudes, « Statistiques sur la profession d'avocat – situation au 2 janvier 2001 ».

## 2. Les paradoxes de la perception des avocats par les citoyens

Selon Me Jean-François Dacharry, président du centre régional de formation professionnelle des avocats (CRFPA) de Bordeaux, l'image de l'avocat souffrirait d'un **paradoxe** et d'un **décalage** par rapport à la réalité.

Cette profession ne semble pas bénéficier d'une image très positive auprès de l'opinion publique. En revanche, les justiciables qui ont eu affaire à la justice se déclarent **individuellement satisfaits de leur avocat**. La récente enquête de satisfaction effectuée par la Chancellerie auprès des usagers de la justice le confirme d'ailleurs : « *la grande majorité des interviewés [...] défendus par un avocat estime que ce dernier a été honnête (86 %), indispensable (80 %), que c'est un bon avocat (79 %) qui les a bien conseillés (76 %) et qui a bien défendu leurs intérêts (74 %)*<sup>1</sup> ».

L'enquête fait cependant ressortir **une nuance importante**. Selon que leur avocat a été choisi ou désigné, rémunéré intégralement par l'utilisateur, le degré de satisfaction, qui reste néanmoins élevé, varie. En effet, les usagers bénéficiaires de l'aide juridictionnelle portent une appréciation plus sévère à son égard.

---

<sup>1</sup> Enquête de satisfaction précitée (mai 2001) – p. 9.

Un second paradoxe a été mis en exergue par Me Philippe Duprat, secrétaire général du CRFPA, selon lequel les avocats seraient « *les médecins du corps social* » compte tenu des missions essentielles qui leur sont confiées depuis toujours : **écouter le client, le comprendre, lui proposer une solution technique**. A l'instar du juge, l'avocat est un artisan, mais aussi un technicien. Cette **réalité** demeure souvent **méconnue** des citoyens, qui réduisent l'ensemble des professionnels à quelques avocats médiatiques, minoritaires et peu représentatifs de leurs confrères.

### 3. Les voix plurielles d'une même profession

En France, la profession d'avocat a toujours été structurée de manière corporative en barreaux autonomes.

En principe, tous les avocats établis près d'un tribunal de grande instance sont inscrits à un barreau ou ordre, administré par un Conseil de l'ordre présidé par un bâtonnier élu pour deux ans, et dont les membres sont élus pour trois ans. Les principales attributions du barreau sont de nature administrative (inscription des avocats au barreau, gestion du Conseil de l'ordre), disciplinaire et réglementaire<sup>1</sup>.

Deux organismes représentent la profession d'avocat de longue date : **le Barreau de Paris**, d'une part, et **la Conférence des bâtonniers**<sup>2</sup>, d'autre part, qui regroupe les 180 ordres des avocats de province et d'outre-mer. Comme l'ont souligné Me Paul-Albert Iweins, bâtonnier de l'ordre des avocats de Paris, et Me Michel Bénichou, ancien président de la Conférence des bâtonniers, lors de leur audition, il existe **un lien fort entre ces deux instances** représentatives, qui partagent le souci d'avoir en commun la gestion des ordres.

Les rivalités qui ont pu exister parfois ont donc cédé le pas à une réflexion commune et une **concertation étroite**.

Une troisième instance, **le Conseil national des barreaux**<sup>3</sup>, a vu le jour à la suite de l'entrée en vigueur de la loi n° 90-1259 du 31 décembre 1990 portant réforme de certaines professions judiciaires et juridiques (ayant inséré un article 21-1 dans la loi du 31 décembre 1971).

---

<sup>1</sup> *Le barreau arrête le règlement intérieur de l'ordre.*

<sup>2</sup> *La Conférence des bâtonniers est une association régie par la loi du 1<sup>er</sup> juillet 1901 regroupant les ordres des avocats de province et d'outre-mer représentés par les bâtonniers en exercice assistés des anciens bâtonniers. Créée au début du XX<sup>e</sup> siècle, elle défend les prérogatives des ordres et de leurs bâtonniers, ainsi que, plus généralement, les intérêts des barreaux autres que celui de Paris.*

<sup>3</sup> *Le CNB est un établissement reconnu d'utilité publique. C'est à la lumière des débats parlementaires que le législateur de 1990 a renoncé à instituer un ordre national, afin de préserver l'indépendance des barreaux.*

La création de cet organisme s'explique par la volonté d'instituer **une représentation nationale** de l'ensemble de la nouvelle profession issue de la fusion des avocats, hiérarchisés en ordres, et des conseils juridiques, dotés d'une organisation plus pyramidale.

Le Conseil national des barreaux joue un rôle **fédérateur** de représentant de la profession auprès des pouvoirs publics et s'est vu confier des **missions particulières** en matière **d'harmonisation des règles et des usages** professionnels, ou encore de **formation**. Contestée pendant les premières années de son existence à la fois par le Barreau de Paris et la Conférence des bâtonniers, cette institution a peu à peu réussi à trouver sa place dans un système très ancien. D'ailleurs, son rôle moteur dans le domaine de la formation est reconnu par l'ensemble des barreaux.

Aujourd'hui **coexistent donc trois instances représentatives différentes** que la Chancellerie consulte régulièrement. Des **mécanismes de concertation** se sont mis en place. Si des positions divergentes se font jour sur certaines questions sensibles telles que la formation ou encore la représentation de la profession au plan international, la mission, au cours de l'audition commune de trois représentants de ces instances, a pu constater **l'entente cordiale** qui régnait dorénavant entre eux.

#### **4. La question des structures d'exercice**

##### *a) Une diversification croissante des modes d'exercice*

L'exercice individuel a longtemps constitué **le seul mode d'exercice autorisé**.

Mais, depuis 1971, de **multiples structures d'exercice en groupe** ont été organisées par le législateur afin de permettre aux cabinets d'avocats de se développer et de se moderniser.

Le métier d'avocat peut donc désormais s'exercer de **multiples façons**. On distingue en effet :

- **la collaboration**, réglementée par la loi du 31 décembre 1971<sup>1</sup>, qui, dans la pratique, présente des différences ténues par rapport au salariat<sup>2</sup>. 16 % des avocats inscrits au tableau exercent leur profession en cette qualité.

---

<sup>1</sup> Ce mode d'exercice existait antérieurement à cette loi qui n'a fait qu'aligner le droit sur la pratique.

<sup>2</sup> Contrairement à l'avocat salarié, l'avocat collaborateur peut disposer d'une clientèle personnelle et est rémunéré par rétrocession d'honoraires.

Devant le Barreau de Paris, ainsi que devant les autres barreaux, ce mode d'exercice a connu la plus forte augmentation avec respectivement + 10,4 % et + 5,4 %.

La collaboration concerne essentiellement les avocats stagiaires<sup>1</sup> qui ont recours à cette forme d'exercice pendant l'accomplissement de leur stage et donc pour une période transitoire. Ainsi, les jeunes avocats, qui ne disposent pas des capacités d'investissement suffisantes, peuvent s'intégrer à un cabinet d'avocats déjà constitué ;

- **le salariat**<sup>2</sup>, introduit par la loi du 31 décembre 1990, qui n'a rencontré qu'un modeste succès. Compte tenu de la contradiction évidente entre le statut même de l'avocat, « *profession libérale et indépendante* » (article 1<sup>er</sup> de la loi du 31 décembre 1971) et celui du salarié défini essentiellement par le lien de subordination qui le lie à l'employeur, le salariat s'est peu développé, puisqu'il concernait seulement 7 % des avocats inscrits au tableau en 2001.

Bien que ce mode d'exercice soit le moins fréquent, il a cependant marqué la plus forte augmentation devant l'ensemble des barreaux (soit + 5,4 %), à l'exception de celui de Paris (+ 1,9 % seulement) ;

- **l'exercice en groupe** sous la forme d'associations d'avocats, la constitution de sociétés civiles professionnelles, de sociétés civiles de moyens ou de simples cabinets groupés, consacré par la loi du 31 décembre 1971.

La loi du 31 décembre 1990 précitée est venue enrichir ces modes d'exercice en ouvrant la profession d'avocat au droit des sociétés commerciales. Elle peut désormais être exercée sous la forme de sociétés civiles professionnelles d'avocats (SCPA). Une autre loi du 31 décembre 1990<sup>3</sup> a également autorisé la création de sociétés d'exercice libéral.

Parmi les avocats inscrits au tableau, 34 % exercent en qualité d'associés (11.000 avocats). Cette forme d'exercice est peu fréquente chez les avocats stagiaires, qui représentent moins de 1 % de l'ensemble des associés, cette proportion ayant enregistré une forte diminution entre 2000 et 2001.

---

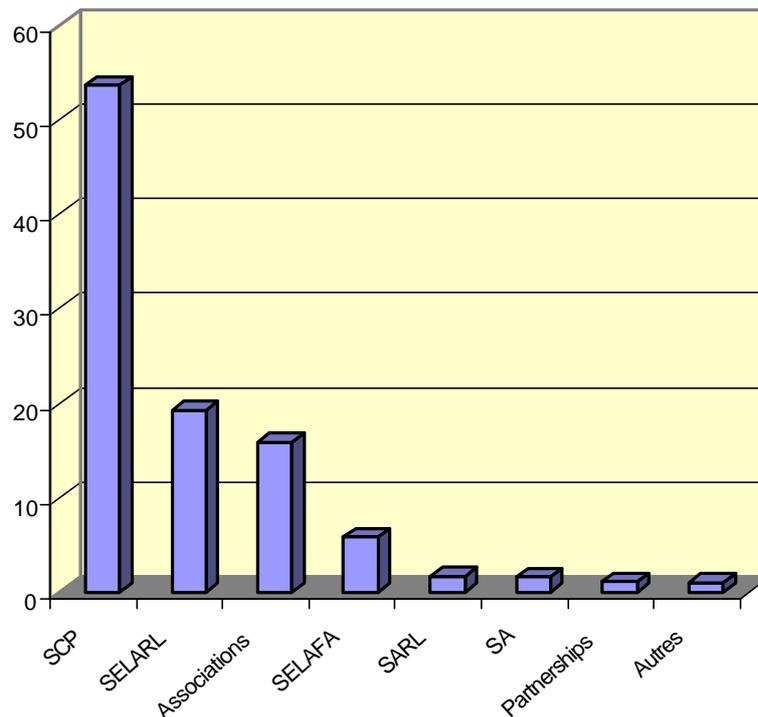
<sup>1</sup> Les avocats stagiaires représentent 95 % de l'ensemble des collaborateurs.

<sup>2</sup> La rémunération de l'avocat ne peut être qu'un salaire et ce dernier ne peut avoir de clientèle personnelle, ce qui le distingue du collaborateur.

<sup>3</sup> Loi n° 90-1258 du 31 décembre 1990 relative à l'exercice sous forme de sociétés des professions libérales soumises à un statut législatif ou réglementaire ou dont le titre est protégé. Cette loi ne concerne pas les seuls avocats, mais s'étend à l'ensemble des professions libérales.

A l'exception des grands cabinets spécialisés, la société civile professionnelle constitue la forme majoritaire d'exercice, comme le montre le graphique ci-dessous :

**La diversité des structures d'exercice en 2001**  
(en pourcentage)



SELARL : société d'exercice libéral d'avocats à responsabilité limitée

SELAFA : société anonyme d'exercice libéral

SELCA : société d'exercice libéral en commandite par actions

Source : Chancellerie

Cette répartition s'est peu modifiée depuis 1998. Le **nombre moyen de groupements** par barreau s'élève à 23.

Le métier d'avocat s'est donc enrichi d'une multiplicité de structures très variées. Toutefois, cette diversification des modes d'exercice demeure très théorique compte tenu de la prégnance de l'exercice à titre individuel, qui reste le modèle dominant.

*b) La prégnance de l'exercice à titre individuel et l'étroitesse des structures d'exercice*

**La majorité des avocats inscrits au tableau -soit 42 % de l'ensemble- exerce à titre individuel<sup>1</sup>, l'exercice en qualité d'associé ne concernant que 34 % de ces professionnels<sup>2</sup>. On observe donc un **net décalage** entre la **diversité des structures d'exercice consacrée par le législateur** et la **très grande uniformité des pratiques professionnelles** ancrées dans un schéma traditionnel.**

La Conférence des bâtonniers et le Barreau de Paris ont regretté cette situation, soulignant que l'étroitesse des structures d'exercice des cabinets d'avocats ne leur permettait pas d'affronter efficacement la concurrence.

Cette situation résulte de deux facteurs :

- le **poids des mentalités** explique qu'un grand nombre d'avocats n'ait pas envisagé de réformer ses structures d'exercice. Ainsi que l'a indiqué Me Paul-Albert Iweins, « *le fonctionnement d'un cabinet d'avocats classique a peu évolué et repose toujours sur la configuration classique un avocat - une secrétaire* » ;

- les **rigidités statutaires** caractérisant ces **groupements d'exercice** constituent également un **obstacle à la modernisation de la profession**.

Le caractère transitoire de certaines mesures d'accompagnement fiscal destinées à favoriser les regroupements ainsi que le régime fiscal des sociétés civiles professionnelles est présenté par certains avocats comme une barrière au libre choix des structures d'exercice.

Les instances représentatives de la profession ont également pointé le manque de souplesse du statut des sociétés civiles professionnelles, qui ne permet pas de faire des provisions. La société d'exercice libéral, qui impose que plus de la moitié du capital et des droits de vote soit détenue directement par les professionnels en exercice au sein de la société, n'est pas non plus à l'abri des critiques.

Ainsi que le souligne la Conférence des bâtonniers, « *la législation actuelle n'offre pas aux avocats les instruments nécessaires au développement de leur cabinet* ».

---

<sup>1</sup> 13.586 avocats exercent en cette qualité.

<sup>2</sup> 11.000 avocats exercent en cette qualité.

Les avocats rencontrés par la mission se sont néanmoins réjouis de la possibilité qui leur a été offerte récemment de créer des **sociétés de holding** par le biais de sociétés de participation financière de professions libérales. En effet, l'institution par la loi n° 2001-1168 du 11 décembre 2001 portant mesures urgentes à caractère économique et financier (dite MURCEF)<sup>1</sup> de ce nouveau mode d'exercice était très attendue par la profession. Il devrait favoriser les regroupements de capitaux et permettre la déduction fiscale des intérêts d'emprunt.

Toutefois, cette innovation n'échappe pas aux **critiques récurrentes liées aux rigidités statutaires**. La Conférence des bâtonniers et le Conseil national des barreaux ont en effet regretté l'impossibilité pour la holding de prendre des participations dans des cabinets étrangers.

La profession d'avocat, en perpétuelle évolution, est devenue plus difficile à cerner. Au-delà de sa diversité manifeste, ce métier paraît affecté par **des disparités susceptibles de fragiliser sa place au sein de la communauté judiciaire**, et plus généralement de la société.

## ***B. L'ÉMERGENCE D'UN BARREAU A DEUX VITESSES***

Le barreau français connaît actuellement **une triple fracture : géographique, économique et financière, fonctionnelle**.

### **1. Une répartition du nombre d'avocats sur le territoire très inégale : l'hypertrophie parisienne face à l'atrophie de la province**

**La répartition du nombre d'avocats, très inégale, fait apparaître une hypertrophie de la région parisienne** qui mérite d'être soulignée.

Ainsi que l'a relevé Me Paul-Albert Iweins, bâtonnier du Conseil de l'ordre de Paris, le barreau de Paris a connu **une croissance fulgurante** et concentre un **très grand nombre d'avocats (14.905 avocats, soit près de 40 %)**<sup>2</sup>.

**L'écart avec les autres barreaux** est particulièrement **remarquable**, puisque les deuxième et troisième barreaux de France, respectivement Lyon et Nanterre, concentrent **des effectifs très inférieurs** avec 1.599 et 1.522 avocats en exercice.

---

<sup>1</sup> Article 32 de la loi de MURCEF du 11 décembre 2001.

<sup>2</sup> Statistiques établies au 2 janvier 2001 selon les informations fournies par la Chancellerie. Ce chiffre regroupe les avocats inscrits au tableau et sur la liste de stage.

Plusieurs facteurs expliquent l'attractivité de la capitale :

- la formation de haut niveau dispensée à Paris jouit d'une très bonne réputation et attire de nombreux candidats à la profession d'avocat. En outre, contrairement à la plupart des Instituts d'études judiciaires, rattachés à l'Université<sup>1</sup>, celui de Paris II affiche un très bon taux de réussite à l'examen d'entrée au centre régional de formation professionnelle des avocats (CRFPA) ;

- les plus grands cabinets sont souvent implantés à Paris, qui offre ainsi de nombreux débouchés aux avocats-stagiaires, certains d'obtenir un stage à l'issue de l'obtention du certificat d'aptitude à la profession d'avocat (CAPA).

Le taux d'avocats par habitant<sup>2</sup> reflète ce **déséquilibre**. Derrière un taux moyen de 64 avocats pour 100.000 habitants se cachent en effet **d'importants écarts d'un barreau à l'autre**, ce taux s'élevant à 701 pour le barreau de Paris et à 8 pour celui de Montbrison. Le barreau de Nice se place en deuxième position avec un bon taux de couverture (145,1 avocats pour 100.000 habitants).

Ainsi que l'a relevé Me Paul-Albert Iweins, une telle situation paraît inquiétante et risque d'aboutir à la constitution « *d'un barreau à deux vitesses* » avec, d'une part, **un barreau de Paris d'excellence**, en croissance constante, captant les affaires les plus prestigieuses et les plus intéressantes et, d'autre part, **des barreaux de province** financés essentiellement par l'aide juridictionnelle et éprouvant des **difficultés à survivre**.

**La mission partage ces préoccupations et regrette l'hypertrophie parisienne.**

## **2. Des écarts de rémunération inquiétants**

Comme l'a fort justement relevé devant la mission M. Paul Bouchet, président de la commission de réforme de l'accès au droit à la justice (mise en place en 2001), « *si le chiffre d'affaire des avocats a considérablement augmenté, les inégalités se sont creusées entre les barreaux et en leur sein* ». Plus de 25 % des avocats parisiens disposent d'un revenu inférieur à 1.500 euros par mois.

---

<sup>1</sup> L'examen d'entrée à un centre régional de formation professionnelle des avocats (CRFPA) est organisé par l'Université, qui offre des préparations au sein des Instituts d'études judiciaires.

<sup>2</sup> Ce taux a été calculé en rapportant le nombre d'avocats au 2 janvier 2001 à la population recensée en 1999 (source Chancellerie).

Une grande partie des ressources de certains barreaux provient essentiellement du revenu perçu au titre de l'aide juridictionnelle. Par exemple, le nombre d'admissions à l'aide juridictionnelle à Bobigny (79 par avocat) s'avère très élevé par rapport à la moyenne nationale (23 par avocat).

Au sein de chaque barreau, il peut également exister de **fortes disparités entre les avocats**. Ainsi que le mentionne le rapport de la commission de réforme de l'accès au droit et à la justice<sup>1</sup>, « *une étude effectuée par le barreau de Lille (1999) a mis en évidence l'inégale répartition des dossiers d'aide juridictionnelle.* » Il ressort de cette étude que si 45 % des avocats inscrits au barreau n'avaient pas effectué de mission à ce titre, 42 % avaient perçu une rétribution supérieure à 1.525 euros (10.000 francs) à ce titre.

En outre, des données rassemblées par l'Union nationale des caisses d'avocats à partir de 102 barreaux montraient que la grande majorité des missions d'aide juridictionnelle était effectuée soit par des avocats exerçant à titre individuel, soit par des collaborateurs. Il semble donc que certains avocats se financent essentiellement sur cette rétribution. 41 structures dont 12 cabinets ont en effet perçu plus de 76.225 euros (500.000 francs) à ce titre en 2000, le montant maximal ayant été enregistré par un cabinet individuel (167.695 euros, soit 1.100.000 francs).

Face à l'enrichissement des grands cabinets d'affaires et des cabinets spécialisés a donc émergé une **catégorie d'avocats** en proie à des difficultés financières et qui se **paupérise**.

#### *a) La nécessaire réforme de l'aide juridictionnelle*

Face à cette évolution, on comprend dès lors l'acuité du débat désormais **incontournable** sur la **revalorisation de l'aide juridictionnelle**, d'autant plus que son faible niveau a un effet pervers en incitant des avocats essentiellement rétribués par celle-ci à scinder les dossiers et à multiplier les affaires.

S'il entre traditionnellement dans la vocation naturelle de l'avocat de prendre en charge gratuitement la défense des plus démunis, il paraît désormais indispensable de rémunérer les avocats qui remplissent cette mission, compte tenu de la **généralisation de l'aide juridictionnelle**.

---

<sup>1</sup> Rapport remis en mai 2001 à Mme Marylise Lebranchu, alors garde des Sceaux – p. 74 et 75.

Destinée à permettre aux personnes aux revenus modestes d'accéder à un avocat sans avoir à supporter totalement ou partiellement les frais occasionnés par la mise en œuvre d'une procédure, l'aide juridictionnelle, depuis la réforme de 1991<sup>1</sup>, s'est étendue à un **nombre croissant de bénéficiaires** (passant de 348.587 en 1991 à 698.779 en 2000, soit un accroissement de plus de 100 %).

L'insuffisance de la rétribution allouée aux avocats qui s'apparente davantage à une indemnité qu'à une véritable rémunération a révélé les **limites du dispositif mis en place par la loi du 10 juillet 1991**<sup>2</sup>.

Des statistiques récentes établies par la Conférence des bâtonniers ont fait ressortir qu'un cabinet individuel, avant de gagner le premier franc, devait dégager environ 92 euros par heure (600 francs) hors taxe pour couvrir l'ensemble de ses frais. Or, il s'avère que dans certains dossiers, les barèmes fixés au titre de l'aide juridictionnelle se situent à des niveaux inférieurs. Ainsi certains avocats sont-ils inévitablement amenés à **travailler à perte**.

Mécontents de cette situation, les avocats ont engagé des **mouvements de protestation** à la fin de l'année 2000 et au début de l'année 2001. Face à ces inquiétudes, la Chancellerie a conclu un **protocole d'accord le 18 décembre 2000** avec les principales instances représentatives de la profession afin de prévoir des mesures d'urgence destinées à revaloriser la rémunération accordée aux avocats<sup>3</sup> au titre de l'aide juridictionnelle<sup>4</sup>.

En parallèle, Mme Marylise Lebranchu, alors garde des Sceaux, a mis en place en janvier 2001 une **commission de réforme pour l'accès au droit et à la justice**, chargée de formuler des **propositions d'amélioration** du dispositif existant.

---

<sup>1</sup> L'assistance judiciaire a été créée par une loi du 22 janvier 1851. La loi du 3 janvier 1972 a modernisé ce système en instituant l'aide juridique. La loi n° 91-647 du 10 juillet 1991 a mis en place un dispositif nouveau combinant un mécanisme d'aide à l'accès de la justice (aide juridictionnelle) et un cadre juridique pour l'aide à l'accès au droit.

<sup>2</sup> Les modalités de calcul de cette rétribution sont apparues trop rigides et déconnectées des charges financières pesant sur les avocats. Chaque type de procédure correspond à un barème attribuant un nombre défini d'unités de valeurs et donnant lieu à une rémunération forfaitaire. Le montant de l'unité de valeur, 20,43 euros en 2002, a été faiblement revalorisé. En 1992, il s'élevait à 19,06 euros.

<sup>3</sup> Le coût total de ce protocole s'élève à 56,25 millions d'euros.

<sup>4</sup> Ces mesures ont notamment porté sur la revalorisation des barèmes dans sept domaines contentieux (tels que le divorce et les reconduites à la frontière), l'extension de l'aide juridictionnelle aux détenus devant les conseils disciplinaires, ainsi que la gratuité de la première copie pénale.

Ainsi que l'a rappelé devant la mission son président, M. Paul Bouchet, cette commission préconise de nombreuses pistes de réforme et notamment la suppression de l'aide partielle, ainsi que la fixation de nouvelles modalités de calcul pour la rétribution allouée aux avocats<sup>1</sup>.

M. Paul Bouchet a précisé que la commission de réforme avait écarté de ses propositions une piste intéressante : l'élargissement de **l'assurance de protection juridique**<sup>2</sup>, dont le rôle méritait pourtant d'être souligné.

De plus en plus de compagnies d'assurance et de mutuelles proposent des contrats de protection juridique permettant la **prise en charge des frais de procédures** juridictionnelles dans certains domaines tels que la **consommation, l'habitat** ou le **droit du travail**.

Leur **développement**, bien que rapide, demeure encore **modeste**.

Néanmoins, si une telle piste était explorée, il faudrait s'assurer que les compagnies d'assurance **versent une rémunération suffisante, ce qui est loin d'être le cas aujourd'hui et contribue à accroître les difficultés de la profession**.

En tout état de cause, la mission demeure consciente des limites de ce dispositif, qui **ne saurait constituer une alternative au mécanisme actuel d'aide juridictionnelle**. En effet, certains domaines, notamment pénal ou familial, se prêtent difficilement à la souscription d'une assurance de protection juridique, pour des raisons à la fois morales et juridiques.

Le Gouvernement de M. Lionel Jospin avait déposé sur le bureau du Sénat, à la fin de la législature précédente, le 20 février 2002, un projet de loi n° 257 (2000-2001) tendant à proposer une refonte globale du dispositif d'aide juridictionnelle. Ce texte prévoit notamment l'augmentation de 50 % du nombre de foyers fiscaux bénéficiaires de l'aide juridictionnelle, la simplification des procédures, ainsi que la rénovation des institutions de l'accès au droit. Les conseils départementaux de l'accès au droit (CDAD) seraient généralisés dans tous les départements, un Conseil national de l'accès au droit et à la justice étant placé auprès du Premier ministre pour évaluer les politiques d'accès au droit et faire des propositions.

Les grandes lignes de ce dispositif ne semblent pas avoir recueilli l'approbation des instances représentatives des avocats.

---

<sup>1</sup> La commission de réforme a proposé de calculer cette rétribution en prenant en compte la prestation intellectuelle de l'avocat et l'évaluation des frais supportés.

<sup>2</sup> L'assurance de protection juridique est régie par les articles L. 127-1 et suivants du code des assurances, issus de la loi n° 89-1014 du 31 décembre 1989.

La question d'une **réforme globale demeure donc toujours d'actualité**. M. Dominique Perben, garde des Sceaux, a d'ailleurs annoncé que l'aide juridictionnelle compterait parmi ses actions prioritaires.

**La mission d'information juge nécessaire et urgente une remise à plat du système d'aide juridictionnelle mis en place en 1991, afin d'allouer aux avocats une rémunération équitable et décente. Elle tient à souligner qu'une telle réforme ne saurait s'effectuer sans l'association étroite et l'assentiment des instances représentatives de la profession d'avocat.**

Cependant, force est de constater que l'augmentation du barème actuel destinée à assurer une rémunération allouée par l'Etat à certains avocats semble constituer d'une certaine manière une **remise en cause de la conception traditionnelle d'un exercice libéral de la profession d'avocat**.

*b) Les autres pistes de réforme*

Au-delà de la question de l'aide juridictionnelle, l'indépendance économique a été évoquée au cours des travaux de la mission et a fait surgir plusieurs interrogations :

- **la mission s'est interrogée sur l'opportunité de réguler l'accès à la profession d'avocat en limitant les recrutements** afin d'éviter de susciter un sentiment de frustration parmi les jeunes avocats les plus exposés à la précarité. Les instances représentatives de la profession ont unanimement marqué leur désaccord à l'égard d'une telle proposition.

La Conférence des bâtonniers a fait valoir que la résolution d'un tel problème *« ne réside pas dans le nombre d'avocats mais dans l'adéquation de ceux-ci et de leur formation à la réalité sociale et économique »* ;

- **l'instauration d'un tarif<sup>1</sup>** a été évoquée par certains interlocuteurs rencontrés par la mission. Le bâtonnier de l'ordre des avocats de Bordeaux, Me Yves Delavalade, s'est prononcé, à l'instar de ses collègues de la « Conférence des cents »<sup>2</sup>, en faveur de l'institution d'une tarification qui pourrait s'inspirer du modèle allemand. Outre une amélioration de la transparence à l'égard du justiciable, cette solution présenterait l'avantage de garantir un certain niveau de revenus à l'ensemble des avocats.

---

<sup>1</sup> On signalera qu'actuellement les honoraires sont librement fixés en accord avec le client, sans que l'avocat soit tenu de respecter un barème, même indicatif publié par les barreaux. Deux décisions du Conseil de la concurrence de 1996 (n° 96-D-69 et 96-D-78 des 12 novembre et 3 décembre), confirmées ultérieurement par la cour d'appel de Paris et la Cour de cassation, ont proscrit la publication par les ordres de tels barèmes au motif qu'elle portait atteinte à la libre concurrence.

<sup>2</sup> Qui regroupe, de manière informelle, les bâtonniers des dix-huit barreaux comptant plus de cent avocats à l'exception du barreau de Paris.

La **Conférence des bâtonniers** s'est déclarée **ouverte au débat**, tout en soulignant qu'un tel système devrait nécessairement s'efforcer de **combiner une tarification minimale avec le maintien de la liberté de convention entre l'avocat et son client**.

Le **Barreau de Paris** s'est montré plus **sceptique**, estimant qu'« *une tarification ne serait viable que là où les loyers, les charges sociales etc. seraient moindres [qu'à Paris]* ». <sup>1</sup>

L'introduction d'une tarification reste donc largement controversée, mais apparaît néanmoins comme **une question essentielle qui ne saurait être éludée**.

La **Cour de Justice des Communautés européennes** a, dans un **arrêt récent** (Arduino du 19 février 2002), jugé qu'un Etat membre pouvait **autoriser** un ordre professionnel d'avocats à déterminer une tarification, sans que cela porte atteinte au droit communautaire de la concurrence à la double condition, d'une part, que les Etats puissent conserver le pouvoir de déterminer directement ou indirectement le contenu des tarifs d'honoraires et, d'autre part, que ces tarifs demeurent soumis au contrôle des Etats.

Un travail de réflexion doit donc s'engager entre les instances représentatives et la Chancellerie, auquel le Parlement devrait sans aucun doute être associé ;

- la réduction du **taux de taxe sur la valeur ajoutée** fixé à 19,6 % depuis le 1<sup>er</sup> avril 1991 constitue une revendication de l'ensemble des représentants de la profession. Au cours de la table ronde avec les avocats, la Conférence des bâtonniers a jugé que ce taux constituait « *un frein à l'activité des avocats* ».

**La mission partage pleinement les inquiétudes exprimées et tient à inviter le Gouvernement à engager une discussion sur la question d'une réduction du taux de taxe sur la valeur ajoutée sur les prestations fournies par les avocats avec les États membres de l'Union européenne<sup>2</sup>.**

---

<sup>1</sup> Entretien avec Me Paul-Albert Iweins, bâtonnier de l'ordre des avocats de Paris publié dans les *Petites Affiches* – 8 avril 2002, n° 70, p. 6.

<sup>2</sup> La réduction du taux de TVA doit relever d'une décision communautaire et ne peut être décidée unilatéralement par les Etats depuis 1977, date de publication d'une directive communautaire énumérant limitativement les biens et services pouvant se voir appliquer un taux réduit.

### 3. La prépondérance de l'activité judiciaire sur l'activité de conseil juridique

#### a) Du juridictionnel au juridique

Les **missions** de l'avocat se sont considérablement **enrichies**.

Les avocats forment une profession ancienne née au XII<sup>ème</sup> siècle ayant pour mission essentielle d'assurer **l'assistance en justice** et ayant « *le pouvoir et le devoir de conseiller la partie et présenter sa défense sans l'obliger* » (article 412 du nouveau code de procédure civile).

La loi du 31 décembre 1971 a marqué une première étape dans l'évolution des missions de l'avocat en fusionnant les professions d'avocat et d'avoué de première instance<sup>1</sup>.

La loi du 31 décembre 1990 a franchi une deuxième étape en **fusionnant** les professions d'**avocat** et de **conseil juridique**. Une **nouvelle profession** a donc émergé au sein de laquelle coexistent deux métiers différents, d'une part, la défense en justice, d'autre part, le conseil (qui comprend la consultation en matière juridique et la rédaction des actes sous seing privé).

Depuis lors, l'avocat a donc vocation à remplir des fonctions extra-juridictionnelles et n'est plus engagé sur le seul terrain judiciaire. Il est devenu plus qu'un « *aristocrate de la barre* »<sup>2</sup>, pour reprendre une expression de Me Michel Bénichou, ancien président de la Conférence des bâtonniers, pour s'ériger en **technicien** procédant à l'audit d'une entreprise, voire en **véritable chef d'entreprise** constituant des sociétés.

Cette évolution a d'ailleurs consacré, à côté du barreau traditionnel, l'avènement d'un **barreau d'affaires**, porteur d'une image très **valorisante** de la profession et dont le chiffre d'affaires ne cesse de croître.

Néanmoins, compte tenu de la spécificité de ces deux métiers au demeurant très différents, il semble que les particularismes des anciennes fonctions d'avocat (avocat de souche) et de conseil juridique aient tendance à perdurer. Des relations étroites se sont néanmoins nouées et la place des fonctions de conseil au sein de la profession paraît unanimement reconnue.

---

<sup>1</sup> Cette fusion est couramment désignée « petite fusion ».

<sup>2</sup> Interview de Me Michel Bénichou, ancien président de la Conférence des bâtonniers publié dans *Droit et Patrimoine* – n° 92 – avril 2001, p. 10.

La mission d'information a d'ailleurs pu en juger à l'occasion de sa visite du CRFPA de Bordeaux au cours de laquelle le président du centre a jugé que les fonctions de conseil contribuaient favorablement à **améliorer l'image** de l'avocat et à **renforcer sa respectabilité**.

*b) Une crise des vocations qui fragilise la place du conseil au sein de la profession*

La nouvelle profession issue de la réforme de 1990 est confrontée au défi de la **pérennisation de ses différentes composantes** et plus particulièrement des **fonctions de conseil**.

L'ensemble des avocats rencontrés par la mission s'est en effet inquiété d'une **perte de vitesse des fonctions de conseil** au sein de la profession d'avocat **faute d'une relève suffisante**.

De nombreux signes avant-coureurs laissent craindre une **fragilisation de la place du conseil**.

Le Conseil national des barreaux a fait observer lors de son audition qu'il existait une **inadéquation** entre les **nombreuses offres de stage** émanant des **cabinets d'avocats** pratiquant le **conseil** et les **trop rares demandes des élèves avocats stagiaires**, qui préféraient rechercher un stage dans les cabinets traditionnels exerçant des activités principalement juridictionnelles.

En outre, le président du CRFPA de Bordeaux a indiqué que lors de la formation optionnelle dispensée pendant la formation initiale d'un an, le **choix des matières** s'effectuait **en faveur du judiciaire** plutôt que du juridique (droit des sociétés, droit des procédures collectives).

De plus, il semble que les cabinets d'avocats conseil soient confrontés à la **concurrence des cabinets de conseil** sur lesquels pèsent des contraintes moins lourdes en matière de formation et qui recrutent les jeunes diplômés en droit des affaires, en droit social et fiscal et les « détournent » de la profession d'avocat.

Les difficultés de recrutement des cabinets d'avocats conseil s'expliquent principalement par le **poids de la culture judiciaire** dans l'évaluation des candidats à l'examen d'entrée au CRFPA, puis dans le cursus de formation initiale.

En effet, **l'examen d'entrée au CRFPA**, principalement **centré** sur les **matières juridictionnelles et classiques**, favorise les étudiants ayant suivi une formation en droit judiciaire privé. Les épreuves actuelles de l'examen d'entrée découragent donc les futurs spécialistes en droit des affaires et ne s'adressent qu'aux futurs praticiens du prétoire.

Les **enseignements dispensés** par les CRFPA souffrent d'un **déséquilibre** au détriment du conseil aux entreprises et de la rédaction d'actes. Le président du CRFPA de Bordeaux a d'ailleurs reconnu cette **faiblesse** de la formation initiale des avocats, qui a tendance à « *cloner* » la profession, et éprouve des difficultés à s'extirper de la conception traditionnelle du métier d'avocat.

Ainsi que l'a indiqué le Conseil national des barreaux, les instances représentatives travaillent actuellement avec la Chancellerie sur la modification du programme de l'examen d'entrée<sup>1</sup> et la création de filières de pré-spécialisation.

Soucieuse d'éviter **une pénurie des avocats** exerçant les fonctions de conseil juridique, susceptible d'affaiblir une profession fortement exposée à une vive concurrence internationale, la mission estime qu'une **réforme de l'examen d'entrée au CRFPA** et de **la formation dispensée** dans ces centres s'avère **urgente** et **indispensable** pour assurer l'avenir d'une partie de la profession.

**Il convient donc d'adapter le recrutement et la formation initiale des avocats aux besoins des cabinets d'avocat-conseil.**

La profession d'avocat est devenue **multiple** et **plurielle**. Dix ans après l'entrée en vigueur de la loi du 31 décembre 1990, **la question de ses contours** demeure **d'actualité**.

*c) Une profession aux contours incertains*

Le débat actuel sur l'intégration des **juristes d'entreprise** au sein de la profession démontre que les contours actuels de la profession ne sont pas figés et sont appelés à évoluer.

En l'absence de réglementation professionnelle précise, la jurisprudence a permis aux juristes d'entreprise d'accéder directement à la profession d'avocat en étant dispensés des obligations de formation initiale et du certificat d'aptitude à la profession d'avocat<sup>2</sup> (CAPA). La Cour de cassation a défini le juriste d'entreprise comme « *celui qui exerce des fonctions dans un département chargé, au sein d'une entreprise privée ou publique, de connaître des problèmes juridiques ou fiscaux se posant à celle-ci, d'y assurer des fonctions de responsabilité dans l'organisation et le fonctionnement de l'entreprise* ».

---

<sup>1</sup> Selon Me Jean-René Farthouat, président du Conseil national des barreaux, la réforme de l'examen d'entrée au CRPA devrait entrer en vigueur au 1<sup>er</sup> janvier 2004.

<sup>2</sup> L'article 98 du décret n° 91-1197 du 27 novembre 1991 permet à certaines professions judiciaires et juridiques (notaires, huissiers de justice, fonctionnaires de catégorie A ayant 8 ans d'expérience professionnelle...) d'accéder directement à la profession d'avocat.

Les deux professions se sont donc étroitement rapprochées depuis quelques années, mais des réticences subsistent chez les avocats.

Les défenseurs de cette intégration font valoir les atouts d'une telle intégration susceptible d'enrichir le barreau de compétences supplémentaires dans des domaines spécialisés tels que la chimie, l'énergie, l'agroalimentaire ou encore le bâtiment et de moderniser une image forgée depuis plusieurs siècles.

Une telle question mériterait donc d'être tranchée au sein des instances représentatives des avocats et en étroite concertation avec la Chancellerie.

#### *d) La concurrence des professionnels du chiffre*

On rappellera brièvement qu'à côté de l'exercice du droit « extrajudiciaire » réservé, à titre principal, à certaines professions juridiques réglementées<sup>1</sup>, parmi lesquelles figurent les avocats ou des professionnels du droit spécialisés (commissaires priseurs, administrateurs judiciaires), la réforme de 1990 a également reconnu, à titre accessoire, sous certaines conditions, à certains professionnels n'appartenant pas aux professions judiciaires ou juridiques réglementées le droit de donner des consultations ou de rédiger des actes à des personnes.

La réglementation posée par la loi de 1990 repose donc sur la distinction entre l'exercice du droit extrajudiciaire à titre principal<sup>2</sup> et à titre accessoire.

Ces deux notions ont cependant parfois tendance à se chevaucher. **Les relations tendues entre les avocats et les experts-comptables** constituent le **point le plus aigu de cette crise**, ainsi que l'ont indiqué les avocats rencontrés par la mission.

**La concurrence** avec les professionnels du chiffre est devenue particulièrement **vive** ces dernières années. Certains cabinets d'experts-comptables, par une interprétation extensive de la notion d'accessoire, ont eu tendance à « envahir » **le périmètre du droit réservé aux avocats à titre principal**. De leur côté, les avocats se montrent très vigilants quant à la défense de leurs prérogatives.

Comme l'a fait remarquer un président de chambre de la cour d'appel de Bordeaux, on observe actuellement une multiplication des actions en responsabilité contre certains professionnels du chiffre concernant des conseils dispensés dans le domaine social.

---

<sup>1</sup> Article 56 de la loi du 31 décembre 1971 modifiée par la loi du 31 décembre 1990.

<sup>2</sup> Ce champ d'exercice à titre principal est couramment désigné par l'expression « périmètre de droit ».

Il semble que les **avocats** demeurent les mieux armés en matière de conseil et les **experts-comptables** ne respectent pas **rigoureusement** la volonté initiale du législateur et ne **limitent pas leur activité de conseil juridique** au périmètre qui leur avait été imparti par la loi de 1971 (domaines fiscal et comptable).

*e) La nécessité de l'interdisciplinarité*

L'interprofessionnalité et le **développement de réseaux interdisciplinaires** constituent actuellement un des enjeux principaux de l'évolution des contours de la profession.

La Conférence des bâtonniers, au cours de son audition, a mis en exergue l'intérêt de la constitution de réseaux interdisciplinaires (avec des notaires, des experts-comptables...) afin d'enrichir l'activité de conseil aux entreprises et de rechercher une plus grande compétitivité.

Le rapport Nallet<sup>1</sup>, publié en 1998, soulignait **l'importance des réseaux interdisciplinaires**. Ce rapport a pointé les avantages de l'interdisciplinarité qui offre une **mutualisation** des compétences et des spécialités susceptible d'améliorer la qualité de la prestation juridique et permet aux cabinets « *de lutter à armes égales avec leurs véritables compétiteurs que sont les cabinets anglo-saxons plus encore que les grands réseaux* ».

Ce rapport a néanmoins fait état des **difficultés de positionnement** de la **profession** face à cet impératif et a invité en conséquence la Chancellerie et les ministères concernés à mettre en œuvre les réformes permettant une **modernisation** de la profession.

Force est de constater que plusieurs années se sont écoulées et qu'aucune proposition concrète ne s'est fait jour, ce que la mission d'information regrette, d'autant plus que **la concurrence de grands cabinets s'appuyant sur leurs réseaux internationaux est de plus en plus vive et préoccupante**.

Ce sujet demeure pourtant d'actualité. En effet, la question des réseaux pluridisciplinaires a conduit la profession d'avocat à s'interroger sur **le mariage éventuel de professions réglementées avec d'autres** qui ne le sont pas et ne partagent pas toutes la même déontologie.

En 1998, le **Conseil national des barreaux**, en adoptant l'article 16 du Règlement intérieur harmonisé des barreaux, a adopté une **position très claire** à ce sujet, en se prononçant pour **l'incompatibilité** au sein d'un même réseau disciplinaire **entre les missions de conseil et de contrôle légal des comptes**.

---

<sup>1</sup> Rapport de M. Henri Nallet au Premier ministre du 14 septembre 1998.

Le **Barreau de Paris** a d'ailleurs **approuvé** cette ligne de conduite, jugeant souhaitable la séparation des activités d'audit et de conseil et arguant de la nécessité d'informer les justiciables ayant recours aux services d'un cabinet membre d'un réseau des potentiels conflits d'intérêt entre les fonctions de contrôle et de conseil.

Deux autres organisations professionnelles d'avocats d'affaires (avocats Conseil en entreprise et Juri-Avenir) ont adopté **une position plus souple** en signant en décembre 2001 un accord sur l'exercice de la profession d'avocat au sein des réseaux interdisciplinaires, dans lequel les professionnels du réseau s'engagent à prévenir leurs clients de leur appartenance à un réseau, à ne pas récupérer un client qui aurait été attiré par un commissaire aux comptes, non plus qu'à évincer l'avocat de ce client pendant deux ans.

Le règlement intérieur harmonisé a été contesté devant près de vingt cours d'appel par certains réseaux (la SELAFA Landwell et Associés, la société d'avocats Landwell et Partners notamment).

Ce contentieux a donné lieu à **des décisions parfois contradictoires**. La Cour de cassation, saisie de cette question, doit rendre une décision dans les jours prochains.

Dans l'attente de cette décision, le Conseil national des barreaux et le Barreau de Paris se sont réjoui de la récente décision de la Cour de justice des Communautés européennes du 19 février 2002 (Wouters, Savelbergh, Price Waterhouse Belastingadviseurs) qui a jugé conforme au traité la réglementation néerlandaise **interdisant la collaboration intégrée entre avocats et experts-comptables**<sup>1</sup>.

Tout en reconnaissant la complémentarité potentielle des métiers d'avocat et d'expert-comptable, elle a néanmoins relevé que ce dernier n'était pas soumis à un secret professionnel comparable à celui de l'avocat et que l'ordre néerlandais des avocats avait pu considérer que l'indépendance et le strict secret professionnel de l'avocat pouvaient être remis en cause.

Il semble donc que la collaboration avec d'autres professions au sein d'un réseau pluridisciplinaire pose un **vrai risque déontologique qui ne saurait être sous-estimé**.

---

<sup>1</sup> La CJCE avait été saisie en août 1999 par une juridiction néerlandaise de neuf questions préjudicielles aux fins de savoir si la prohibition d'une collaboration intégrée par un ordre d'avocats constituait une restriction de la concurrence.

**La mission d'information, soucieuse de favoriser le développement des réseaux interdisciplinaires, souhaite que la Chancellerie poursuive sa réflexion en la matière, tout en soulignant la nécessité d'engager une concertation élargie à l'ensemble des professionnels concernés, et non pas réduite aux seuls avocats. La définition de règles pratiques destinées à garantir l'indépendance de chacun s'avère indispensable. De même, la question du degré d'incompatibilité entre professions mérite d'être débattue.**

Les contours de la profession sont donc appelés à évoluer au cours des prochaines années. L'avocat exerce désormais de multiples activités nouvelles. Face à cette évolution, on notera avec intérêt la récente initiative conjointe du Barreau de Paris et de la Conférence des bâtonniers tendant à mettre en place **une carte d'identité commune à tous les barreaux**, destinée à préserver le sentiment d'appartenance à une même profession.

### ***C. LES DÉFIS DE L'OUVERTURE SUR L'INTERNATIONAL***

Le métier d'avocat connaît actuellement de nombreuses transformations sous l'effet de l'intégration de la France dans l'Union européenne et de la mondialisation des échanges, qui imposent un bouleversement de ses règles d'organisation, de son statut et de ses usages.

#### **1. L'ouverture de la profession d'avocat aux ressortissants communautaires**

Le droit communautaire a permis un **élargissement de l'accès à la profession** d'avocat en France aux ressortissants communautaires, et partant, un **bouleversement des règles de recrutement**.

En parallèle, les règles communautaires offrent également de **nouvelles perspectives aux avocats français** qui peuvent exercer leur profession dans d'autres pays de l'Union européenne. L'exercice de la profession d'avocat, en France, est donc appelé à sortir du cadre franco-français, ce qui constitue une évolution notable, compte tenu du faible nombre d'avocats français inscrits à un barreau étranger.

L'ouverture de la profession d'avocat aux ressortissants communautaires s'est effectuée en **trois étapes** :

- **une directive CEE n° 77-249 du 22 mars 1977** tendant à faciliter l'exercice effectif de la **libre prestation de services par les avocats** a autorisé ces derniers à donner des consultations dans tout Etat membre, tant dans le droit de leur pays d'origine, que dans celui du pays d'accueil.

Cette directive a posé le principe de la **reconnaissance mutuelle des autorisations d'exercer**. Toutefois, son application a soulevé des difficultés et n'a pas permis l'exercice permanent de la profession d'avocat dans un Etat membre autre que celui où la qualification a été acquise, compte tenu du caractère **occasionnel** conféré à la notion de prestation de services ;

- **une directive CE n° 89-48 du 21 décembre 1988** instituant un **système général de reconnaissance des diplômes d'enseignement supérieur** sanctionnant des formations professionnelles postérieures au baccalauréat d'une durée minimale de trois ans a ouvert aux avocats ressortissants de l'Union européenne l'accès au barreau d'un Etat membre autre que celui dans lequel ils sont inscrits.

Cette directive précise qu'en raison de la spécificité des droits internes, l'Etat d'accueil peut soumettre l'avocat communautaire à une épreuve d'aptitude ou à l'accomplissement d'un stage d'adaptation. La plupart des Etats membres, dont la France, ont opté pour l'épreuve d'aptitude qui s'est apparentée à un véritable examen, comparable à celui auquel était soumis l'avocat local. Cette épreuve est devenue un véritable instrument de **protectionnisme**, et peu d'avocats ont bénéficié des dispositions de cette directive ;

- **une directive CE n° 98-5 du 16 février 1998** visant à faciliter l'**exercice permanent** de la profession d'avocat dans un Etat de la Communauté européenne **autre que celui où la qualification professionnelle a été acquise** a parachevé cette évolution.

Les avocats se voient désormais offrir la possibilité d'obtenir leur **inscription au barreau de l'Etat membre** d'accueil sur la seule justification de leur inscription à un barreau dans leur Etat d'origine.

En l'absence de transposition par la France de cette directive, la cour d'appel de Pau a, dans un arrêt du 21 mai 2001, fait droit à la demande d'inscription d'un avocat belge au barreau de Bayonne, observant que la directive était d'effet direct et applicable depuis le 15 mars 2000, date d'expiration du délai de transposition.

Un projet de loi a été déposé le 6 mars 2002 sur le bureau du Sénat<sup>1</sup> par Mme Marylise Lebranchu, alors garde des Sceaux, qui reprend dans ses grandes lignes le contenu de la directive communautaire.

Ainsi que le souligne l'exposé des motifs de ce texte, *« pour les 520.000 avocats que compte la Communauté, cette directive ouvre de nouvelles perspectives qui vont bien au-delà de la situation qui prévaut aujourd'hui »*.

---

<sup>1</sup> *Projet de loi n° 264 (2001-2002) – Sénat.*

On ne dénombre en effet que 761 avocats inscrits à la fois dans un barreau français et dans un barreau étranger, soit 2 % seulement des avocats français. Les avocats communautaires exerçant en France représentent quant à eux près de 3 % de l'ensemble (475 au total).

Ce texte semble faire l'objet d'un **consensus** de la part des instances représentatives des avocats, conscientes de la nécessité d'adapter la profession aux exigences communautaires.

Parallèlement à cette intégration, il convient de souligner les efforts accomplis par le Barreau de Paris<sup>1</sup> pour aider les cabinets d'origine française à se développer hors de nos frontières. Me Paul-Albert Iweins a souligné la nécessité de **sensibiliser le ministère des finances et le ministère des affaires étrangères aux impératifs de l'expansion internationale des professionnels du droit, afin d'assurer le rayonnement du droit français dans l'Union européenne.**

## **2. L'influence du droit communautaire sur le secret professionnel de l'avocat**

Si le droit communautaire est susceptible d'enrichir l'exercice de la profession d'avocat, il peut en revanche affecter certaines règles essentielles de la profession parmi lesquelles figurent le **secret professionnel**<sup>2</sup> et la **confidentialité** s'imposant à l'avocat tant en matière judiciaire que dans le domaine du conseil.

Ce **principe ancien** apparaît fragilisé par les nouvelles dispositions de la directive contre le blanchiment CE n° 2001-97 du 4 décembre 2001 modifiant la directive CEE n° 91-308 relative à la prévention de l'utilisation du système financier aux fins de blanchiment de capitaux.

Cette directive donne aux Etats membres la possibilité d'imposer aux avocats une **obligation d'information** en matière de blanchiment. Ils pourraient être désormais assujettis à une déclaration des soupçons qu'ils auraient à l'égard de leurs clients. Ce dispositif a suscité de vives inquiétudes au sein de la profession, qui craint une perte d'indépendance de l'avocat à l'égard de l'Etat et au préjudice de son client.

---

<sup>1</sup> La quasi-totalité des 743 avocats inscrits à la fois dans un barreau français et dans un barreau étranger sont inscrits à celui de Paris.

<sup>2</sup> L'article 160 du décret du 27 novembre 1991 organisant la profession d'avocat précise que « l'avocat en toute matière, ne doit commettre aucune divulgation contrevenant au secret professionnel. »

La directive permet également aux Etats membres, pour certaines professions réglementées, de créer « *un organe d'autorégulation approprié à la profession concernée* » susceptible de recevoir des informations sur d'éventuelles affaires de blanchiment.

Le Conseil national des barreaux a jugé inutile la création d'un tel organisme en l'état actuel de la législation française, estimant qu'« *une déontologie exigeante sanctionnée par les ordres et le contrôle exercé par les caisses de règlement pécuniaire des avocats (CARPA) sur le maniement de fonds des avocats français permettent l'absence d'engagement des avocats dans des opérations de blanchiment et plaident en faveur de la **préservation du caractère absolu de leur secret professionnel*** ».

Il semble donc que la majorité des membres de la profession soit attachée au **maintien du secret professionnel** et juge le système de contrôle des fonds par l'intermédiaire des CARPA suffisamment rigoureux et efficace pour lutter contre le blanchiment<sup>1</sup>.

Ainsi, les avocats ne peuvent se tenir à l'écart des influences du droit communautaire et sont contraints de s'adapter à des exigences nouvelles dont ils peuvent à la fois tirer les bénéfices et subir les contraintes.

#### ***D. UN RECRUTEMENT ET UNE FORMATION A PARFAIRE***

La mission a souhaité porter une attention particulière à la question du **recrutement** et de la **formation** qui lui est apparue déterminante pour le devenir des futurs avocats.

En outre, l'institution récente du Conseil national des barreaux, qui dispose d'un véritable **rôle de direction** en matière de formation professionnelle<sup>2</sup> et dont l'autorité est reconnue par tous en ce domaine, a permis de donner un nouvel élan à ce sujet crucial.

---

<sup>1</sup> On rappellera brièvement que les CARPA, créées en 1957 et renforcées par la loi du 31 décembre 1971, ne sont ni une banque ni un établissement financier, mais une caisse à laquelle les avocats exerçant en France doivent obligatoirement déposer l'argent qu'ils reçoivent pour le compte de leurs clients dès lors que ce mouvement d'argent est accessoire à l'acte professionnel. La loi du 25 janvier 1985 a réellement consacré leur existence. Elles sont devenues obligatoires depuis 1986.

<sup>2</sup> L'article 21-1 de la loi du 31 décembre 1971 prévoit notamment que « le Conseil national des barreaux est chargé d'harmoniser les programmes de formation, de coordonner les actions de formation des centres régionaux de formation professionnelle, de déterminer les conditions générales d'obtention des mentions de spécialisation et de répartir le financement de la formation professionnelle. »

Celui-ci a en effet accompli un travail important pour **l'harmonisation des programmes et les modalités de la formation dispensée dans les Centres régionaux de formation professionnelle des avocats (CRFPA) et durant le stage**. Le Conseil national des barreaux a également activement participé à l'élaboration des programmes et des modalités de l'examen d'entrée aux CRFPA et au CAPA.

En dépit des efforts accomplis, force est de constater que le système actuel de recrutement et de formation révèle quelques **faiblesses** auxquelles il conviendrait de remédier.

### **1. Les critiques adressées au mode de recrutement et à la formation initiale**

A titre liminaire et avant même d'aborder les critiques qui ont été exprimées, il convient de rappeler brièvement le mécanisme actuel de recrutement des avocats et les grandes étapes de leur formation initiale.

**L'accès aux CRFPA** est conditionné à l'obtention d'un **diplôme du niveau de la maîtrise en droit** ou d'un diplôme équivalent, et à **la réussite à un examen d'entrée** organisé par l'Université<sup>1</sup>.

Cet examen permet de sélectionner les candidats qui entrent ensuite au CRFPA, celui-ci assurant leur formation pendant une période de **douze mois**, en alternant des périodes d'enseignement et de stages pratiques préparatoires<sup>2</sup>.

L'élève avocat, à l'issue de cette année de formation, doit subir un examen, le certificat d'aptitude à la profession d'avocat (CAPA), organisé par le CRFPA<sup>3</sup>.

Après sa réussite au CAPA, l'élève avocat doit, préalablement à son inscription à un barreau, accomplir **un stage d'une durée de deux ans**, pendant lequel il sera inscrit sur la liste de stage. A l'issue de ce stage, le CRFPA délivre un certificat de fin de stage.

---

<sup>1</sup> Un arrêté du 7 janvier 1993 fixe le programme et les modalités d'entrée au CRFPA.

<sup>2</sup> Ces stages peuvent être effectués soit auprès des professionnels, soit auprès des juridictions ou encore chez d'autres auxiliaires de justice.

<sup>3</sup> Cet examen est peu sélectif en raison de la première sélection déjà effectuée lors de l'examen d'entrée au CRFPA.

*a) Une nécessaire réflexion à mener en amont de la formation initiale des avocats sur le rôle de l'Université et des Instituts d'études judiciaires*

L'Université dispense essentiellement un enseignement théorique.

Le Conseil national des barreaux et la Conférence des bâtonniers se sont déclarés satisfaits du partenariat avec l'Université. Toutefois, comme cela a déjà pu être souligné à propos des magistrats (*voir supra*), la place des droits international et communautaire au sein des programmes d'enseignement nationaux paraît **insuffisante** et mériterait d'être développée, surtout au cours des premières années passées à l'Université.

Il paraît d'ailleurs d'autant plus indispensable de renforcer les enseignements que les CRFPA ne dispensent pas de formation théorique générale en droit communautaire<sup>1</sup>.

Au cours de sa visite du CRFPA de Bordeaux, magistrats et avocats ont signalé les difficultés actuelles auxquelles devaient faire face les Instituts d'études judiciaires, à l'exception notable de celui Paris, qui « *ne remplissent plus leur office* » et ne paraissent pas en mesure de remplir la double mission qui leur a été assignée, d'une part, préparer les futurs auditeurs de justice et avocats au concours d'entrée dans la magistrature et à l'examen d'entrée au CRFPA et, d'autre part, assurer leur formation.

La fuite des étudiants vers les préparations privées observée depuis quelques années révèle que les Instituts d'études judiciaires ne sont désormais plus en mesure d'assurer pleinement la préparation aux concours.

Une réflexion doit donc être menée afin de **revaloriser leur rôle** en matière de préparation aux concours, afin qu'ils puissent trouver toute leur place **au sein du cursus de formation des avocats**.

*b) L'inadaptation de la formation initiale aux besoins des professionnels*

Sans revenir sur la nécessité de diversifier l'examen d'entrée au CRFPA aux différents cursus universitaires afin d'élargir le mode de recrutement et le profil de candidats retenus<sup>2</sup>, **le principal reproche** adressé à la formation dispensée par les CRFPA réside dans son **insuffisante démarcation à l'égard de l'enseignement de l'Université**. Ainsi que l'a souligné le Conseil national des barreaux, « *la formation reste trop théorique* ». Une place plus grande devrait être donnée à la pratique.

---

<sup>1</sup> Me Jean-François Darrachy, président du CRFPA de Bordeaux, a précisé que la dimension européenne était abordée systématiquement lors des différents enseignements.

<sup>2</sup> Voir *supra* I-A.

De plus, le **taux d'absorption** par le barreau des élèves-stagiaires semble avoir **atteint ses limites**, comme l'a signalé un certain nombre d'avocats rencontrés par la mission. Le président du CRFPA de Bordeaux a d'ailleurs illustré cette situation en indiquant que 7 élèves sur 143 n'étaient toujours pas parvenus à obtenir leur stage de deux ans en cabinet d'avocats compte tenu des capacités d'accueil limitées offertes par ce barreau.

Un décret du 17 octobre 1995 avait pourtant cherché à remédier à cette difficulté en assouplissant les modalités d'accomplissement du stage, qui peut désormais être effectué à mi-temps moyennant un doublement de sa durée. Toutefois, la disponibilité des maîtres de stage ne semble pas s'améliorer en raison de la **croissance continue du nombre d'élèves avocats-stagiaires** (en augmentation de près de 10 % entre 2000 et 2001)<sup>1</sup>.

Afin de répondre à l'ensemble de ces critiques, récurrentes et émanant de l'ensemble de la profession, le Conseil national des barreaux a, depuis 1995, mené un **travail de réflexion** qui devrait « *permettre d'engager une réforme en profondeur* »<sup>2</sup>, selon sa propre expression.

Ses propositions s'articulent autour de deux axes principaux :

- un **allongement de douze à dix-huit mois** de la formation initiale dispensée par les CRFPA, qui deviendrait une **formation en alternance** ponctuée de stages d'insertion professionnelle en cabinets d'avocats et d'enseignements théoriques. Il s'agit comme l'a fait remarquer le Conseil national des barreaux de « *professionnaliser la formation* » ;

- la **suppression du stage de deux ans en cabinet d'avocats** qui constitue une charge lourde pour la profession qui considère qu'à l'instar de la plupart des programmes de formation professionnelle, l'Etat devrait prendre en charge financièrement ce stage, au moins partiellement.

**La mission partage la préoccupation des avocats de professionnalisation de leur formation initiale par le biais de sa transformation en formation en alternance.**

---

<sup>1</sup> On rappellera que ce nombre s'élève à **6.024**, soit **14,9 % du total des avocats inscrits au barreau** (en 2001). Le barreau de Paris concentre à lui tout seul plus de la moitié des avocats stagiaires.

<sup>2</sup> Le Conseil national des barreaux travaille actuellement avec la Chancellerie à la rédaction d'un avant-projet de loi qui viendrait modifier l'article 12 de la loi du 31 décembre 1971 précitée.

Les CRFPA ont pour mission principale d'assurer la formation des futurs avocats en le préparant au CAPA<sup>1</sup>. Le président du CRFPA a expliqué que le fonctionnement des centres de formation reposait sur la collaboration des avocats, des magistrats et des enseignants provenant de l'Université.

En principe, il existe un CRFPA au sein de chaque cour d'appel mais des regroupements sont possibles par décision du conseil d'administration. Actuellement, la formation est éclatée en **22 CRFPA**.

L'ensemble des avocats entendus par la mission a fait état de **disparités dans la qualité de l'enseignement dispensé par les CRFPA**.

Un **consensus** s'est dégagé au sein de la profession sur la **nécessité de regrouper ces centres sous l'égide du Conseil national des barreaux**.

Certains regroupements sont d'ores et déjà programmés, notamment entre les centres de Bordeaux, Toulouse et Pau entre ceux de Lyon, Grenoble et Chambéry et ceux de Rennes et Caen, ainsi qu'en Alsace.

L'objectif de ces regroupements est de **réduire de 22 à 10** le nombre total de centres, ce qui libérerait les barreaux d'une charge financière.

Le président du CRFPA de Bordeaux a cependant souligné qu'il s'agissait moins de parvenir à des économies d'échelle par une diminution des coûts que **d'améliorer la qualité de la formation** en regroupant les meilleurs enseignants.

En outre, il a fait valoir que si le CRFPA de Bordeaux tenait une comptabilité rigoureuse, tel n'était pas le cas d'autres CRFPA, où « *la gestion des comptes s'avère plus aléatoire* ».

L'exemple du regroupement entre Bordeaux, Toulouse et Pau illustre ces difficultés.

Actuellement, le centre de Pau, qui compte 15 élèves, ne dispose pas des moyens pédagogiques et humains des CRFPA de Bordeaux et de Toulouse, qui forment chacun une cinquantaine d'élèves. **Une commission mixte** entre les trois CRFPA et les trois ordres de chaque barreau a été créée afin de faciliter ce regroupement.

La mission d'information se félicite d'une telle démarche initiée par le Conseil national des barreaux et l'ensemble des barreaux et **note avec satisfaction les efforts entrepris par la profession** pour offrir aux futurs avocats une formation de **haut niveau** leur permettant d'affronter la concurrence internationale.

---

<sup>1</sup> Les CRFPA sont également chargés d'autres missions : formation continue des avocats, contrôle du déroulement du stage.

## 2. Une réforme souhaitée de la formation continue

La formation continue, régie par l'article 85 du décret n° 91-1197 du 27 novembre 1991 organisant la profession d'avocat, est assurée par les CRFPA qui organisent chaque année une ou plusieurs sessions de formation destinées aux avocats inscrits au tableau des barreaux de leur ressort.

La **fréquentation** comme la **qualité** de ces sessions s'avèrent très **inégaux**.

L'entrée en vigueur des lois nouvelles, et plus généralement l'évolution constante de la législation et de la jurisprudence imposent aux avocats d'accomplir un **travail de veille permanent**.

Cet impératif paraît d'autant plus fort face à la concurrence accrue et à l'ouverture internationale. Dans un tel contexte, la **formation permanente** constitue un **élément désormais incontournable du métier d'avocat**.

Chacun pressent en effet qu'une vie professionnelle ne saurait se limiter à suivre un **parcours linéaire** dans une pratique routinière. L'ensemble des avocats entendus par la mission s'est donc prononcé en faveur de l'institution d'une **formation continue obligatoire**.

Le président du CRFPA de Bordeaux a émis l'idée qu'elle puisse être sanctionnée par un examen.

Soucieuse de permettre l'adaptation de l'avocat aux exigences modernes de compétitivité et de diversification de ses activités, la mission souhaite qu'une **réforme de la formation continue** aboutisse le plus rapidement possible.

S'agissant d'une compétence relevant du domaine réglementaire, elle ne peut qu'inviter la Chancellerie à agir en concertation avec les professionnels concernés.

En outre, comme l'a fort justement relevé le Conseil national des barreaux, une telle réforme ne saurait faire l'économie des moyens qu'il conviendrait d'allouer aux CRFPA, « *qui ne sauraient reposer intégralement sur la profession* ».

## 3. Le désengagement progressif de l'Etat du financement de la formation professionnelle initiale et continue

Jusqu'en 1991, le financement de la formation professionnelle des avocats était assuré par deux ressources principales suffisantes pour couvrir les besoins de financement des centres : une contribution de la profession, une autre de l'Etat.

La réforme du 30 décembre 1991 précitée fusionnant la profession d'avocat et de conseil juridique au sein de la nouvelle profession d'avocat a entraîné une augmentation des effectifs, qui n'a pas été suivie d'une augmentation proportionnelle de la dotation de l'Etat, en dépit de l'alourdissement des charges pesant sur les CRFPA.

Ces derniers ont donc été conduits à **diversifier leurs sources de financement**, notamment par la perception de droits mis à la charge des élèves.

Actuellement, la part respective de ces trois principales sources de financement s'élève à :

- 15 % s'agissant de la dotation budgétaire de l'Etat ;
- 20 % pour la contribution mise à la charge des élèves<sup>1</sup> ;
- 60 % en ce qui concerne la contribution des avocats.

Pour le Conseil national des barreaux, le principe de parité qui prévalait à l'origine est en pratique désormais « *bafoué* ». En effet, le coût global de la formation s'élève environ à 60 millions de francs et l'Etat ne verse actuellement que 1,9 million d'euros<sup>2</sup> (12,7 millions de francs).

La loi de finances pour 2002 a pérennisé ces modalités de financement en leur attribuant un cadre légal<sup>3</sup>, sans pour autant que l'Etat s'engage à accroître sa participation financière.

Un décret n° 2002-534 du 6 mars 2002 a précisé le régime de la contribution des avocats<sup>4</sup>.

Notons que ce décret a été élaboré par la Chancellerie en étroite concertation avec le Conseil national des barreaux.

Il n'en demeure pas moins qu'en dépit de la clarification des modes de financement ayant résulté de la loi de finances pour 2002, la profession, **contributeur essentiel de la formation professionnelle**, supporte **une lourde charge qu'elle juge difficilement acceptable**.

---

<sup>1</sup> Un décret n° 2002-534 du 6 mars 2002 précise que le montant des droits d'inscription versés par les élèves avocats dans les CRFPA ne peut dépasser 900 euros.

<sup>2</sup> Dotation allouée par l'Etat prévue par la loi de finances pour 2002. La dotation par élève-avocat s'élève à 803 euros (5.270 francs).

<sup>3</sup> Il convient de préciser que paradoxalement jusqu'en 2002 seule la contribution de l'Etat figurait dans la loi de 1971.

<sup>4</sup> Il prévoit notamment que les CRFPA communiquent au Conseil national des barreaux leur budget ainsi qu'une évaluation de celui de l'année suivante. Dans le même temps, chaque ordre transmet au Conseil ses engagements de dépenses dans la formation. Le CNB détermine ensuite le montant de la contribution de chacun de ces ordres. Il lui appartient enfin de percevoir ces contributions et de les répartir entre les centres de formation.

La cotisation moyenne par avocat pour la formation (285 euros par an, soit 1.871 francs) est élevée. Le Conseil national des barreaux a vivement **regretté** le désengagement progressif de l'Etat dans ce dossier et souhaité une plus grande **implication financière des pouvoirs publics** dans un domaine aussi crucial.

Depuis la réforme du 31 décembre 1990, nombreux sont donc les défis que doit relever la nouvelle profession d'avocat.

Force est de constater que si certaines évolutions ont été subies et inquiètent les avocats, d'autres sont néanmoins vécues comme autant de **chances de modernisation**.

#### ***E. DES RELATIONS ENTRE LES MAGISTRATS ET LES AVOCATS OSCILLANT ENTRE L'INDIFFÉRENCE ET LE CONFLIT***

La mission n'a pas souhaité aborder le thème de l'évolution des métiers de la justice en limitant son champ d'investigation aux seules difficultés éprouvées par chaque catégorie de professionnels. En effet, les acteurs qui gravitent autour et au sein de l'institution judiciaire n'exercent pas leur métier **indépendamment les uns des autres**.

La mission s'est donc intéressée aux **interactions** et à la nature des relations que tissent ces professionnels entre eux.

A cette occasion, il est apparu que le malaise et le découragement observés au sein de chaque catégorie de professionnels étaient également perceptibles à travers leurs relations.

Les magistrats et les auxiliaires de justice se sont toujours efforcés de collaborer et d'entretenir des rapports cordiaux. Cette situation a perduré dans de nombreuses juridictions, ainsi qu'a pu le confirmer Mme Entiope, présidente du tribunal de grande instance de Marseille. Pour autant, la mission n'a pu ignorer le constat dressé par un grand nombre de magistrats et d'avocats d'une certaine dégradation du climat liée à une méconnaissance réciproque et à des antagonismes marqués.

### **1. Une méconnaissance réciproque des professionnels du droit**

#### *a) L'absence de culture commune*

Au Royaume-Uni, il existe des liens forts entre les avocats et les magistrats, ces derniers étant principalement recrutés parmi des juristes expérimentés. Ces métiers se chevauchent et sont souvent exercés par les mêmes personnes.

Tel n'est pas le cas en France où il existe peu de passerelles entre les fonctions de magistrat et d'avocat<sup>1</sup>. De même, le recrutement et la formation relèvent de filières distinctes et étanches.

Il est toutefois à noter qu'avant la réforme de 1958 ayant créé l'ENM, la situation était différente puisque magistrats et avocats bénéficiaient d'un enseignement commun avant d'intégrer leurs fonctions.

Le magistrat délégué à la formation entendu par la mission au cours de son déplacement à Bordeaux a regretté la **brièveté du stage en juridiction** effectué par les élèves avocats<sup>2</sup>, qui ne permettait pas à ces derniers de comprendre le milieu des magistrats.

En parallèle, un délégué de la promotion des auditeurs de justice 2000 a jugé **trop court le stage avocat**<sup>3</sup> accompli durant la scolarité à l'Ecole nationale de la magistrature. Il a expliqué qu'une telle durée ne permettait pas de suivre le véritable cheminement d'un dossier, non plus que d'aborder l'ensemble du contentieux traité par le cabinet d'avocats.

Comme l'a confié un magistrat entendu par la mission, ce stage, qui intervient en fin de parcours et juste avant l'examen de sortie, est parfois « négligé » ou du moins parfois accompli par les auditeurs de justice avec une rigueur moins grande que le stage en juridiction.

Plusieurs interlocuteurs rencontrés par la mission ont souligné que les jeunes générations de magistrats et d'avocats « *ne se connaissent plus, ce qui ne facilitait pas le dialogue entre eux* ». L'augmentation du nombre d'avocats au sein d'un même barreau a d'ailleurs souvent été avancée comme le principal facteur d'explication de ce phénomène.

Il semble donc que les professionnels exercent leur métier de **manière cloisonnée** sans chercher à nouer des liens ni à connaître les métiers qui les entourent. L'opinion d'un autre délégué de la même promotion d'auditeurs est à cet égard significative, ce dernier ayant, contrairement à son collègue, jugé ce stage trop long après avoir considéré qu'un mois était suffisant pour appréhender le fonctionnement d'un cabinet d'avocats dans ses grandes lignes.

Un magistrat délégué à la formation a mis en garde contre le danger que les formations séparées dispensées à l'Ecole nationale de la magistrature, d'un côté, et dans les CRFPA, de l'autre, favorisent **l'émergence de deux cultures spécifiques qui s'ignorent**, voire qui se désignent mutuellement comme ennemies.

---

<sup>1</sup> Les avocats peuvent intégrer la magistrature par la voie de l'intégration directe.

<sup>2</sup> On rappellera qu'il s'agit d'un pré-stage accompli durant l'année de formation initiale dispensée par le CRFPA.

<sup>3</sup> Ce stage d'une durée de deux mois est effectuée après le stage long en juridiction.

Il s'est d'ailleurs inquiété du regard de certains auditeurs de justice sur la profession d'avocat, principalement considérée comme « *un obstacle à la vérité* ».

Comme l'a confirmé la Conférence des bâtonniers, « *en dehors des cas personnels, les avocats et les magistrats ne se parlent pas.* »

Le président du CRFPA de Bordeaux a illustré **la méconnaissance par les magistrats des réalités de la profession d'avocat** en citant l'exemple de l'interprétation de l'article 700 du nouveau code de procédure civile permettant de mettre à la charge de la partie adverse tout ou partie des frais exposés, et non compris dans les dépens. Le montant des frais fixés par le juge est souvent très inférieur au montant réel des honoraires, ce qui témoigne de la difficulté des magistrats à appréhender les impératifs économiques imposés aux avocats.

Afin de remédier à cette situation, de nombreux interlocuteurs, à l'exception notable du Barreau de Paris, se sont prononcés en faveur de l'instauration d' **un tronc commun de formation**.

**La mission, soucieuse de favoriser une meilleure connaissance réciproque des différents milieux professionnels, a donc jugé souhaitable la mise en place d'un tronc commun de formation entre les élèves avocats et les auditeurs de justice au cours de leur scolarité, ainsi que l'allongement des stages pratiques effectués tant par les avocats dans les juridictions que par les auditeurs dans les cabinets d'avocats.**

**Afin d'éviter un allongement de la scolarité à l'Ecole nationale de la magistrature, il pourrait être envisagé de supprimer le stage extérieur de dix semaines. De plus, la mission tient également à inviter les instances représentatives d'avocats et la Chancellerie à intégrer ce tronc commun de formation au nouveau dispositif de formation des avocats actuellement en cours d'élaboration.**

**En outre, la mission estime qu'un renforcement des formations continues croisées entre les avocats et les magistrats s'avère également indispensable.**

Un rapprochement des CRFPA avec l'Ecole nationale de la magistrature devrait également permettre de renforcer ce mouvement en faveur d'une culture commune. Il convient également de relever une intéressante proposition du Conseil national des barreaux qui suggère que le magistrat délégué à la formation placé auprès de la cour d'appel soit désigné systématiquement comme membre du conseil d'administration du CRFPA.

**Il convient donc avant tout de renforcer le dialogue entre ces deux professions.**

*b) La nécessité d'institutionnaliser les relations entre les magistrats et les avocats*

La mission a, au cours de ses déplacements, pu constater que lorsque des commissions tripartites réunissant régulièrement les chefs de juridiction ou de cour et le bâtonnier de l'ordre des avocats étaient mises en place, rares étaient les tensions entre ces deux professions. Les interlocuteurs rencontrés par la mission ont d'ailleurs relevé l'intérêt d'établir des relations régulières souvent suffisantes pour dénouer certains problèmes.

M. André Ride, président de la Conférence nationale des procureurs généraux, a cité le cas de Lille où une réunion tripartite réunissait chaque semaine le président, le procureur et le bâtonnier, et avait permis de remédier aux tensions entre ces deux professions.

Force est de constater que dans la pratique, de nombreuses juridictions s'en remettent aux simples rapports de confiance et d'estime qui les unissent aux bâtonniers, ce qui ne permet pas toujours un suivi adéquat des relations entre professionnels au sein de la communauté judiciaire.

M. Jean-Paul Collomp, inspecteur général des services judiciaires, a fait état de cette situation devant la mission en relevant qu'il n'y avait « *peut-être pas suffisamment de contacts institutionnels, c'est-à-dire de rencontres de travail entre le palais et le barreau* ».

**L'institutionnalisation d'une concertation systématique entre les chefs de juridiction et le bâtonnier pourrait favoriser la résolution de difficultés mineures entre les deux professions et éviter qu'elles ne deviennent des sources de tension préjudiciables au bon fonctionnement des juridictions.**

## **2. Des antagonismes marqués**

Au-delà de la simple indifférence qui semble s'installer entre ces deux professions, la mission a pu constater l'existence d'antagonismes marqués.

*a) Les critiques des magistrats à l'égard du comportement de certains avocats*

Certains magistrats entendus par la mission ont fait état d'un **changement d'état d'esprit** chez les **avocats les plus jeunes**.

Ainsi un chef de juridiction écrit-il : « *l'on avait coutume de dire qu'aucune procédure ne pourrait prospérer sans respect des usages du palais, de la courtoisie entre gens de robe, de la confraternité entre avocats, du respect mutuel des fonctions de chacun. Si tel est toujours le cas avec les représentants de l'ordre des avocats, dans les prétoires, les dernières évolutions mettent parfois à mal cette conception* ».

De même, M. André Ride, président de la Conférence nationale des procureurs généraux, a confirmé à la mission cette **détérioration des relations entre les magistrats et les avocats** : « *nous, procureurs généraux, constatons qu'il existe un réel problème. Nous sommes en effet chargés de la discipline des avocats et des auxiliaires de justice d'une manière générale. Nous recevons des juridictions des informations selon lesquelles des tensions sont nées entre magistrats et avocats. Elles ont toujours existé, mais étaient autrefois atténuées par une courtoisie naturelle [...]. On peut en effet observer deux types de comportements : des **comportements agressifs** –je n'hésite pas à employer le terme- à l'audience à l'égard du ministère public et des comportements **moins loyaux** que ce à quoi l'on pourrait s'attendre de la part des avocats vis à vis des magistrats du siècle* ».

Cette situation s'explique en partie par la précarité économique et financière qui frappe certains avocats et qui les conduit ainsi à radicaliser leur attitude à l'égard des magistrats et à perdre la distance que l'on pourrait attendre de la part d'un avocat à l'égard de son client.

De nombreux magistrats reprochent également aux avocats certains **manquements déontologiques**, qui s'illustrent à travers la **multiplicité des actes de procédure parfois inutiles**.

Là encore, les difficultés économiques éprouvées par certains avocats qui, pour survivre, « **poussent à l'acte** » constituent le principal facteur d'explication. « Faire de la procédure pour faire de la procédure » tend à devenir une **pratique de plus en plus répandue**. La défense est devenue un **marché très concurrentiel** compte tenu de l'augmentation de la demande de droit et du nombre des avocats.

Ainsi que le souligne un chef de juridiction, « *les incidents de procédure provoqués à dessein, les prises à partie personnelles, dans la presse ou à l'audience, sont de plus en plus mal vécus par les magistrats visés.* »

Un tel constat a amené la mission à se poser une nouvelle fois la question d'une éventuelle limitation du nombre des avocats et de l'opportunité d'instaurer un tarif afin de remédier à des dérives qui trouvent leurs sources dans des difficultés économiques.

Une autre critique adressée aux avocats par les magistrats a également porté sur **leur manque de fiabilité**. Ainsi que l'a regretté M. André Ride, « *lorsqu'un avocat cite un arrêt, nous ne devrions pas à avoir à envisager de vérifier la réalité de cet arrêt. Si un avocat l'a inscrit, mentionné dans son dossier, c'est qu'il doit être vrai.* »

Une telle description ne saurait laisser indifférent. Le raidissement des relations magistrat-avocat est une réalité. Il paraît donc indispensable que les principaux responsables de chaque profession à l'échelon local ou national **veillent à restaurer un climat de confiance réciproque** afin d'éviter une dislocation de la communauté judiciaire préjudiciable au bon fonctionnement de la justice.

*b) Des avocats en proie à l'indifférence des magistrats*

En écho aux appréciations sévères adressées aux avocats, les magistrats ont eux-même été sous les feux de critiques.

Un certain nombre d'avocats a en effet imputé aux magistrats certaines des difficultés rencontrées dans l'exercice de leur profession.

La Conférence des bâtonniers estime que « *de trop nombreux magistrats considèrent les avocats avec hostilité et développent à leur encontre une attitude discourtoise* ».

En outre, les avocats se plaignent d'être **insuffisamment associés à la vie de la juridiction**. L'organisation des audiences fait figure de principale accusée et nuit à la qualité du travail de l'avocat : tous les justiciables sont convoqués à la même heure et sont condamnés à attendre leur tour en compagnie de leur avocat qui ne peut dès lors assister à d'autres audiences ou même travailler ses dossiers.

La Conférence des bâtonniers a mis en lumière la difficulté **d'évaluer le travail de l'avocat** dans le cadre de **son activité judiciaire** compte tenu des principes séculaires d'organisation prévalant dans les juridictions.

Cette situation a abouti à la multiplication des demandes de renvoi, un tiers des renvois étant imputable aux barreaux d'après la Chancellerie.

**Quelques pistes intéressantes ont été suggérées et la mission souhaiterait les voir généralisées à l'ensemble des juridictions, notamment :**

- la mise en place de contrats de procédure entre les barreaux et la juridiction afin de raccourcir les délais de traitement ;

- le remplacement de la plaidoirie en matière civile au profit d'une **procédure plus interactive, plus sobre et moins longue**. Un magistrat de la cour d'appel de Bordeaux a jugé très positif le déroulement de certaines audiences civiles sous forme de questions-réponses.

Une simplification du déroulement des audiences civiles s'avère indispensable pour renforcer la qualité de la justice. Pourrait être envisagée l'instauration d'une **procédure nouvelle** prévoyant la **remise d'observations écrites** par l'avocat quelques jours avant l'audience, d'une part, et une **limitation du temps de parole de l'avocat**<sup>1</sup>, d'autre part.

A l'audience, ne seraient évoqués que les points essentiels du dossier accompagnés d'explications techniques. Cette réforme a été instituée en Allemagne, de même qu'elle a été mise en place au tribunal de commerce de Paris. Elle semble produire des résultats satisfaisants.

Les avocats entendus par la mission se sont déclarés prêts à se livrer à cet exercice tout en soulignant qu'il impliquerait des efforts tant de la part des magistrats, placés dans l'obligation de connaître préalablement le contenu du dossier, que de la part des avocats, assujettis à des exigences nouvelles ;

- un renouvellement de la procédure de la mise en état en matière civile, qui reste actuellement cantonnée à des questions purement administratives et pourrait être l'occasion d'un échange sur le fond entre les auxiliaires de justice et les magistrats ;

- l'institution d'une mise en état sommaire en matière pénale<sup>2</sup>, qui permettrait d'améliorer l'audiencement des affaires et d'officialiser les conférences d'audiencement pénal informelles réunissant à la fois les magistrats (du siège et du parquet), les greffiers, les avocats, et destinées à organiser les temps d'audience, les heures de citation et la durée prévisible des audiences.

**L'ensemble de ces suggestions a conduit la mission à préconiser une meilleure association des avocats à l'organisation de la juridiction et au bon déroulement des procédures par le biais d'une simplification et d'une rationalisation du déroulement des audiences tant civiles que pénales.**

---

<sup>1</sup> La défense pourrait être limitée dans son temps de parole dès lors que le juge aurait pris connaissance des dossiers.

<sup>2</sup> Actuellement, l'audiencement des affaires pénales s'effectue conjointement entre les magistrats du siège et du parquet (art. L. 311-15-1 du code de l'organisation judiciaire), et il n'existe pas de mise en état à proprement parler compte tenu du caractère oral de la procédure.

Le constat d'une évidente dégradation des relations, accrue sans doute par le manque de moyens affectant les juridictions, n'est toutefois pas majoritaire.

Il apparaît néanmoins **urgent** d'éviter une **aggravation de la situation** et d'initier les réformes nécessaires à la **restauration d'un esprit de courtoisie** et plus encore, d'un **climat de confiance**, qui doivent prévaloir dans les relations entre les différents acteurs de la justice.

## **II. LES ATTENTES D'AUTRES AUXILIAIRES DE JUSTICE**

La mission d'information a également souhaité prendre la mesure de l'évolution des métiers de diverses professions qui, à l'instar des avocats, apportent un concours essentiel au bon fonctionnement de la justice.

Elle a ainsi rencontré, au Sénat et lors de ses déplacements à Bordeaux et Dijon, des représentants des avoués près les cours d'appel, des avocats au Conseil d'Etat et à la Cour de cassation, des notaires, des huissiers de justice et des experts judiciaires.

Les difficultés et les défis auxquels sont confrontés ces professions se rejoignent, qu'ils concernent le montant de leur rémunération, souvent tarifé, les mutations imposées par la construction européenne et la concurrence internationale ou encore le recours aux nouvelles technologies de l'information.

### ***A. DES AVOUÉS DE COUR D'APPEL ET DES AVOCATS AU CONSEIL D'ÉTAT ET À LA COUR DE CASSATION AU ROLE APPRÉCIÉ***

Les avoués près les cours d'appel et les avocats au Conseil d'Etat et à la Cour de cassation forment des ordres distincts de ceux des avocats des barreaux en raison des spécificités des techniques applicables devant leurs juridictions.

Peu nombreux, ils sont bien connus des magistrats qui apprécient leur disponibilité et leur compétence. Telles sont les raisons pour lesquelles ils ne nourrissent pas d'inquiétude particulière, si ce n'est à l'égard des conditions de mise en œuvre de l'aide juridictionnelle.

## 1. Les avoués près les cours d'appel : une profession reconnue

Les avoués près les cours d'appel sont des officiers ministériels dont le statut est fixé par l'ordonnance n° 45-2591 du 2 novembre 1945, complétée par un décret n° 45-118 du 19 décembre 1945.

Au nombre de **415**, ils sont regroupés en 235 charges employant environ 2.400 salariés. Comme les avocats, ils peuvent créer des sociétés civiles professionnelles, constituer des sociétés d'exercice libéral ou encore former entre eux des sociétés d'avoués<sup>1</sup>.

Chaque office compte en moyenne deux collaborateurs. Ainsi, le nombre des juristes au sein des offices d'avoués est sensiblement égal à celui des magistrats des cours d'appel.

La compagnie des avoués est organisée en **chambres régionales**, chargées essentiellement de la discipline de leurs membres au niveau de chaque cour d'appel. Une **chambre nationale**, composée de délégués des chambres régionales, a pour fonction essentielle d'être le porte-parole de la profession auprès des pouvoirs publics.

### *a) Une profession ancienne*

La scission entre les professions d'avocat et d'avoué remonte au XV<sup>ème</sup> siècle. Les premiers se chargèrent d'assurer la défense orale de leurs clients, tandis que les seconds, appelés *procureurs*, se virent confier le soin de les représenter dans l'accomplissement des actes écrits de la procédure<sup>2</sup>, ou postulation.

Les avoués furent eux-mêmes longtemps divisés en deux catégories : les avoués de première instance et les avoués d'appel. La loi n° 71-1130 du 31 décembre 1971 a provoqué la **fusion des professions d'avocat et d'avoué près les tribunaux de grande instance**.

**Devant les cours d'appel, la dualité subsiste** : l'avocat peut assister son client par ses conseils et la plaidoirie mais, en principe, il ne peut accomplir les actes de la procédure au nom de celui-ci. En règle générale, la représentation est le monopole exclusif de l'avoué à la cour mais la représentation n'est pas toujours obligatoire, en particulier dans le domaine social.

---

<sup>1</sup> Au 1<sup>er</sup> juin 2001, le nombre des sociétés civiles professionnelles d'avoué était de 137, et celui des offices individuels de 98.

<sup>2</sup> Supprimées à la Révolution, ces deux professions furent rétablies sous Napoléon par les lois du 27 ventôse an VIII et du 22 ventôse an XII.

L'avoué accomplit les actes nécessaires à la conduite du procès, au nom et pour le compte de son client. Sa **compétence** est **limitée au ressort de la cour d'appel** auprès de laquelle il a été institué pour exercer son ministère<sup>1</sup>.

Au fil des ans, la profession est parvenue à affirmer son existence. Les avoués près les cours d'appel ont su se rendre essentiels aux yeux des premiers présidents, des procureurs généraux et des magistrats par leur **disponibilité** et leur **compétence**.

En premier lieu, la procédure impose des contacts fréquents entre les magistrats et les mandataires. Si la profession d'avoué venait à être supprimée, l'éloignement géographique de la cour d'appel contraindrait un avocat exerçant ses fonctions auprès d'un tribunal éloigné d'avoir sur place un correspondant qui tiendrait lieu d'avoué. Quant aux magistrats, ils semblent satisfaits de disposer d'un nombre restreint d'interlocuteurs avec lesquels ils peuvent établir des relations de confiance.

En second lieu, l'idée s'est répandue d'une nécessaire spécialisation dans la technique de l'appel, comparable à celle qui justifie l'existence des avocats au Conseil d'Etat et à la Cour de cassation.

Les premiers présidents de cour d'appel préconisent d'ailleurs de rendre obligatoire la représentation devant la chambre sociale de la cour. En effet, faute de mise en état, les dossiers ne peuvent être rapidement examinés par les magistrats et sont la plupart du temps rejetés. Selon Me Jean-Pierre Garnerie, président de la Chambre nationale des avoués près les cours d'appel, seuls quatre dossiers sur trente seraient, en moyenne, retenus par les chambres sociales.

#### *b) Le développement de la formation*

La Chambre nationale des avoués s'efforce d'améliorer la **formation** de ses membres et de leurs collaborateurs.

Pour accéder à la profession d'avoué, il faut être français ou ressortissant d'un Etat membre de l'Union européenne, être titulaire d'une maîtrise en droit, avoir accompli un stage de formation professionnelle de deux ans et avoir subi avec succès un examen d'aptitude professionnelle. Il faut en outre « *être admis par l'assemblée générale des magistrats du siège de la cour d'appel ou par le premier président de la cour d'appel après consultation des magistrats du siège*<sup>2</sup>. »

---

<sup>1</sup> Les cours de Colmar et de Metz ont un système particulier de postulation puisque celle-ci est exercée par les avocats inscrits sur une liste spéciale. Dans les départements d'outre-mer, elle est confiée aux avocats. Enfin, les avoués peuvent donner librement des consultations en matière juridique et rédiger des actes sous seing privé.

<sup>2</sup> Article 4-1° du décret du 19 décembre 1945 précité.

Jugeant ces conditions insuffisantes, les avoués ont décidé, il y a vingt-cinq ans, la création d'un **centre de formation** et ont noué un **partenariat** avec **l'Université Paris II**. Ils ont ainsi obtenu la création d'un diplôme de DSUP, puis d'un DESS « *droit et pratique du procès en appel* », permettant à leurs collaborateurs juristes de suivre une formation professionnelle dans le cadre de l'apprentissage ou d'un contrat de qualification.

Le centre de formation, qui assure également la formation continue des avoués et de leurs collaborateurs (langues étrangères, informatique, droit social, négociation notamment) absorbe désormais 25 % du budget de la chambre nationale.

#### *c) Le recours aux nouvelles technologies*

Le recours aux nouvelles technologies s'est généralisé. Les études d'avoués ont rajeuni, la moyenne d'âge étant actuellement de 42 ans.

Ainsi qu'il l'a déjà été indiqué<sup>1</sup>, la Chambre nationale et la Chancellerie ont signé un protocole d'accord en 2000 afin de procéder à des **échanges de données informatiques sécurisés** ; six sites pilotes ont d'ores et déjà été retenus.

Enfin, les avoués sont partie prenante à la réflexion sur la signature électronique.

#### *d) L'internationalisation*

La postulation existe à peu près partout en Europe, même si elle n'est exercée par une profession spécialisée que dans un nombre limité de pays. Le plus souvent, les avocats peuvent postuler à condition de justifier d'une certaine ancienneté et d'un agrément.

Depuis douze ans, les avoués français se sont rapprochés de leurs homologues espagnols, les *procuradores*, et portugais, les *solicitadores*, avec lesquels ils ont créé un **Comité des Postulants Européens**. Ce comité a formulé diverses propositions à M. Antonio Vitorino, commissaire européen chargé de la justice, parmi lesquelles la rédaction d'une **charte européenne de déontologie**.

Sous l'égide du Sénat, les avoués ont accompli une mission d'aide technique à la Géorgie dans le cadre de sa réorganisation judiciaire.

---

<sup>1</sup> Voir « Développer l'informatique et les nouvelles technologies de l'information. »

*e) Les attentes de la profession*

La Chambre nationale des avoués près les cours d'appel se plaint de la longueur des **délais de jugement**, insupportable pour les justiciables comme pour la profession, soulignant l'engorgement de certaines cours d'appel qui se trouvent dans l'incapacité de juger dans un délai inférieur à deux ou trois ans des dossiers peu complexes.

Elle considère également que le **tarif des avoués** devrait être revalorisé, le décret n° 80-608 du 30 juillet 1980 prévoyant d'ailleurs sa révision périodique. Selon elle, l'augmentation des frais généraux a longtemps pu être absorbée par la croissance du contentieux mais la tendance s'est inversée car les avoués ont à cœur de décourager les recours en appel inutiles. La Chambre nationale a d'ailleurs engagé un contentieux administratif contre le refus de l'Etat d'augmenter le tarif.

A l'instar des avocats, les avoués souhaitent vivement une réforme des conditions de mise en œuvre de **l'aide juridictionnelle**. Ils estiment subir une **perte nette** dans la mesure où le coût d'ouverture d'un dossier serait actuellement compris entre 400 et 600 euros, alors que la rétribution qui leur est versée par l'Etat, récemment réévaluée, s'élève à 310 euros<sup>1</sup>.

Selon Me Jean-Pierre Garnerie, la situation était supportable, et acceptée au nom de l'exigence de solidarité envers les plus démunis, lorsque les affaires bénéficiant de l'aide juridictionnelle représentaient entre 5 % et 10 % des dossiers traités et pouvaient être absorbées dans les frais généraux. Elle est devenue plus délicate lorsque ce taux a atteint 30 % ou 40 % dans certaines cours d'appel. La proposition de la Commission de réforme de l'accès au droit et à la justice présidée par M. Paul Bouchet<sup>2</sup> de rendre éligible 40 % de la population à l'aide juridictionnelle, soit 70 % des justiciables dans le ressort de certaines cours d'appel, pourrait entraîner des difficultés considérables si les tarifs n'étaient pas revalorisés. Le transfert de charges de l'Etat vers les avoués s'apparenterait alors, selon lui, à « *un rétablissement de la corvée.* »

---

<sup>1</sup> Avant le décret n° 2002-366 du 18 mars 2002 le montant de la rétribution de base était de 267 euros et celui de la majoration de 57 euros (celle-ci a été portée par le décret à 65 euros).

<sup>2</sup> Rapport de la Commission de réforme de l'accès au droit et à la justice, Ministère de la justice, mai 2001.

## 2. Les avocats au Conseil d'Etat et à la Cour de cassation : des spécialistes de la technique de cassation

Les avocats aux conseils<sup>1</sup> sont des officiers ministériels nommés par arrêté du garde des Sceaux. Ils exercent leur profession à titre individuel (29 cabinets) ou en société civile professionnelle (31 cabinets)<sup>2</sup>.

Ils jouissent d'une **compétence exclusive pour les pourvois devant la Cour de cassation et le Conseil d'Etat, où ils exercent tout à la fois les fonctions d'avoué et d'avocat**. Comme les avoués à la cour, ils ont la charge de postuler et de conclure en tant que mandataire *ad litem*. Ils s'apparentent aux avocats dans la mesure où, devant ces deux juridictions, ils sont libres de plaider comme ils l'entendent sans être liés par les instructions de leur client. Enfin, toujours comme les avocats, leurs honoraires ne sont soumis à aucune tarification. Contrepartie de leur monopole, ils sont tenus de prêter leur ministère lorsqu'ils en sont requis.

Les avocats aux conseils peuvent également **plaider devant les tribunaux administratifs et les cours administratives d'appel**.

### *a) Un petit nombre de professionnels*

Depuis l'ordonnance du 10 septembre 1817 relative aux avocats aux Conseils et à la Cour de cassation, **le nombre des charges est limité à 60**. Aux termes de l'article 4 du décret n° 78-380 du 15 mars 1978, **le nombre des associés au sein de chaque office ne peut être supérieur à trois**. Les avocats aux conseils ne peuvent donc, en théorie, être plus de 180 mais, en pratique, leur effectif oscille entre 89 et **91, chiffre actuel**.

Me Elisabeth Baraduc, présidente de l'ordre, a déclaré à la mission que la profession n'était **pas favorable** à une **augmentation** de ses effectifs, même pour faire face à un surcroît de contentieux, car « *l'expérience montre l'existence d'une corrélation entre la croissance du nombre d'avocats et celle du nombre de recours.* »

En cas de besoin urgent, les collaborateurs des associés, dont un petit nombre est salarié, sont extrêmement compétents et pourraient rapidement devenir avocats aux conseils en dépit de la difficulté des examens.

---

<sup>1</sup> L'expression « avocats aux conseils » est un legs de l'histoire : l'ordonnance du 10 septembre 1817 a consacré la fusion entre les avocats au Conseil d'Etat et ceux de la Cour de cassation sous la dénomination « avocats aux conseils du Roi et à la Cour de cassation ».

<sup>2</sup> A la demande de la profession, la faculté de constituer des sociétés d'exercice libéral n'a pas été étendue aux avocats aux conseils.

Aux termes du décret n° 91-1125 du 28 octobre 1991, l'accèsion à la profession requiert en effet, sous réserve de certaines dispenses, d'être français ou ressortissant d'un Etat membre de l'Union européenne, de détenir une maîtrise en droit, d'avoir été inscrit pendant un an au moins sur la liste du stage ou au tableau d'un barreau, d'avoir suivi une formation de trois ans, dispensée sous l'autorité du conseil de l'ordre, et d'avoir subi avec succès un examen d'aptitude professionnelle.

L'ordre des avocats au Conseil d'Etat et à la Cour de cassation est attaché au maintien de cette **sélectivité, justifiée par la spécificité de la technique de cassation.**

Un décret n° 2002-76 du 11 janvier 2002 a réformé le régime disciplinaire de la profession, afin de le mettre en conformité avec les exigences posées de l'article 6-1 de la convention européenne de sauvegarde des libertés fondamentales et des droits de l'homme, ainsi que la procédure applicable en cas d'action en responsabilité civile professionnelle.

*b) De bonnes relations avec leurs juridictions*

A la différence de leurs collègues des barreaux, les avocats aux conseils entretiennent de **bonnes relations avec leurs juridictions.**

L'entente avec le Conseil d'Etat est parfaite. Selon Me Elisabeth Baraduc, présidente de l'ordre, la réforme des procédures d'urgence<sup>1</sup>, entrée en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 2001, a été conduite « *en douceur* » et dans la concertation.

La loi organique n° 2001-539 du 25 juin 2001 relative au statut des magistrats et au Conseil supérieur de la magistrature a prévu la mise en place, à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2002, d'une procédure de filtrage des pourvois devant la Cour de cassation<sup>2</sup>. Cette mise en place s'est avérée difficile et parfois conflictuelle. Mais, avec le temps et le dialogue, cette situation devrait évoluer favorablement.

---

<sup>1</sup> Loi n° 2000-597 du 30 juin 2000 relative au référé devant les juridictions administratives, complétée par le décret n° 2000-1115 du 22 novembre 2000.

<sup>2</sup> L'article L. 131-6 du code de l'organisation judiciaire prévoit qu'après le dépôt des mémoires, les affaires soumises à une chambre civile sont examinées par une formation de trois magistrats appartenant à la chambre à laquelle elles ont été distribuées. Cette formation déclare non admis les pourvois irrecevables ou non fondés sur un moyen sérieux de cassation. Elle statue lorsque la solution du pourvoi s'impose. Dans le cas contraire, elle renvoie l'examen du pourvoi à l'audience de la chambre.

Lorsque la solution d'une affaire soumise à la chambre criminelle lui paraît s'imposer, le premier président ou le président de la chambre criminelle peut décider de faire juger l'affaire par une formation de trois magistrats. Cette formation peut renvoyer l'examen de l'affaire à l'audience de la chambre à la demande de l'une des parties ; le renvoi est de droit si l'un des magistrats composant la formation restreinte le demande.

*c) La nécessaire réforme de l'aide juridictionnelle*

Selon Me Elisabeth Baraduc, le dispositif d'aide juridictionnelle mis en place en 1991 serait inadapté à la Cour de cassation. Les conditions de sa mise en œuvre en matière pénale auraient d'ailleurs été aménagées, de façon quelque peu prétorienne, par le premier président en accord avec le président de l'ordre.

Le projet de loi relatif à l'accès au droit et à la justice, déposé par le Gouvernement de M. Lionel Jospin sur le bureau du Sénat, prévoit la suppression des **bureaux d'aide juridictionnelle** dans toutes les juridictions, à l'exception de la Cour de cassation et du Conseil d'Etat, ainsi que de la commission du recours des réfugiés<sup>1</sup>. Ils y jouent en effet un **rôle important de filtre des pourvois**, complémentaire de la procédure de non-admission, auquel l'ordre est très attaché. Ils permettent ainsi d'éviter, par exemple, qu'une personne n'ayant pas comparu en appel puisse demander à se pourvoir en cassation.

L'ordre souhaite également que le montant de l'indemnité versée aux avocats aux conseils au titre de l'aide juridictionnelle soit revalorisé afin de tenir compte, au moins, de l'évolution de l'indice des prix depuis 1992.

***B. DES NOTAIRES DÉSIREUX DE SE VOIR CONFIER DE NOUVELLES TÂCHES***

**1. Des officiers publics titulaires de charge**

Les notaires sont des officiers publics titulaires d'un office ministériel.

La profession est très ancienne. Elle est actuellement régie par la loi du 25 ventôse an XI et par l'ordonnance n° 45-2590 du 2 novembre 1945 et son décret d'application du 19 décembre 1945 modifié plusieurs fois.

L'âge moyen des notaires est de 49 ans. Les femmes représentent 15,2 % de la profession.

Leur effectif s'établit à 7.800, ce chiffre étant en augmentation constante depuis 1980 alors que le nombre d'offices, qui s'établit à 4.540, est en diminution depuis la même date, malgré le programme d'implantation de nouveaux offices mené depuis 1989 dans les agglomérations importantes.

---

<sup>1</sup> Article 12 du projet de loi n° 257 (Sénat, 2001-2002).

La profession peut être exercée à titre individuel ou sous forme de société : société civile professionnelle, alors titulaire de la charge, régie par la loi n° 66-879 du 29 novembre 1966 ; société de notaires, dans laquelle chaque associé reste titulaire de son propre office ; société d'exercice libéral, régie par la loi n° 90-1259 du 31 décembre 1990.

Elle peut également être exercée à titre de salarié, 188 notaires salariés étant comptabilisés en avril 2002.

#### Evolution du nombre de notaires

	Offices	Notaires	Notaires associés en SCP (1)	Nombre de sociétés (2)	Clercs et employés
1980	5.134	6.686	2.749	1.184	42.264
1985	5.114	7.262	3.803	1.638	37.477
1990	4.941	7.456	4.481	1.955	40.351
1995	4.653	7.557	5.168	2.289	38.024
2002	4.540	7.864	5.558	2.462	44.247

Source : Conseil supérieur du notariat

(1) Sociétés civiles professionnelles

(2) Sociétés civiles professionnelles et société d'exercice libéral

À cet égard, Me Armand Roth, vice président du Conseil supérieur du notariat, s'est inquiété devant la mission des dispositions résultant de l'article 32 de la loi n° 2001-1168 du 11 décembre 2001 portant mesures urgentes de réforme à caractère économique et financier (MURCEF) permettant la constitution de sociétés de participation financière de professions libérales. Il a souhaité que ces sociétés ne soient pas l'occasion d'une **interprofessionnalité** entre les notaires et les autres professions juridiques, estimant que pour des raisons déontologiques liées à la qualité d'officier public des notaires, le capital de leurs sociétés ne devrait pas pouvoir être détenu par d'autres professions.

La profession est organisée en chambres départementales, chargées essentiellement de la discipline, et en conseils régionaux qui émettent des avis et assurent le fonctionnement des écoles de formation. Elle est représentée au niveau national par le Conseil supérieur du notariat.

Le notariat consacre un effort important à la **formation des notaires et de leurs collaborateurs** (21 milliards d'euros).

Il est possible d'accéder à la profession par plusieurs voies :

- la filière principale exige d'être titulaire d'une maîtrise de droit et de suivre soit un enseignement universitaire (DESS de droit notarial), soit un an d'enseignement professionnel dans un centre de formation professionnelle notariale. Dans les deux cas, les étudiants doivent accomplir deux années de stage avant d'obtenir le diplôme de notaire ;

- la voie interne, réservée aux clercs ayant au minimum 9 ans d'activité dans un office, dont 6 ans en tant que premier clerc ;

- la voie d'équivalence réservée aux juristes expérimentés.

A cet égard, Me Catherine Varvenne-Litaize, membre du Conseil supérieur du notariat, s'est émue devant la mission des dispositions des décrets n° 2002-615 et n° 2002-616 du 26 avril 2002, qui pourraient laisser envisager une possibilité d'accès à la profession de notaire par la voie de la validation des acquis professionnels, solution à laquelle elle s'est déclarée résolument opposée.

Elle a en outre regretté le fait que le décret n° 2002-482 du 8 avril 2002 ait fait, sans aucune concertation, disparaître la maîtrise alors que la formation de l'ensemble des professions juridiques était fondée sur ce diplôme.

## **2. Une activité orientée plus vers le juridique que vers le judiciaire**

La fonction première des notaires est de dresser des **actes authentiques** ayant force exécutoire et de les conserver. Ils en délivrent des copie exécutoires (les grosses) ou de simples copies (les expéditions).

Mais à cette fonction, s'ajoute une importante **activité de conseil en matière de rédaction d'actes et de gestion de patrimoine.**

Dans ce cadre, les notaires insistent sur leur rôle de **conciliation**. Me Armand Roth a souligné que l'activité des notaires s'exerçait principalement dans le domaine juridique, contrairement à celle d'autres professions plus portées sur les activités judiciaires. Considérant qu'un procès est toujours un échec, les notaires ont en effet à cœur de prévenir les conflits et de favoriser les règlements amiables, particulièrement dans le cadre des divorces par consentement mutuel ou des successions. Ils se forment d'ailleurs à la médiation familiale, sans toutefois perdre de vue la nécessité du respect de la règle de droit. Ils jouent un rôle actif dans les conseils départementaux d'accès au droit.

Les notaires ont par ailleurs soutenu l'extension récente de la clause compromissoire aux contrats civils entre professionnels (article 2061 du code civil résultant de la loi n° 2001-420 du 15 mai 2001).

Les notaires sont enfin des **auxiliaires de justice**. Ils peuvent être commis par le tribunal en tant que mandataires pour effectuer des projets de liquidation de régimes matrimoniaux ou de successions. Indépendants des parties, ils établissent alors un état liquidatif, soumis à l'homologation du tribunal.

En application de l'article 1116 du code de procédure civile, ils peuvent être appelés à effectuer des projets de règlement des pensions et prestations dans le cadre du divorce.

Mme Catherine Varvenne-Litaize a regretté devant la mission qu'il ne soit pas clairement établi, dans cette dernière hypothèse, si la rémunération du notaire devait être réclamée par le notaire directement aux parties ou bien être fixée par le juge, ce qui selon elle devrait être le cas comme en matière d'expertise.

Les notaires reçoivent annuellement 20 millions de personnes. Ils établissent 4,5 millions d'actes authentiques et réalisent un chiffre d'affaires de 4,3 milliards d'euros. Ils perçoivent et reversent au Trésor public plus de 11 milliards d'euros.

Ils réalisent la plus grande part de leur chiffre d'affaires dans le domaine des ventes et de la construction immobilière (41,6 %) et dans celui des actes de famille et des successions (27,2 %).

#### Répartition de l'activité notariale suivant le chiffre d'affaires

<b>Immobilier Vente Construction</b>	<b>Actes liés au crédit</b>	<b>Actes de famille Successions</b>	<b>Négociation immobilière</b>	<b>Droit de l'entreprise Conseil, expertise Conseil patrimonial</b>
41,6 %	16 %	27,3 %	4,5 %	10,6 %

Source : Conseil supérieur du notariat

Pour l'ensemble de leurs activités, les notaires engagent leur responsabilité personnelle, laquelle est couverte par des caisses de garantie.

### **3. L'extension souhaitée de leur domaine de compétence**

Les notaires souhaiteraient **assurer eux-mêmes entièrement certaines procédures qui exigent actuellement une intervention du juge** : les changements de régimes matrimoniaux, les envois en possession des successions et les partages impliquant des mineurs. Ils estiment en effet que, dans ces matières, l'intervention du juge n'apporte pas plus de garanties que leur propre intervention tout en retardant les opérations de manière parfois très pénalisante pour leurs clients.

Ils appellent en outre de leurs vœux une réforme de la saisie-vente immobilière, donnant l'exemple de l'Alsace-Moselle où elle est pratiquée de manière satisfaisante par leur profession, alors que, devant le tribunal les saisies aboutissent à une adjudication pour un montant très inférieur à la valeur des biens.

En outre, ils souhaiteraient que certains actes revêtent obligatoirement la forme authentique : actes de caution et actes de construction d'une maison individuelle qui suscitent de nombreux conflits, ou actes de constitution de sociétés civiles à prépondérance immobilière, afin de permettre un meilleur contrôle de l'origine des capitaux. Ils considèrent enfin que les notaires devraient intervenir dans la conclusion et la conservation des pactes civils de solidarité.

S'agissant, d'une manière générale, de l'incidence des réformes législatives intervenues récemment, Me Armand Roth a souligné devant la mission que la fréquence des changements législatifs était source d'instabilité, d'autant plus que la jurisprudence était longue à s'établir. Il a insisté sur l'important effort d'information accompli par le notariat sur les différentes réformes. Il a regretté que la loi n° 2000-1208 du 13 décembre 2000 sur la solidarité et le renouvellement urbains permette la rétractation d'un acte authentique par un acquéreur. Il a, enfin, souligné que la disposition de la loi n° 2001-1135 du 3 décembre 2001 sur le conjoint survivant autorisant un conjoint à priver du droit au logement viager son conjoint par acte authentique, exigerait que tous les testaments existants soient revus à la lumière de ces nouvelles dispositions.

**La mission estime que la déjudiciarisation de certaines matières souhaitée par les notaires s'avère non seulement justifiée, mais également de nature à alléger les tâches des magistrats. Elle ne peut donc que recommander d'aller dans ce sens.**

### **C. DES HUISSIERS DE JUSTICE EN MAL DE RECONNAISSANCE**

Officiers publics et ministériels, nommés dans leurs fonctions par arrêté du garde des Sceaux, les huissiers de justice ont une longue histoire.

Sous l'Ancien régime, ils étaient divisés en deux professions distinctes : les *sergents*, qui signifiaient et faisaient exécuter les actes judiciaires et extrajudiciaires, et les *huissiers* proprement dits qui avaient pour fonction d'assurer le service des tribunaux et des audiences<sup>1</sup>.

Ces deux professions traversèrent la Révolution française sans être supprimées, avant d'être fusionnées. Les quelque **3.000** huissiers de justice<sup>2</sup> sont aujourd'hui soumis à un statut régi par une ordonnance n° 45-2592 du 2 novembre 1945.

La profession est organisée en **chambres départementales** et régionales dans chaque ressort de cour d'appel. Elle est représentée auprès des pouvoirs publics par une **chambre nationale** chargée également de régler les différends entre les chambres et, dans certains cas, entre les huissiers de justice.

En cas de manquement aux règles professionnelles, l'huissier peut être poursuivi disciplinairement devant ses pairs (chambre départementale) ou devant le tribunal de grande instance.

#### **1. Des attributions variées**

Pour exercer leur profession, les huissiers de justice peuvent constituer une société d'exercice libéral, une société civile professionnelle, qui devient titulaire de l'office, ou former simplement une société d'huissiers de justice, au sein de laquelle chacun reste titulaire de sa charge<sup>3</sup>.

Les huissiers de justice sont investis d'attributions nombreuses et variées, exercées les unes à titre exclusif, les autres en dehors de tout monopole, en principe toujours dans le **ressort du tribunal d'instance** de leur résidence. Certains de leurs actes revêtent tantôt un caractère judiciaire tantôt un caractère extrajudiciaire.

---

<sup>1</sup> Ils tenaient l'huis, la porte, d'où ils tirent leur nom.

<sup>2</sup> Au 1<sup>er</sup> janvier 2001, ils étaient au nombre de 3.232. La profession s'ouvre progressivement aux femmes puisqu'elles forment environ un sixième de ses effectifs.

<sup>3</sup> Au 1<sup>er</sup> janvier 2001, il y avait 2.056 offices dont 1.014 offices individuels, 1.033 sociétés civiles professionnelles et 9 sociétés d'exercice libéral.

*a) Des fonctions exercées à titre de monopole*

Aux termes de l'ordonnance n° 45-2592 du 2 novembre 1945, les huissiers de justice ont seuls qualité pour **signifier les actes de procédure et ramener à exécution les décisions de justice** ainsi que les **actes ou titres en forme exécutoire**, par exemple procéder aux opérations de saisie.

Certains huissiers, appelés « *huissiers audienciers* » sont chargés d'assurer le service intérieur près les cours et tribunaux, c'est-à-dire d'assister aux audiences solennelles ou aux audiences publiques, de faire l'appel des causes et de maintenir l'ordre sous l'autorité du président.

Dans toutes ces fonctions exercées à titre de monopole, les huissiers sont tenus de prêter leur ministère lorsqu'ils en sont requis.

*b) Des activités exercées en dehors de tout monopole*

Les huissiers de justice peuvent, en outre, soit sur commission des tribunaux, soit à la demande de particuliers, procéder à des **constats** (ces constatations purement matérielles, exclusives de tout avis de fait ou de droit, pouvant ensuite être invoquées à titre de preuve devant les tribunaux) et au **recouvrement de toutes créances**.

Ils sont également autorisés à exercer certaines **fonctions ou activités accessoires** dont la liste et les conditions sont **déterminées par décret**. Actuellement, seules sont autorisées les fonctions d'administrateur d'immeubles et d'agent d'assurance<sup>1</sup>. Encore faut-il obtenir l'aval du garde des Sceaux.

En raison de leurs compétences, les huissiers de justice peuvent être simplement requis, comme professionnels du droit, à titre de rédacteurs, de négociateurs d'actes sous seing privé ou bien à titre de conseil.

C'est dans cette direction, que la profession cherche à évoluer, mais son image reste difficile à changer.

## **2. Une image difficile à changer**

*a) Le développement d'un rôle de conseil*

Les huissiers de justice aiment à se présenter comme des « *juristes de proximité* ».

---

<sup>1</sup> Décret n° 56-222 du 29 février 1956 pris pour l'application de l'ordonnance du 2 novembre 1945 relative au statut des huissiers de justice.

De fait, ils jouent souvent, particulièrement dans les petites communes, un rôle de conseil **auprès des particuliers** et accomplissent pour eux un nombre important d'actes : dresser des états des lieux, prendre des inscriptions d'hypothèques, déposer des injonctions de payer, prendre des mesures conservatoires, présenter des requêtes pour obtenir des ordonnances, procéder au recouvrement de créances et de pensions, rédiger des actes sous seing privé, plus généralement fournir une assistance juridique.

La profession souhaite **développer son activité de conseil en direction des entreprises et des autorités publiques passant des marchés.**

Me Yves Martin, vice-président de la Chambre nationale des huissiers de justice, déclarait ainsi à la mission : « *Aujourd'hui, on essaie de donner une nouvelle image de l'huissier de justice, que l'on tente d'intégrer au monde de l'entreprise. De nombreuses mesures conservatoires sont en effet à prendre dans l'entreprise (...). Nous pensons que l'huissier de justice a sa place dans la procédure de passation des marchés publics. Certaines affaires assez scabreuses ont dernièrement fait la une de l'actualité. Pourquoi ne pas confier à l'huissier de justice l'anonymat, le port et la réception de plis ainsi que la prise en note de ce qui est ensuite dit et décidé, non pas pour surveiller les maires mais pour appuyer la commission de contrôle des marchés publics ?* »

b) *Une formation équivalente à celle des autres auxiliaires de justice*

Depuis le 1<sup>er</sup> janvier 1996<sup>1</sup>, les huissiers de justice doivent être titulaires d'une maîtrise en droit ou d'un diplôme équivalent et avoir accompli un stage de deux ans sanctionné par un examen professionnel.

Me Yves Martin déclarait ainsi à la mission : « *Notre profession a suivi une évolution importante. Heureusement, car nous partions de bien bas ! Dans les années soixante, il suffisait de savoir lire, écrire et d'être français pour être huissier de justice.*

« *Maintenant, la maîtrise en droit, qui est obligatoire, ne suffit pas. Il faut suivre deux – bientôt trois – années de stage. Elles sont sanctionnées par un examen professionnel que nous avons le droit de passer quatre fois. Au bout de quatre échecs, ou bien nous restons employé principal, ou bien nous changeons de voie.*

« *L'évolution est donc flagrante. Depuis quelques années, nous avons la même formation que les notaires. Nous avons le même cursus que les avocats et les magistrats.* »

---

<sup>1</sup> Décret n° 75-770 du 14 août 1975 modifié par le décret n° 94-299 du 12 avril 1994.

*c) Une ouverture croissante sur l'Europe et les nouvelles technologies*

La profession est **jeune**, puisque la moyenne d'âge est de 40 ans selon la Chambre nationale, et l'usage des nouvelles technologies de l'information est très répandu. Elle fut d'ailleurs l'une des premières, dans les années 1970, à s'informatiser.

Par ailleurs, les huissiers de justice sont attentifs à **l'évolution du droit européen**.

Le règlement CE n° 1348/2000 du 29 mai 2000 relatif à la signification et à la notification dans les Etats membres des actes judiciaires et extrajudiciaires en matière civile et commerciale est entré en vigueur le 31 mai 2001. Les autorités françaises ont décidé de confier aux huissiers de justice, naturellement compétents en matière de notification d'actes, la mise en œuvre de ce texte. Un projet de décret est en cours d'élaboration pour introduire ce dispositif dans le nouveau code de procédure civile.

Le Conseil européen a rappelé le 15 janvier 2001 qu'il souhaitait parvenir, à terme, à la **suppression de l'exequatur**<sup>1</sup> pour tous les domaines couverts par le règlement.

L'Union internationale des huissiers de justice, qui est présidée par les huissiers français, compte actuellement cinquante-sept pays adhérents. Elle essaie d'harmoniser les voies d'exécution tout en permettant à chaque pays de conserver ses règles et ses habitudes.

*d) Une image qui reste négative*

Pour autant, l'huissier de justice reste entouré d'une **image ambivalente**, pour ne pas dire négative. Il apparaît tantôt comme le **dernier recours**, tantôt comme la **première menace**. Le caractère coercitif de ses attributions en est la cause.

Me Yves Martin reconnaissait ainsi que « *l'exécution est attachée au titre d'huissier, même si cela nous vaut, non d'être rejetés mais d'être catalogués comme des **spécialistes des constats d'adultères, des expulsions et des saisies immobilières**. En fait, l'exécution et le métier d'huissier évoluent. Il n'y a en effet plus grand chose à saisir chez les gens : même s'ils possèdent un patrimoine, ils le cachent par des biais au demeurant tout à fait légaux, par exemple des sociétés civiles immobilières.*

---

<sup>1</sup> Aux termes de l'article L. 311-11 du code de l'organisation judiciaire, l'exequatur est la décision par laquelle un tribunal de grande instance donne force exécutoire à une sentence arbitrale ou autorise l'exécution en France d'une décision de justice ou d'un acte public étranger.

*« Dans certains cas, on sait pertinemment que les gens sont solvables mais l'on ne parvient pas à déterminer les biens qu'ils possèdent. Il faudrait faire quelque chose dans ce domaine. Le constat d'adultère est un acte désuet, et c'est tant mieux (...)*

*« Ils (les gens) sont **doublement mécontents**. Ils le sont à la fois **de la décision de justice et de l'huissier, qui est en première ligne**. Les gens ne vont jamais voir le juge. Ils s'en prennent toujours à l'huissier. Toutefois, même si l'on a du mal à changer l'image des huissiers, on y arrive petit à petit. **Il faudra toujours quelqu'un pour exécuter les décisions de justice, qui sont nombreuses**. Les huissiers pourraient les exécuter si on leur en donnait les moyens. »*

Ce manque de moyens pour exécuter les décisions de justice et les contraintes imposées par le service des audiences constituent les principaux sujets de préoccupations de la profession.

### **3. Les attentes de la profession**

La profession a ainsi exprimé devant la mission son souhait de voir réviser son tarif et rénover le droit de l'exécution.

#### *a) La révision du tarif*

Les huissiers de justice perçoivent, pour les actes de leur ministère en matière civile et commerciale, des émoluments tarifés prévus au décret n° 96-1080 du 12 décembre 1996. En matière pénale, leur sont alloués différents émoluments prévus aux articles R. 92, R. 181 et suivants du code de procédure pénale. Aux yeux de tous, ce tarif est **trop complexe**. Pour la profession, il nécessite d'être **revalorisé, en particulier en matière pénale**.

Aux termes de l'article 11 du décret n° 56-222 du 29 février 1956, les huissiers audienciers ont pour fonctions d'assister aux audiences solennelles ou aux audiences publiques, de faire l'appel des causes et de maintenir l'ordre sous l'autorité du président.

Chaque huissier audiencier reçoit une indemnité de 15 euros pour le service d'une audience de cour d'assises et de la Cour de cassation, de 10 euros pour le service d'une audience du tribunal correctionnel ou du tribunal pour enfants, et de 7,5 euros pour le service d'une audience du tribunal de police<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> Article R. 179 du code de procédure pénale.

Il perçoit une somme forfaitaire de 2,74 euros (18 francs) pour toutes citations en matière criminelle, correctionnelle et de police, pour les significations des mandats de comparution, pour toutes significations d'ordonnances, jugements et arrêts et tous autres actes ou pièces en matière criminelle, correctionnelle et de police<sup>1</sup>.

Selon la profession, ce tarif est tellement insignifiant qu'il ne permet même pas de couvrir les frais supportés par l'huissier.

Me Yves Martin déclarait ainsi à la mission : « *Les audiences sont une servitude que nous acceptons mais on nous verse une **aumône**. Nous sommes présents à ces audiences quatorze ou quinze heures d'affilée pour 50 francs. Cela me paraît tellement vexant que je ne me fais même pas indemniser. L'aumône, très peu pour moi ! J'en fait une question de principe. Il en est de même pour mes confrères.* »

D'après ses indications, le tarif fixé pour la délivrance d'un acte pénal devrait être augmenté de 60 % prochainement : un projet de décret prévoit en effet de fixer à 4,50 euros la rémunération des citations et significations prévue à l'article R. 181 du code de procédure pénale.

#### *b) La réforme des procédures civiles d'exécution*

La crédibilité de la justice suppose que les décisions prises par les juges soient exécutées de manière rapide et sûre. La Cour européenne des droits de l'homme a d'ailleurs érigé le **droit à l'exécution en droit fondamental** du justiciable en décidant que « *l'exécution d'un jugement ou d'un arrêt, de quelque juridiction que ce soit, doit être considérée comme faisant partie intégrante du procès*<sup>2</sup>. »

Les huissiers de justice estiment ne pas disposer de moyens suffisants pour remplir leurs fonctions. Ils regrettent, en premier lieu, d'avoir un **accès limité aux informations**.

La loi n° 73-5 du 2 janvier 1973 relative au paiement direct de la pension alimentaire permet aux créanciers d'aliments d'obtenir des administrations de l'Etat et des collectivités publiques ainsi que des organismes de sécurité sociale les renseignements nécessaires à la mise en œuvre de poursuites contre le débiteur.

---

<sup>1</sup> Article R. 181 du code de procédure pénale.

<sup>2</sup> Voir les arrêts de la Cour européenne des droits de l'homme : *Hornsby contre Grèce* du 25 février 1997, *Immobiliare contre Italie* du 28 juillet 1999 et *Antonetto contre Italie* du 20 juillet 2000. La mission observe d'ailleurs que la délivrance des « grosses », c'est-à-dire des titres exécutoires, est souvent trop tardive.

S'agissant des autres créances et pourvu qu'il soit porteur d'un titre exécutoire, la loi n° 91-650 du 9 juillet 1991 portant réforme des procédures civiles d'exécution a autorisé l'huissier de justice à demander au procureur de la République d'entreprendre les diligences nécessaires pour connaître l'adresse des organismes auprès desquels un compte est ouvert au nom du débiteur, ainsi que l'adresse du débiteur et l'adresse de son employeur, à l'exclusion de tout autre renseignement.

Cependant, faute de moyens, le parquet ne peut répondre rapidement et, à l'issue d'un délai de trois mois, fixé par décret en Conseil d'Etat, l'absence de réponse du procureur de la République vaut réquisition infructueuse.

Me Yves Martin déclarait ainsi à la mission : *« Lorsque nous devons exécuter un jugement contre une personne, nous ignorons si celle-ci a un compte en banque, à quel endroit elle travaille et si elle possède des biens. Pour obtenir ces renseignements, nous sommes obligés, malgré notre qualité d'officier ministériel, de faire appel aux procureurs de la République. Or ils n'ont plus le temps d'enregistrer nos demandes !*

*« Nous avons ce pouvoir en matière de recouvrement de pensions alimentaires. Par exemple, si une créancière fait appel à moi pour recouvrer la pension alimentaire que son mari lui doit, j'ai qualité pour interroger tous les fichiers nécessaires. Depuis environ trente ans qu'existe cette procédure de recouvrement des pensions alimentaires, aucun confrère n'a été poursuivi pour avoir usé et abusé de ce droit « exorbitant ».*

*« En revanche, si une créancière se présente avec un jugement exécutoire, si elle a obtenu un jugement au pénal et des dommages et intérêts parce que son mari ne lui verse pas de pension alimentaire, elle risque d'attendre six mois avant que je puisse exécuter le jugement parce que M. le procureur de la République - avec qui nous avons de bonnes relations - souhaite que nous ne lui demandions plus de renseignements ! Il ne peut nous répondre parce qu'il n'a pas de personnel. C'est discriminatoire. »*

Le risque évoqué par la profession face à ces difficultés est de voir se développer le recours à des sociétés spécialisées dans la recherche d'informations et à des « **exécutions sauvages** », c'est-à-dire la résurgence d'une justice privée.

Pour autant, il convient également de veiller au **respect des libertés individuelles**.

M. Tony Moussa, président de chambre à la cour d'appel de Lyon, ancien juge de l'exécution, relevait devant la mission que des saisies étaient actuellement pratiquées contre des débiteurs ne disposant que d'une somme égale au revenu minimum d'insertion, donc insaisissable, ce qui entraînait des

contestations devant le juge de l'exécution et des frais d'actes importants venant s'ajouter à la dette.

Une réflexion est actuellement en cours à la Chancellerie pour permettre aux huissiers de justice d'interroger directement les fichiers des comptes bancaires (FICOBA), ce qui suppose une modification de la loi de 1991.

**La mission ne peut donc qu'inviter la Chancellerie à conduire une réflexion avec la Chambre nationale des huissiers de justice et avec la Commission nationale de l'informatique et des libertés pour rechercher les voies d'une meilleure exécution des décisions de justice compatible avec le nécessaire respect des libertés individuelles, au premier rang desquelles le droit au secret.**

**D'une manière générale, elle estime nécessaire, afin de permettre aux magistrats de se recentrer sur leurs activités juridictionnelles, de les décharger des tâches pour lesquelles leur intervention n'est pas indispensable en confiant celles-ci à des professionnels mieux à même de les accomplir.**

En second lieu, les huissiers de justice souhaitent que soit créée, aux côtés des clerks assermentés à la signification des actes et de ceux habilités au constat, une troisième catégorie de **clerks spécialisés dans des mesures d'exécution** telles que la saisie-attribution.

Cette revendication soulève toutefois une question de principe, celle d'une **véritable sous-délégation de prérogatives de puissance publique**. Les missions délicates des huissiers, le rôle social dont ils se prévalent à juste titre plaident en faveur d'une intervention personnelle. Faut-il rappeler, signe de l'importance du contact *intuitu personae*, que les *sergents*, ancêtres des huissiers, portaient une baguette ronde en ébène garnie de cuivre ou d'ivoire, avec laquelle ils devaient toucher ce dont ils avaient la charge de faire exploiter ?

**Sur cette question également, la réflexion mérite d'être approfondie.** Une solution alternative conciliant les objectifs d'intégration des jeunes diplômés et la préservation des prérogatives personnelles de l'huissier pourrait consister dans la création d'un statut d'huissier salarié comme cela a été fait pour les professions de notaire et d'avocat, mais la Chambre nationale des huissiers de justice n'y semble guère favorable.

#### **D. DES EXPERTS JUDICIAIRES EN QUETE DE TRANSPARENCE**

L'expert judiciaire est un technicien à qui le juge demande de donner son avis sur des faits nécessitant des connaissances techniques et des investigations complexes. Ses conclusions ont pour rôle d'éclairer le tribunal ou la cour.

Comme le faisait observer M. Jean-Bruno Kerisel, vice-président de la Fédération nationale des compagnies d'experts près les cours d'appel et les tribunaux administratifs, « *l'expertise judiciaire n'est **pas une profession**, c'est une fonction* » qu'exercent de façon périodique des professionnels de la matière concernée (médecins, architectes...). « *L'expert est un **auxiliaire du juge**, ce n'est pas un **auxiliaire de justice** comme l'avocat, qui exerce une profession vraiment judiciaire.* »

Aucune condition particulière de diplôme (à l'exception de celle requise pour la spécialité dans laquelle il exerce et souhaite être inscrit) ou de nationalité n'est exigée pour devenir expert judiciaire.

Les experts inscrits se regroupent en **compagnies auprès des cours d'appel**. Ainsi, on trouve dix-sept compagnies d'experts près la cour d'appel de Paris. En province, sauf à Aix-en-Provence, deuxième cour d'appel de France où sont regroupées plusieurs compagnies, il en existe une par cour d'appel. Ces compagnies fonctionnent en associations régies par la loi de 1901 et sont rassemblées au sein d'une fédération nationale.

Il existe actuellement un peu plus de **16.000 experts**<sup>1</sup> soumis à un statut fixé par une loi n° 71-498 du 29 juin 1971 et un décret n° 74-1184 du 31 décembre 1974.

De l'avis de tous, ces textes ont **vieilli** et une réflexion est en cours à la Chancellerie pour actualiser leurs dispositions sur la base des propositions formulées par Fédération nationale des compagnies d'experts près les cours d'appel et les tribunaux administratifs.

#### **1. Une procédure d'établissement des listes d'experts peu satisfaisante**

En application de la loi du 29 juin 1971, chaque année les cours d'appel établissent des **listes régionales** et la Cour de cassation une **liste nationale** d'experts judiciaires.

---

<sup>1</sup> Au 1<sup>er</sup> avril 2002, on dénombrait 16.077 experts près les cours d'appel et 387 agréés par la Cour de cassation. Ils étaient inscrits dans plus de 300 spécialités différentes.

M. Jean-Bruno Kerisel a précisé que « *la liste nationale des experts agréés par la Cour de cassation qui, elle, ne désigne pas d'expert (...) a été créée pour permettre, dans des litiges complexes, la délocalisation d'experts, un expert de Paris pouvant ainsi être nommé dans une ville de province.* »

La loi n° 2002-303 du 4 mars 2002 relative aux droits des malades et à la qualité du système de santé a récemment créé une **liste nationale de médecins-experts spécialisés dans les accidents de santé**. Cette liste risque toutefois de faire double emploi avec la liste établie par le Bureau de la Cour de cassation.

*a) La procédure d'établissement des listes régionales*

Les demandes d'inscription sur la liste dressée par la cour d'appel sont adressées chaque année, avant le 1<sup>er</sup> mars, au procureur de la République près le tribunal de grande instance dans lequel le candidat exerce son activité professionnelle ou possède sa résidence. Celui-ci instruit la demande, recueille l'avis de l'assemblée générale<sup>1</sup> des juridictions du ressort du tribunal de grande instance, puis transmet le dossier et les avis au procureur général près la cour d'appel.

Le premier président de la cour d'appel, saisi par le procureur général, désigne un ou plusieurs magistrats pour exercer les fonctions de rapporteur. La liste est ensuite dressée par l'assemblée générale de la cour, dans les quinze premiers jours du mois de novembre, après audition du rapporteur et du ministère public.

*b) La procédure d'établissement de la liste nationale*

Nul ne peut figurer sur la liste nationale des experts s'il ne justifie de son inscription depuis au moins trois années consécutives sur une des listes dressées par les cours d'appel<sup>2</sup>.

Toute personne désirant être inscrite sur la liste nationale des experts doit en faire la demande au procureur général près la Cour de cassation.

Ce magistrat instruit la demande, recueille l'avis du premier président et du procureur général de la cour d'appel ayant établi la liste sur laquelle figure l'expert et se fait communiquer le dossier de cet expert. Si le candidat n'est pas inscrit sur une liste de cour d'appel, l'avis du procureur général près la cour d'appel du lieu d'activité ou de la résidence du candidat est recueilli.

---

<sup>1</sup> L'assemblée générale peut se réunir en formation restreinte.

<sup>2</sup> Toutefois, à titre exceptionnel, le Bureau de la Cour de cassation peut inscrire sur la liste nationale un candidat qui ne remplit pas ces conditions ou âgé de plus de 70 ans. Le nombre des experts ainsi inscrits pour chaque spécialité ne peut dépasser le cinquième du nombre total des experts figurant dans cette spécialité sur la liste nationale.

Le Bureau de la Cour de cassation dresse la liste nationale des experts au cours de la première quinzaine du mois de décembre. Il se prononce sur le rapport d'un de ses membres, le procureur général entendu.

*c) Une réforme nécessaire*

Cette procédure fait l'objet de vives critiques de la part de la Fédération nationale des compagnies d'experts près les cours d'appel.

M. Jean-Bruno Kerisel a ainsi déclaré : « *Les experts sont désignés au travers d'une assemblée générale de cour d'appel, qui est d'ailleurs assez opaque. Nous souhaiterions, là aussi, plus de transparence et que les personnes soient désignées en fonction de leurs capacités à répondre aux problèmes (...)*

*« Aujourd'hui, à Paris, on compte mille candidats pour quarante postes. Or les juges ne connaissent pas ces futurs experts. En tant que président de l'ensemble des compagnies parisiennes d'experts, j'ai assisté durant six ans aux prestations de serment des experts. En de telles occasions, on se pose des questions sur la qualité des personnes destinées à représenter le juge dans les réunions d'expertise ! Le juge devrait rencontrer les experts stagiaires afin de pouvoir, ensuite, constituer un corps d'expertise de qualité. »*

La Fédération préconise la création d'une **commission pour chaque cour d'appel ainsi que pour la Cour de cassation, susceptible de filtrer les candidatures**. Cette commission serait composée d'un magistrat du siège de la cour d'appel qui en serait le président, d'un magistrat du parquet général de la cour d'appel qui en serait le rapporteur, d'un magistrat du tribunal de grande instance du ressort, d'un magistrat du tribunal de commerce et d'experts.

Elle souhaite également que les cours d'appel n'établissent plus une liste d'experts immédiatement inscrits mais « **qu'il puisse y avoir des experts stagiaires, comme il y a des avocats stagiaires, qui deviendraient experts à l'issue d'une ou de deux années probatoires.** »

**La mission d'information juge intéressantes ces pistes de réforme de l'établissement des listes d'experts et invite la Chancellerie à soumettre rapidement un texte au Parlement dans la mesure où elles nécessitent une modification de la loi de 1971.**

## **2. La nécessité de soumettre les experts à une formation juridique et à un contrôle**

Il semble également que la formation juridique des experts et le contrôle de leur activité soient insuffisants.

### *a) Un contrôle insuffisant*

Chaque année, sans que les intéressés aient à renouveler leur demande initiale, les assemblées générales des cours d'appel et le Bureau de la Cour de cassation examinent la situation de chaque expert précédemment inscrit, pour s'assurer qu'il continue à remplir les conditions requises, respecte les obligations qui lui sont imposées et s'en acquitte avec ponctualité. La réinscription sur une liste est décidée sous les mêmes conditions et dans les mêmes formes que l'inscription.

Les experts font connaître tous les ans, avant le 1<sup>er</sup> septembre au premier président de la cour d'appel ou, pour ceux qui ne sont inscrits que sur la liste nationale, au premier président de la Cour de cassation, le nombre des rapports qu'ils ont déposés au cours de l'année judiciaire ainsi que, pour chacune des expertises en cours, la date de la décision qui a commis l'expert, la désignation de la juridiction qui a rendu cette décision et le délai imparti pour le dépôt du rapport.

**Le contrôle des experts est exercé à la fois par le premier président et par le procureur général.**

Chacun de ces magistrats reçoit les plaintes et fait procéder à tout moment aux enquêtes utiles pour vérifier que l'expert satisfait à ses obligations légales et s'en acquitte avec ponctualité.

S'il apparaît au premier président ou au procureur général qu'il existe des présomptions contre un expert inscrit d'avoir manqué à ses obligations, il fait recueillir ses explications. Le cas échéant, il saisit l'assemblée générale de la cour d'appel ou le Bureau de la Cour de cassation en vue de la radiation de l'expert.

M. Jean-Bruno Kerisel a en effet laissé entendre à la mission qu'une fois inscrits les experts ne faisaient plus l'objet que d'un contrôle **assez lâche** : *« Certains experts n'ont plus les compétence requises. Celles-ci devraient donc être validées tous les cinq ans. La certification des professions n'est malheureusement pas aussi répandue en France qu'à l'étranger : en général, elle est donnée pour une période de trois ou cinq ans. Désormais, un médecin hospitalier expert doit renouveler sa certification professionnelle auprès de la cour d'appel tous les cinq ans. Il devrait en être de même pour les ingénieurs, les architectes, les comptables, etc.*

« Tous ces professionnels devraient également recevoir une certification d'aptitude juridique. Ils doivent en effet se tenir au courant de l'évolution non pas du droit – ils n'ont pas à dire le droit – mais de la procédure. »

**Telle est la raison pour laquelle, la mission souscrit à la proposition de la Fédération nationale des compagnies d'experts près les cours d'appel et les tribunaux administratifs de prévoir, tous les cinq ans, un renouvellement des experts inscrits.**

*b) La nécessité de prévoir une formation juridique à l'attention des experts*

**Enfin, à l'instar de la Fédération nationale des compagnies d'experts près les cours d'appel et les tribunaux administratifs, la mission estime nécessaire que des formations juridiques soient organisées dans chaque cour d'appel.**

M. Jean-Bruno Kerisel a en effet souligné que « *bien souvent, on s'aperçoit que les rapports d'expertise judiciaire ne respectent pas certaines des règles qui figurent dans le nouveau code de procédure pénale ou dans le code pénal. Je pense, par exemple, à la règle du contradictoire. Certains médecins des hôpitaux chargés d'une mission d'expertise convoquent le malade, c'est-à-dire le demandeur, mais ne convoquent pas le défendeur. Le contradictoire n'étant pas respecté, le rapport va évidemment au panier. La Chancellerie considère comme tout à fait utile cette formation juridique des experts dans chaque cour d'appel.* »

### **3. Les relations entre les experts et les magistrats**

Les relations entre les magistrats et les experts suscitent une double interrogation. Il peut être tentant, pour un juge, de se décharger de sa mission et de trancher les conflits en s'en remettant à l'avis de l'expert. De leur côté, les experts estiment que les magistrats fixent leurs honoraires de façon discrétionnaire, sans prendre la mesure des charges supportées.

*a) Un recours parfois abusif aux experts*

Au cours de ses déplacements et de ses auditions, la mission a parfois eu l'impression que, **dans certains cas**, l'expert apparaissait comme la caution du juge, une **solution de facilité** permettant à ce dernier, à la fois de moins s'impliquer dans une affaire et de se retrancher derrière un avis technique.

**Sans doute l'expertise est-elle parfois nécessaire, car le juge n'est pas un technicien, mais elle enchérit les coûts du procès et allonge les délais.**

M. Jean-Bruno Kerisel a reconnu l'existence d'un « *risque très clair de dérive. Une enquête effectuée au tribunal de commerce de Paris, voilà deux ans, a montré que 90 % des décisions de justice, lorsqu'une expertise judiciaire avait été ordonnée, reprenait les conclusions du rapport de l'expert. Les juges font-ils suffisamment bien leur travail ? Ce n'est pas à moi de le dire. Nous pensons que le cœur du procès, c'est l'expertise. C'est là que les parties font valoir les éléments de preuve et, si le rapport est bien fait, la tâche du juge en est grandement facilitée (...)* »

« *Chaque année, au seul tribunal de grande instance de Paris, 8.000 expertises judiciaires sont ordonnées. M. Magendie, président du tribunal de grande instance de Paris, a demandé aux juges de désigner moins d'experts et d'essayer de résoudre les problèmes eux-mêmes. Mais le juge n'a pas toujours la capacité de le faire et il est obligé de s'appuyer sur l'adjoint technique qu'est l'expert. »*

Il appartient au magistrat de trouver un équilibre entre les délais nécessaires à une justice équitable et le renvoi perpétuel des décisions, entre les rapports d'experts et les arguments des parties.

*b) Des conditions de rémunération des experts peu satisfaisantes*

Les experts se plaignent de **l'insuffisance des rémunérations** qui, en **l'absence de barème**, « *sont déterminées au pifomètre* » par des magistrats peu au fait des charges engendrées par une expertise.

Ils déplorent également l'obligation qui leur est imposée d'avancer des sommes parfois considérables : « *Si l'expertise dure deux ans, il (l'expert) n'est rémunéré qu'au bout de cette période, sur décision du juge, qui prononce une ordonnance de taxe. Ensuite, il lui faut attendre que les parties paient. »*

Il convient de veiller à assurer une **rémunération équitable** afin de ne pas détourner de la fonction nombre de professionnels qualifiés.

L'exemple des experts constitue ainsi, avec celui des avocats, une illustration des relations parfois difficiles qu'entretiennent les magistrats et les auxiliaires de justice.

## **DEUXIEME PARTIE DES EXIGENCES ACCRUES DE PROXIMITE ET DE SPECIALISATION**

La justice est mal perçue par les citoyens. Elle leur apparaît comme trop compliquée, trop rigide, trop lourde, trop lente et surtout trop éloignée de leurs préoccupations. Pourtant, elle est rendue en leur nom et joue un rôle essentiel à l'équilibre de la société.

Le mouvement de rapprochement de la justice et des citoyens, qui s'est amorcé, dans la ligne notamment du rapport de nos collègues Hubert Haenel et Jean Arthuis publié en 1994<sup>1</sup>, doit être aujourd'hui poursuivi. La « *nostalgie du juge de paix* » relevée à l'époque par nos deux collègues n'a en effet pas cédé le pas, et il convient de s'interroger à nouveau sur le concours que les citoyens pourraient apporter à la bonne marche de leur justice.

Dans le même temps, la complexité croissante des contentieux induit une exigence poussée de spécialisation. La poursuite de la mise en place de pôles de compétence spécialisés semble inéluctable pour garantir une justice de qualité.

### **CHAPITRE PREMIER VERS UNE JUSTICE PLUS PROCHE DES CITOYENS**

Les citoyens aspirent à une justice qui soit plus proche d'eux. Le terme de « proximité » a cependant de multiples connotations. Il a un sens à la fois géographique (présence dans les quartiers), temporel (rapidité des décisions), humain (écoute et compréhension), pratique (facilité d'accès). Il revêt également une dimension sociologique en permettant aux corps sociaux de retrouver leur autorité et leur rôle naturel de régulation de la société.

Ainsi que l'ont souligné plusieurs magistrats devant la mission, les parties à un procès ont besoin de comprendre ce qui se passe, de pouvoir **s'exprimer** et d'être l'objet d'une **écoute qui ne leur est que rarement accordée par le juge, faute de temps**. La partie qui succombe acceptera d'autant mieux sa condamnation que celle-ci lui sera expliquée. Or, c'est de moins en moins possible.

---

<sup>1</sup> *Propositions pour une justice de proximité, rapport de la commission sur la justice de proximité et les missions du juge, remis au garde des Sceaux en février 1994.*

Les délais de jugement sont trop longs car la justice arrive difficilement à absorber les effets d'une société de plus en plus procédurière. L'encombrement dont elle souffre l'étouffe sous le poids de dossiers et de procédures toujours plus complexes au fil du temps.

Une véritable justice de proximité doit avant tout permettre cette écoute du justiciable.

## **I. L'APPARITION D'UNE JUSTICE DE PROXIMITE**

De nouveaux lieux judiciaires de proximité, tels les maisons de justice et du droit, les antennes de justice ou les antennes juridiques et de médiation, sont apparus dans les dernières années pour rapprocher la justice des citoyens et l'ouvrir sur la cité. Ces nouveaux lieux sont devenus le cadre privilégié de procédures alternatives aux procès : alternatives aux poursuites dans le domaine pénal et procédures de règlement amiable des conflits en matière civile.

Ces procédures alternatives sont fréquemment mises en œuvre par de nouveaux acteurs : délégués et médiateurs du procureur, conciliateurs de justice, médiateurs civils ou familiaux qui mériteraient d'obtenir une meilleure reconnaissance et d'être davantage professionnalisés.

### ***A. L'ÉMERGENCE DE NOUVEAUX LIEUX JUDICIAIRES DE PROXIMITE***

Les maisons de justice et du droit (MJD) sont nées dans un cadre expérimental à l'initiative des parquets dans les années 1990, d'abord à Cergy-Pontoise, puis dans d'autres communes du Val-d'Oise, dans la région lyonnaise, à la Réunion et à Toulouse.

#### **1. Des missions qui ont évolué dans le champ du droit civil et de l'accès au droit**

Ces structures répondaient au **départ à un objectif de sécurité publique**. Leur création constituait ainsi une tentative de réponse à la situation d'insécurité dans les quartiers difficiles et, plus généralement, à l'inadaptation de la justice, particulièrement de la carte judiciaire. Elles sont devenues le cadre privilégié de la mise en place de la « troisième voie », permettant de donner à des faits de petite et de moyenne délinquance une réponse pénale présentée comme une alternative à la fois aux poursuites et aux classements sans suite.

Les MJD sont des lieux de mise en oeuvre de politiques partenariales avec les collectivités locales et les associations, définies notamment dans le cadre des conseils communaux de prévention de la délinquance (CCPD) et des contrats locaux de sécurité (CLS).

Par la suite, **les MJD ont évolué dans le champ du droit civil et de l'accès au droit** et leur localisation n'a plus été cantonnée dans les quartiers sensibles. Les conciliations et les médiations civiles se sont développées. L'accès au droit, à travers l'information, l'orientation et la multiplication des consultations juridiques gratuites constitue désormais une part croissante de leur activité. La « troisième voie », quant à elle, est de plus en plus pratiquée dans les palais de justice. Certains préconisent d'ailleurs de la réintégrer complètement dans les tribunaux, estimant que seuls ces derniers présentent la solennité nécessaire au traitement pénal des infractions.

Les MJD sont devenues en quelque sorte le pendant des maisons des services publics créées dans le cadre de la politique de modernisation et de rapprochement des services publics des usagers.

## **2. Une institutionnalisation progressive des maisons de justice et du droit**

Après une période d'expérimentation, la loi n° 98-1163 du 18 décembre 1998 relative à l'accès au droit et à la résolution amiable des conflits et le décret n° 2001-1009 du 29 octobre 2001 ont consacré les maisons de justice et du droit dans le code de l'organisation judiciaire.

Aux termes de l'article L. 7-12-1-1 du code de l'organisation judiciaire, les MJD assurent une **présence judiciaire de proximité** et concourent à **la prévention de la délinquance, à l'aide aux victimes et à l'accès au droit**. Il est en outre précisé que **les mesures alternatives de traitement pénal et les actions tendant à la résolution amiable des litiges** peuvent y prendre place.

Les MJD, dont la création reste facultative<sup>1</sup>, sont placées sous l'autorité des chefs du tribunal de grande instance dans le ressort duquel elles sont situées. Le siège est donc autant impliqué que le parquet dans le fonctionnement de la MJD, traduisant dans les textes le glissement opéré vers le règlement des conflits civils et l'accès au droit.

---

<sup>1</sup> Cette orientation est différente de celle retenue en Belgique où la création d'une maison de justice par arrondissement judiciaire est la règle. Elle a inspiré la politique de « justitie in de Buurt » mise en œuvre aux Pays-Bas dans les quartiers défavorisés (Voir audition de Mme Anne Wyvekens).

Aux termes des articles R.7-12-1-1 et suivants du code de l'organisation judiciaire, la création d'une MJD doit relever d'une **démarche partenariale**. L'arrêté du garde des sceaux instituant une MJD ne peut intervenir qu'après la signature d'une convention constitutive entre différents partenaires, à savoir, non limitativement, le préfet, le président du tribunal de grande instance dans le ressort duquel est située la MJD, le maire de la commune ou le président de l'établissement public de coopération intercommunale concerné, le bâtonnier de l'ordre des avocats, une ou plusieurs associations oeuvrant dans le domaine de la prévention de la délinquance, de l'aide aux victimes ou de l'accès au droit et, le cas échéant, le président du conseil départemental de l'accès au droit.

La permanence du fonctionnement de la MJD est assurée par **un greffier** pris parmi l'effectif du greffe du tribunal de grande instance. Un **magistrat** est désigné par les chefs de la juridiction afin de coordonner les actions conduites au sein de l'établissement.

En janvier 2002, il existait **84 maisons de justice et du droit** réparties dans 44 départements sur le ressort de 27 cours d'appel. Une soixantaine de nouveaux projets étaient à l'étude.

Un sondage réalisé début 2001 à la demande du ministère de la justice montrait que les MJD restaient **relativement peu connues** de la population de leur zone de compétence (72 % des personnes interrogées ignoraient leur existence) mais que les utilisateurs de ces établissements présentaient un **fort taux de satisfaction** (89 %).

### **3. L'existence de structures plus légères**

En novembre 2001, il existait en outre **62 antennes de justice**, réparties dans 9 cours d'appel, localisées dans 12 départements, dans le ressort de 13 tribunaux de grande instance.

Structures plus légères que les maisons de justice et du droit, ces antennes remplissent en général les mêmes missions mais elles ne sont pas soumises au même encadrement normatif. La justice est moins directement impliquée dans leur fonctionnement et leur contrôle.

A la même date existaient en outre **14 antennes juridiques et de médiation**, dont 13 dans le ressort du tribunal de grande instance de Marseille où la mission s'est rendue, et une dans le ressort du tribunal de grande instance de Béthune. Ces antennes exercent des missions d'accès au droit et de médiation civile ou pénale.

## **B. L'APPARITION DE NOUVEAUX ACTEURS DE LA JUSTICE**

Le développement des procédures alternatives au procès, aussi bien en matière civile que pénale a induit l'apparition de nouveaux acteurs de la justice.

### **1. En matière civile : les conciliateurs de justice et les médiateurs**

*a) Les conciliateurs de justice : des bénévoles saisis d'un nombre d'affaires croissant*

- *Des bénévoles saisis d'un conflit en amont ou au cours d'une instance*

Les conciliateurs ont été institués par le décret n° 78-381 du 20 mars 1978, modifié en dernier lieu par le décret n° 96-1091 du 13 décembre 1996 qui leur a donné l'appellation de « conciliateurs de justice ».

Ils exercent leurs fonctions à **titre bénévole** dans le cadre territorial du canton. On dénombre en France environ **1.800 conciliateurs de justice** exerçant dans 4.000 cantons. Leur nombre a progressé de 35 % depuis 1995.

Ils ont pour mission de **faciliter le règlement amiable des conflits** portant sur des droits dont les parties ont la libre disposition.

Les matières intéressant l'ordre public telles que l'état des personnes, le divorce, le droit pénal et les rapports entre les particuliers et l'administration sont donc exclues de leur champ de compétence.

En pratique, ils connaissent essentiellement **des petits conflits individuels** : troubles de voisinage, litiges fonciers, malfaçons, problèmes locatifs ou de consommation, exécution des contrats.

Leur intervention est entièrement **gratuite pour les parties**.

Ils sont saisis de manière très simple :

- soit **directement par le justiciable**, par tout moyen (visite, lettre, téléphone), **en dehors de toute procédure judiciaire** ;

- soit par **délégation du juge d'instance dans le cadre d'une procédure devant le tribunal d'instance**.

Les conciliateurs peuvent en effet être **désignés par le juge afin d'exercer le pouvoir de conciliation que les textes reconnaissent à ce dernier** :

- en application des articles 21 et suivants de la loi n° 95-125 du 8 février 1995 et du décret n° 96-1091 du 13 décembre 1996, ils peuvent être désignés pour procéder à une **tentative préalable de conciliation avant une instance, sauf en matière de divorce et de séparation de corps** (articles 831 à 835 du nouveau code de procédure civile). La mission du conciliateur ne peut excéder un mois, renouvelable à la demande du conciliateur. Le juge peut y mettre fin à tout moment, d'office ou à l'initiative d'une partie ou du conciliateur ;

- en application du décret n° 98-1231 du 28 décembre 1998, ils peuvent, depuis le 1<sup>er</sup> mars 1999, être directement **désignés en cours d'instance par le juge d'instance, sans formalité particulière**, quel que soit le mode de saisine du tribunal (articles 840, 847 et 847-3 du nouveau code de procédure civile). Dans certains tribunaux<sup>1</sup>, des conciliateurs sont ainsi présents à l'audience et interviennent si les parties acceptent la conciliation proposée par le juge. Cette nouvelle procédure tend à être utilisée plus fréquemment ces dernières années.

Les conciliateurs assurent ainsi le plus souvent des permanences :

- dans le local de la mairie du chef-lieu de canton ;
- dans les locaux d'une maison de justice et du droit ;
- dans l'enceinte du tribunal d'instance lors d'une audience.

La **présence des parties** est obligatoire lors de la conciliation. Le débat est contradictoire et les parties ont la faculté de se faire assister d'un **avocat**.

En cas de réussite totale ou partielle de la conciliation, le conciliateur établit un **constat d'accord** qui peut être **homologué par le juge pour recevoir force exécutoire**. Cette homologation n'est toutefois pas obligatoire.

Les **conditions de recrutement** des conciliateurs sont les suivantes :

- être majeur ;
- jouir de ses droits civils et politiques ;
- n'être investi d'aucun mandat électif dans le ressort de la cour d'appel où le conciliateur exerce ses missions ;

---

<sup>1</sup> C'est le cas de celui de Tours (voir audition de M. Jean-Marc Gondré représentant l'Association nationale des conciliateurs de justice)

- ne pas exercer d'activité judiciaire se rattachant au service public de la justice, ni être officier public ou ministériel ;

- justifier d'une expérience d'au moins trois ans en matière juridique et attester d'une compétence et d'une activité qualifiantes pour l'exercice de cette fonction.

Les conciliateurs font l'objet d'une **gestion déconcentrée au niveau des cours d'appel**, s'agissant de leur recrutement ou du remboursement de leurs frais.

Ils sont nommés par ordonnance du premier président de la cour d'appel sur proposition du procureur général pour une première période d'un an. Ils peuvent être reconduits dans leurs fonctions pour une période renouvelable de deux ans. Ils prêtent serment devant la cour d'appel.

En application d'un arrêté du 15 mai 1997, ils peuvent être **indemnisés** de leurs frais de déplacement dans les mêmes conditions que celles prévues pour les personnels civils de l'État. En outre, ils peuvent se voir rembourser leurs menues dépenses (frais de secrétariat, poste), dans la limite de 3.000 F par an (460 €) fixée par une circulaire du 30 janvier 1996, sur productions de justificatifs, et après accord des chefs de cour d'appel.

Le **conciliateur-type est souvent un retraité** compte tenu de l'absence de rémunération et du temps qu'il faut dégager. Il s'agit, pour la plupart, de personnes possédant une bonne connaissance du droit ayant exercé les fonctions de notaire, d'avocat ou de cadre de la fonction publique ou du secteur privé, souvent dans le domaine des ressources humaines.

Conformément aux directives de la Chancellerie, l'École nationale de la magistrature a mis en place, en liaison avec l'Association nationale des juges d'instance et l'Association nationale des conciliateurs de France, un plan de **formation des conciliateurs de justice**. Un guide méthodologique a en outre été envoyé à tous les conciliateurs. Cet effort de formation mériterait d'être renforcé et systématisé.

- *Un nombre d'affaires croissant mais encore insuffisant*

En 2000, les conciliateurs ont été saisis de 106.891 affaires. Le nombre d'affaires conciliées s'est élevé à 50.116 (soit un taux de 47 %). Ces chiffres sont en augmentation continue depuis 1995. Si l'on excepte les saisines qui, soit ne rentrent pas dans le champ de la conciliation, soit s'apparentent davantage à des demandes de renseignement juridique, il semblerait que le taux réel de réussite s'élève environ aux trois quart des conciliations réellement tentées, les conciliations ayant échoué parmi ces dernières ne donnant pas toutes lieu par la suite à une instance judiciaire.

A titre de comparaison, les tribunaux d'instance ont traité la même année 489 048 affaires dont 389 942 dans des domaines qui auraient pu entrer dans le champ de compétence du conciliateur. En rapprochant ces deux chiffres, on peut s'apercevoir que les conciliateurs ont été saisis d'un nombre de dossiers représentant **un peu plus du quart des dossiers de même nature traités par les tribunaux d'instance** (et représentant 80 % de l'activité des tribunaux d'instance).

**La potentialité de croissance du nombre d'affaires soumises à la conciliation reste donc élevée.**

**Encore faudrait-il que les justiciables soient systématiquement orientés vers cette possibilité et que les conciliateurs soient en nombre suffisant pour répondre à la demande.**

Sur le premier point, la conciliation a fait l'objet d'un sondage de l'Institut CSA, en octobre 1999, à la demande du ministère de la justice, duquel sont ressortis les éléments suivants :

- 66 % des personnes interrogées n'avaient jamais entendu parler de l'existence de la conciliation ;

- parmi les 34 % qui connaissaient cette procédure, 26 % ignoraient en quoi elle consistait.

L'institution judiciaire devrait s'efforcer de faire connaître davantage cette procédure qui demeure encore ignorée par les justiciables mais donne généralement satisfaction à ceux qui y recourent.

Selon les conciliateurs, les réserves des professionnels, en particulier des avocats, demeureraient vives.

S'agissant du recrutement des conciliateurs, la mission a observé qu'il n'était pas facile de **disposer d'un nombre suffisant de personnes qualifiées** : la maison de justice et du droit que la mission a visitée à Lormont ne proposait qu'une seule demi-journée par semaine de conciliation, faute de conciliateur disponible. **Peut-être faut-il voir dans cette situation la limite du bénévolat dans notre pays.**

*b) Les médiateurs : des personnes rémunérées sans statut véritable en quête d'organisation de leur profession*

- *La médiation en général*

La médiation judiciaire a fait son apparition dans le code de procédure civile à travers le décret n° 96-652 du 22 juillet 1996 pris en application de la loi n° 95-125 du 8 février 1995. Elle fait l'objet des articles 131-1 à 131-15 dudit code.

Le médiateur est une tierce personne, personne physique ou association, désignée par le juge avec l'accord des parties afin d'entendre ces dernières et de confronter leurs points de vue pour leur permettre de trouver elles-mêmes une solution au conflit qui les oppose.

Le médiateur ne propose pas lui-même de solution au litige. Il est en cela moins directif que le conciliateur dans la conduite des négociations entre les parties.

Si la personne désignée est une association, son représentant légal soumet à l'agrément du juge le nom de la ou des personnes physiques qui assureront l'exécution de la mesure.

La médiation constitue une parenthèse dans la procédure judiciaire. Sa durée initiale ne peut excéder trois mois, renouvelable une fois à la demande du médiateur.

En cas de réussite de la médiation, les parties peuvent soumettre l'accord auquel elles sont parvenues à l'homologation du juge, pour qu'il lui donne ainsi force exécutoire.

Les médiateurs n'ont **pas de statut professionnel organisé**.

Les personnes physiques doivent remplir les conditions prévues à l'article 131-5 du nouveau code de procédure civile :

- ne pas avoir fait l'objet d'une condamnation, d'une incapacité ou d'une déchéance mentionnée au bulletin n° 2 du casier judiciaire ;

- ne pas avoir été l'auteur de faits contraires à l'honneur, à la probité ou aux bonnes mœurs ayant donné lieu à certaines sanctions disciplinaires ou administratives ;

- posséder par l'exercice présent ou passé d'une activité, la qualification nécessaire eu égard à la nature du litige ;

- justifier d'une formation ou d'une expérience adaptée à la pratique de la médiation ;

- présenter des garanties d'indépendance nécessaires à l'exercice de la médiation.

La rémunération du médiateur est fixée par le juge et supportée par les parties qui doivent consigner les sommes nécessaires.

Toutefois les frais incombant à la partie bénéficiaire de **l'aide juridictionnelle** sont à la charge de l'État en application de l'article 22 de la loi n° 95-125 du 8 février 1995. Pour l'année 2000, le coût pour l'État de cette mesure s'est élevé à près de 600.000 F (91.000 euros).

- *La médiation familiale*

La médiation a connu un essor particulier dans le domaine familial.

La **médiation familiale** vient d'ailleurs de connaître une consécration spécifique dans le code civil, à travers la loi n° 2002-305 du 4 mars 2002 relative à l'autorité parentale.

Cette loi favorise le recours aux accords parentaux homologués et à la médiation judiciaire. Cette dernière reste soumise à l'accord des parties mais le juge peut imposer à celles-ci de rencontrer un médiateur familial pour suivre une séance d'information sur la médiation.

La proposition de loi relative au divorce adoptée par le Sénat en première lecture au mois de février dernier comprend des dispositions analogues.

La médiation familiale peut également être exercée à titre préventif en dehors de toute action judiciaire. Appelée alors médiation conventionnelle, elle se rapproche du conseil conjugal et n'est pas éligible à l'aide juridictionnelle.

**Les acteurs de la médiation familiale sont très divers.** Cette médiation s'est en effet développée de manière empirique. Il existerait à l'heure actuelle, en France, environ 230 services de médiation familiale, dont 150 ont adhéré au Comité national des associations et services de médiation familiale créé en 1991 (C.N.A.S.M.F.).

Les caisses d'allocations familiales, les associations familiales, les mairies, les conseils généraux sont des intervenants importants.

Les barreaux ont créé quant à eux, en juillet 2001, une Fédération nationale des centres de médiation qui a vocation à intervenir, notamment, dans le domaine de la médiation familiale.

Selon une étude effectuée en mars 2000 par le C.N.A.S.M.F., les médiateurs familiaux sont des femmes à plus de 78 % et sont âgés de 40 à 60 ans à 81 %. Ils sont majoritairement issus des professions sociales.

Si des associations ont mis au point des chartes de formation et de déontologie de leurs membres, la formation des médiateurs n'est pas organisée au niveau national.

A la suite d'un rapport rendu en juin 2001 par Mme Monique Sassier<sup>1</sup>, **un Comité national consultatif de la médiation familiale** a été créé par arrêté du 8 octobre 2001 et installé sous la présidence de cette dernière. Il est notamment chargé de faire des propositions sur la formation des médiateurs familiaux, sur l'agrément des centres de médiation et sur le financement de la médiation.

S'agissant de la **formation des médiateurs familiaux**, il est envisagé que la médiation familiale soit pratiquée par des personnes ayant des expériences professionnelles dans des domaines variés, aussi bien juridiques que sociaux, après une formation d'environ 400 heures se partageant entre théorie et pratique, sachant que la formation serait susceptible d'être adaptée en fonction de l'expérience professionnelle déjà acquise. Les avocats, par exemple, pourraient mettre leurs connaissances juridiques au profit de la médiation, à condition de recevoir une formation aux techniques même de médiation.

**La question de la création d'une profession de médiateurs familiaux à part entière, au vu de la spécificité des affaires, ou de l'exercice de l'activité de médiation en complément d'autres activités reste posée.**

S'agissant du **financement de la médiation familiale**, le prix de revient moyen pour les centres de médiation d'une séance d'une heure et demie serait de 230 € (1500 F). Hors participation des collectivités locales, les pouvoirs publics, à savoir les caisses d'allocations familiales et les ministères de la justice et des affaires sociales, consacrent à l'heure actuelle 4,2 millions d'euros à la médiation familiale (28 millions de francs).

Une médiation familiale comprend en moyenne six séances d'une heure et demie. Dans le cadre judiciaire, les parties consignent chacune environ 230 € (1500 F) avant d'entreprendre la médiation, chaque séance supplémentaire étant facturée au couple environ 120 € (700 ou 800 F), sachant que ces dépenses sont éligibles à l'aide juridictionnelle au contraire des dépenses exposées dans le cadre de la médiation dite conventionnelle.

Les associations subventionnées facturent les heures de médiation conventionnelle selon un barème prenant en compte les ressources des couples et pouvant démarrer à 3 euros pour les plus démunis.

---

<sup>1</sup> *Arguments et propositions pour un statut de la médiation familiale en France. Voir également la table ronde sur la médiation familiale organisée par la commission des Lois dans le cadre de l'examen de la proposition de loi sur le divorce, rapport n° 252 (2001-2002) de M. Patrice Gélard.*

## 2. En matière pénale : les délégués et les médiateurs du procureur : des « bénévoles indemnisés » ou des salariés d'association

### a) L'apparition des procédures alternatives aux poursuites

Le procureur de la République décide de l'opportunité des poursuites.

Parmi les options qui s'offrent à lui, il peut, lorsque les faits ont été reconnus par leur auteur, recourir à l'une des **mesures alternatives aux poursuites** prévues aux articles 41-1, 41-2 et 41-3 du code de procédure pénale.

L'article 41-1 lui permet ainsi de procéder préalablement à sa décision sur l'action publique, directement ou par délégation, à l'une des mesures suivantes :

- **rappel**, auprès de l'auteur de l'infraction, **des obligations qui résultent de la loi** ;

- orientation vers une structure sanitaire, sociale ou professionnelle ;

-régularisation au regard de la loi ou des règlements ;

- **réparation des dommages** résultant de l'infraction ;

- avec l'accord de la victime, **médiation** entre l'auteur de l'infraction et la victime afin de parvenir à un accord sur un mode de réparation.

Les articles 41-1 et 41-2 lui permettent de recourir, soit directement, soit par l'intermédiaire d'une personne habilitée, à une mesure de **composition pénale**. Une telle mesure permet au parquet, tant que l'action publique n'a pas été mise en mouvement, de proposer à l'auteur de certains délits énumérés par la loi, ou de certaines contraventions, des sanctions déterminées, assorties de la réparation du dommage à la victime. La proposition de sanction doit être acceptée par l'auteur de l'infraction et validée par le président du tribunal. Les sanctions susceptibles d'être prononcées sont : une amende, dite amende de composition pénale, l'abandon au profit de l'État de l'objet ayant servi à commettre l'infraction, la remise du permis de conduire ou l'accomplissement d'un travail d'intérêt général. Après exécution de la mesure, l'action publique est éteinte.

Par ailleurs, l'article 12-2 de l'ordonnance n° 45-174 du 2 février 1945 relative à l'enfance délinquante prévoit que le procureur de la République, la juridiction chargée de l'instruction, et celle chargée du jugement ont la faculté de proposer au **mineur** une **mesure ou une activité d'aide ou de réparation à l'égard de la victime**.

Ces mesures alternatives aux poursuites sont récentes au plan législatif. La mesure de réparation pour les mineurs et la mesure de médiation pour les majeurs ont été prévues par la loi n° 93-2 du 4 janvier 1993 portant réforme de la procédure pénale. Les autres mesures résultent de la loi n° 99-515 du 23 juin 1999 renforçant l'efficacité de procédure pénale.

En fait, ces textes législatifs sont venus consacrer, préciser et étendre des pratiques qui s'étaient instaurées de manière prétorienne sous l'égide des parquets dans les années 1980.

Ces mesures permettent de **développer des réponses pénales rapides et diversifiées aux actes de petite et de moyenne délinquance élucidés** et donc de **réduire de façon substantielle les classements sans suite de pure opportunité**, tout en respectant les droits de la victime et ceux de la défense. Une mesure comme la médiation, en permettant à la victime et à l'auteur de l'infraction de se côtoyer, peut en outre être un **facteur de rétablissement de la paix sociale**.

Le nombre de mesures alternatives mises en œuvre est en augmentation sensible ces dernières années. Elles se sont élevées à **250.051 en l'an 2000**, soit un chiffre représentant plus du triple de celui de l'année 1995, à comparer avec les 628.065 affaires ayant donné lieu à poursuite. Ont été ainsi enregistrées : 116.694 rappels à la loi, 33.491 classements après médiation, 37.424 mesures conduisant au désintéressement du plaignant ou à la régularisation de la situation de l'auteur de l'infraction ainsi que 4.772 classements après réparation par un mineur.

La composition pénale a commencé à être mise en application par certaines juridictions après l'intervention du décret n° 2001-71 du 29 janvier 2001. L'ensemble des interlocuteurs de la mission a cependant jugé que sa procédure était beaucoup trop lourde à mettre en œuvre.

#### *b) Les délégués et les médiateurs du procureur*

L'ensemble des mesures alternatives aux poursuites peut être mis en œuvre, par délégation du procureur de la République, par des personnes habilitées : **délégués du procureur** ou **médiateurs du procureur**.

Les délégués du procureur, dont l'existence a été consacrée par le décret n° 2001-71 du 29 janvier 2001, ne peuvent cependant pas procéder à l'exécution d'une mesure de médiation pénale.

Les médiateurs du procureur peuvent, quant à eux, mettre en œuvre toute la gamme des mesures alternatives.

- *Les conditions d'habilitation des personnes physiques et des associations*

Les articles R. 15-33-30 à R. 15-33-37 du code de procédure pénale fixent les **conditions d'habilitation** des délégués et des médiateurs du procureur.

L'habilitation couvre le ressort du tribunal de grande instance ou de la cour d'appel. Dans le premier cas, la demande est instruite par le procureur de la République, dans le second cas, par le procureur général. Elle est ensuite soumise soit à l'assemblée générale des magistrats du siège et du parquet du tribunal soit à celle de la cour d'appel.

Il existe deux types d'habilitation : celle des **associations** et celle des **personnes physiques**.

Les associations souhaitant obtenir l'habilitation doivent fournir leurs statuts, la liste de leurs établissements, un exposé indiquant leurs conditions de fonctionnement, les informations relatives aux membres de leur conseil d'administration et à leurs représentants locaux ainsi que des pièces de gestion comptable.

Le médiateur ou le délégué du procureur doivent satisfaire aux conditions suivantes :

- ne pas exercer d'activités judiciaires à titre professionnel ;
- ne pas avoir fait l'objet d'une condamnation, d'une incapacité ou d'une déchéance mentionnée au bulletin n° 2 du casier judiciaire ;
- présenter des garanties de compétence, d'indépendance et d'impartialité.

Le délégué ou le médiateur du procureur appelé à se voir confier des missions concernant les mineurs doit en outre s'être signalé par l'intérêt qu'il porte aux questions de l'enfance.

Seraient habilités à l'heure actuelle environ **700 délégués du procureurs et 800 médiateurs personnes physiques**.

- *La nécessité de contrôler davantage des associations ayant un rôle important*

Jusqu'à l'intervention du décret n° 2002-801 du 3 mai 2002, les associations devaient soumettre à agrément individuel les personnes à qui elles désiraient confier l'exécution de mesures alternatives aux poursuites. Désormais, l'agrément de l'association sera suffisant.

Celle-ci devra néanmoins faire connaître au procureur de la République les personnes à qui elle est susceptible de confier des missions, le procureur de la République pouvant refuser celles d'entre elles qui ne répondraient pas aux conditions posées par les textes.

Cet assouplissement est dans la ligne de la politique de partenariat avec les associations retracée dans la circulaire du ministère de la justice sur la politique associative en date du 22 février 2002.

La mission regrette cependant la disparition de l'habilitation individuelle des délégués et des médiateurs du procureur, estimant que si l'action des associations est indispensable et doit être reconnue, **il importe que l'État continue à exercer au plus près un contrôle sur les personnes apportant leur concours à une activité régalienne par excellence.**

En l'an 2000, la chancellerie a dénombré 142 associations ayant pris en charge des mesures alternatives aux poursuites.

Ces associations ont traité un petit nombre des rappels à la loi (9.333 sur 116.694) et peu de mesures de classement sous condition de réparation ou de régularisation (2.650 sur 37.424). La grande majorité des 700 délégués du procureur actuellement habilités sont en effet des personnes physiques, souvent retraités de la gendarmerie et de la police nationales, et non des salariés d'association.

En revanche, les associations ont traité plus de la moitié des médiations pénales ayant réussi (19.382 sur 33.391, soit 58 %), leur taux de succès en la matière étant de 56 %.

Deux principales fédérations d'associations interviennent dans le domaine de la médiation pénale : la Fédération des associations socio-judiciaires « Citoyens et justice », et l'Institut national aide aux victimes (INAVEM).

Les associations de la Fédération « citoyens et justice » intervenant dans le champ de la médiation pénale font de moins en moins appel à des bénévoles et emploient une majorité de salariés, en raison des exigences de professionnalisation liées à la technicité croissante des interventions. Elles ont recruté quelque 150 emplois jeunes, juristes le plus souvent.

En revanche, l'INAVEM fédère un réseau d'associations proposant majoritairement des bénévoles comme médiateurs pénaux.

- *Une formation et des rémunérations insuffisantes*

Si les textes font référence aux garanties de compétence devant être présentés par les délégués ou les médiateurs, ils n'exigent aucune **formation spécifique**.

L'École nationale de la magistrature a mis en place, à l'automne 2001, une formation de formateurs destinés à intervenir sur 16 sites à l'attention des délégués du procureur.

La formation à la médiation est assurée principalement par les deux principales fédérations d'associations précitées pratiquant la médiation pénale, auxquelles renvoie d'ailleurs la chancellerie dans ses brochures d'information sur la médiation pénale.

L'article R. 121-2 du code de procédure pénale fixe les **conditions de rémunération** des délégués et des médiateurs du procureur. Ces derniers sont rémunérés à l'acte, sur frais de justice. Les tarifs sont fonction de la nature de l'acte effectué, de sa durée s'agissant de la médiation ainsi que de la qualité de l'intervenant selon qu'il s'agit d'un particulier ou d'une association qui a passé convention avec le premier président et le procureur général. Ainsi, par exemple :

- pour un rappel à la loi : 7,5 € (11 € pour une association conventionnée) ;

- pour un classement sous condition : 15 € (30 € pour une association conventionnée)

- pour une mission de médiation : 39 € (pour une association conventionnée : 75 € si la durée de la mission est inférieure à un mois, 150 € si la durée est comprise entre 1 mois et trois mois et 300 € au delà de trois mois).

- pour une mission de composition pénale : 15 € pour la notification des mesures proposées et 7,5 € ou 15 €, en fonction des mesures, pour le suivi de celles-ci (pour une association, respectivement : 30 €, 15 € et 30 €).

Ces tarifs sont augmentés de 7,5 € pour les mesures touchant les mineurs afin de procéder à l'audition des responsables légaux du mineur.

Le ministère de la justice recourt ainsi largement aux particuliers, « bénévoles indemnisés », qui ne sont pas déclarés en dépit d'un arrêt de la Cour de cassation de 1994 censurant cette pratique.

Les associations regrettent que leur action soient marquées du sceau de la précarité en raison du caractère aléatoire de la commande judiciaire dû au fait que le recours à la médiation pénale résulte de décisions individuelles

des magistrats. Elles déplorent également la faiblesse de la rémunération qui leur est versée.

Les fonctions de délégué du procureur et de médiateur **n'apparaissent donc pas à l'heure actuelle comme de véritables métiers.** Leur compétence n'est pas garantie par un niveau de formation minimum et leur rémunération est une simple indemnisation. Cette situation conduit à recruter presque exclusivement des retraités comme délégués du procureur. Plusieurs interlocuteurs de la mission ont souhaité qu'une véritable rémunération soit versée à ces derniers afin de pouvoir mobiliser plus facilement des citoyens encore actifs et mieux formés.

### ***C. UNE ADAPTATION PARFOIS DIFFICILE DES METIERS TRADITIONNELS***

Les métiers traditionnels s'adaptent, parfois avec quelques difficultés, aux nouvelles exigences de la proximité et aux procédures alternatives.

#### **1. Les magistrats : des réticences tendant à s'estomper**

La majorité des magistrats s'est montrée au départ très réticente à la mise en place de la justice de proximité et des mesures alternatives. Ces réticences commencent à s'estomper.

##### *a) Trouver la bonne mesure entre proximité géographique, connivence et sécurité*

Une bonne connaissance de la population est considérée comme un gage d'efficacité, principalement en matière pénale.

Le code de l'organisation judiciaire permet en tout état de cause de rapprocher géographiquement la justice du justiciable, indépendamment de l'implantation des tribunaux résultant de la carte judiciaire, grâce à la tenue d'audiences foraines décidées en fonction des nécessités locales par ordonnance du premier président après avis du procureur général (article L. 7-10-1-1 du code de l'organisation judiciaire) ou à la mise en place de chambres détachées.

Des parquetiers et des juges des enfants ont obtenu des résultats très positifs en matière de délinquance en s'immergeant dans les quartiers.

Mais de nombreux interlocuteurs de la mission, notamment la Conférence nationale des procureurs généraux, ont insisté sur la nécessaire distanciation qui doit exister entre le magistrat, principalement le magistrat du

siège, et le justiciable « *afin que ne puisse naître le soupçon de la connivence que ne peut que faire surgir une trop grande proximité* ».

En outre, il semble que la Chancellerie n'encourage pas outre-mesure les juges à exercer dans les quartiers défavorisés en raison des risques d'agression induits.

*b) Une méfiance persistante de certains à l'égard des procédures alternatives*

De plus en plus de magistrats sont de fervents partisans des procédures alternatives.

Mais nombre de ceux rencontrés par la mission persistent à regarder ces procédures avec méfiance, les considérant comme l'apanage d'une justice au rabais mise en œuvre dans une logique d'écoulement des flux de contentieux, au mépris des droits des parties que seul le juge pourrait réellement garantir.

En matière civile, les mairies et les gendarmes sont les principaux pourvoyeurs de la conciliation. En revanche, il est encore assez rare que les tribunaux encouragent systématiquement à la conciliation à l'exception notable de Paris où, au niveau de l'accueil au greffe, un document est systématiquement remis aux parties dans lequel il leur est conseillé de rencontrer un conciliateur préalablement à toute saisine du tribunal.

*c) Une implication variable dans les maisons de justice et du droit*

Enfin, les magistrats s'impliquent diversement dans le fonctionnement des maisons de justice et du droit. Celles-ci sont placées sous l'autorité des chefs des tribunaux de grande instance dans le ressort duquel elles sont situées. Un magistrat, du siège ou du parquet, est désigné par ces chefs de juridiction pour coordonner les activités de la maison de justice. L'implication de ces magistrats est cependant très variable, dans la mesure où ceux qui sont désignés ne bénéficient pas de décharge dans leurs fonctions au tribunal de grande instance.

## **2. Les greffes : une interface de proximité entre la justice et le citoyen**

Les greffes sont responsables de l'accueil et de l'orientation du public. L'amélioration de l'accès des citoyens à la justice, dans le cadre d'une politique de proximité les concerne donc au premier chef.

Afin d'améliorer l'accès à la justice et de simplifier les démarches, la chancellerie a mis en place une expérience réussie de **guichet unique des greffes, qui doit être étendue**<sup>1</sup>.

Le guichet unique des greffes, point unique d'accès à la justice pour le justiciable, serait ainsi **l'interface entre la justice et le citoyen** de manière à rendre **l'organisation interne de la justice transparente** pour ceux qui désirent y avoir accès.

D'autre part, les greffiers recueillent d'importantes responsabilités dans le cadre des nouvelles implantations judiciaires de proximité que représentent les maisons de justice et du droit.

Le décret n° 2001-1009 du 29 octobre 2001 précise que le greffier en chef du tribunal de grande instance dans le ressort duquel la maison de justice et du droit est situé veille au bon fonctionnement administratif de celle-ci et qu'il y affecte des greffiers de ce tribunal.

Les greffiers affectés dans les maisons de justice et du droit ont pour mission d'assurer l'accueil et l'information du public, la réception, la préparation et le suivi des mesures alternatives aux poursuites. Ils doivent en outre prêter leur concours au bon déroulement des actions tendant à la résolution amiable des litiges. Ils sont, enfin, chargés d'assister le juge responsable de la coordination des actions de la maison de justice.

A l'heure actuelle, toutes les maisons de justice et du droit ne sont cependant pas encore dotées d'un greffier.

### **3. Les avocats : vers un changement radical de culture**

Les avocats ont incontestablement un rôle prépondérant à jouer dans la mise en place de la justice de proximité.

En dépit de leur culture traditionnelle qui les pousserait au procès, les avocats intègrent les modes alternatifs de résolution des conflits dans leurs comportements et participent à la mise en place d'une politique d'accès au droit.

*a) Les avocats, accompagnateurs parfois contestés des parties dans les procédures alternatives*

La présence d'un avocat aux côtés des justiciables dans les modes alternatifs aux poursuites ou de règlement des conflits peut-être essentielle

---

<sup>1</sup> Voir *supra* première partie, chapitre premier, III, 2, b

pour les éclairer sur leurs droits sur lesquels ils peuvent être amenés à transiger.

Les textes prévoient cette possibilité d'accompagnement. La présence d'un avocat n'est certes pas expressément prévue en cas de rappel à la loi ou de classement sous condition, mais elle l'est en matière de conciliation civile, de médiation pénale et de composition pénale. Le décret n° 2001-1275 du 28 décembre 2001 a d'ailleurs rendu l'intervention de l'avocat en matière de médiation pénale et de composition pénale éligible à l'aide juridictionnelle.

Mais ils semblerait que, sur le terrain, certains avocats se plaignent d'être systématiquement exclus des procédures telles la médiation pénale ou la conciliation civile.

Le représentant de l'Association des conciliateurs de France, pour sa part, a entretenu la mission de la difficulté qu'il y aurait à aboutir à une conciliation dès qu'un avocat intervient dans la procédure. Selon lui, deux aspects du métier d'avocat entreraient en contradiction avec l'esprit même de cette procédure : d'une part, une question financière, la conciliation ne pouvant pas justifier la facturation d'honoraires conséquents, d'autre part, un phénomène culturel, l'avocat très attaché à la plaidoirie, étant conduit à tenter de « vaincre l'adversaire » et de faire « gagner le client » plutôt qu'à rechercher un accord.

Cette affirmation a été récusée par les avocats qui ont estimé qu'il s'agissait là d'un propos réducteur, souvent colporté insidieusement par certaines personnes voyant dans les modes alternatifs un marché dont il conviendrait d'exclure les avocats. Ces derniers considèrent que l'évolution de leur profession, et notamment la fusion avec les conseils juridiques, les amène à privilégier la transaction, le compromis et la recherche de solutions amiables. Ils affirment qu'il est souvent plus facile d'arriver à une solution d'apaisement et de compromis lorsque les parties sont assistées de leurs conseils.

En tout état de cause, ils estiment que les dispositions législatives prises en 1998 pour encourager les avocats à la transaction sont insuffisantes.

La loi n° 98-1163 du 18 décembre 1998 et son décret d'application n° 2001-512 du 14 juin 2001 ont en effet prévu qu'en cas de transaction menée par l'avocat avant l'instance, ce dernier bénéficierait d'une rémunération au titre de l'aide juridictionnelle égale à celle qui lui aurait été allouée s'il avait plaidé une affaire de même nature. (article 39 de la loi n° 91-647 du 10 juillet 1991 relative à l'aide juridique).

Mais il est précisé que lorsque les pourparlers ont échoué, la rétribution accordée à l'avocat au titre de l'aide juridictionnelle pour lesdits

pourparlers sera déduite de celle qui lui sera allouée postérieurement pour l'instance introduite devant la juridiction en raison du même différend.

Ainsi les avocats déplorent que l'un des leurs puisse travailler à la recherche d'une transaction sans que ce travail soit rétribué en cas d'échec de la conciliation.

*b) L'avocat acteur même de la médiation*

Les dispositions légales, et notamment l'article 115 du décret n° 91-1197 du 27 novembre 1991 régissant la profession d'avocat, prévoient expressément que les avocats peuvent être arbitres, médiateurs ou conciliateurs.

Indépendamment de leur présence dans les tribunaux arbitraux qui se pratique depuis longtemps, les avocats, dans le cadre des dispositions de la loi n° 95-125 du 8 février 1995, ont envisagé, comme cela se fait dans de nombreux pays anglo-saxons, d'être eux-mêmes médiateurs.

Une cinquantaine de barreaux ont ainsi créé des centres de médiation qui désignent des avocats pour effectuer des médiations tant en matière familiale qu'en toute autre matière civile ou commerciale. Ces avocats suivent des formations spécifiques à la médiation.

Une Fédération des Centres de Médiation coordonne les actions et élabore des programmes de formation.

Par ailleurs, à Marseille, la mission a pu voir fonctionner de très intéressantes séances de médiation animées par l'Association de Soutien à la Médiation et aux Antennes Juridiques (ASMAJ). Sur désignation du bâtonnier, **un avocat intervient systématiquement lors des médiations en soutien d'un médiateur** et d'un permanent de l'association. Rémunéré par le barreau, il n'est pas le conseil de l'une ou l'autre partie, mais apporte sa caution à l'accord intervenu du point de vue de sa validité juridique. **Cette collaboration a semblé très pertinente à la mission.**

*c) L'avocat acteur quelquefois ambigu de la politique d'accès au droit*

Les avocats participent à la politique d'accès au droit en dispensant plusieurs milliers de consultations juridiques gratuites, notamment dans les maisons de justice et du droit.

Certains barreaux participent d'ailleurs activement aux conseils départementaux d'accès au droit (CDAD) qui déterminent et financent la politique d'accès au droit dans les départements. De nombreux avocats regrettent que la présidence de ces conseils, dont la moitié des départements

n'est d'ailleurs pas encore dotée, soit dévolue aux présidents des tribunaux de grande instance, estimant que la motivation de ceux-ci est souvent insuffisante. Certains interlocuteurs de la mission ont cependant fait état d'obstacles mis par certains barreaux à la mise en place de CDAD.

## II. UNE PROXIMITÉ À RENFORCER

Le mouvement amorcé vers la proximité doit être amplifié par **l'institution de véritables juges de proximité et une participation accrue des citoyens à la bonne marche de la justice.**

### A. CONFORTER LES JUGES D'INSTANCE COMME JUGES DE PROXIMITÉ

#### 1. Successeur du juge de paix, le juge d'instance reste un juge de proximité

Les **juges de paix** avaient été créés par les lois des 16 et 24 août 1790. D'abord élus au suffrage universel, ils furent nommés par le pouvoir exécutif dès le consulat. Proches du justiciable, puisqu'ils étaient implantés dans chaque canton, ils apparaissaient comme des arbitres pacificateurs de la France rurale. **Notables disposant d'une autorité morale, ils statuaient à juge unique** (au départ, étaient prévus deux assesseurs), **en équité, sans frais ni écritures**. Il ne sera exigé d'eux qu'ils aient des connaissances juridiques qu'en 1926<sup>1</sup>. Ils pouvaient apparaître en quelque sorte comme la survivance de la justice seigneuriale.

L'urbanisation croissante a réduit l'activité de la justice de paix. Par suite de regroupements opérés par le législateur, il n'existait plus, en 1958, que 700 juges de paix sur 2.092 au départ.

L'ordonnance n° 58-1273 du 22 décembre 1958, adoptée dans le cadre de l'article 92 de la Constitution, a supprimé les juges de paix et créé les tribunaux d'instance.

Il existe à l'heure actuelle 473 tribunaux d'instance regroupant environ 775 juges d'instance sur un effectif total de 6 500 magistrats.

---

<sup>1</sup> MM. Hubert Haenel et Jean Arthuis citent, dans leur rapport remis en 1994, la définition du juge de paix donnée en 1838 à la chambre des députés par un garde des Sceaux : « le juge de paix devrait être influent par l'ascendant qu'exerce une situation sociale élevée et une considération établie, il ne devrait pas avoir fait de la science du droit une étude particulière. »

Ces tribunaux d'instance dépendent administrativement des tribunaux de grande instance. Leurs magistrats et leurs personnels des greffes sont rattachés au tribunal de grande instance de leur ressort. Dotés d'un magistrat directeur et d'un greffier en chef, ils jouissent cependant d'une certaine autonomie de gestion.

**Les tribunaux d'instance ont gardé des points communs avec les juges de paix, qui en font de véritables juridictions de proximité :**

- ils sont proches géographiquement des justiciables, même si la carte des implantations des tribunaux d'instance est désormais en décalage manifeste avec la répartition actuelle de la population. Le ressort géographique du tribunal est en principe l'arrondissement. Il est en outre possible de tenir des audiences foraines en fonction des nécessités locales ;

- la conciliation reste leur objectif primordial (article 829 du code de l'organisation judiciaire) ;

- ils sont d'accès simple :

- le recours à l'assignation n'est pas obligatoire pour les litiges d'un montant inférieur à 3 800 € le tribunal pouvant être saisi par la voie de la déclaration au greffe ;

- la représentation par avocat n'est pas obligatoire, ce qui représente une facilité certaine pour le justiciable tout en ayant l'inconvénient de le priver de l'assistance d'un technicien et de ne pas établir de filtre aux recours ;

- la procédure est orale et le justiciable peut formuler ses prétentions de manière verbale à l'audience.

Contrairement aux juges de paix, les juges d'instance sont des magistrats professionnels. Leurs attributions sont plus étendues et ils doivent faire face à un véritable contentieux de masse.

**2. Une fusion envisagée des tribunaux d'instance et de grande instance**

*a) La complexité de la répartition des compétences entre le tribunal d'instance et le tribunal de grande instance*

La répartition des compétences entre le tribunal d'instance et le tribunal de grande instance est d'une complexité extrême, comme l'atteste le tableau reproduit ci-dessous issu de la brochure diffusée au public par la Chancellerie.

**Répartition des compétences entre le tribunal d'instance  
et le tribunal de grande instance**

Nature du litige	Tribunal d'instance	Tribunal de grande instance
<b>Famille – Etat civil</b>		
- Adoption		X
- Consentement à adoption	X	
- Autorité parentale		X
- Contribution aux charges du mariage		X
- Divorce		X
- Droit de visite		X
- Émancipation des mineurs	X	
- État civil/Rectification des actes de l'état civil		X
- Filiation		X
- Nationalité (contestation, revendication)		X
- Déclaration d'acquisition de la nationalité française, délivrance de certificat d'état civil	X	
- Pension alimentaire après divorce		X
- Pension alimentaire : main levée paiement direct	X	
- Régimes matrimoniaux		X
- Successions		X
- Séparation de corps ou de biens		X
- Tutelles, curatelles : protection des mineurs et majeurs	X	
<b>Consommation et contrats</b>		
- Crédit à la consommation	jusqu'à 21.500 €	au-delà de 21.500 €
- Livraison non conforme	jusqu'à 7.600 €	au-delà de 7.600 €
- Travaux mal effectués, inachevés, non conformes	jusqu'à 7.600 €	au-delà de 7.600 €
- Contrats d'assurances	jusqu'à 7.600 €	au-delà de 7.600 €
- Crédit immobilier :		
- délais de grâce	X	X
- autres litiges	jusqu'à 7.600 €	au-delà de 7.600 €
- Dettes impayées	jusqu'à 7.600 € <i>Quel que soit le montant, si procédure d'injonction de payer</i>	au-delà de 7.600 €
- Démarchage à domicile, vente par correspondance	jusqu'à 7.600 €	au-delà de 7.600 €
- Location logement (loyers, charges...)	X	
- Bail commercial		X
<b>Saisies</b>		
- Saisies		X
- Saisies-arrêt des rémunérations	X	
- Saisies immobilières		X

Nature du litige	Tribunal d'instance	Tribunal de grande instance
<b>Propriété immeuble voisinage</b>		
- Copropriété (statut)		X
- Copropriété (charges impayées)	jusqu'à 7.600 €	au-delà de 7.600 €
- Expropriation (indemnisation)		X
- Indivision		X
- Propriété immobilière (revendication du droit)		X
- Mitoyenneté et actions en bornage	X	
- Plantation d'arbres ou de haies	X	
- Servitudes	X	
<b>Autres</b>		
- Accident de la route	jusqu'à 7.600 €	au-delà de 7.600 €
- Responsabilité civile	jusqu'à 7.600 €	au-delà de 7.600 €
- Propriété d'un bien meuble	jusqu'à 7.600 €	au-delà de 7.600 €
- Jouissance d'un bien meuble ou immeuble sans contestation du droit de la propriété	jusqu'à 7.600 €	au-delà de 7.600 €

Source : Ministère de la justice.

Le tribunal d'instance a une **compétence propre d'attribution dans certains domaines** (tutelles, injonction de payer, paiement direct des pensions alimentaires, saisie-arrêt des rémunérations, baux d'habitation, contentieux électoral politique et professionnel, bornage et mitoyenneté, servitudes, consentement à l'adoption, déclaration de nationalité, émancipation des mineurs). Il a une **compétence partagée avec le tribunal de grande instance** dans d'autres domaines jusqu'à un **certain seuil de prétention des parties (7.600 €)**.

Cette répartition de compétences n'est **pas toujours logique**, la complexité juridique d'une affaire ne dépendant pas du seuil de prétention des parties. Les actions pétitoires tendant à la réclamation d'un droit de propriété relèvent du tribunal de grande instance, alors que les actions possessoires qui tendent à la sauvegarde d'un droit sur les mêmes biens relèvent du tribunal d'instance. En outre, le contentieux familial, souvent considéré comme un contentieux de proximité, échappe presque entièrement au tribunal d'instance, étant dévolu au juge aux affaires familiales qui exerce au sein du tribunal de grande instance.

En **matière civile**, le tribunal d'instance est le juge des petits litiges quotidiens, souvent des contentieux de masse, dont l'importance peut-être considérable pour les parties en cause. Ces tribunaux ont jugé 491 527 affaires civiles en 2000 (contre 593 462 pour les tribunaux de grande instance). Les contentieux les plus fréquents concernent les baux, le crédit, le surendettement (compétence du juge de l'exécution souvent dévolue au tribunal d'instance) et l'injonction de payer.

En **matière pénale**, le tribunal d'instance constitue le tribunal de police appelé à juger des contraventions. Cet important contentieux de masse est en fait souvent traité par le biais de l'amende forfaitaire majorée mise en œuvre par le seul ministère public ou par celui de l'ordonnance pénale qui évite le passage de l'affaire à l'instance en permettant au juge de valider l'amende proposée par le ministère public.

*b) Un projet de création d'un tribunal de première instance suscitant des réticences*

A la suite des entretiens de Vendôme, **il a été envisagé de fusionner le tribunal de grande instance et le tribunal d'instance dans un tribunal de première instance**, de manière à mettre fin à une répartition des compétences complexe et à permettre la mutualisation des moyens matériels et humains des tribunaux d'instance et de grande instance. Indépendamment de la réforme de la carte judiciaire, l'ensemble des implantations judiciaires existantes pourrait être ainsi mis au service de la nouvelle juridiction, par exemple en tant que chambres détachées.

Cette proposition se heurte à la **vive opposition** des associations de juges et de greffiers en chef exerçant dans les **tribunaux d'instance**, qui réclament au contraire une véritable autonomie des tribunaux d'instance par rapport aux tribunaux de grande instance. En outre, plusieurs interlocuteurs de la mission ont souligné que, grâce à leur souplesse de fonctionnement et à leur taille humaine, les tribunaux d'instance étaient les juridictions qui fonctionnaient le « moins mal » en France et ils ont craint que cet outil ne soit cassé s'il devait être fondu dans de trop grandes structures.

Lors de sa visite au tribunal d'Arcachon, la mission a ainsi pu constater l'efficacité de ce tribunal attestée par le fait que les parties, préférant que leurs affaires soient jugées par le tribunal d'instance, acceptaient de rabattre leurs prétentions pour que leur demande reste en deçà du seuil de compétence du tribunal de grande instance.

D'une manière générale, les délais de jugement du tribunal d'instance sont en effet plus réduits que ceux des tribunaux de grande instance. En 2000, ils se sont élevés en moyenne à 5,1 mois (contre 8,9 mois pour les tribunaux de grande instance) sachant que la moitié des affaires ont été jugées en 3,3 mois (contre 5,1 mois pour les tribunaux de grande instance).

**Tout en considérant qu'un effort de rationalisation et de clarification doit être entrepris, la mission ne souhaite pas prendre partie sur la création d'un tribunal de première instance en tant que tel**

Elle estime qu'une bonne organisation doit en tout état de cause permettre :

- au justiciable de **saisir la justice de manière transparente** quelle que soit la juridiction compétente, cet impératif pouvant parfaitement être rempli par la mise en place d'un guichet unique des greffes ;

- à un **juge de proximité de suivre une population donnée**. Peu importe alors de savoir si ce juge dépend d'un tribunal d'instance ou de première instance.

Elle estime qu'il convient avant tout de **conforter le rôle de proximité tenu actuellement par le juge d'instance** que ce soit dans une structure ou une autre, ce qui suppose le maintien, voire le développement, du parc immobilier actuellement affecté aux tribunaux.

**Ce juge de proximité n'aurait pas pour seule fonction de juger mais il animerait une politique de règlement alternatif des conflits mise en œuvre, sous son contrôle, grâce à une participation accrue des citoyens.**

## ***B. FAVORISER UNE PARTICIPATION PLUS IMPORTANTE DES CITOYENS***

### **1. En encourageant le développement des procédures alternatives au procès conduites par des magistrats non professionnels**

S'agissant du petit contentieux, il convient de poursuivre le mouvement amorcé vers une justice de proximité plus simple, plus souple, plus rapide, plus réactive et gratuite **en promouvant sous une forme nouvelle des mesures alternatives de règlement des conflits en amont du procès**. Cette justice de proximité pourrait s'appuyer en particulier sur les tribunaux d'instance et sur le développement du réseau des maisons de justice et du droit (MJD), voire d'antennes de justice.

*a) En matière civile : instaurer des « juges de paix délégués » dotés de prérogatives importantes pour régler les conflits à l'amiable.*

Afin de favoriser le développement des procédures alternatives au conflit, pourrait être envisagée en matière civile la mise en place d'un « **juge de paix délégué** ».

Ce magistrat non professionnel de carrière aurait, comme les conciliateurs et les médiateurs actuels, vocation à agir pour rapprocher les parties et leur proposer les solutions qu'il juge équitables, en amont d'une procédure judiciaire.

Il aurait suivi une formation appropriée et serait correctement indemnisé.

Il serait assisté d'un greffier.

Il serait nommé par le président du tribunal de grande instance, sur proposition du juge de proximité, et **disposerait, par délégation de celui-ci, de pouvoirs propres**, moindres cependant que ceux des magistrats professionnels mais nettement supérieurs à ceux des conciliateurs et des médiateurs actuels.

Les accords intervenus par son entremise auraient ainsi **automatiquement force exécutoire**.

En cas de désaccord, et dans l'hypothèse où les parties envisageraient de poursuivre la procédure, le juge de paix délégué transmettrait au juge de proximité le **constat de désaccord**, accompagné de sa **proposition de règlement du conflit**. Le juge de proximité aurait la possibilité d'avaliser directement cette proposition sans appeler les parties à l'audience.

Les **juges d'instance** - en tant que « **juges de proximité** » - seraient appelés à jouer **un rôle d'animation** - voire de contrôle ou de supervision si nécessaire - de l'ensemble de ce dispositif.

Le juge de paix délégué ne pourrait donc pas imposer une solution aux parties sans l'aval du juge de proximité. Son autorité serait d'autant plus reconnue que ses propositions de règlement seraient fréquemment validées par le juge de proximité.

Le juge de paix délégué jouerait, en quelque sorte, le rôle d'un arbitre à l'autorité morale incontestée – à l'« *autorité morale de conviction* » selon la formule du premier président de la Cour de cassation – et aux compétences juridiques reconnues. Il serait proche des citoyens et connaîtrait leurs problèmes au quotidien.

Sous le regard du juge de proximité et agissant essentiellement en équité, il serait l'expression d'une justice « hors du Palais », facilement accessible et à l'écoute de chacun. Ce magistrat issu de la société civile traiterait les affaires dont il serait saisi « *avec peut être moins de science juridique mais à coup sûr plus de connaissance du terrain et des hommes* » pour reprendre la formule de notre collègue Pierre Fauchon.

Le recours à ces juges de paix délégués ne serait **pas rendu obligatoire**. Les expériences passées et actuelles de conciliation préalable obligatoire se sont en effet révélées être des échecs.

De manière à favoriser le passage devant ces juges de paix, l'accès **direct à la justice traditionnelle « dans le Palais » serait cependant rendu plus contraignant.**

**L'assignation deviendrait ainsi la règle** pour toute saisine du tribunal non précédée d'une tentative de conciliation dans les domaines où elle aurait été possible.

**Il pourrait également être envisagé d'aller plus loin**, en confiant au juge de paix délégué le **pouvoir de trancher lui-même les conflits** actuellement jugés en dernier ressort par le juge d'instance (actuellement, selon l'article R. 321-1 du code de l'organisation judiciaire, affaires d'un montant n'excédant pas 3.800 €). Dans ces conditions, le juge de proximité jouerait un rôle d'appel et le passage par la justice de paix serait alors obligatoire pour ces affaires.

**Dans cette approche centrée sur le citoyen, le développement du « guichet unique » trouve également toute sa place.** L'accès à la justice doit être simple, facile et compréhensible. Le justiciable n'a pas à connaître les arcanes de l'organisation de la justice ni la complexité des règles de compétence pour être à même de s'y retrouver.

La réussite d'un tel dispositif exige donc trois conditions essentielles :

- Les juges de paix délégués devraient avant tout être **correctement formés** aussi bien sur le plan juridique que sur le plan des techniques de conciliation et de médiation. Faute de connaissances juridiques suffisantes, les nouveaux magistrats ne pourraient pas affirmer leur autorité. Les parties devront en effet avoir la certitude qu'une décision, même prise en équité, ne l'aura pas été en méconnaissance totale des règles de droit applicables ;

- ils devraient en conséquence bénéficier **d'une réelle rémunération**. A l'opposé de ce qui existe en Grande-Bretagne avec les « magistrates », il semble que la non-rémunération serait dans notre pays, un obstacle au recours à des magistrats non professionnels. La mission a pu constater, lors de sa visite à la maison de justice et du droit de Lormont, qu'il était en effet difficile, à l'heure actuelle, de trouver en nombre suffisant des conciliateurs qualifiés ;

- ils agiraient sous le **contrôle du juge de proximité** avec lequel ils devraient avoir **une certaine communauté de vue**. Un juge de paix délégué dont les propositions de règlement seraient fréquemment désavouées par le juge de proximité perdrait en effet tout crédit vis à vis des justiciables.

<p><b>La mission propose donc, en matière civile, d'instituer des juges de paix délégués, magistrats non professionnels de carrière, correctement rémunérés et formés, dotés de pouvoir élargis en matière de règlement des conflits en amont d'une procédure judiciaire.</b></p>
---

*b) En matière pénale : conforter le rôle des délégués du procureur*

Par analogie avec ce qui est proposé pour le civil, il pourrait être envisagé d'élargir les dispositions relatives au **délégué du procureur**.

Seraient regroupées sous cette appellation unique les fonctions actuellement dévolues aux délégués et aux médiateurs du procureur. Ce représentant du parquet serait en quelque sorte « un procureur délégué » sur le terrain dans le cadre de la politique de proximité.

Il deviendrait un **magistrat non professionnel de carrière, rémunéré, nommé par le procureur de la République et disposant des délégations requises**.

Il pourrait remplir, sur saisine du procureur - qui continuerait à jouer le rôle de filtre - **l'ensemble des missions alternatives au classement sans suite** allant du rappel à la loi jusqu'à la composition pénale en passant par la médiation pénale. Il importe, en effet, que l'ensemble des actions relevant de cette justice de proximité, « hors du Palais », soient conduites par des « magistrats » - même si, en tant que non professionnels, ils n'en auraient pas tous les pouvoirs.

C'est la raison pour laquelle il semble **préférable de replacer les associations dans leur rôle indispensable d'accompagnement et de soutien**, mais non de conduite de la politique pénale de médiation ou de composition. Leur rôle doit s'arrêter là où s'exerce et doit s'exercer celui des pouvoirs publics.

En ce qui concerne le «rappel à la loi », le fait qu'il relève de la justice de proximité « hors du palais » ne s'oppose pas à ce qu'il ait lieu au tribunal même pour lui conférer davantage de solennité et d'effet.

Il doit, cependant, être bien clair que le recours à une procédure alternative au classement sans suite doit **systématiquement déboucher sur une poursuite en cas d'échec**.

En tout état de cause, la mise en place de manière institutionnalisée et plus solennelle des modes alternatifs au règlement des conflits sous la forme d'une «justice de proximité hors du Palais» ne doit pas se traduire par un abandon par l'État de son pouvoir régalien de justice, ni apparaître comme un palliatif à un manque de moyens. Elle doit, au contraire, être une réponse utile et adaptée à des besoins réels.

**La mission propose donc, en matière pénale, de conforter les délégués du procureur qui deviendraient des magistrats non professionnels de carrière, désignés à titre individuel par le procureur de la République, correctement rémunérés et formés de manière à être susceptibles d'accomplir l'ensemble des mesures alternatives aux poursuites.**

## 2. En associant les citoyens au jugement

L'accroissement de la place du citoyen dans le fonctionnement de la justice peut passer par une participation accrue aux jugements eux-mêmes.

### *a) Le recours aux magistrats non professionnels existe déjà en France*

La justice est déjà exercée en France par de nombreux magistrats non professionnels.

Cette participation des citoyens a pour objet soit de donner une plus grande légitimité démocratique à la décision, soit de bénéficier de l'expérience de personnes issues d'un milieu professionnel déterminé.

A côté des juridictions composées uniquement de magistrats professionnels, existent des juridictions composées uniquement de juges non professionnels :

- les 3.300 **juges des tribunaux de commerce**, dits juges consulaires, sont élus par les chefs d'entreprise et les commerçants sur des listes établies par les chambres de commerce et de l'industrie et composent dans leur intégralité les 191 tribunaux de commerce ;

- les 14.000 **conseillers de prud'hommes** sont pour moitié des juges élus par les salariés et pour l'autre moitié élus par les employeurs. La composition des 271 conseils de prud'homme est paritaire et en cas de partage des voix, il est fait appel au juge d'instance en tant que juge départiteur.

Plusieurs autres juridictions associent, selon le principe de l'échevinage, des magistrats professionnels et des juges non professionnels élus ou désignés, les magistrats professionnels présidant la juridiction :

- la **cour d'assises** est une juridiction départementale non permanente compétente pour juger les crimes. Elle comprend trois magistrats professionnels, dont un président et deux assesseurs, et un jury de neuf citoyens désignés par tirage au sort. Certains crimes, notamment en matière de trafic de stupéfiants ou de terrorisme sont jugés par une cour d'assises composée uniquement de sept magistrats professionnels. La cour d'assise d'appel, instituée par la loi du 15 juin 2000, comprend quant à elle 12 jurés citoyens ;

- le **tribunal pour enfants** est composée du juge des enfants, qui le préside, et de deux assesseurs désignés par le garde des Sceaux parmi des personnes particulièrement compétentes à l'égard des mineurs, sur des listes préétablies par les chefs de cour d'appel. Ces assesseurs sont souvent des enseignants, des représentants d'associations diverses oeuvrant dans le domaine de l'enfance, ou même des pères ou mères de famille ;

- le **tribunal paritaire des baux ruraux** est composé de deux représentants des propriétaires-fermiers et de deux représentants des métayers-fermiers ; il est présidé par le juge d'instance ;

- le **tribunal des affaires de sécurité sociale** est composé paritairement d'un représentant des caisses de sécurité sociale et d'un représentant des ayants droit à la sécurité sociale, désignés par les caisses de sécurité sociale et les organisations syndicales représentatives. Il est présidé par un magistrat du tribunal de grande instance ou un magistrat honoraire ;

- en **Nouvelle-Calédonie**, l'échevinage a été institué par la loi n° 89-378 du 13 juin 1989 en matière correctionnelle pour associer la société coutumière à la justice. Le tribunal de première instance est complété par deux assesseurs ayant voix délibérative, choisis pour une durée de deux ans parmi des personnes présentant des garanties de compétence et d'impartialité.

*b) L'échevinage pourrait être étendu dans les juridictions civiles et pénales de droit commun*

La question peut se poser de savoir s'il ne conviendrait pas d'adjoindre des citoyens aux magistrats des tribunaux de droit commun de l'ordre judiciaire.

Cette question n'a pas fait l'unanimité parmi les interlocuteurs de la mission. De nombreux magistrats ont fait ressortir les difficultés de fonctionnement des cours d'assises et ont craint que le recours à des magistrats non professionnels ne soit qu'un pis aller pour pallier l'absence de moyens de la justice.

Certains ont considéré que l'échevinage conférerait un surcroît de légitimité à la décision judiciaire et qu'il permettrait, en faisant mieux connaître la justice aux citoyens, de constituer un relais d'information vers la société civile. D'autres ont cependant récusé l'idée selon laquelle les décisions des magistrats professionnels manqueraient de légitimité.

L'idée d'un échevinage dans le domaine pénal semble généralement mieux acceptée que dans le domaine civil, même si le risque existe que les échevins soient l'objet de mesures de rétorsion de la part des délinquants qu'ils seraient amenés à juger.

Les partisans de l'échevinage sont néanmoins conscients de la difficulté de la détermination du mode de sélection des échevins et des matières dans lesquelles ces derniers pourraient intervenir.

La mission a constaté que l'échevinage avait apporté des réponses satisfaisantes dans différents secteurs comme la justice des enfants ou en Nouvelle-Calédonie. Elle considère qu'il pourrait offrir aux magistrats une ouverture sur l'extérieur avec une vision différente.

Celle-ci permettrait au juge, par une comparaison des points de vue, de sortir des contraintes d'un environnement qui peut, à la longue, par trop peser sur sa décision. Serait ainsi rétabli un humanisme qui semble parfois faire défaut à la justice.

D'une manière générale, l'échevinage **pourrait avoir l'avantage de rétablir la collégialité là où le juge unique a été institué**. Il pourrait ensuite être étendu à des matières jugées collégialement à l'heure actuelle.

Il pourrait en outre permettre, dans certains contentieux très techniques, d'associer au jugement des **experts** de la matière, tel que cela se pratique couramment en Norvège.

**La mission a estimé que pourrait être utilement envisagée dans certains tribunaux une expérimentation permettant de recourir à des assesseurs non professionnels aux compétences bien définies avec des profils de recrutement parfaitement ciblés – ils ne seraient donc pas tirés au sort –, auxquels serait délivrée une formation adéquate.**



## **CHAPITRE II**

### **UNE SPÉCIALISATION RENDUE NÉCESSAIRE PAR UN CONTENTIEUX DE PLUS EN PLUS COMPLEXE**

La complexité croissante du droit et des procédures, l'augmentation des contentieux imposent une spécialisation des juridictions, des magistrats mais également des auxiliaires de justice, en particulier des avocats.

Comme on l'a vu, cette exigence n'est qu'en apparence contradictoire avec la demande de justice de proximité ; au contraire, elle en constitue le complément indispensable : la proximité n'implique pas de multiplier les juridictions mais de faciliter leur accès, d'accélérer les procédures et de garantir la qualité des décisions rendues. En fonction de leur nature et de leur degré de complexité, certains contentieux peuvent être jugés rapidement et simplement, d'autres requièrent des connaissances juridiques particulières et des expertises. En tout état de cause, la spécialisation est un facteur de rapidité de la prise de décision.

La spécialisation des magistrats, déjà ancienne, se poursuit, celle des avocats reste inégale, tandis que celle des juridictions se développe progressivement.

#### **I. UNE SPECIALISATION DES MAGISTRATS DEJA ANCIENNE**

Ancienne et courante dans les juridictions les plus importantes, la spécialisation des magistrats **s'avère plus factice dans les petites juridictions** car, en l'absence d'effectifs suffisants, les **juges sont appelés à exercer indifféremment toutes les fonctions**.

Comme le relevait la Conférence nationale des premiers présidents de cour d'appel, *« la spécialisation des magistrats constitue un gage d'efficacité et de sécurité juridique mais, pour ne pas conduire à la sclérose, elle doit rester temporaire »*.

Considérant que la mobilité géographique et la mobilité fonctionnelle s'avéraient indispensables, le Sénat a fait inscrire dans la loi organique n° 2001-539 du 25 juin 2001 relative au statut des magistrats et au Conseil supérieur de la magistrature la limitation à sept ans de la durée d'exercice des fonctions de chef de juridiction dans une même juridiction, et à dix ans de celle de certaines fonctions spécialisées<sup>1</sup>, tout en l'entourant de garanties afin de respecter le principe de l'inamovibilité des magistrats.

---

<sup>1</sup> *Juge d'instruction, juge des enfants, juge aux affaires familiales, juge de l'application des peines, juge chargé du service d'un tribunal d'instance.*

Les magistrats pourront ainsi acquérir une spécialisation dans certaines matières et y faire carrière, tout en satisfaisant à une saine obligation de mobilité géographique.

Cette évolution du métier de magistrat vers une plus grande spécialisation commence à être prise en compte par l'institution judiciaire : désormais, avant son affectation dans une juridiction, l'auditeur de justice suit une préparation à l'exercice de son premier emploi, répartie en un complément de formation théorique d'un mois à Bordeaux, et un stage de cinq mois.

La mission a tenu à faire le point sur chacune des fonctions spécialisées occupées par les magistrats en organisant l'audition de leurs représentants.

#### ***A. LE JUGE AUX AFFAIRES FAMILIALES DOIT FAIRE FACE A UN CONTENTIEUX DE MASSE***

Le contentieux familial est un contentieux de masse, puisqu'il représente près de la **moitié du contentieux civil**<sup>1</sup>.

Il s'est longtemps caractérisé par un fractionnement de compétences selon les questions à trancher, entre le tribunal de grande instance, le juge aux affaires matrimoniales, le tribunal d'instance, le juge des tutelles et le juge des référés. Cette **dispersion** était source de confusions pour le justiciable et de lenteur de la justice.

Le juge aux affaires familiales a donc été créé par la loi n° 93-22 du 8 janvier 1993 relative à l'état civil, à la famille et aux droits de l'enfant et « instituant le juge aux affaires familiales » pour traiter la plupart des questions relatives à la vie familiale rencontrées par les couples, mariés ou non, et leurs enfants.

Aux termes de l'article L. 312-1 du code de l'organisation judiciaire, il s'agit d'un juge du tribunal de grande instance délégué aux affaires familiales. En raison de nombreuses attributions, la plupart des juges aux affaires familiales exercent leurs fonctions à 80 % et ne participent que marginalement aux autres audiences du tribunal.

Le métier de juge aux affaires familiales exige de grandes **capacités d'écoute** et de solides connaissances juridiques. Les conflits de compétences avec d'autres magistrats demeurent mais sont généralement résolus de manière informelle.

---

<sup>1</sup> En 2000, les juges aux affaires familiales ont traité 336.000 affaires, soit 56 % du contentieux des tribunaux de grande instance.

## 1. « Un métier qui exige de grandes capacités d'écoute »

Le juge aux affaires familiales détient des compétences nombreuses qui ont trait au divorce et à la séparation de corps, à l'autorité parentale, à l'obligation alimentaire, à l'état civil ou encore aux intérêts de la famille.

Il ne peut toutefois intervenir dans les domaines suivants :

- protection des mineurs et des majeurs (tutelles, curatelles), consentement à l'adoption, émancipation des mineurs de 16 ans, qui relèvent du tribunal d'instance ;

- successions, actions relatives à la filiation et à fin de subsides, retrait total ou partiel de l'autorité parentale, qui relèvent du tribunal de grande instance, et régimes matrimoniaux, qui relèvent également du tribunal de grande instance (sauf pour la liquidation du régime matrimonial lié à un divorce sur requête conjointe) ;

- assistance éducative pour les mineurs en danger et délinquance des mineurs, qui relèvent du juge des enfants.

En principe, il statue à juge unique sur les affaires. Toutefois, il peut renvoyer d'office toute affaire de sa compétence devant la formation collégiale du tribunal de grande instance qui regroupe trois magistrats, au sein de laquelle il siège. Ce renvoi peut intervenir à tout moment de la procédure. En matière de divorce, l'un des époux (ou les deux) peut demander que le divorce soit prononcé par la formation collégiale. Le renvoi est alors de droit.

La procédure pour saisir le juge aux affaires familiales varie selon la nature de l'affaire. Selon les cas, la représentation par un avocat est obligatoire ou facultative<sup>1</sup>.

Selon Mmes Catherine Grasset, vice-présidente du tribunal de grande instance d'Evry, et Lucille Bretagne, magistrate de ce tribunal, toutes deux juges aux affaires familiales, « *il (le juge aux affaires familiales) présente la particularité d'être à la fois un juge spécialisé et généraliste.* »

Le métier exige de la célérité, des contacts personnels avec les justiciables, de l'écoute, de la diplomatie et de la fermeté. La plupart des affaires soumises au juge aux affaires familiales ne présentent aucune difficulté particulière. Toutefois, le magistrat doit maîtriser certains aspects très techniques afin de ne pas être bloqué par un problème juridique.

---

<sup>1</sup> Ainsi, la présence d'un avocat n'est pas obligatoire en matière de fixation de la contribution aux charges du mariage, d'obligation alimentaire et d'obligation d'entretien incombant aux parents, ou de conflit entre les parents sur l'exercice de l'autorité parentale conjointe.

Mme Lucille Grasset déclarait ainsi à la mission qu'« *une part importante du travail du juge aux affaires familiales consiste à s'entretenir avec les gens. Plutôt que d'une spécialisation, il s'agit, à mon avis, d'une capacité d'écoute. Il faut bien sûr de solides bases juridiques pour traiter la masse des dossiers de ce contentieux. Sans cela, le juge risque de se heurter sur chaque dossier à un problème juridique particulier et de perdre du temps à vérifier constamment tel ou tel point de droit.*

« *Il est important aussi de savoir poser les bonnes questions pour bien cadrer le débat. Même si les avocats se plaignent que les audiences sont parfois trop longues, il est important de permettre aux gens de s'exprimer pour qu'ils ressortent en ayant le sentiment d'avoir été écoutés. Il faut trouver un juste équilibre. L'avocat développera l'aspect juridique, tandis que les personnes concernées aborderont l'aspect concret. Il est important qu'elles puissent s'exprimer.* »

## **2. Des conflits de compétences avec d'autres magistrats**

La loi du 8 janvier 1993 précitée n'a pu totalement unifier le contentieux des affaires familiales.

Ainsi les compétences des juges aux affaires familiales sont-elles parfois concurrentes de celles des juges de l'application des peines.

Mme Catherine Bretagne a exposé devant la mission l'une des difficultés auxquelles elle se trouvait souvent confrontée : « *Pour un dossier de divorce, je suis en relation avec le juge d'application des peines. L'épouse refuse à son mari l'exercice de son droit de visite et d'hébergement. L'affaire s'est envenimée au point qu'à la dernière condamnation, l'épouse a été condamnée à de la prison ferme. Je m'occupe, à mon niveau, du divorce. Face à moi, l'avocat estime que la situation est insupportable et qu'il faut mettre la résidence de l'enfant chez l'époux. La condamnation de l'épouse date d'octobre 2001, or elle n'est toujours pas en prison. Mon rôle est d'aller voir le juge d'application des peines et de discuter du dossier pour comprendre la situation. Cela ne peut se faire que de manière informelle.* »

Les **chevauchements de compétences** avec le juge des enfants sont encore plus **fréquents**. Comme le relevait, Mme Martine de Maximy, juge des enfants au tribunal de grande instance Paris, vice-présidente de l'association des magistrats de la jeunesse et de la famille, très souvent, les justiciables saisissent le juge aux affaires familiales en même temps que le juge des enfants pour statuer sur la garde.

A Marseille, les membres d'une délégation de la mission, ont pu mesurer, en assistant à une médiation, combien la subtile répartition des

compétences entre magistrats était source d'**incompréhension et de désarroi pour les justiciables**.

Les juges aux affaires familiales consultent leurs collègues de manière **informelle**, de même qu'ils développent des liens avec le parquet pour éviter que les parties portent plainte en cas de non-présentation d'enfants ou de non-paiement de pensions alimentaires.

On dénombre cependant peu de cas de réels conflits, et la plupart des difficultés actuelles liées aux conflits de compétences peuvent se résoudre par le **dialogue** entre magistrats.

Aussi ne paraît-il pas souhaitable de réunir les deux fonctions de juge aux affaires familiales et juge des enfants. **Chaque fonction doit garder sa spécificité**. Celle du juge des enfants, compétent en matière civile et en matière pénale, est elle aussi très marquée.

## ***B. LE JUGE DES ENFANTS A UN CHAMP D'INTERVENTION TRES LARGE***

Spécialiste des problèmes de l'enfance, au civil comme au pénal, le juge des enfants<sup>1</sup> occupe une place singulière au sein de l'organisation judiciaire : juge répressif d'un côté, chargé de sanctionner tout manquement à la loi pénale, juge protecteur de l'autre, aussi bien à l'égard des délinquants eux-mêmes, qu'il doit essayer de resocialiser, que des mineurs victimes, en danger.

### **1. Un « privilège de juridiction »**

Aux termes de l'article L. 532-1 du code de l'organisation judiciaire, le juge des enfants est choisi compte tenu de l'intérêt qu'il porte aux questions de l'enfance et de ses aptitudes, parmi les juges du tribunal de grande instance dans le ressort duquel le tribunal pour enfant a son siège.

Magistrat inamovible, il est nommé dans les mêmes conditions que les magistrats du siège, c'est-à-dire par décret du président de la République sur avis conforme du Conseil supérieur de la magistrature.

Il prend des mesures de sauvegarde, d'éducation et de rééducation à l'égard des jeunes jusqu'à 18 ans et préside le tribunal pour enfants qui juge les mineurs délinquants.

Le juge des enfants intervient lorsque la santé, la sécurité ou la moralité d'un enfant sont en danger ou quand les conditions de son éducation

---

<sup>1</sup> Au 1<sup>er</sup> juillet 2001, les juges des enfants étaient au nombre de 376.

sont compromises. Il peut placer provisoirement le mineur en danger dans un établissement spécialisé.

Lorsqu'un mineur a commis une infraction, le juge des enfants peut le mettre en examen, instruire et juger l'affaire. Comme le tribunal qu'il préside, il est compétent pour juger les contraventions de cinquième classe et les délits. Lors de la première comparution du mineur, il doit s'assurer que celui-ci bénéficie de l'assistance d'un avocat. Sinon, un avocat est commis d'office.

Le juge des enfants examine les faits et apprécie si des investigations supplémentaires sont nécessaires. Il peut ordonner des investigations approfondies sur la personnalité et l'environnement familial et social de l'enfant et, éventuellement, des examens médicaux ou psychologiques. Il travaille en étroite collaboration avec les services sociaux et éducatifs.

Pendant l'instruction, il peut placer l'enfant sous le régime de la liberté surveillée préjudicielle, ordonner à son égard un placement provisoire ou une mesure de réparation pénale. Il peut également placer le mineur sous contrôle judiciaire ou en détention provisoire s'il a plus de 16 ans.

A l'issue de l'instruction, il oriente la procédure vers une audience en chambre du conseil ou vers le tribunal pour enfants, afin que l'affaire soit jugée.

Comme le soulignait Mme Martine de Maximy, juge des enfants au tribunal de grande instance de Paris, vice-présidente de l'Association des magistrats de la jeunesse et de la famille, « *on peut parler d'un privilège de juridiction au bénéfice des mineurs tant en matière pénale qu'en matière civile.* »

## **2. Une spécialisation nécessaire, une formation perfectible**

A l'instar de l'association des magistrats de la jeunesse et de la famille, la mission est convaincue de l'**utilité** du juge des enfants.

Cette spécialisation rend le fonctionnement de la justice **plus lisible pour le justiciable**. Elle permet « *d'unifier les méthodes de travail avec les mineurs* ». Elle exige du magistrat qu'il prenne en compte la situation du mineur, son environnement familial et le contexte social. En cela, elle constitue un facteur d'**ouverture** et **non d'isolement**.

Telle est la raison pour laquelle **le développement du nombre des magistrats du parquet spécialisés à l'égard des mineurs s'impose** alors qu'en raison d'un manque de moyens, il semble actuellement régresser.

Face à cette exigence de spécialisation, la formation des juges des enfants dispensée à l'École nationale de la magistrature semble satisfaisante.

L'Association des magistrats de la jeunesse et de la famille suggère simplement d'organiser, à l'issue de la première année d'exercice, un séminaire rassemblant les magistrats par fonction afin de faire le point sur l'exercice du métier et avoir des compléments d'information sur les différentes pratiques.

Il lui semble également nécessaire d'organiser régulièrement des rencontres avec des professionnels de l'enfance, éducateurs, travailleurs sociaux, médecins, pédopsychiatres, associations, mais également des policiers et des gendarmes.

### **3. Des interrogations sur la participation du juge des enfants à la politique de la ville**

Au sein d'un même tribunal, les juges des enfants exercent généralement leurs fonctions sur des territoires délimités : chaque juge est responsable d'un quartier ou de plusieurs communes. La territorialisation s'est ainsi ajoutée à la spécialisation.

Cette organisation permet au juge des enfants de multiplier les contacts sur le terrain et de rencontrer les services sociaux et les responsables scolaires, d'acquérir une bonne connaissance du tissu social local.

Il est donc tentant de le considérer comme un partenaire essentiel de la politique de la ville. Mais cette participation soulève de vives réticences et des difficultés réelles.

L'Association des magistrats de la jeunesse et de la famille fait ainsi valoir que les juges des enfants n'ont pas un rôle d'animateur et doivent garder une **certaine distance** à l'égard tant des justiciables que des collectivités publiques. Gardiens des libertés individuelles, ils sont toujours confrontés à des cas particuliers et ne peuvent prendre des engagements globaux en matière de lutte contre la délinquance.

**La mission considère qu'il appartient davantage aux magistrats du parquet de participer à la politique de la ville et de jouer un rôle d'interface avec les juges des enfants.**

### ***C. LE JUGE DE L'APPLICATION DES PEINES DEVRAIT VOIR SON ROLE PRECISE ET RENFORCE***

Le juge de l'application des peines est un juge à compétence spécialisée du tribunal de grande instance, chargé de suivre la vie des condamnés à l'intérieur et à l'extérieur de la prison. Il a pour mission l'encadrement et la réinsertion sociale des personnes condamnées.

Aux termes de l'article 709-1 du code de procédure pénale, un ou plusieurs magistrats du siège sont, dans chaque tribunal de grande instance, chargés des fonctions de juge de l'application des peines. Ils sont normalement désignés par décret du président de la République pris après avis conforme du Conseil supérieur de la magistrature. Toutefois, dans 71 tribunaux de grande instance, le juge de l'application des peines n'a pas été désigné par décret.

Au 1<sup>er</sup> juillet 2001, il existait 205 emplois budgétaires de juge de l'application des peines, dont 28 de vice-président et de premier juge. 63,5 % des juges de l'application des peines étaient des femmes.

#### **1. Des compétences étendues**

Les attributions du juge de l'application des peines sont définies par les articles 722 et suivants du code de procédure pénale. L'évolution de ce métier constitue, en quelque sorte, le pendant du renforcement des droits des victimes.

En milieu carcéral, le juge de l'application des peines décide des principales modalités du traitement pénitentiaire en utilisant l'ensemble des mesures d'individualisation prévues par le code de procédure pénale : remises de peine, permissions de sortir, placements à l'extérieur et en semi-liberté, libérations conditionnelles.

Il doit s'efforcer de trouver un juste équilibre entre l'objectif de réinsertion sociale du condamné, la sécurité interne de l'établissement, les nécessités de l'ordre public ainsi que l'intérêt des victimes. Garant des libertés individuelles, il exerce une mission de surveillance sur les établissements pénitentiaires relevant de sa compétence.

En milieu libre, le juge de l'application des peines contrôle et suit les condamnés qui lui sont confiés par une décision judiciaire dans le cadre d'un emprisonnement avec sursis et mise à l'épreuve, d'un ajournement du prononcé de la peine, d'un travail d'intérêt général, d'une liberté conditionnelle ou d'un suivi socio-judiciaire.

Préalablement à la mise à exécution de toutes les peines d'emprisonnement égales ou inférieures à 12 mois, le procureur de la République le saisit afin qu'il détermine les modalités d'exécution de la peine en considération de la situation du condamné

Pendant la période d'épreuve, il vérifie que le condamné observe les obligations fixées : activité professionnelle, réparation du préjudice des victimes, traitement médical... Il dispose de pouvoirs contraignants pouvant aller jusqu'à l'incarcération du condamné.

Le juge de l'application des peines est assisté dans sa mission par le service pénitentiaire d'insertion et de probation, composé de travailleurs sociaux relevant de l'administration pénitentiaire.

On relèvera simplement qu'il dispose d'attributions particulières à l'égard des associations et des services de l'Etat pour la mise en œuvre de la mission de réinsertion des condamnés.

La compétence des juges de l'application des peines s'exerce à l'égard des établissements pénitentiaires situés dans le ressort du tribunal de grande instance et n'est pas exclusive, en fonction de leur charge de travail, d'autres activités juridictionnelles.

Selon la localisation des établissements pénitentiaires, certains juges de l'application des peines interviennent en milieu ouvert et en milieu fermé, d'autres seulement en milieu ouvert.

## **2. Une fonction plus attractive depuis sa juridictionnalisation**

Depuis la loi du 15 juin 2000 renforçant la protection de la présomption d'innocence et les droits des victimes, complétée par le décret n° 2000-1215 du 12 décembre 2000 modifiant le code de procédure pénale et relatif à l'application des peines, les décisions d'octroi, d'ajournement, de refus, de retrait ou de révocation concernant les mesures de placement à l'extérieur, de semi-liberté, de fractionnement et suspension des peines, de placement sous surveillance électronique et de libération conditionnelle sont « juridictionnalisées » : elles font désormais l'objet d'un débat contradictoire et de décisions motivées susceptibles d'appel<sup>1</sup>.

D'autres décisions, comme les réductions de peine, les autorisations de sortie sous escorte et les permissions de sortir demeurent des mesures d'administration judiciaire non juridictionnalisées. Les ordonnances du juge de l'application des peines sont prises au sein d'un organe consultatif, la

---

<sup>1</sup> L'appel est porté devant la chambre des appels correctionnels qui est composée d'un président de chambre et de deux conseillers de cour d'appel (article 510 du code de procédure pénale).

commission de l'application des peines, qui réunit le procureur de la République et le chef de l'établissement pénitentiaire ainsi que les personnels de surveillance, socio-éducatif et médical. Le détenu, qui ne dispose pas de voie de recours, peut cependant être entendu par le juge de l'application des peines, soit en audience privée, soit au sein de la commission avant que celle-ci ne donne son avis au magistrat.

Selon Mmes Christine Mouton-Michal, juge de l'application des peines au tribunal de grande instance de Bobigny, secrétaire générale, et Anne-Marie Morice-Vigor, juge de l'application des peines au tribunal de grande instance d'Evreux, membre du Bureau de l'association nationale des juges de l'application des peines (ANJAP), le métier est devenu plus **attractif** pour les jeunes auditeurs. La loi du 15 juin 2000 aurait « *crédibilisé* » la fonction alors qu'auparavant elle n'était pas considérée comme un tremplin pour faire carrière.

**Magistrat à la fonction parfois méconnue, le juge de l'application des peines constitue ainsi un axe essentiel pour la réinsertion des condamnés. En revanche, les moyens mis à la disposition des magistrats sont insuffisants et le droit de l'exécution des peines devrait faire l'objet d'une refonte globale.**

### **3. Des inquiétudes et des incohérences**

#### *a) Un juge démuni ?*

En raison du manque d'effectifs et de moyens des tribunaux, la plupart des juges de l'application des peines exercent d'autres fonctions au sein de leur juridiction.

La nature de leurs fonctions exige pourtant une **grande disponibilité** face aux situations d'urgence. Les très nombreuses mesures restrictives de liberté (130.000 actuellement) requièrent un suivi permanent car elles doivent pouvoir être révoquées en cas d'incident.

Le juge de l'application des peines se sent démuni face aux établissements pénitentiaires. Souvent, des transfèvements de détenus sont décidés sans qu'il en soit averti, provoquant son dessaisissement. Dans bien des cas, il est dépendant de l'offre et de la politique de l'administration pénitentiaire (places disponibles, horaires d'ouverture...) pour la prescription de certaines mesures telles que la semi-liberté.

De la même façon, le juge de l'application des peines entretient des relations parfois difficiles avec la police et la gendarmerie, aux yeux desquelles il incarne « *celui qui n'exécute pas les peines* ». Ne pouvant

délivrer de commission rogatoire, il éprouve des difficultés à obtenir leur concours. Cette carence devrait être réparée.

**La mission préconise de permettre au juge de l'application des peines de délivrer des commissions rogatoires.**

*b) De trop nombreux conflits de compétences*

Les règles de répartition des compétences entre le juge de l'application des peines et le juge des enfants mériteraient d'être clarifiées.

Actuellement, la compétence du juge de l'application des peines s'étend à toutes les mesures relatives à l'incarcération d'un mineur. Il doit cependant recueillir l'avis du juge des enfants. En revanche, il revient au juge des enfants de décider des mesures en milieu ouvert, telles que le sursis avec mise à l'épreuve.

L'association nationale des juges de l'application des peines a fait valoir qu'il serait plus cohérent de confier au juge des enfants une compétence exclusive, y compris en matière de détention des mineurs. Le juge de l'application des peines se trouve en effet confronté à un problème de culture car, bien souvent, contrairement au juge des enfants, il n'a jamais de contact avec l'éducateur.

**La mission considère que la proposition de donner au juge des enfants compétence en matière d'exécution des peines d'incarcération mérite d'être examinée.**

**Elle invite également la Chancellerie à conduire une réflexion en vue d'une simplification des règles de répartition des compétences entre les différentes juridictions qui conduisent à multiplier les transfèrements de détenus qui sont dangereux et mobilisent inutilement les forces de l'ordre.**

***D. LE JUGE DE L'EXECUTION S'EST IMPOSE COMME UN JUGE DE PROXIMITE, RAPIDE ET EFFICACE***

Institué par la loi n° 91-650 du 9 juillet 1991 portant réforme des procédures civiles d'exécution, le juge de l'exécution est saisi de tout le contentieux relatif aux problèmes d'exécution des jugements et autres titres exécutoires.

C'est le président du tribunal de grande instance ou un juge délégué du tribunal dans le ressort duquel le débiteur est domicilié<sup>1</sup>. La délégation peut

---

<sup>1</sup> Article L. 311-12 du code de l'organisation judiciaire.

être effectuée selon des critères géographiques (une ville ou un arrondissement) ou matériels<sup>1</sup>.

Aussi les pratiques de délégation diffèrent-elles selon les juridictions. La plupart des juges délégués sont des juges du tribunal de grande instance mais il n'est pas rare que les juges d'instance se voient confier le contentieux du surendettement, qu'ils traitaient en nom propre avant l'entrée en vigueur de la réforme.

L'unification du contentieux et la simplicité de la procédure devant le juge de l'exécution en font un juge de **proximité rapide** et **efficace**.

### **1. Une unification du contentieux**

Le juge de l'exécution est compétent pour trancher les difficultés survenues à l'occasion d'une saisie (contestation de la forme de l'acte juridique, des biens saisissables, du montant des intérêts...) ou lors de l'exécution d'une décision de justice.

Il est le seul à pouvoir autoriser un créancier à prendre des mesures conservatoires lorsqu'il estime que sa créance est menacée, par exemple bloquer sur un compte bancaire les sommes correspondant aux loyers impayés.

Enfin, il est juge du surendettement des particuliers.

La saisie des rémunérations du travail relève de la compétence du juge d'instance, la saisie immobilière de celle du tribunal de grande instance.

Le juge de l'exécution peut prononcer des astreintes et jouit d'une compétence quasi-exclusive pour les liquider. Après signification d'un commandement ou d'un acte de saisie, le juge de l'exécution a compétence pour accorder au débiteur des délais de grâce.

Il peut au besoin, utiliser la force publique pour faire exécuter une décision de justice, ainsi que certains actes notariés ou administratifs revêtus de la formule exécutoire.

### **2. Une procédure simple et rapide**

Le juge de l'exécution statue à **juge unique** mais peut renvoyer à la collégialité. Cette possibilité n'est que rarement exercée. Sa compétence est

---

<sup>1</sup> L'article L. 311-12 dispose que le président fixe la durée et l'étendue de cette délégation. Si elle n'autorise pas expressément la délégation par matière, la loi ne l'interdit pas non plus. Lors des débats parlementaires, le Gouvernement avait cité l'éventualité d'un tel partage au nombre des formules envisageables.

d'ordre public et, souvent, exclusive : tout juge autre que le juge de l'exécution doit relever d'office son incompétence.

Depuis un décret n° 96-1130 du 18 décembre 1996<sup>1</sup>, le juge de l'exécution doit être saisi par voie d'**assignation en justice**. Les demandes d'autorisation de pratiquer une mesure conservatoire et celles concernant l'exécution d'une décision de justice ordonnant l'expulsion peuvent toutefois faire l'objet d'une simple requête.

Auparavant, la saisine pouvait résulter d'une déclaration orale du justiciable au greffe. Cette simplicité et cette facilité de saisine, qui contribuaient à la mise en œuvre d'une justice de proximité, avaient favorisé la multiplication des demandes, parfois dilatoires, et provoqué l'engorgement des juridictions.

La procédure devant le juge de l'exécution est **simple** et **rapide** : elle est **orale** (il n'y a pas de mise en état<sup>2</sup>) ; la représentation n'est pas **obligatoire** ; les parties peuvent ne pas se présenter à l'audience si elles ont informé leur adversaire des moyens invoqués auprès du juge (mais le juge peut ordonner leur comparution personnelle) ; les audiences d'heure à heure sont possibles, même les jours fériés ou chômés.

La décision, outre qu'elle est généralement prise rapidement, revêt l'autorité de la chose jugée au principal, sauf décision contraire en appel, et est exécutoire de plein droit. Le délai d'appel (15 jours à compter de la notification) et l'appel ne sont pas suspensifs. Toutefois, en cas d'appel, un sursis à exécution des mesures ordonnées peut être demandé en référé au premier président de la cour d'appel.

« *Très connu de sa clientèle* », selon l'expression de M. Tony Moussa, président de chambre à la cour d'appel de Lyon, ancien juge de l'exécution, le **juge de l'exécution s'est imposé comme un juge de proximité**.

### **3. Un bilan largement positif en dépit de quelques difficultés ponctuelles**

La création du juge de l'exécution a permis d'assurer un **meilleur équilibre** entre les **droits des créanciers** et **ceux des débiteurs**.

---

<sup>1</sup> Décret n° 96-1130 du 18 décembre 1996 modifiant le décret n° 92-755 du 31 juillet 1992 instituant de nouvelles règles relatives aux procédures civiles d'exécution pour l'application de la loi n° 91-650 du 9 juillet 1991 portant réforme des procédures civiles d'exécution.

<sup>2</sup> N'importe quelle demande peut être ajoutée, ce qui peut compliquer la tâche du juge.

Elle a **remédié** à l'**éparpillement des compétences** et permis aux justiciables d'**identifier facilement leur juge**. Elle a favorisé une spécialisation de ce dernier et une homogénéisation des jurisprudences locales.

En lui conférant le pouvoir de trancher les contestations, même si elles portent sur le fond du droit, alors qu'auparavant l'affaire devait être renvoyée à la juridiction compétente après sursis à statuer, la loi a permis au juge de rendre des décisions **rapides**.

D'autre part, du fait de ses attributions, le juge de l'exécution assure une surveillance générale des agents chargés de l'exécution (les huissiers de justice en particulier) et peut signaler au parquet, le cas échéant, les agissements non conformes à la loi.

### ***E. L'EVOLUTION DU METIER DE JUGE D'INSTRUCTION SOULEVE DES INTERROGATIONS***

Souvent qualifié de « personnage le plus puissant de France », le juge d'instruction occupe une fonction ancienne et controversée.

Descendant du *lieutenant criminel*, créé en 1522 et chargé d'instruire le procès selon une procédure inquisitoire, il a été institué par le code d'instruction criminelle de 1808. En dépit d'un encadrement progressif de ses pouvoirs, son existence est régulièrement mise en cause.

L'institution du juge d'instruction en France n'est pas comparable avec la pratique de la plupart des autres pays de l'Union européenne. Par exemple, le système britannique, de type accusatoire, laisse à la police le soin de mener l'instruction préparatoire et confie à une juridiction le pouvoir de maintenir en détention.

#### **1. Juge et enquêteur**

Le juge d'instruction est saisi des **affaires pénales les plus complexes**. C'est un juge du tribunal de grande instance nommé par décret du président de la République après avis conforme du Conseil supérieur de la magistrature. Selon l'article L. 611-1 du code de l'organisation judiciaire, il y a dans chaque tribunal de grande instance un ou plusieurs juges d'instruction<sup>1</sup>. Le président du tribunal désigne pour chaque affaire le juge compétent.

---

<sup>1</sup> L'effectif budgétaire des juges d'instruction était de 566 au 1<sup>er</sup> juillet 2001, l'effectif réel de 559. Il comprenait un premier vice-président chargé de l'instruction du tribunal de grande instance de Paris, 100 vice-présidents chargés de l'instruction dans les tribunaux de province et 49 premiers juges d'instruction dans les tribunaux de Paris, Bobigny, Créteil et Nanterre.

**Juge du siège**<sup>1</sup>, indépendant, inamovible, il ne peut jamais se saisir lui-même des affaires qu'il va instruire. Cette saisine appartient au ministère public (parquet) et n'est obligatoire qu'en matière criminelle.

En matière délictuelle, le parquet apprécie l'opportunité d'ouvrir une information, en fonction de la complexité de l'affaire, des investigations nécessaires pour la mettre en état, ou des mesures provisoires utiles avant le jugement. De fait, à peine 10 % des affaires jugées sont portées devant le magistrat instructeur.

L'ouverture de l'information peut être aussi le fait de la victime : c'est la constitution de partie civile.

Le juge d'instruction doit donc informer sur les faits qui lui sont déferés : il dirige l'enquête qui lui est confiée mais prend également certaines décisions juridictionnelles. C'est là l'originalité de son statut.

**Enquêteur**, il a pour mission d'instruire à charge et à décharge. Il recherche les éléments d'information utiles à la manifestation de la vérité, qu'ils soient favorables ou défavorables au suspect, il notifie les charges réunies contre lui, il conduit des interrogatoires et mène des confrontations.

Il dirige les services de police ou de gendarmerie en déléguant certains de ses pouvoirs par commission rogatoire ; il peut ordonner des expertises et des enquêtes de personnalité.

**Juge**, il statue sur les demandes des parties et du ministère public. Il décide de l'opportunité de délivrer un mandat d'arrêt, et envisage le placement en détention provisoire ou sous contrôle judiciaire. Il doit apprécier les charges et renvoyer l'affaire devant la juridiction de jugement ou, au contraire, prendre une ordonnance de non lieu.

De cette **ambivalence** naissent des exigences qu'il lui faut concilier : efficacité et implication de l'enquêteur, impartialité et indépendance du juge.

On peut s'interroger, à l'instar de M. Jean-Paul Collomp, inspecteur général des services judiciaires, responsable du comité de coordination des entretiens de Vendôme, sur le point de savoir s'il faut véritablement maintenir un juge d'instruction par arrondissement judiciaire : *« Ne peut-on pas imaginer de regrouper, autour de la notion de pôles de compétences, l'instruction pour les affaires qui le méritent ? Un juge d'instruction à Hazebrouck gère un cabinet qui contient trente dossiers. Il est donc juge d'instruction à temps partiel et participe à toutes les autres activités de la juridiction. Il en va de même en matière de crimes de droit commun : un juge*

---

<sup>1</sup> Il peut siéger aux audiences civiles et pénales, sauf pour l'examen des affaires qu'il a instruites.

*d’instruction qui se rend sur les lieux d’un crime doit avoir quelques réflexes. Pour en avoir, il est nécessaire que ce juge pratique suffisamment. »*

La responsabilité du juge d’instruction est telle que son action est désormais placée **sous le regard d’un autre magistrat : le juge des libertés et de la détention.**

## **2. Un juge désormais placé sous le regard du juge des libertés et de la détention**

Jusqu’à la loi n° 2000-516 du 15 juin 2000 renforçant la protection de la présomption d’innocence et les droits des victimes, le juge d’instruction avait le pouvoir de placer en détention provisoire les personnes mises en examen lorsqu’il estimait cette mesure indispensable pour la suite de son instruction.

Désormais, la loi a **séparé le pouvoir d’instruire et celui d’ordonner la détention**, confiant ce dernier à un magistrat de rang plus élevé, appelé juge des libertés et de la détention, seul habilité à placer les personnes sous mandat de dépôt dans les cas prévus par la loi.

Lorsque le procureur de la République a requis cette mesure et que le juge d’instruction l’estime nécessaire, le juge des libertés et de la détention statue après un débat contradictoire qui, si la personne mise en examen le demande, peut être public. Il peut estimer inutile toute mesure restrictive de liberté, auquel cas la personne reste libre ; il peut la placer sous contrôle judiciaire et lui imposer des interdictions ou des obligations particulières ; il peut, enfin, ordonner son placement en détention provisoire. De telles ordonnances sont susceptibles d’appel devant la chambre de l’instruction<sup>1</sup>.

Ce magistrat peut encore intervenir dans le cours des enquêtes lorsque la personne qui en fait l’objet (pourvu qu’elle ait été placée en garde à vue) demande au procureur de la République d’y mettre un terme. Si ce dernier estime que les investigations doivent encore se poursuivre sous la forme d’une enquête de police judiciaire, il doit en demander l’autorisation au juge des libertés et de la détention qui apprécie au terme d’un débat contradictoire.

---

<sup>1</sup> Aux termes de l’article 191 du code de procédure pénale, chaque cour d’appel comprend au moins une chambre de l’instruction. Cette juridiction est composée d’un président de chambre, exclusivement attaché à ce service, et de deux conseillers qui peuvent, en cas de besoin, assurer le service des autres chambres de la cour. Le président de la chambre de l’instruction est désigné par décret, après avis du Conseil supérieur de la magistrature. Les conseillers composant la chambre de l’instruction sont désignés chaque année, pour la durée de l’année judiciaire suivante, par l’assemblée générale de la cour.

Le juge peut alors soit refuser la poursuite de l'enquête ce qui impose au procureur de la République ou bien de classer l'affaire ou bien de saisir une juridiction de jugement, voire le juge d'instruction, soit de l'accorder mais pour une durée qui ne peut excéder six mois.

On notera que le juge des libertés et de la détention a également compétence pour trancher toute contestation susceptible de survenir si le bâtonnier s'oppose à la saisie et à la mise sous scellés de documents découverts lors d'une perquisition dans le cabinet d'un avocat. Et c'est à lui que les agents des administrations (services fiscaux, douanes, par exemple) doivent demander l'autorisation de pratiquer des visites domiciliaires. Enfin, en matière de terrorisme ou de trafic de stupéfiant, ce magistrat peut autoriser des perquisitions dans tout domicile en dehors des heures légales.

La création du juge des libertés et de la détention **n'a pas entraîné de diminution significative de la détention** provisoire puisqu'il semblerait que la quasi-totalité des demandes des juges d'instruction soient acceptées.

Certes, le seul fait de l'existence d'un « double regard » a certainement contribué à réduire en amont le nombre de demandes de mise en détention présentées les juges d'instruction, au moins dans les premiers mois d'application de la loi. Toutefois il semble que cet effet induit ne soit plus désormais très significatif, tout en alourdissant et allongeant les procédures. Ce constat incite à s'interroger sur l'avenir du juge d'instruction.

### 3. Un équilibre difficile à trouver

C'est, en définitive, moins au niveau de la théorie - qui semble bonne - qu'à celui de la pratique que se posent les problèmes. Le juge d'instruction apparaît souvent, à tort ou à raison, comme instruisant à charge et non pas « *à charge et à décharge avec pour seul objectif la recherche de la vérité* ». L'élément fondamental reste le caractère objectif de la recherche de la preuve.

Il convient donc, sur le plan pratique, de trouver les voies et moyens qui permettent d'arriver réellement à l'**équilibre** qu'a voulu le législateur entre le siège et le parquet, d'une part, et entre le juge d'instruction et le juge des libertés et de la détention, d'autre part.

La généralisation du principe de la co-désignation de juges d'instruction pour les affaires importantes ou sensibles pourrait constituer une piste dans ce sens. Comme l'a déclaré un juge d'instruction devant la mission, « *la véritable question est celle de l'enquête indépendante de l'organe de poursuite qu'est le parquet.* »

Certains magistrats estiment qu'il serait finalement plus cohérent que les investigations ne relèvent que du parquet, ce qui ne pourrait que renforcer la neutralité des magistrats du siège, mais les avis sont partagés. En revanche, l'approche anglo-saxonne en matière d'investigation, d'accusation et de défense, n'apparaît pas transposable en France compte tenu de nos traditions en matière de libertés publiques.

Aussi, quelle que soit l'évolution, même radicale, du rôle joué par l'actuel juge d'instruction, **il semble nécessaire de maintenir la supervision du pouvoir d'investigation par un magistrat. En d'autres termes, la soumission de l'autorité policière à l'autorité judiciaire est une garantie fondamentale que toute réforme devrait respecter.**

## II. UNE SPÉCIALISATION INEGALE DES AVOCATS

Le modèle de l'avocat généraliste a prédominé jusqu'à la réforme de 1990, la notion de spécialisation restant largement ignorée. Les conseils juridiques pouvaient, en revanche, faire mention d'une spécialisation. Leur exemple a donc été suivi par les avocats « de souche » au moment de la fusion des deux professions.

### A. LA DIVERSITE DES SPECIALISATIONS

Aux termes de l'article 12-1 de la loi du 31 décembre 1971, la **spécialisation** est acquise au terme d'une **pratique professionnelle continue**, d'une durée de **quatre ans**, suivie d'un un contrôle des connaissances du domaine de spécialisation organisé par le CRFPA.

La pratique professionnelle peut résulter de l'exercice de la spécialité à titre individuel ou en société.

La liste des mentions de spécialisation est déterminée par un arrêté du 8 juin 1993, près des **deux tiers** ont trait aux activités de **conseil aux entreprises**.

En 2001, **13.325 mentions de spécialisation** ont été recensées au niveau national. Par rapport à 2000, ce nombre est resté **stable**. On constate néanmoins des variations selon les barreaux, le barreau de Nice ayant par exemple enregistré la plus forte augmentation (+10 %)<sup>1</sup>.

Selon les renseignements donnés par la Chancellerie, le droit **fiscal** (15,5 % des mentions), le droit **des sociétés** (14,6 %) et le droit **social**

---

<sup>1</sup> Les mentions de spécialisation passant de 219 à 240.

(14,5 %) sont les trois mentions de spécialisation les plus **fréquentes**. Les avocats se spécialisent donc plutôt dans le secteur du droit intéressant la vie économique et sociale. Dans les matières où l'activité **contentieuse** prédomine, la spécialisation est plus **marginale**, le droit des personnes et le droit pénal représentant une part importante des affaires traitées par les juridictions.

**Un avocat peut être titulaire de plusieurs mentions de spécialisation**, mais cette statistique n'est pas connue. Le tableau ci-dessous indique simplement le nombre et la proportion d'avocats titulaires d'au moins une mention de spécialisation au 2 janvier 2001 :

**Nombre et proportion d'avocats titulaires d'au moins une mention de spécialisation**

Nature de la mention de spécialisation	Avocats titulaires d'une mention	
	Nombre	%
Droit fiscal	2.049	6,4
Droit des sociétés	1.926	6,0
Droit social	1.916	6,0
Droit des personnes	1.546	4,8
Droit commercial	1.509	4,7
Droit immobilier	1.226	3,8
Droit économique	718	2,2
Droit pénal	653	2,0
Droit des mesures d'exécution	568	1,8
Droit public	370	1,2
Droit de la propriété intellectuelle	234	0,7
Droit des relations internationales	214	0,7
Droit rural	151	0,5
Droit communautaire	91	0,3
Droit de l'environnement	64	0,2

Source : Ministère de la justice, D.A.C.S. cellule études, « Statistiques sur la profession d'avocat – situation au 2 janvier 2001 ».

## **B. UNE SPECIALISATION A DEUX VITESSES : UNE INEGALE REPARTITION DE LA SPECIALISATION SUR LE TERRITOIRE**

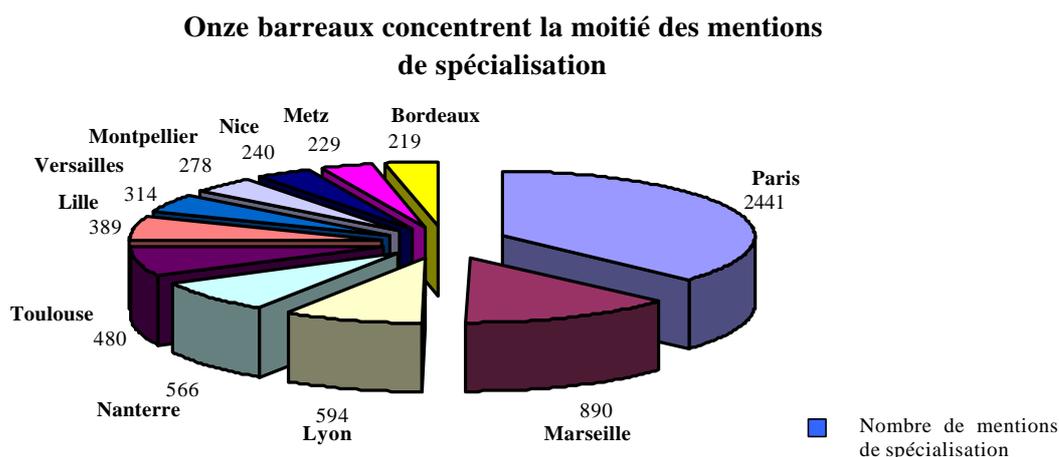
Les avocats ont fait part devant la mission de leurs inquiétudes à l'égard de **l'inégale répartition des spécialisations sur le territoire**.

### **1. Une concentration des mentions de spécialisation dans certains barreaux, en particulier celui de Paris**

A l'exception du droit des personnes et du droit commercial pour lesquels le barreau de Marseille occupe la première position, et du droit rural

où les barreaux de Toulouse et de Rennes arrivent en tête, on observe, à nouveau, une **hypertrophie de la région parisienne** (Paris et Nanterre), qui concentre un grand nombre d'avocats spécialisés.

**Onze barreaux** rassemblent **la moitié** des mentions de spécialisation comme le montre le graphique ci-dessous :



## 2. L'absence de spécialisation des avocats de province et le décalage observé par rapport aux besoins des justiciables

Ainsi que l'a souligné Me Paul-Albert Iweins, bâtonnier de Paris, devant la mission, les compétences des avocats de province demeurent trop **limitées** au droit classique (droit de la famille, accidents de la route...) et ne sont plus vraiment adaptées aux **véritables besoins des justiciables**.

Certains domaines comme le droit fiscal, le droit administratif, le droit des nouvelles technologies sont un « *désert juridique* » **inexploité** et restent **ignorés** de la plupart des avocats de province qui éprouvent des difficultés à s'adapter à la demande et à renoncer aux matières classiques.

En premier lieu, cette situation s'expliquerait par le **poids des mentalités**, les avocats conservant une conception de leur profession très **datée** remontant aux années cinquante (limitée au droit civil et au droit pénal purs).

La situation du barreau de Bordeaux en constitue une illustration, comme l'a confirmé Me Jean-François Dacharry, président du CRFPA. Actuellement sur 100 avocats titulaires d'une mention de spécialisation, on ne

recense que 5 cabinets spécialisés en droit administratif. Le droit de l'urbanisme ne compte aucun spécialiste.

En second lieu, comme il l'a déjà été souligné précédemment<sup>1</sup>, l'accès à la profession par **l'examen d'entrée au CRFPA est insuffisamment diversifié**. Selon l'expression du président du CRFPA, il « *stérilise le recrutement* », les matières sanctionnées à l'examen, principalement centrées sur le droit général civil (droit de la famille et droit de la responsabilité) dissuadant les professionnels les plus compétents en droit public et en droit des affaires.

Enfin, l'enseignement dispensé à l'Université, dominé par le droit civil contribue également à renforcer cette tendance.

**La mission s'est déjà prononcée en faveur d'une diversification du mode de recrutement des avocats et tient une nouvelle fois à souligner l'acuité d'une telle question, qui peut apparaître au premier abord mineure, mais qui pèse lourdement sur l'avenir de la profession d'avocat en ce qu'elle conditionne son devenir.**

### III. UNE SPECIALISATION CROISSANTE DES JURIDICTIONS

Il existe depuis fort longtemps en France des **juridictions spécialisées**, en matière civile comme en matière pénale, à la compétence exclusive et à l'organisation originale.

Le mouvement de spécialisation prend aujourd'hui des **formes nouvelles**, caractérisées par leur souplesse. Sont privilégiés, d'une part, le recours à des **commissions à caractère juridictionnel**, présidées par des magistrats de l'ordre judiciaire ou administratif, en activité ou honoraires, et composées de professionnels, telles les commissions régionales dites de l'aléa thérapeutique ou le fonds d'indemnisation des victimes de l'amiante, d'autre part, la **spécialisation de quelques tribunaux de grande instance dans certaines matières**, économique et financière notamment mais également sanitaire, permettant une meilleure expertise.

Des **pôles spécialisés** se constituent qui, à l'image de la « galerie Saint Eloi » en matière terroriste ou du « boulevard des Italiens » en matière économique et financière, contribuent à moderniser le fonctionnement du service public de la justice et à renforcer son efficacité.

La notion de pôle spécialisé ne figure dans aucun texte. Pourtant, cette évolution apporte sa pierre à l'édifice de la modernisation de la **carte**

---

<sup>1</sup> Voir première partie – chapitre II – I – D.

**judiciaire** dans la mesure où elle contribue à une meilleure rationalisation des structures judiciaires en confiant à une seule juridiction hautement spécialisée un contentieux particulier et complexe.

La mission a dès lors souhaité prendre toute la mesure de cette **avancée** en visitant deux pôles économiques et financiers, celui de Paris et celui de Marseille, en s'intéressant à la mise en place de pôles de plus en plus nombreux dans des domaines variés, ainsi qu'à l'impact d'une telle évolution sur les métiers de la justice.

#### ***A. DE NOMBREUSES JURIDICTIONS SPECIALISEES A LA COMPETENCE EXCLUSIVE ET A L'ORGANISATION ORIGINALE***

La carte judiciaire française est couverte de juridictions spécialisées à la compétence exclusive et à l'organisation originale. Elles se sont créées peu à peu pour traiter des **contentieux particuliers**, aussi bien en droit commercial et en droit du travail qu'en matière pénale ou encore dans le domaine social.

### **1. Les tribunaux de commerce**

Les **juridictions consulaires** ont été instituées en 1563, par un édit royal rédigé par Michel de l'Hospital, au nom d'une conception d'une « *justice des marchands rendue par les marchands* » héritée des foires du Moyen-Age.

Consacrés par la loi des 16-14 août 1790, puis par le code de commerce de 1807, les tribunaux de commerce sont des juridictions du premier degré compétentes pour connaître : des contestations relatives aux engagements entre commerçants, entre établissements de crédit ou entre eux ; des contestations relatives aux sociétés commerciales ; de celles relatives aux actes de commerce entre toutes personnes<sup>1</sup>. Ces juridictions sont au nombre de **191**.

Le tribunal siège en collégialité mais certaines de ses formations statuent à juge unique, par exemple le juge des référés et le juge-commissaire.

Les formations de jugement sont composées de **juges** consulaires **élus**, au nombre de **3.152**, commerçants et cadres d'entreprise pour la plupart, qui participent **bénévolement** au fonctionnement du service public de la justice.

---

<sup>1</sup> Article L. 411-4 du code de l'organisation judiciaire.

En l'absence de parquet spécifique dans les tribunaux de commerce, le **ministère public** y est assuré par le **parquet du tribunal de grande instance** du ressort.

Le greffe est dirigé par un officier public ministériel ayant acquis sa charge et composé de personnels ayant un statut de droit privé.

Dans les circonscriptions où il n'est pas établi de tribunal de commerce, les affaires sont examinées par le tribunal de grande instance<sup>1</sup>. Actuellement, **23 tribunaux de grande instance statuent en matière commerciale**.

Par ailleurs, pour des raisons d'ordre géographique ou historique, il existe 7 chambres commerciales de tribunaux de grande instance composées de magistrats professionnels et de juges élus en **Alsace-Moselle**, 7 tribunaux mixtes de commerce dans les départements et territoires d'**outre-mer** et 3 tribunaux de première instance compétents en matière commerciale dans les collectivités d'outre-mer et composés exclusivement de magistrats professionnels.

En 2000, les juridictions consulaires ont rendu 37.231 jugements d'ouverture de procédure de redressement et de liquidation judiciaire, 35.411 décisions de référé et terminé **197.200 affaires contentieuses**.

Un **projet de réforme**, déposé par le Gouvernement de M. Lionel Jospin et examiné par le Sénat au mois de février 2002, prévoyait notamment d'instituer la **mixité** au sein de leurs formations de jugement appelées à statuer en matière de procédures collectives<sup>2</sup>.

Façonné par l'histoire, le paysage judiciaire de la France en matière commerciale se caractérise donc par une grande **diversité**.

## 2. Les conseils de prud'hommes

Créés au début du X<sup>x</sup>ème siècle, les conseils de prud'hommes sont des **juridictions électives et paritaires** chargées de régler les **différends** qui peuvent s'élever à l'occasion de tout contrat de travail (soumis au code du travail) **entre employeurs et salariés**<sup>3</sup>.

Il existe **271** conseils de prud'hommes (au moins un dans le ressort de chaque tribunal de grande instance), dont 7 dans les départements d'outre-mer

---

<sup>1</sup> Articles L. 311-3 et L. 411-3 du code de l'organisation judiciaire.

<sup>2</sup> Voir le rapport n° 178 (Sénat, 2001-2002) de M. Paul Girod au nom de la commission des Lois du Sénat.

<sup>3</sup> Article L. 511-1 du code du travail.

et à Saint-Pierre-et-Miquelon, et 6 tribunaux du travail dans les territoires d'outre-mer et à Mayotte.

Comme on l'a vu, ils sont composés d'un nombre égal de conseillers appartenant au collège employeur et de conseillers appartenant au collège salarié, élus par leurs pairs tous les cinq ans. Les prochaines élections générales se dérouleront le 11 décembre 2002. Le décret n° 2002-279 du 2 mai 2002 modifiant la composition des conseils de prud'hommes qui entrera en vigueur à cette occasion maintient le nombre global de conseillers à son niveau actuel, soit **14.610**.

Depuis la loi du 18 janvier 1979, les personnels des **greffes**, au nombre de 1590, sont des **fonctionnaires** de l'Etat.

En cas d'échec d'une phase préalable de conciliation, l'affaire est jugée par les conseillers et, si ceux-ci ne parviennent à se départager, il est fait appel à un **juge départiteur, juge du tribunal d'instance**. Leurs décisions sont susceptibles d'appel lorsque la demande dépasse un montant de 3.720 euros.

En 2000, les conseils de prud'hommes ont enregistré 164.039 affaires nouvelles, rendu **160.747 décisions**, le délai moyen de traitement d'une affaire étant de 10,2 mois (9,6 mois sans départition, 20 mois avec départition).

### **3. Les tribunaux paritaires des baux ruraux**

Lors de leur création par un décret n° 58-1293 du 22 décembre 1958, abrogé et codifié aux articles L. 441-1 et suivants du code de l'organisation judiciaire, il existait autant de tribunaux paritaires des baux ruraux que de tribunaux d'instance au sein desquels ils ont leur siège.

Ils sont actuellement au nombre de **411**, 65 tribunaux ayant été supprimés entre 1960 et 1988 pour tenir compte de l'évolution du monde rural.

Les tribunaux paritaires des baux ruraux connaissent des **contestations entre bailleurs et preneurs de baux ruraux**. Leurs décisions peuvent faire l'objet d'un appel devant la cour d'appel.

Ils sont **présidés par le juge d'instance et se composent de deux bailleurs non preneurs et de deux preneurs non bailleurs**, juges élus par leurs pairs pour six ans. Les dernières élections se sont déroulées le 31 janvier 2002.

Lorsque le tribunal ne peut se réunir au complet, pour quelque cause que ce soit, le juge d'instance statue seul.

La Chancellerie et le ministère de l'agriculture envisagent de supprimer les tribunaux dans lesquels aucun candidat ou des candidats en nombre insuffisant ont été élus et de réaliser une réforme des opérations électorales.

En 2000, les tribunaux paritaires des baux ruraux ont rendu **3.538 décisions**.

#### **4. Les juridictions sociales**

##### *a) Le tribunal des affaires de sécurité sociale*

Créé par la loi n° 85-10 du 3 janvier 1985, les **116** tribunaux des affaires de sécurité sociale ont remplacé les commissions de sécurité sociale.

Ce sont des juridictions spécialisées dans les **litiges** d'ordre administratif **entre les organismes de sécurité sociale et les usagers** (maladies, retraites, etc.). Leurs jugements sont susceptibles d'appel devant la cour d'appel.

Ils se trouvent, en principe, au siège du tribunal de grande instance. Leur secrétariat est assuré par les agents de la direction régionale des affaires sanitaires et sociales.

Les litiges portent essentiellement sur l'affiliation (inscription à une caisse de la sécurité sociale) et le calcul et le recouvrement des cotisations et prestations.

Leur **composition** est **échevinale** : ils sont **présidés par un magistrat de l'ordre judiciaire, honoraire ou en activité**, désigné pour trois ans par le premier président de la cour d'appel et de **deux assesseurs** également nommés pour trois ans par le premier président de la cour d'appel sur présentation des organisations syndicales des professions agricoles et non agricoles représentatives<sup>1</sup>.

Ils ont rendu **102.270** décisions en 2000.

##### *b) Le tribunal du contentieux de l'incapacité*

Créés par la loi n° 94-43 du 18 janvier 1994, les **26** tribunaux du contentieux de l'incapacité ont remplacé les commissions régionales de l'incapacité. Leur ressort correspond à celui d'une direction régionale des affaires sanitaires et sociales.

---

<sup>1</sup> Article L. 142-4 du code de la sécurité sociale.

Ils connaissent en première instance des **litiges relevant du contentieux de l'incapacité** : état d'invalidité ou d'incapacité à la suite d'accidents ou de maladies, professionnels ou non. Leurs jugements sont portés devant une cour nationale de l'incapacité et de la tarification de l'assurance des accidents du travail.

Leur **composition** a été modifiée par la loi n° 2002-73 du 17 janvier 2002 de modernisation sociale<sup>1</sup>. Elle est **échevinale**. Les tribunaux comprennent cinq membres : un **président, magistrat honoraire** de l'ordre administratif ou judiciaire désigné pour trois ans renouvelables par arrêté du garde des sceaux, **deux assesseurs représentant les travailleurs salariés et deux assesseurs représentant les employeurs ou travailleurs indépendants** désignés pour une durée de trois ans renouvelable par le premier président de la cour d'appel dans le ressort de laquelle le tribunal a son siège sur des listes dressées sur proposition des organisations professionnelles les plus représentatives intéressées.

Leur secrétariat est assuré par le personnel de la direction régionale des affaires sanitaires et sociales.

Ils avaient rendu **73.194 décisions en 1996**, chiffre le plus récent.

#### *c) Les tribunaux départementaux des pensions*

Créés par un décret n° 51-469 du 24 avril 1951, codifié à l'article L. 79 du code des pensions militaires d'invalidité et des victimes de la guerre, les tribunaux départementaux des pensions siègent au tribunal de grande instance.

Ils connaissent des **contestations** auxquelles donnent lieu les dispositions **relatives à la fixation des pensions d'invalidité des militaires et victimes de la guerre**. Leurs décisions peuvent faire l'objet d'un appel devant une cour régionale des pensions et d'un pourvoi en cassation devant le Conseil d'Etat.

Ils sont **présidés par un magistrat** de l'ordre judiciaire ou administratif, en activité ou honoraire, désigné chaque année par le premier président de la cour d'appel. Dans la majorité des cas, le président est un magistrat de l'ordre judiciaire.

Ils se composent :

- **d'un médecin assesseur**, désigné chaque année par le premier président de la cour d'appel sur la liste départementale des médecins experts près les tribunaux du département et une liste de dix membres présentée par

---

<sup>1</sup> Article L. 143-2 du code de la sécurité sociale.

les syndicats ou associations de médecins du département, transmises par le président du tribunal de grande instance,

- et d'**un assesseur représentant les mutilés ou réformés**, désigné sur une liste présentée par les associations de mutilés ou de réformés.

En l'an 2000, ces tribunaux ont rendu **2.282 décisions**.

## **5. Les tribunaux pour enfants**

Conformément à l'article 1<sup>er</sup> de l'ordonnance n° 45-174 du 2 février 1945, il y a dans le ressort de chaque cour d'appel une ou plusieurs juridictions de première instance dénommées tribunaux pour enfants<sup>1</sup>.

Composé du **juge des enfants**, président, et de **deux assesseurs** non professionnels choisis parmi les personnes âgées de plus de trente ans, de nationalité française et « *qui se sont signalées par l'intérêt qu'elles portent aux questions de l'enfance et par leurs compétences*<sup>2</sup> », le tribunal pour enfants juge les **délits les plus graves** et les **crimes** commis par les **mineurs de moins de 16 ans**.

Il peut prononcer : des mesures éducatives ; une peine de travail d'intérêt général ; une amende dans la limite de 7.500 euros (50.000 francs) ; pour un mineur de plus de 13 ans, une peine d'emprisonnement.

Les débats au tribunal pour enfants ne sont pas publics. Leur compte-rendu dans la presse est interdit. Le jugement peut être publié, mais sans que le nom du mineur y figure. La présence d'un avocat est obligatoire. Les éducateurs qui ont suivi l'enfant peuvent être entendus.

Le tribunal pour enfants peut être saisi par le juge des enfants et par le juge d'instruction des mineurs.

L'**appel** des décisions du juge des enfants et du tribunal pour enfants est **jugé par la cour d'appel dans une audience spéciale dans les mêmes conditions qu'en première instance**. Une chambre spéciale est formée à cette fin dans les cours d'appel où il existe plusieurs chambres<sup>3</sup>.

Un décret n° 2002-576 du 23 avril 2002 a créé **15 nouveaux tribunaux** pour enfants.

---

<sup>1</sup> Article L. 521-1 du code de l'organisation judiciaire.

<sup>2</sup> Article L. 522-3 du code de l'organisation judiciaire.

<sup>3</sup> Article L. 223-1 du code de l'organisation judiciaire.

## **6. Les tribunaux maritimes commerciaux**

Créés par un décret-loi du 20 juillet 1939, les tribunaux maritimes commerciaux sont installés dans les chefs lieux de quartier de l'inscription maritime désignés par décret.

Au nombre de **14**, ils n'existent qu'en **métropole**, notamment dans les grands ports : Dunkerque, le Havre, Boulogne et Marseille. **Outre-mer**, leur compétence appartient aux **tribunaux correctionnels**.

Ils connaissent des **contraventions** et des **délits** prévus et réprimés par le code disciplinaire et pénal de la marine marchande, relatifs à la **vie à bord**, à la **conduite du navire** ou à la **police de la navigation**. Leurs décisions peuvent faire l'objet d'un recours devant la Cour de cassation.

Depuis la réforme opérée par loi n° 93-1013 du 24 août 1993, ils ne sont plus **présidés** par un administrateur des affaires maritimes mais par un **magistrat du siège du tribunal de grande instance** dans le ressort duquel ils sont situés. Ils se composent de **quatre juges, professionnels de la navigation maritime**.

Les fonctions de l'instruction et du ministère public sont remplies par un commissaire rapporteur appartenant au corps des officiers de marine ; celles de greffier par un contrôleur des affaires maritimes.

### ***B. LE DEVELOPPEMENT DE FORMES DE SPECIALISATION PLUS SOUPLES AUTOUR DE LA NOTION DE POLES DE COMPETENCES***

Le mouvement de spécialisation prend aujourd'hui des formes nouvelles, caractérisées par leur souplesse et une **logique de concentration des moyens**.

A la création de nouvelles juridictions sur l'ensemble du territoire est préféré un **regroupement des contentieux sur un petit nombre de tribunaux de grande instance**.

La réussite de cette politique suppose de bien apprécier la taille critique des juridictions et de leur donner des moyens conséquents.

#### **1. Le pôle antiterroriste**

La France s'est dotée en 1986 d'un arsenal juridique spécifique pour lutter contre le terrorisme à la suite de la vague d'attentats commis sur son sol par des terroristes du Moyen-Orient. Treize actions criminelles revendiquées

par un certain « comité de solidarité avec les prisonniers arabes » avaient provoqué la mort de onze personnes et en avaient blessé 275.

La loi n° 86-1020 du 9 septembre 1986 définissait pour la première fois la notion d'acte de terrorisme et surtout y attachait des règles de **procédure spéciales** en vue de renforcer les prérogatives des enquêteurs.

Ce dispositif a été modifié à plusieurs reprises, en mars 1994 avec l'entrée en application du nouveau code pénal, en janvier 1995 pour allonger les délais de prescription de l'action publique et des peines, en juillet 1996 pour étendre le champ des infractions, et en décembre 1996 pour autoriser, sous de strictes conditions, les perquisitions de nuit.

A la suite des attentats commis le 11 septembre 2001 aux Etats-Unis, **la loi n° 2001-1062** du 15 novembre 2001 relative à la sécurité quotidienne **a renforcé l'arsenal juridique français** pour combattre avec pleine efficacité le terrorisme en :

- permettant la fouille des véhicules par des officiers et agents de police judiciaire sur réquisitions du procureur de la République ;

- autorisant sous certaines conditions des perquisitions au cours d'enquêtes préliminaires ;

- prévoyant la possibilité pour les agents d'entreprises de sécurité de procéder à des fouilles de bagages et à des palpations de sécurité ;

- réglementant la conservation des données de communication avec l'obligation pour les opérateurs de télécommunication de conserver certaines données pour la recherche et la constatation d'infractions pénales ;

- autorisant les auditions, interrogatoires et confrontations à distance par l'utilisation de moyens de télécommunication adaptés.

En raison de l'avancement de la date de remise de son rapport, la mission d'information n'a pas pu se rendre au pôle antiterroriste de Paris. Aussi ne seront ici rappelés que les principaux éléments de son fonctionnement.

*a) La compétence concurrente des juridictions locales et des juridictions parisiennes*

Les articles 706-16 à 706-22 du code de procédure pénale prévoient la centralisation à Paris des affaires de terrorisme. A cet effet, le procureur de la République, les juges d'instruction et les juridictions de jugement parisiens se sont vus attribuer une **compétence concurrente** de celle qui résulte des règles de droit commun (lieu de commission de l'infraction, résidence de l'une des

personnes soupçonnées d'avoir participé à l'infraction ou lieu d'arrestation de l'une de ces personnes).

L'objectif n'était pas de « déposséder » les juridictions territorialement compétentes mais de créer une compétence supplémentaire. La loi du 9 septembre 1986 n'a donc conféré aucune prééminence aux juridictions parisiennes.

En pratique, la saisine de la juridiction parisienne est réalisée selon des modalités différentes en fonction du moment où elle intervient. Il convient en effet de distinguer la **saisine initiale** de la procédure de dessaisissement après l'ouverture d'une information judiciaire.

Dans le premier cas, le parquet de Paris fait jouer auprès du parquet local sa compétence nationale concurrente. Cette saisine s'opère selon une procédure informelle avec l'accord du procureur de la République et, en cas de problème, du procureur général. Elle est confirmée et formalisée à la suite des échanges téléphoniques nécessaires par la transmission d'une note écrite de saisine du parquet de Paris au parquet local qui accepte de se dessaisir. Cette modalité de saisine s'applique lorsque le parquet de Paris évoque des faits de terrorisme immédiatement ou presque immédiatement après leur commission mais aussi en cas de saisine différée tant que le parquet initialement compétent n'a pas procédé à l'ouverture d'une information.

Lorsqu'une information a déjà été ouverte<sup>1</sup>, une **procédure de dessaisissement** du juge d'instruction doit alors être envisagée, mais son initiative est réservée au procureur de la République local. Conformément à l'article 706-18 du code de procédure pénale, celui-ci va requérir le juge d'instruction de se dessaisir au profit de la juridiction d'instruction de Paris. La présentation de cette requête suppose évidemment que le parquet de Paris ait donné son accord.

Avant de statuer, le juge d'instruction avise la personne mise en examen ainsi que la partie civile et les invite à faire connaître leurs observations. L'ordonnance ne peut être rendue par le juge que huit jours au plus tôt après cet avis.

Une seule voie de recours est ouverte contre une telle ordonnance : dans un délai de cinq jours, le ministère public, la personne mise en examen ou la partie civile peuvent la déférer à la chambre criminelle de la Cour de cassation. Celle-ci doit alors désigner dans un délai de huit jours à compter de la réception du dossier le juge chargé de continuer l'information. Si le

---

<sup>1</sup> *Le caractère terroriste d'une infraction peut ne pas être déterminé immédiatement, en l'absence de revendication ou lorsque l'authenticité de cette dernière paraît douteuse par exemple. De même, au cours d'une information ouverte pour des faits n'ayant pas de lien avec une action terroriste, des éléments nouveaux peuvent apparaître qui conduisent à reconsidérer la décision prise au départ d'exercer localement les poursuites.*

dessaisissement est ordonné au profit du juge d'instruction de Paris, le parquet localement compétent adresse le dossier au procureur de la République de Paris.

Inversement, **lorsque** le juge d'instruction de Paris se rend compte que **les faits ne constituent pas un acte de terrorisme** et ne relèvent pas de sa compétence à un autre titre, il doit alors se déclarer incompétent, soit de son propre chef, soit sur requête du procureur de la République ou des parties<sup>1</sup>.

La décision du juge est susceptible d'être déférée à la chambre criminelle de la Cour de cassation selon les mêmes modalités que celles précisées plus haut. Si elle décide que le juge d'instruction n'est pas compétent, la Cour de cassation peut soit désigner un autre juge d'instruction, soit estimer « *dans l'intérêt d'une bonne administration de la justice que l'instruction sera poursuivie au tribunal de Paris* ». Mais, dans les deux cas, les dispositions procédurales spécifiques de la loi du 9 décembre 1986 cesseront de s'appliquer. Dès que l'ordonnance est devenue définitive, le procureur de la République de Paris adresse le dossier de la procédure à son homologue territorialement compétent.

Qu'il y ait ordonnance de dessaisissement ou ordonnance d'incompétence, le juge initialement saisi garde sa pleine compétence jusqu'à l'expiration du délai de cinq jours prévu pour le recours ou jusqu'à la date où l'arrêt de la chambre criminelle a été porté à sa connaissance. Dans les deux cas, les mandats de dépôt ou d'arrêt conservent leur force exécutoire et les actes de procédure intervenus toute leur valeur.

Comme l'a montré le rapport de la commission d'enquête du Sénat sur la conduite de la politique de sécurité menée par l'Etat en Corse l'application des règles de dessaisissement n'est pas sans susciter des **difficultés**<sup>2</sup>.

#### *b) Des structures spécialisées*

La centralisation des poursuites a entraîné la création de structures spécialisées dans la lutte contre le terrorisme au sein du tribunal de grande instance de Paris, de la direction centrale de la police judiciaire et de la direction centrale des renseignements généraux du ministère de l'intérieur.

En effet, la spécificité des infractions pénales requiert une **connaissance** approfondie **des milieux** dans lesquels les **terroristes** opèrent et des moyens qu'ils utilisent. En outre, les investigations, tant policières que

---

<sup>1</sup> Article 706-19 du code de procédure pénale.

<sup>2</sup> *La sécurité en Corse : un devoir pour la République. Rapport n° 69 (Sénat, 1999-2000) de M. René Garrec au nom de la commission d'enquête du Sénat sur la conduite de la politique de sécurité menée par l'Etat en Corse présidée par M. Jean-Patrick Courtois.*

judiciaires, exigent de **nombreux rapprochements** entre les éléments matériels, les personnes et les groupes clandestins.

S'agissant des seules structures judiciaires, la mission rappelle que, contrairement à la formule fréquemment employée, il n'existe pas « une section antiterroriste » au tribunal de grande instance de Paris regroupant juges d'instruction et magistrats du parquet, mais **deux sections distinctes**.

Au sein du **parquet**, c'est la **section «terrorisme et atteintes à la sûreté de l'Etat» dite 14<sup>ème</sup> section** ou section A6, composée de quatre magistrats, à laquelle incombent l'engagement de l'action publique, le suivi des instructions et les poursuites en matière de terrorisme.

Du côté de l'**instruction**, les affaires de terrorisme relèvent de la **4<sup>ème</sup> section**, elle aussi composée de quatre magistrats.

Si la poursuite et l'instruction des dossiers de terrorisme sont confiés à des magistrats spécialisés, le **jugement** de ces affaires relève d'une **juridiction de droit commun pour les délits**.

Cependant, comme on l'a vu, la juridiction appelée à connaître des **crimes** de terrorisme est une **cour d'assises composée uniquement de magistrats professionnels**, afin de limiter l'effet des pressions ou des menaces pouvant peser sur les jurés.

## 2. Les pôles économiques et financiers

Depuis la loi n° 94-89 du 1<sup>er</sup> février 1994, les dispositions des articles 704 et 705 du code de procédure pénale établissent la **compétence d'un ou de plusieurs tribunaux de grande instance par cour d'appel** aux fins de poursuivre, instruire et éventuellement juger un certain nombre d'infractions limitativement énumérées ressortissant à la matière économique et financière.

Cette **compétence** n'est pas obligatoire mais **concurrente** à celle des juridictions non spécialisées situées dans le ressort de la cour d'appel. Elle est limitée aux affaires complexes. Une telle compétence concurrente est **indispensable pour éviter des nullités** dans l'hypothèse où une affaire ne serait pas renvoyée à une juridiction spécialisée.

M. Jean-Pierre Dintilhac, procureur de la République au tribunal de grande instance de Paris, a d'ailleurs indiqué à la mission que, malgré cette dualité de compétences, la saisine du pôle s'effectuait la plupart du temps de manière consensuelle, après une concertation entre les procureurs, sous l'autorité du procureur général, quelquefois de la Chancellerie. Les avocats forment **peu de recours** contre ces saisines.

*a) Une logique de concentration des moyens*

Cette spécialisation n'est toutefois **guère effective**.

En effet, les juridictions spécialisées ne bénéficient **pas de moyens humains et matériels supplémentaires** de nature à faciliter le traitement des procédures, tant au siège qu'au parquet.

Situées pour la plupart au siège des cours d'appel, dans les zones où la délinquance est généralement importante, ces **juridictions** étaient **déjà très souvent chargées** au titre de leurs compétences propres.

La complexité d'un dossier n'apparaît pas toujours dans les premiers temps d'une enquête et il est toujours **délicat de dessaisir une juridiction lorsque l'examen du dossier est très avancé** ; en particulier quand un juge d'instruction non spécialisé est saisi, il convient d'ouvrir une seconde information pour les mêmes faits devant le juge spécialisé, puis de provoquer le dessaisissement du premier, ce qui est assez dissuasif.

Les **magistrats** des tribunaux spécialisés en matière économique et financière ne sont **pas chargés exclusivement de ces fonctions** et doivent répartir leur temps, comme la plupart des magistrats de l'ordre judiciaire, entre plusieurs tâches.

**Pour remédier à cette situation, il a été décidé de concentrer les moyens, humains, matériels et financiers, sur un petit nombre de juridictions spécialisées en créant des pôles économiques et financiers.**

*b) La création de quelques pôles de compétences*

Les tribunaux de grande instance de **Paris, Marseille, Lyon et Bastia** ont été retenus en raison du nombre et de la complexité des procédures qu'ils ont à traiter.

Opérationnels depuis le 1<sup>er</sup> juin 1999, les pôles économiques et financiers ont bénéficié, en sus de l'affectation de magistrats, de fonctionnaires des greffes et d'assistants de justice, du **concours d'assistants spécialisés**, c'est-à-dire de fonctionnaires de catégorie A ou B mis à disposition par leur administration ou de personnes issues du secteur privé chargés d'assister les magistrats dans le déroulement de la procédure, en leur faisant bénéficier de leurs compétences en matière économique et financière<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> Voir *infra*.

### Les effectifs des pôles économiques et financiers

	Magistrats		Fonctionnaires		Assistants spécialisés <sup>1</sup>	Assistants de justice	Total
	Parquet	Instruction	Parquet	Instruction			
Paris	31	27	34	60	9	19	180
Marseille <sup>2</sup>	4	3	6	3	2	5	23
Lyon <sup>2</sup>	4	3	13		2	4	26
Bastia	1	2		2	3	1	9
<b>TOTAL</b>	<b>75</b>		<b>118</b>		<b>16</b>	<b>29</b>	<b>238</b>

Source : Chancellerie

<sup>(1)</sup> Non compris les trois assistants spécialisés affectés dans les juridictions spécialisées non constituées en pôles financiers.

Les assistants spécialisés sont issus de la direction générale des impôts (7), de la direction générale des douanes et impôts indirects (4), de la direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes (2), de la Banque de France (2) et de la Commission des opérations de bourse (1).

<sup>(2)</sup> A ces chiffres, les juridictions de Lyon et Marseille ajoutent les trois magistrats et le greffier de la formation correctionnelle de jugement spécialisée.

Toutefois, la mission a pu constater à Paris comme à Marseille que les pôles spécialisés souffraient d'un **manque d'effectifs** aussi bien en magistrats qu'en assistants spécialisés, les postes budgétaires n'étant pas pourvus. M. Marc Cimamonti, vice-procureur de la République, responsable de la section financière du parquet au pôle économique et financier du tribunal de grande instance de Marseille, a ainsi regretté que la création du pôle ait été réalisée « à moyens constants. »

Les pôles ont également bénéficié de nouveaux **équipements informatiques**, avec la diffusion du logiciel IAO (instruction assistée par ordinateurs) et l'expérimentation, au parquet financier de Paris, d'un dispositif de gestion électronique des données.

Enfin, des **opérations immobilières** ont été réalisées pour permettre l'installation des services du parquet et de l'instruction dans de nouveaux locaux plus vastes et plus adaptés.

Le pôle économique et financier du tribunal de grande instance de **Paris** est ainsi installé dans de superbes locaux situés boulevard des Italiens dans le IX<sup>ème</sup> arrondissement, qui ont pour **seul inconvénient d'être éloignés du palais de justice**. Les magistrats regrettent en effet de ne pouvoir

entretenir avec leurs collègues des contacts aussi réguliers qu'auparavant, qui leur permettaient d'échanger utilement informations et conseils. L'importance de ces contacts informels a également été soulignée par leurs homologues marseillais qui se félicitent, quant à eux, de pouvoir travailler dans les locaux du tribunal de grande instance.

On notera que les juridictions spécialisées de Bordeaux, Nanterre et Fort-de-France, bien que ne constituant pas des pôles financiers, ont été dotées de moyens supplémentaires par l'affectation d'assistants spécialisés. Toutefois, la mission a pu constater que le tribunal de grande instance de Bordeaux ne bénéficiait du concours que d'un seul assistant spécialisé !

*c) Le fonctionnement du pôle économique et financier de Paris*

Le pôle économique et financier de Paris, qui est le plus important, compte **27 juges d'instruction** alors que l'effectif théorique s'élève à 30 magistrats. Les magistrats sont regroupés en **deux sections**, l'une chargée respectivement de la **délinquance astucieuse**, l'autre de la **délinquance financière**.

**Chaque juge** du pôle est constamment en charge, en moyenne, de **60 dossiers**. Les affaires sont réparties par Mme Edith Boizette, doyenne, par délégation du président du tribunal de grande instance.

La division économique et financière du **parquet** du tribunal de grande instance de Paris est divisée en **plusieurs sections** :

- la section de la lutte contre la **délinquance astucieuse** (F1), qui traite les affaires de faux et d'escroquerie et enregistre **600 à 700 affaires nouvelles par mois** ;

- la **section financière** (F2), qui s'occupe des dossiers de droit pénal des sociétés, de droit pénal boursier, de droit pénal fiscal et de lutte contre le blanchiment, et enregistre **60 à 70 affaires nouvelles par mois**, bien plus complexes que celles de la section F1 ;

- la **section économique et sociale** (F3), qui est chargée des dossiers liés au droit du travail, au droit de l'environnement, au droit de l'urbanisme et de la construction, au droit de la consommation (contrefaçons notamment) et à la pollution maritime (affaire de l'Erika notamment), et qui est saisie d'environ **400 dossiers par mois** ;

- ainsi que la **section commerciale** (F4) **installée au tribunal de commerce**.

Outre le procureur adjoint, elle comprend en théorie 30 magistrats (12 dans la section F1, 10 dans la section F2, 5 dans la section F3 et 4 dans la section F4). Les personnels des greffes sont au nombre de 54.

Chaque année, le parquet du pôle économique et financier de Paris traite 17.000 affaires nouvelles, établit 1.100 réquisitoires introductifs (80 % des réquisitoires introductifs sont établis à la suite de plaintes avec constitution de partie civile), 2.200 citations directes et 150 convocations par officier de police judiciaire ou procès verbal.

Il est actuellement question de mettre en place de nouveaux pôles économiques et financiers dans le Nord, à Lille, et aux Antilles, à Fort-de-France.

**La mission observe que la logique de concentration de moyens qui est celle des pôles spécialisés exclut leur trop grande multiplication. Il conviendrait donc, avant toute nouvelle création, de renforcer les pôles existants, non seulement par l'affectation de magistrats et de fonctionnaires mais également d'assistants spécialisés supplémentaires. Toutefois que le maillage des pôles devrait progressivement concerner l'ensemble du territoire national.**

### **3. Les pôles « santé »**

La loi n° 2002-303 du 4 mars 2002 relative au droit des malades et à la qualité du système de santé a autorisé la création de « pôles santé » sur le **modèle des pôles économiques et financiers**.

Elle a inséré dans le code de procédure pénale un article 706-2 autorisant l'extension de la compétence territoriale d'un tribunal de grande instance au ressort d'une ou de plusieurs cours d'appel pour la poursuite, l'instruction et, s'il s'agit de délits, le jugement de certaines **infractions**<sup>1</sup> dans les affaires **relatives à un produit de santé**<sup>2</sup> ou un **produit destiné à l'alimentation de l'homme ou de l'animal** qui sont ou apparaîtraient d'une **grande complexité**.

Le décret du 22 avril 2002 a prévu la mise en place de **deux pôles santé à compétence interrégionale** : l'un à **Paris**, couvrant les trois-quarts de

---

<sup>1</sup> *Les infractions pour lesquelles le tribunal de grande instance à compétence élargie devrait être saisi sont les atteintes à la personne humaine au sens du titre II du code pénal, les infractions prévues par le code de la santé publique et les infractions prévues par le code rural ou le code de la consommation.*

<sup>2</sup> *L'article L. 5311-1 du code de la santé publique dresse une liste non exhaustive des produits de santé, parmi lesquels figurent les médicaments, les substances stupéfiants et psychotropes, les produits contraceptifs, les dispositifs médicaux de diagnostic in vitro, les produits sanguins labiles, les organes, tissus, cellules et produits d'origine humaine ou animale...*

la France, l'autre à **Marseille**, couvrant le sud du pays et la région Rhône-Alpes. L'idée d'un pôle à compétence nationale, un temps envisagée, a donc été abandonnée.

La **compétence** de ces juridictions spécialisées en matière d'enquête, d'instruction et de jugement est **concurrente** à celles des juridictions territorialement compétentes.

Les pôles santé ont été habilités à recruter des **assistants spécialisés**, fonctionnaires de catégorie A ou B relevant des ministères chargés de la santé, de la recherche ou de l'agriculture, et personnes issues du secteur privé justifiant, d'une part, d'une qualification professionnelle définie par décret, d'autre part, d'une expérience professionnelle minimale de quatre années : **pharmaciens, médecins inspecteurs de santé publique, vétérinaires inspecteurs**.

Ces assistants exerceront les mêmes missions que celles dévolues aux assistants spécialisés dans les juridictions économiques et financières.

La Chancellerie sollicite actuellement la mise à disposition de quatre fonctionnaires relevant du ministère de la santé et d'un ou deux fonctionnaires du ministère de l'agriculture.

La mission approuve cette réforme. Comme le soulignait notre collègue Pierre Fauchon dans son avis présenté au nom de la commission des Lois : *« pour certaines infractions complexes, il apparaît indispensable en effet que des magistrats puissent acquérir une spécialisation poussée sans laquelle le travail d'investigation pourrait s'avérer vain. En pratique aujourd'hui, les affaires pénales de santé publique de grande ampleur sont déjà renvoyées au tribunal de grande instance de Paris, les règles normales de compétence des juridictions aboutissant à ce résultat<sup>1</sup>. »*

#### **4. Les juridictions spécialisées en matière de pollution des eaux de mer par rejets des navires**

La loi n° 2001-380 du 3 mai 2001 relative à la répression des rejets polluants par les navires, complétée par le décret n° 2002-196 du 11 février 2002, a créé des juridictions spécialisées en matière de rejets polluants des navires et de pollution des eaux de mer par hydrocarbures<sup>2</sup>.

Il existe désormais une **juridiction pénale de jugement spécialisée par espace maritime** : le **tribunal de grande instance** du **Havre** pour la zone Manche-Nord, celui de **Brest** pour la zone Atlantique, celui de **Marseille** pour

---

<sup>1</sup> Avis n° 175 (Sénat, 2001-2002).

<sup>2</sup> Article L. 218-29 du code de l'environnement.

la zone Méditerranée, ceux de **Fort-de-France, Saint-Denis-de-la-Réunion et Saint-Pierre-et-Miquelon** pour l'outre-mer.

Le tribunal de grande instance de **Paris** détient une **compétence exclusive de jugement s'agissant des infractions commises dans la zone économique exclusive et en haute mer** (pour les seuls navires français dans ce dernier cas).

La **compétence** de ces juridictions est **concurrente** avec celle des tribunaux de grande instance territorialement compétents **pour l'enquête et l'instruction**.

L'objectif est d'améliorer la **coordination** entre les autorités judiciaires et les autorités administratives et surtout d'aboutir à une **harmonisation de la jurisprudence**. Comme le soulignait notre collègue Lucien Lanier, rapporteur de ce texte au nom de la commission des Lois du Sénat<sup>1</sup> : *« Il importe que ce soient les mêmes juridictions qui traitent de ces questions, afin de mieux appréhender ce sujet, de développer de réels pôles de compétence parmi les magistrats et d'aboutir à une harmonisation de la jurisprudence. »*

Auparavant ces infractions étaient jugées soit par le tribunal compétent du lieu de l'infraction ; soit par celui dans le ressort duquel le bâtiment était attaché en douanes ou immatriculé s'il était français ; soit par celui dans le ressort duquel pouvait être trouvé le bâtiment s'il était étranger. Le tribunal de grande instance de Paris était compétent à défaut d'autre tribunal.

L'éclatement des juridictions saisies, conjugué à la relative faiblesse du nombre des poursuites judiciaires (en 1999, sur les 239 rejets volontaires répertoriés, 30 navires avaient été identifiés et 27 procédures judiciaires transmises au Parquet), rendait aléatoire la condamnation effective des responsables de pollutions volontaires.

## **5. Les tribunaux des marques communautaires**

Le **règlement** (CE) n° 40/94 du Conseil du 20 décembre 1993 relatif à la marque communautaire impose aux Etats membres de désigner sur leurs territoires un *« nombre aussi limité que possible de juridictions nationales de première et de deuxième instance »*, dénommées *« tribunaux des marques communautaires »* et dotées de compétences exclusives :

a) pour toutes les actions en contrefaçon et - si la loi nationale les admet - en menace de contrefaçon d'une marque communautaire ;

---

<sup>1</sup> Rapport n° 163 (Sénat, 2000-2001).

b) pour les actions en constatation de non-contrefaçon, si la loi nationale les admet ;

c) pour toutes les actions intentées à la suite de faits postérieurs à la publication d'une demande de marque communautaire qui, après la publication de l'enregistrement de la marque, seraient interdits ;

d) pour les demandes reconventionnelles en déchéance ou en nullité de la marque communautaire<sup>1</sup>.

Les articles L. 717-4 du code de la propriété intellectuelle<sup>2</sup> et R. 312-10 du code de l'organisation judiciaire<sup>3</sup> confient donc une compétence exclusive au **tribunal de grande instance de Paris** pour les actions et demandes en matière de marque communautaire, y compris lorsque ces actions portent à la fois sur une question de marque et sur une question connexe de dessin et modèle ou de concurrence déloyale.

## **6. Les juridictions spécialisées en matière d'enlèvement d'enfant**

La loi n° 2002-305 du 4 mars 2002 relative à l'autorité parentale a inséré dans le code de l'organisation judiciaire un article L. 312-1-1 prévoyant la spécialisation d'un tribunal de grande instance dans le ressort de chaque cour d'appel pour connaître des actions relatives au déplacement illicite d'enfants, engagées notamment sur le fondement de la convention internationale de La Haye du 25 octobre 1980 sur les aspects civils de l'enlèvement international d'enfants<sup>4</sup>.

S'agissant de la Communauté européenne, le règlement (CE) n° 1347/2000 du Conseil relatif à la compétence, la reconnaissance et l'exécution des décisions en matière matrimoniale et en matière de responsabilité parentale des enfants communs est entré en vigueur le 1<sup>er</sup> mars 2001. La Commission a élaboré une nouvelle proposition de règlement en septembre 2001 pour en étendre son champ d'application en dehors des unions matrimoniales. Cette proposition se réfère expressément à la convention de la Haye en prévoyant que les juridictions des États membres exerceraient en grande partie leurs compétences conformément à cette convention.

Le nombre de tribunaux compétents sera donc limité à **35**.

---

<sup>1</sup> Articles 91 et 92 du règlement (CE) n° 40/94 du Conseil du 20 décembre 1993.

<sup>2</sup> Cet article a été inséré par l'ordonnance n° 2001-670 du 25 juillet 2001, qui n'a pas encore été ratifiée par le Parlement.

<sup>3</sup> Inséré par le décret n° 2002-216 du 18 février 2002.

<sup>4</sup> En matière d'enlèvements internationaux d'enfants, la France est également partie à la convention européenne de Luxembourg du 20 mai 1980 et a signé une vingtaine de conventions bilatérales, principalement avec des États africains mais également le Brésil et le Portugal.

Aux termes de l'article L. 226-1 du code de l'organisation judiciaire, **un conseiller et un magistrat du parquet général seront également spécialisés dans chaque cour d'appel dans les actions relatives au déplacement illicite d'enfants.**

Une telle spécialisation a été effectuée en Allemagne où 28 tribunaux compétents ont été désignés. En Écosse, ces affaires sont regroupées sur un seul tribunal de même qu'en Angleterre.

Comme le faisait remarquer notre collègue Laurent Béteille<sup>1</sup>, la spécialisation devrait permettre de « ***gagner du temps. Les magistrats connaissent mal la convention de la Haye en raison du peu d'affaires actuellement traitées annuellement par les tribunaux. Une telle mesure devrait permettre de mieux cibler les magistrats à former. Elle favoriserait l'émergence d'une jurisprudence européenne par la création d'un réseau de magistrats spécialisés en Europe.*** »

### **C. UN MOUVEMENT À POURSUIVRE**

#### **1. Un bilan globalement positif**

##### *a) Une justice plus efficace et plus rapide*

Le succès des pôles économiques et financiers amène une note d'espoir face au contexte de malaise généralisé qui caractérise actuellement la justice.

L'intervention des pôles a eu un **impact très positif** sur la **qualité** et la **rapidité** du traitement des affaires économiques et financières complexes.

A Paris, les **stocks s'amenuisent**. Le bilan de la première année d'activité (2000) révélait un excédent de 5 % des affaires nouvelles. Un an après, à la même époque, cette tendance s'est **inversée** avec un excédent de 8 % des affaires terminées par rapport aux saisines.

Le pôle économique et financier de Paris a permis le règlement d'affaires particulièrement complexes : MNEF, Société générale, Lagon vert, qui sont désormais en instance d'être jugées.

---

<sup>1</sup> Rapport n° 209 (Sénat, 2001-2002).

Le pôle a donc pu engager quelques **actions particulières** dans des domaines ciblés très complexes tels que :

- le blanchiment (103 procédures ouvertes étaient en cours au 1<sup>er</sup> décembre 2000) ;
- le travail clandestin ;
- la corruption, le trafic d'influence et le favoritisme, ce contentieux connaissant une très nette augmentation dans le domaine des marchés publics ;
- la délinquance liée aux nouvelles technologies ; les affaires résolues concernent généralement de jeunes « hackers » (pirates informatiques). Mme Claude Nocquet, vice-procureur au tribunal de grande instance de Paris, a illustré, dans son bilan d'activité, la complexité de ce contentieux qui concerne souvent des jeunes gens évoluant dans un monde de spécialistes avides de connaissance.

Les saisines du pôle économique de Marseille s'accroissent, avec 18 saisines sur le fondement de l'article 704 du code de procédure pénale dont 9 en accord avec le parquet de Nice, 6 en accord avec le parquet de Toulon et 3 en accord avec le parquet de Grasse. M. Yves Lebaut, vice-procureur au tribunal de grande instance de Marseille, s'est déclaré satisfait des délais de traitement des affaires.

Les tribunaux de grande instance situés dans le ressort de la cour d'appel d'Aix-en-provence ne lui **contestent plus** sa compétence et font parfois **appel à ses services**, une procédure ayant en effet donné lieu à une consultation juridique informelle du pôle de Marseille par le parquet de Grasse.

#### *b) Des avantages reconnus*

##### **• Le rayonnement du droit français dans le monde**

Outre son impact très positif sur le fonctionnement de l'institution judiciaire, la création de pôles spécialisés permet également de renforcer **l'image de la France** auprès de ses voisins européens et, plus généralement, des autres pays internationaux.

En effet, comme l'a expliqué devant la mission M. Guy Canivet, premier président de la Cour de cassation, *«une amélioration de la qualité entraînerait, selon moi, une amélioration du crédit international de la justice française et, par contrecoup, de la place économique de la France, si l'on veut bien considérer que le service judiciaire est un élément de qualité d'une place économique et boursière. »*

- **Une activité économique dynamisée**

L'institution de pôles dans un domaine spécialisé (notamment dans des domaines commerciaux ou industriels) peut conduire à un **développement économique des régions** dans laquelle ils se situent.

Par exemple, la spécialisation d'une juridiction dans le domaine du droit des affaires ou encore dans certains grands contentieux commerciaux pourrait permettre à la France de valoriser son activité judiciaire par rapport à d'autres systèmes judiciaires étrangers, ce qui permettrait de favoriser l'installation de certains grands opérateurs nationaux, confiants dans une justice d'excellence et hautement spécialisée.

M. Guy Canivet a d'ailleurs illustré cette dynamique très positive en citant l'exemple des Pays-Bas. *« Ainsi, si l'on prend l'exemple des Pays-Bas, les Hollandais ont bien compris qu'en matière de brevets en créant une juridiction très spécialisée, très performante, toute une partie de l'activité économique, grâce à des avocats et à des experts spécialisés, pouvait se développer autour de la juridiction. »*

- **Des juges parfois démunis face à la spécialisation parfois très poussée des avocats**

Nombre de magistrats et d'avocats ont fait part devant la mission des **difficultés éprouvées** par certains **juges**, qui n'ont pas toujours l'habitude de trancher des litiges liés à des domaines très pointus, et qui doivent faire face à des **avocats hautement spécialisés** dominant parfaitement le domaine concerné.

Me Georges-Michel Lecomte, bâtonnier de Marseille, et certains magistrats ont à cet égard mis en exergue la nécessité de spécialiser les contentieux les plus complexes afin, d'une part, d'éviter que certains juges se sentent démunis et, d'autre part, de leur permettre de faire face à l'avocat *« à armes égales »*.

*c) Les pistes d'avenir*

Compte tenu de l'ensemble de ces observations, une **extension** de la spécialisation dans les **matières les plus complexes** paraît désormais non seulement **indispensable** mais également **inéluçtable**.

Plusieurs pistes pourraient être envisagées, notamment la spécialisation des juridictions dans des domaines tels que la **propriété intellectuelle**, le **droit de la concurrence**, le **droit des sociétés**, le **droit bancaire** ou les **grandes opérations de restructuration des entreprises**.

Il conviendrait, en outre, de déterminer l'échelle de la spécialisation aux fins de savoir, selon la matière, s'il convient d'attribuer ce contentieux à **quelques juridictions spécialisées en petit nombre** ou plutôt à **une juridiction unique** pour l'ensemble du territoire français.

**Afin de renforcer l'efficacité et la crédibilité du service public de la justice et de permettre aux magistrats de rendre une justice de qualité, la mission souhaite donc la création de nouveaux pôles et la poursuite du mouvement actuel de spécialisation dans des matières très complexes. Une telle évolution constitue en effet une clef d'avenir cruciale pour la justice française.**

## **2. Des difficultés à surmonter**

L'impact positif de ces pôles repose essentiellement sur les **hommes** et les **femmes -magistrats agents des greffes et assistants spécialisés-** qui participent à **leur fonctionnement quotidien**.

La mission, au cours de ses visites des pôles économiques et financiers de Paris et de Marseille, a pu relever un certain nombre de difficultés auxquelles il paraît indispensable de remédier.

Le constat qu'elle a dressé et les interrogations qui lui sont apparues peuvent plus généralement s'étendre à l'ensemble des pôles spécialisés.

### *a) L'adaptation du métier de magistrat au développement des pôles économiques et financiers*

Comme l'a relevé une fonctionnaire des greffes rencontrée lors du déplacement de la mission, «*la création du pôle économique et financier de Marseille n'a pas profondément modifié l'exercice concret du métier de greffier qui accomplit des tâches identiques à celles qui lui sont dévolues au sein de la juridiction.*»

Tel n'est pas le cas des magistrats, désormais contraints d'acquérir une **compétence très spécifique** dans les matières à l'égard desquelles ils sont -censés être- compétents.

L'ensemble des magistrats entendus par la mission lors de ses déplacements à Paris et à Marseille a souligné **l'absence d'implication de la Chancellerie dans leur affectation au pôle économique et les insuffisances de la formation**.

• **L'absence d'implication de la Chancellerie dans l'affectation des magistrats au sein des pôles spécialisés**

*- Des nominations, fruits du hasard*

Ainsi que l'a souligné Mme Danielle Entiope, présidente du tribunal de grande instance de Marseille, la nomination des magistrats dans les pôles économiques et financiers résulte souvent « *des fruits du hasard* », alors même que ces derniers sont appelés à exercer des fonctions hautement spécialisées exigeant une compétence et un savoir ciblés.

M. Marc Cimamonti, vice-procureur au parquet de Marseille, responsable de la section financière du parquet au pôle économique et financier, a parfaitement résumé ce paradoxe en expliquant qu'« *on n'affecte pas un magistrat spécialisé mais [que] c'est l'affectation à un service spécialisé qui forge la spécialisation du magistrat* ».

Il apparaît donc qu'à l'heure actuelle, il n'existe **aucune gestion spécifique** des ressources humaines affectées aux pôles économiques et financiers et qu'il est tout à fait possible qu'un jeune magistrat sorti de l'Ecole nationale de la magistrature, sans aucune expérience, puisse être affecté en premier poste au sein d'un de ces pôles.

Plusieurs magistrats ont **mis en avant** la nécessité d'affecter au sein des pôles spécialisés des magistrats présentant **un profil adapté** aux fonctions proposées afin de valoriser l'expérience professionnelle qu'ils ont pu acquérir antérieurement.

Comme l'a regretté, M. Yves Lebaut, vice-procureur au tribunal de grande instance de Marseille, seuls les postes de magistrat de l'administration centrale du ministère de la justice donnent lieu à l'établissement de profils de poste. Cette gestion individualisée des ressources humaines ne s'étend pas aux juridictions.

Comme le souligne un chef de tribunal de grande instance « *rien, dans l'organisation du corps des magistrats ou dans leur carrière ne permet de savoir si un magistrat possède une authentique spécialisation* ».

**La mission partage ces préoccupations et souhaite attirer l'attention de la Chancellerie sur la nécessité de mettre en place une gestion adaptée des compétences aux besoins spécifiques des pôles spécialisés, notamment en dressant des fiches de postes précises permettant de sélectionner les candidats adéquats, une telle proposition ne paraissant pas de nature à remettre en cause l'indépendance des magistrats.**

*- Un taux de roulement des magistrats trop élevé qui fragilise les pôles spécialisés*

Un grand nombre d'interlocuteurs ont souligné que les **règles statutaires de mobilité en vigueur** ne permettaient pas aux magistrats spécialisés de valoriser leur expérience.

Plusieurs magistrats du pôle économique et financier de Paris ont fait remarquer qu'ils se trouvaient en effet confrontés à une **double exigence contradictoire** à laquelle leur statut ne permettait pas de répondre : l'**avancement** est soumis à des conditions de **mobilité géographique** tandis que la spécialisation, rendue nécessaire par la complexité croissante du droit, exige au contraire un exercice des fonctions dans la **durée** et l'acquisition d'une certaine **expérience**.

Ainsi, afin de ne pas subir de retard dans leur **avancement**, sept juges d'instruction (soit un quart des effectifs) ont quitté le pôle économique et financier de Paris en moins de trois ans.

Mme Claude Nocquet, vice-présidente au tribunal de grande instance de Paris, indiquait récemment que *« comme pour l'instruction, il convient de déplorer la rotation trop importante et surtout simultanée des effectifs, notamment en ce qui concerne la section financière. En effet, entre septembre et décembre 2001, ce sont 50 % des effectifs de ce service qui ont quitté le parquet de Paris pour rejoindre des juridictions ou des services extérieurs<sup>1</sup>. »*

Une telle situation **perturbe** le bon fonctionnement du pôle.

En effet, les dossiers lourds dont le magistrat était saisi doivent être redistribués soit aux collègues encore en poste, soit au nouveau titulaire du poste, ce qui entraîne une regrettable **déperdition d'énergie**.

Nombre d'interlocuteurs ont d'ailleurs fait part de leurs **vives réserves** à l'égard de l'obligation de mobilité nouvelle instaurée par la loi organique du 25 juin 2001 précitée et souhaiteraient une plus grande stabilité des effectifs au sein des pôles.

Certains magistrats ont même suggéré l'institution de règles de mobilité dérogatoires pour les magistrats spécialisés.

**La mission, n'a pas jugé opportun de remettre en cause la volonté du législateur un an après l'entrée en vigueur de la loi organique du 25 juin 2001. En outre, il est à souligner que rien n'empêche un juge spécialisé d'exercer durablement la même fonction dès lors qu'il ne reste pas durablement dans une même juridiction.**

---

<sup>1</sup> Rapport sur le bilan des années 2000 et 2001 du pôle financier de Paris – mars 2002 – p. 9.

• **Une formation insuffisante des magistrats affectés dans les pôles spécialisés**

Mme Danielle Entiope, présidente du tribunal de grande instance de Marseille, a mis en exergue que l'effort de spécialisation des magistrats affectés au pôle avait été « *personnel* » et « *entrepris sur le tas* ».

Le responsable du parquet financier du pôle économique et financier a d'ailleurs fait part à la mission de son expérience personnelle en expliquant qu'en 1996, il avait été nommé au parquet financier de Versailles alors même que la loi du 25 janvier 1985 relative au redressement et à la liquidation judiciaires des entreprises lui était pratiquement inconnue. Les magistrats instructeurs ont souligné qu'ils étaient arrivés au pôle sans avoir bénéficié d'aucune formation spécifique.

S'agissant de la formation initiale, M. Guy Canivet a suggéré devant la mission « *la création et l'entretien de filières de formation spécialisées de magistrats* ».

Une telle proposition ne semble pas faire l'objet d'un consensus, de nombreux magistrats ayant marqué leur attachement à la vocation généraliste de leur profession. Ainsi un chef de tribunal de grande instance a fait part de ses inquiétudes et des craintes : « *une approche par métiers serait un contresens si elle revenait à accentuer la spécialisation et à isoler des filières, hermétiques les unes aux autres, sans connaître le fond commun qui unit les différents corps de personnels.* »

La **formation continue** des magistrats spécialisés a été jugée **décevante** par la plupart des interlocuteurs rencontrés par la mission qui ont souligné la nécessité d'instituer une **formation obligatoire préalable à l'entrée en fonction**<sup>1</sup>.

De plus, il semble que la **formation régionale déconcentrée** destinée à répondre aux besoins locaux des juridictions ait un véritable rôle à jouer auprès des pôles spécialisés.

**La mission souhaite attirer l'attention de la Chancellerie sur la nécessité de rendre obligatoire une formation avant l'entrée en fonction d'un magistrat spécialisé et de développer la formation continue déconcentrée comme support de formation des pôles spécialisés.**

---

<sup>1</sup> Actuellement, les magistrats peuvent bénéficier d'une formation de huit jours avant la prise de fonction.

### · Le développement du travail en équipe

Comme l'a souligné M. Marc Cimamonti, vice-procureur au pôle économique et financier de Marseille, les magistrats font généralement preuve d'une « **absence de culture de l'organisation au sein de l'institution judiciaire**. Ils sont le plus souvent formés et dédiés à gérer des procédures et se désintéressent de l'organisation et du fonctionnement de la juridiction. »

Cette logique apparaît fortement **remise en cause** par les principes d'organisation qui régissent les pôles puisque désormais le magistrat exerce son métier en **collaboration étroite** au sein des pôles avec ses collègues du siège et du parquet.

Les magistrats spécialisés, plutôt enclins à exercer leur métier de façon solitaire, ont donc été peu à peu contraints à s'adapter à de **nouvelles méthodes de travail** plus **modernes**.

Le législateur a d'ailleurs consacré cette évolution en permettant aux magistrats instructeurs de développer le **travail en équipe** et en permettant « d'adjoindre » au juge d'instruction chargé de l'information judiciaire un ou plusieurs juges d'instruction.

Comme le relève Mme Claude Nocquet, vice-présidente au tribunal de grande instance de Paris, « *c'est sans doute une des réformes les plus importantes de cette dernière décennie : dans les affaires complexes, sophistiquées ou médiatisées, l'homme seul, la femme seule sont remplacés par un **binôme** parfois un **trinôme**, l'un apportant son expérience, l'autre sa connaissance particulière d'un secteur, le troisième son aptitude en informatique<sup>1</sup>.* »

Les magistrats instructeurs se sont félicités de cette avancée. Un juge d'instruction du pôle économique et financier de Marseille, chargé de l'affaire de l'Olympique de Marseille, s'est déclarée très satisfaite de collaborer, depuis une période récente, avec un autre magistrat instructeur soulignant que la procédure de co-saisine avait permis « *un gain de temps et une plus grande sérénité* ». Il est à noter que les juges d'instruction du pôle antiterroriste utilisent également la procédure de co-saisine dans les affaires complexes.

De plus, le juge est appelé à travailler en **coopération étroite** avec d'autres partenaires. Ainsi que l'a indiqué un magistrat entendu par la mission, lorsque le parquet détient une information d'escroquerie à la taxe sur la valeur ajoutée, il convient de la transmettre aux autres services de l'Etat. Un magistrat affecté au pôle économique et financier se situe à l'intérieur d'un circuit d'information et doit, en accord avec ses partenaires (notamment l'administration fiscale, les douanes, l'organisme Tracfin...), définir les grandes lignes de conduite à tenir.

---

<sup>1</sup> Rapport précité p. 5.

De nombreux magistrats ont d'ailleurs fait valoir devant la mission la nécessité de disposer d'**interlocuteurs extérieurs eux-même spécialisés**. En amont de l'activité du pôle, l'absence de spécialisation financière des unités de police, dont les effectifs ne cessent de diminuer, a conduit à allonger les durées de traitement des affaires et des commissions rogatoires et à ralentir l'activité du pôle économique et financier de Paris. Une spécialisation accrue de la police judiciaire dans ce domaine serait donc souhaitable<sup>1</sup>.

En outre, la création récente des **assistants de justice**<sup>2</sup> et des **assistants spécialisés** a **induit** une modification des méthodes de travail des magistrats. Le travail en équipe, qui avait suscité des réticences au moment de l'arrivée des assistants spécialisés, notamment au pôle économique et financier de Paris, est aujourd'hui banalisé et **reconnu comme essentiel** par tous les acteurs judiciaires.

Sur quelques **dossiers très importants** (affaires Elf, Crédit Lyonnais par exemple) ont été constituées des **équipes pluridisciplinaires** composées de magistrats, d'assistants spécialisés et d'assistants de justice.

Le groupe de suivi des pôles économiques et financiers soulignait d'ailleurs en mai 2001 que « *le magistrat confronté à des contentieux de plus en plus lourds et complexes, ne peut plus demeurer un artisan isolé mais doit au contraire devenir un véritable coordinateur d'une équipe pluridisciplinaire*<sup>3</sup>. »

La création des pôles économiques et financiers a donc contraint le magistrat à s'adapter à une nouvelle forme d'organisation de la justice.

*b) La difficile affirmation des assistants spécialisés au sein des pôles économiques et financiers*

• **Le statut des assistants spécialisés, l'émergence d'un nouveau métier**

Un **dispositif novateur** a permis, en **1998**, de doter les pôles économiques et financiers d'assistants spécialisés et, partant, d'enrichir la communauté judiciaire d'un **nouveau métier**.

Inspirés du modèle des assistants de vérification placés auprès des chambres régionales des comptes, ils ont été créés par la loi n° 98-546 du

---

<sup>1</sup> M. Jean-Claude Magendie, président du tribunal de grande instance de Paris, a confirmé devant la mission qu'on assistait à une véritable hémorragie des officiers de police judiciaire, liée aux départs en retraite, aux demandes de mutation en province et à la création de la police urbaine de proximité qui a entraîné de nombreux redéploiements des effectifs.

<sup>2</sup> Le nombre d'assistants de justice au pôle économique et financier de Paris s'élève à 9.

<sup>3</sup> Rapport du groupe de suivi des pôles économiques et financiers remis à la garde des Sceaux en avril 2001 – p. 32.

2 juillet 1998 portant diverses dispositions d'ordre économique et financier<sup>1</sup> afin **d'assister le juge spécialisé** dans l'analyse des informations contenues dans le dossier et de le **conseiller** dans des **domaines** demeurés **en marge du droit pénal**. Ils sont soumis au secret professionnel et prêtent un serment.

En avril 2001, on recensait 14 assistants spécialisés. Ils sont recrutés pour une durée de trois ans renouvelable<sup>2</sup> parmi des personnes ayant acquis des compétences en matière économique et financière au cours de leur parcours professionnel, il peut s'agir :

- soit de **fonctionnaires** de catégorie A ou B, sans aucune condition d'ancienneté, qui peuvent être mis à disposition ou détaché de leur administration d'origine ;

- soit de personnes issues du **secteur privé**<sup>3</sup> qui doivent justifier d'une double condition de diplôme<sup>4</sup>, d'une part, et d'expérience professionnelle (quatre ans), d'autre part.

Il semble que les assistants spécialisés aient tous été recrutés parmi des agents des services publics : 4 sont originaires de la direction générale des impôts, 4 autres proviennent de la direction générale des douanes et des droits indirects, 2 de la banque de France, 1 de la direction générale de la concurrence et des fraudes et 1 de la Commission des opérations de Bourse.

Force est de constater qu'**aucun assistant spécialisé n'est actuellement issu du secteur privé, aucune ligne budgétaire** spécifique destinée à recruter ces contractuels n'ayant été créée. **La mission ne peut que déplorer une telle situation** dans la mesure où de nombreux magistrats spécialisés du pôle économique et financier de Marseille ont fait part devant la mission de la nécessité de disposer de l'expertise très pointue d'un analyste financier dans certains dossiers.

A l'exception de Paris et en raison des moyens limités dont disposent les pôles économiques et financiers, le travail des assistants spécialisés est co-géré par le parquet et l'instruction. Ils peuvent donc être amenés, dans des affaires différentes, à apporter leur concours à la fois au parquet et à l'instruction.

Ils ne disposent **d'aucun pouvoir juridictionnel** et ne peuvent se substituer aux magistrats auprès desquels ils effectuent leurs travaux, ni se voir déléguer aucun pouvoir de signature. Aux termes de l'article 706 du code de procédure pénale : *« les assistants spécialisés assistent, dans le*

---

<sup>1</sup> Article 91-1 de cette loi ( article 706 du code de procédure pénale).

<sup>2</sup> Article R. 50 bis du code de procédure pénale.

<sup>3</sup> Dans ce cas, ils sont recrutés comme agent contractuel.

<sup>4</sup> Sanctionnant une formation économique, financière ou juridique d'une durée d'au moins quatre années égale à quatre années d'études supérieures après le baccalauréat.

*déroulement de la procédure les magistrats sous la direction desquels ils sont placés, sans pouvoir procéder par eux-même à aucun acte. »*

Les travaux qui peuvent leur être confiés se classent en quatre catégories :

- audit de dossiers (mise en évidence des flux financiers, analyse thématique de certaines relations de groupes ou d'un ensemble d'opérations de même nature par un même acteur), dans la plupart des cas cet audit se concrétise par un rapport ou une note de synthèse ;

- étude technique sur un aspect précis (recherches dans des ouvrages techniques) ;

- compléments antérieurs ou postérieurs à la saisine des services d'enquête qui visent le plus souvent à faire le point sur l'environnement économique et financier des personnes physiques ou morales visées dans les procédures ;

- interrogations ponctuelles sur des points très techniques.

Les travaux des assistants ne sont pas versés au dossier.

#### • **Un statut à améliorer**

Le bilan établi en avril 2001 par le groupe de suivi met en exergue que *« tous les avis recueillis auprès des magistrats s'accordent sur l'excellente qualité des travaux des assistants spécialisés et le très grand intérêt de leurs apports techniques dans les procédures économiques et financières notamment au stade du ciblage des investigations à entreprendre. »* Leur place au sein des pôles économiques et financiers est désormais bien acceptée<sup>1</sup> et l'ensemble des magistrats, loin de ressentir l'aide à la décision apportée par ces assistants spécialisés comme une atteinte à leurs prérogatives, a unanimement souhaité un renforcement de leur statut.

Il n'était pas dans l'intention du législateur d'ériger les assistants spécialisés en véritables **acteurs de la procédure pénale**.

**Toutefois, victimes de leur succès**, ils sont intervenus de manière **croissante à tous les stades de la procédure**, agissant ainsi bien au-delà du cadre légal. Leur présence aux interrogatoires, ainsi que lors des perquisitions a été parfois jugée utile.

---

<sup>1</sup> *Au moment de l'arrivée des assistants spécialisés, les magistrats les considéraient avec méfiance, voyant parfois en eux des concurrents, et ne savaient pas quelles tâches leur confier. Certains, les considéraient même comme les « chevaux de Troie » de leur administration d'origine.*

Le silence et le caractère flou de leur intervention qui ressort des textes a ainsi conduit à **une occultation** de leur rôle alors même qu'il prenait **une importance croissante dans les procédures**.

Si les assistants spécialisés sont **globalement satisfaits** de leur expérience au sein des pôles, ils ont néanmoins soulevé devant la mission un grand nombre d'interrogations, évoquant plus particulièrement :

*- Leur rémunération*

Les assistants spécialisés ont tous été affectés aux pôles économiques et financiers sous le statut de la mise à disposition par leur administration d'origine, évitant ainsi au ministère de la justice de prendre en charge financièrement leur traitement. Il s'est avéré que dans la plupart des cas, ces derniers subissaient un **préjudice financier** en raison d'une perte de rémunération liée au régime indemnitaire spécifique ou aux primes liées à la fonction occupée antérieurement.

Toutefois la mission a pu mesurer le **dévouement** de ces assistants spécialisés à l'occasion de sa visite aux pôles économiques et financiers de Paris et de Marseille, les quatre assistantes spécialisées du pôle de Paris ayant expliqué qu'elles avaient choisi cette affectation en dépit de la perte de revenu car, ayant été en relation avec l'institution judiciaire dans leurs précédentes fonctions, elles souhaitaient la « *découvrir de l'intérieur* » et « *la faire progresser en mettant leurs compétences à son service* ».

*- La question du mode d'affectation au pôle*

La formule du **détachement** n'a connu aucun succès pour des raisons financières. Il a été signalé devant la mission qu'elle permettrait pourtant à l'assistant de rompre ses liens avec son administration d'origine et, peut-être, de conforter sa position lorsqu'il est confronté à elle dans ses nouvelles fonctions.

*- L'insuffisante prise en compte par leur **administration d'origine** de l'expérience acquise au sein de l'institution judiciaire et la difficulté de leur réintégration*

Les assistants spécialisés ont indiqué que le **retour** dans leur **corps d'origine** s'avérerait **difficile** car les administrations ont souvent coupé tout contact avec eux.

*- Une certaine **frustration***

Les assistants spécialisés souhaitent exercer davantage de responsabilités, à l'instar de leurs précédentes fonctions. Une assistante spécialisée rencontrée au pôle de Marseille a expliqué qu'elle disposait de pouvoirs plus étendus dans son administration d'origine citant l'exemple des

déclarations FICOBA qu'elle avait l'habitude de signer elle-même alors que depuis son affectation au pôle, elle se trouvait dans l'obligation d'attendre la signature du procureur pour accomplir des actes identiques.

Le responsable du pôle économique et financier, avec humour et tout en reconnaissant et appréciant leur compétence, a qualifié les assistants spécialisés d'« *ectoplasmes judiciaires* », ajoutant qu'« **ils sont bien souvent au milieu du gué** ».

*- Une formation insuffisante*

Toutes les assistantes spécialisées ont fait valoir devant la mission la nécessité de suivre **une formation obligatoire avant leur entrée en fonction**.

Face à un tel constat, le groupe de suivi des pôles économiques et financiers a formulé des propositions qui paraissent faire l'unanimité.

La création d'un **véritable statut** de l'assistant spécialisé, qui serait rebaptisé conseiller technique, a été proposée. Ce changement de dénomination permettrait de valoriser davantage cette fonction. Une extension et une clarification de leurs attributions seraient également opérées afin d'aligner le droit sur la pratique et de leur permettre de participer aux perquisitions, saisies et interrogatoires, d'établir des notes écrites et versées au dossier. Un amendement avait été déposé dans ce sens lors de l'examen au Sénat les 5 et 6 juin 2001 de la loi n° 2001-1168 du 11 décembre 2001 portant mesures urgentes de réformes à caractère économique et financier (MURCEF), mais avait été rejeté en raison de son dépôt tardif et de l'absence de lien avec le texte en discussion.

**La mission estime qu'un renforcement du statut des assistants spécialisés destiné à étendre leur champ d'intervention s'avère indispensable pour garantir un fonctionnement efficient des pôles.**

L'**amélioration du traitement des assistants spécialisés** afin d'éviter des pertes de revenus a également été envisagée par le groupe de suivi. **Soucieuse de rendre cette nouvelle fonction attractive, la mission partage cette préoccupation** et souhaite que des solutions soient rapidement proposées par la Chancellerie pour éviter que l'affectation d'un assistant spécialisé dans un pôle ne lui porte préjudice financièrement.

**Enfin, il est apparu indispensable à la mission qu'une réflexion soit menée en concertation avec la Chancellerie et les administrations intéressées pour gérer les carrières des assistants spécialisés désireux de réintégrer leurs corps d'origine et valoriser leur expérience acquise au sein de l'institution judiciaire.**



ANNEXES

**ANNEXE 1**

**COURRIER ADRESSE AUX JURIDICTIONS**



Paris, le 27 mars 2002

M...

La commission des Lois du Sénat, présidée par M. René Garrec, a désigné en son sein une mission d'information sur l'évolution des métiers de la justice.

Pour mener à bien cette tâche, la mission d'information souhaite prendre connaissance de l'état de la réflexion des professionnels de justice sur le sujet et se tenir à l'écoute de l'ensemble des responsables judiciaires. Elle ne pourra cependant pas rencontrer chacun à l'occasion de ses auditions ou de ses déplacements.

Elle souhaiterait donc recueillir, aussi rapidement que possible, vos observations et vos propositions sur les missions des différentes catégories de personnels de votre juridiction et sur les relations qu'elles entretiennent entre elles et avec les auxiliaires de justice. Elle serait notamment intéressée le cas échéant par vos réactions sur la place dans votre juridiction des agents de justice, des assistants de justice et des magistrats exerçant à titre temporaire.

Le développement d'une justice de proximité, la spécialisation des juridictions face à la complexité croissante du contentieux, l'exigence d'une participation accrue des justiciables aux décisions, la contribution des personnels des juridictions à la mise en œuvre des politiques publiques ainsi que les conséquences de l'intégration de la France dans l'Union européenne constituent autant de sujets de réflexion en lien avec l'évolution des métiers de la justice sur lesquels la mission souhaiterait connaître votre sentiment.

Dans la mesure où vous l'estimeriez possible, la mission souhaiterait également être destinataire de votre dernier rapport annuel, établi à l'occasion de l'audience solennelle de rentrée, ainsi que d'un organigramme de votre juridiction.

La contribution que vous êtes susceptible d'apporter à nos travaux fera l'objet d'une synthèse respectant sa confidentialité. Elle sera très précieuse au Sénat.

Nous avons informé Madame la garde des Sceaux de cette démarche.

Vous trouverez également ci-joint, pour votre information, la liste des membres de la mission, la composition de son Bureau ainsi que les coordonnées de son secrétariat qui se tient à votre disposition pour toute précision complémentaire.

Ce courrier est adressé à M. le Premier Président de la Cour de cassation, M. le Procureur général près la Cour de cassation, aux premiers présidents et procureurs généraux des cours d'appels, ainsi qu'aux présidents et procureurs de la République des tribunaux de grande instance.

Nous vous prions d'inclure dans votre réponse les observations émanant des tribunaux d'instance situés dans votre ressort.

Nous nous permettons de vous indiquer que le calendrier des travaux de la mission ne lui permettra pas de prendre en compte les réponses parvenues après le 1<sup>er</sup> juin prochain.

En vous remerciant d'avance pour votre concours, nous vous prions de croire, M..., à l'assurance de notre considération distinguée.

Le rapporteur,

Le président,

M. Christian COINTAT

M. Jean-Jacques HYEST

**ANNEXE 2**

**PROGRAMME DES DEPLACEMENTS DE LA MISSION**

## **CONTROLE DE L'APPLICATION DES LOIS EXAMINEES PAR LA COMMISSION DES LOIS**

\* Lois adoptées au cours de la session 2001-20002

- Loi n° 2001-616 du 11 juillet 2001 relative à Mayotte
- Loi n° 2001-2 du 3 janvier 2001 relative à la résorption de l'emploi précaire et à la modernisation du recrutement dans la fonction publique ainsi qu'au temps de travail dans la fonction publique territoriale
- Loi n° 2000-1207 du 13 décembre 2000 d'orientation pour l'outre-mer
- Loi n° 2000-614 du 5 juillet 2000 relative à l'accueil et à l'habitat des gens du voyage
- Loi n° 2000-597 du 30 juin 2000 relative au référé devant les juridictions administratives
- Loi n° 2000-516 du 15 juin 2000 renforçant la protection de la présomption d'innocence
- Loi n° 2000-321 du 12 avril 2000 relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations
- Loi n° 2000-230 du 13 mars 2000 portant adaptation du droit de la preuve aux technologies de l'information et relative à la signature électronique
- Loi n° 99-515 du 23 juin 1999 renforçant l'efficacité de la procédure pénale
- Loi n° 99-291 du 15 avril 1999 relative aux polices municipales
- Loi n° 99-210 du 19 mars 1999 relative à la Nouvelle-Calédonie
- Loi n° 99-209 du 19 mars 1999 relative à la Nouvelle-Calédonie
- Loi n° 98-1163 du 18 décembre 1998 relative à l'accès au droit et à la résolution amiable des conflits
- Loi n° 2001-539 du 25 juin 2001 relative au statut des magistrats et au Conseil supérieur de la magistrature

- Loi n° 2001-434 du 21 mai 2001 tendant à la reconnaissance de la traite et de l'esclavage en tant que crime contre l'humanité

- Loi n° 2001-111 du 6 décembre 2001 relative à l'adoption internationale

- Loi n° 2000-644 du 10 juillet 2000 instaurant une journée nationale à la mémoire des victimes des crimes racistes et antisémites de l'Etat français et d'hommage aux « Justes » de France

- Loi n° 2000-641 du 10 juillet 2000 relative à l'élection des sénateurs

- Loi n° 2000-196 du 6 mars 2000 instituant un défenseur des enfants

- Loi n° 98-566 du 8 juillet 1998 portant transposition de la directive 94/47/CE du Parlement européen et du Conseil du 26 octobre 1994 concernant la protection des acquéreurs pour certains aspects des contrats portant sur l'acquisition d'un droit d'utilisation à temps partiel de biens immobiliers

- Loi n° 97-1270 portant ratification de l'ordonnance n° 96-782 du 5 septembre 1996 prise en application de la loi n° 96-87 du 5 février 1996 d'habilitation relative au statut général des fonctionnaires de la collectivité territoriale, des communes et des établissements publics de Mayotte

- Loi n° 97-1159 du 19 décembre 1997 consacrant le placement sous surveillance électronique comme modalité d'exécution des peines privatives de liberté

**ANNEXE 3**

**LISTE DES PERSONNALITES AUDITIONNEES ET  
COMPTES-RENDUS DES AUDITIONS  
EFFECTUEES PAR LA MISSION D'INFORMATION**

## ANNEXE 3

### COMPTES RENDUS DES AUDITIONS EFFECTUÉES PAR LA MISSION D'INFORMATION

	<u>Pages</u>
• <b>Audition de M. Jean-Paul COLLOMP, inspecteur général des services judiciaires, responsable du comité de coordination des « entretiens de Vendôme » (27 mars 2002)</b> .....	271
• <b>Audition de Mme Evelyne SIRE-MARIN, présidente du Syndicat de la Magistrature (27 mars 2002)</b> .....	288
• <b>Audition de M. Dominique MATAGRIN, président de l'Association professionnelle des magistrats (27 mars 2002)</b> .....	298
• <b>Audition de M. Dominique BARELLA, secrétaire général, et de Mme Carole MAUDUIT, membre du bureau de l'Union syndicale des magistrats (27 mars 2002)</b> .....	304
• <b>Audition de Mme Marylise LEBRANCHU, garde des Sceaux, ministre de la justice (28 mars 2002)</b> .....	314
• <b>Audition de Mme Laurence PÉCAUT-RIVOLIER, juge au tribunal d'instance du X<sup>e</sup> arrondissement de Paris, présidente de l'Association nationale des juges d'instance (10 avril 2002)</b> .....	326
• <b>Audition de M. André RIDE, procureur général près la cour d'appel de Limoges, président de la Conférence nationale des procureurs généraux (10 avril 2002)</b> .....	336
• <b>Audition de MM. Pierre VITTAZ, premier président de la cour d'appel de Colmar, président de la Conférence nationale des premiers présidents de cour d'appel, Olivier AIMOT, premier président de la cour d'appel de Rennes, membre de la Conférence nationale des premiers présidents de cour d'appel, et Hervé GRANGE, premier président de la cour d'appel de Pau, membre de la Conférence nationale des premiers présidents de cour d'appel (10 avril 2002)</b> .....	347
• <b>Audition de M. Laurent MARCADIER, substitut du procureur du tribunal de grande instance de Créteil, secrétaire général, et de Mme Sonya DJEMNY-WAGNER, secrétaire général adjoint de l'association des magistrats du parquet (10 avril 2002)</b> .....	358
• <b>Audition de Mme Martine de MAXIMY, juge des enfants au tribunal de grande instance de Paris, vice-présidente de l'Association des magistrats de la jeunesse et de la famille (24 avril 2002)</b> .....	365
• <b>Audition de Mmes Christine MOUTON-MICHAL, juge de l'application des peines au tribunal de grande instance de Bobigny, secrétaire générale de l'Association des juges de l'application des peines, et Anne-Marie MORICE-VIGOR, juge de l'application des peines au tribunal de grande instance d'Evreux, membre du Bureau de l'Association des juges de l'application des peines (24 avril 2002)</b> .....	372
• <b>Audition de M. Tony MOUSSA, président de chambre à la cour d'appel de Lyon, ancien juge de l'exécution (24 avril 2002)</b> .....	381
• <b>Audition de Mme Marie-Antoinette HOUYVET, premier juge d'instruction au tribunal de grande instance de Paris, présidente de l'Association française des magistrats instructeurs, et de M. Jean-Baptiste PARLOS, juge d'instruction au tribunal de grande instance de Paris, membre du Bureau de l'Association française des magistrats instructeurs (24 avril 2002)</b> .....	389
• <b>Table ronde sur l'évolution des métiers de greffier en chef et de greffier (14 mai 2002)</b> .....	395
• <b>Table ronde sur l'évolution des métiers des personnels de catégorie C des services judiciaires (14 mai 2002)</b> .....	416

- **Audition de Mme Anne WYVEKENS, chercheur au CNRS, directeur du département recherche, de l'Institut des Hautes Etudes de la Sécurité intérieure (IHESI) (15 mai 2002).....425**
- **Audition de M. Jean-Marie GONDRE, administrateur de l'Association nationale des conciliateurs de justice (15 mai 2002).....433**
- **Audition de MM. Denis L' HOUR, directeur général, et Francis BAHANS, directeur général adjoint, de la Fédération des associations socio-judiciaires « Citoyens et Justice » (15 mai 2002).....439**
- **Audition de Mmes Olivia MONS, responsable de la communication, et Fadila DJARAÏ, responsable de la formation, à l'Institut national d'aide aux victimes et de médiation (INAVEM) (15 mai 2002).....446**
- **Audition de Me Elisabeth BARADUC, présidente de l'ordre des avocats au Conseil d'Etat et à la Cour de cassation, et de Me Emmanuel PIWNIKA, président délégué (29 mai 2002).....452**
- **Audition de Me Jean-Pierre GARNERIE, président, et d'une délégation de la Chambre nationale des avoués près les cours d'appel (29 mai 2002).....456**
- **Audition de M. Paul BOUCHET, conseiller d'Etat honoraire, ancien président de la Commission de réforme de l'accès au droit et à la justice (29 mai 2002).....463**
- **Table ronde sur « Les avocats et l'évolution des métiers de la justice » (29 mai 2002).....470**
- **Audition de Mmes Lucille GRASSET, vice-présidente du tribunal de grande instance d'Evry, juge aux affaires familiales, et Catherine BRETAGNE, juge aux affaires familiales au tribunal de grande instance d'Evry (30 mai 2002).....483**
- **Audition de Mme Catherine TROCHAIN, première présidente de la cour d'appel de Caen, présidente de la Commission de l'informatique, des réseaux et de la communication électronique (Comirce), et de M. Jean-Pierre POUSSIN, délégué de la Comirce (30 mai 2002).....492**
- **Audition de M. Guy CANIVET, premier président de la Cour de cassation (18 juin 2002).....503**
- **Audition de M. Jean-François BURGELIN, procureur général près la Cour de cassation (18 juin 2002).....514**
- **Audition de Me Armand ROTH, vice-président, et de Me Catherine VARVENNE-LITAIZE, secrétaire du Bureau chargée de la formation, du Conseil supérieur du notariat (18 juin 2002).....523**
- **Audition de Me Yves MARTIN, vice-président de la Chambre nationale des huissiers de justice (18 juin 2002).....531**
- **Audition de M. Jean-Bruno KERISEL, premier vice-président de la Fédération nationale des compagnies d'expert près les cours d'appel et les tribunaux administratifs (18 juin 2002).....537**

**Audition de M. Jean-Paul COLLOMP,  
inspecteur général des services judiciaires,  
responsable du comité de coordination des « entretiens de Vendôme »**

(27 mars 2002)

Présidence de M. Jean-Jacques Hyst, président

**M. Jean-Jacques Hyst, président** - Monsieur l'inspecteur général, nous sommes très heureux de vous recevoir. Les membres de la commission des Lois du Sénat ont souhaité se pencher sur l'évolution des métiers de la justice. Vous avez été responsable du comité de coordination des « entretiens de Vendôme », qui a déjà travaillé sur ces sujets. Vous êtes donc la première personne que nous avons souhaité entendre sur l'évolution du métier de magistrat.

**M. Jean-Paul Collomp** - Monsieur le Président, je vous remercie de m'accueillir.

Comme vous le savez, les entretiens de Vendôme ont été mis en place par la ministre de la justice, Madame Marylise Lebranchu, après un certain nombre de mouvements que je qualifierai de sociaux, qui ont marqué la fin de l'année 2000. C'est ainsi que nous avons vu des magistrats, mais aussi des fonctionnaires et des avocats, manifester sur la place Vendôme. A l'occasion de ces mouvements, et par la suite, de nombreuses demandes ont été formulées en termes d'états généraux de la justice et de mise à plat de l'institution judiciaire. C'est afin de répondre à cette préoccupation que Madame Marylise Lebranchu a instauré ces entretiens de Vendôme.

Je ne dirai que deux mots du dispositif, afin de rappeler que deux éléments importants ont été mis en place.

Le premier élément était ce que la ministre avait appelé « l'Instance nationale », à laquelle participaient des représentants de toutes les organisations professionnelles de fonctionnaires et de magistrats, ainsi que des représentants des professions juridiques ou judiciaires comme le barreau mais aussi les avoués ou d'autres professions. Le politique était également représenté puisque votre assemblée avait désigné un de ses membres ainsi que l'Assemblée nationale. Les entretiens de Vendôme ont fait l'objet d'une consultation large, puisque beaucoup de juridictions ont répondu, ce qui ne signifie pas que toutes aient contribué. L'initiative a en effet été diversement ressentie, dans la mesure où vous connaissez l'adage suivant : « *quand vous avez un problème, créez une commission* ». Certaines juridictions ont considéré les entretiens de Vendôme comme un rideau de fumée. D'autre part, il est vrai que ces entretiens se sont situés à un moment du calendrier politique et des échéances qui permettait à certains de penser que la Ministre ne pourrait pas donner immédiatement une suite aux diverses propositions.

Un « comité de coordination » a également été mis en place, second élément du dispositif, dont on m'a confié la présidence. Ce comité avait pour mission de dresser la synthèse de l'ensemble des contributions. Nous avons pu remettre un rapport

provisoire puis le rapport définitif. Le rapport provisoire a été soumis à l'Instance nationale. Il y a donc eu un regard porté sur notre travail. La Ministre a pris un certain nombre de décisions à la suite des propositions formulées, certaines d'entre elles étant d'application immédiate ou rapide et d'autres nécessitant une réflexion et une expertise.

Enfin, il me paraît important de souligner, sur le plan des idées générales, que le rapport, la plaquette présentant les décisions de la ministre et une lettre personnelle ont été adressés à chaque magistrat, à chaque fonctionnaire, à l'ensemble des barreaux de notre pays ainsi qu'aux auxiliaires de justice, aux avoués et aux huissiers. Ainsi, le retour sur investissement a été réalisé de manière complète. Cela correspondait tout à fait à un vœu de la ministre.

Je souhaite situer quelques idées générales, parce que je pense qu'elles constituent le fond de la réflexion. Même s'il y a eu du déchet, je le disais, dans la consultation des juridictions, il me semble que ce type de consultation, dès lors que les professionnels s'y sont impliqués, peut tracer la route pour les années à venir quant aux orientations les plus importantes.

Dans une première partie, j'évoquerai le problème du concept d'accès au droit. On constate qu'apparaît nettement une ligne de partage entre deux tendances. Une première tendance consiste en ce que le judiciaire soit totalement et spontanément accessible, quel que soit le problème que puissent connaître nos concitoyens et quel que soit le niveau de difficulté, et en ce que chacun bénéficie d'un accès immédiat, gratuit et complet à la justice. La seconde tendance, en revanche, soutient la thèse selon laquelle il est nécessaire que le judiciaire reste normalement et relativement exceptionnel. Selon cette thèse, le tout judiciaire n'est pas une bonne manière de réguler les difficultés sociales. Il est nécessaire de donner l'information et de faciliter l'accès pour les classes défavorisées, mais aussi de placer des limites, proches du ticket modérateur en matière de santé. Ainsi, une juridiction propose d'imposer un droit fixe de 600 francs. La Conférence nationale des premiers présidents de cour d'appel propose qu'avant toute assignation, c'est-à-dire l'acte qui noue le procès, le demandeur puisse justifier qu'il a tenté une négociation ou une médiation avec son futur adversaire. Le but de cette politique est que le réflexe ne soit pas d'aller vers le juge mais vers les autres types de solution des conflits. Je pense que cette idée est importante.

Dans un second temps, j'insisterai sur la nécessité d'une pause législative et d'une simplification de l'appareil juridique. Les juridictions ont le sentiment que le droit se complique et que le législateur ne fait pas le travail de « toilette ». Cette expression est revenue à plusieurs reprises. Il est fréquent qu'un nouveau texte apparaisse et que l'on ne reprenne pas pour autant l'existant antérieur. La mosaïque que ainsi créée est difficile à aborder.

Le troisième aspect de mon propos sera d'évoquer la recherche faite autour des nouvelles implantations judiciaires. Il y a là un facteur extrêmement important. Je vous dirai tout à l'heure qu'il ne faut peut-être pas aborder le problème aujourd'hui en parlant de réforme de la carte judiciaire, car cette formulation est bloquante. Cependant, la recherche de nouvelles implantations judiciaires est un sujet sur lequel nous reviendrons.

Le quatrième axe de réflexion que je vous propose, aujourd'hui, est la notion d'efficacité. Les juridictions expriment le sentiment de travailler beaucoup pour un résultat qui est, parfois, quasiment inexistant. Cela n'est pas satisfaisant, et m'amène à parler de la nécessité de fixer des priorités. Les juridictions se tournent vers le politique et le législateur pour cela. Elles demandent qu'on leur fixe des voies afin de déterminer

les axes principaux et ce qui est à la marge. Le but de cette politique est de ne pas traiter l'un et l'autre de la même manière.

Lié à la notion d'efficacité, nous retrouvons un discours, qui n'est pas nouveau mais qui prend de plus en plus de force, sur la qualité de la justice. Les juridictions disent souvent, à tort ou à raison, que ces dernières années l'accent a été mis sur la productivité judiciaire, sur l'aspect quantitatif des choses. Elles souhaitent que cette première démarche soit accompagnée par celle de la qualité et de l'évaluation, voire de l'auto-évaluation, des juridictions.

Vous devez avoir noté qu'une discussion extrêmement profonde est en cours concernant le statut des magistrats du parquet. Vous noterez que j'ai pris soin, dans le rapport, de ne pas interpréter, mais de restituer un certain nombre de contributions qui me semblent faire apparaître un certain nombre de questions de fond. Je pense que si vous entendez la Conférence générale des procureurs généraux ou celle des premiers présidents, des discours très importants vous seront tenus, qui ne font pas l'unanimité, mais qui permettent de dégager des axes importants de réflexion. La question du statut du parquet est donc fondamentale. Je pense qu'il sera nécessaire d'y apporter des réponses.

Enfin, et cela nous renvoie à la question générale des métiers, je souhaite aborder la notion de travail d'équipe. Sur ce point, nous voyons apparaître des idées nouvelles dans la mesure où, jusque-là, il était difficile de raisonner en termes d'équipes et de services. Des concepts nouveaux sont donc en train d'apparaître. Parmi les idées qui se situent autour du travail d'équipe, une première question se pose sur la notion même de service. Comme je vous le disais, la réalité est très différente selon les juridictions. Il est possible d'aborder une juridiction dans son ensemble, en tant qu'unité indivisible. Vous savez que nous travaillons sous forme de chambres. Pour autant, ces concepts ne semblent pas satisfaisants aujourd'hui. Nous sentons que les juridictions sont en recherche. Le contenu de la notion de service demeure flou. Nous voyons, par exemple, apparaître la notion de service pénal. La question du service pénal intéresse ce qui se passe entre la réception d'une procédure et la fin de l'exécution de la peine qui a pu être prononcée. Vous voyez donc apparaître cette notion de continuum et de responsabilité commune quels que soient les moments dans lesquels on se situe dans cet ensemble.

Il est également possible de parler d'une sorte d'unité de base de production. Certaines juridictions utilisent ce terme et définissent un service comme une équipe composée d'un magistrat, d'un greffier et d'une secrétaire. Je pense que ces idées, ou les questions qu'elles sous-tendent, devraient servir de prisme pour l'appréciation de la pertinence de notre organisation actuelle. Je cite la cour d'appel de Colmar : « *Il convient de penser autrement les relations de travail au sein des juridictions et de mettre en application les notions de travail d'équipe à l'instar du secteur privé.* » Ce message me semble fort et clair. Au plan interne, cela signifie une meilleure organisation, une meilleure efficacité et la notion d'équipe responsable.

Il me faut évoquer les trois thèmes importants qui ont émergé de notre réflexion sur le travail d'équipe : les différentes catégories de fonctionnaires, la notion d'animation d'équipe et enfin le rôle de l'assistant du juge.

Concernant les fonctionnaires, on voit également apparaître un autre aspect. Il existe, en juridiction, une sorte de clivage, un partage, entre les magistrats et les fonctionnaires. Pour le fonctionnement de la juridiction, nous retrouvons un peu trop

souvent, selon les juridictions elles-mêmes, d'un côté les magistrats qui définissent un certain nombre de choses en termes de politique judiciaire et de partenariat avec les instances extérieures, et, de l'autre côté, les fonctionnaires, qui se sentent trop souvent exclus de cette réflexion. Les fonctionnaires demandent à être intégrés, voire réintégrés, dans ces notions de service et de travail d'équipe, et ce même pour ce qui concerne la réflexion et les actions à mener avec les partenaires habituels, comme la police, la gendarmerie, mais aussi la préfecture, les auxiliaires de justice, la trésorerie etc. Nous avons ressenti cela de manière extrêmement forte. Peut-être aurez-vous l'occasion de le constater lors de vos déplacements, ou si les juridictions vous adressent les contributions qu'elles nous ont fait parvenir. Vous verrez que, parfois, dans les tribunaux, ce qui nous a été apporté est bien le résultat d'un travail d'ensemble, alors que, dans d'autres juridictions, les fonctionnaires, et parfois les magistrats du siège et du parquet, sont à part. Je pense que le travail d'équipe constitue une piste de réflexion importante.

Je pense aussi, et cela a été évoqué, que lorsque l'on parle d'équipe, comme lorsque l'on parle de chambre ou de service, se pose toujours le problème de l'animation de cette équipe ou de cette direction. Il ne semble pas qu'il y ait d'équivoque sur le fait que le magistrat soit en quelque sorte le leader de cette équipe, en soit le responsable et l'animateur, mais encore faut-il que le magistrat soit suffisamment préparé et formé à cette tâche et à ces fonctions d'encadrement. Vous avez noté que, de ce point de vue, je m'étais permis d'appeler l'attention de l'Ecole Nationale de la Magistrature sur la nécessité de veiller, dans la formation initiale, à fournir un effort.

Je fais une parenthèse : il y a quelques années, au ministère et avec l'Ecole nationale de la magistrature, nous réfléchissions sur les dispositifs à mettre en place concernant la formation des cadres. Lorsque nous parlions de l'administration pénitentiaire ou de la protection judiciaire de la jeunesse, il apparaissait clairement que le cadre était le chef de service. En revanche, nous ne savions pas trop que penser concernant le magistrat, sauf à considérer, par exemple, qu'un jeune magistrat quittant l'Ecole Nationale de la Magistrature et étant nommé juge d'instance dans son premier poste, aurait des fonctions de responsabilité et d'encadrement. Il est donc nécessaire d'intégrer cela dans la formation initiale du jeune magistrat.

Dans le concept d'équipe, il est apparu un besoin très fort de ce que j'appelle l'assistant du juge. Vous avez noté que beaucoup de juridictions se plaignent du manque d'un statut intermédiaire entre celui de magistrat et celui de fonctionnaire du greffe, en termes de tâches d'exécution. Ce qui m'a beaucoup frappé, c'est que cette remarque est exprimée par de très nombreuses juridictions, souvent sous des formes différentes, mais relativement proches les unes des autres. De plus, cette idée est exprimée aussi bien par les magistrats que par les fonctionnaires, même si chacun ne voit pas la même entrée. Pour les fonctionnaires, cela constitue un facteur de valorisation de leur statut et de leur rémunération. Pour les magistrats, cela intéresse davantage la participation et le partage des tâches. Si le besoin s'exprime de cette manière, c'est que nous bénéficions aujourd'hui d'une sorte d'exemple qui est l'assistant de justice. Je vous rappelle que l'assistant de justice a été créé par voie réglementaire. Il s'agit de personnes recrutées pour deux ans renouvelables une fois seulement, qui ne peuvent pas avoir un emploi, en termes de nombre d'heures, supérieur à un équivalent mi-temps. Les contraintes sont donc dans le temps de présence en juridiction et dans le temps consacré à la formation.

Le but poursuivi à l'époque de la création de ce poste était d'accélérer le traitement des contentieux et de favoriser une expérience professionnelle pour de jeunes universitaires. Nous nous rendons compte aujourd'hui que l'utilisation des assistants de justice est allée beaucoup plus loin, puisqu'ils participent souvent à l'aide à la décision.

En effet, on leur demande fréquemment de rédiger l'exposé des faits, qui est une partie de la décision de justice, ainsi que le rapport fait à l'audience par le magistrat qui a le dossier en charge, et, dans certaines juridictions, on va jusqu'à la rédaction de projets de jugements ou d'arrêts. Nous voyons également que ces assistants de justice font très souvent des recherches documentaires et jurisprudentielles. Il s'agit bien, là aussi, de participer au travail du juge. Certains de ces assistants sont utilisés dans les centres de documentation. Enfin, d'autres assistants aident le magistrat en matière de politique de la ville et de la politique associative.

Le gros reproche que l'on fait à l'institution, c'est que ce sont des personnes que l'on emploie à titre temporaire et que les juridictions sont chaque fois obligées de refaire, et parfois tous les trois ou six mois, un investissement considérable en termes de formation. Autant le besoin est apparu, autant la réponse apportée aujourd'hui n'est pas satisfaisante pour l'ensemble de ces raisons. L'idée a donc émergé d'arriver à un fonctionnement pérennisé de ce point de vue et d'avoir, dans ces équipes, une personne qui occuperait le champ que je viens de définir. Ainsi, un certain nombre de références sont faites explicitement au système allemand, assez proche bien que différent, du Rechtspfleger. En page 62 de mon rapport, apparaît la place que l'assistant du juge peut occuper. Il s'agit bien de la situation d'une personne qui n'est pas dans un statut de fonctionnaire au sens de fonctionnaire du greffe, mais qui est bien chargée d'un certain nombre de fonctions à titre juridictionnel. Les juridictions pensent qu'il y a une recherche importante à mener sur cette question. Madame la Ministre a demandé à la direction des services judiciaires de réfléchir à ces questions. Il est certain que nous rencontrerons des réticences, aussi bien de la part de certains magistrats que de certains fonctionnaires, mais je pense qu'il y a la place pour une recherche importante. J'ajoute, d'ailleurs, que nous avons actuellement, dans nos juridictions, un certain nombre de jeunes greffiers en chef qui sont des fonctionnaires ayant les mêmes diplômes que les magistrats. Tous ceux qui sont greffiers en chef dans une juridiction n'ont pas nécessairement des tâches d'encadrement de chef de service ou de chefs de greffe. Il est nécessaire de savoir utiliser les compétences des personnes en matière d'aide à la décision. Cela a d'ores et déjà été mis en place dans quelques juridictions, avec les greffiers en chef qui ont bénéficié de cette bonne formation sur le plan du droit, et les résultats sont excellents.

**M. le Président** - Je vous remercie, Monsieur l'Inspecteur général. Certains d'entre nous sont également membres d'une commission d'enquête sur la délinquance des mineurs. J'ai visité hier le tribunal de grande instance de Paris, et j'estime que le travail d'équipe constitue un thème de réflexion très important pour l'avenir.

**M. Jean-Paul Collomp** - Je pense que les juridictions pour mineurs sont précurseurs de ce point de vue.

**M. Christian Cointat, rapporteur** - La première question qui nous préoccupe, évoquée dans les entretiens de Vendôme, est celle de savoir si les magistrats doivent se concentrer sur leurs activités juridictionnelles ou s'ils doivent également avoir d'autres tâches, comme c'est le cas à l'heure actuelle. J'ai cru comprendre, en lisant le compte rendu de ces entretiens, que les magistrats souhaiteraient se focaliser sur leurs activités juridictionnelles, en abandonnant, le cas échéant, au greffier en chef ou à des assistants du juge, un certain nombre de tâches qu'ils exercent actuellement. Je souhaite savoir si vous pensez que nous devons aller dans cette direction, étant entendu que tout le monde a reconnu la nécessité pour le magistrat d'être le chef d'équipe. Si nous allons dans cette direction, pensez-vous que les autres tâches seront dévolues aux greffiers ou bien est-ce que vous pensez davantage aux assistants du juge ? Ne pensez-vous pas que ces

assistants risquent d'apparaître, à terme, comme des succédanés de magistrat ? N'existe-t-il pas un risque de complication supplémentaire du dispositif ? Ne serait-il pas préférable d'augmenter le nombre de magistrats et de répartir de manière plus équilibrée les tâches entre les jeunes qui débudent et les autres ?

Par ailleurs, j'aimerais savoir si vous considérez que, en tout cas en ce qui concerne les juridictions les plus importantes, il ne serait pas nécessaire qu'un corps de fonctionnaires spécialisés dans la gestion administrative soit mis en place. Il s'agirait de créer un poste de secrétaire général du tribunal responsable de l'intendance, alors que les magistrats et les greffiers se chargeraient de la justice proprement dite.

**M. Jean-Paul Collomp** - Il s'agit d'une question centrale. Concernant le rôle du juge, mon premier élément de réponse porte sur l'existant. Qu'en est-il aujourd'hui ? Nous venons d'être destinataires d'une note de notre administration centrale, la direction des services judiciaires, rendant compte d'une étude des charges de travail des magistrats des parquets généraux dans les cours d'appel. Cette étude a été réalisée en 1999. Elle nous permet de nous rendre compte que, dans les petites et moyennes cours d'appel, les activités non juridictionnelles représentent 50 % de la charge de travail. Cela est parfaitement significatif. Nous prenons également conscience qu'en première instance, et notamment dans les parquets, la participation aux activités non juridictionnelles est également très importante.

J'évoquais tout à l'heure la politique de la ville, le partenariat et les contrats locaux de sécurité. Cela prend beaucoup de temps. Le temps dont les magistrats bénéficient pour travailler sur les procédures et les dossiers s'en trouve limité. En ce qui concerne le siège, la réalité est différente. Cette pression est moindre. Cependant, les juges des enfants sont des personnes qui passent beaucoup de temps à l'extérieur de leur cabinet. Il en va de même pour les juges de l'application des peines, qui ont besoin de se déplacer sur le terrain, de travailler avec les équipes et de visiter les établissements. La question est donc pertinente. Voilà pour le premier point sur le plan concret.

Je pense que si nous voulons réfléchir à ce que peut être le magistrat, il est nécessaire de s'arrêter sur une question théorique. Cela ne figure pas dans les entretiens de Vendôme. Un universitaire belge, Monsieur François Ost, a fait plusieurs études sur l'image des magistrats, et propose deux types de classification faisant apparaître l'évolution du droit et donc l'évolution de ce que l'on attend du juge. Voici les trois types de juges qu'il a mis en avant : le juge «Jupiter», le juge «Hercule» et le juge «Hermès».

Le juge «Jupiter», c'est le juge qui se trouve au sommet du Sinaï dont émane la Loi. C'est le juge qui est au service du droit, et au service du pouvoir dans la mesure où le droit provient du pouvoir dans ce qu'il a de transcendantal. C'est dans cette catégorie que l'on trouve le juge avec son imperium, celui qui juge drapé dans sa robe et dans sa dignité.

Le juge «Hercule», c'est le juge qui est chargé de tous les travaux. Je me demande si nous ne sommes pas aujourd'hui dans cette situation. Je cite François OST : « *Ce juge Hercule s'astreint à d'épuisants travaux.* » Cela signifie aussi une chose importante pour vous, législateurs, que le juge devient la source du seul droit valide, car il est présent sur tous les secteurs.

Le juge « Hermès », c'est le juge du dialogue, le messager. Cela revient à dire que le droit est une mise en réseau, une infinité d'informations et de structures, et que ce que l'on attend du juge, c'est de mettre les parties en présence.

Cela présente l'intérêt de donner quelques idées. Le même auteur propose une autre classification, moins mythologique, mais tout aussi parlante.

- Le juge pacificateur. Nous retrouvons le juge vêtu de la robe, celui qui procède du pouvoir royal, dont l'auteur dit : « *C'est celui qui fait la paix, qui apaise.* »

- Le juge arbitre. C'est celui qui va être le décideur, l'homme de la juridiction, pas au sens de pouvoir de droit divin. Ce juge meurt aussitôt sa décision rendue. Son travail s'achève par le jugement qui est rendu.

Le juge entraîneur, c'est celui qui participe à la réalisation d'un certain nombre de politiques déterminées et celui qui interviendra avant le procès, dans ce qu'on appelle en droit pénal le pré-sentenciel, c'est-à-dire toutes les mesures qui accompagnent le délinquant, telles que le contrôle judiciaire. Il interviendra également après le jugement dans le post-sentenciel.

Le ~~vo~~u le plus généralement exprimé dans les entretiens de Vendôme concerne la nécessité de recentrer le magistrat sur ses tâches judiciaires. Cela suppose néanmoins deux réserves. La première est que la participation du magistrat à d'autres activités apparaît comme incontournable et nécessaire lorsqu'il s'agit de la politique de la ville, de la politique associative, de la prévention et dans les interventions que j'indiquais tout à l'heure en termes de pré et de post-sentenciel. Je pense que des acquis sont ici importants et qu'il est difficile de revenir dessus, sachant que les contraintes ne sont pas les mêmes selon que l'on parle des magistrats du parquet ou du siège. Il existe une autre division au sein des magistrats du siège entre les juges non spécialisés et les juges spécialisés comme les juges des enfants et les juges de l'application des peines.

La seconde observation est que l'activité juridictionnelle ne cesse d'augmenter. Nous en avons un certain nombre d'exemples ces derniers temps, ne serait-ce qu'avec la loi du 15 juin 2000 sur la présomption d'innocence. Je vous rappelle que cette loi a créé un nouveau juge, le juge des libertés et de la détention, la juridiction régionale de la libération conditionnelle ainsi que la juridiciarisation du juge de l'application des peines. Cette loi a également créé l'appel des décisions des cours d'assises. Je vous parlais tout à l'heure de stratification. Vous voyez que la part du juridictionnel demeure extrêmement importante.

En ce qui concerne les tâches administratives au sein de la juridiction, la première observation est que nous assistons, depuis plusieurs années, à un mouvement de déconcentration très fort dans le domaine de l'administration des juridictions, depuis notre administration centrale vers les cours d'appel. Il s'agit d'un mouvement historique, qui était incontournable et auquel nous adhérons dans la mesure où il rapproche le décideur de ceux qui en ont besoin. Ce mouvement de déconcentration a eu pour conséquence une augmentation des tâches de gestion. Ce qui était géré autrefois à l'échelon de l'administration se trouve géré localement.

Ma seconde observation sur ce point est que cette gestion des juridictions fait l'objet de débats très importants. Elle fait notamment apparaître une différence de point de vue très nette entre les magistrats et les fonctionnaires du ministère. Il ne faut pas se leurrer sur ce point. Nous entendons régulièrement : « *que les juges jugent, que les*

*greffiers gèrent.* » De ce point de vue, un partage des tâches devrait donc intervenir, qui déchargerait les magistrats de cette fonction d'administration, celle-ci étant assurée par les actuels greffiers en chef.

Rien n'émerge quant à l'intervention d'un tiers, appelé secrétaire général ou secrétaire administratif. Ce sujet n'intervient pas réellement dans le débat. Je pense que nous manquons de maturité sur ce point. Je ne puis donc pas vous en dire plus.

Ma troisième observation, très importante et à laquelle les magistrats, pour ne parler que d'eux, sont très attachés est la suivante. Quand nous parlons de gestion administrative, nous parlons de moyens et de résultats, et donc de politique. Les chefs de cour et les chefs de juridiction sont responsables de la politique judiciaire locale et, à ce titre, ils considèrent que la fonction de gestion leur revient. Ils ajoutent d'ailleurs que cela constitue un gage d'indépendance de l'institution judiciaire. Cet élément du débat me paraît important. Nous pouvons sentir ici que, dans le débat avec les fonctionnaires, il est nécessaire que les juges rappellent qu'ils ont été désignés de manière normale comme responsables de la gestion et de la production de nos juridictions.

En restant toujours sur le terrain de l'activité judiciaire et extra judiciaire, vous l'avez noté à travers les entretiens de Vendôme, se pose le problème récurrent de la participation des magistrats, du siège comme du parquet, à quantité de commissions administratives. Il s'agit encore de stratification due à la nécessité de la présence d'un magistrat du fait de son indépendance ou de son pouvoir de contrôle de la légalité. En annexe du rapport figure une liste à peu près exhaustive des commissions. Nous sommes arrivés à une double constatation sur ce point. Premièrement, la plupart de ces commissions sont de création législative. Deuxièmement, lorsqu'elles sont de création réglementaire, il s'agit de décrets d'application. Il est donc difficile de modifier le décret sans menacer l'équilibre de la loi.

J'avais suggéré de renvoyer le problème au législateur. Il s'agirait de lui soumettre la liste des commissions auxquelles participent les magistrats et de lui demander de supprimer ou de maintenir ce qui paraît utile. Il conviendrait que le législateur adopte une vue d'ensemble du problème et un certain nombre de critères.

Il ne s'agit que d'une perspective, mais nous sommes devant un réel problème. La participation à ces commissions prend beaucoup de temps, et les magistrats n'ont pas toujours l'impression d'être d'une grande efficacité.

**M. le Président** - Je puis donner un exemple qui illustre votre propos : naguère, les magistrats de l'ordre judiciaire présidaient les commissions de discipline des agents locaux. Je m'en suis étonné en disant que le droit de la fonction publique territoriale appartient à la justice administrative. Si la présence d'un juge avait été indispensable, ce qui ne me semblait pas être le cas, il eût été préférable de placer un juge administratif. Il s'agissait d'un paradoxe puisque, par définition, le juge judiciaire ne connaît pas le droit de la fonction publique.

J'ai vécu un autre exemple : les juges judiciaires président les commissions de propagande pour les élections locales. J'étais l'année dernière candidat au conseil général, et j'ai rencontré un jeune juge. J'ai dû lui présenter le droit électoral : il ne savait strictement rien sur ce point. Nous pouvons nous demander alors où est l'utilité de la présence du juge. Il en va de même lors de la remise de la médaille de la famille française.

**M. Jean-Paul Collomp** - L'inventaire à la Prévert est redoutable dans ce domaine.

**M. le Président** - Je pense que, dans ces exemples, le législateur aurait intérêt à accomplir un travail de tri.

**M. Jean-Paul Collomp** - Vous venez de citer la commission de discipline des agents municipaux. Il est intéressant de savoir que les juges administratifs, à qui la tâche a été confiée, ont refusé de siéger sans indemnisation pour leur participation. Il y a eu une période transitoire avant que l'indemnisation ne soit acquise durant laquelle on demandait au juge judiciaire de remplacer le juge administratif.

**M. le Rapporteur** - Vous avez écrit, dans votre rapport sur les entretiens de Vendôme, que les magistrats n'étaient pas prêts à accepter une gestion administrative par un secrétaire général dans certaines juridictions importantes. Les magistrats craignent que cela porte atteinte à leur indépendance. Je crois que les parlementaires sont, eux aussi, jaloux de leur indépendance, et pourtant ils sont contents de bénéficier d'un, voire de deux secrétaires généraux. Ces fonctionnaires exercent leurs activités sous l'autorité du président et du Bureau. J'aimerais connaître votre sentiment sur ce point.

**M. Jean-Paul Collomp** - J'ai eu à travailler dans des juridictions où il était nécessaire, compte tenu de leur taille, de bénéficier d'une personne assurant ces fonctions de secrétaire général. Bien évidemment, je me suis tourné à chaque fois vers des magistrats. Il m'est apparu que, pour un certain nombre de tâches qui relèvent de la gestion, la qualité de magistrat ne constituait pas une plus-value. En revanche, cette notion d'animation ne recouvre pas que le fait de gérer un budget. Il s'agit également d'assurer la mise en relation de certaines personnes, et de prérégler certains conflits. En l'occurrence, je ne vois pas très bien jusqu'où peut aller la ligne de partage. Voilà ma réponse et ma réserve de ce point de vue. L'inspection générale des services judiciaires va essayer de procéder à une évaluation des services administratifs régionaux (SAR). Ce dispositif est en place depuis 1996. Il a été créé par voie de circulaire. Je pense qu'il est temps de l'évaluer, d'autant plus que les échos que nous en recueillons sont assez variés. Il est possible de bénéficier ainsi d'un exécutif utile et intéressant. Cependant, j'ai toujours dit que tout doit passer par les chefs de cour, qui constituent notre exécutif.

**M. le Rapporteur** - Ma deuxième question porte sur l'accentuation d'une spécialisation des professionnels de justice. Sur ce point aussi, les entretiens de Vendôme, laissant entrevoir une vision globale de la justice et de son organisation. Il est entendu que nous ne pourrions pas traiter de la même manière une juridiction importante en nombre d'affaires par rapport à une autre plus petite, notamment en fonction des départements qui sont plus ou moins peuplés. J'ai cependant cru comprendre qu'il y avait une sorte de consensus, ou du moins de sentiment très majoritaire, favorable à ce que l'on mette en place des tribunaux de première instance, qui remplaceraient le tribunal de grande instance et le tribunal de grande instance. Cela signifierait-il que, selon les départements, ces tribunaux de première instance pourraient être autonomes dans leur gestion ou non ?

Il serait également possible de prévoir une répartition en pôles de compétences en fonction du nombre d'affaires. Ce dernier aspect est au centre de la question. Je souhaite savoir comment vous voyez cette évolution vers les pôles de compétence, qui permet d'être plus efficace sans donner l'impression à certaines juridictions d'être dessaisies et d'éloigner la justice du justiciable.

**M. Jean-Paul Collomp** - L'idée générale qui sous-tend cette réflexion est celle qui considère que le droit est de plus en plus complexe. Il est de plus en plus difficile pour un magistrat, mais cela est vrai aussi pour les auxiliaires de justice, d'être généraliste. Il y a quelques décennies de cela, c'était possible, mais ce n'est plus le cas aujourd'hui. Il ne faut pas que cette complexité du droit se trouve aggravée par des aléas géographiques. Il ne faut pas que le simple hasard, comme l'emplacement du siège social d'une société ; mette en péril le traitement d'une difficulté de cette société parce que nous ne disposerions pas, localement, du spécialiste capable de traiter cette affaire. Nous retrouvons donc à la fois le problème des implantations judiciaires et celui de l'efficacité. C'est autour de ces éléments de question qu'apparaît l'idée de la constitution de pôles de compétences. Il y aurait ainsi des juridictions ayant compétence en matière de droit maritime, de pollution ou de marque.

Nous voyons également émerger une demande en termes de développement des pôles spécialisés tels qu'ils existent déjà, comme le montre le pôle économique et financier situé à Paris. La création d'un pôle de compétences suppose la mise en place d'une compétence *rationae materiae*, alors que les pôles spécialisés supposent, dans leur définition actuelle, la nomination d'assistants spécialisés non-magistrats. Je prends l'exemple du département du Nord qui compte 7 tribunaux de grande instance pour 2 500 000 habitants. Ce département présente un niveau de peuplement très varié, selon que l'on se trouve dans le ressort du tribunal de grande instance de Lille ou dans celui du tribunal de grande instance d'Hazebrouck. Si le siège social d'une société se trouve à Hazebrouck, je ne suis pas certain que la juridiction ne risque pas de se trouver en difficulté selon la nature des problèmes.

**M. le Rapporteur** - Il s'agit donc d'une évolution souhaitable...

**M. Jean-Paul Collomp** - Une autre question est posée, que nous trouvons dans la loi modifiant le statut de la magistrature : faut-il véritablement maintenir un juge d'instruction par arrondissement judiciaire ? Ne peut-on pas imaginer de regrouper, autour de la notion de pôles de compétences, l'instruction pour les affaires qui le méritent ? Un juge d'instruction à Hazebrouck gère un cabinet qui contient trente dossiers. Il est donc juge d'instruction à temps partiel et participe à toutes les autres activités de la juridiction. Il en va de même en matière de crimes de droit commun : un juge d'instruction qui se rend sur les lieux d'un crime doit avoir quelques réflexes. Pour en avoir, il est nécessaire que ce juge pratique suffisamment.

**M. le Rapporteur** - Les questions suivantes sont importantes parce qu'elles touchent à la justice de proximité. Je souhaite que vous expliquiez à notre mission d'information comment vous ressentez l'évolution qui va avoir lieu, puisque tout le monde est d'accord sur la nécessité de rapprocher le juge du citoyen. J'ai vu dans les entretiens de Vendôme que les avis étaient partagés à ce sujet. Les uns sont favorables à l'échevinage. Les autres estiment qu'il peut être dangereux, même s'il est pratiqué en matière correctionnelle dans les territoires d'outre-mer. Je souhaite donc que vous nous disiez comment vous voyez cette proximité de manière efficace pour la justice.

Deuxièmement, je voudrais savoir comment tirer le meilleur parti des maisons de justice et du droit.

Troisièmement, comment pensez-vous articuler cette justice de proximité, qui relèverait de la responsabilité générale du tribunal de première instance s'il était créé, avec les autorités locales ?

Enfin, les professionnels du droit sont-ils suffisamment impliqués dans la justice de proximité ? Beaucoup de fonctions nouvelles ont été créées, n'y en a-t-il pas un trop grand nombre ? Quelles sont les voies porteuses d'avenir et d'efficacité ?

**M. Jean-Paul Collomp** - Vous avez bien vu qu'il y a, dans les entretiens de Vendôme, un partage sur ce sujet. Il me semble -et c'est à la fois une opinion personnelle et quelque chose que j'ai ressenti en tant que coordinateur- que la notion de proximité mériterait d'être définie. Je ne suis pas convaincu que l'on parle toujours de la même chose. Si la proximité doit signifier l'éclatement des structures judiciaires, alors il n'en est pas question. Si la proximité signifie la facilité de l'accès au droit et la recherche d'une meilleure répartition sur le plan national, alors la réponse est oui. Je suis souvent tenté de comparer les besoins de la justice à ceux de la santé. On nous dit, et cela est vrai, qu'il n'est pas nécessaire d'implanter une maternité dans chaque village. Cependant, un médecin est indispensable dans chaque village. En matière de justice, faut-il un juge dans chaque bourg ? Non. Ce qui fera que la justice pourra être de proximité, c'est qu'il y aura un avocat dans chaque bourg, mais pas nécessairement un juge. Ce sont donc des concepts qu'il nous faut manipuler avec quelques précautions. Je puis vous dire qu'au sein de nos professions, nous ne mettons pas les mêmes choses sous les mêmes mots.

**M. le Président** - Il serait possible d'imaginer un juge qui se déplace.

**M. Jean-Paul Collomp** - Absolument. Ma deuxième observation est que nous avons beaucoup parlé, ces dernières années, de la réforme de la carte judiciaire. Je crois que, sur ce point, se trouve un consensus qui consiste à ne plus parler de réforme de la carte judiciaire mais de modification des implantations judiciaires. Le fait de parler de modification de la carte judiciaire est trop souvent ressenti comme une mise en œuvre de suppressions. Aujourd'hui, au contraire, dans un certain nombre de propositions, comme c'est le cas pour le tribunal de première instance, on ne supprime pas, on gère différemment. L'un des avantages que nous pouvons trouver à l'idée du tribunal de première instance, est que nous aurions réuni, au siège actuel des tribunaux de grande instance, un certain nombre de prestations, et que les juridictions d'instance seraient autant de lieux dans lesquels pourraient se déplacer les magistrats pour tenir leurs audiences foraines dans ce qui relève réellement de la proximité. Un critère utile pour définir la justice de proximité est celui de la nécessité d'un contact entre le juge et le justiciable. Cela est le cas du juge des enfants, du juge des tutelles et du juge de l'application des peines. Pour un procès normal, et notamment pour celui où la représentation est obligatoire, si le justiciable souhaite assister à son procès, cela ne concerne que lui, et pas l'institution.

La justice de proximité, c'est aussi le guichet unique des greffes. Vous l'avez vu, ce point reçoit l'unanimité. Cependant, il est nécessaire que, dans ce domaine-là aussi, nous placions les mêmes idées sous les mêmes mots. Le guichet unique des greffes représente la possibilité pour un habitant d'un petit village des Alpes-de-Haute-Provence, s'il y a une structure, de formuler un pourvoi en cassation. Une modification législative est nécessaire de ce point de vue. Il convient de modifier un certain nombre de règles de procédure pour que, en tout lieu du territoire, les personnes puissent pratiquer des actes qui ne sont aujourd'hui réalisables que dans des endroits limités.

Un mouvement extrêmement important se développe au sujet des maisons de justice et du droit. Il est vrai que cela appartient au domaine de la justice de proximité. Il est pourtant nécessaire d'étudier les compétences de la maison de justice et du droit. Deux étages sont traditionnellement distingués. Le premier est l'accès au droit : le

renseignement, l'information, les dossiers d'aide juridictionnelle et les imprimés. Cela fonctionne très bien. Le second étage correspond à ce que l'on appelle la « troisième voie », c'est-à-dire le rappel à la loi, la médiation pénale, le délégué du procureur, les permanences tenues par les travailleurs sociaux de la protection judiciaire de la jeunesse ou de l'administration pénitentiaire et les conciliateurs de justice. Cet étage regroupe donc tout ce qui correspond au travail judiciaire, sans constituer des tâches juridictionnelles.

Il faut veiller à ce que les maisons de justice et du droit ne deviennent pas des micro-juridictions. La juridiction représente à la fois un lieu réel et symbolique et implique la présence du greffier et des avocats. Si les avocats doivent se déplacer sur vingt lieux à la fois, cela ne fonctionne plus. Je pense que, ici aussi, il faut être précis.

**M. le Président** - Je pense que le délégué du procureur, lorsqu'il procède à un rappel à la loi, notamment pour les mineurs, doit se trouver au tribunal. Le symbolisme et la solennité de la décision de justice sont indispensables, même lors de procédures alternatives. Nous nous souvenons des débats relatifs au port de la robe par le magistrat. Hier, j'ai été frappé de constater que les familles vivaient le fait de venir au tribunal de manière différente que s'il s'était agi d'un lieu banalisé. Il est donc nécessaire de se montrer prudent, parce que les alternatives peuvent ne pas avoir de sens pour les justiciables, surtout en matière de justice pénale.

**M. Jean-Paul Collomp** - En dehors de mon sentiment personnel, je puis vous dire que nous sommes divisés sur ce point. Pour un certain nombre d'entre nous, la justice doit se tenir dans un lieu symbolique pour toutes les raisons que vous venez d'évoquer. Pour d'autres, en revanche, il est important que la justice soit rendue dans un lieu plus neutre, ce qui n'empêche pas le travail en profondeur, mais constitue une approche différente.

**M. le Président** - Les fonctions émergentes de la justice de proximité (délégués du procureur, médiateurs, conciliateurs) traduisent-elles l'apparition de nouveaux métiers ?

**M. Jean-Paul Collomp** - A mon avis, ce ne sont pas de nouveaux métiers. Il s'agit davantage d'une aide citoyenne. Ce ne sont d'ailleurs pas des professions organisées, et vous connaissez leur mode de rémunération. Ce ne sont donc pas des métiers. La seule particularité concerne les médiateurs. Je me demande si la médiation, notamment la médiation familiale et la médiation en matière civile, demain, ne pourra pas déboucher sur une nouvelle profession. Pour le reste, non, ce ne sont pas des professions.

**M. le Rapporteur** - Qu'en est-il du déficit de communication et du cloisonnement entre les différentes professions dont vous faites état dans votre rapport ?

**M. Jean-Paul Collomp** - Un rapport de l'inspection générale sur la communication interne dans les juridictions a été rendu public il y a quelques mois. Nous n'avons pas à être fiers de nos savoir-faire dans ce domaine. Un certain nombre de propositions ont été avancées. Par exemple, j'ai pu constater que les juridictions qui ont été les plus fécondes lors des entretiens de Vendôme sont celles qui avaient des habitudes de dialogue. A l'occasion de nos déplacements, nous avons pu rencontrer, par exemple sur le dialogue entre magistrats et avocats, des bâtonniers qui nous disaient que, grâce aux entretiens de Vendôme, ils avaient pu entrer en contact avec les magistrats. A

mon avis, cela ne provient pas d'un problème de textes, mais d'un problème de mentalité et de formation de nos cadres.

**M. le Président** - Un président de tribunal est aussi un « manager ».

**M. Jean-Paul Collomp** - Absolument !

**M. le Rapporteur** - Je souhaiterais évoquer à nouveau le problème de l'échevinage. Pour associer plus activement le citoyen à la justice, faut-il favoriser l'échevinage ou bien une autre formule ? Si vous n'êtes pas favorable à une association plus active du citoyen, comment, selon vous, est-il possible de redonner son sens à la justice rendue au nom du peuple français ?

**M. Jean-Paul Collomp** - Aucune unanimité sur ce point n'est apparue dans les entretiens de Vendôme. La tendance très majoritaire est un rejet massif. Les entretiens de Vendôme ont néanmoins ouvert la voie à une piste de réflexion. Nous pouvons suivre l'évolution des idées lors des différentes réunions. Le non massif laisse progressivement place à l'intérêt. Il est possible de considérer que le chantier sur ce sujet est en friche. Notre réflexion devra aller plus loin dans cette voie. Je suis frappé de constater que beaucoup de collègues et de fonctionnaires ignorent que l'échevinage appartient déjà au droit positif, notamment en matière correctionnelle en Nouvelle-Calédonie, par exemple. Nous constatons qu'une réflexion est également nécessaire sur les jurés d'assises. Les assesseurs des tribunaux pour enfants constituent eux aussi une source d'expérience que nous n'avons pas suffisamment explorée. Je pense qu'il est trop tôt, aujourd'hui, pour mettre en place l'échevinage. Cela reviendrait à violer l'institution et le citoyen. Cependant, nous devons réfléchir et nous doter d'instruments d'analyse. Une idée est apparue dans les entretiens de Vendôme et me paraît très intéressante. Elle revient à faire siéger des citoyens en correctionnelle, par nécessairement avec voie délibérative, cette activité constituant un temps de formation pour les préparer aux nouvelles fonctions de délégué de procureur ou de médiateur pénal.

**M. le Rapporteur** - Cette idée est très intéressante.

**M. Jean-Paul Collomp** - Cette idée est intéressante et elle permettrait de concrétiser la notion de juridiction à cinq.

**M. le Rapporteur** – Sur le fonctionnement des juridictions : quel est l'impact des nouvelles technologies ? Vous n'abordez ce point que très brièvement dans les entretiens de Vendôme. Pourquoi ? Que faire ?

**M. Jean-Paul Collomp** - Rien ne s'est dégagé de très net sur les nouvelles technologies, sinon les plaintes ou les observations habituelles concernant les logiciels qui ne sont pas compatibles entre eux. Nous bénéficions d'un équipement globalement satisfaisant, et nous travaillons avec, malgré toutes les difficultés liées à l'informatique. Il y a en revanche un fossé entre quelques pionniers sur le plan des idées qui parlent du procès de demain, virtuel, sans salle d'audience, sans juge et sans écrits, et les autres. Nous sommes très loin de cela, et cela n'a pas été une des préoccupations majeures exprimées dans le cadre des entretiens de Vendôme, ce qui signifie que nous sommes globalement satisfaits.

**M. le Rapporteur** - Pensez-vous qu'à terme, puisque nous évoquons l'évolution des métiers de justice, il y aura des implications non négligeables des nouvelles technologies sur les métiers de justice ?

**M. Jean-Paul Collomp** - C'est déjà le cas, et nous sommes relativement bien préparés. Nous bénéficions, sur le plan de l'initiative locale, d'un certain nombre de possibilités. Dans chaque cour d'appel, outre les produits nationaux créés par le ministère, nous bénéficions de crédits et d'un schéma informatique. Nous disposons, dans chaque service administratif régional, d'un ou de plusieurs responsables de la gestion informatique. Nous bénéficions de techniciens informatiques que nous pouvons recruter à de bons niveaux. Nous formons des correspondants locaux informatiques dans les juridictions pour les premières interventions.

**M. le Rapporteur** – Les entretiens de Vendôme se concentrent essentiellement sur les magistrats et les fonctionnaires des greffes et n'abordent pratiquement pas ni le rôle ni la place des avocats et plus généralement des auxiliaires de justice ? Est-ce un choix délibéré de la Chancellerie ? Ces professionnels n'ont-ils pas manifesté le souhait de s'associer à cette démarche ?

**M. Jean-Paul Collomp** - Cela a constitué une des difficultés. Vous avez noté que la ministre avait, dès le départ, clairement fait connaître son souhait de voir associés les auxiliaires de justice en général et les avocats en particulier. Cela faisait partie des consignes figurant dans le guide méthodologique que nous avons envoyé. Le résultat n'a pas été à la hauteur des espérances, parce que je pense que, dans beaucoup de juridictions, il y a des contacts entre avocats et magistrats, mais il n'y a peut-être pas suffisamment de contacts institutionnels, c'est-à-dire de rencontres de travail entre le Palais et le Barreau. Nous devons sûrement fournir un gros travail. Je pense, et je l'ai dit à la ministre, que les entretiens de Vendôme ne sont pas finis. Il faudrait utiliser la dynamique créée par cette consultation pour continuer et, continuant, il faut que nous partagions beaucoup plus nos réflexions avec les auxiliaires de justice.

Les membres des juridictions ont rencontré une seconde difficulté quand nous leur avons demandé de parler avec les citoyens. Il n'est pas évident, pour une juridiction, de rencontrer le citoyen. Là aussi, il sera nécessaire de trouver une solution dans la poursuite de nos réflexions. Nous devons trouver des supports, nous poser des questions : est-ce que nous pouvons utiliser la vie associative ? Si oui, quel type de vie associative ? Est-ce qu'il faut se tourner vers les municipalités comme porte-parole des citoyens ? Il s'agit donc d'une autre lacune, qui ne correspondait pas à une volonté politique.

**M. le Président** - Certains procureurs ont écrit aux parlementaires. J'ai été bien gêné pour répondre. Je leur ai dit gentiment que je ne voulais pas trop troubler les débats. Il y a peut-être un autre problème avec les avocats : certains barreaux ont pu éventuellement hésiter en se demandant si leurs propos correspondraient à la position de la Conférence des bâtonniers. Il y a, sur ce point, un certain jeu de centralisation et de réactions diverses des barreaux.

**M. Jean-Paul Collomp** - Souvenez vous du fait qu'à l'époque, le «rapport Bouchet» venait juste d'être déposé.

**M. le Président** - La période n'était donc pas favorable. Il y a un conflit qui n'est pas terminé, ce qui a peut-être incité un certain nombre de barreaux à ne pas participer. Cela est conjoncturel, je pense que vous avez raison de dire qu'il faut continuer. Les auxiliaires sont indispensables.

**M. le Rapporteur** - La question suivante concerne l'Union européenne. En effet, dans les entretiens de Vendôme, cet aspect de la question n'est pas abordé. Il est

pourtant important, d'autant plus que des discussions sont en cours sur l'évolution de l'Europe et l'élaboration d'une convention. La Cour de Justice des Communautés Européennes existe déjà, de même que le tribunal de première instance. Ils occupent une place très importante dans l'évolution de la jurisprudence. Le Traité de Nice prévoit la création de chambres juridictionnelles. Les discussions en cours en vue de l'élaboration d'une Constitution de l'Europe leur donneraient une place encore plus importante. Etes-vous préparés à cela ? Est-ce qu'une évolution des procédures sera nécessaire pour adapter le fonctionnement des juridictions françaises par rapport à la CJCE et au tribunal de première instance mais également par rapport aux autres juridictions nationales des Etats membres, puisque nous allons de plus en plus vers une reconnaissance des jugements rendus par celles-ci ? Cette reconnaissance suppose, à terme, ce qui n'est pas encore le cas dans certaines circonstances, que les critères sur lesquels se fondent les tribunaux pour rendre leurs jugements soient identiques et compatibles avec les principes fondamentaux qui régissent l'Union européenne. Que pensez-vous de cela ?

**M. Jean-Paul Collomp** - Vous posez une question difficile. Je puis dire que nous connaissons une présence très forte de la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales et de la jurisprudence de la Cour de Strasbourg. Nous avons également une présence très forte en matière de droit pénal en général, notamment pour les juridictions frontalières, pour les commissions rogatoires internationales, pour l'espace Schengen, pour « Eurojust », et pour le mandat d'arrêt international. Cela émerge. En revanche, le droit communautaire lui-même et ses conséquences en matière civile et en matière commerciale sont réservés à quelques juridictions spécialisées. Il est ici possible de comparer le droit européen à l'Arlésienne. Nous en parlons, mais nous ne le voyons pas beaucoup. Il y a un domaine dans lequel il est beaucoup plus présent, c'est en matière familiale, notamment avec les conventions bilatérales, par exemple en matière d'enlèvement d'enfants. Ceci est à la fois européen et extra-européen, puisque nous avons passé des conventions avec les pays du Maghreb.

Tout cela explique que le droit européen ne soit pas apparu à l'occasion des entretiens de Vendôme. Deux éléments importants sont à prendre en compte dans votre réflexion :

- la Charte européenne sur le statut du juge, de juillet 1998. Pratiquement tous les magistrats français en possèdent un exemplaire et le consultent régulièrement. Cette charte constitue un repère ;

- la création d'un comité d'expert sur l'efficacité de la justice par le Conseil de l'Europe. Ce comité s'est réuni à Bayonne du 27 février au 1<sup>er</sup> mars 2002. Les axes de travail sont l'accès à la justice, l'efficacité des procédures judiciaires, le statut et le rôle des professionnels de la justice, l'administration de la justice et la gestion des tribunaux. Il y a donc une conjonction de préoccupation.

**M. le Rapporteur** - Je voudrais poser une dernière question. Même si cela déborde de notre problématique, je souhaite connaître la position de Monsieur Collomp sur un point, la séparation du parquet et du siège, qui a été soulevé lors des entretiens de Vendôme. Je voudrais savoir pourquoi cela a été évoqué.

**M. Jean-Paul Collomp** - C'est une question qui est dans l'air. L'étude du statut du parquet est une tâche à laquelle il va falloir s'atteler. Autour de ce statut se trouve tout le débat relatif à l'unité de la magistrature ou à une moins grande unité. Les magistrats du siège et du parquet bénéficient aujourd'hui du même statut, de la même formation et il est possible de passer de l'un à l'autre. La Conférence des premiers

présidents, il y a quelques années, avait proposé de mettre un terme à cette situation du fait d'une confusion des images. Le métier de poursuivre n'est pas le même métier que celui de juger. La proposition a été formulée de maintenir une formation commune, de laisser la possibilité de passer de l'un à l'autre durant les cinq premières années de la vie professionnelle, mais de créer deux conseils supérieurs de la magistrature différents. L'un gérerait les magistrats du parquet, et l'autre ceux du siège. Ce sont des pistes de travail. Ce débat est très actuel au sein de l'institution judiciaire.

**M. le Président** - Ce sujet a rencontré les débats que nous avons connus sur un certain nombre de réformes. Je pense qu'il s'agit d'une vraie question.

**M. Lucien Lanier** - Monsieur mon ancien Président, si vous me permettez cette appellation qui n'a rien d'impertinent, ma question rejoint celle que pose Monsieur le Rapporteur. Il s'agit de ces assistants du juge que vous avez présentés comme ayant une position précaire, subalterne et faiblement rémunérée. J'ai toujours été partisan de la promotion sociale dans l'entreprise. Ne serait-il pas possible d'envisager que les meilleurs de ces assistants, étant donné que nous pourrions les juger sur un temps un peu plus long, puissent faire l'objet d'un tour extérieur pour entrer dans la magistrature sans avoir à passer les concours traditionnels. Il me semble que cela susciterait un espoir à ceux qui n'ont pas eu la fortune de passer les concours, et que cela donnerait une émulation à l'intérieur du corps des assistants de justice. De plus, cela permettrait peut-être de recruter au tour extérieur des gens de talent. Je voudrais savoir si vous envisagez cela vous semble possible ou pas.

**M. Jean-Paul Collomp** - Cette proposition ne ressort pas des entretiens de Vendôme. Nous savons qu'il existe une association des assistants de justice, qui notamment souhaite ce mode de recrutement quasiment automatique.

**M. Lucien Lanier** - Je m'intéresse à une prise en compte du talent et du mérite.

**M. Jean-Paul Collomp** - Ceci est le souhait de l'association. C'est un pas que les deux derniers ministres n'ont pas souhaité franchir. Ce n'est pas un mode de recrutement pour l'Ecole Nationale de la Magistrature. En revanche, nous voyons apparaître de temps en temps des intégrations comme auditeurs de justice ordonnées par la commission d'avancement. Nous voyons autant de dossiers rejetés que de dossiers admis pour le moment.

**M. Lucien Lanier** - Cette situation est normale, le tour extérieur ne représente qu'une faible partie des intégrations. Il peut d'ailleurs être réglementé : un tour extérieur pour trois nominations.

**M. Jean-Paul Collomp** - Vous avez noté que la loi organique du 25 juin 2001 réformant le statut de la magistrature a considérablement modifié les modes de recrutement, dans la mesure où, jusqu'à présent, il y avait la voie privilégiée de l'Ecole Nationale de la Magistrature et les intégrations. Nous avons maintenant comme voie normale de recrutement les concours exceptionnels. Ce point est extrêmement important, parce que nous intégrons une autre génération. De plus, ce système permet d'intégrer des personnes qui ont eu une ou plusieurs activités professionnelles, parfois relativement éloignées des métiers du droit. Cela constitue un enrichissement. Nous avons reçu, dans la cour d'appel de Douai, des personnes issues de ce concours exceptionnel, et nous avons bénéficié d'un recrutement de grande qualité.

**M. le Rapporteur** - Quand nous avons parlé des nouvelles fonctions émergentes, vous nous avez dit que le médiateur pouvait constituer un nouveau métier, mais pas les autres. Quelles sont les raisons de cette différence ?

**M. Jean-Paul Collomp** - La médiation joue déjà un rôle en matière pénale, mais il n'est pas impossible qu'elle prenne une place importante en matière civile. La rémunération des interventions extérieures en matière civile n'a rien à voir avec celle qui est valable en matière pénale. Si demain le juge des affaires familiales fixe à 2000 ou 3 000 francs le coût d'une médiation familiale, sans doute des personnes pourront-elles vivre à temps complet de leur activité. Tant que la rémunération de la médiation pénale sera maintenue aux alentours de 300 francs, ce ne sera pas possible.

**M. le Rapporteur** - Qu'en est-il des relations avec les autorités locales pour les actions de justice de proximité ?

**M. Jean-Paul Collomp** - Cela est déjà en place dans le cadre des contrats locaux de sécurité. En dehors de ce qui existe, il faut penser que l'institution judiciaire a créé ou entretenu ces partenariats. Cependant, ces partenariats ne vont pas sans poser certaines difficultés. Je l'ai connu. Quand on travaille avec un élu local et que celui-ci se trouve mis en examen, la situation n'est pas facile. Il faut être concret. C'est une des limites qui met déjà en difficulté les collègues du parquet. Cela est encore plus difficile pour les magistrats du siège. En dehors de cet aspect-là, la vocation des magistrats du siège est de régler les situations individuelles, donc il n'est pas possible de prendre d'engagements globaux. Un juge des enfants ne peut pas s'engager auprès d'une instance partenariale à mettre en prison ou à ne pas mettre en prison les enfants qui ont commis tel ou tel délit. Cette question est une des limites de ce travail partenarial.

**M. le Président** - Nous tenons beaucoup à vous remercier pour votre participation à nos travaux.

**Audition de Mme Evelyne SIRE-MARIN,  
présidente du Syndicat de la Magistrature**

*(27 mars 2002)*

Présidence de M. Jean-Jacques Hyst, président

**M. Jean-Jacques Hyst, président** - Je vous remercie d'être présente aujourd'hui. Sur l'initiative de la commission des Lois du Sénat, nous avons pensé qu'il était important de réfléchir à l'évolution des métiers de la justice. Nous nous intéressons tout particulièrement aux métiers de la justice judiciaire. Plusieurs questions nous intéressent, notamment le recrutement, la formation, la carrière et l'organisation du travail des magistrats et les relations entre les magistrats et les professionnels du droit. Il serait souhaitable que vous exprimiez votre sentiment général sur tous ces sujets, et que Monsieur le rapporteur vous pose ensuite quelques questions.

**Mme Evelyne Sire-Marin** - Monsieur le Président, concernant le thème de votre mission d'information, il nous est apparu que nous devons évoquer un certain nombre de pistes de réflexion. Il s'agit non seulement de l'état actuel de l'appareil judiciaire, les métiers, la formation, les conséquences du décret du 31 décembre 2001, mais encore de l'idée de fusion entre les tribunaux d'instance et de grande instance, et surtout de la notion de justice de proximité.

Sur les questions générales relatives à la mission des magistrats, le syndicat a toujours expliqué que les magistrats étaient gardiens des libertés. Nous sommes très soucieux de cette mission qui nous est dévolue par l'article 66 de la Constitution. Nous avons actuellement le sentiment d'exercer de moins en moins cette mission, notamment du fait de ce que l'on appelle au pénal le traitement en temps réel. La plupart des dossiers au pénal se retrouvent soit en comparution immédiate soit en audience correctionnelle, traités de manière souvent expéditive, ce qui a pour conséquence que le métier de magistrat au pénal devient relativement machinal. Le magistrat ne dispose pas toujours du temps nécessaire pour se pencher sur les questions de fond et produire des décisions motivées. La situation est à peu près identique au civil, tous nos collègues juges d'instance nous expliquent que dans beaucoup d'audiences du Tribunal d'Instance et du tribunal de grande instance en matière familiale, les personnes sont entendues de manière extrêmement rapide, soit deux ou trois minutes pour chaque dossier. J'ai moi-même été juge d'instance, et je puis vous le confirmer. Nous souhaitons une justice plus humaine, qui donnerait aux personnes le temps d'être entendues avant d'être jugées. Nous avons peur du traitement en temps réel parce que nous nous apercevons que les magistrats du parquet sont extrêmement instrumentalisés par la police. Ce mode de traitement des affaires pénales détermine l'orientation de la procédure, la plupart du temps sans instruction et en procédure rapide, c'est-à-dire en comparution immédiate. C'est aussi la police qui décide implicitement du type d'infractions poursuivi devant les tribunaux ; ainsi les mineurs sont poursuivis à 80 % et les outrages et rébellions le sont systématiquement.

De même, le fait de prolonger une garde à vue en prenant la décision par téléphone sans voir la procédure n'est pas toujours évident. Dans ces cas-là, le contrôle des magistrats sur la garde à vue est illusoire, car l'avis du parquetier de permanence est

induit par les seules informations données par les policiers. La conséquence est que la tendance est plutôt de maintenir la garde à vue, plutôt que d'ordonner la main-levée, surtout depuis les manifestations de policiers de l'automne 2001 et l'exploitation médiatique de l'idéologie sécuritaire.

**M. le Président** - Autrefois, les personnes étaient placées en garde à vue avant que le parquet ne soit prévenu.

**Mme Evelyne Sire-Marin** - Maintenant, le parquet est prévenu à peu près en même temps. C'est le magistrat qui prend la décision, mais il ne dispose pas souvent des éléments suffisants. Il faut rappeler que la Convention européenne de sauvegarde des libertés et des droits de l'homme va beaucoup plus loin que la législation française, puisqu'elle dispose que toute personne retenue doit être présentée à un magistrat. En France, nous n'en sommes pas à ce point, nous nous contentons d'un appel téléphonique ou d'un fax émis la nuit. Voilà pour expliquer l'état de notre justice et ce en quoi il n'est pas satisfaisant.

La création de 1.200 emplois en cinq ans nous a été promise. Nous ne sommes pas totalement satisfaits, parce qu'il s'agit d'emplois de magistrat qui ne nous semblent pas suffisamment formés. Ces magistrats sont recrutés grâce au quatrième concours, c'est-à-dire sur titre et par intégration directe. Le problème est qu'il n'est pas possible de former un magistrat en quelques mois. Je pense que la Chancellerie devrait envisager une formation plus spécifique et longue, parce que même quand on a déjà été juriste, rédiger des jugements civils ou pénaux et présider des audiences pénales nécessite une réelle formation.

Je voulais également attirer votre attention sur la multiplication des emplois précaires dans la justice. Les assistants de justice exécutent, malheureusement, de plus en plus des tâches de magistrats. Il suffit de se rendre à la bibliothèque de la cour d'appel de Paris pour constater qu'ils rédigent en grande partie ces arrêts. Les conseillers de la cour d'appel signent, mais, compte tenu de la charge de travail, l'assistant de justice fait l'essentiel, ce qui nous semble regrettable. De même que nous semble regrettable, à titre d'exemple, ce qui s'est produit au parquet de Lyon très récemment : une avocate a contesté une décision de prolongation de garde à vue parce que le magistrat du parquet normalement compétent était remplacé par une personne qui n'en avait pas le pouvoir. Le fait que des auditeurs ou des assistants de justice prennent des décisions à la place des magistrats du parquet est habituel au parquet de Lyon. Ces décisions concernent les libertés et ne devraient être prises que par des substituts.

Il est également nécessaire de souligner le fait que la protection judiciaire de la jeunesse comprend beaucoup d'aides éducateurs, qui parfois remplissent les tâches des éducateurs. Nous avons eu, par exemple, le cas d'un aide éducateur qui s'est trouvé seul en charge d'un groupe de huit à dix mineurs. Il y a eu un accident, et cette situation est absolument illégale.

Je souhaite également aborder le problème des agents de justice. Dans mon tribunal, je puis vous témoigner que lorsqu'il y a des agents de justice, ils exercent pratiquement les tâches des greffiers. Les agents de justice sont normalement là pour organiser l'accueil du tribunal, mais les faits sont différents. Les agents de justice ont généralement les mêmes diplômes que les greffiers. Ils comprennent rapidement en quoi consiste le travail, et fournissent des renseignements aux personnes qui en ont besoin. Vous devez savoir que l'accueil est essentiel dans un tribunal. Le fonctionnaire qui tient

ce rôle reçoit les personnes et doit faire preuve de psychologie et de connaissances juridiques.

Nous sommes inquiets face à cette atmosphère de dé-professionnalisation de la justice et de la police, avec les adjoints de sécurité. Nous n'allons pas déborder sur cette question, mais vous savez que les policiers sont touchés par le même phénomène. Les adjoints de sécurité ne sont pas très bien formés, et nous devons faire face à une augmentation des procédures de rébellion.

**M. le Président** - Il y a peut-être également des jeunes qui se rebellent plus facilement.

**Mme Evelyne Sire-Marin** - En effet, il faut considérer que ces populations sont loin d'être faciles. Le fait d'avoir des adjoints de sécurité mal formés donne des résultats catastrophiques. J'ai été juge des enfants et je prétends que les brigades des mineurs arrivaient à un travail très correct et que nous ne connaissions pas les mêmes problèmes.

Je voulais également vous parler du problème du développement du nombre d'emplois de magistrats placés. A l'Ecole nationale de la magistrature, au moins 30 % des postes d'une promotion sont affectés à des postes de magistrats placés. Leur situation pose un problème du point de vue de l'inamovibilité, puisque ces personnes sont nommées à disposition du premier président, par exemple pour remplacer les magistrats absents, mais il est difficile de fonctionner ainsi. En ce qui concerne les magistrats eux-mêmes, ils sont à la totale disposition du premier président, et il est très facile de les écarter s'ils ne rendent pas les décisions qui conviennent.

Nous sommes également inquiets de constater que, sur 250 postes d'auditeurs dans la promotion de l'année 2000, seules 214 personnes ont été nommées. Nous nous demandons pourquoi il n'est pas possible de recruter parmi les étudiants en droit les effectifs nous avons besoin. Les critères retenus par le jury du concours pour admettre les candidats restent opaques.

Concernant la formation initiale des magistrats, nous disons depuis longtemps qu'il serait possible d'améliorer cette formation, extrêmement technique, ce qui est nécessaire. Le problème est l'omniprésence de l'évaluation. Un concours de sortie a été institué, il y a plusieurs années. Autrefois, il existait des conventions, ce qui nous permettait de ne pas être trop inquiets quant au poste que nous obtiendrions et de nous consacrer à la réflexion et à l'interrogation sur nos futures fonctions. Maintenant, et cela est tout à fait visible en ce qui concerne les nouveaux auditeurs, les étudiants sont extrêmement soucieux de l'opinion que l'on porte sur eux du début à la fin de leur stage en juridiction. Ils ont tellement peur d'être en désaccord avec le magistrat qui les forme, et qui les note, qu'ils perdent tout esprit critique. Il est fréquent que les auditeurs de justice n'osent pas poser de questions à leur maître de stage de peur de passer pour inaptes à la fonction. Quand ces auditeurs arrivent en juridiction, ils n'ont pas reçu toutes les réponses nécessaires du fait de la concurrence encouragée par l'Ecole nationale de la magistrature entre les auditeurs, en raison de l'importance finale pour eux du rang de classement qui détermine leur première affectation. Je trouve qu'il est dommage de ne pas se donner la possibilité de former l'esprit critique des futurs magistrats. Malheureusement, en juridiction ils n'auront plus le temps de se poser les questions de fond.

Nous avons un autre problème avec les auditeurs : l'évaluation n'est ni transparente ni contradictoire. Il arrive souvent que les auditeurs en juridiction s'aperçoivent à la fin de leur stage que leur note est mauvaise. Le redoublement constitue un drame pour ces étudiants. Je trouve qu'il est dommage que les notations se passent ainsi. Il serait préférable de se montrer plus francs avec les auditeurs afin de leur permettre de s'améliorer. Nous en avons souvent fait part à l'Ecole nationale de la magistrature.

**M. le Président** - Il est possible que l'on s'aperçoive pendant le stage qu'une personne qui a réussi le concours n'est pas apte à exercer la profession de magistrat. L'utilité de l'école et du stage est de vérifier que les personnes sont aptes à remplir ces fonctions.

**Mme Evelyne Sire-Marin** - Nous sommes parfaitement d'accord, mais il est préférable de le dire à cette personne dès que nous nous en apercevons.

**M. le Président** - Cette question relève peut-être de la formation des formateurs.

**Mme Evelyne Sire-Marin** - Absolument. C'est également le problème des réunions d'évaluation. Souvent, le magistrat qui a été désigné n'a pas choisi cette fonction, et il doit la remplir en plus de ses tâches habituelles. Ce problème se posera tant que la formation ne fera pas l'objet d'une fonction à part entière.

S'agissant de la carrière des magistrats, le décret du 31 décembre 2001 procède à un reclassement des magistrats. Ainsi, les juges du second grade seront de moins en moins nombreux et représenteront 21 % du corps, et le nombre de juges de premier grade augmentera. Cela aura pour effet d'augmenter les salaires. Cependant, pour passer du second grade au premier grade, il est nécessaire de solliciter un tableau d'avancement, et certaines personnes souhaitent demeurer dans des fonctions du second grade. Ces personnes vont rapidement être bloquées dans leur carrière, à un indice assez bas.

De plus, nous observons que ce décret aboutit à un renforcement de la petite hiérarchie. Par exemple, dans pratiquement tous les tribunaux d'instance, un vice-président est nommé au lieu d'un juge directeur. Autrefois, cette fonction de juge directeur revenait au membre le plus ancien du tribunal. Maintenant, cette personne sera nécessairement un vice-président. Autrefois, pour prendre une décision concernant tout le tribunal d'instance d'un ressort, par exemple le contrôle des élections ou l'établissement de la liste des associations et gérants de tutelles, un groupe de travail était réuni et tous les juges d'instance concernés se réunissaient en assemblée générale. Maintenant, les réunions de travail ne rassemblent plus que les vice-présidents, et nous assistons à une sorte d'exclusion des juges d'instance de la prise de décision, d'autant plus que les assemblées générales sont contournées au profit de ces réunions.

Cela est d'autant plus dommageable que les vice-présidents sont en relation avec la hiérarchie, mais n'ont pas de mission d'information ni d'animation dans les pratiques juridictionnelles. Le vice-président a un rôle purement fonctionnel d'organisation du service, mais n'a en aucun cas un rôle hiérarchique. Il serait préférable de rassembler tous les juges d'instance afin de les convaincre d'appliquer tous la même pratique. Je suis partisane de la cohérence vis-à-vis des justiciables. Le fait que l'ensemble des juges concernés ne participe pas à ces réunions donne lieu à des pratiques incohérentes.

Il semble que le ministre ait pris la décision, à la fin des entretiens de Vendôme, de fusionner les tribunaux d'instance et les tribunaux de grande instance. Le Syndicat de la magistrature est en total désaccord avec cette position. La ministre a annoncé cette décision dans une sorte de bilan des entretiens de Vendôme. Je cite : « *simplifier l'organisation judiciaire, fusion des tribunaux d'instance et des tribunaux de grande instance.* » Nous pensons que les tribunaux d'instance doivent continuer à exister parce qu'ils remplissent une fonction de justice de proximité, contrairement au tribunal de grande instance.

**M. Christian Cointat, rapporteur** - Vous êtes donc contre le tribunal de première instance.

**Mme Evelyne Sire-Marin** - Nous sommes tout à fait contre, d'autant plus que cela ne repose absolument pas sur une concertation des juridictions. Nous ne savons pas comment cette idée est arrivée dans le bilan des entretiens de Vendôme. Nous doutons que beaucoup de juridictions aient demandé cette fusion. Ce qui est vrai, c'est qu'il faut trouver un allègement à la complexité des contentieux, comme cela a été fait en matière de baux commerciaux. Nous pensons qu'il faut suivre cet exemple, en développant l'accès aux tribunaux, par l'aide juridictionnelle et un meilleur accueil dans les juridictions par exemple. Il ne faut surtout pas fusionner le tribunal de grande instance et le tribunal de grande instance, car le tribunal de grande instance est la juridiction qui fonctionne le mieux en France (5 mois en moyenne pour traiter une procédure, contre 9 mois pour les tribunaux de grande instance). Casser un outil qui marche serait la pire des décisions de la Chancellerie. Nous demandons au contraire la création de tribunaux d'instance sur les territoires où la population a fortement augmenté depuis les années 1960, comme les banlieues, et le renforcement des effectifs réels des tribunaux d'instance, tant en magistrats qu'en greffiers.

Par exemple, dans les grandes juridictions telles que celle de Paris, certains juges sont mis à disposition d'autres administrations mais sont considérés comme étant toujours en poste et figurent dans l'effectif de la juridiction. En réalité, ils ne sont pas présents au sein de la juridiction. Il faut cesser cette pratique de prélèvement des effectifs d'une juridiction en créant des postes de magistrats détachés, qui permettent de combler les postes vacants.

**M. le Président** - Auprès de quelles personnes ces magistrats sont-ils mis à disposition ?

**Mme Evelyne Sire-Marin** - Ils sont mis à disposition auprès de commissions, par exemple. Je sais que cela concerne environ cinquante magistrats de la juridiction de Paris. Le président du tribunal de grande instance de Paris pourrait vous répondre.

**M. le Président** - Ils ne sont pas mis à disposition auprès de la Chancellerie.

**Mme Evelyne Sire-Marin** - Des magistrats ont été mis à disposition à la mairie de Paris. Ils sont essentiellement mis à disposition auprès d'autres administrations que celle de la justice. Je ne sais pas comment la Chancellerie gère ses emplois, et j'espère qu'il n'y a pas de mis à disposition auprès de cette administration. Nous observons en tout cas que lorsque la Chancellerie souhaite obtenir un magistrat, elle le prélève immédiatement sur l'effectif d'une juridiction sans que le magistrat ait le temps de présenter ses dossiers à ses collègues. Au contraire, quand une juridiction a besoin d'un magistrat, elle peut facilement attendre un à deux ans. Il suffit de consulter la Chancellerie pour se le faire confirmer.

S'agissant de la notion de « justice de proximité », nous sommes inquiets face aux déclarations avancées, lors de la campagne électorale, quant à la nécessité de créer des juges de proximité. Nous nous demandons ce que cela signifie. Le Premier ministre candidat a déclaré que ces juges seraient recrutés parmi les retraités de la police et de la gendarmerie. Nous pensons que les juges d'instance remplissent ce rôle et qu'il serait préférable de combler tous les postes de juges d'instance. Il est nécessaire de cesser de dé-professionnaliser la justice. Nous avons l'habitude de travailler avec les gendarmes et les policiers, et ces personnes n'ont pas toujours le sens de l'application de la loi comme l'ont les magistrats, ce qui est compréhensible, dans la mesure où ce ne sont pas des professionnels de la justice. Nous sommes donc absolument contre la création de juges de proximité.

**M. le Président** - Les tribunaux pour enfants travaillent avec des assesseurs. Est-ce que votre organisation envisagerait une possibilité d'associer mieux les citoyens à la justice ?

**Mme Evelyne Sire-Marin** - Nous envisageons l'échevinage. Il faut voir comment cela sera présenté, mais nous ne sommes pas hostiles à cette idée. Cette solution ne fonctionne pas mal dans les tribunaux pour enfants. Je suis pour un recrutement de magistrats non-professionnels large et ouvert sur la société, mais toujours en collégialité et avec la présence de magistrats professionnels dans la formation. Les cours d'assises fonctionnent parfaitement avec les jurés. Nous avons regretté la professionnalisation des cours d'assises en matière de terrorisme. Si l'échevinage est réservé à une petite catégorie de la population, tels que les retraités, ou à certaines professions (tels les anciens policiers ou gendarmes), nous y sommes opposés.

**M. le Président** - Votre position dépend du mode de recrutement des assesseurs.

**Mme Evelyne Sire-Marin** - Tout à fait. Il faut que cela représente tout le monde, et pas que des policiers et des gendarmes, parce qu'il y en a déjà beaucoup dans la justice (conciliateurs, délégués du procureur, intégrations directes comme magistrats), et que ce n'est pas sans effet sur la nature des décisions prises par ces instances. Nous trouvons qu'il est tout à fait intéressant de recruter dans d'autres professions plutôt que dans la police et dans la gendarmerie.

**M. le Rapporteur** - Je vais vous poser quelques questions très brèves. Vous avez parlé des difficultés de recrutement. Pouvez-vous nous expliquer les raisons de ces difficultés ? Sont-elles récentes, anciennes, ou s'accroissent-elles ?

**Mme Evelyne Sire-Marin** - Je suis incapable de vous donner des statistiques sur ce point. Nous entendons, depuis dix ou quinze ans, parler du fait que tous les postes du concours ne sont pas comblés. Le jury a toujours fonctionné en ne comblant pas tous les postes. On nous dit que ce problème vient d'une question de niveau. Nous avons du mal à le croire, compte tenu du nombre de candidats au concours. Il est difficile de croire que, parmi tous les étudiants en droit, il n'y en ait pas 200 par an qui soient capables d'être magistrats. Cela provient peut-être d'un problème de fonctionnement du jury. Je ne peux pas répondre davantage à votre question.

**M. le Rapporteur** - Vous avez également évoqué l'inquiétude que crée, au sein de votre syndicat le statut précaire et particulier des assistants de justice. Seriez-vous favorable à une solution qui consisterait à créer, comme cela se fait en Allemagne, un véritable statut de l'assistant du juge ?

**Mme Evelyne Sire-Marin** - Nous pensons qu'il serait nécessaire que les assistants de justice aient un statut. Cependant, nous savons que les bons assistants de justice se destinent à devenir magistrats. L'idée serait peut-être de les aider afin de vérifier s'ils sont vraiment motivés par cette fonction et de les préparer au concours. Ils ne doivent pas rédiger les jugements à la place des magistrats, or, il est possible d'observer cela dans les fonctions de juge des affaires familiales. Il est facile de faire rédiger aux assistants de justice tout ce qui a trait aux questions de personnalité et d'histoire du divorce. Nous pensons que cela est dangereux et qu'il est préférable de recruter des magistrats.

**M. le Président** - Il semble tout de même utile aux magistrats que les assistants de justice exécutent les travaux de recherche. Lorsque les postes d'assistants de justice ont été créés, aucune juridiction ne souhaitait en bénéficier. Cela me paraissait étrange. Je pensais que ces assistants pouvaient être utiles. Il est vrai que ce poste a prouvé ses qualités à condition d'être bien utilisé. Je suis d'accord avec vous sur le fait que les dérives que vous exposez ne devraient pas exister.

**Mme Evelyne Sire-Marin** - Un assistant de justice est très utile pour exécuter les travaux de recherche. Cependant, dans certains tribunaux d'instance et tribunaux de grande instance, les besoins sont très faibles, alors qu'ils sont énormes en nombre de magistrats et de greffiers. Parfois, les juridictions ne savent pas à quelle tâche affecter les assistants de justice. On leur demande donc de rédiger, par exemple, les injonctions de payer ou des jugements simples, ou de tenir des permanences au parquet ; dans ce dernier cas, les décisions qui sont alors prises, en dehors de la présence des magistrats, sont parfaitement illégales.

**M. le Rapporteur** - Beaucoup de magistrats se plaignent d'avoir trop de tâches administratives à exécuter. Seriez-vous favorables à un recentrage de leur fonction sur les activités juridictionnelles, ce, qui suppose que ce soit les fonctionnaires qui reprennent les tâches administratives.

**Mme Evelyne Sire-Marin** - Tout dépend de ce que vous entendez par tâches administratives. Par exemple, le fait de siéger dans différentes commissions, comme la commission d'expulsion des étrangers ou la commission des clauses abusives, nous semble très important pour les magistrats. Nous avons assisté au retrait d'une grande partie du droit de la nationalité de la compétence des magistrats. Nous observons que, depuis que les greffiers en chef sont chargés de cette tâche, la situation n'est guère satisfaisante. En effet, le délai de délivrance des certificats de nationalité est très long parce que, dès qu'un petit problème se pose, le greffier en chef interroge la Chancellerie et attend son avis. Autrefois, le magistrat prenait une décision, et il était possible de bénéficier d'un recours contre celle-ci. Tout dépend de ce que vous entendez par la notion de tâches administrative.

**M. le Rapporteur** - Quelles sont les tâches administratives qui vous semblent ne pas devoir nécessairement relever de la compétence des magistrats ?

**Mme Evelyne Sire-Marin** - Je ne vois pas quelle tâche il serait possible d'ôter au magistrat, parce que nous pensons qu'il doit être ouvert sur la cité.

**M. le Rapporteur** - Qu'en est-il des pôles de compétence, c'est-à-dire d'essayer de spécialiser les juridictions dans différents domaines ?

**Mme Evelyne Sire-Marin** - Il est possible d'imaginer que, dans les grandes villes, par exemple, tous les tribunaux d'instance ne comprennent pas un service de nationalité ou un service de saisie des rémunérations. Je pense cependant qu'il ne faut pas trop centraliser les services. Par exemple, il ne faut pas créer de grand pôle compétent en matière de nationalité. Cette juridiction se transformerait en une seconde préfecture de police. Le justiciable ne bénéficierait plus de l'accueil humain qu'il reçoit auprès des petits tribunaux. Il est certain qu'il serait en revanche possible de regrouper plus intelligemment les compétences. Cela pose le problème de la carte judiciaire.

**M. le Rapporteur** - Vous parlez de la proximité. Que pensez-vous des maisons de la justice et du droit et des relations avec les autorités locales ?

**Mme Evelyne Sire-Marin** - Je crois que la justice n'a pas suffisamment de liens de contrôle et de concertation avec les maisons de la justice et du droit. Les conseils fournis dans les maisons de la justice et du droit ne correspondent pas parfois aux jugements effectivement rendus par les tribunaux. Je pense qu'il existe également un réel problème de concertation entre les autorités locales et les tribunaux, sans qu'il soit, bien sûr, question d'empiéter sur les décisions juridictionnelles.

Je souhaitais également vous parler de la carte judiciaire. Nous déplorons qu'aucun gouvernement n'ait le courage de la réformer. Nous pensons qu'elle est totalement inadaptée, et tout le monde le pense. La réforme de la carte judiciaire ne consiste pas seulement en la suppression de tribunaux comme le craignent les élus. Cette réforme peut également avoir pour conséquence la création de tribunaux. Nous pensons qu'il serait nécessaire de créer des tribunaux dans les zones urbanisées ou péri-urbaines.

**M. le Président** - Je crois qu'il n'y a eu aucune création de tribunaux en France depuis la création des nouveaux départements de la région parisienne.

**M. le Rapporteur** - Vous n'avez pas répondu à ma question sur les relations avec les autorités locales pour la justice de proximité.

**Mme Evelyne Sire-Marin** - Nous craignons la municipalisation de la justice dans le cadre des contrats locaux de sécurité. Nous ne voulons pas que le maire ait un quelconque pouvoir de poursuite ni de sanction en matière de délinquance locale. Nous y sommes absolument opposés.

**M. le Rapporteur** - Les procédures deviennent de plus en plus lourdes et complexes. Certains métiers de justice sont développés dans le cadre de la justice de proximité et de rapprochement du citoyen. Que pensez-vous de cette évolution ? Croyez-vous que la justice risque d'étouffer sous autant de mutations ?

**Mme Evelyne Sire-Marin** - Je vous ai apporté le numéro de notre revue relatif à la composition pénale. La composition pénale nous pose problème parce que nous pensons que la justice concerne un juge, un parquet, un avocat et les parties. Nous nous apercevons que la médiation pénale et les autres solutions de médiation mettent en place une justice à deux vitesses, où des sanctions sont prononcées par un délégué du procureur, souvent sous la pression de la victime. Nous sommes inquiets face à toutes ces manières de contourner la justice. Assez souvent, les faits ne sont pas suffisamment prouvés lorsque les personnes sont face à un médiateur. Il est nécessaire de s'intéresser davantage à la culpabilité de la personne avant de prononcer la sanction.

**M. le Rapporteur** - Etes-vous favorables à la séparation du parquet et du siège ?

**Mme Evelyne Sire-Marin** - Nous pensons que nous devons demeurer dans un corps unique.

**M. le Rapporteur** - Vous trouvez normal le fait que la poursuite, l'accusation et la sanction puissent relever d'un corps unique alors que l'avocat, qui défend, en est séparé.

**Mme Evelyne Sire-Marin** - Nous pensons que tout magistrat doit passer du siège au parquet. Si le parquet devient un corps spécial, il deviendra de plus en plus dépendant de l'exécutif, alors qu'il l'est déjà beaucoup. Le nouveau système de composition pénale limite grandement le nombre de classements sans suite. De plus, le corps unique de magistrats du parquet sera, à mon avis, beaucoup trop centré sur la poursuite.

**M. le Président** - Vous déplorez que le parquet remplisse une fonction juridictionnelle.

**Mme Evelyne Sire-Marin** - Je ne le déplore pas, je constate que le principe de l'opportunité des poursuites est de moins en moins appliqué.

**M. le Président** - La composition pénale est quasi-juridictionnelle.

**Mme Evelyne Sire-Marin** - Oui, il s'agit d'un démembrement des fonctions du parquet.

**M. le Président** - Le parquet devient juge.

**Mme Evelyne Sire-Marin** - En quelque sorte, il prend la place du juge, en effet.

**M. le Président** - Je considère que ce sont deux fonctions différentes, même si les étudiants suivent la même formation.

**Mme Evelyne Sire-Marin** - Oui, mais je crois que ce n'est pas bien que le parquet devienne juge.

**M. le Rapporteur** - Par le passage du siège au parquet, un juge qui a été procureur ne me paraît pas tout à fait impartial.

**Mme Evelyne Sire-Marin** - Si, ce n'est pas impossible.

**M. le Rapporteur** - J'ai constaté à la lecture des entretiens de Vendôme que certains juges étaient découragés par l'inapplication de certaines sanctions et a fait que la partie défaillante puisse, par le biais de nombreuses voies de recours, échapper dans de nombreux cas à la sanction. Qu'en pensez-vous ?

**Mme Evelyne Sire-Marin** - Nous ignorons les chiffres réels. L'autre organisation syndicale, l'Union syndicale de la magistrature (USM), avait publié un chiffre important d'inexécution des décisions pénales. Je pense que cette information est à vérifier d'une part parce qu'elle n'a pas été confirmée par les services statistiques de la

Chancellerie, d'autre part parce qu'elle repose sur une malhonnêteté dans l'exploitation des chiffres : en effet, l'USM a inclus dans les peines non-exécutées les peines autres que les peines d'emprisonnement fermes, telles les semi-libertés, les chantiers extérieurs ou les travaux d'intérêt général. Nous constatons en revanche dans les juridictions une volonté du parquet de faire exécuter les peines courtes par les juges l'application des peines dans un délai très rapide, mais qu'il y a d'inadmissibles manques de moyens pour toutes les alternatives à l'incarcération, alors que les prisons sont « archi-pleines » depuis fin 2001. Par exemple, des mesures pénales de milieux ouverts sont en liste d'attente depuis plusieurs mois. Cela est dû à un manque d'éducateurs. Il manque partout des places de travaux d'intérêt général et des places en centres de semi-liberté (59 places seulement pour les juridictions de Meaux, Paris et Bobigny !). Les services de contrôle judiciaire (mesure qui évite la détention provisoire) sont exsangues et le nombre de libérations conditionnelles a baissé de moitié depuis 1990, faute de possibilité de suivi des mesures d'individualisation des peines.

**M. le Président** - Je vous remercie, Madame la Présidente.

**Audition de M. Dominique MATAGRIN,  
président de l'Association professionnelle des magistrats**

*(27 mars 2002)*

Présidence de M. Jean-Jacques Hyst, président

**M. Jean-Jacques Hyst, président** - Monsieur le Président, merci d'avoir répondu à l'invitation de la mission d'information constituée par la commission des Lois sur l'évolution des métiers de la justice. Notre mission d'information concerne la profession de magistrat de l'ordre judiciaire ainsi que tous les métiers qui l'entourent. Elle comporte également l'examen des nouvelles fonctions telles que celles de conciliateur et de médiateur. Nous nous intéressons particulièrement aux missions des magistrats. Les entretiens de Vendôme ont contribué à enrichir la réflexion. Nous nous intéressons également à la justice de proximité ainsi qu'à tout ce qui concerne le recrutement, la formation et la carrière. Enfin, nous souhaitons recueillir votre sentiment sur les relations entre les magistrats et les autres professionnels du droit, bien que cette question soit un peu secondaire aujourd'hui.

**M. Dominique Matagrín** - C'est un menu assez copieux auquel je vais essayer de donner quelques réponses. Je vous remercie de cette invitation.

**M. le Président** - Un exposé des positions prises par votre organisation professionnelle sur les sujets que j'ai évoqués conviendra parfaitement. Je pense que notre rapporteur pourra ensuite vous poser des questions.

**M. Dominique Matagrín** - Il est nécessaire de se demander quel service les Français peuvent attendre d'une institution qui s'appelle la justice et dont les missions se sont brouillées au fil du temps. Nous sommes confrontés à une perte du sens, aussi bien à l'intérieur qu'à l'extérieur de l'institution. Les magistrats et leurs collaborateurs ne savent pas toujours très bien ce que l'on attend d'eux. Le problème des moyens se pose également ici, cependant, je pense que la course entre les besoins et les moyens est toujours perdue d'avance. Il est nécessaire de se demander tout d'abord ce qu'est la fonction judiciaire, ici et maintenant. Au fil du temps, la mission s'est brouillée, avec des missions parasites dont on a chargé l'institution au prix d'une perte de cohérence et d'unité, sans que l'on ait jamais mis les choses à plat. Je rends d'ailleurs hommage au travail effectué dans cette assemblée à plusieurs reprises à travers des rapports faisant écho à nos préoccupations. A cet égard, le thème du recentrage du juge sur ses missions essentielles était nouveau à une époque et est devenu banal aujourd'hui. Tout le monde se contente de constater qu'il est nécessaire de recentrer le juge sur ses missions, mais personne ne va plus loin. Il est temps maintenant de combler cette lacune. D'autant que ces pratiques perdurent, malgré toutes les mises en garde effectuées par votre assemblée.

Un garde des Sceaux, Monsieur Jacques Toubon, dont j'étais le collaborateur, a souhaité aller plus loin, et avait confié à deux personnalités successivement la confection d'un rapport sur ce sujet. Cette mission a joué de malchance, puisque son premier titulaire a été nommé au Conseil Constitutionnel avant d'avoir eu le temps d'approfondir le sujet. Le second, M. Casanova, aurait pu aller plus loin, mais il a refusé

de continuer son travail lors du changement de garde des Sceaux. Je trouve cela dommage, parce que ce sujet n'était pas lié à un parti pris et que cette mission constituait une innovation pour le ministère de la justice.

Vous avez entendu Monsieur Jean-Paul Collomp à ce sujet. Il y a fait allusion dans son rapport, mais de manière extrêmement «minimaliste». Cette problématique se réduit à la question de la participation des magistrats aux commissions administratives. Ce sujet mérite un débat, mais il est également démagogique : il consiste à faire miroiter aux magistrats qu'ils auront moins à siéger à l'extérieur de leurs juridictions. La composition de ces commissions doit faire l'objet d'un regard critique. La liste en est impressionnante, et elle a dû enfler depuis.

**M. le Président** - La Commission Nationale de Dispense du service militaire n'est plus active, mais elle doit toujours exister...

**M. Dominique Matagrín** - Ce n'est que le petit bout de la lorgnette. De ce point de vue, il n'y a pas eu de vrai débat sur ce sujet dans le cadre des entretiens de Vendôme.

**M. le Président** - Ces commissions demandent beaucoup de temps. Cependant, parfois, cela tient de l'anecdote. Ainsi, les commissions électorales pour les élections sénatoriales ont lieu une fois tous les 9 ans, et nous nous apercevons que les magistrats ne connaissent pas le droit électoral. Il serait préférable de ne pas leur confier ces tâches. Une telle participation ne relève pas de leur métier.

**M. Dominique Matagrín** - C'est un hommage rendu au corps, ce qui est positif, mais nous serions aussi sensibles à d'autres formes d'hommage.

**M. le Président** - La préfecture organiserait cela très bien !

**M. Christian Cointat, rapporteur** - Cela poserait un problème de respect de la démocratie.

**M. le Président** - La mairie organise les élections, et personne ne s'en plaint. Il est toujours possible de faire appel au juge en cas de problème. En revanche, le parquet est très sollicité pour la politique de la ville et d'autres commissions de ce type.

**M. Dominique Matagrín** - Leur participation aux politiques publiques présente des aspects positifs, elle semble nécessaire. Un travail critique mérite toutefois d'être effectué au cas par cas. Il est facile de solliciter les magistrats. Il faudrait mettre en place une ligne logique. Cela dit, je ne récusé pas leur participation à des organismes extérieurs, car elle peut répondre à un véritable besoin et apporter une réelle plus-value. Dans certains cas, la situation donne l'impression que les personnes ont souhaité utiliser un « magistrat alibi » qui donne une garantie. Il est possible de trouver ces garanties par d'autres moyens.

Ce sujet est marginal par rapport à la problématique des missions. Les entretiens de Vendôme, -ou plutôt le rapport de Monsieur Jean-Paul Collomp, parce qu'il est abusif de parler d'entretiens dans ce cas-, est décevant sur le sujet des missions. Il serait souhaitable de reprendre le travail engagé par Monsieur Jacques Toubon afin d'aller plus loin. Il faut s'intéresser à la problématique des modes de traitements dits « non contentieux », en élargissant cette problématique afin de ne pas exclure le plus efficace d'entre eux, l'arbitrage. L'arbitrage est contentieux, mais il ne relève pas du

contentieux judiciaire : il appartient au contentieux extra-judiciaire. Nous croyons beaucoup à ce mode de règlement des conflits et nous essayons de le promouvoir. La médiation et la conciliation sont utiles, mais lorsqu'un conflit est déjà suffisamment cristallisé, il est difficile de revenir en arrière. L'intérêt de l'arbitrage est d'être sentenciel et d'aboutir à une décision qui peut être revêtue de la force exécutoire comme un jugement. L'arbitrage peut ainsi être utile à certaines affaires qui ne nécessitent pas d'être portées devant le juge. La fonction du juge consiste d'abord à dire le droit lorsqu'un vrai problème juridique se pose. Actuellement, les fonctions « nouvelles », d'une justice qui ne serait plus « verticale », sont exaltées. Cette vision est souvent artificielle et constitue un « virus » à l'origine du brouillage de la mission du juge. Afin de retrouver une cohérence, il est essentiel de partir de l'idée que le rôle de l'institution judiciaire est de trancher les conflits irréductibles et d'essayer d'apporter un élément à la connaissance du droit quand son sens et son interprétation donnent lieu à discussion. Beaucoup de litiges sont des drames de l'incivilité, dus à des personnes qui refusent de respecter une norme qu'ils connaissent parfaitement. Dans ces cas, il est possible de faire intervenir un juge, mais il est préférable de trouver une autre solution, et l'arbitrage peut offrir une solution intéressante. Les grandes entreprises l'ont bien compris.

**M. le Président** - A l'initiative du Sénat, l'interdiction de la clause compromissoire en matière civile a été levée.

**M. Dominique Matagrin** - Cela constitue une avancée importante, que nous avons souhaité. Nous bénéficions, pour l'instant, de solutions de luxe, coûteuses mais rendant de grands services aux personnes qui peuvent se les offrir, comme c'est le cas des entreprises. Par parenthèse, nous avons prôné l'interdiction pour les magistrats en activité de procéder à de l'arbitrage, parce que cette situation n'était pas saine. Il faudrait mettre en place des structures plus légères pour de petits litiges ou destinées à des personnes qui ne peuvent pas s'offrir un recours à l'arbitrage. Je pense que cette réflexion doit avoir lieu au niveau des collectivités locales et des mairies, et doit être reliée à celle menée actuellement sur les conciliateurs. Le conciliateur pourrait être un arbitre. Cette réflexion peut également être liée à la réflexion en cours sur le notariat. Nous y croyons : cette profession bénéficie d'un gros potentiel, elle quadrille bien le territoire, elle jouit d'un crédit de confiance important et, depuis les réformes intervenues dans les années 1970, elle fait l'objet de garanties de compétence indiscutables. Je pense qu'il y aurait un marché pour elle. Enfin, la réflexion sur l'arbitrage doit être reliée à celle sur l'acte authentique. Nous bénéficions d'un instrument juridique qui a l'avantage de revêtir la force exécutoire et qui peut ainsi dispenser d'un jugement. La force exécutoire s'attache aux obligations de sommes d'argent. Il est possible d'imaginer de l'étendre dans certaines conditions et de faire exécuter directement une obligation de faire. Cela apporterait un réel service dans certaines situations.

Il serait également souhaitable d'encourager, dans les actes notariés, le recours à l'acte authentique. Il est possible d'inclure une clause compromissoire qui précise les conditions dans lesquelles, en cas de litige, la partie la plus diligente saisira un arbitre. Cela éviterait de se rendre devant la justice pour des litiges courants qui ne supposent pas de discussion sur la règle de droit. Ainsi, il est possible d'organiser une dérivation d'une partie du contentieux qui ne pose pas de problèmes juridiques. L'institution de la justice retrouverait alors son véritable rôle. Il faut donc trouver, au cas par cas, et contentieux par contentieux, d'autres modes de règlement des litiges. Cela n'est pas toujours facile. Il faut respecter des intérêts, et notamment ceux de la profession d'avocat. Par exemple, il y a eu un débat sur le divorce, qui a forcé le Gouvernement à reculer. Pourtant, nous n'étions pas hostiles à ce que, dans certaines hypothèses, le juge

n'intervienne pas ou de manière facultative en tant que contrôle. Une simple information du juge serait parfois suffisante. Il aurait été possible d'alléger sensiblement la procédure. Cette réflexion est à reprendre. Je parlais de l'arbitrage, et je dois préciser que, s'agissant du divorce, l'intervention d'un juge est parfois légitime, ce qui n'est pas le cas dans des litiges très courants.

L'intérêt de l'arbitrage est de se situer sur une base volontaire. Dans la conciliation et la médiation, il manque parfois le petit élément de contrainte qu'exigent les justiciables. Sans contrainte, les personnes ont l'impression d'abdiquer face à la partie adverse. Ainsi, il est à noter que, lorsqu'il n'y a que de faibles sommes d'argent en jeu, le taux d'appel est beaucoup plus faible, et ce, même dans des contentieux très passionnels. Dans beaucoup de cas, une fois qu'une décision intervient, les parties acceptent d'en rester là. Je pense que l'arbitrage satisfait le besoin d'une décision contraignante sans pour autant faire appel à un juge.

**M. le Président** - Je suis interrogatif sur le rôle du juge des tutelles. Les juges ne bénéficient pas du temps nécessaire pour exercer convenablement ses fonctions. Ne serait-il pas préférable de trouver une autre solution qui présenterait toutes les garanties ?

**M. Dominique Matagrín** - Il y a, d'une part, le problème des gérants de tutelle proprement dits. Des scandales commencent à avoir lieu. Une réflexion est engagée sur ce point depuis plusieurs années, et je trouve qu'il est important que l'on s'en préoccupe. En ce qui concerne le juge des tutelles d'autre part, nous sommes encore une fois au cœur du brouillage de la fonction judiciaire. Bien entendu, le fait d'imposer à une personne une mesure contraignante qui restreint sa capacité relève de la décision d'un juge. En revanche, lorsqu'il s'agit de surveiller, de contrôler et de jouer le rôle de gestionnaire de fortune, le juge sort du champ de son métier. Il pourrait y avoir, entre le juge et les gérants, afin d'assurer un réel contrôle, une structure intermédiaire privée ou publique. Le juge pourrait se situer davantage en seconde ligne pour prendre les décisions fondamentales. Je pense que le juge devrait être moins impliqué dans le suivi de sa décision, ce qui n'est pas le cas actuellement, et ce qui oblige à faire des choix. Beaucoup de juges d'instance vous diront qu'ils procèdent à des choix, parce qu'ils ne peuvent pas assumer de front toutes leurs obligations. La fonction de suivie, qui est fortement liée à la gestion, pourrait être assurée par d'autres structures. La population française vieillit, les problèmes du quatrième âge, physiques ou mentaux, se multiplient et il est nécessaire que la collectivité puisse assumer cela sans demander à la justice de le cautionner.

**M. le Président** - Que pensez-vous de la séparation des magistrats du siège et des magistrats du parquet ?

**M. Dominique Matagrín** - Pour ce qui nous concerne, nous sommes favorables à l'unité de la fonction et aux passerelles de l'un à l'autre. Je sais que des personnes y sont farouchement hostiles. Il y a une unité de la fonction de magistrat, et je pense que le fait de dévaloriser les fonctions du parquet est mauvais. En effet, cette réflexion aboutit à considérer que les magistrats du parquet ne sont pas aussi importants que les autres, alors que, pour nous, l'intérêt du ministère public à la française est de confier cet acte particulièrement grave, qui met en branle le processus judiciaire et qui peut avoir des conséquences irréparables, à un magistrat plutôt qu'à un simple instrument du pouvoir exécutif. Le fait de dissocier, même en conservant un statut de magistrat au parquet, revient à mettre le doigt dans l'engrenage qui peut aboutir à la fonctionnarisation du parquet. Certains pensent que ce serait revaloriser le juge en tant

que tel, mais cela me semble très artificiel. Les passages ne sont pas très fréquents, mais leur existence offre une possibilité de diversité du parcours professionnel. Il est également bien que les accusateurs puissent connaître le travail des juges. L'accusateur est le « juge de la poursuite ». J'utilise le terme de « juge », parce que le magistrat doit apprécier les éléments de l'affaire, au début du processus, à la manière d'un juge. Le fait d'accuser signifie la mise en branle du processus de jugement. Cela suppose d'anticiper le futur, et d'avoir suffisamment d'objectivité pour apprécier les éléments à charge. Les membres du parquet apprennent à l'École nationale de la magistrature qu'abandonner une accusation si elle ne tient pas est parfois nécessaire. Pour cela, il faut connaître le fonctionnement du siège, et la meilleure école est d'en avoir été membre. De la même façon, le fait, pour un juge du siège, d'avoir été dans la peau de l'accusateur, ne peut pas nuire à son travail. Cela permet de savoir comment travaillent les policiers et les gendarmes concrètement. Ces passerelles offrent donc une possibilité d'enrichissement pour les magistrats du siège comme pour ceux du parquet. Je pense que nous perdriions à supprimer cette possibilité, et je ne vois pas ce que nous y gagnerions. Il est également proposé d'intégrer d'anciens policiers et gendarmes parmi les membres du parquet, une fois celui-ci séparé du siège. Personnellement, je ne suis pas opposé à l'intégration d'anciens membres de la police ou de la gendarmerie.

**M. le Président** - Tout le monde ne partage pas votre opinion sur ce point. En revanche, vous êtes tous d'accord quant au refus de voir le siège et le parquet séparés.

**M. Dominique Matagrín** - La situation est peut-être ambiguë, mais nous sentons la volonté d'intégrer des policiers et des gendarmes, de détacher les magistrats du parquet et, pourquoi pas, à terme de les remplacer définitivement. Cela nous ferait perdre ce qui fait l'intérêt du ministère public à la française. Je n'ai pas envie d'un ministère public à l'anglo-saxonne. Je suis très heureux et fier du ministère public que l'histoire a donné à mon pays.

**M. le Rapporteur** - Je souhaite vous poser une première question concernant les assistants de justice. Quelle est votre appréciation sur ces assistants ? Que pensez-vous des assistants de justice à l'allemande, qui bénéficient d'un statut particulier de juges assistants ?

Ma seconde question porte sur l'échevinage. Qu'en pensez-vous ?

**M. Dominique Matagrín** - La situation actuelle des assistants n'est qu'un début, nous devons continuer le combat. L'avantage de ce qui existe est d'introduire le mot et la chose comme nous le réclamions. Cette fonction ne constitue qu'un « petit boulot » pour étudiants, dépourvus d'un véritable statut, sans aucune perspective et qui doivent partir à peine formés. Cette situation n'est pas satisfaisante. Il faut passer à la vitesse supérieure, c'est-à-dire à la création d'un véritable statut, et, peut-être, d'un véritable corps ou bien une diversification des carrières à l'intérieur des greffes. Une identification de cette fonction est nécessaire, comme semble nécessaire celle de collaborateurs de magistrats à part entière, de catégorie A. Nous nous rapprocherions du « Rechtspfleger » allemand et peut-être même le dépasserions-nous. Je pense que cela constitue un des principaux axes de modernisation de l'institution. Plutôt que de recruter des magistrats qui coûtent très cher, recrutons-leur des collaborateurs. Plus on recrute de magistrats, plus on court le risque de dévaluer le corps et d'aller au-devant de problèmes.

Nous sommes également très favorables à l'échevinage. Cela existe et fonctionne bien en Allemagne. Je crois que la réforme des cours d'assises a été mal engagée et que la meilleure formule se trouvait dans l'« avant avant-projet Toubon ». Ce

texte proposait la création d'un « super tribunal correctionnel » comportant des échevins et réservant le jury à l'appel, parce que cela représente la souveraineté et l'expression de la volonté populaire. Le taux d'appel estimé est de 20 %, ce qui signifie que 80 % des affaires pourraient être traitées par cette « super correctionnelle ». Je pense que, dans une logique d'appel, nous bénéficierions alors d'une réelle complémentarité des regards : en première instance se trouverait une majorité de « professionnels » ainsi que des assesseurs, de véritables échevins, et une composition totalement différente en appel, avec le jury et l'appel au peuple comme à Rome. Le fait que la distinction soit aujourd'hui de trois jurés de plus ou de moins ne change rien et entraîne des difficultés de gestion. Je pense qu'un retour au projet initial constituerait un réel progrès.

Pour ce qui est de la correctionnelle ordinaire, la présence d'échevins, avec voie consultative ou non me semble légitime et utile. Il me semble que de nombreuses personnes seraient motivées et intéressées par une telle fonction.

**M. le Président** - Merci Monsieur le Président.

**Audition de M. Dominique BARELLA,  
secrétaire général,  
et de Mme Carole MAUDUIT,  
membre du bureau de l'Union syndicale des magistrats**

*(27 mars 2002)*

Présidence de M. Jean-Jacques Hyst, président

**M. Jean-Jacques Hyst, président** - Nous vous remercions d'être venus rencontrer la mission d'information sur l'évolution des métiers de la justice. Le Sénat a souhaité constituer une mission d'information sur l'évolution, à la fois, du métier de magistrat et de tous les métiers de la justice. L'émergence de nouvelles fonctions telles que celles de médiateur et de conciliateur nous intéresse plus particulièrement. Nos travaux se limitent à l'institution judiciaire et nous avons exclu de notre réflexion les mandataires et administrateurs judiciaires ainsi que les commissaires-priseurs dont le statut a récemment été modifié. Nous nous intéressons essentiellement aux missions des magistrats ainsi qu'à la justice de proximité, notamment à l'institution de juges de paix qui fait actuellement débat.

**M. Dominique Barella** - Merci Monsieur le Président. Je vous remettrai une note que nous avons déjà préparée sur les capacités de traitement de la justice. s'il est nécessaire de parler de métiers de justice, c'est bien parce qu'il y a d'abord une justice, qu'il y a un besoin de technicité et un besoin de répondre aux demandes de la population. Quelle justice ? Pour faire quoi ? Et donc, quels magistrats ? Quels fonctionnaires ? Quels auxiliaires de justice ? Dans quel but ? Ce sera le sens du résumé que je vais vous présenter.

Vous savez que la justice est plus que contestée à la fois dans sa symbolique mais aussi dans son efficacité. Nous avons, actuellement, dans les parquets, 5.300.000 procédures qui arrivent chaque année. La capacité de jugement en matière pénale s'élève à 590.000 procédures. On nous parle de tolérance zéro, d'impunité zéro ou d'efficacité de la justice, mais, à procédure constante, nous savons que le nombre de procédures traitées est limité. Les demandes des avocats, de plus en plus exigeantes s'agissant des débats, du respect des horaires et de la qualité des audiences vont conduire à une diminution des audiences. La capacité de traitement en matière pénale est actuellement comprise entre 400.000 ou 450.000 jugements par an, alors que le taux de saisine des juridictions correctionnelles ne cesse de s'accroître. Nous rendons 1.685.000 décisions civiles par an. Nous en avons à peu près autant en stock. Cela signifie que les procédures civiles et pénales, les modes de gestion des flux sont inadaptés ; mais aussi que le nombre de magistrats, d'auxiliaires de justice et de fonctionnaires est inadapté aux demandes de justice, c'est-à-dire aux entrées de procédures, que ce soit en matière de justice pénale ou en matière de justice civile.

Donc, au-delà de la formation des magistrats, des fonctionnaires et des auxiliaires, se pose la question du nombre et du type des interventions que nous souhaitons. Souhaitons-nous travailler avec un système de justice que je qualifierais de dégradé ou avoir le même système judiciaire, mais en calibrant les moyens qui lui sont donnés aux besoins ?

Ce dysfonctionnement de la justice a une conséquence sur les professionnels. Ils subissent une crise morale qui découle elle-même de cette crise d'efficacité de la justice, constatée par la presse, l'opinion publique et l'ensemble des intervenants. Messieurs les Sénateurs, vous connaissez depuis fort longtemps la situation et vous en avez d'ailleurs fait état au travers de nombreux rapports.

Vous entendez régulièrement les syndicats de fonctionnaires, de magistrats et d'avocats. Ces intervenants vous disent que nous ne travaillons plus dans des conditions d'efficacité et de qualité suffisantes.

Pour nous, il n'existe que quatre ou cinq solutions, qui peuvent être appliquées de manière alternative ou cumulative.

La première solution consisterait à aligner le budget de la justice française sur celui des grandes démocraties telles que l'Allemagne et le Royaume-Uni. Les chiffres sont éloquentes avec :

- 13 milliards d'euros pour le Royaume-Uni ;
- 9,5 milliards d'euros pour l'Allemagne ;
- 4,6 milliards d'euros seulement pour la France .

Il ne sera pas possible de prévoir des recrutements suffisants d'éducateurs, de magistrats et de fonctionnaires, il ne sera pas possible de prévoir des moyens ni des locaux, non plus que d'installer la justice dans des lieux nouveaux dans lesquels la population a une forte demande en matière pénale sans un budget de 10 milliards d'euros. Nous estimons, à l'USM que, sauf à pratiquer de façon différente, le problème du budget est un problème de crédibilité de l'Etat et des élus vis-à-vis du citoyen.

La seconde solution viendrait d'une simplification des procédures. Depuis des années les procédures sont devenues de plus en plus complexes. En matière criminelle, en France, les délais moyens d'instruction s'élèvent à deux ou trois ans. Les Anglais et les Allemands arrivent à instruire des affaires en six mois. L'affaire des immigrés chinois retrouvés décédés sur le territoire anglais a été traitée en six mois. Nous mettons encore plus de temps à traiter, en France, de grandes catastrophes comme celle de l'autoroute A10 (7 ans de procédure). Pour la catastrophe de Toulouse, je pense que les délais seront longs, de même que pour la catastrophe du Mont Blanc, ainsi que s'agissant des conséquences des tempêtes de décembre 1999.

La justice française est incapable de gérer ces problèmes dans des délais suffisants, parce que les procédures sont trop lourdes. Il va donc falloir les simplifier. Monsieur François de Closet précisait, dans un livre datant d'une quinzaine d'années, que la difficulté de la police et de la justice était de gérer toutes les affaires comme de la chirurgie cardiaque à cœur ouvert. Nous sommes incapables de faire de l'ambulatoire en matière judiciaire. Nous avons, de plus, créé, avec l'aide juridictionnelle, une sécurité sociale judiciaire que nous ne sommes plus capables de prendre en charge. Nous savons très bien que le paiement à l'acte attire l'acte. Je pense à nos amis avocats. La simplification des procédures s'impose comme une nécessité. La loi du 15 juin 2000 relative à la protection de la présomption d'innocence a contribué à alourdir de manière inquiétante la procédure et la gestion dans les juridictions. Nous ne pouvons plus travailler efficacement.

La troisième solution pourrait consister en une refonte de la formation et une redéfinition du périmètre d'intervention du juge. Le juge professionnel statue sur des affaires très lourdes de garde d'enfants, dans des affaires de meurtres, d'homicides et de disparition. Ces affaires exigent une haute technicité juridique qui est une garantie de liberté. Il est nécessaire de prévoir, dans la formation du juge, une formation aux sciences humaines, que ce soit en psychologie ou en sociologie. Le contact avec des populations très agressives ou en extrême détresse n'est pas simple. Pour un juge d'instruction, les déplacements sur les lieux d'un crime et le face à face avec un cadavre massacré ne sont pas des activités faciles ni neutres, mais plutôt perturbantes. Il en va de même pour les policiers. Il n'est pas possible de laisser n'importe qui devenir un magistrat. Aucun stage probatoire n'est prévu lorsque les magistrats sont recrutés par concours complémentaire. Cette situation est inquiétante et constitue une erreur énorme du point de vue de la sécurité des citoyens et de la qualité de notre justice. En effet, des personnes à faible psychologie ou qui entrent dans la magistrature pour régler des comptes doivent être écartées. Les institutions doivent les détecter afin de n'intégrer dans la magistrature que les personnes qui bénéficient à la fois de cette haute technicité juridique, de capacités humaines et d'une formation en psychologie ou en sociologie suffisante pour affronter les drames individuels que sont les affaires judiciaires.

Enfin et c'est notre quatrième solution, il est également nécessaire de mieux former les magistrats à la gestion, en particulier s'agissant de la gestion d'équipe. Une formation complète à l'informatique s'avère indispensable. En ce qui concerne les métiers de greffe, la formation à la saisie informatique est, à notre sens, totalement insuffisante.

La formation doit donc être de qualité et anticipée. En effet, la Chancellerie, fait preuve d'une incapacité notoire depuis des années dans le domaine de la gestion des ressources humaines. De plus, je crois savoir que, depuis longtemps, le Sénat et l'Assemblée Nationale ont demandé au ministère de la justice d'évaluer le coût d'un procès et de fournir le taux d'exécution des décisions en matière pénale. Il me semble qu'aujourd'hui, le ministère soit toujours dans l'incapacité totale de donner ces informations. Les seuls chiffres dont nous disposons sont ceux de l'USM. Je suis content que nous puissions fournir un éclairage à nos partenaires ainsi qu'aux institutions de la République. Cependant, il me paraît anormal qu'un syndicat se charge de ce travail. Nous, qui avons l'esprit du contradictoire, estimons que nos chiffres devraient pouvoir être discutés par le ministère de la justice. Cela révèle le sous-dimensionnement du ministère de la justice en matière statistique, d'évaluation du personnel, d'évaluation de l'efficacité et s'agissant de gestion prévisionnelle. Tant que nous ne bénéficierons pas de ces moyens, le Parlement ne sera pas en situation d'exercer le contrôle qu'il est en droit d'exercer, il ne pourra pas être éclairé, et nous, syndicats, ne serons pas dans le cadre d'un débat éclairé. Nous tentons d'apporter des éclairages, mais sans ces moyens d'évaluation, la gestion des métiers de justice sera très difficile à apprécier.

Nous voyons se multiplier, à l'heure actuelle, une forme de sous-justice coûteuse, dont l'efficacité au fond et l'efficacité procédurale ne sont pas mesurées. Les conciliateurs, les délégués du procureur, les médiateurs et le personnel des maisons de justice et du droit sont coûteux. Quel est le rapport coût-intérêt pour la collectivité ?

Les maisons de justice et du droit constituent une richesse, dans le sens où les citoyens disposent d'un lieu d'écoute où la justice est présente dans des lieux desquels elle était absente. Mais à quoi servent-elles ? Elles ne servent sûrement pas à accroître le nombre des décisions pénales rendues, ni à augmenter le nombre des décisions civiles rendues. Or, de quoi ont besoin nos concitoyens ? Ils ont besoin, à l'occasion d'un litige

prud'homal que la cour d'appel ne juge pas leur affaire 5 ou 6 ans après, comme c'est le cas à la cour d'appel de Douai. J'ai assisté hier à l'agression d'une dame qui s'est fait arracher sa carte bleue à un distributeur en plein centre de Paris. Je pense que, si l'auteur était arrêté, cette dame accepterait difficilement une médiation avec son agresseur dans une maison de justice et du droit. Les conciliations et les médiations, qui peuvent être considérées comme un travail amoindri du droit et de la décision collective, ont leur utilité pour des affaires qui ne concernent pas l'intérêt général, c'est-à-dire à l'exclusion de la matière pénale. Nos concitoyens souhaitent qu'une véritable décision soit rendue au nom du peuple français, ainsi que de pouvoir être entendus dans des conditions normales et non à 23h30 après le cinquantième dossier comme c'est le cas dans l'ensemble des tribunaux. Nos concitoyens ont besoin de véritables professionnels.

Les maisons de justice et du droit servent essentiellement, pour le ministère de la justice, à diminuer le taux de classement annoncé, taux de classement que le Sénat, dans un rapport, avait hautement critiqué. Les classements secs ont été remplacés par des classements avec rappel à la loi. Ainsi, dans des tribunaux tels que celui de Bobigny, le substitut de permanence, à qui on ne donne plus de date de comparution immédiate, a été obligé de faire appliquer des rappels à la loi par l'officier de police judiciaire chargé de l'affaire dans des cas d'agression physique. Il ne me semble pas que l'on utilise alors les professionnels et l'institution judiciaires tels qu'ils devraient être utilisés. Nous avons besoin d'utiliser les plus-values intellectuelles des magistrats, des greffiers et des avocats là où elles sont nécessaires. Pour paraphraser Monsieur François de Closet : « mobilisons nos moyens pour des affaires importantes comme les disparues de l'Yonne et pour des affaires importantes de trafic de stupéfiants pour lesquelles nous avons besoin d'officiers de police judiciaire formés, de professionnels compétents et d'avocats qui suivent le dossier. Cela implique un coût pour la collectivité, et ce coût mérite d'être engagé ».

En revanche, il est nécessaire de réfléchir au problème de l'encombrement et du gaspillage de temps dans les tribunaux de police. La gestion des excès de vitesse doit être modifiée. En effet, un même radar peut, sous un tunnel en Savoie, identifier près de 3.000 personnes en infraction en une seule journée. La capacité de traitement d'un tribunal de police en matière pénale dans une juridiction moyenne est de 2 000 affaires par an. Nous voyons donc qu'un tunnel peut, à lui seul en une journée, générer une fois et demie la capacité annuelle d'absorption d'un tribunal de police. Tant qu'aucun garde des Sceaux n'aura accepté de résoudre ce problème et de l'aborder par le biais de l'entonnoir, nous ne trouverons pas de véritable solution. Il en va de même en matière de formation : les juges, les huissiers et les magistrats sont coûteux pour la collectivité, il faut donc, si l'on veut prendre soin du budget de l'Etat, utiliser ces professionnels dans un intérêt général clairement défini. Nous avons besoin d'une véritable définition des priorités.

Concernant la séparation entre le parquet et le siège, le système américain n'apparaît pas comme un système idéal. En France, il est possible de s'inspirer de certaines pratiques observées chez les américains qui ont de grandes compétences dans certains domaines. Dans le domaine juridique, les américains, à l'heure actuelle, cherchent à exporter leur droit commercial, civil, et pénal par le biais de leurs énormes cabinets d'avocats. Le jour où le droit pénal américain sera introduit par le législateur dans le droit français, les gros cabinets d'avocats américains seront les plus compétents. Nous pensons que notre système permet aux membres du parquet d'être de véritables magistrats. J'ai été procureur de la République, lorsque je traitais une affaire, je ne tentais pas de faire condamner à tout prix la personne arrêtée par la police, en effet, le

devoir d'un magistrat du parquet est justement de se comporter en magistrat, c'est-à-dire de faire enquêter à charge et à décharge.

Le but du parquet à la française n'est pas de soustraire des éléments de preuve et de procédure qui seraient à décharge de la personne mise en examen ou de la personne contre laquelle une enquête est diligentée. Je crois que ce système inquisitoire constitue une richesse pour notre droit. Le système inquisitoire ne se rapproche pas de l'inquisition. Ce système a pour but, non pas de rechercher un accord perpétuel, mais d'aboutir à une recherche de la vérité. Nous essayons d'atteindre la vérité, ce qui est dans l'intérêt de tous les justiciables. Si nous basculons dans un système où le membre du parquet devient un pur accusateur public, seul un justiciable qui bénéficiera de moyens matériels, financiers et procéduraux considérables pourra faire face.

Le fait que le magistrat du parquet puisse choisir d'être nommé au siège constitue une richesse. Cela lui apprend à maintenir, dans le cadre de l'accusation, un minimum de contradictoire et de respect du contradictoire. Cela permet au juge du siège, qui va travailler avec un ancien collègue du parquet à prendre davantage en compte, au cours du délibéré, la notion d'intérêt général, de protection de la société, dont le magistrat qui est passé par le parquet est parfois un petit peu plus protecteur. Cette passerelle constitue donc une richesse. Cette richesse entraîne peut-être des inconvénients. Des améliorations doivent sans doute être recherchées, mais notre position est de dire que la défense de notre système juridique français impose le maintien de ce système.

Les magistrats sont formés à produire de la qualité. Ils ne bénéficient pas, contrairement à nos collègues portugais ou allemands, de services d'aide à la décision. Un statut d'assistant de justice a été créé. Il ne fonctionne pas mal, il conviendrait de le sécuriser juridiquement. c'est, selon nous, une évolution à laquelle nous sommes particulièrement favorables. Les syndicats de greffiers vous diront qu'ils sont totalement opposés à la création d'un système d'aide à la décision. Nous avons cette particularité, au sein du ministère de la justice, de connaître l'étanchéité des fonctions et des corps. La fonction publique présente déjà cette lourdeur par rapport au secteur privé. Le drame du ministère de la justice réside dans l'impossibilité de travailler en équipe. Nous sommes, sur ce plan, l'exemple de ce qui se fait de pire au sein de la fonction publique. Le travail ne se fait pas en équipe, ce qui génère des aigreurs, des agressivités et des batailles de chapelles entre ceux qui veulent gérer et ceux qui ne le veulent pas. Le travail en équipe, notamment au sein d'un parquet, est indispensable. La ministre de la justice, qui vient de publier une circulaire relative aux astreintes, n'a pas prévu de dispositions spécifiques pour les greffiers ni pour les fonctionnaires des parquets.

Un de mes collègues, alors procureur au moment de l'accident de l'autoroute A10, est arrivé immédiatement sur les lieux avec le préfet. Le préfet avait pu mobiliser ses services. Le nombre de morts était élevé. L'autoroute était bloquée. Les experts nationaux étaient présents. Il fallait essayer de bloquer le moins possible l'autoroute et de créer une cellule pour les familles. Ce procureur était tout seul. Le procureur général de Bordeaux lui a fourni un membre de son parquet pour l'aider. Le procureur devait téléphoner, rendre compte au procureur général, appeler le ministère et la cour d'appel. Voilà l'état d'impréparation de notre ministère face aux grandes catastrophes.

De même, face à la gestion habituelle, nous ne pouvons pas continuer à travailler sans bénéficier d'une plus grande fluidité entre les différents professionnels qui interviennent. En dehors de la formation et des problèmes des métiers de justice, je pense qu'il faudrait resserrer le nombre des intervenants et les faire travailler de manière

collective. Sans travail en équipe, un parquet digne de ce nom ne pourra jamais fonctionner. Il n'est pas possible qu'un procureur fonctionne sans enregistrement au bureau d'ordre. J'ai connu un bureau d'ordre où nous avons dû enregistrer et traiter en 4 mois, 8 000 procédures. Nous étions deux magistrats et un greffier. Aucune entreprise privée n'accepterait d'enregistrer 8 000 pièces aussi importantes avec aussi peu de personnel.

Les hôpitaux constituent une piste intéressante à laquelle nous devons réfléchir. L'hôpital ressemble beaucoup au tribunal : il connaît lui aussi le travail de nuit, d'urgence, les personnes très agressives et des interventions rapides sont parfois exigées. Si nous travaillions comme les hôpitaux, nous pourrions avoir, par exemple, des étudiants en droit qui viendraient participer à nos travaux, à l'instar des internes. Il s'agirait d'un véritable stage de formation productif. Les facultés de médecine le font. Le Sénat pourrait réfléchir à cette possibilité.

Il faut aussi aborder le thème des autres métiers de la justice.

Les avocats sont indispensables pour garantir le caractère contradictoire de la procédure. Ils constituent une protection de la démocratie. Cependant, se pose le problème de la formation éclatée des avocats, ainsi que la question du *numerus clausus*. Les avocats y sont hostiles. Si nous continuons à recruter des avocats au rythme actuel et si l'Etat continue à financer l'aide juridictionnelle au niveau actuel, à terme, l'aide juridictionnelle sera aussi coûteuse qu'en Angleterre ou en Allemagne, pour une plus-value qui ne sera pas nécessairement intéressante. Il est indispensable de mobiliser les moyens de l'Etat et éviter ce que nous avons connu lors de la création du juge de l'exécution, c'est-à-dire la création *ex-nihilo* sur l'ensemble de la France, de 33.000 saisines dont une grande partie ne tenait pas réellement la route. Elles ont constitué, pour un certain nombre d'avocats, une piste intéressante pour multiplier les procédures inutiles. Il est nécessaire de prévoir un regroupement sérieux des centres régionaux de formation professionnelle des avocats et de fixer un *numerus clausus*. Sans cela, nous ne gérerons pas ces inflations.

Je souhaite signaler à votre commission les difficultés d'exercice que connaissent les huissiers et le caractère parfois archaïque de leurs interventions. Leur présence à certaines audiences ne paraît plus indispensable. Le coût horaire d'un professionnel à ce niveau d'étude est connu. Leurs indemnités n'en tiennent pas compte. Je pense qu'il faut soit supprimer ce type d'intervention qui n'est plus systématique, soit revaloriser leurs indemnités. L'utilisation des huissiers ne paraît plus très intéressante à toutes les audiences. Il est possible de la limiter aux cours d'assises. Leur mode d'indemnisation est également très lourd.

J'en profite pour vous dire que les procureurs de la République ont été chargés du contrôle d'un grand nombre considérable de professions. Ce contrôle n'est pas fait sérieusement car les procureurs de la République ne peuvent pas traiter 5.300.000 procédures convenablement, suivre le parquet civil, le parquet commercial, faire la politique de la ville et suivre en même temps l'ensemble des auxiliaires de justice. Nous savons tous que les juges produisent du formel. Il en va de même pour les comptes des tutelles, que le juge des tutelles et le parquet sont sensés surveiller. Nous avons parfois dénombré 2.500 comptes de gestion par juge des tutelles. Nous perdons beaucoup de temps. Les professionnels doivent être recadrés sur leurs missions essentielles. Seul le Parlement peut décider du périmètre d'intervention du juge. Le juge n'est pas formé pour intervenir dans les 63 commissions dans lesquelles il intervient à longueur de temps. Il ne lui appartient pas non plus de passer des journées à surveiller les élections au tribunal

de commerce au lieu de rendre des jugements. Je ne vous énoncerai pas l'ensemble de la liste. Pour une fois, le ministère de la justice l'a publiée et je pense qu'elle vous a été transmise. Il paraît donc nécessaire de cibler leurs interventions là où elles sont nécessaires. La formation d'un magistrat représente cinq ans de formation universitaire et près de trois ans de formation au sein de l'école. Il faut être attentif au concours complémentaire, afin d'éviter un trop grand écart de qualité de formation entre ceux qui passent par l'Ecole nationale de la magistrature et ceux qui utilisent les autres voies d'intégration. Sans cela, la justice deviendra aléatoire sur le plan de la qualité.

Sur l'existence des conciliateurs, délégués du procureur, médiateurs et personnels des maisons de justice et du droit, je m'interroge. Pourquoi pas, mais pour faire quoi ?

Nos concitoyens demandent de véritables professionnels, mais il faut les utiliser là où ils sont nécessaires, c'est-à-dire là où les affaires sont complexes. Il ne faut pas les épuiser dans des contentieux de masse pour lesquels la plus-value intellectuelle des magistrats est inutile. Est-il besoin d'utiliser trois magistrats pour prononcer une amende de 200 euros avec sursis alors que dans le même temps un seul magistrat statue sur une détention provisoire dont on sait que, parfois, elle peut durer deux ans ? J'entends par là, qu'en matière de détention provisoire, la sécurité de la société, l'intérêt du mis en examen ainsi que l'autonomie et la liberté de jugement du magistrat impose que l'on place trois magistrats sur cette affaire. Le juge de la détention a été créé afin de diminuer le nombre de détentions provisoires. Les premiers chiffres, dont la ministre s'est félicitée, révèlent une diminution de 23 %, puis nous sommes revenus à une augmentation de 10 % des détentions provisoires. Cela montre que le remplacement d'un juge qui connaît le dossier par un juge qui ne le connaît pas n'a absolument rien fait progresser. Si nous souhaitons arriver à une continuité du service public en ce domaine et ainsi, à une continuité de la sécurité des citoyens et des libertés publiques, il est important que les professionnels que sont les magistrats et les greffiers soient utilisés là où ils sont nécessaires. Cette tâche vous revient, à vous Messieurs les Parlementaires. Aujourd'hui, il faut attendre un an pour obtenir un jugement de divorce, voir trois ans dans le cas d'un divorce pour faute. Nous traitons 590.000 affaires pénales alors que nous recevons 5.300.000 procédures. 300.000 de ces procédures concernent des auteurs identifiés, mais vous savez que les 2.000.000 de procédures concernant des auteurs non identifiés comprennent des dossiers très lourds comme ceux de l'affaire des disparues de l'Yonne et font l'objet de classements parce que nous ne bénéficions pas de moyens d'enquête. Ainsi, lorsque la ministre de la justice ne parle que des affaires concernant des auteurs identifiés, elle se trompe. Un dossier qui arrive au parquet et pour lequel l'auteur n'est pas identifié peut être très important. Il peut s'agir d'un crime maquillé en suicide. Je pense qu'il faut mobiliser les moyens de la justice sur ces affaires importantes. Seul le Parlement dispose de cette possibilité. Au sein de l'USM, nous tentons de tenir un discours clair, et non, comme cela a été dit, corporatiste ou fondé sur les moyens. Notre discours est complètement fondé sur ce que nous respectons, c'est-à-dire la République.

Les magistrats qui aiment leur métier sont les premiers à s'alarmer des conditions dans lesquelles les procédures sont traitées au parquet et les dossiers sont jugés. Ils sont également désespérés d'apprendre que parfois seulement 25 % des décisions qu'ils ont prononcées sont réellement exécutées (s'agissant des sursis avec mise à l'épreuve). La justice est en situation d'échec total, quoi qu'en disent les gardes des Sceaux successifs et certains de nos collègues qui craignent d'avouer cet échec. Face à cet échec, nous avons besoin d'un véritable plan de sauvetage. Le Sénat est souvent intervenu dans ses rapports et dans le cadre des entretiens de Vendôme de manière assez

forte afin d'essayer d'influer sur la politique gouvernementale. Nous souhaitons que vous puissiez faire évoluer les choses avec la même vigueur.

**M. le Président** - Monsieur le rapporteur, la réponse à notre question sur les assistants nous a été apportée.

**M. Christian Cointat, rapporteur** - J'ai écouté avec beaucoup d'intérêt votre intervention. Je souhaite obtenir une précision sur un point. D'un côté, vous nous dites que le magistrat doit bénéficier d'une haute technicité juridique ainsi que des qualités humaines et ne doit pas être dévalorisé par des tâches qui ne correspondent pas à cette valeur. D'un autre côté, vous vous êtes plaints, au début de votre exposé, du développement d'une sous-justice avec les conciliateurs, médiateurs et délégués du procureur. Vous avez, à la fin de votre exposé, atténués vos propos. Je souhaite que vous nous précisiez comment vous voyez ce partage des tâches entre le magistrat qui doit se concentrer sur l'essentiel et la répartition du reste. Pouvez-vous nous préciser si les nouveaux métiers de conciliateurs, médiateurs et délégués vous semblent répondre aux besoins ? S'ils ne sont pas adaptés à la situation, quelles autres solutions vous semblent meilleures ? Est-ce qu'il est possible de confier un certain nombre de ces tâches aux greffiers, qui pourraient décharger le magistrat de travaux et, notamment, de la participation à certaines des commissions administratives ? Comment voyez-vous la justice de proximité, avec les maisons de justice et du droit ? Vous en dites à la fois du bien et du mal, et j'ai du mal à comprendre où se situe la frontière. Enfin, le dernier point qui me paraît important est l'échevinage, c'est-à-dire la participation du citoyen à la justice. Pouvez-vous me donner ces précisions ? Je ne poserai pas d'autres questions, mais celles-ci me semblent importantes. Pourriez-vous malgré tout et en quelques mots, en guise de conclusion, nous donner votre sentiment au sujet des « pools » de magistrats. Je souhaite que vous nous précisiez votre position sur ce point.

**M. Dominique Barella** - Il nous semble important que le Parlement série l'importance des affaires. Les demandes de justice sont importantes, en matière pénale comme en matière civile, mais nous estimons que toutes les affaires ne sont pas d'égale importance, en termes de montants et en termes d'émotion de l'ordre public. Prenons l'exemple de l'excès de vitesse : est-il nécessaire de continuer à faire intervenir directement des juges sur des contentieux aussi massifs ? Est-il utile de faire intervenir un juge en matière civile parce qu'un client est mécontent, sans doute à juste titre, d'un pressing qui a taché une robe qu'il a payée 20 euros ? Pour l'instant, nous produisons de la sous-justice en ce sens que nous ne faisons que produire des titres exécutoires. Il est possible de contester les relevés de radars. Il faudrait ne saisir le juge qu'en cas de désaccord. Notre société française a fait du juge un intervenant direct, un gestionnaire. c'est le cas, par exemple, dans le dossier de tutelle : le juge intervient directement. Le juge doit demeurer un recours pour les affaires importantes, ce qui ne signifie pas que les personnes n'ont pas besoin de décisions. Il faut mettre en place de véritables moyens procéduraux simplifiés. Ce qui nous gêne, dans le cas du conciliateur, du médiateur, du délégué du procureur et des maisons de justice et du droit qui accueillent l'ensemble de ces intervenants, est qu'une personne repart en ayant été entendue, ce qui est important, mais sans avoir obtenu une décision ayant force exécutoire. Je crains que cette personne ne soit immédiatement contente parce qu'elle aura eu le sentiment d'avoir été comprise, mais qu'elle ne soit déçue par la suite, parce que la décision n'est pas suivie d'effet. La crédibilité de l'Etat est ici en jeu.

Il est donc nécessaire de sérier l'importance des affaires, de revoir le périmètre d'intervention du juge et de mobiliser le juge professionnel là où il est utile.

Des pistes existent : L'échevinage existe en Nouvelle-Calédonie en matière correctionnelle, en matière de répartition prud'homale sur le reste du territoire. L'avantage de l'échevinage réside dans l'intervention du non professionnel qui va se former pendant trois ans. Le fait de demander à une personne de venir au hasard comme c'est le cas devant les cours d'assises, surtout pour des affaires importantes, est dangereux. Cela revient à placer une personne, avec toutes ses difficultés, dans un milieu symbolique et face à une charge affective lourde. Nous pensons que l'échevinage constitue une piste de réflexion, mais qu'il convient de réfléchir à la durée du mandat de l'échevin et à sa formation. L'échevinage en matière correctionnelle fait l'objet de débats sans fin au sein de l'USM. Je ne prendrai donc pas de position ferme. Il est bon que vous puissiez débattre de manière démocratique d'un projet complexe permettant d'assurer une participation des citoyens et de crédibiliser de la justice.

Nous sommes, à l'USM, particulièrement favorables à ce que, dans tout tribunal et notamment en matière pénale, existe un service de communication, comme cela se fait dans d'autres pays. J'ai pris connaissance des projets sénatoriaux de notification des décisions de classement par les procureurs. Je puis vous dire que cela est tout à fait ingérable, sauf à bénéficier d'un service de communication. Je pense que la véritable piste est là.

J'espère ne pas avoir oublié une de vos questions, Monsieur le rapporteur.

**M. le Rapporteur** - En ce qui concerne les greffiers, je pense avoir compris votre position : je pense que vous êtes favorables à la focalisation du juge sur les actions juridictionnelles et que le greffier prenne davantage en main les tâches administratives.

**M. Dominique Barella** - Cela doit se placer dans le cadre d'un travail en équipe.

**M. le Rapporteur** - Vous avez évoqué les grandes affaires. Je souhaite que vous nous présentiez votre sentiment sur les pools de magistrats et sur les pôles de compétences.

**M. Dominique Barella** - Nous connaissons déjà, dans les affaires très lourdes, notamment financières, ce système de pool. Il nous paraît très intéressant, notamment du fait qu'ils bénéficient de l'aide d'assistants spécialisés. Il serait d'ailleurs bon que le ministère de la justice arrive à pourvoir les postes d'assistants vacants dans ces pool. Par ailleurs, à titre d'exemple une juridiction comme celle de Toulouse après la catastrophe de l'usine AZF (septembre 2001) a évalué la possibilité d'une hausse des référés de l'ordre de 3.000 procédures sur un an. Actuellement seul le juge d'instruction de Bonneville est en charge de l'affaire du tunnel du Mont Blanc. L'absence d'organisation en pool dans ce type d'affaires constitue une faiblesse. Des pools nationaux permettraient de renforcer les services d'une juridiction en cas de grandes catastrophes. C'est déjà le cas dans d'autres ministères, et nous y sommes favorables. Le travail en équipe et la collégialité nous paraissent importants.

**M. le Rapporteur** - Vous n'êtes pas favorable au système américain, vous l'avez dit. Cette approche se comprend compte tenu de notre patrimoine juridique, culturel et social, mais que pensez-vous de l'introduction du « plaider coupable » ?

**M. Dominique Barella** - Nous considérons que l'introduction du « plaider coupable » n'est pas incompatible avec notre système. Notre système est en passe de sombrer parce que toutes les affaires passent à l'audience. Les américains font passer

seulement 10 % des affaires en audience. Notre système fonctionnera le jour où nous serons capables de travailler différemment. Le « plaider coupable » pourrait être limité au tribunal correctionnel, afin d'en éviter les excès en matière criminelle. Le criminel ne représente qu'une minorité d'affaires. Nous n'avons donc aucune opposition au plaider coupable.

**M. le Président** - Bien souvent, en matière criminelle, aucun problème de culpabilité ne se pose, la personne reconnaît les faits. Pour ma part, je suis favorable à la mise en place du « plaider coupable » en place, même aux assises.

**M. Dominique Barella** - J'ai toujours des inquiétudes quant à l'introduction de systèmes provenant de l'étranger. Le fait d'aller trop loin risque de créer des réactions de rejet.

**M. le Président** - Le déballage auquel nous assistons parfois est-il utile à la manifestation de la vérité ?

**M. Dominique Barella** - Nous avons tous connu des audiences au parquet durant lesquelles le président demande au délinquant de donner les moindres détails d'une infraction que ce dernier a reconnu avoir commise. Les délinquants, fréquemment, ne se souviennent plus précisément des faits. Nous tombons alors dans un système très français et très symbolique. Nous aimons faire assaut de symbolisme, alors que les mesures d'efficacité semblent n'intéresser personne.

**M. le Président** - Merci beaucoup.

**Audition de Mme Marylise LEBRANCHU,  
garde des Sceaux, ministre de la justice**

*(28 mars 2002)*

Présidence de M. Jean-Jacques Hyst, président

**M. Jean-Jacques Hyst, président** - Madame la Ministre, merci.

Comme vous le savez, la commission des Lois a proposé la création d'une mission d'information sur l'évolution des métiers de la justice.

Nous avons envoyé une lettre aux juridictions pour connaître leur sentiment sur ce thème.

Vous avez la parole.

**Mme Marylise Lebranchu, garde des sceaux, ministre de la justice** - Merci d'avoir choisi ce sujet, qui est intéressant, même s'il faut casser une image passéiste qui existe, dont je me rends compte quand je discute avec un certain nombre de citoyens.

Nos métiers ne sont pas totalement obsolètes dans leur façon de préparer aux carrières ou de les faire évoluer.

Il existe des évolutions intéressantes, qu'il s'agisse des magistrats, des greffiers, des avocats ou des collaborateurs divers. Je pense que tout a beaucoup changé depuis une dizaine d'années.

Dix ans, c'est assez court...

**M. le Président** - En même temps, il y a eu la loi de 1990 sur les professions judiciaires. C'est donc l'occasion de faire le point sur les évolutions.

**Mme la Ministre** - En effet.

Le sentiment général au sein des juridictions est celui de forts changements dans beaucoup de domaines, ce qui rend d'ailleurs plus visibles les secteurs où le conservatisme l'emporte sur la modernisation.

Les effets d'optique donnent souvent l'impression que les choses évoluent peu ou pas assez vite ; en fait, il existe des évolutions différentes.

On trouve de nouveaux métiers, comme les délégués du procureur, les agents de justice, les assistants spécialisés des pôles économiques et financiers, les chefs de service administratif régionaux, les médiateurs et les conciliateurs.

On trouve aussi quelques nouvelles pratiques professionnelles, comme l'extension des pouvoirs propres des greffiers, bien vécue par la profession, même si celle-ci trouve qu'on ne va pas encore assez loin, le pacte civil de solidarité, la délivrance d'actes, la

vérification des comptes de tutelle, ou la spécialisation des magistrats des pôles économiques et financiers.

Même si j'ai conscience que cette dernière spécialisation est intéressante, elle est aussi décriée sur certains points, et il faut le prendre comme tel.

L'implication des parquets dans la politique de la ville et le développement des alternatives aux poursuites sont des évolutions notables, même si on peut être plus dubitatif, en dehors des contrats locaux de sécurité (CLS) des grandes villes, sur ces contrats qui se multiplient -et c'est tant mieux- sur d'autres territoires.

On me dit souvent que les parquets sont peut-être moins présents quand les problèmes sont moins lourds.

Il faut, je pense, cadrer cette mission sur les évolutions de l'environnement judiciaire.

On a maintenant 100 maisons de justice et du droit et 70 conseils départementaux de l'accès au droit. L'institution s'est modernisée, puisqu'on a maintenant à peu près la moitié du personnel connectée à l'intranet justice.

Cela s'est fait en deux ans et permet aux gens une meilleure réactivité à l'innovation mais aussi toute une série de transmissions d'informations.

On compte ainsi 20.000 boîtes-mails en service et 12.000 dans les juridictions.

C'est une belle avancée, mais il faut sûrement aller plus loin en termes de modernisation générale.

Comment recadrer cette évolution des rôles des professionnels catégorie par catégorie ?

Pour les magistrats, le problème principal, à mon sens, est celui de la gestion des ressources humaines.

Beaucoup de dysfonctionnements de la justice viennent du fait que certaines personnes ne sont pas employées aux bons postes, alors qu'elles seraient utiles et efficaces dans d'autres fonctions.

De très fins juristes peuvent ainsi être d'excellents conseillers de cour d'appel, mais pas forcément de bons chefs de juridiction ; certains, très doués pour le contact humain, peuvent beaucoup « s'ennuyer » en cour d'appel mais faire de très bons juges des enfants ou aux affaires familiales.

Je pense qu'il est important pour nous de commencer à gérer les carrières en ce sens.

Les vraies spécialisations techniques des magistrats -je pense bien sûr aux procédures pénales, au droit économique et financier, au droit du travail- sont souvent utilisées à un moment de la carrière, mais pas forcément tout au long de celle-ci.

Je me permets donc de dire que la spécialisation par l'expérience professionnelle ou la formation continue est une bonne chose.

Certains magistrats gèrent d'ailleurs leur carrière en se spécialisant ou en se formant à nouveau mais, globalement, le système ne prend pas en compte les demandes des magistrats.

Aujourd'hui, la préoccupation d'indépendance structure toutes les gestions du corps grâce à l'intervention du conseil supérieur de la magistrature, qui a un poids décisif dans les affectations et dans les mouvements.

Les critères qualitatifs pour les affectations ne sont pas forcément examinés ou ne le sont que marginalement, lorsqu'il y a un énorme problème. Ces critères qualitatifs sont peu pris en compte parce qu'ils seraient immédiatement interprétés par une majorité du corps comme des artifices pour masquer des interventions dans les carrières.

La spécialisation statutaire et la création de corps spécialisés seraient, à mon avis, une mauvaise solution de gestion. Elles apporteraient une rigidité supplémentaire à l'ensemble, alors qu'il me semble que le statut est déjà trop rigide.

Toute la réforme de l'Etat qui vise au contraire à réduire le nombre de corps, à éviter l'émiettement statutaire, à élargir les leviers de recrutement, et à ouvrir les passerelles à la mobilité professionnelle, s'opposerait à cette spécialisation. Il ne faut donc pas diviser la magistrature en chapelles ni figer les carrières à 25 ans, au moment de la sortie de l'Ecole nationale de la magistrature.

On a donc un véritable défi pour demain : comment mettre en place une vraie gestion des ressources humaines, plus soucieuse des profils pour certains postes, qui prenne en compte de vrais parcours professionnels, sans porter atteinte aux mécanismes destinés à préserver l'indépendance de la magistrature ?

Pour les greffiers, le problème principal est sans doute celui de l'enrichissement des tâches.

80 % des recrutements en A se font à Bac + 4 pour les greffiers en chef ; 85 % des recrutements en B se font à Bac + 2 ou plus aujourd'hui.

Il faut donc mieux utiliser les compétences des greffiers pour gérer les procédures de masse ou les procédures parajudiciaires, ce qui permettrait d'économiser du temps aux magistrats.

C'est le sens des annonces que nous avons faites après les entretiens de Vendôme, qui prévoient les nouveaux pouvoirs propres des greffiers pour l'aide juridique ou la délivrance d'actes civils.

C'est aussi le sens de la réforme statutaire qui est en cours -le décret est en préparation- qui revalorise la grille, reconnaît la compétence technique autonome des greffiers et permet d'ouvrir les juridictions aux corps administratifs classiques pour les tâches de gestion -secrétaires administratifs communs à tous les ministères.

J'ai beaucoup plaidé pour l'arrivée de secrétaires administratifs. Les juridictions me les réclament toujours. Je sais en revanche qu'il y a une vraie inquiétude du côté des greffiers. On l'a d'ailleurs bien vu avec les services régionaux d'administration et d'équipement, et l'on devra pratiquer le même type de gestion fine pour faire que ce soit mieux accepté.

Il faut aussi aborder le problème des avocats, parce que la notion d'auxiliaire de justice est sûrement à renouveler.

L'avocat et son client ne sont pas des consommateurs de justice, mais des parties prenantes à la procédure. Ils doivent donc être également responsables du bon déroulement de la procédure.

Il faut également mieux associer les barreaux à la vie de la juridiction avec des contrats de procédure. Beaucoup de barreaux y sont ouverts. En matière civile en particulier, le dialogue magistrat-avocat est essentiel pour assurer de bons délais, plus du tiers des renvois étant imputable aux barreaux.

Je crois qu'il faut associer les barreaux à l'audiencement pénal pour avoir moins d'attente et une meilleure qualité des débats, comme de plus valoriser le travail préventif de l'avocat, qui permet d'éviter des contentieux inutiles -la réforme de l'aide juridictionnelle va en ce sens- pour que la consultation d'un avocat soit effectivement indemnisée, même si l'on décide de ne pas ester en justice.

Ceci est très important, car l'avocat qui veut se faire rembourser sa consultation doit interroger la justice. Ce n'est pas une bonne chose. Il faut favoriser toutes les médiations qui réussissent.

Certaines réformes en cours ont été très longues. On peut reprocher au barreau de ne pas avoir fait en sorte que cela aille plus vite : je pense à la formation, dont la réforme a traîné pendant quatre ans, à l'organisation des ordres et aux problèmes disciplinaires, à l'organisation des caisses des règlements pécuniaires des avocats, en lien avec la réforme de l'aide juridictionnelle. Tout ceci est essentiel, faute de quoi on va rester sur ce que j'avais appelé le « couple disloqué ».

Nous devons maintenant prendre en compte le rôle des non-professionnels, avec leur présence et leur action avant, pendant et après le jugement.

La question centrale de l'échevinage a pratiquement été abordée par toutes les juridictions au moment des entretiens de Vendôme, ainsi que par nous. Il existe une tendance à l'ouverture de l'institution judiciaire à la société civile, avec la mixité des formations de jugement : aux assises, aux prud'hommes, dans les tribunaux de commerce, au tribunal pour enfants. Je pense qu'il faut traiter le petit correctionnel dans le même esprit. C'est maintenant une conviction. La proximité de la justice, je l'ai souvent dit, n'est pas affaire de transport, ni de carte judiciaire ; c'est aussi affaire de proximité sociale, de simplification du vocabulaire, de refus de corporatisme et de reconnaissance mutuelle entre les juges et les justiciables. Je crois que l'échevinage, pour le petit correctionnel, nous ferait faire de grands progrès.

Bien sûr, je n'oublie pas que l'échevinage présente des risques. Il faut absolument qu'il soit encadré, mais il donne généralement satisfaction là où il est correctement mis en œuvre, en France, mais aussi à l'étranger.

Toutefois, beaucoup de magistrats disent, concernant les tribunaux pour enfants, que ce sont les assesseurs qui sont les plus durs quand il s'agit de demander des sanctions. C'est pourquoi le problème de la formation et de l'association à la construction de la sanction doit être beaucoup mieux travaillé.

Pour les petits contentieux civils et pénaux, notre rôle étant de multiplier les modes alternatifs de règlement des conflits, ceci donne une vraie place aux professionnels et aux bénévoles. Je pense là aux médiateurs, aux conciliateurs et aux délégués des procureurs.

Sur ce sujet, on ne peut faire l'économie d'une bonne formation. Peut-être faudra-t-il aussi mettre des barrières à l'entrée. Il faut que l'on soit très courageux si cela devient une façon de traiter beaucoup de petits contentieux.

Aujourd'hui, l'encadrement par les magistrats n'est pas forcément bien fait. Ces magistrats n'ont pas le temps. Quand on en aura les moyens, on pourra le leur demander.

Il faudrait également faire une évaluation du résultat des interventions de toutes ces nouvelles fonctions, même si ce ne sont pas de nouveaux métiers. Certains doivent le devenir.

C'est pourquoi le Conseil national de la médiation travaille actuellement sur la formation qualifiante des médiateurs.

On doit laisser une part importante, dans les mois et les années qui viennent, à l'expérimentation dans les juridictions sur les questions touchant aux non-professionnels, à leur évolution et à la professionnalisation de certaines fonctions.

C'est à partir de l'expérimentation et de l'évaluation que l'on pourra évoluer vers des nouveaux métiers qualifiés soit par des acquis validés, soit par des formations.

**M. le Président** - La conciliation, souvent, n'aboutissant pas, beaucoup estiment qu'il faudrait aller au-delà et favoriser l'arbitrage.

**Mme la Ministre** - Il faudrait passer par la voie législative.

**M. le Président** - L'interdiction de la clause compromissoire, en matière civile, a aujourd'hui disparu. En revanche, elle perdure s'agissant des relations entre non-professionnels.

**Mme la Ministre** - Les assureurs y sont opposés, mais il pourrait y avoir des clauses d'arbitrage en matière de responsabilité civile. La crainte de beaucoup est d'arriver à un arbitrage non-dit, de fait et non de droit. On devrait travailler sur un meilleur encadrement de l'arbitrage et sur le recours en cas de litige avec tiers.

Il faut aussi tenir compte du problème du coût de l'arbitrage.

Je ne suis pas opposée à l'arbitrage en tant que tel, mais il existe un risque que certains justiciables se retrouvent sans appel. C'est tout le problème.

Pour les conflits civils, de type conflit de voisinage, la conciliation fonctionne parfois.

**M. le Président** - On conseille toujours aux gens d'aller voir un conciliateur, mais les gens accepteraient-ils un arbitre ?

**Mme la Ministre** - Je pense qu'il faut travailler ce sujet, en faisant attention lorsqu'un tiers est concerné. Il faudrait limiter les cas d'arbitrage. Même dans le domaine professionnel, le tiers concerné existe souvent.

S'agissant des bonnes relations avec les auxiliaires de justice, je pense qu'il est impossible de tirer une leçon. Il y a des endroits où cela se passe bien et des endroits où cela se passe très mal. J'ai eu l'impression que cela dépendait des personnalités. Certains magistrats aiment à créer des liens, à discuter des calendriers, de la façon de mener les audiences, etc., et y prennent un vrai plaisir de chef de cour ou de chef de juridiction ; d'autres le supportent très mal. On a un travail interne à faire pour que ces relations s'améliorent.

**M. le Président** - On pourrait en dire autant du management de la juridiction : on a tous connu cela.

**Mme la Ministre** - C'est pourquoi la question de la carrière est une question très lourde.

**M. le Président** - Monsieur le Rapporteur...

**M. le Rapporteur** - Madame la Ministre, vous nous l'avez dit, au coeur des métiers de justice, il y a le magistrat.

Notre civilisation devient de plus en plus procédurière. La justice devient de plus en plus compliquée. Ne pensez-vous pas que des réflexions plus approfondies devraient être conduites pour simplifier au maximum la procédure ?

Un exemple tiré des entretiens de Vendôme concernant le pénal : on y disait que 77 % des affaires provenaient de constitutions de partie civile, dont 80 % aboutissaient à un non-lieu, encombrant la justice et mettant en difficulté un certain nombre de citoyens qui sont finalement théoriquement lavés de tous soupçons, mais qui garderont une trace parfois indélébile des accusations dont ils ont été l'objet, sans compter le travail considérable que la justice a dû mener.

Envisage-t-on une réflexion pour mettre à plat l'ensemble du dispositif et faciliter l'exercice des métiers de justice ?

Deuxième question : la proximité est au coeur des discussions actuelles. Tout le monde reconnaît que c'est nécessaire, et tout le monde y est favorable, toutes sensibilités politiques confondues.

Comment voyez-vous cette évolution ? Les uns prônent le développement des maisons de justice et du droit ; d'autres évoquent la possibilité de rétablir le juge de paix, mais cela pourrait s'insérer dans une réforme pour la création d'un tribunal de première instance qui, soit regrouperait le tribunal de grande instance et le tribunal d'instance, soit serait élargi à d'autres.

Comment insérer la justice de proximité ? Comment l'articuler avec les pouvoirs locaux ? On a parlé des contrats locaux de sécurité, mais vous avez vous-même évoqué les problèmes que cela posait avec l'implication du parquet.

Pourtant, il faut donner à cette justice de proximité toute sa valeur, à la fois dans l'information, mais aussi dans le règlement des petits conflits, ce qui pourrait éviter d'encombrer les tribunaux.

C'est toute cette problématique que je souhaiterais connaître.

Par ailleurs, vous avez évoqué l'échevinage. Vous le destinez surtout aux petits conflits, ce qui est normal, mais considérez-vous qu'il faille un juge unique et deux échevins ayant voix délibérative, ou un juge unique conseillé par deux échevins avec voix consultative ?

Comment les former en leur donnant le minimum de connaissance pour leur permettre de remplir leur tâche, qui n'est pas mince, de manière efficace ? Comment les choisir ? Comment les renouveler ?

Bref, comment essayer de faire en sorte que la justice soit rendue au nom du peuple français ?

**Mme la Ministre** - Vous vous souvenez des débats que l'on a eus sur la place des juges consulaires, leur formation, leur recrutement.

Le problème est de savoir comment la société civile, dans sa globalité, pourrait élire ces échevins. Ce mode de recrutement par l'élection ne me semble pas du tout concevable au niveau de la justice en général.

Cela signifie effectivement qu'il existe un pouvoir de choisir qui appartient aux juridictions et qui tient compte de la géographie, de l'histoire et du profil.

Sans avoir suffisamment travaillé le sujet, j'imagine qu'il faut réussir un échevinage avec des décisions collectives.

Vous avez raison pour ce qui est de la formation. Dans notre conception habituelle -c'est le cas des juges consulaires- nos échevins sont des bénévoles. Cela pose de très grandes difficultés. De moins en moins d'actifs sont disponibles, ce qui signifie qu'il s'agit de retraités dans bien des cas.

La société va très vite. Est-ce bien d'utiliser des retraités ? Je fais partie de ceux et de celles qui pensent que la modernité n'est pas liée à l'âge, et qu'on peut être moderne à 90 ans et complètement archaï que à 20 ans !

Cela ne me pose aucun problème par rapport à l'évolution de la société. La notion d'utilité sociale, pendant un certain nombre d'années définies après la retraite, me semble une excellente chose.

L'espérance de vie, la clairvoyance et la richesse des vies sont telles que l'utilité sociale pourrait très bien rejoindre l'utilité judiciaire.

Je suis donc plutôt favorable à un échevinage de ce type, avec une responsabilité écrite du choix -ce n'est pas le cas aujourd'hui et n'est d'ailleurs même pas envisageable-.

Celui qui choisit les échevins doit être responsable de ses choix s'il n'est pas élu. La seule façon de ne pas être responsable, c'est de le soumettre à une élection, ce que je n'imagine pas. Cela signifie la responsabilité du chef de juridiction sur les choix des échevins, avec une sorte de contrat -je ne sais de quelle nature- qui ne soit pas de trop longue durée et, éventuellement, renouvelable ou non, l'essentiel étant que, même dans les petits contentieux, l'appel existe toujours.

Il faudra que l'on garantisse un recours. Il faudra peut-être que l'on évolue sur l'aspect qualitatif de ce recours, mais il faudrait que le recours existe.

Quant à l'articulation avec les pouvoirs locaux, il faut revoir l'organisation. C'est une question législative lourde, puisque tout le code est à reprendre. Je pense qu'entre tribunal d'instance et tribunal de grande instance, la frontière actuelle n'est pas bonne. La notion de première instance serait à mon avis plus efficace.

En outre, on voit bien que les magistrats, dans nos tribunaux d'instance, sont souvent malheureux du manque de reconnaissance de leur travail, alors qu'il est extrêmement important pour la société.

L'idée de première instance, sur un arrondissement judiciaire, me paraîtrait d'une bonne nature.

S'agissant de l'absence de barrière à l'entrée, si l'on a créé cette possibilité pour la partie civile d'obliger que l'information soit ouverte, c'est bien parce qu'on a peur du classement. L'affaire des disparues de l'Yonne -pour lesquelles j'ai eu beaucoup à m'investir- montre bien l'importance de la possibilité pour la partie civile de faire ouvrir une information.

**M. le Président** - Il faut dire que les juridictions sont très timorées.

En matière administrative, lorsqu'il y a recours abusif, les juridictions commencent à appliquer des amendes. Cela calme quand même le jeu !

**Mme la Ministre** - On l'a vu récemment dans une affaire de logement de fonction, que les Français aiment bien.

Le procureur avait instruit l'affaire et avait passé un accord avec l'ensemble des assemblées délibérantes pour régler tel ou tel aspect des choses ; une partie civile, l'Association des défenseurs des contribuables lésés, je crois, a fait ouvrir le dossier et l'on ne peut rien.

Je suis assez choquée de certaines pratiques de la part des associations qui, systématiquement, font ouvrir une information judiciaire. Il est vrai que les non-lieux sont assez rarement publiés de la même façon.

Pourquoi pas une amende plus importante ?

Il faut aussi gagner la confiance du citoyen concernant les liens entre la Chancellerie et le parquet et le fait qu'on ne classe pas n'importe quoi, n'importe quand, n'importe où. Il faut une vraie lecture, en particulier en matière pénale.

Il faut réécrire ces liens de telle sorte que tout citoyen ait la certitude que la politique pénale est appliquée de la même façon sur l'ensemble du territoire, que les classements sont répertoriés dans de bonnes conditions, et qu'éventuellement le procureur peut interroger la Chancellerie sur tel ou tel type de problème qui lui est posé avant de classer ou avant d'ouvrir.

L'ensemble des citoyens -qui restent persuadés qu'il faut des associations- a aujourd'hui de mauvaises relations avec la justice. Ce n'est pas une situation de droit, mais plutôt là un fait sociologique.

**M. le Rapporteur** - Etes-vous plutôt favorable au passage entre le siège et le parquet ou plutôt à une séparation des carrières ?

**Mme la Ministre** - Je ne suis toujours pas convaincue par la séparation des deux catégories.

On parlait tout à l'heure des carrières. Il existe d'excellents juges du siège qui sont passés par le parquet, qui ne le regrettent jamais et qui pensent avoir acquis une certaine appréciation de la globalité des plaintes déposées. Ils ont une meilleure connaissance, par leur pratique de parquetier, de ce qu'est la demande de justice. Pour un juge du siège, cette formation est difficile à acquérir à l'Ecole nationale de la magistrature.

Dans les deux cas, le passage de l'un à l'autre ne me choque pas du tout.

En revanche, l'urgence absolue réside dans l'inscription et la clarification des liens entre le parquet et la Chancellerie.

**M. le Président** - Les juges assesseurs sont choisis en fonction d'une certaine qualification.

Il existe également une expérience intéressante en Nouvelle-Calédonie qui fonctionne bien. Le rapport de synthèse des entretiens de Vendôme contient une annexe à ce sujet. Effectivement, il faut bien choisir ces assesseurs, surtout en Nouvelle-Calédonie, les équilibres ethniques doivent être pris en compte.

On rajoute toujours des peines de plus en plus lourdes. Lorsqu'on dit cela, on dit qu'on ne veut pas lutter contre la délinquance. Au moment de la réforme du code pénal, j'ai toujours plaidé pour qu'on n'aille pas trop loin et pour qu'on fasse une belle hiérarchie, bien claire. Or, aujourd'hui, on confond tout !

Lors des dernières décisions que l'on a prises sur un certain nombre de sujets, on disait : « Vous êtes des laxistes ! ». Non ! C'est la peine maximum qui compte. Autrement, on retrouve ce qui se passait naguère, quand il y avait un minimum et un maximum. On trouvait des raisons pour ne pas sanctionner. Il ne faudrait pas aboutir à la même chose.

**M. le Rapporteur** - Quel est votre sentiment sur le juge de paix, les maisons de justice et du droit et les liens avec les collectivités locales ?

**Mme la Ministre** - J'y crois. Il serait en outre extrêmement important qu'il puisse y avoir un vrai travail en amont à partir des antennes de justice ou des maisons de justice et du droit.

Ester en justice n'est pas forcément une bonne solution pour soi-même, la conciliation se fait dans ces lieux et c'est là que la médiation pourrait se faire. Les petits contentieux pourraient y être traités, comme c'est déjà le cas avec les rappels à la loi.

Si l'on crée les maisons de justice et du droit, ce n'est pas pour traiter de l'accès à la justice, mais d'accès au droit. Il faudra bien définir leur périmètre d'intervention. Auparavant, l'accès au droit n'était pas facilité. La première instance devrait être accessible à tout le monde.

**M. le Rapporteur** - Les magistrats s'impliquent-ils dans ce dispositif ?

**Mme la Ministre** - Pas tous. Pour certains, le manque de moyens en est la cause. Il y a des endroits où les contentieux explosent et les parquets n'ont pas la possibilité de s'y intéresser.

En second lieu, il y a des réticences, qui seront faciles à lever le jour où l'on expliquera bien que participer à un contrat local de sécurité, ne consiste pas à révéler le type d'affaire traitée.

Ces pratiques ont été un peu brouillées du fait de parlementaires, de députés en particulier, qui demandaient que le procureur transmette systématiquement au maire la liste des personnes condamnées sur sa commune.

Du coup, j'ai vu les magistrats avoir un mouvement de recul, en disant : « On est parti sur quelque chose de trop compliqué ». Une information sur l'état des lieux est fondamentale et nos procureurs, qui ont l'obligation de communiquer, vont plus facilement participer aux contrats locaux de sécurité ou aux groupes locaux de traitement de la délinquance.

On leur a fait passer le message selon lequel la communication permet d'éviter un accès abusif à la justice ou un recours infondé. Je pense qu'ils l'ont compris.

**M. Jean-Pierre Sueur** - J'ai pu observer de très près une maison de justice et du droit. J'en ai vu l'aspect positif, mais aussi les limites.

Je crois qu'une vraie question se pose : dans un quartier où l'on a des difficultés -ou une zone rurale- ne faut-il pas aller plus loin qu'une maison de justice, où l'on fait de la médiation, de la conciliation, du rappel à la loi et de la formation ? Ne faut-il pas un juge dans le quartier ?

**Mme la Ministre** - C'est la carte judiciaire à l'envers : je suis d'accord !

**M. Jean-Pierre Sueur** - Je parle ici d'un juge de quartier, pour un territoire donc très limité par rapport aux tribunaux de grande instance et aux tribunaux d'instance, qui puisse prendre tout de suite des décisions simples, prononcer des sanctions de réparation.

On sait que ce qui mine les gens dans ces quartiers, c'est le fait qu'entre le moment où est établi le rapport de police et l'éventuelle convocation du jeune devant un magistrat ou un juge pour enfant, s'écoule un certain nombre de mois, alors que les procédures doivent être plus rapides, plus directes, bien sûr avec toutes les possibilités de recours et d'appel, pour éviter une justice expéditive.

Ne faut-il pas dépasser le stade de la maison de justice et du droit pour avoir une justice de proximité qui se traduise par des juges de quartier qui pourraient apporter des réponses rapides ?

**M. le Rapporteur** - Justement : il s'agit d'un juge nouvelle formule !

**M. le Président** - Crée-t-on un nouveau type de juge plutôt qu'un conciliateur, un juge de type britannique ? Ce sont des gens de la société civile qui sanctionnent, prennent des décisions -réparations, petites peines. Tout le débat est là.

Autre question : clarifier les fonctions des maisons de justice et du droit. Je l'ai dit à plusieurs reprises : je crois que la solennité de la justice est indispensable dans un certain nombre de cas ! Les choses doivent se dérouler dans un palais de justice, même pour des jeunes. On nous racontait l'autre jour que lorsqu'on faisait venir les parents et le jeune au palais de justice, ce n'était pas pareil.

**Mme la Ministre** - Pour répondre à cette question -y compris par rapport aux métiers- je pense qu'il faut évoluer sur la justice de proximité, au sens de ce que l'on a dit sur la première instance et sur la carte judiciaire à « l'envers ».

On a toujours parlé de la carte judiciaire en termes de suppression et non en termes de création dans les zones de forte population -en tout cas pas suffisamment. Soyons clairs entre nous : les maisons de justice et du droit, sont quand même une réponse à des territoires désertés par la justice.

On a donné aux maisons de justice et du droit une fonction que l'on a découverte en marchant, qui s'apparente maintenant à une fonction d'accès au droit, de réparation, de médiation, de conciliation, de rappel à la loi pour l'exercice de délégué du procureur, et je pense honnêtement que le délégué du procureur doit continuer à exercer dans les maisons de justice et du droit avec un mandat clair du procureur, mais si l'on parle de jugement, il faut un tribunal ou alors changer notre procédure. C'est impossible dans l'état actuel des procédures !

Ce n'est donc pas un problème de métier. Le juge de proximité, dans mon esprit en tout cas, est davantage le juge de la vie que celui des tutelles ou des petits litiges civils. La proximité est très importante. Certes, il faut veiller à ce que la première instance existe partout, mais souvent les petits litiges ne sont pas traités, et c'est mauvais car la justice ne passe pas. Ce n'est pas de nature à stabiliser les quartiers, comme dans toute démocratie.

Il y a là un vrai problème d'accès et une vraie question sur la première instance, mais pas de là à faire des tribunaux de quartier.

Je vous rejoins -alors que j'ai bataillé contre- lorsque vous dites que le tribunal est nécessaire lorsqu'on a transgressé la loi dans des proportions importantes, mais il faut différencier les deux sujets.

Je regrette que le délégué du procureur ne soit pas connu et reconnu. Il y a sûrement quelque chose à écrire sur ce sujet.

Les commentaires des journaux locaux rapportant les décisions de justice dans leur globalité se font rares. Les rappels à la loi ou les mesures de réparation qui sont décidées dans les maisons de justice et du droit ne sont jamais mentionnés. Cela retire une part de stabilité à la société.

Si l'on ne touche pas à nos procédures de façon trop profonde, ce qui pourrait être la conclusion de toutes vos missions actuelles, il faut que l'on travaille sur la meilleure appréciation de ce que sont le délégué du procureur, les médiateurs, les conciliateurs, sur leur reconnaissance, leur qualification et leur rôle.

A Chambéry, nous avons un conciliateur de très grande qualité qui avait fini par acquérir une aura dans le quartier. Lorsqu'il prenait en charge un problème de tapage nocturne, son arrivée à la maison de justice et du droit était toujours solennelle.

Je ne veux pas trancher cette question, mais elle me semble très lourde.

**M. le Rapporteur** - On veut assouplir la justice et la simplifier, mais on lui confie toujours des tâches supplémentaires. Pour y arriver, vous allez soit quadrupler le nombre de magistrats, soit les décharger de certaines fonctions.

Etes-vous favorable à un recentrage des tâches des magistrats sur leurs fonctions juridictionnelles en les libérant des tâches administratives au sens large -participation à des commissions administratives ?

Les avis des magistrats sont partagés : les uns sont prêts à l'accepter, les autres non. Qu'en pensez-vous ?

**Mme la Ministre** - Dans certaines commissions, la présence des magistrats a du sens. Il faut rechercher si elle a du sens.

Souvent, cette présence ne fait aucun sens. On ne sait plus très bien pourquoi on y a mis un magistrat. Je vois comment cela se passe en interministériel lorsqu'on écrit les décrets : on a tellement peur que la Chancellerie soit fâchée que l'on met des magistrats partout !

**M. le Président** - Le Parlement aussi !

**Mme la Ministre** - On a commencé ce travail de tri et on fera des propositions en ce sens.

De la même manière, je pense qu'un certain nombre de contentieux de procès-verbaux aux infractions du code de la route ne devraient plus être traités par des magistrats. C'est le cas typique où la sanction devrait être prédéterminée, sachant que les personnes en difficulté financière peuvent toujours former un recours auprès des services fiscaux.

**M. le Président** - Savez-vous pourquoi les gens se tournent vers le tribunal de police pour les retraits de permis de conduire ? Parce que la sanction administrative tombe immédiatement sans que soit aménagée la possibilité d'obtenir de permis blanc. Le juge se présente donc comme le seul recours pour l'obtenir. Cette situation doit changer et des réformes sont à inventer.

**Mme la Ministre** - Je m'étais jurée de faire avancer ce sujet, mais...

**M. le Président** - Madame la Ministre, merci.

**Audition de Mme Laurence PÉCAUT-RIVOLIER,  
juge au tribunal d'instance du 10<sup>ème</sup> arrondissement de Paris,  
présidente de l'Association nationale des juges d'instance**

*(10 avril 2002)*

Présidence de M. Jean-Jacques Hyst, président

**M. Jean-Jacques Hyst, président** - Mesdames, Messieurs, je vous souhaite la bienvenue. Nous accueillons Mme Laurence Pecaut-Rivolier, présidente de l'Association nationale des juges d'instance. Vous travaillez au tribunal d'instance du 10<sup>ème</sup> arrondissement de Paris.

**Mme Laurence Pecaut-Rivolier** - Tout à fait.

**M. le Président** - Ce ne doit pas être de tout repos.

**Mme Laurence Pecaut-Rivolier** - Effectivement. Le tribunal est situé dans un quartier peuplé, avec une population assez variée, qui comprend notamment le secteur de la gare du Nord et de la gare de l'Est.

**M. le Président** - Nous avons décidé de constituer une mission sur l'évolution des métiers de la justice. Elle concerne à la fois la justice de proximité, sur laquelle vous avez probablement un point de vue, ainsi que les spécialisations. Nous souhaitons aborder avec vous tous ces sujets. Je pense que notre rapporteur a beaucoup de questions à vous poser.

**Mme Laurence Pecaut-Rivolier** - Le métier de juge d'instance est un métier assez particulier. Il est à la fois relativement spécialisé, mais aussi très varié, puisqu'il regroupe un nombre important d'attributions. C'est le seul qui en regroupe autant : les tutelles, les saisies des rémunérations, le tribunal de police, les nationalités, le civil... Les attributions sont très diverses. Il a des particularités procédurales, puisqu'il s'agit d'un tribunal devant lequel l'assistance d'un avocat n'est pas nécessaire et qui comporte des procédures spécifiques appelées procédures rapides. Il bénéficiait, jusqu'à présent, d'une certaine autonomie puisqu'il était séparé du tribunal de grande instance.

Sa gestion était quelque peu autonome. A la suite des entretiens de Vendôme, nous avons éprouvé quelques craintes. En effet, nous pensons que le tribunal d'instance tient par cet ensemble de spécificités. Il est vrai que se pose la question de savoir s'il faut davantage spécialiser le juge d'instance dans certaines de ses fonctions. En tout cas, l'Association se bat pour éviter une spécialisation trop grande. Nous pensons en effet que le grand intérêt pour ce métier tient justement à sa variété. Cette variété permet d'éviter l'installation d'une certaine routine dans nos fonctions.

**M. Christian Cointat, rapporteur** - Madame la Présidente, on parle beaucoup de justice de proximité. Le juge d'instance est probablement celui qui est actuellement le plus proche du citoyen, dans sa vie quotidienne. Comment voyez-vous l'avenir du métier de juge d'instance par rapport, d'une part, au projet de création de tribunaux de première instance remplaçant les tribunaux d'instance et les tribunaux de grande instance et,

d'autre part, le développement des maisons de justice et du droit, dont la mission est d'être au contact du citoyen, souvent dans les endroits où il n'y a pas de tribunaux d'instance ?

**Mme Laurence Pecaut-Rivolier** - Nous regrettons les orientations prises actuellement. En effet, elles nous paraissent sources de confusion et non d'amélioration. Des actions doivent être menées. Le tribunal d'instance est l'une des juridictions qui fonctionnent le moins mal. Or, on prévoit, d'une part, de le rattacher au tribunal de grande instance, sans savoir précisément quelles seraient les améliorations pour le justiciable. Par ailleurs, on développe des moyens supplémentaires de conciliation dans des domaines qui étaient traditionnellement dévolus au tribunal d'instance. Nous ne comprenons plus la place du tribunal d'instance dans cet ensemble. Nous ne parvenons pas à cerner les buts recherchés. Nous sommes entièrement d'accord sur le fait que des améliorations doivent être apportées. Nous sommes les premiers à dire, depuis très longtemps, qu'il faut en premier lieu réformer la carte judiciaire. Des tribunaux d'instance sont trop petits et n'ont pas lieu de rester en l'état. Au contraire, certains tribunaux d'instance sont en décalage. Il convient de réformer la carte judiciaire afin d'obtenir des tribunaux d'instance viables. Nous sommes également les premiers à affirmer qu'il convient peut-être de revoir la répartition des compétences. Aujourd'hui, cette répartition n'est pas claire. Dans beaucoup de domaines, la répartition des compétences entre les tribunaux de grande instance, les tribunaux d'instance, voire les tribunaux de commerce et les conseils de prud'hommes, s'avère confuse. Nous avons nos spécificités. Je pense notamment à l'accès direct du justiciable, facile et sans intermédiaire. Il faudrait probablement redonner un sens à la justice de proximité en redéfinissant précisément les matières qui sont du domaine du tribunal d'instance. La conciliation était l'une des particularités des juridictions d'instance. Je ne dis pas que nous avons toujours été parfaits dans l'exercice de cette particularité mais nous avons toujours tenté de lui donner un véritable sens. Ces dernières années, nous avons fortement développé cet aspect. En particulier, les juridictions d'instance ont pris l'habitude de travailler avec des équipes de conciliateurs. De nombreux tribunaux invitaient des conciliateurs à l'audience. A titre d'exemple, nous pratiquons de la sorte depuis six ans dans le X<sup>e</sup> arrondissement. Nous proposons systématiquement aux personnes de s'engager d'abord dans une conciliation. Si cette conciliation n'aboutit pas, les justiciables passent immédiatement devant le juge d'instance. Ce système a donné d'excellents résultats. Les citoyens étaient satisfaits. Ils avaient l'impression de ne pas avoir été déroutés. Ils avaient bien fait leur demande en justice. On avait tenté une ultime conciliation, d'une certaine manière, sous le contrôle du juge d'instance. Ce dernier pouvait en effet homologuer et donner son avis. Apparemment, ce système fonctionnait à la satisfaction de tous. Le seul problème était le manque de conciliateurs, de salles, etc. Mais ce problème pouvait être résolu. Or, la création des maisons de justice et du droit, qui a un sens, a été malheureusement réalisée sans véritable concertation avec les juridictions d'instance. Nous sommes aujourd'hui un peu perdus et nous ne savons plus où nous situer précisément par rapport à ces évolutions.

**M. le Président** - Cette formule a-t-elle été développée dans de nombreuses juridictions d'instance ?

**Mme Laurence Pecaut-Rivolier** - Oui, beaucoup de juridictions d'instance ont adopté ce système, notamment depuis la loi de 1998 qui permet de recourir plus facilement à la conciliation.

**M. le Rapporteur** - Vous avez indiqué, Madame, qu'il convenait de redéfinir les compétences des tribunaux d'instance et de revoir la carte judiciaire. Comment

voyez-vous le rôle futur des tribunaux d'instance dans l'hypothèse où l'on garderait la fonction de juge d'instance ?

**Mme Laurence Pecaut-Rivolier** - Je resterai volontairement vague dans la mesure où la discussion s'ébauche seulement. Il est un peu difficile de répondre de manière très précise. Les tribunaux d'instance devraient se spécialiser, d'une manière générale, dans tout ce qui peut concerner le contentieux de proximité. Outre le contentieux classique (droit de la consommation, baux, contentieux concernant des sommes peu importantes), nous avons ouvert des réflexions sur ce qui concerne le contentieux de l'exécution. Nous avons même évoqué la question du contentieux familial car cela nous paraît relever, d'une certaine manière, du contentieux de proximité. Nous songeons également à tout ce qui pourrait être abordé avec des procédures simplifiées et sans représentation obligatoire. Nous sommes très ouverts sur ce qui peut être notre contentieux. Nous sommes d'accord sur la nécessité d'une clarification des compétences entre le tribunal de grande instance, qui traite des contentieux très techniques nécessitant l'intervention de professionnels, et le tribunal d'instance, qui peut traiter des contentieux mettant en cause le citoyen souhaitant se défendre tout seul.

**M. José Balarello** - J'ai exercé pendant 35 ans la profession d'avocat. Je connais donc le système judiciaire. J'ai connu la justice de paix. Nous avons commis deux erreurs majeures dans ce pays : supprimer la justice de paix et les commissariats de quartier. Nous ne nous en sommes pas remis. Je suis entièrement d'accord avec vous. Il faut augmenter les compétences de ce qu'il est convenu d'appeler aujourd'hui les tribunaux d'instance. Il faut augmenter les possibilités de conciliation. Pour autant, je suis contre le conciliateur. J'estime que chacun doit faire son métier. Quand les citoyens venaient devant le juge de paix, ils se conciliaient. En effet, ils savaient que la décision finale revenait au juge. Le juge émettait déjà un semblant d'opinion. Ils évitaient les frais, en particulier lorsqu'ils n'avaient pas l'assistance d'un avocat. Il faut donc augmenter le nombre de magistrats des tribunaux d'instance. Il convient également de rétablir, dans les campagnes, les tribunaux d'instance. On a supprimé la justice de paix ; on a tout ramené à l'échelle du chef-lieu. C'est une erreur majeure. Le stock des affaires découle du fait que les gens ne se concilient plus. On regroupe cette accumulation de procédures sous le terme barbare de « stock des affaires ». Auparavant, les tribunaux d'instance, en particulier en zone rurale, traitaient les affaires de bornage, les petits litiges de propriété, etc. La moitié des affaires étaient conciliées et ne donnaient jamais lieu à une audience en dehors de l'audience de conciliation. Il faut revenir à des notions de bon sens. On a abandonné le chemin du bon sens pour prendre celui de la technique.

**M. le Président** - Nous savons très bien que la réforme de la carte judiciaire est difficile à mettre en place. Il existe toujours des résistances. Nous savons très bien qu'il existe certains tribunaux d'instance dont la pertinence n'est pas évidente. Toutefois, certaines expériences sont menées. Un juge est chargé du tribunal et il traite régulièrement les affaires. Cette formule vous agréait-elle ?

**Mme Laurence Pecaut-Rivolier** - Elle peut tout à fait être développée. Cependant, ce n'est pas nécessairement le cas à l'heure actuelle. Nous constatons qu'un juge qui n'est pas à plein temps dans son tribunal d'instance est sollicité par le tribunal de grande instance. Nous déplorons cela. Nous avons émis l'idée d'un tribunal d'instance départemental. Les juges d'instance pourraient rester dévolus à l'instance. Pour l'instant, ce n'est pas le cas.

**M. José Balarello** - C'est ce que faisaient autrefois les juges de paix. Ils étaient « forains ».

**M. le Président** - Ce système existe dans certaines juridictions. Je pense notamment au tribunal d'instance de Bordeaux.

**Mme Laurence Pecaut-Rivolier** - Il y a beaucoup de juges d'instance au tribunal d'instance de Bordeaux.

**M. le Président** - Nous allons d'ailleurs visiter ce tribunal.

**Mme Laurence Pecaut-Rivolier** - Il existe un grand nombre de secteurs dans lesquels les juges d'instance se déplacent et tiennent des audiences foraines. Pour l'instant, nous dépendons de nos chefs de juridiction, les présidents de tribunal de grande instance.

**M. le Président** - Lorsqu'il manque un juge pour faire le troisième en correctionnelle, on préfère le mettre là.

**Mme Laurence Pecaut-Rivolier** - En effet. C'est inévitable et cela se comprend. On nous parle de tribunaux de première instance. Les tribunaux d'instance deviendraient alors clairement des chambres détachées de tribunaux de grande instance. Nous avons une peur terrible d'une telle évolution. Nous arguons que les intérêts du président du tribunal de grande instance ne rejoignent pas toujours ceux du tribunal d'instance. En outre, nous estimons que les tribunaux d'instance ne fonctionnent pas trop mal parce que les juges d'instance se sentent responsables de leur domaine, de leur secteur, de leur tribunal. Si on leur enlève cette responsabilité, on risque aussi de leur ôter l'envie de faire fonctionner au mieux leur juridiction.

**M. José Balarello** - Si je comprends bien, vous seriez partisan de la mise en place d'un président des tribunaux d'instance à l'échelle départementale, indépendant des présidents des tribunaux de grande instance (puisque'il peut y avoir deux présidents voire trois présidents de tribunal de grande instance dans un département).

**Mme Laurence Pecaut-Rivolier** - J'ai l'air d'hésiter car l'ensemble de mes collègues n'a pas forcément le même point de vue sur cette question. C'est une des idées qui est émise pour essayer de résoudre les problèmes de gestion d'une structure comportant trop de juridictions. Tous mes collègues ne sont pas forcément d'accord avec cette solution.

**M. le Président** - Cela dépend de la structure du département...

**M. le Rapporteur** - J'ai précisément une question à poser sur ce sujet. Lors des entretiens de Vendôme, on a réfléchi à une structure de la justice plus simple et plus compréhensible, avec les cours d'appel et les tribunaux de première instance qui regrouperaient les tribunaux d'instance et les tribunaux de grande instance. Il y aurait une structure unique, qui pourrait être déconcentrée en termes de pouvoirs. On peut souhaiter la mise en place de trois niveaux judiciaires (appel, tribunal de grande instance, tribunal d'instance) avec des compétences claires et autonomes. Si cette approche n'était pas retenue, ne pensez-vous pas que la création du tribunal de première instance, avec une définition précise des compétences et des responsabilités, serait un moyen de regrouper sous une forme plus simple tout ce qui existe à l'heure actuelle et qui devient de plus en plus difficile à comprendre ? Je pense à toute cette panoplie constituée par les maisons de justice et du droit (MJD), les tribunaux d'instance, toute la gamme de conciliateurs divers et de médiateurs, les délégués du procureur, etc. Ne serait-il pas plus

simple de l'organiser sous cette forme, avec des responsabilités clairement établies, que de laisser en l'état le flou artistique que nous connaissons aujourd'hui ?

**Mme Laurence Pecaut-Rivolier** - En ce qui concerne l'organisation, il s'agirait probablement d'un plus en termes de clarification. En ce qui concerne l'exercice de notre métier, cela ne peut pas être un plus. En effet, cela conduira forcément à une spécialisation. Dès lors que le tribunal d'instance sera une chambre détachée, la spécialisation sera inévitable. Nous perdrons alors l'intérêt que nous avons pour nos fonctions, notre responsabilité qui fait que nous souhaitons vraiment nous investir. Il existe vraiment un risque de vider de son sens la juridiction de proximité et de lui enlever son intérêt.

**M. Jean-Pierre Sueur** - Madame la Présidente, vos propos sont fort intéressants. Je constate que dans la période actuelle, marquée par des débats sur ce sujet à la télévision et à la radio, on parle beaucoup de justice de proximité, qui semble recueillir un consensus. Je considère qu'il y a plusieurs moyens de voir les choses. Pour un certain nombre d'élus, notamment les élus locaux, il conviendrait de développer des tribunaux d'instance dans les quartiers en difficulté. Plutôt que d'avoir un tribunal d'instance qui fonctionne avec le tribunal de grande instance, avec toutes les contraintes que vous avez évoquées, il serait peut-être plus pertinent d'installer des tribunaux d'instance de plein exercice dans les quartiers en difficulté, qui rendraient une première justice. Certains souhaitent revenir au juge de paix.

Par ailleurs, j'estime que l'on arrive, comme souvent en France, à une grande multiplicité d'éléments. Comment les juges d'instance voient-ils les maisons de justice et du droit ? Beaucoup de maires se sont battus auprès du garde des Sceaux pour obtenir l'implantation d'une maison de justice et du droit. Cette structure est intéressante. Mais on ne peut pas véritablement y obtenir une justice de première instance.

Etes-vous favorable à la multiplication des tribunaux d'instance, avec plus d'autonomie accordée à chacun ? Dans ce cas, ne serait-il pas plus pertinent de remplacer les maisons de justice et du droit par des tribunaux d'instance ou au contraire de créer une structure commune ? Que pensez-vous de cette articulation ?

**Mme Laurence Pecaut-Rivolier** - Nous ne pouvons qu'être favorables à votre proposition. Toutefois, cela risque d'être utopique compte tenu des moyens qui sont alloués. Nous, en tant que juges d'instance, rêvons de juridictions d'instance qui auraient les moyens de fonctionner partout, notamment sur la base de la conciliation et de la médiation. On pourrait, sinon souhaiter la multiplication des juges d'instance, disposer d'équipes auxquelles des missions pourraient être confiées. Il existe déjà quelques assistants de justice. Mais ils sont si peu nombreux que cela relève pour l'instant de l'anecdote. On pourrait mettre en place des assistants de justice qui nous aideraient pour nos recherches et qui nous feraient gagner du temps. On pourrait éventuellement mettre en place des assesseurs, qui pourraient nous aider à la conciliation. Ces mesures pourraient être prises et elles favoriseraient l'instauration d'une véritable justice de proximité. Je suis entièrement d'accord avec vous. Nous trouverions cela formidable. Pour l'heure, nous subissons un sous-effectif d'environ 20 % chez les juges d'instance. Je ne parle pas des greffes. Notre seul luxe est l'abonnement au jurisclasseur.

**M. Jean-Pierre Sueur** - Je relève le terme « utopique ». Il nous semble, pour notre part, utopique de considérer que le problème de l'insécurité sera réglé sans se donner les moyens d'une justice de proximité sur le terrain. L'idée de redéployer un certain nombre de postes dans les juridictions pour développer des tribunaux d'instance me paraît très utopique.

**Mme Laurence Pecaut-Rivolier** - Vous avez raison. Très clairement, lorsque nous avons été reçus à la Chancellerie, notamment après les entretiens de Vendôme, nous avons ressenti que la logique poursuivie était la gestion de la pénurie. Pour mieux gérer la pénurie, le système du tribunal de première instance est plus facile. Nous avons très clairement perçu cette logique de rationalisation budgétaire et de gestion de la pénurie au sein des services de la Chancellerie.

**M. le Rapporteur** - Vous dites que 20 % des postes d'instance ne sont pas pourvus.

**Mme Laurence Pecaut-Rivolier** - Ce chiffre me semble refléter la réalité d'une manière générale. Chez les greffiers, le taux officiel de sous-effectif est de 10 % dans les tribunaux d'instance. Pour les magistrats, il n'existe pas de chiffre officiel.

**M. le Rapporteur** - Dans ce cas, on utilise les juges placés...

**Mme Laurence Pecaut-Rivolier** - Il existe uniquement deux juges placés par cour d'appel !

**Mme Michèle André** - Le sous-effectif de 20 % est-il une moyenne sur l'ensemble du territoire ?

**Mme Laurence Pecaut-Rivolier** - Oui. Je donne un chiffre au niveau national qui n'engage que moi, puisqu'il n'existe pas de statistiques officielles. Je donne ce chiffre à partir des commentaires de mes collègues. C'est ce que nous ressentons au niveau national. Il faut savoir, et je le répète, qu'il existe un problème de carte judiciaire. Certains tribunaux d'instance sont assez bien pourvus, alors que d'autres souffrent d'une pénurie. De toute façon, par rapport à l'effectif théorique, le manque est permanent. Ce manque est encore plus criant au tribunal d'instance, dans la mesure où, dans le cadre des dernières réformes (notamment la réforme portant sur le juge des libertés et de la détention), les tribunaux d'instance n'ont absolument pas été considérés comme prioritaires dans les affectations.

**M. le Rapporteur** - Je déduis de vos propos que vous êtes favorable aux assistants de justice.

**Mme Laurence Pecaut-Rivolier** - En effet.

**M. le Rapporteur** - Etes-vous favorable à la mise en place d'assistants de justice dans le cadre actuel, c'est-à-dire dans un cadre extrêmement précaire, ou bien pensez-vous que devrait se développer un statut particulier des assistants de justice ? Dans ce cas, quelle place devraient-ils avoir et quelle devrait être l'évolution de leur profession, notamment par rapport aux greffiers ? Ma seconde question est la suivante : j'ai cru comprendre que vous étiez favorable à l'échevinage. Toutefois, êtes-vous favorable à un échevinage dans lequel les deux échevins disposeraient d'un droit de vote ou à un échevinage de conseil, où les échevins auraient simplement une voix consultative ?

**Mme Laurence Pecaut-Rivolier** - Les questions deviennent très précises sur des thèmes qui ouvrent des perspectives assez lointaines. J'évoquais la nécessité d'une équipe. Je pense qu'il serait pertinent que le juge d'instance bénéficie du soutien d'une équipe qui l'aide dans son travail de proximité. Je suis bien évidemment défavorable au statut précaire. Celui qui existe actuellement n'est pas satisfaisant. Pourtant, lorsqu'on

peut disposer de l'aide d'un assistant de justice, on est déjà très content. Il serait bénéfique de disposer d'assistants de justice formés et qui pourraient rester plus longtemps. J'ai également évoqué l'apport des assesseurs. Le juge d'instance est pour l'instant seul. On ne va pas le transformer d'un seul coup en juridiction collégiale.

L'idée est davantage qu'il y ait, pour s'accorder avec la justice de paix, des personnes déléguées par le juge pour certaines missions. Les réflexions sur ce sujet sont, pour l'heure, au stade de l'ébauche. Nous sommes complètement favorables à la réforme de cette juridiction de proximité, en lui donnant de véritables moyens.

**M. José Balarello** - On parle beaucoup de maisons de justice et du droit dans certains quartiers. Ne pensez-vous pas qu'il serait plus efficace de développer les justices de paix et de proximité, c'est-à-dire installer des tribunaux d'instance ou des délégués forains dans certains quartiers, plutôt que de mettre en place des maisons de justice et du droit ? Cela demande la nomination d'un certain nombre de magistrats affectés aux tribunaux d'instance. N'est-ce pas plus efficace ?

**Mme Laurence Pecaut-Rivolier** - Parfois, les deux se complètent. Les maisons de justice et du droit jouent de plus en plus un rôle d'information et de renseignement. Elles remplacent quelque peu les consultations juridiques gratuites des avocats. De plus en plus, les citoyens viennent dans les maisons de justice et du droit pour se renseigner sur leurs droits. Cela appelle, selon moi, un autre débat. En l'occurrence, à l'heure actuelle, le citoyen ne dispose d'aucun moyen de s'informer

**M. le Président** - C'est le problème de l'accès au droit. Une loi a été votée sur ce sujet.

**Mme Laurence Pecaut-Rivolier** - Oui. Les citoyens sont souvent ignorants du mécanisme de la justice. La maison de justice et du droit joue ce rôle très général d'information et de renseignement. Jamais un tribunal ne pourra fournir ce type de prestation. Dans le cas contraire, il y aurait confusion des rôles. Pour le reste, je suis d'accord.

**M. le Président** - On lie justice et insécurité. Or il convient de clarifier les choses. Il y a d'abord tout ce qui concerne la justice civile : tous les contentieux que vous avez évoqués et qui sont résolus par les tribunaux d'instance. Il y a également le tribunal de police. En fait, un certain contentieux, souvent de masse, est réglé par les tribunaux de police. Pour l'essentiel, il s'agit des infractions à la sécurité routière. Parallèlement, dans le domaine de la lutte contre la délinquance, nous voyons se mettre en place des délégués du procureur et un système dont le juge d'instance est complètement exclu. Il s'agit des maisons de justice et du droit. Si l'on veut donner un sens à la présence judiciaire, qui est nécessaire, ne faut-il pas trouver une nouvelle configuration ? On a l'impression que le système qui se développe scinde complètement les responsabilités du juge.

**Mme Laurence Pecaut-Rivolier** - Vous avez raison. Un rapport du Conseil économique et social va d'ailleurs dans ce sens. A force de multiplier toutes les procédures de conciliation, de médiation ou autres, on parvient à une situation confuse sans définition claire des domaines de compétences et des responsabilités.

**M. le Président** - Si les juges étaient plus nombreux, il serait possible de procéder à une médiation, mais avec le juge.

**Mme Laurence Pecaut-Rivolier** - Tout au moins sous son contrôle.

**M. le Président** - Sous son contrôle effectif. Aujourd'hui, le juge n'intervient plus dans un certain nombre de procédures. C'est tout de même un vrai problème.

**Mme Laurence Pecaut-Rivolier** - Oui. De ce fait, les juges d'instance, qui peuvent être amenés à statuer au contentieux, ne vont plus être associés directement à toutes ces procédures.

**M. le Président** - Les procédures se développent, mais se pose un problème d'articulation. Ne serait-il pas nécessaire de clarifier, de simplifier et d'affecter des moyens ?

**Mme Michèle André** - Telle est l'illustration de l'enfer pavé de bonnes intentions.

**Mme Laurence Pecaut-Rivolier** - Pour ne donner qu'un exemple, quand les maisons de justice et du droit ont été créées, on a décidé que les conciliateurs qui officiaient dans les tribunaux d'instance devraient officier désormais dans ces nouvelles structures. Les conciliateurs, qui sont bénévoles et font un travail remarquable, ont dû faire un choix : soit rester au tribunal d'instance, où ils avaient -je pense- l'impression d'être utiles, soit rejoindre la maison de justice et du droit, où on les valorisait peut-être davantage.

**M. le Rapporteur** - Sur ce point sensible, je déduis de vos propos que le tribunal d'instance est finalement le mieux à même de réaliser la justice de proximité, pour autant qu'il y ait suffisamment de juges d'instance, que la carte judiciaire soit revue, que l'organisation soit améliorée et simplifiée.

**Mme Laurence Pecaut-Rivolier** - Tel est son rôle historique.

**M. le Rapporteur** - Cela signifie qu'on pourrait parfaitement contourner toutes les difficultés que nous rencontrons, si on allouait plus de moyens au tribunal d'instance et on redéfinissait ses compétences.

**Mme Laurence Pecaut-Rivolier** - On pourrait effectivement l'espérer.

**M. le Rapporteur** - Vous êtes aussi d'accord sur le fait que les maisons de justice et du droit ne peuvent être remplacées par le tribunal dans leur rôle d'information et de renseignement.

**Mme Laurence Pecaut-Rivolier** - En effet.

**M. le Rapporteur** - En revanche, le fait que les maisons de justice et du droit aient aussi une action de justice ne peut que créer la confusion par rapport aux tribunaux d'instance qui le feraient mieux s'ils avaient davantage de moyens. Je le déduis de vos propos même si vous ne l'avez pas dit.

**Mme Laurence Pecaut-Rivolier** - Tel est effectivement le sens de ma pensée.

**M. le Rapporteur** - Je reviens à l'idée principale. Vous avez laissé entendre qu'il y avait, en pratique, une certaine spécialisation des tribunaux d'instance mais que

les juges d'instance ne devaient pas trop se spécialiser. Qu'est-ce que cela signifie concrètement ?

**Mme Laurence Pecaut-Rivolier** - Ce point est crucial. Demande-t-on au juge d'instance d'être un très bon technicien ? Dans ce cas, il faut effectivement qu'il se spécialise dans certains domaines. Lui demande-t-on plutôt de savoir exercer une justice de proximité, de savoir appréhender des justiciables qui se présentent en personne et qui ont peut-être des difficultés pour s'exprimer et faire valoir leurs droits, de savoir exercer une certaine forme d'appel à la conciliation ? Dans ce cas, il s'agit d'une autre forme de spécialisation. Si l'on opte pour cette deuxième solution, le juge ne doit pas être spécialisé par domaine mais par fonction. Il peut alors embrasser tout un ensemble de domaines d'intervention et ne pas se spécialiser pas dans un domaine particulier. C'est cela notre particularité. Il n'est pas aisé de tenir tous les jours une salle d'audience où les justiciables viennent sans avocat et souhaitent s'exprimer. Il s'agit de ne pas décevoir ces personnes. Il faut qu'elles aient le sentiment d'avoir été entendues. Pour cela, il faut développer une certaine compétence. Bien évidemment, il est indispensable de savoir le droit. Mais, a priori, un magistrat dispose d'une formation dans ce domaine. En revanche, je ne suis pas persuadée que nous ayons besoin d'une spécialisation très technique et très poussée dans un domaine particulier.

**M. le Rapporteur** - Je reviens au principe du tribunal de première instance. Pensez-vous que les tribunaux d'instance doivent être autonomes pour constituer l'outil essentiel et efficace d'une bonne justice de proximité ? Ne peut-on pas considérer, à l'inverse, que le système serait plus cohérent s'ils relevaient d'un tribunal de première instance ?

**Mme Laurence Pecaut-Rivolier** - Nous considérons que l'autonomie est nécessaire au bon fonctionnement des structures, même si ce sujet peut être débattu. Lors des entretiens de Vendôme, on a évoqué l'idée de rattacher le tribunal d'instance au tribunal de grande instance. Par la suite, le livret de la garde des Sceaux a souligné l'intérêt du tribunal de première instance. Les deux syndicats les plus importants de la magistrature, à savoir le Syndicat de la magistrature et l'Union syndicale de la magistrature, se sont joints à nous pour dénoncer cette idée et pour affirmer la nécessité de laisser indépendantes les structures des tribunaux d'instance. Nous avons eu le sentiment de ne pas défendre uniquement notre paroisse. Cela nous a fait plaisir.

**M. José Balarello** - Je vois un intérêt à la création d'un tribunal départemental. Ne pensez-vous pas qu'un tribunal départemental d'instance permettrait tout de même de spécialiser deux magistrats, par exemple en matière de droit du travail ? Dans ce domaine, le président du tribunal d'instance ou son délégué est amené à présider le conseil des prud'hommes, quand il y a égalité de voix. Il faut tout de même, par exemple dans le cadre de conflits collectifs, une certaine spécialisation. Si vous augmentez les compétences du tribunal d'instance, faudra-t-il mettre en place quelques spécialistes, par exemple en matière de baux ruraux ?

**M. le Président** - Il me semble que le tribunal des baux ruraux est départemental.

**Mme Laurence Pecaut-Rivolier** - C'est effectivement le juge d'instance qui, à côté de toutes ses autres fonctions, assume une fois par mois la fonction de président des baux ruraux.

**M. José Balarello** - Cela nécessite une certaine spécialisation. Si on mettait en place un tribunal départemental d'instance, on pourrait spécialiser par exemple deux magistrats, notamment en droit du travail.

**Mme Laurence Pecaut-Rivolier** - Ce point est sujet à discussion. A Paris, la spécialisation existe puisque certains magistrats ne travaillent qu'au sein du conseil des prud'hommes. Je ne suis pas certaine qu'ils considèrent eux-mêmes cette spécialisation comme une bonne solution. La matière est intéressante, mais ils apprécieraient sans doute de faire autre chose en parallèle.

**M. José Balarello** - Une formation serait nécessaire.

**Mme Laurence Pecaut-Rivolier** - Il faut avant tout un minimum de diversité dans les missions. Je crois qu'ils regrettent eux-mêmes cette trop grande spécialisation.

**M. le Président** - On a souvent évoqué les missions qui n'étaient pas juridictionnelles et qui étaient confiées aux greffiers. Pensez-vous qu'il subsiste des fonctions exercées par les juges qui pourraient être confiées aux greffiers ? On évoque souvent l'affaire des tutelles. Avez-vous un point de vue sur ce thème ?

**Mme Laurence Pecaut-Rivolier** - Je vous remercie de cette question. Cette délégation des tâches ne concerne pas seulement les greffiers. De nombreuses attributions sont toujours devant le tribunal d'instance. Certaines ne sont pourtant absolument pas juridictionnelles ; d'autres pourraient être effectivement déléguées aux greffiers. Je peux vous laisser un document sur ce sujet. Nous estimons qu'environ 300 attributions demeurent au tribunal d'instance mais n'ont rien à y faire. A titre d'exemple, nous paraphons tous les livres comptables. Vous percevez l'intérêt du juge d'instance dans ce domaine... Je vous laisse le document.

**M. le Président** - Je vous remercie. L'année dernière, une jeune juge d'instance a rejoint la juridiction du canton dont je suis conseiller général. Elle est venue présider la commission de propagande. Les élections municipales avaient lieu le même jour. Je lui ai appris ce qu'était le code électoral. Je me demande si cela a un sens de déranger un juge pour aller dans un chef-lieu de canton...

**Mme Laurence Pecaut-Rivolier** - Ce n'est pas parce qu'on ne fait pas de prison qu'on ne peut pas être en correctionnelle. Ce n'est pas parce qu'on n'est pas spécialisé dans le domaine du bâtiment qu'on ne va pas trancher les conflits qui peuvent exister. Je considère que la fonction du juge n'est pas nécessairement de connaître en profondeur la matière.

**M. le Président** - Dans mon exemple, ce n'était pas une fonction juridictionnelle. Quelle est l'utilité d'un juge dans une commission de propagande d'une élection ? Il serait sans doute plus pertinent de faire simplement appel à un représentant du préfet. Les juges passent du temps dans les commissions de remembrement. Quelle en est l'utilité ?

**Mme Laurence Pecaut-Rivolier** - Vous avez raison.

**M. le Président** - Je vous remercie.

**Audition de M. André RIDE,  
procureur général près la cour d'appel de Limoges,  
président de la Conférence nationale des procureurs généraux**

*(10 avril 2002)*

Présidence de M. Jean-Jacques Hyst, président

**M. Jean-Jacques Hyst, président** - Monsieur le procureur général, Monsieur le président, puisque c'est en tant que président de la Conférence nationale des procureurs généraux que nous avons le plaisir de vous recevoir, la commission des Lois du Sénat a souhaité créer une mission d'information sur l'évolution des métiers de la justice. Bien entendu, parmi les métiers de la justice, le premier est celui du magistrat. Nous voulions entendre les représentants éminents du parquet, en la personne des procureurs généraux. Nous vous remercions d'avoir répondu à notre invitation. Vous souhaitez peut-être au préalable faire une présentation sur la situation du parquet. Puis, le rapporteur et les membres de la mission auront certainement beaucoup de questions à vous poser.

**M. André Ride** - Monsieur le Président, je vous remercie pour ces propos de bienvenue. Vous m'avez effectivement invité en ma qualité de président de la Conférence nationale des procureurs généraux. Votre commission connaît bien la Conférence des procureurs généraux puisqu'elle a déjà invité à plusieurs reprises ses représentants. J'ai récemment eu l'occasion d'écrire au Président Garrec au moment où était débattue la proposition de loi complétant la loi du 15 juin 2000, pour faire part au Sénat des préoccupations des procureurs généraux à la lecture de certains amendements de cette loi. Je n'ajouterai rien car la loi a été votée. Simplement, la Conférence des procureurs généraux a eu la satisfaction de voir que le Sénat l'avait entendue.

Il semble que votre réflexion s'articule principalement autour de deux thèmes : la situation des professionnels de justice et le périmètre d'intervention de la justice.

En ce qui concerne les professionnels de justice, on parlait il n'y a pas si longtemps des gens de justice et l'on ne visait alors que les magistrats et les avocats. Le glissement sémantique est fort intéressant. Il démontre qu'aujourd'hui, on parle aussi, quand on veut englober tous ceux qui gravitent autour du palais, des greffiers et des fonctionnaires de catégorie C des greffes, ainsi que de ces nouveaux venus, dont je crois qu'ils vont faire partie désormais des professionnels de justice, à savoir les assistants et les agents de justice.

Pour ce qui a trait au métier de magistrat, vous avez noté les uns et les autres les quelques turbulences survenues en 2000 et 2001, non seulement chez les magistrats, mais aussi chez les avocats et les greffiers. De ce point de vue, la rentrée 2002 a été infiniment plus calme. Les discours de rentrée, qui sont traditionnellement l'occasion de souligner un certain nombre de préoccupations des magistrats, ont surtout porté dans nombre de cours d'appel et de juridictions sur des problèmes plus spécifiques au corps et notamment sur celui du statut des magistrats du parquet.

Cette question est vraiment un problème récurrent et qui suscite des interrogations à tous les degrés de la hiérarchie des magistrats du parquet. Vous avez pu lire une série d'articles parus dans la presse à l'automne dernier, portant sur l'idée de la séparation du corps de la magistrature en deux corps distincts : celui du siège et celui du parquet. Cette séparation, dans la tradition administrative française, ne pourrait aboutir qu'à une fonctionnarisation rampante du parquet. Nous n'avons bien évidemment nullement l'intention de remettre en cause la qualité des fonctionnaires. Toutefois, dans le domaine judiciaire, on voit tout de suite ce que la substitution des magistrats par des fonctionnaires peut avoir comme incidence sur l'indépendance de la fonction. Il est apparu à l'ensemble des magistrats du parquet et aussi, c'est important de le souligner, à la quasi-totalité des magistrats du siège (à l'exception de la Conférence nationale des premiers présidents), que l'unité du corps était fondamentale pour un bon fonctionnement de la justice. Cette unité du corps est pour le ministère public une question de légitimité de son autorité, non seulement vis-à-vis de ses interlocuteurs naturels - soit la gendarmerie et la police - mais également vis-à-vis de ses autres interlocuteurs extérieurs - préfets, élus locaux. C'est également pour les magistrats du siège une protection d'avoir comme interlocuteurs des magistrats, c'est-à-dire des personnes de la même maison qui les saisissent et qui assurent l'exécution des peines qu'ils prononcent, en partageant la même éthique, la même déontologie, qui ont prêté le même serment et ont été formés à la même école. Il s'agit d'une question fondamentale pour la magistrature. Je mets de côté ce qui relève de la dépendance hiérarchique et de la relation avec le garde des Sceaux.

L'autre question concernant les magistrats, pour aller à l'essentiel, tient à leur périmètre d'intervention. Je reviendrai sur ce point tout à l'heure.

En ce qui concerne les fonctionnaires des greffes, dans leurs trois catégories (greffier en chef, greffier, fonctionnaire de catégorie C), trois questions se posent :

- la place du greffier en chef dans la juridiction ;
- la place des greffiers en chef dans l'administration judiciaire ;
- la place des fonctionnaires de justice dans le fonctionnement de la juridiction.

Le Code de l'organisation judiciaire indique que les greffiers en chef dirigent l'ensemble des services du secrétariat greffe et que les chefs de juridiction sont responsables du fonctionnement de la juridiction. Les chefs de juridiction exercent leur autorité et un contrôle hiérarchique sur le greffier en chef, sans pouvoir se substituer à lui. Ce sont évidemment des termes antinomiques. Je crois qu'il y a là un besoin de clarification. Nous affirmons clairement ceci. Autant nous reconnaissons bien évidemment au greffier en chef la place de pivot dans le fonctionnement quotidien d'une juridiction, autant, que ce soit au niveau des cours ou au niveau des tribunaux de grande instance, il nous apparaît important que la décision revienne aux deux chefs de juridiction ou aux deux chefs de cour. La raison est très simple. Elle n'est pas que nous nous définissons des greffiers en chef. Elle est qu'une juridiction a des moyens humains, matériels et financiers limités. Il convient donc de faire des choix, qui ne sont pas neutres sur l'exercice de l'activité judiciaire. Que ce soit au parquet ou au siège, elle est largement tributaire des moyens qui lui seront accordés. De par la mission même de la justice, il ne nous apparaît pas possible que l'attribution des moyens qui conditionnent l'activité judiciaire ne revienne pas à un magistrat. Nous donnons les impulsions. Il leur appartient de les « mettre en musique ».

La question de la place des greffiers en chef dans l'administration de la justice est quelque peu différente. L'administration de la justice n'avait pas atteint un niveau de développement particulièrement élevé jusqu'il y a peu. En fait, ce sont les services administratifs régionaux qui sont l'embryon d'une véritable administration locale de la justice. Ils ont été créés en 1996, par décision du directeur de cabinet du garde des Sceaux de l'époque. Des circulaires ont ensuite été diffusées. Il n'y a donc pas un *corpus* juridique fondé ni sur la loi, ni sur le décret pour créer cette administration judiciaire. Sans doute en faudra-t-il un demain, ce qui n'est pas sans soulever des problèmes. Le problème fondamental est de savoir qui doit administrer ces services administratifs régionaux et plus exactement qui doit tenir la place centrale de coordonnateur du service administratif régional, qui doit donc piloter ce service. Deux options sont actuellement ouvertes : à des magistrats et à des greffiers en chef. Deux magistrats dirigent les services administratifs régionaux sur les trente-cinq services qui existent, en l'occurrence à Rennes et à Paris. La cour d'appel de Paris est une grande maison dont le périmètre d'intervention concerne non seulement Paris *intra-muros*, mais aussi Bobigny, Evry, la Seine-et-Marne et l'Yonne. Vous pouvez apprécier les qualités qu'il faut pour tenir ce poste de coordonnateur de Paris.

Le problème qui se pose est de savoir s'il convient d'ouvrir le statut de coordonnateur à d'autres personnes et plus particulièrement, selon l'importance des cours, à des administrateurs civils ou à des attachés principaux d'administration centrale. Notre analyse est la suivante. Nous avons, avec les greffiers en chefs, des personnels d'une rare compétence. Nous n'avons pas de complexe quant à la compétence de nos greffiers en chef par rapport aux attachés principaux et même par rapport à des administrateurs civils. Ce sont des personnes qui ont passé un concours difficile et qui ont la capacité d'acquérir des connaissances dans des domaines nouveaux qu'ils ne maîtrisent pas forcément. En outre, ils ont un avantage par rapport aux administrateurs civils et aux attachés principaux : ils connaissent bien la maison. Ils sont en effet capables de percevoir et de faire percevoir à leurs interlocuteurs naturels (les chefs de cour) les conséquences des décisions qu'ils pourraient être amenés à prendre parce qu'ils savent comment le personnel des greffes et les magistrats réagissent. Je ne crois pas qu'il serait bon pour l'institution que ces postes de coordonnateur soient attribués à d'autres qu'à ceux qui peuvent les occuper en ayant cette perception de l'institution.

Enfin, mon dernier point a trait à la place de l'ensemble des fonctionnaires de justice dans la juridiction. Un malaise est apparu dans les juridictions. Il tient à l'émergence de ces fonctions de gestion des juridictions. Traditionnellement, le greffier et le greffier en chef assistaient le magistrat ; ils avaient davantage des fonctions de secrétariat. Ils doivent aujourd'hui assumer en outre les fonctions de responsable de la gestion, de la gestion informatique, de la gestion des ressources humaines. Ces fonctions sont apparues à beaucoup comme plus intéressantes. Ceux qui ne se sentent pas les compétences, ni les appétences pour devenir responsables de la gestion d'un service ont l'impression que leur mission originelle, qui est pourtant capitale, est dévaluée. Cette situation n'est pas saine. Elle n'est pas juste non plus. Nous avons besoin de personnels qui assument les fonctions traditionnelles du greffier. Nous devons réfléchir à une ouverture plus grande du métier de greffier en chef et de greffier vers des compétences juridiques qui n'étaient pas les leurs jusqu'à présent. Nous devons bâtir avec eux un autre mode de fonctionnement. Les chefs de cour ou de juridiction réunissent régulièrement les responsables de la gestion des services, alors que le mode de fonctionnement traditionnel des juridictions n'incluait pas cette idée de travail en équipe. Là aussi, il faut que nous revoyions notre façon de penser. Dans le rapport de l'inspection générale des services judiciaires, on citait la cour d'appel de Limoges. Je ne peux pas faire mieux que de la citer à nouveau pour dire que nous avons développé un

travail par service (service de l'audience, service du greffe), soit un petit groupe de personnes travaillant de concert avec les magistrats pour se retrouver sur une idée commune du travail à accomplir et une responsabilité commune sur les objectifs visés.

Les nouveaux dans l'institution venus sont l'assistant de justice et l'agent de justice. La création des assistants de justice, de profil bac + 5, a correspondu à une demande forte des magistrats d'avoir à leurs côtés une équipe de juristes de haut niveau pour préparer les décisions. Le profil a été bien ciblé. En revanche, leur statut pourrait être meilleur. Pourquoi ? Ils sont recrutés au maximum pour une durée de quatre ans. Ils ont 720 heures de travail par an, ce qui est peu. Cela implique, pour qu'ils deviennent des collaborateurs efficaces, un long temps d'investissement personnel des magistrats. Or ils partent parfois avant la fin du contrat. On est alors obligé de tout recommencer. Le souhait des magistrats serait que se constitue autour d'eux un corps de fonctionnaires ayant un profil juridique de même nature, mais dont le travail serait susceptible de s'inscrire dans la durée.

La création des agents de justice a fait l'objet de nombreuses critiques, en particulier de la part des fonctionnaires des greffes qui s'interrogeaient sur leur utilité. On s'est aperçu que les besoins émergents qui avaient justifié la création des agents de justice correspondaient effectivement à un besoin des juridictions. La question se pose aujourd'hui de savoir s'il ne faudrait pas pérenniser et reconnaître ces besoins émergents comme des tâches normales pour l'exercice de la justice dans les juridictions. En fait, il s'agit de faire en sorte soit que les agents de justice intègrent le corps des fonctionnaires de justice, soit que les fonctionnaires de justice accomplissent les tâches qui ont été confiées aux agents de justice.

J'en viens aux avocats. Parlant devant l'un d'entre eux et pour aller à l'essentiel, j'éliminerai de mon propos les éléments positifs et me limiterai à pointer ce qui ne va pas. Ce rôle est un peu ingrat. Nous, procureurs généraux, constatons qu'il existe un réel problème. Nous sommes en effet chargés de la discipline des avocats et des auxiliaires de justice d'une manière générale. Nous recevons des juridictions des informations selon lesquelles des tensions sont nées entre magistrats et avocats. Elles ont toujours existé, mais étaient autrefois atténuées par une courtoisie naturelle. Cette courtoisie et ces relations de bon voisinage ont tendance quelquefois à s'estomper. On peut en effet observer dans certaines juridictions deux types de comportement : des comportements agressifs - je n'hésite pas à employer le terme - à l'audience à l'égard du ministère public et des comportements moins loyaux que ce à quoi l'on pourrait s'attendre de la part des avocats vis-à-vis des magistrats du siège et notamment des juges d'instruction. Les raisons sont multiples. Certaines tiennent à la personnalité de chacun. Laissons-les de côté. D'autres sont plus fondamentales. La société française s'est engagée dans une judiciarisation croissante, offrant de nouvelles perspectives aux avocats. Bon nombre d'étudiants en droit se sont inscrits dans les centres de formation et sont devenus avocats. Leur nombre fait qu'ils n'ont peut-être pas tiré de leur profession toutes les satisfactions qu'ils en attendaient. Dès lors, pour sortir du lot, certains ont choisi de radicaliser leur attitude et de coller davantage aux souhaits des clients sans prendre la distance que l'on attend d'un auxiliaire de justice.

**Mme Michèle André** - Si je ne m'abuse, il s'agit de démagogie.

**M. André Ride** - Nous avons aussi assisté à une multiplication des actes, dont on ne perçoit pas toujours, quand on a un œil extérieur et neutre, l'utilité dans le dossier. Tout ceci a engendré un raidissement de la part des magistrats. C'est légitime, surtout lorsqu'ils sont mis en cause personnellement. Cette situation n'est pas saine. Dans le

fonctionnement quotidien des juridictions, nous travaillons avec les avocats. Nous devons avoir confiance dans les auxiliaires de justice, dans la fiabilité des pièces qu'ils remettent, dans la qualité des dossiers, etc. Lorsqu'un avocat cite un arrêt, nous ne devrions pas avoir à envisager de vérifier la réalité de cet arrêt. Si un avocat l'a mentionné dans son dossier, c'est qu'il doit être vrai. Des initiatives ont été prises pour remédier à cette situation, des commissions tripartites se tiennent dans certaines juridictions. A Lille par exemple, président, procureur et bâtonnier se réunissent toutes les semaines. Des plages communes de formation sont développées à l'Ecole nationale de la magistrature, des séminaires de réflexion sont organisés par l'Ecole. D'autres initiatives sont possibles. Il serait souhaitable par exemple que les barreaux s'investissent davantage sur un point particulier : il s'agit de l'enseignement de l'éthique de leur profession dans les centres de formation professionnelle. Des ouvrages savants ont été rédigés dans ce domaine. Je crains que l'on ne perde parfois de vue ce que le bâtonnier Damien a pu dire dans son *Traité sur l'éthique*.

J'en viens au périmètre d'intervention de la justice. J'ai regroupé sous cette appellation les sujets qui intéressent votre mission. La question du périmètre d'intervention de la justice prend plusieurs formes :

- la recherche d'une justice de proximité et parallèlement d'une justice spécialisée, ce qui est un peu antinomique ;
- le souhait d'associer davantage les citoyens au fonctionnement de la justice, tout en notant que la justice est une matière complexe ;
- le souhait de voir les magistrats s'investir dans les politiques publiques (mais jusqu'à quel degré ?) ;
- la dimension européenne que peut prendre l'intervention des magistrats.

Qu'est-ce que la recherche d'une justice de proximité ? La proximité peut être géographique. Nous n'allons pas évoquer le problème de la carte judiciaire. Pour autant, ce problème est réel. La proximité peut-être aussi procédurale. Il s'agit de l'accès au droit et de la simplification de la procédure. La proximité peut être temporelle : une réponse plus rapide au justiciable. La proximité peut être d'inspiration : attend-on du magistrat qu'il soit plus proche des préoccupations des citoyens dans les décisions qu'il rend ? La notion de proximité, quels que soient ses aspects, ne doit pas faire perdre de vue qu'il y a une nécessaire distanciation entre le magistrat et le justiciable. Il faut éviter à tout prix que le soupçon de la connivence puisse surgir d'une trop grande proximité, notamment lorsque les magistrats restent trop longtemps dans une juridiction. Ceci étant posé, la justice de proximité peut s'exercer de différentes façons, d'abord par le recours au conciliateur, au médiateur, au délégué du procureur.

On peut s'interroger sur la question de savoir s'il s'agit de métiers émergents de la justice. Je ne sais pas si ce sont au sens propre des métiers. Ce sont en tout cas des fonctions émergentes de la justice qu'il convient de prendre en compte aujourd'hui et pour de nombreuses années dans le périmètre de la justice. Ce sont quelque peu les sentinelles avancées de la justice dans le mouvement de recentrage des magistrats sur leur fonction essentielle, notamment sur le juridictionnel pour les juges. Un élément doit être gardé à l'esprit. Que ce soient les conciliateurs, les médiateurs ou les délégués, qu'ils le soient à titre individuel ou *a fortiori* dans des associations, ils doivent rester sous l'autorité et sous le contrôle des magistrats, non seulement pour l'attribution des missions qu'ils accomplissent, mais aussi pour la façon dont ils les accomplissent. Ils ne

doivent pas s'attribuer de leur propre chef des missions. Ils doivent également respecter des règles précises de fonctionnement. Je pense notamment au contrôle financier de ces associations, qui sont largement subventionnées par le ministère de la justice. Il est donc normal que nous nous attachions à connaître ce qui est fait de l'argent de l'Etat qui est investi dans ces associations.

Où doivent-ils exercer ? J'en viens à un autre aspect de la proximité qui est la pérennisation des maisons de justice et du droit, et des antennes de justice. C'est inscrit maintenant dans le code de l'organisation judiciaire. Qui doit y intervenir ? A l'origine, lorsque M. le procureur Marc Moinard les a créées, c'était dans la conception de magistrats du parquet se rendant sur le terrain pour régler les problèmes. La notion a évolué. Aujourd'hui, elle est double. Il existe toujours la justice de proximité pénale mais il existe désormais également l'accès au droit. Les maisons de justice et du droit deviennent aussi un lieu où l'on peut traiter les litiges civils, ce qui n'était pas à l'origine leur vocation. Qui peut le faire ? Les magistrats y ont-ils encore leur place ? Nous considérons que ces nouveaux venus, qui ont maintenant un statut, sont plus à même que les magistrats d'investir les maisons de justice et du droit et d'y accomplir les tâches que l'on attend d'eux, que ce soit pour une justice de proximité sur une petite délinquance ou que ce soit sur la conciliation civile, de même que pour renseigner sur l'accès au droit.

Le troisième élément de la justice de proximité est la spécialisation des juridictions. Vous avez souhaité vous pencher sur cette question. Elle est importante. Chacun peut mesurer que la spécialisation est utile, compte tenu de la complexité d'un certain nombre de contentieux, de la nécessaire pratique qu'il faut en avoir pour bien les traiter et des moyens qui sont nécessaires pour les traiter. La spécialisation ne doit pas nécessairement être entendue comme une spécialisation par matière, par exemple économique et financière comme on l'a vu avec la création des pôles économiques et financiers. Elle doit également concerner un certain nombre de juridictions pour traiter les affaires qui ne sont pas complexes juridiquement, mais qui nécessitent une mobilisation particulière de moyens. Je prends un exemple très simple. J'ai dans mon arrondissement la juridiction de Guéret. Cette juridiction est certes importante, mais elle compte en tout et pour tout neuf magistrats. Si un avion s'écrasait du côté d'Aubusson, avec 300 victimes, le procureur de la République et le juge de Guéret ne seraient pas armés pour suivre ce dossier. Ils n'en ont pas les moyens. Je crois donc que la spécialisation doit aussi s'orienter vers cette idée qu'il faut de grosses unités pour traiter de grosses affaires. Les magistrats de Guéret le comprendraient parfaitement. Il n'y aurait pas un sentiment de dépossession. Ils savent pertinemment qu'ils ne pourraient pas faire face. Ils admettraient donc sans difficulté qu'une autre juridiction prenne en charge certains dossiers. Or je n'en vois pas dans le périmètre de ma cour. Pour en revenir aux seules affaires économiques et financières, il existe une juridiction spécialisée en matière économique et financière à Limoges. On pourrait donc imaginer de confier les affaires importantes de cette nature à la juridiction de Limoges. Avec deux juges d'instruction pour traiter le contentieux de 350.000 personnes en Haute-Vienne, ils ne pourraient pas assumer cette charge. Je suis donc favorable à une spécialisation des juridictions. Toutefois, il faut des moyens en magistrats et en fonctionnaires pour les faire fonctionner.

Quant à la participation des citoyens aux décisions de justice, le problème est délicat. Bien entendu, le citoyen participe déjà aux décisions de justice, en tant que juré ou assesseur dans divers tribunaux ou comme juge dans les tribunaux de commerce ou les conseils de prud'hommes. Mais que signifie la participation des citoyens aux décisions de justice ? Faut-il accroître cette participation ? Deux courants de pensées soutiennent cette idée. Le premier propose à d'avoir recours aux citoyens pour pallier le

manque de magistrats. Je ne crois pas que cela soit une bonne solution que de vouloir pour cette seule raison remplacer des magistrats professionnels par des juges non professionnels. La Chancellerie ne s'est d'ailleurs pas engagée sur ce terrain. Elle a eu recours à d'autres moyens qui sont plus intéressants : la multiplication des juges uniques pour le petit contentieux, la simplification des procédures (notamment par la composition pénale) et l'augmentation du nombre de magistrats. Cette solution doit, à mon sens, être écartée. Le deuxième courant est plus intéressant, mais il pose d'autres questions. En l'occurrence, il faudrait accroître la participation des citoyens pour assurer un surcroît de légitimité aux juridictions. Vous comprendrez que cela interpelle les magistrats. Si on met en avant cette idée, c'est qu'on estime que les magistrats ne sont pas suffisamment légitimes à rendre des décisions sur des contentieux correctionnels et civils. On peut penser de surcroît que ces contentieux sont simples. Or ce n'est pas nécessairement le cas. Le contentieux correctionnel peut être extrêmement technique. En outre existe-t-il une légitimité particulière à faire siéger un citoyen lambda en tant qu'échevin dans des conflits familiaux ? La réponse n'est pas simple. Les magistrats sont plutôt réservés sur la participation accrue de citoyens au fonctionnement de la justice.

Ils perçoivent bien qu'il existe sans doute aujourd'hui un besoin de contrôle de la décision judiciaire au sens large. Le moyen de parvenir à un meilleur contrôle est-il de faire participer des citoyens au jugement de ce type de contentieux ? Nous n'en sommes pas persuadés. D'autres voies peuvent être explorées. A quel niveau conviendrait-il d'étendre la participation des citoyens ? On pense bien sûr au niveau de la première instance. Mais la logique du système amènerait à considérer qu'il faudrait aller vers la cour d'appel.

**M. le Président** - Comme cela se fait en matière commerciale.

**M. André Ride** - C'est un peu différent, Monsieur le président, dans le sens où, dans le projet auquel vous faites allusion les citoyens devenaient magistrats.

Au niveau de la cour d'appel, il y a besoin de connaissances juridiques accrues. En effet, ce qui justifie l'existence de l'appel, ce sont les qualités supérieures supposées de ceux qui vont juger. Quelle est la légitimité supérieure du citoyen lambda à siéger dans les cours d'appel ? Ce problème de l'échevinage devrait probablement être analysé davantage. Il faudrait se demander s'il n'y a pas plutôt besoin de magistrats professionnels dans des juridictions qui ne sont actuellement constituées que de magistrats non professionnels. Mais il s'agit d'un autre problème. Le Sénat en a longuement débattu. Je ne vais pas l'aborder aujourd'hui.

La seconde préoccupation des magistrats est celle de leur place dans la mise en oeuvre des politiques publiques. C'est avec le statut la seconde interrogation fondamentale des magistrats. Les magistrats du parquet sont sortis les premiers des palais de justice pour s'engager dans les politiques partenariales, ce qui a correspondu non pas à un souhait des magistrats, mais à une volonté de l'Etat de développer une politique de la ville ayant comme priorité de prévenir la délinquance et de favoriser la réinsertion. Dans cette optique, il n'était pas imaginable que les magistrats, qui sont seuls légitimes à prononcer des mesures de répression, se désintéressent tant de l'amont que de l'aval. Les magistrats du parquet se sont très volontiers engagés dans ce processus car il leur permettait de faire passer dans la politique de la ville la politique pénale voulue par le Gouvernement. Les magistrats du parquet sont très attachés à cette notion de politique pénale. Ils reconnaissent parfaitement au Gouvernement la légitimité de définir une politique. La situation est quelque peu différente pour les magistrats du siège, qui jugent des cas individuels alors que les magistrats du parquet ont une vision de

l'intérêt général. Les magistrats du parquet sont fondés à faire des choix de poursuites, alors que le magistrat du siège ne pouvant être saisi que de cas individuels ne peut définir une politique judiciaire qui reviendrait à le rendre maître de ce qu'il veut juger et du moment où il veut le juger. Cela les place dans une situation difficile dont nous sommes bien conscients. Le juge d'application des peines par exemple ou le juge des enfants est appelé à siéger dans les conseils départementaux de prévention de la délinquance et dans les autres instances de nature similaire, mais il ne peut pas s'engager. Les procureurs généraux considèrent qu'il ne faut pas les contraindre à s'engager. Même la position d'expert qu'ils peuvent y prendre est très ambiguë. Ils vont décevoir des attentes. Ils vont être placés dans des situations impossibles. Il revient aux magistrats du parquet d'être l'interface entre le siège et les décideurs extérieurs, que ce soient l'autorité préfectorale, les élus locaux, la ville ou le département. Toutefois, si nous ne remettons pas en cause notre participation, nous sommes confrontés à un choix. Lorsque vous êtes procureur de la République avec un seul substitut et que vous êtes engagé dans toutes les actions de la ville, vous avez dans le même temps à assurer votre tâche première, c'est-à-dire, de faire appliquer la loi dans votre ressort. Des choix doivent être faits et sont malheureusement vite faits lorsque vous n'avez pas les moyens d'assumer les deux missions. Songez qu'aujourd'hui, dans la plupart des parquets, le procureur de la République qui assiste à ces réunions devra dresser seul les statistiques et les rapports. Ce ne sont pas des modes de fonctionnement acceptables. Ils ne donnent pas de la justice l'image d'une administration dynamique. Il faut que dans les grandes juridictions les procureurs puissent disposer d'une équipe avec un secrétaire général. Ils ont besoin de statisticiens venant décortiquer les statistiques de la juridiction et leur apporter leur soutien. Le problème fondamental de l'engagement de la magistrature et plus spécifiquement du parquet dans la politique de la ville est conditionné par les moyens.

Le dernier point est l'international. Nous sommes largement familiarisés au fonctionnement de la Cour de justice des communautés européennes à Luxembourg. Nous sommes, juges nationaux, les premiers juges du droit européen. C'est bien ancré dans les mentalités, même si c'est l'Italie qui saisit le plus souvent la Cour de justice siégeant à Luxembourg. La seconde juridiction bien intégrée dans nos modes de fonctionnement est la Cour européenne des droits de l'homme et de protection des libertés fondamentales, siégeant à Strasbourg. Elle est intégrée depuis 1982, c'est-à-dire depuis que le citoyen a la possibilité de saisir directement cette cour. Sa jurisprudence bouleverse de larges pans de notre procédure par exemple celle de la Cour de cassation et le Parlement est amené à modifier la loi en fonction des arrêts de Strasbourg.

Un fait nouveau est, à mon sens, extrêmement intéressant : les conséquences à tirer de la mise en place du "troisième pilier". Les deux formes qui nous intéressent le plus sont Europol et Eurojust. Je cite Europol en premier pour la raison suivante. S'agissant d'un organisme de police, notre conception n'est pas toujours la conception qu'ont d'autres parquets européens, mais elle est un élément fondamental dans la protection de la démocratie. En l'occurrence, notre conception est que l'autorité judiciaire doit assurer la direction des enquêtes menées par la police. Ce n'est pas le cas par exemple en Allemagne ou en Grande-Bretagne. Nous estimons que, depuis l'origine, l'enquête doit être placée sous l'autorité d'un magistrat. Par conséquent, Europol nous intéresse. Eurojust nous intéresse également. Le 28 février dernier, la création d'Eurojust a été ratifiée. Cet organisme ne nous est pas totalement extérieur puisqu'il a vocation à coordonner en certains domaines l'action des autorités judiciaires des pays qui en font partie. Il s'agit donc de l'intervention directe d'un organisme international dans une fonction régaliennne de l'Etat au niveau national. C'est une dimension nouvelle, qui va obliger à repenser les rapports entre Eurojust, la Chancellerie et les parquets généraux dans des contentieux très importants par les préjudices qu'ils peuvent causer.

Je souhaiterais appeler votre attention sur deux autres organismes. Le premier est le Conseil de l'Europe. On n'y pense plus tellement et l'on a bien tort. En effet, le Conseil de l'Europe, dans certaines de ses commissions, s'est engagé dans une réflexion fort intéressante sur, entre autres choses, ce que doit être un ministère public en Europe. L'Europe est prise au sens large, avec notamment les pays émergents. Il faut bâtir, à notre sens, un *corpus* de doctrine sur ce que doit être un ministère public en Europe, en faisant prévaloir la conception française du ministère public. Cette conception ne nous paraît en aucun cas devoir céder à des modes privilégiant la non-existence d'un ministère public au nom d'une conception anglo-saxonne de l'action publique. Le Conseil de l'Europe est un des vecteurs par lesquels nous pouvons essayer de maintenir l'influence de la tradition juridique française dans les pays européens et de l'exporter vers les Pays de l'Est, qui se constituent actuellement une magistrature et un corps de doctrine. Enfin, le dernier organisme est l'Association internationale des procureurs, qui est reconnue par l'Organisation des Nations-Unies où elle dispose d'un statut consultatif.

L'Association internationale des procureurs porte le rayonnement de la pensée juridique française, et permet de nouer des liens directs entre procureurs de différents pays.

**M. le Président** - Vos propos sont propres à susciter de nombreuses questions, mais compte tenu des contraintes horaires auxquelles nous sommes soumis, je ne donnerai la parole qu'au rapporteur.

**M. Christian Cointat, rapporteur** - Je ne poserai qu'une question, dans la mesure où votre exposé a répondu à l'essentiel de nos interrogations, ce dont je vous remercie. Je m'interroge, concernant les mesures alternatives aux poursuites en matière pénale, sur la disparité qui existe entre les différents parquets et les différentes cours d'appels : le recours à de telles mesures varie de 10 % à 30 % selon les cours d'appel et de 4 % à pratiquement 50 % selon les parquets. A quoi tient une telle disparité ? En quoi est-elle liée au développement de l'approche anglo-saxonne, d'une part, du « plaider coupable », d'autre part ?

**M. André Ride** - Les mesures alternatives recouvrent notamment le rappel à la loi, la médiation pénale et la composition pénale. Ces mesures ont fait l'objet au moment de leur mise en place de fortes réticences, qui me semblent aujourd'hui surmontées.

En effet, l'idée d'alternative n'est désormais plus contestée, et les magistrats ont intégré l'idée que la prison et l'amende ne constituaient pas l'unique solution en matière pénale. Ils ont également réalisé qu'il leur était nécessaire de disposer d'une palette de réponses possibles, notamment parce que les condamnations avec sursis ne sont pas adaptées à certaines conduites.

En outre, les magistrats réalisent qu'il leur est impossible de tout prendre en charge et que le recours à des mesures alternatives, par les délégués du procureur par exemple, permet d'éviter le classement de certaines procédures ainsi que l'engorgement du tribunal correctionnel, parfois contraint de traiter des procédures qui ne devraient pas l'être par une juridiction répressive.

Globalement, les mesures alternatives ne soulèvent donc plus de réticences.

Les différences de chiffres que vous évoquez ont probablement trait, d'une part, à une question de moyens, et, d'autre part, à la définition du concept de mesures

alternatives. Notamment, les rappels à la loi et les injonctions de régularisation, déjà pratiqués autrefois, sont-ils comptabilisés comme mesures alternatives ?

Par ailleurs, la composition pénale n'a pas encore atteint sa vitesse de croisière. En effet, elle n'est pas complètement assimilée et est extrêmement complexe à mettre en œuvre. Cette procédure devra donc probablement être simplifiée. La circulaire afférente à cette procédure témoigne de cette complexité.

**M. le Rapporteur** - Effectivement.

**M. André Ride** - Notamment, les possibilités d'allers et retours devant le juge sont trop nombreuses.

Dans certaines juridictions cependant, la concertation nécessaire entre le président et le procureur pour déterminer les affaires qui relèveront de cette procédure et ses modalités d'application, ont permis une mise en œuvre de la loi.

Ces dispositions ont été prises pour tenir compte de l'avis du Conseil constitutionnel. Il me semble qu'il aurait été néanmoins préférable d'appliquer la même logique que les administrations qui infligent un certain nombre de pénalités, et de détacher l'application de ces pénalités du processus judiciaire.

Une simplification du dispositif me semble donc nécessaire.

**M. le Rapporteur** - Qu'en est-il du « plaider coupable » ?

**M. le Président** - Je rappelle qu'il s'agit ici d'une mission d'information sur l'évolution des métiers de la justice. Or le « plaider coupable » relève de la procédure pénale, même si cette règle a de fait une influence sur l'instruction.

**M. André Ride** - Le « plaider coupable » ne présente aucun intérêt s'il vise à déterminer si la personne comparaissant devant le juge reconnaît les faits qui lui sont reprochés. Cette question est en effet posée lors de l'audience, une fois la prévention exposée.

Le « plaider coupable » tel qu'il existe en droit anglo-saxon est indissociable d'une négociation entre le procureur et l'avocat, d'une part, sur la prévention, dans l'objectif d'obtenir l'abandon de certains chefs d'accusation et, d'autre part, sur la peine, dans l'objectif d'obtenir par l'aveu d'un délit une baisse des réquisitions. Une telle logique est contraire à notre culture. Je ne conçois pas qu'un marchandage soit possible entre magistrat et prévenu sur des faits délictueux.

**M. le Président** - Certaines instructions sont largement consacrées à la culpabilité du prévenu, alors que celui-ci a reconnu les faits. Or ces instructions devraient s'intéresser prioritairement aux circonstances.

**M. André Ride** - Certes, mais, dans une affaire complexe, l'aveu doit être étayé par une instruction, au cours de laquelle les faits sont établis. Ce dossier peut ensuite être utilisé si le prévenu se rétracte.

**M. José Balarello** - Monsieur le procureur général, vous avez évoqué les assistants de justice, qui disposent généralement d'un bac+5. Ne pourrait-on pas, après dix ans d'activité, les nommer magistrats, si leur travail a été exemplaire ? Leur fonction

présente en effet certaines similitudes avec les emplois jeunes, et si aucune carrière ne leur est proposée, ils risquent de souhaiter exercer leur activité dans le privé. Cette possibilité d'intégrer les assistants de justice au corps des magistrats ne vous semble-t-elle pas intéressante ?

**M. André Ride** - Cette possibilité pourrait être étudiée. Je rappelle qu'il existe d'ores et déjà une possibilité d'intégration : la commission d'avancement permet aux meilleurs assistants de justice de devenir magistrats.

Je pense que l'allongement de la durée d'exercice de la fonction d'assistant de justice, actuellement fixée à quatre ans, permettrait de créer un corps d'assistants de justice. Les meilleurs pourraient alors intégrer la magistrature, après avoir suivi en accès direct la scolarité dispensée par l'Ecole Nationale de la Magistrature.

**M. José Balarello** - Cette perspective permettrait de fidéliser les assistants de justice

**M. André Ride** - Mon expérience à la commission d'avancement m'incite à penser que cette possibilité offrirait un débouché intéressant, au sein des Universités, pour les maîtres de conférence réalisant qu'ils ne deviendront jamais professeurs, malgré les doctorats qu'ils possèdent. Ces personnes peuvent souhaiter se tourner vers la magistrature.

**M. le Président** - Il est en effet nécessaire d'offrir une perspective aux assistants de justice, afin d'attirer de bons éléments. Cette fonction pourrait constituer, pour certains jeunes, une voie d'accès vers d'autres postes. Rappelons que les greffiers en chef peuvent accéder à la magistrature.

**Audition de MM. Pierre VITTAZ, premier président de la cour d'appel de Colmar, président de la Conférence nationale des premiers présidents de cour d'appel, Olivier AIMOT, premier président de la cour d'appel de Rennes, membre de la Conférence nationale des premiers présidents de cour d'appel, et Hervé GRANGE, premier président de la cour d'appel de Pau, membre de la Conférence nationale des premiers présidents de cour d'appel**

*(10 avril 2002)*

Présidence de M. Jean-Jacques Hyst, président

**M. Jean-Jacques Hyst, président** - Monsieur le Président et Messieurs les membres du Bureau de la Conférence nationale des premiers présidents de cour d'appel, nous sommes heureux de vous recevoir. Dans le cadre de la mise en place par la Commission des lois du Sénat d'une mission sur l'évolution des métiers de la justice, nous avons quelques questions à vous poser. Peut-être pourriez-vous nous expliquer en quoi consiste selon vous le métier de magistrat et nous exposer brièvement les évolutions récentes les plus notables et nous indiquer quelle place a et doit avoir le magistrat dans la société.

**M. Pierre Vittaz** - La Conférence nationale des premiers présidents de cour d'appel est une association rassemblant les trente-cinq premiers présidents de cour d'appel. Elle procède chaque année à l'élection d'un Bureau et d'un président.

Nous considérons en fait qu'il n'y a pas un, mais deux métiers de magistrat, soumis à des logiques très différentes. Nous exerçons le métier de juge, qui obéit à des standards communs à la plupart des pays européens, tandis que d'autres collègues exercent celui de procureur.

Le juge est un arbitre entre des positions antagonistes qui opposent la société à des particuliers ou des particuliers entre eux. Son rôle consiste à résoudre ces conflits d'intérêts, principalement en appliquant la règle de droit, mais aussi, en contribuant à l'élaboration d'une solution négociée, dans le cadre de procédures de conciliation, d'arbitrage ou de médiation. L'intervention du juge apporte une plus-value spécifique, liée, tout d'abord, à son statut, qui garantit son impartialité. Cette impartialité prend la forme de l'indépendance vis-à-vis de l'Etat et d'une neutralité vis-à-vis des parties. La plus-value apportée par l'intervention du juge tient par ailleurs à la procédure qu'il doit suivre, qui correspond dans ses grandes lignes à celle définie par la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, c'est-à-dire notamment qu'elle est contradictoire et publique. La plus-value apportée par l'intervention du juge résulte également de sa formation et de sa culture juridique. Elle tient enfin à la force obligatoire des jugements rendus : ils peuvent être exécutés avec l'aide de la force publique, en cas de besoin. La qualité essentielle du juge réside dans son impartialité que l'organisation judiciaire doit mettre en exergue, ce qui n'est pas le cas en France actuellement. En effet, un même corps réunit les juges et les procureurs, ce qui entretient un soupçon d'inféodation des juges au pouvoir exécutif, ainsi qu'un certain déséquilibre dans le procès, du fait de la proximité du juge et du représentant de l'accusation.

Le procureur n'est pas un juge, mais un magistrat, dont la mission est double.

D'une part, il a une mission judiciaire classique de poursuite, de direction des enquêtes, d'autorité sur la police judiciaire, de soutien de l'accusation à l'audience et de mise à exécution des peines. Cette mission implique qu'il bénéficie statutairement d'une autonomie d'appréciation dans l'exercice de ses pouvoirs propres. Cette autonomie n'exclut pas pour autant tout rapport avec l'exécutif, mais ces relations doivent être encadrées, visibles, et se manifester sous la forme d'instructions positives de poursuites et non d'instructions de ne pas poursuivre.

D'autre part, une mission nouvelle est dévolue aux procureurs : au cours des dernières années, il se sont vu confier des responsabilités administratives croissantes, notamment, la charge d'impulser et de coordonner des politiques publiques de lutte contre certaines formes de délinquance, sous l'autorité du Gouvernement et en liaison étroite avec les élus, dans le cadre de conseils tels que les conseils communaux ou départementaux de prévention de la délinquance. Lorsqu'il remplit cette mission, le procureur exécute les instructions de l'administration centrale.

La fonction de procureur est donc hybride : ils sont les interfaces entre le juge et les pouvoirs exécutif et législatif. Leur statut doit prendre en compte les deux types de missions qu'ils exercent.

Il nous paraît souhaitable que les métiers de juge et de procureur soient nettement distingués. La Conférence nationale des premiers présidents de cour d'appel demande depuis 1996 que cette clarification soit opérée. Cette démarche s'impose d'autant plus qu'il ne nous semble pas convenable qu'avec la déconcentration de la gestion des juridictions, les moyens de fonctionnement des juges dépendent des procureurs, c'est-à-dire, d'une des parties au procès, et réciproquement. Nous avons toujours considéré que la maîtrise des moyens nécessaires à l'activité juridictionnelle conditionnait l'exercice des fonctions juridictionnelles.

Une réflexion devra être engagée sur le statut des procureurs et leurs relations avec les juges.

La Conférence nationale des premiers présidents de cour d'appel est d'avis que les membres de ces deux corps doivent être issus d'une même école, mais que leurs serments devront être différents, dans la mesure où leurs attributions sont différentes.

Il conviendrait par ailleurs d'instituer deux Conseils supérieurs de la magistrature, ou de prévoir, si l'on opte pour un Conseil supérieur de la magistrature (CSM) unique, deux sections nettement séparées. La Conférence nationale des premiers présidents de cour d'appel considère, s'agissant des juges, que le CSM devait être majoritairement composé de personnalités extérieures au monde judiciaire, et représentant l'exécutif et le législatif, afin d'accroître la légitimité démocratique du juge. Nous n'avons jamais prôné une autogestion du corps judiciaire. Il sera parfaitement possible, sous certaines conditions, de passer d'un corps à l'autre, de la même manière que les avocats peuvent devenir magistrats, et inversement. Cette clarification des métiers de juge et de procureur constitue un préalable indispensable à l'instauration d'un véritable statut du parquet. Elle permettrait en outre d'harmoniser l'organisation judiciaire française avec celle de pratiquement tous les autres pays de l'Union européenne ou du Conseil de l'Europe.

D'autres évolutions sont souhaitables.

Il conviendrait notamment que le juge soit recentré sur son activité juridictionnelle, et dégagé de la gestion de situations dans la durée, en référence à des critères flous, tels que l'intérêt de l'enfant ou la réinsertion sociale. En effet, la gestion de telles situations comporte un risque de personnalisation excessive et de prise de décisions arbitraires. Nous avons en particulier soutenu le processus de juridictionnalisation de l'application des peines, qui a institué une procédure contradictoire, prévoyant notamment la présence de l'avocat, l'obligation de motivation des décisions, la possibilité de faire appel. La même démarche est actuellement en cours concernant le juge des enfants.

Il importe en outre de favoriser le développement de solutions négociées, telles que la médiation ou la conciliation préalables à la saisine du juge. Nous pensons que les avocats ont un rôle primordial à jouer dans ce processus.

Par ailleurs, la Conférence nationale des premiers présidents de cour d'appel est favorable à une restauration de la collégialité pour les affaires le justifiant. En effet, la collégialité a été progressivement abandonnée pour faire face aux urgences. Nous pensons cependant pour la pratiquer dans nos cours d'appel que la collégialité constitue un instrument qui favorise la formation des juges, la pondération et la qualité des décisions.

Enfin, la Conférence nationale des premiers présidents de cour d'appel souhaite que le législateur se penche sur la déontologie des juges, et que le corpus en la matière, qui est actuellement celui de la jurisprudence du CSM, fasse l'objet d'une loi.

**M. Olivier Aimot** - Il nous semble par ailleurs important, à propos des procédures de conciliation et de médiation, de délimiter clairement le périmètre d'intervention des magistrats, afin de déterminer les moyens devant être dédiés à la magistrature. Ces moyens devraient en effet être adaptés selon l'évolution de la fonction de magistrat. Actuellement, leur activité est consacrée, d'une part, en matière civile à plus de 50 % aux affaires familiales, dont les quatre cinquièmes sont simples juridiquement, mais exigent qu'un temps considérable y soit consacré, et, d'autre part, en matière pénale, à la petite délinquance ou à la délinquance routière. En Bretagne par exemple, la moitié de l'activité pénale des tribunaux correctionnels est relative à la délinquance routière, due notamment à des problèmes d'alcoolémie.

La Conférence nationale des premiers présidents de cour d'appel souhaiterait que la question du nombre des magistrats et celle des moyens mis à leur disposition, soit clarifiée. Si l'actuel périmètre devait rester inchangé, il apparaît clairement que le projet de mise en place, à court ou moyen terme, de 1.200 magistrats supplémentaires serait insuffisant. En revanche, avec un périmètre redéfini, le nombre actuel pourrait être très suffisant.

En outre, la réflexion ne devra probablement pas être circonscrite au corps des magistrats, dans la mesure où il existe un corps de fonctionnaires : greffiers en chefs et greffiers. Quel rôle doivent-ils jouer ? Leurs attributions doivent-elle être limitées à des tâches traditionnelles, sachant que cette restriction leur donne le sentiment d'exercer une tâche foncièrement différente de celle des magistrats, et parfois, d'être placés dans une position subalterne par rapport à eux ? Peut-on envisager qu'ils apportent une valeur ajoutée à un travail en équipe, dans laquelle ils assisteraient le juge ? Des réflexions à ce sujet sont en cours au sein des organisations syndicales de fonctionnaires.

**M. Hervé Grange** - L'accroissement de la saisine du juge a constitué l'une des évolutions marquantes du métier de magistrat. Au cours des vingt-cinq ou trente dernières années, le nombre d'affaires présentées aux juridictions a été multiplié par trois.

La Conférence nationale des premiers présidents de cour d'appel remarque qu'en substance, les juges constatent que devenus les maîtres Jacques de la société, ils perdent souvent beaucoup de temps à des tâches dérisoires et ils déplorent de rendre un service de mauvaise qualité.

Par ailleurs, ce qui caractérise le juge dans une démocratie, ce n'est pas qu'il soit associé à la recherche participative des modes régulatoires, ce n'est pas non plus qu'il puisse être saisi directement et immédiatement dès que le moindre problème se pose, et moins encore lorsqu'il s'agit seulement de traiter une difficulté particulière, c'est qu'il soit accessible lorsque aucune solution n'a pu être trouvée à un conflit. Il ne se justifie en effet qu'au sein du conflit, conflit privé ou conflit mixte d'ordre pénal, et il ne peut alors constituer que l'ultime recours. La Conférence nationale des premiers présidents de cour d'appel est attachée à la promotion du rôle du juge comme ultime recours.

**M. Pierre Vittaz** - La question de la subsidiarité du rôle du juge est également primordiale. Il importe de mettre en place des acteurs qui s'attacheront à résoudre les litiges de moindre importance. Dans ce cadre, le juge interviendrait comme recours. Il n'agirait directement que dans les matières formant le noyau dur de sa fonction, notamment la protection des droits de l'homme et des libertés fondamentales.

La Conférence nationale des premiers présidents de cour d'appel a émis un certain nombre de propositions :

- déléguer au parquet les procédures gracieuses, c'est-à-dire non fondées sur un conflit ou un litige ;

- déléguer aux collaborateurs du juge certaines tâches, à l'instar de l'Allemagne, où des greffiers en chef prennent en charge toute une série d'attributions.

**M. le Président** - Notre société tend à se judiciariser, sous l'impulsion des citoyens et parfois, des auxiliaires de justice. Parallèlement, le besoin d'une justice de proximité s'affirme. Dans le contentieux familial, les compétences du juge se sont accrues, à tel point qu'il est parfois conduit à prendre des décisions qui ne relèvent plus du juridictionnel, mais parfois, de la psychologie. Corollairement, la médiation familiale s'est développée, et figure dans certains textes récents. La justice demeure cependant lointaine pour bon nombre de nos concitoyens.

Cependant, sans décisions de justice, les conflits ne peuvent être résolus. Il revient en effet au juge de trancher les conflits. Des alternatives existent uniquement parce que la justice ne dispose pas des moyens suffisants à l'accomplissement de sa mission. Ces alternatives se sont développées par défaut : par exemple, le juge unique a été institué pour pallier les difficultés sous-jacentes à la collégialité. Dans les procédures judiciaires, notamment pénales, ne serait-il pas préférable de recourir à un juge plutôt par exemple qu'à des délégués du procureur ?

**M. Olivier Aimot** - A l'occasion de notre dernière conférence, nous avons partiellement répondu à cette interrogation, en affirmant notre souhait que le juge

constitue un recours intervenant après un travail effectué en amont. Ainsi, le juge ne pourrait être saisi que si une solution amiable, conciliée, arbitrée ou négociée a été réellement recherchée au préalable et ce, conformément aux principes posés par la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, c'est-à-dire dans un cadre contradictoire et prévoyant une assistance aux parties, évitant tout déséquilibre entre elles.

La judiciarisation s'impose de fait à nous et ce, pour diverses raisons. Dans ce contexte, il serait bon que le juge n'intervienne qu'en recours, c'est-à-dire une fois un premier degré de résolution des litiges proposé. Aujourd'hui, la Cour de cassation est d'ailleurs elle-même confrontée aux recours devant la Cour européenne des droits de l'homme. Pour un certain nombre d'affaires, il existe donc un quatrième niveau de juridiction. Ces tendances ont incité la Conférence nationale des premiers présidents de cour d'appel à réfléchir aux conditions de recevabilité de la saisine du juge.

**M. Christian Cointat, rapporteur** - Vos explications montrent clairement que le juge doit recentrer ses activités sur le domaine juridictionnel, et se poser en recours. J'en déduis que le juge devra être libéré d'un certain nombre de tâches administratives.

**M. Pierre Vittaz** - Absolument.

**M. le Rapporteur** - Le juge ne devrait, selon vous, n'être saisi qu'en cas d'échec des procédures préalables de conciliation et de médiation, notamment. Vous considérez probablement que ce travail de préparation doit être effectué sous l'autorité d'un magistrat. Si tel est le cas, quel magistrat prendra en charge cette fonction ?

La justice est fort complexe, ce qui rend indispensable une simplification de son fonctionnement. Comment envisagez-vous l'organisation de la justice de proximité par rapport à l'organisation générale de la justice, non pas en termes de procédures, mais d'évolution des métiers de justice? Que pensez-vous par exemple du regroupement des tribunaux d'instance et de grande instance dans un tribunal de première instance. Un tel regroupement modifiera-t-il les rôles respectifs des magistrats ? Ne risque-t-il pas d'ôter aux juges d'instance leur principale utilité, qui est d'être au contact des citoyens ou bien permettra-t-il de les renforcer dans cette mission ? Quelle place donner aux Maisons de la justice et du droit, qui accomplissent une mission de conciliation ? Comment organiser efficacement le travail des juges, des Maisons de justice et du droit, des médiateurs, conciliateurs, et des délégués des procureurs, et ce, dans le cadre d'une justice plus simple, moins lourde et, donc, plus sereine ?

**M. Pierre Vittaz** - Dans notre optique, le travail de préparation n'est pas effectué par le juge, mais par des médiateurs ou des conciliateurs de justice, qui existent d'ores et déjà, et font d'ailleurs un excellent travail. Le juge peut parfaitement intervenir pour désigner un médiateur. Nous estimons par ailleurs que les avocats ont un rôle primordial à jouer en la matière : ils doivent engager une négociation avant de lancer une assignation et saisir la juridiction. Il serait bon que le travail préparatoire soit effectué sous le regard du juge, mais par d'autres que lui.

Concernant la justice de proximité, il ne faut pas à mon avis créer de nouvelles structures, mais développer celles qui existent, notamment le juge d'instance. Je travaille dans une cour d'appel où, par tradition, les juges d'instance sont nombreux et compétents : ils rendent une justice de qualité. Il ne s'agit pas, en instituant un tribunal de première instance, de dessaisir les juges d'instance de certaines de leurs attributions, mais de leur confier d'autres attributions. Dans une logique similaire, nos voisins

d'Outre-Rhin ont confié au juge d'instance le traitement des affaires familiales, dans la mesure où ce contentieux constitue un contentieux de proximité.

Nos concitoyens n'expriment pas tant un besoin de proximité géographique que le souhait de pouvoir aisément obtenir un certain nombre de renseignements notamment sur la conduite des procédures. Les Maisons de la justice et du droit répondent à ce besoin. Nous sommes donc favorables au développement de ces structures, qui ne rendent pas la justice, mais qui donnent aux personnes qui en font la demande des renseignements d'ordre juridique, via des avocats, des notaires ou des huissiers, par exemple. Interviennent également dans ces structures des conciliateurs, des médiateurs, des délégués du procureur, ainsi que tous les autres collaborateurs du juge, par exemple, les éducateurs du service pénitentiaire d'insertion et de probation ou de la protection judiciaire de la jeunesse. Les Maisons de la justice et du droit ne constituent pas pour autant un lieu d'intervention du juge.

La représentation nationale a un rôle fondamental à jouer pour « déjudiciariser » ou du moins, limiter le périmètre d'exercice du juge. Par exemple, le contentieux lié aux accidents de la route a fortement diminué grâce à la loi Badinter de 1995, de même que le contentieux lié aux chèques depuis leur dépénalisation.

Concernant la réforme de la procédure de divorce, la Conférence nationale des premiers présidents de cour d'appel a considéré qu'il n'était pas indispensable, dans le cadre d'un divorce par consentement mutuel, où les deux parties sont assistées chacune par un avocat, que le juge se prononce sur l'accord conclu. Dans une telle logique, peut-être serait-il utile, lorsqu'un enfant est impliqué, qu'un troisième avocat veille à la préservation de ses intérêts. A partir du moment où les parties sont d'accord sur le principe du divorce et sur ses modalités, et où elles ont bénéficié des conseils de professionnels, il n'est pas nécessaire que le juge intervienne. Cette démarche permettrait d'alléger la tâche des juges. Ils sont actuellement sollicités très fréquemment pour des demandes d'augmentation ou de réduction de pensions alimentaires. Il serait plus judicieux qu'un organisme social rencontre les parties dans le cadre d'une démarche de conciliation, et que le juge n'intervienne que dans l'hypothèse où aucune entente n'est trouvée.

**M. le Président** - Cette démarche est utilisée dans le domaine des aides sociales. Une proposition est faite aux familles, et il n'est fait recours au juge que si cette proposition est refusée.

**M. le Rapporteur** - Vous considérez que l'organisation du tribunal de grande instance et des tribunaux d'instance sous la forme du tribunal de première instance (TPI) pourrait permettre d'accroître les moyens dont disposent les juges d'instance. Ne pensez-vous pas que cette organisation risque de mettre à mal leur indépendance et leurs motivations ? En outre, le président du TPI sera en outre peut-être tenté d'utiliser ces juges à d'autres fins que celles prévues initialement.

**M. Olivier Aimot** - L'idée de TPI est née en partie des réflexions de premiers présidents ayant travaillé dans les territoires d'outre-mer, où la distinction entre tribunal de grande instance et tribunal d'instance n'existe pas. L'organisation judiciaire de ces zones, structurée autour de tribunaux de première instance, nous est apparue satisfaisante. Les réflexions de ces premiers présidents ont été présentées à la Conférence nationale des premiers présidents de cour d'appel, qui les a largement adoptées, du fait des avantages sous-jacents à une organisation centrée sur un TPI :

- regroupement en une seule juridiction de l'ensemble des attributions du premier degré, soit actuellement celles de l'instance et de la grande instance ;

- prise en compte de la réalité du terrain dans l'affectation de magistrats.

Prenons par exemple le tribunal d'Ambert, situé à 80 kilomètres de Clermont-Ferrand. La présence autour d'Ambert d'un bassin d'emplois justifie une présence judiciaire. Il importe d'adapter cette infrastructure à l'évolution économique et démographique du bassin d'Ambert.

Dans le cadre de l'organisation que nous proposons de mettre en place, le juge en charge de la section du tribunal d'Ambert exercerait une activité complète : à une activité traditionnelle d'instance, faible, il pourrait, par exemple, ajouter, à périmètre judiciaire constant, du contentieux des affaires familiales de son ressort géographique ; il pourrait par ailleurs traiter les affaires correctionnelles jugées à juge unique, actuellement prises en charge par la juridiction de Clermont-Ferrand.

Une telle organisation territoriale, outre qu'elle facilite l'adaptation de la localisation des postes de magistrats et de fonctionnaires à l'évolution de la démographie et de l'activité du ressort, permettrait à des jeunes avocats de s'installer non plus au siège du tribunal de grande instance, mais dans telle ou telle section, ce que certains font déjà devant certains tribunaux d'instance en Bretagne. Les avocats dans un tel cas remplissent leur fonction traditionnelle, mais jouent également un rôle de conseil. Un tel schéma pourrait être par ailleurs, un facteur d'aménagement du territoire.

Je ne cache pas que les juges d'instance ne sont pas très favorables à une réorganisation de ce type.

**M. Hervé Grange** - Je rejoins les propos tenus sur les juges d'instance. Vous avez fait remarquer que la Conférence nationale des premiers présidents de cour d'appel, souhaitait les juges soient dégagés des activités non juridictionnelles. En tout état de cause, les présidents et, en particulier, les Premiers présidents souhaitent conserver la maîtrise des moyens de fonctionnement de leur juridiction, afin de préserver leur indépendance et leur impartialité.

**M. le Président** - La direction est partagée entre le premier président et le procureur général. Cette organisation fonctionne généralement bien, mais elle suppose une bonne entente entre ces deux acteurs. Le greffier en chef joue lui aussi un rôle important. Dans les mairies, le secrétaire général ou le directeur général des services endosse un rôle d'exécution, alors que le maire a un rôle d'impulsion. Le réel problème réside dans la double direction premier président-procureur général plutôt que dans la relation entre le premier président et son greffier en chef, qui prévaut dans l'organisation administrative française, que ce soit dans les communes, les départements ou les régions.

**M. Hervé Grange** - Ce fonctionnement ne présente pas de difficulté majeure, dans la mesure où il est clairement spécifié que les chefs de juridiction et les chefs de cour gardaient autorité sur les fonctionnaires de justice et sur leur greffier en chef.

La situation des maires du palais nous est parfois opposée. Or les maires du palais n'ont endossé le rôle qui était le leur uniquement à l'époque des rois fainéants !

**M. Jean-Pierre Sueur** - J'ai été très impressionné par l'intervention liminaire de Monsieur le Président. Pour que le chef de cour conserve la maîtrise sur les

personnels, les locaux et les moyens matériels, le procureur général responsable du parquet doit lui aussi avoir cette maîtrise. Le principe est fort séduisant, mais des situations similaires ont soulevé des difficultés : il a fallu déterminer, dans certains locaux, ce qui relevait du préfet de ce qui relevait du conseil général. Il a parfois fallu diviser la direction départementale de l'équipement en deux, tandis que certains locaux accueillent trois universités. L'expérience prouve que l'organisation que vous prônez engendre parfois des complications majeures. Est-il judicieux de faire coexister deux systèmes visant tous deux à gérer les moyens de la structure ? Ne pourrions-nous pas imaginer qu'un acteur du type secrétaire général prenne en charge cette tâche ?

**M. Pierre Vittaz** - Un tel système prévalait avant la fonctionnarisation des greffes : le parquet disposait d'un secrétariat autonome. Nous considérons que la maîtrise des moyens de fonctionnement du juge ne peut dépendre d'une des parties au procès. En outre, la situation actuelle est marquée par un fort déséquilibre : dans une cour d'appel ou dans une juridiction, les trois quarts des magistrats, fonctionnaires et personnels dépendent directement du premier président. Cette situation est tout à fait atypique et, dans la pratique, elle n'est pas saine. En effet, elle engendre parfois des conflits de personnes. L'accord ne se fait fréquemment que sur le plus petit dénominateur commun, et il s'avère fort difficile de mettre en œuvre à deux et dans la durée une bonne gestion.

Votre proposition que les grandes orientations émanent du premier président et que l'administration soit composée de personnels formés pour les mettre en pratique recueille notre assentiment.

**Mme Michèle André** - Monsieur le premier président Aimot a indiqué que l'organisation prévalant dans les territoires d'outre-mer lui semblait plus intéressante qu'en France métropolitaine. Comment est née cette différence ?

**M. Olivier Aimot** - Du fait de la présence française, une organisation judiciaire a été instituée dans les territoires d'outre-mer, mais faute de moyens, et en raison de l'étendue de la plupart des ressorts, le principe du juge unique puis du tribunal de première instance a été adopté. A l'usage, il s'est avéré que ce système fonctionnait bien.

Concernant les relations avec les greffiers en chef, il importe que le rôle de chaque acteur soit clairement défini. Vous avez indiqué que dans les mairies, le secrétaire général exécutait les orientations et les décisions prises par le maire. Le code de l'organisation judiciaire prévoit que les chefs de cour et de juridiction sont responsables de la bonne marche de leur juridiction et que le greffier en chef travaille sous l'autorité des chefs de cour et de juridiction. Cette autorité est cependant limitée : en cas de conflit, le greffier en chef n'est pas tenu d'exécuter les instructions positives et formelles données par les chefs de cour et de juridiction. Un article du Code de l'organisation judiciaire dispose en effet que les chefs de cour et de juridiction ne peuvent se substituer au greffier en chef dans l'exercice de ses fonctions vis-à-vis des fonctionnaires de son greffe. L'autorité qu'ont les chefs de cour et de juridiction sur le chef de greffes est donc en pratique limitée. Des précisions quant au rôle respectif de chaque acteur doivent donc être apportées.

Concernant la gestion des moyens matériels, nous ne souhaitons pas, notamment, être responsables des marchés ou des appels d'offres. En revanche, il est tout à fait clair que ceux qui auront à mettre en œuvre les choix budgétaires effectués, après avis des assemblées générales, à droit constant par les chefs de cour ou de

juridiction, devront le faire sous leur autorité réelle : les choix opérés doivent pouvoir être imposés.

**M. le Rapporteur** - Concernant les assistants de justice, pourrait-on envisager de mettre en place un corps d'assistants bénéficiant d'un véritable statut afin de pallier l'actuelle précarité qui caractérise cette fonction ? Ces assistants seraient-ils dans ce cas des juges adjoints, des référendaires ou des référendaires qui, pour certaines tâches, travailleraient en tant que juges adjoints ?

Ne pensez-vous pas par ailleurs qu'une séparation entre parquet et siège engendrerait une fonctionnarisation des procureurs ? Ces derniers ne risquent-ils pas de perdre progressivement leur statut de magistrat ?

Enfin, est-il nécessaire de prévoir un juge d'instruction dans chaque tribunal de grande instance ?

**M. Pierre Vittaz** - Nous avons réfléchi à la place des assistants de justice et il nous est apparu que leur présence dans les juridictions était trop éphémère. Les assistants de justice sont en effet des étudiants, dont les plus brillants quittent rapidement leur fonction, dès qu'ils sont reçus à un concours. Les juridictions ont au contraire besoin de collaborateurs permanents.

Or elles disposent d'ores et déjà de tels collaborateurs, sous la forme de greffiers en chefs. Il est parfaitement envisageable de confier à ces collaborateurs d'autres attributions que celles qu'ils exercent actuellement. Les greffiers en chef sont majoritairement titulaires d'une maîtrise en droit et sont nos collaborateurs naturels. Peut-être n'est-il en conséquence pas nécessaire de créer un nouveau métier. Dans un second temps, il conviendrait de faciliter le passage des greffiers en chef dans la magistrature, sur le modèle de ce qui se pratique en Alsace. Cette perspective présente en outre l'intérêt de créer des liens entre les magistrats et les greffiers en chefs.

Concernant la fonctionnarisation du parquet, nous avons toujours considéré que les magistrats de parquet devaient être des magistrats, en raison du caractère judiciaire de leur fonction et de l'autonomie de décision que cela impliquerait. Nous réfléchissons à leur statut, mais nous n'envisageons pas qu'ils puissent devenir des fonctionnaires. Dans la plupart des pays européens, les membres du ministère public ne sont d'ailleurs pas des fonctionnaires, mais des magistrats qui ne souffrent pas de la non-maîtrise des moyens de fonctionnement du juge, dès lors qu'ils disposent librement de leurs propres moyens.

Par ailleurs, la Conférence nationale des premiers présidents de cour d'appel ne s'est pas prononcée sur le fait qu'il soit nécessaire ou non de prévoir un juge d'instruction dans chaque tribunal de grande instance.

**M. Hervé Grange** - Il se dit parfois que les petites juridictions, notamment les juridictions à une Chambre, n'ont pas forcément besoin d'un juge d'instruction. Il se dit également qu'un tribunal sans juge d'instruction ne mérite pas non plus de procureur, ce qui condamne le tribunal concerné à plus ou moins brève échéance. Ainsi, un tribunal d'instance de mon ressort est confrontée à cette menace, ce qui n'est pas sans créer une forte émotion : les élus et les avocats craignent que cette juridiction ne soit en train de mourir.

Je rejoins l'analyse sur les greffiers, avec cependant une nuance. Le passage de la fonction de greffier à celle de magistrat peut être souhaitable, mais ne doit pas constituer un but en soi. L'important est que la fonction de greffier soit suffisamment attractive pour qu'il soit possible de faire carrière au sein de ce corps, afin de ne créer aucune frustration.

**M. Pierre Vittaz** - La carrière de greffier pourrait comprendre une option plus administrative et une option plus judiciaire. Ainsi, un greffier en chef qui aura assisté un juge pendant un certain nombre d'années préférera sans doute continuer dans cette fonction, plutôt que de retourner à la direction d'un greffe. Inversement, un greffier qui aura dirigé un service administratif régional pourra préférer continuer dans cette voie.

**M. Olivier Aimot** - Concernant le juge d'instruction, nous nous plaçons dans la logique exposée précédemment. Nos réflexions sur la carte judiciaire, et sur l'éventualité d'un tribunal de première instance ont révélé que ce problème se réglait de lui-même, même si certaines réticences se feront jour inévitablement.

Dinan est l'une des plus petites juridictions de France. Elle est située à 25 kilomètres de Saint Malo, à une cinquantaine de kilomètres de Saint-Brieuc et fonctionne parallèlement aux juridictions de Guingamp et de Morlaix. La juridiction de Dinan comporte au total quatre magistrats du siège, un président et un vice-président, un juge d'instruction et un juge des libertés et de la détention. Une mutualisation est opérée avec Saint Malo, ce qui revient de fait à régionaliser la fonction de juge des libertés et de la détention. Matériellement, nous serons donc inéluctablement conduits à ce que les juridictions comprennent une structure de proximité, qui ne sera pas de plein exercice : cette juridiction de proximité non spécialisée disposera d'attributions très larges, mais qui excluront, par exemple le contentieux de la détention et d'autres contentieux spécialisés.

**M. le Président** - Je vous rappelle que nous traitons de l'évolution des métiers de la justice et non de l'organisation de la justice. Les premiers présidents ont en tout cas défini une voie permettant de réformer en douceur la carte judiciaire !

**M. José Balarello** - Le principal problème auquel la justice est confrontée réside dans l'encombrement de certaines juridictions. Ayant été avocat, je considère que le citoyen devrait réaliser que bien que les affaires pénales soient très fréquemment évoquées, les affaires civiles, administratives, commerciales et prud'homales sont cinq fois plus nombreuses que les affaires pénales. La médiatisation à outrance de certaines affaires constitue une dérive et il me paraît inexact de parler de judiciarisation.

Certaines cours d'appel sont très encombrées. J'ai exercé dans le ressort de la cour d'appel d'Aix-en-Provence, l'une des cours les plus encombrées de France. Cette cour a d'ailleurs été condamnée par la Cour européenne des droits de l'homme, en raison de la lenteur des procédures : des affaires relatives au droit du travail n'étaient traitées qu'après quatre années d'attente.

Il apparaît nécessaire d'accorder davantage de moyens à la justice, mais aussi de la réformer. Ne pensez-vous pas qu'un problème de compétence se pose ? Notamment, de nombreux délits encombrant les tribunaux correctionnels alors qu'ils devraient être du ressort du tribunal de police. Ne revient-il pas au législateur de réformer l'organisation de la justice ? Ne serait-il pas nécessaire de transformer certains délits en contraventions ?

**M. Pierre Vittaz** - Nous sommes favorables à l'extension du champ d'application de l'ordonnance pénale aux délits. Des tentatives en ce sens ont malheureusement échoué sur une décision du Conseil constitutionnel. Une telle évolution est pourtant nécessaire, la composition pénale se révélant trop lourdement structurée, et impraticable.

En outre, il apparaît clairement que l'évolution vers une procédure semi-accusatoire et le développement des droits de la défense conduisent à un allongement des audiences et à engorgement des rôles. Or à long terme, nous ne pourrions pas maîtriser cette évolution en nous contentant d'augmenter le nombre de juges. Pour cette raison, la conférence s'est déclarée favorable à la notion de « plaider coupable », c'est-à-dire à une simplification du procès correctionnel. Il n'y a pas souvent de discussion sur la culpabilité : la discussion publique à l'audience s'établirait sur la sanction et sur l'indemnisation des parties civiles, ce qui permettrait d'accélérer le traitement d'un certain nombre d'affaires. Pour autant, nous n'envisageons pas une mise en œuvre du « plea bargaining » américain.

**M. José Balarello** - Vous avez indiqué que le législateur devait intervenir en matière de déontologie. Qu'envisagez-vous à ce sujet ?

**M. Pierre Vittaz** - Nous pensons que les règles organisant l'exercice du métier de juge devraient être de nature législative. La jurisprudence élaborée par le Conseil supérieur de la magistrature devrait être formalisée et complétée par la représentation nationale.

**M. José Balarello** - Que pensez-vous de la médiatisation d'un certain nombre de vos collègues ? Une telle médiatisation n'avait pas cours il y a quelques années.

**M. Olivier Aimot** - Après celui mis en place à Paris, un deuxième poste chargé de communication auprès d'une cour d'appel a été créé à Rennes. A l'occasion de la réintégration de la cour d'appel dans le palais du Parlement de Bretagne, plusieurs manifestations ont été organisées. Ces manifestations, ouvertes à la population, ont été une réussite. Il nous est alors apparu intéressant qu'une personne prenne en charge la diffusion de la connaissance de l'institution. Un chargé de communication a donc été recruté, et plusieurs actions ont été engagées. Un journal, *Questions de justice*, a été édité, et est décliné dans les colonnes d'un grand journal régional. Cette voie, à condition d'être structurée, peut constituer une réponse à l'actuelle demande d'information et de transmission des connaissances, présentant l'avantage de ne pas impliquer le juge.

**M. Pierre Vittaz** - Sur le fond, nous considérons que dans une affaire en cours, le juge, contrairement aux parties, n'a pas à s'exprimer.

**M. le Président** - Messieurs les premiers présidents, je vous remercie.

**Audition de M. Laurent MARCADIER,  
substitut du procureur du tribunal de grande instance de Créteil,  
secrétaire général,  
et de Mme Sonya DJEMNY-WAGNER,  
secrétaire général adjoint de l'association des magistrats du parquet**

*(10 avril 2002)*

Présidence de M. Jean-Jacques Hiest, président,  
puis de M. Jean-Pierre Sueur, vice-président

**M. Jean-Jacques Hiest, président** - Nous vous recevons en qualité de responsables de l'Association des magistrats du parquet. La commission des Lois du Sénat a en effet souhaité réfléchir à l'évolution des métiers de la justice et, notamment, celui de magistrat. Notre réflexion inclut les notions de proximité et de spécialisation. Plusieurs questions lui sont sous-jacentes. Les magistrats doivent-ils avoir une carrière distincte au siège et au parquet ? Est-il préférable que les métiers soient plutôt spécialisés ou plutôt généralistes ?

Les entretiens de Vendôme ont été l'occasion d'engager des réflexions à ce sujet.

**M. Laurent Marcadier** - Je tiens à vous remercier, au nom de l'Association des magistrats du parquet, de nous avoir conviés devant cette mission d'information sur l'évolution des métiers de la justice. Notre association a été créée en octobre 1999 et représente aujourd'hui environ 18 % des magistrats du parquet, tous grades confondus, à savoir substituts, procureurs de la République, avocats généraux, procureurs généraux et procureurs de la République. 65 % des membres de cette association sont issus d'une cour autre que celles de Paris ou de Versailles. Dès lors que nous avons été invités à participer aux débats de cette mission, nos membres, tant en province que dans les arrondissements proches, nous ont fait part de leurs réflexions. Nous gardons à l'esprit les conclusions de la mission sénatoriale conduite en 1996 s'intitulant « quels moyens pour quelle justice ? » et sommes de ce fait conscients de notre responsabilité d'association représentative.

Je tenais également à vous informer qu'actuellement, l'ambiance dans les parquets, quelle que soit leur taille ou leur implantation géographique, n'est pas empreinte d'optimisme. Les magistrats du parquet s'interrogent en effet sur la situation présente, mais aussi sur leur devenir au sein de la magistrature. Ils sont actuellement confrontés au paradoxe suivant. D'une part, leurs missions et charge de travail n'ont cessé de croître depuis une dizaine d'années. En effet, les parquets doivent faire face à une augmentation conséquente de la délinquance, ainsi qu'à une judiciarisation toujours plus forte de la vie publique et des rapports entre les citoyens. Rien ne semble plus pouvoir se régler à l'extérieur d'un tribunal. D'autre part, l'appartenance des magistrats du parquet au corps de la magistrature est remise en cause et certains contestent leur mission de direction de la police judiciaire. Par ailleurs, la question de l'indépendance des magistrats du parquet se pose de manière récurrente et les réponses qui y sont apportées

varient d'année en année, voire de semestre en semestre. Enfin, leurs conditions de travail se sont rapidement dégradées.

Les réponses que nous serons, j'espère, en mesure de vous apporter tiendront compte de cette inquiétude relative au statut des magistrats et à leurs conditions de travail. Nous évoquerons également un point sur la formation dispensée par l'Ecole nationale de la magistrature.

Je laisse la parole à Madame Djemny-Wagner, qui évoquera la question du statut des magistrats du parquet.

**Mme Sonya Djemny-Wagner** - L'évolution marquant le statut des magistrats du parquet n'a pas à notre sens été menée à terme, ce qui provoque l'inquiétude de nos collègues, dans la mesure où nous assistons à une remise en cause récurrente de leur qualité de magistrat et de leur qualité de membre du corps de la magistrature. Notamment, nous avons lu un certain nombre d'interventions qui prônent, au nom d'une meilleure lisibilité du système judiciaire et d'un modèle unique de procès pénal, une modification du statut des magistrats du parquet, qui consacrerait une rupture de l'unité du corps de la magistrature ou une fonctionnarisation pure et simple des membres du parquet.

On nous oppose bien souvent le corporatisme des magistrats et des membres du parquet. Je ne nie pas qu'à l'instar de tous les autres corps, les magistrats défendent leurs intérêts. Il faut cependant garder à l'esprit, lorsque l'on aborde la question du statut des membres du parquet, que des intérêts divers entrent en jeu. Ils recouvrent tout d'abord ceux des avocats, dont certains souhaitent tendre vers un modèle de procédure pénale à l'anglo-saxonne, qui leur conférerait un plus grand rôle en termes de direction des enquêtes. Ils recouvrent également les intérêts des hauts fonctionnaires et des commissaires de la police nationale : ceux-ci ont expliqué dans un certain nombre d'écrits que le parquet ne devait plus diriger la police judiciaire, et se contenter d'intervenir *a posteriori*, sur courrier. Cette vision archaïque que du parquet constitue un retour en arrière de vingt ou trente années. Les intérêts exprimés au sein du parquet recouvrent par ailleurs ceux de nos collègues du siège, également inquiets. Ces derniers ont l'impression, le parquet étant remis en cause, qu'ils pourront renforcer leur légitimité en se différenciant de lui.

Il est vrai que les écrits publiés dans la presse ont une grande portée, mais ils ne reflètent pas nécessairement le point de vue de l'ensemble des acteurs du système judiciaire. De nombreux avocats sont attachés au corps unique de la magistrature. Il me semble nécessaire de rappeler que les magistrats du siège sont également très majoritairement attachés à l'unité du corps de la magistrature, contrairement à ce que laisse entendre un certain nombre de parutions ou de prises de position récentes.

Cet attachement au statut actuel du parquet et à la poursuite d'un rapprochement avec le siège témoigne d'une exception française. Cette notion, selon le contexte dans lequel elle est utilisée, revêt une connotation plutôt positive ou plutôt négative. En l'occurrence, le fait que le parquet soit membre de la magistrature apparaîtrait comme une exception française à supprimer.

Or les membres du parquet ne sont pas une simple partie poursuivante, ce qui constitue un élément positif. Ainsi, dans le système français, les magistrats du parquet se posent avant tout en tant que défenseurs des libertés individuelles, dans le cadre du contrôle de la mesure de garde à vue, ainsi que du contrôle des locaux de garde à vue et,

de façon plus générale, des locaux dans lesquels s'exerce une contrainte ou dans lesquels les libertés sont diminuées, les hôpitaux psychiatriques par exemple. Les magistrats sont également garants des libertés dans la mesure où ils interviennent pour protéger les mineurs, sous la forme d'une assistance éducative, ou les incapables majeurs. Ils s'intéressent par ailleurs au suivi du déroulement des procédures collectives devant les tribunaux de commerce. Enfin, ils jouent un rôle croissant d'aide aux victimes et dans l'accès au droit.

En outre, les magistrats du parquet ne jouent pas uniquement un rôle en matière d'accusation. La conception qu'ont les magistrats du parquet de leur fonction a évolué. La formation commune au sein de l'Ecole nationale de la magistrature avec leurs collègues du siège a beaucoup joué dans cette évolution. Les magistrats du parquet, notamment les plus jeunes, refusent de soutenir l'accusation quoi qu'il arrive. Il arrive qu'en leur âme et conscience, ils estiment en arrivant à l'audience que le dossier ne tient pas. Il arrive également qu'ils soient convaincus par les débats et, donc, qu'ils ne soutiennent pas l'accusation. Les magistrats du parquet ont ainsi parfaitement le droit de dire qu'ils ne croient pas à un dossier, et corollairement, de se placer du côté de la défense. Par exemple, lors du dernier procès de Patrick Dils, le magistrat du parquet a requis l'acquittement même s'il n'a pas alors été suivi par le jury populaire, mais il n'en reste pas moins intéressant de le noter.

Le parquet n'est pas une simple partie poursuivante également parce qu'il défend la société. Il défend une vérité et, s'il est une partie, il a néanmoins l'obligation de rester objectif. Contrairement aux avocats qui défendent leur client et une certaine version des faits, même s'ils ne croient pas à cette version, et c'est à leur honneur, les membres du parquet ont le devoir de défendre ce qu'ils pensent être la vérité.

Les membres du parquet sont attachés à leur statut de magistrat, parce qu'un pouvoir croissant leur est conféré. Des missions de plus en plus nombreuses et importantes leur sont confiées. En outre, le traitement en temps réel s'accompagne d'un pouvoir conséquent de contrôle sur la police judiciaire. Il permet également la mise en œuvre de solutions alternatives aux poursuites. D'ailleurs, ces mouvements d'adaptation à la réalité, au nombre croissant d'affaires et à l'augmentation de la délinquance ont émané du parquet, et ont ensuite été repris par des textes de loi. Les alternatives aux poursuites constituent un pouvoir important. Notamment, la composition pénale a conféré aux magistrats du parquet un pouvoir comparable à celui dont disposent les juges du siège. Il ne s'agit donc pas de remettre en cause les fonctions des magistrats du parquet, mais de définir clairement leurs fonctions. Via la composition pénale, les magistrats sont pratiquement en mesure de prononcer une peine à l'égard d'une personne ayant commis une infraction. L'accroissement des pouvoirs des magistrats du parquet s'exprime également à travers une véritable direction de la police judiciaire, du fait notamment de l'application de la loi du 15 juin 2000 relative à la protection de la présomption d'innocence, et à travers les contrôles en temps réel de la garde à vue.

Les nouveaux pouvoirs conférés aux magistrats du parquet doivent être compensés par un statut garantissant une indépendance, afin de leur permettre de se prononcer sans pression ni du pouvoir exécutif, ni du pouvoir législatif, ni, d'une façon générale, des personnes intéressées par le cours de la justice. Dans ce but, nous appelons à un achèvement de la réforme du statut de magistrat du parquet, et à un rapprochement avec les magistrats du siège. Les magistrats du parquet se considèrent en effet comme des magistrats, des juges de la poursuite. A ce titre, leur statut doit être rapproché de celui des magistrats du siège.

A notre sens, le statut des magistrats du parquet doit évoluer, et la direction de la police judiciaire, s'affirmer.

**M. José Balarello** - J'ai été avocat pendant de nombreuses années et suis avocat honoraire. Si nous introduisons la fonctionnarisation des juges, nous ne pourrions plus procéder aux passages entre le siège et le parquet.

**Mme Sonya Djemny-Wagner** - Cette possibilité de passage entre le siège et le parquet est un argument souvent avancé pour mettre en exergue le mélange des genres et la complexité du fonctionnement de la justice. Je ne pense toutefois pas que les citoyens sachent qu'il est possible de passer du siège au parquet.

**M. José Balarello** - Les journalistes ne comprennent pas le fonctionnement de la justice, ce qui ne les empêche pas d'écrire des articles sur la justice. Néanmoins, je ne pense pas que la mauvaise compréhension des citoyens de l'institution judiciaire soit imputable au statut des magistrats du parquet. D'ailleurs, il n'est pas certain que les citoyens sachent qu'il est possible de passer du siège au parquet. Cela nous porte préjudice. Auparavant, il y avait très peu d'articles sur la justice.

**M. Laurent Marcadier** - Pour rebondir sur les propos de Monsieur le sénateur, je dirais que les passages entre le parquet et le siège étaient considérés comme une source d'enrichissement. Il est évident que dans l'esprit de ceux qui souhaitent rompre l'unité du corps de la magistrature, il y aurait obligation, à la sortie de l'Ecole, de choisir son appartenance aux fonctions du siège ou du parquet, de manière définitive. Quant à nous, nous défendons le principe de l'unité du corps de la magistrature.

En outre, notre pouvoir de direction de la police judiciaire est systématiquement remis en question, comme faisant porter sur le parquet des responsabilités qui ne lui incomberaient pas. Par ailleurs, les parquets sont remis en question s'agissant des classements sans suite. On nous indique que nous classons trop de procédures mais une analyse plus fine permet de constater que les instructions données par les parquets ne sont pas respectées parce qu'ils sont confrontés à un déficit d'effectifs au sein des services d'investigation de la police nationale, voire de la gendarmerie. Il est évident que, dans les ressorts urbains, la police nationale souffre d'un déficit de formation des officiers et agents de police judiciaire et des autres agents chargés d'exécuter les actes de police ordonnés par les magistrats. Nous avons donc l'impression qu'au nom de la police de proximité, on a sacrifié les services d'investigation. En tant que tel, comment voulez-vous qu'un parquet mène à terme une procédure et poursuive l'auteur d'une infraction lorsque le service enquêteur répond qu'il n'est pas possible d'intervenir dans certains quartiers difficiles ou que ses effectifs sont insuffisants.

Par ailleurs, nous sommes confrontés à un problème plus idéologique ou philosophique. Le Syndicat des commissaires et des hauts fonctionnaires de police remet en cause publiquement la tutelle des magistrats du parquet sur l'action de la police judiciaire. Ce syndicat souhaite selon le triptyque qu'il défend depuis deux ans, que les policiers enquêtent, que les juges jugent et que le parquet contrôle a posteriori. C'est une suppression pure et simple de l'article 12 du code de procédure pénale. Nous estimons que les acteurs politiques et judiciaires doivent prendre position et rappeler avec force qu'il appartient aux seuls magistrats de diriger l'action de la police judiciaire. La police n'a pas à faire ce que bon lui semble en mettant les magistrats devant le fait accompli.

Nous souhaitons développer le thème de la nécessaire participation du citoyen à l'action de la justice. L'Association des magistrats du parquet a pris position sur la

question en estimant qu'à l'heure actuelle, il serait illusoire de voir les citoyens participer à des formations correctionnelles. Certains peuvent déjà siéger en tant qu'assesseurs au tribunal pour enfants. Les choses sont différentes en matière correctionnelle. Dans nos juridictions respectives, nous sommes tous confrontés à une pression et à une violence croissantes sur les victimes ou sur les témoins. Ces violences s'exportent à présent vers les juridictions périphériques d'Ile-de-France, mais aussi à Lyon, Bordeaux, Marseille, Lille, etc. Les violences se déroulent à présent à l'intérieur même des salles d'audience et, dans ce contexte, on envisage mal que des citoyens puissent juger autrui alors qu'en sortant du tribunal, ils pourraient faire l'objet de pressions ou de représailles.

Cette proposition présentée par Madame le garde des Sceaux dans le cadre des entretiens de Vendôme a été débattue dans les différentes juridictions et nos membres nous ont signalé qu'en l'état actuel des problèmes de notre société, la participation des citoyens aux jugements relevait de l'utopie. D'ailleurs, sur ce thème, l'Association des magistrats du parquet a toujours été favorable à la mise en place de programmes spéciaux de protection des victimes ou témoins de certaines infractions. Il s'agit ni plus ni moins que de reconstruire le lien entre les citoyens et la justice. Nous nous sommes félicité de la loi sur la sécurité quotidienne qui prévoit des systèmes de protection. Nous pensons toutefois que nous devons aller au-delà.

En ce qui concerne les conditions de travail actuelles, elles sont dégradées et les fonctions de magistrat du parquet sont dévalorisées.

**Mme Sonya Djemny-Wagner** - Il est souvent avancé que les membres du parquet ne peuvent pas être contactés par téléphone. Je rappelle que les tâches sont de plus en plus nombreuses, que les magistrats travaillent en temps réel et souvent 24 heures sur 24. Si les membres du parquet ne répondent pas au téléphone, c'est simplement parce que les appels sont tellement nombreux qu'il devient impossible de tous les traiter. Les magistrats du parquet travaillent sans relâche, voire la nuit, et c'est une fonction difficile. Nous revendiquons une prise de conscience générale de la difficulté de cette fonction. J'ai l'habitude de comparer ce travail à celui des internes en médecine.

Vous nous avez interrogés sur la formation. L'Ecole nationale de la magistrature est une bonne école, contrairement à l'Ecole nationale d'administration, qui ne forme pas aux métiers pour lesquels les élèves sont programmés. A la sortie de l'Ecole nationale d'administration, les élèves peuvent devenir magistrat, administrateur ou préfet sans toutefois être formés pour ces fonctions. A l'Ecole nationale de la magistrature, les élèves sont formés pour être magistrat, juge ou membre du parquet. Nous sommes toutefois soucieux de l'évolution de cette école, car nous constatons que les membres du parquet sont de plus en plus nombreux et que la formation ne suit pas en nombre d'effectif dans les classes. Par exemple, en spécialisation, le nombre d'enseignants est identique que l'on forme 15 juges des enfants ou 70 magistrats du parquet. De la même façon, le contenu de la formation est inadapté.

**M. Laurent Marcadier** - Les précisions que nous avons souhaité vous apporter corroborent parfaitement le constat du Conseil supérieur de la magistrature quant à une désaffection croissante pour les fonctions de magistrat du parquet. Un projet de transparence des nominations au sein du corps a été publié ce matin. Pour un magistrat du siège qui accepte d'aller au parquet, environ 8 ou 9 magistrats du parquet souhaitent être nommés au siège. Le dernier tiers des élèves sortant de l'Ecole nationale de la magistrature est souvent contraint de rejoindre les rangs du parquet. De même pour

les recrutements parallèles. A l'issue de leur formation, ils sont orientés vers des postes au parquet car le volontariat ne suffit plus.

**M. Christian Cointat, rapporteur** - Si j'ai bien compris, vous êtes très attachés à votre qualité de magistrat. Il faut que le parquetier soit un magistrat, non pas un accusateur, mais un garant des libertés publiques qui peut être amené à accuser, mais aussi à plaider l'acquittement. Par ailleurs, vous vous prononcez en faveur de l'unité du corps des magistrats, avec toutefois la possibilité de passer du parquet au siège et inversement. Je n'ai entendu personne remettre en cause votre qualité de magistrat. Vous considérez que la spécificité française doit être maintenue, y compris dans un avenir lointain. Puisque de nouvelles tâches apparaissent, quelles sont celles qu'il convient de retirer ? Quelles sont celles que vous n'exercez pas et qu'il faudrait prévoir pour plus d'efficacité, avec une justice plus simple et rapide ? Enfin, quelle articulation cohérente et souple envisagez-vous pour la justice de proximité et les contrats locaux de sécurité ?

**M. Laurent Marcadier** - Nos collègues parquetiers qui ont 20 années d'expérience ont l'impression d'avoir exercé deux métiers différents. Il y a encore une dizaine d'années, la fonction de parquetier consistait à se rendre aux audiences correctionnelles pour soutenir l'action publique. Le traitement en temps réel n'existait pas. Or, à l'heure actuelle, dans certaines juridictions, le traitement en temps réel représente 80 % des procédures. Auparavant, le magistrat du parquet restait dans son cabinet et traitait son courrier, les plaintes déposées par les victimes et gérait l'action de la police judiciaire par le biais de « soit-transmis ». Aujourd'hui, un magistrat du parquet se déplace pour visiter les locaux de garde à vue, se rend aux contrats locaux de sécurité, au conseil communal de prévention de la délinquance, aux commissions de lutte contre les troubles de jouissance dans l'habitat collectif, etc. En résumé, les motifs de sortie de son cabinet se sont multipliés. Nous nous en félicitons. Nous estimons que les magistrats ne doivent pas rester dans leur tour d'ivoire, coupés de ce qui se passe dans la commune ou au sein du département. Le magistrat doit participer aux événements de la vie de la cité. Nous vous remettons un document présentant notre vision sur la politique de la ville. Le contrat local de sécurité est un lieu où le procureur de la République ou son représentant obtiennent des informations sur les événements de leur ressort d'activité, mais en retour, ils peuvent également en donner. Nous craignons que le contrat local de sécurité impose au procureur de rendre des comptes sur telle ou telle procédure. Hormis ce bémol, si chaque cocontractant reste dans les fonctions qui sont les siennes, cette instance peut se révéler positive. En tant que telle, nous ne la remettons pas en question.

**Mme Sonya Djemny-Wagner** - Nous ne demandons pas qu'on nous retire des tâches. Tel n'est pas notre discours. Toutefois, nous devons conserver une certaine cohérence. Par exemple, il n'est pas souhaitable d'envoyer des substituts ou d'autres magistrats se prononcer en plein cœur d'une cité dans laquelle les policiers ont eux-mêmes des difficultés à se rendre. C'est pourtant ce que l'on nous demande parfois : aller sur le terrain pour assurer la justice de proximité sans protection aucune. Ceci n'est pas envisageable et nous devons rester réalistes. Nous ne remettons pas en cause la justice de proximité, mais nous demandons que les moyens soient mis en œuvre pour que la vie des personnels ne soit pas en jeu.

En ce qui concerne les tâches que nous n'exerçons pas, nous n'en demandons pas plus. En revanche, nous souhaitons exercer pleinement nos fonctions, en particulier, la direction de la police judiciaire.

**M. Laurent Marcadier** - Je voudrais revenir sur le rapport des sénateurs Fauchon-Jolibois, sur les moyens de la justice (1996-1997) qui parlait d'une justice

asphyxiée, débordée et paralysée. En ce qui concerne la justice de proximité, nous ne voudrions pas que les délégués du procureur ou le médiateur ou encore la maison de justice et du droit soient une manière de régler les problèmes juridictionnels d'un tribunal. La création de 30 postes de délégué du procureur ne peut en aucun cas résoudre le problème des effectifs au sein d'un parquet.

**M. le Rapporteur** - Etes-vous favorables à la composition pénale ?

**M. Laurent Marcadier** - En l'état actuel, la composition pénale a peu été mise en œuvre, compte tenu des moyens nécessaires pour l'assurer. Je n'ai pas le recul nécessaire pour vous répondre. Je ne m'oppose pas sur le principe, mais attendons de voir avant de juger.

**M. le Rapporteur** - Etes-vous favorables au « plaider coupable » ?

**Mme Sonya Djemny-Wagner** - Non. Nous parlions d'exception française. Je ne vois pas l'intérêt d'importer ce type d'institutions surtout si le but est de pallier un manque de moyens. A chaque fois, ce genre de proposition intervient parce qu'il n'est plus possible de rendre la justice dans les bonnes conditions. Greffer ce membre étranger à notre système ne serait pas une bonne chose. Restons à la composition pénale qui est une sorte de « plaider coupable », acclimaté à notre système judiciaire.

**M. José Balarello** - La magistrature est actuellement surchargée de travail. Nous avons beaucoup moins de magistrats que les autres pays d'Europe. Ne pensez-vous pas que la dépénalisation de certaines infractions pourrait être envisagée ? Au cours de ces dernières années, nous avons pénalisé à outrance. C'est la faute du Parlement, pas la vôtre. Une solution ne consisterait-elle pas à rendre des délits passibles de contraventions du tribunal de police ? Par exemple, dans mon département, une affaire concernant des bergers qui avaient tué des loups a été portée devant le tribunal correctionnel. N'aurait-il pas été plus efficace de porter l'affaire devant le tribunal de police ?

**M. Laurent Marcadier** - Il existe un principe d'opportunité des poursuites du parquet. Il est toujours possible de ne pas engager de poursuites contre les bergers dont vous parlez.

**M. José Balarello** - Détrompez-vous, il y en a eu deux à Nice, hier.

**Mme Sonya Djemny-Wagner** - Je ne pense pas que ce soit une solution. Je n'ai pas l'impression qu'il y ait eu un mouvement de pénalisation. Nous avons également introduit des dépénalisations dans le code en 1994. Le plus choquant reste toutefois que l'on repénalise ce qui est déjà pénalisé. On recrée des infractions très spécialisées alors que l'on pourrait les poursuivre par d'autres chefs d'accusation.

**M. Jean-Pierre Sueur, président** - Mes chers collègues, Monsieur le rapporteur, je pense que nous pouvons clore nos débats.

Nous vous remercions pour votre participation, vos efforts de concision et de clarté. Nous allons méditer vos textes.

**Audition de Mme Martine de MAXIMY,  
juge des enfants au tribunal de grande instance de Paris,  
vice-présidente de l'Association des magistrats  
de la jeunesse et de la famille**

*(24 avril 2002)*

Présidence de M. Jean-Jacques Hyst, président

**M. Jean-Jacques Hyst, président** - Madame de Maximy, je vous remercie d'avoir bien voulu répondre à notre invitation. Pourriez-vous tout d'abord nous présenter votre association ?

**Mme Martine de Maximy** - Notre association s'appelle l'Association française des magistrats de la jeunesse et de la famille. Actuellement, les juges aux affaires familiales y sont peu nombreux. Moi-même, je n'ai jamais exercé ces fonctions. Je peux très bien avoir des idées globales sur ce que doit être la relation entre le juge des enfants et le juge aux affaires familiales. Néanmoins, concernant la pratique quotidienne, je ne peux pas me permettre de répondre, car je la connais mal.

Je précise que le métier de juge des enfants est plus qu'une spécialisation. Je pense que nous pouvons même parler d'un privilège de juridiction, puisqu'il est spécialisé en fonction de l'âge du justiciable, ce qui en fait une particularité tout à fait spécifique. De là à vous dire que l'Association française des magistrats de la jeunesse et de la famille est totalement favorable à l'idée de conserver la spécificité de la justice des mineurs, je pense que vous deviez vous en douter. Cette spécificité unifie notre façon de travailler avec les mineurs. Elle donne le ton de cette justice.

**M. Christian Cointat, rapporteur** - Nous voyons qu'il existe de nombreux métiers au sein de la justice : le juge aux affaires familiales, le juge de l'application des peines, le juge de l'exécution, etc... Ne pensez-vous pas que tout cela ne fait que renforcer le peu de lisibilité de la justice pour le citoyen ? Ma seconde question est la suivante : comment voyez-vous l'évolution du rôle du juge des enfants au cours des prochaines années ?

**Mme Martine de Maximy** - Je crois que la spécialisation des juges, notamment ceux que vous avez cités, permet une approche plus facile des justiciables. Elle produit une justice favorisant la compréhension et la proximité. Par exemple, le juge de l'application des peines assure le suivi des peines, voit régulièrement le condamné. Il peut également modifier sa décision. Il s'agit véritablement d'une justice de continuité.

De même, le juge des enfants, grâce à l'assistance éducative, assure le suivi de l'évolution de ses décisions. De notre côté, nous ne sommes pas parcellisés. Au contraire, nous assurons une continuité, mais de proximité. Je précise que le juge des enfants est compétent pour un secteur territorial donné. Ainsi, non seulement nous sommes spécialisés en fonction de l'âge, mais également en fonction du territoire sur lequel nous exerçons nos activités. Chaque juge agit sur un quartier, ou plusieurs communes, au sein du département, de façon à connaître beaucoup mieux toutes les

instances locales qui participent à la vie du département ou du quartier. Je crois que la spécialisation rend la justice plus lisible, plus proche et plus compréhensible, car elle lui permet d'être plus facilement interpellée par les instances, tout en restant plus proche du justiciable. Il faut toutefois faire en sorte que la justice ne perde pas son âme en agissant de la sorte.

Quelle peut être l'évolution du rôle du juge des enfants au cours des prochaines années ? Je pense que le métier de juge des enfants évolue en rapport avec les phénomènes sociaux. Je ne pense pas qu'il puisse faire autrement. Je suis moi-même juge des enfants depuis 1982, tout en ayant fait quelques incursions dans le métier de juge d'instruction au cours de ma carrière. Je pense que si nous voulons pouvoir continuer à être un peu efficaces dans nos réponses, nous allons devoir prendre en compte différentes approches sociales, ainsi que les théories psychologiques relatives aux fonctionnements familiaux et à l'évolution de la personnalité des gens. Nous sommes donc obligés de mettre en place des stratégies nouvelles, sous peine d'être totalement inutiles.

Par exemple, nous nous sommes aperçus que nous avons beaucoup de difficultés à faire comprendre notre rôle à certaines familles en situation d'immigration particulièrement complexe. Nous ne savions pas non plus quelles étaient les solutions susceptibles d'être apportées aux problèmes posés par leurs enfants. Nous avons alors demandé à des intermédiaires culturels, qu'il s'agisse d'anthropologues, ou de psychologues, de venir à l'une des audiences, de façon à pouvoir faire émerger leur véritable problématique et à déterminer le travail qu'il pourrait faire avec eux. Tels sont les exemples d'interventions nouvelles mises en place par la justice, en réponse à des situations nouvelles.

En ce qui concerne les mineurs isolés, nous sommes en train de mettre en place un programme de création d'un foyer d'accueil et de prise de contact avec les autorités roumaines. Un juge va par exemple partir en Roumanie, afin d'assurer une liaison entre nos deux pays. Je pense que la spécialisation de la justice des mineurs nous confère une sorte de fluidité dans la façon dont nous pouvons faire notre travail. Je pense que ce mode de fonctionnement n'est permis que par la spécialisation.

**M. le Rapporteur** - Ne pensez-vous pas que la spécialisation risque d'engendrer un certain manque de recul ? Par ailleurs, pouvez-vous nous en dire un peu plus au sujet de la territorialisation ?

**Mme Martine de Maximy** - Je ne pense pas que cette spécialisation risque de nous étioler. J'ajoute que l'on ne parle pas à un mineur comme l'on parle à un majeur. L'objectif n'est en effet pas du tout le même. Je ne pense pas qu'il s'agisse d'un risque de fermeture.

Pour en venir à la question de la territorialisation, je signale que, de tout temps, nous avons été en liaison avec les acteurs de terrain. Il n'est pas possible de travailler réellement sans eux. Il n'est pas possible de ne pas connaître son territoire. Nous rencontrons par exemple les travailleurs sociaux, les responsables scolaires, et ce, le plus souvent, à notre demande. Nous sommes donc en contact avec le tissu territorial.

La politique territoriale relève d'un autre domaine de compétence. Je pense d'ailleurs qu'elle concerne beaucoup plus le parquet que le juge des enfants. Le rôle du juge des enfants consiste à travailler sur un cas individuel, même s'il prend en compte ce qui l'entoure, afin de comprendre la question. Notre travail ne relève pas de l'animation

de quartier. De toute façon, nous n'en avons pas le temps. Je pense en outre que nous devons conserver un relatif éloignement. Je ne suis d'ailleurs pas la seule à le penser, même si tous les juges ne le pensent pas autant que moi. Il demeure que nous devons rencontrer des gens du territoire, dans le but de l'insertion et de la prévention. Je rappelle en effet que les juges sont les garants de la liberté individuelle.

**M. le Rapporteur** - Quelle est la frontière entre les compétences du juge aux affaires familiales et celles du juge des enfants ?

**Mme Martine de Maximy** - Il s'agit d'une question complexe. Toute fonction judiciaire implique une redéfinition constante de sa fonction. La fonction de juge des enfants est fondée sur la notion de danger de l'enfant. Le juge aux affaires familiales a pour rôle de régler un conflit parental, afin de déterminer l'autorité parentale, et de régler un conflit éventuel sur la résidence des enfants, ou les droits de visite. Très souvent, les justiciables font d'abord appel au juge des enfants pour qu'il statue sur la garde des enfants. Je pense notamment à cet exemple d'enfants vivant avec leur père dans une île lointaine, et qui, au moment de passer des vacances avec leur mère, déclarent vouloir rester avec elle, sous le prétexte que leur père pratique sur eux des attouchements, bien qu'il soit apparu par la suite que cela n'était pas le cas. L'avocat saisi alors à la fois le juge aux affaires familiales et le juge des enfants. Il est vrai que le juge des enfants statue en urgence. Je reçois alors un coup de téléphone du juge aux affaires familiales, qui me dit qu'il est dans l'incapacité de statuer tout de suite, car le délai d'appel n'étant pas passé, il n'est pas possible de reprendre une ordonnance. Le juge aux affaires familiales me demande alors de recevoir au moins la famille, afin de déterminer si les enfants sont en danger, du fait du grave conflit des parents.

Mon rôle est de vérifier si les enfants sont en danger. Si je constate qu'il existe un vrai danger chez l'un ou l'autre des parents, je prends alors des mesures. La décision du juge des enfants est motivée par le danger.

**M. Bernard Saugey** - La saisine des deux juges n'est-elle pas problématique dans un certain nombre de cas ?

**Mme Martine de Maximy** - Tout à fait. Telle est d'ailleurs la raison pour laquelle nous devons être très prudents. La mesure de protection la plus attentatoire à l'autorité parentale est le placement. Il n'enlève néanmoins que la garde physique. Le droit de correspondance et de visite est maintenu. Si l'on veut priver les parents du droit de correspondance et de visite, il faut prendre une ordonnance motivée.

**M. Bernard Saugey** - Vous nous avez parlé de la complémentarité. Existe-il néanmoins des conflits susceptibles d'entraver la procédure ? Pouvez-vous nous dire ce qui pourrait être envisagé pour que l'évolution des métiers soit véritablement cohérente ?

**Mme Martine de Maximy** - Je pense que l'établissement d'une bonne communication entre le juge aux affaires familiales et le juge des enfants devrait permettre de résoudre le conflit. Je pense que la spécificité du juge des enfants, liée à la notion de danger, n'est pas du tout la même chose. La garde entre les deux parents est finalement totalement résiduelle dans la fonction de juge des enfants. Il est extrêmement rare que l'on confie un enfant à l'autre parent, par ordonnance de placement. En général, si un enfant est placé, il l'est plutôt à l'extérieur, ou chez un autre membre de la famille. Il demeure que cette possibilité est inscrite dans le code. Tout est donc possible.

Je pense néanmoins que nous avons le souci de respecter le travail du juge aux affaires familiales sur ce point. Or, de toutes manières, les conflits sont tels, lorsque l'enfant est en danger, qu'il n'est pas forcément très bon de le placer chez l'un ou l'autre des parents. Il est arrivé, par exemple, qu'un juge aux affaires familiales ait pris une décision différente de celle que j'avais prise au départ. Néanmoins, comme il n'y avait pas de danger, j'ai laissé cette solution se mettre en place.

**M. le Rapporteur** - Le système actuel vous convient donc. Vous ne semblez pas particulièrement favorable à la création d'un juge unique de la famille.

**Mme Martine de Maximy** - Non, je n'y suis pas favorable. Nous sommes juges des mineurs, alors que le juge aux affaires familiales est le juge de la famille

**M. le Président** - Que pouvez-vous nous dire au sujet de la spécialisation du parquet des mineurs ?

**Mme Martine de Maximy** - J'y suis totalement favorable. A Nanterre, le parquet a été déspecialisé et territorialisé. Cette décision a été prise à cause de la nécessité de développer la prévention et la présence du parquet sur le terrain. La spécialisation du parquet des mineurs me paraît pourtant être une chose très importante. De plus, nous devons normalement travailler en coopération avec le substitut, car il est à la fois le spécialiste des mineurs, tout en étant soumis à la territorialisation. A titre personnel, je dois dire que j'ai toujours très bien travaillé avec les substituts. J'ajoute qu'ils se comportent parfois comme des aides à la décision. Il s'agit d'un véritable travail en équipe, chacun conservant d'ailleurs sa spécificité, ce que je trouve très intéressant. Je trouve par conséquent très regrettable que certains parquets aient été déspecialisés, au motif de résoudre de simples problèmes d'effectif, ce qui est très regrettable. Il est vrai que les substituts des mineurs, en particulier à Paris, ne savent plus où donner de la tête.

**M. Paul Girod** - Vous nous avez dit que le juge des enfants voyait sa mission évoluer au fur et mesure de l'évolution de la société. Avez-vous le sentiment que la dangerosité des enfants les uns par rapport aux autres a évolué ? Cela vous a-t-il conduit à modifier la conception du conflit interne qui peut être propre à cette catégorie de population ?

**Mme Martine de Maximy** - Nous ne pouvons pas nier que les chiffres du pénal ont augmenté, cela me paraît être une évidence. Il est vrai que la délinquance réelle a doublé. Nous sommes aujourd'hui saisis de faits pour lesquels nous n'étions pas saisis auparavant, si ce n'est au simple titre de l'assistance éducative.

Je voudrais donner l'exemple du comportement violent des enfants à l'école. Imaginons un enfant de 14 ans qui donne un coup de poing à sa professeur. Il y a six ans, un tel cas aurait donné lieu à une assistance éducative, car on aurait considéré que cet enfant avait des problèmes de comportement et qu'il fallait faire quelque chose pour lui. Aujourd'hui, une telle affaire aurait donné lieu à l'ouverture d'un dossier pour coups et blessures volontaires sur personne chargée d'une mission de service public. Il est vrai que la juridiction pénale permet de traiter ce dossier avec des mesures éducatives. Il demeure que la façon d'aborder le dossier n'est pas la même et que l'enfant et ses parents ne se rendent pas dans le même état d'esprit chez le juge des enfants. Nous ne pouvons donc pas dire que la situation se soit améliorée. Mais elle n'est cependant pas aussi grave que l'on peut l'entendre.

**M. Paul Girod** - Vous êtes donc à la fois la protectrice de certains enfants et le juge des autres. Pensez-vous que ce genre de difficultés vous complique plus la vie aujourd'hui qu'il y a dix ans ?

**Mme Martine de Maximy** - Je pense que dans le cas d'un enfant de moins de 16 ans, des mesures éducatives me paraissent tout de même plus adaptées. Au-delà de 16 ans, il est certain que nous devons faire appel à un tribunal pénal. En revanche, je pense que, face à un enfant de 13 ans, notre efficacité est certainement plus importante si nous rentrons dans l'assistance éducative. Nous sommes néanmoins toujours soumis à l'ordonnance de 1945 qui affirme la priorité de la réponse éducative sur la réponse répressive. Encore faut-il noter que rien ne nous empêche, une fois la réponse pénale donnée, d'ouvrir un dossier d'assistance éducative, si l'enfant continue à rencontrer des éléments de danger dans sa famille. L'intérêt de la double fonction de juge des enfants est que nous disposons de plusieurs solutions de prise en charge. Il arrive d'ailleurs qu'un enfant suive une assistance éducative comme réponse au délit pour peu que les services habilités (PJJ) ne puissent assurer sa prise en charge dans un délai raisonnable. Je dois dire que, pour ma part, je défends tout à fait cette souplesse car un mineur délinquant et bien souvent aussi un mineur en danger.

**M. Paul Girod** - Existe-il un changement dans vos rapports avec les enfants ?

**Mme Martine de Maximy** - Non, tout à fait franchement, il n'existe aucun changement. Il s'agit simplement de mettre ces enfants en confiance. J'ai parfois du mal à les faire venir. Je développe néanmoins des stratégies pour les voir. Cela me paraît en effet nécessaire qu'ils répondent à la convocation du juge. Je dois dire que j'agis dans un quartier, dans le sud du 18<sup>ème</sup> arrondissement, où il existe une forte proportion de population d'Afrique sub-saharienne. Il s'agit de personnes qui ont du mal à répondre aux convocations car ils n'ont pas de boîtes aux lettres, ne savent pas lire ou ignorent tout du juge des enfants. Il m'arrive donc parfois de les faire convoquer par le commissariat.

**M. le Rapporteur** - Les rapports avec les parents ont-ils évolué de manière négative ?

**Mme Martine de Maximy** - Non, pas dans le bureau du juge, dans tous les cas.

**M. le Président** – Quel jugement portez-vous sur la présence d'assesseurs dans les tribunaux pour enfants ?

**Mme Martine de Maximy** - En ce qui concerne la justice des mineurs, je crois que nous devons axer nos réponses sur le recrutement. Nous procédons ainsi à des recrutements de personnes provenant du secteur associatif. Je pense qu'il s'agit de personnes capables de nous apporter des choses positives. Elles ont d'ailleurs bien souvent une vision un peu différente de celle que nous pouvons avoir. Elle nous apporte d'ailleurs des éléments de décision. Il est également intéressant que les citoyens puissent être associés à des fonctions de justice, car leurs diverses expériences constituent un apport tout à fait essentiel. Je suis pour ma part tout à fait favorable à la présence de ces assesseurs. Ils représentent une véritable aide à la décision. Il s'agit de gens très sérieux, qui étudient consciencieusement les dossiers et participent avec rigueur à la décision puisqu'il s'agit d'une véritable collégialité.

**M. le Rapporteur** - Pensez-vous que cela puisse s'étendre à d'autres domaines ?

**Mme Martine de Maximy** - Pourquoi pas. Je dois dire qu'en matière correctionnelle par exemple, je préférerais qu'il y ait un juge et deux assesseurs, à la condition qu'ils soient recrutés de façon prudente.

**M. le Président** - Les jurés d'assises étaient naguère sélectionnés. Je ne suis cependant pas certain qu'il s'agisse de la meilleure solution.

**Mme Martine de Maximy** - Je précise pour ma part que le recrutement socioprofessionnel des jurés parisiens est souvent très satisfaisant. L'assesseur, dans le cadre de l'échevinage, n'occupe cependant pas la même fonction que dans une cour d'assises. La cour d'assises renvoie à l'idée du jugement par le jury populaire. Il ne s'agit pas du tout de la même idéologie. L'échevinage concerne les gens qui sont intéressés par la fonction de juge et qui sont susceptibles de rendre correctement la justice. Je pense que nous devons être tout à fait vigilants sur ce point.

**M. Paul Girod** - Il est plus judicieux de faire appel à des gens dont le métier ou les occupations témoignent de leur intérêt pour les problèmes propres à la jeunesse, que d'effectuer un tirage au sort parmi le public.

**Mme Martine de Maximy** - Absolument.

**M. Laurent Béteille** - Je ne suis pas certain qu'il soit si facile que cela de trouver de telles personnes. Il est avant tout nécessaire de s'adresser à des personnes indépendantes, sans a priori.

**Mme Martine de Maximy** - J'ai eu de la chance, car les personnes que j'ai reçues étaient foncièrement intéressées par cette fonction nouvelle pour eux. Certaines sont mues par l'idée que cela peut être utile pour la suite de leur carrière. Cela n'empêche pas qu'ils fassent bien leur travail. Je dois dire que, pour ma part, je n'ai eu aucun problème véritable avec les assesseurs.

**M. le Rapporteur** - Comment sont nommés les assesseurs ?

**Mme Martine de Maximy** - Je me souviens d'une époque où le président du tribunal menait campagne auprès des enseignants. D'autres professions sont aussi représentées, mais la majorité est recrutée parmi les enseignants, chefs d'établissements ou membres d'associations s'occupant de jeunes. Auparavant, les fonctions d'assesseur étaient surtout occupées par des dames qui ne travaillaient pas, mais qui voulaient tout de même rester actives. Elles n'étaient cependant pas très au fait de la jeunesse actuelle.

**M. le Rapporteur** - L'échevin doit-il n'avoir qu'une voix consultative ou doit-il prendre part à la décision ?

**Mme Martine de Maximy** - Je pense qu'il faut que l'échevin ait une voix délibérante, mais le président, magistrat professionnel, doit jouir tout de même d'une certaine prépondérance.

**M. le Rapporteur** - Que pensez-vous des assistants de justice ?

**Mme Martine de Maximy** - Je dois dire que quelques-uns travaillent dans nos services. Il s'agit d'étudiants en droit qui se destinent à préparer le concours de la magistrature. Ils sont généralement extrêmement utiles. Par exemple, une assistante m'a

préparé un énorme dossier sur l'arrêt Perruche. Je trouve ce type de recrutement très intéressant.

**M. le Président** - Nous nous intéressons également à la formation. Pensez-vous qu'elle soit adaptée ?

**Mme Martine de Maximy** - Je pense que la formation est suffisante. De toute façon, il s'agit de former au départ des généralistes. Tel est d'ailleurs la richesse de l'École, puisque les stages permettent de passer par toutes les fonctions. Je pense réellement que la formation initiale est très correcte, tel est en tout cas le sentiment que donnent les auditeurs.

Par ailleurs, le regroupement de fonction après la première année me paraît constituer une excellente chose, car il permet aux gens de faire le point sur leurs fonctions et de disposer d'un complément de formation. En ce qui concerne la formation continue, il existe tout de même énormément de programmes qui permettent de développer certains points des fonctions spécialisées. Cependant, je pense que l'absence de formations interprofessionnelles peut constituer un manque. Par exemple, il y a longtemps, le centre de Vaucresson était un véritable creuset de formation, à la fois des juges des enfants et des éducateurs. Cela conférait d'ailleurs une identité commune à la profession. Je regrette par conséquent que cela n'existe plus. Il n'existe pratiquement plus de tels regroupements.

J'anime moi-même un stage organisé dans cet esprit, dans lequel psychologues et magistrats sont regroupés. Le résultat est très satisfaisant car il pousse les gens à communiquer et à connaître la logique de l'une et l'autre fonction.

**M. le Président** - Je vous remercie.

**Audition de Mmes Christine MOUTON-MICHAL,  
juge de l'application des peines au tribunal de grande instance de Bobigny,  
secrétaire générale de l'Association des juges de l'application des peines,  
et Anne-Marie MORICE-VIGOR,  
juge de l'application des peines au tribunal de grande instance d'Evreux,  
membre du Bureau de l'Association des juges de l'application des peines**

*(24 avril 2002)*

Présidence de M. Jean-Jacques Hyst, président

**M. Jean-Jacques Hyst, président** - Nous avons le plaisir de recevoir Mmes Christine Mouton-Michal, secrétaire générale, et Anne-Marie Morice-Vigor, membre du Bureau de l'Association des juges de l'application des peines. Je pense qu'il serait utile, pour commencer, de préciser quelles sont les fonctions du juge de l'application des peines. Nous souhaiterions également connaître votre sentiment sur la spécialisation des magistrats.

**Mme Anne-Marie Morice-Vigor** - Il existe un juge de l'application des peines par tribunal de grande instance. Il est cependant possible qu'il y en ait beaucoup plus en fonction de la localisation des établissements pénitentiaires. Deux fonctions essentielles reviennent au juge de l'application des peines. Il est tout d'abord chargé du contrôle de l'exécution et de l'application des peines dites « en milieu ouvert » ; c'est-à-dire les peines probatoires, le sursis de mise à l'épreuve, le travail d'intérêt général, mais aussi l'aménagement des courtes peines, ainsi que le contrôle des libérés conditionnels, qui doivent être suivis après leur libération. Je pense aussi au suivi socio-judiciaire, ainsi qu'au bracelet électronique, dans les endroits où ce bracelet a été mis en place à titre expérimental. Ces fonctions concernent tous les juges de l'application des peines en France. Il en existe au moins un par tribunal de grande instance.

Le juge de l'application des peines est, par ailleurs, celui qui a le pouvoir d'accorder les mesures d'aménagement de peine au sein des établissements pénitentiaires. Les mesures principales sont les suivantes : la permission de sortie, les réductions de peine, les placements extérieurs, la semi-liberté, la libération conditionnelle, ainsi que les suspensions et les fractionnements de peine.

Il faut par ailleurs savoir que, si ces compétences sont les mêmes dans toute la France, les fonctions sont très diverses en fonction de la localisation des établissements pénitentiaires. Certains juges de l'application des peines n'exercent leur fonction que dans le milieu ouvert, d'autres agissent à la fois en milieu ouvert et en milieu fermé. Je suis moi-même actuellement vice-présidente du tribunal d'Evreux. Je m'occupe dans le même temps du centre de détention de Val-de-Reuil, qui est un établissement pour les longues peines. Je suis également en charge de l'aménagement des courtes peines avant écrou, concernant les peines ou les reliquats de peines inférieurs à un an, qui n'ont pas été mis à exécution. Je ne m'occupe pas du tout du milieu ouvert, indépendamment de ces deux aspects.

**Mme Christine Mouton-Michal** - Je suis juge de l'application des peines au tribunal de grande instance de Bobigny. Je m'occupe, avec une autre collègue, de la maison d'arrêt de Villepinte, qui est une maison d'arrêt réunissant à la fois des prévenus et des condamnés. Il existe en moyenne entre 150 et 180 condamnés dans cette maison d'arrêt. En ce qui concerne le milieu ouvert, je dois dire que je préfère l'expression de « peine restrictive de liberté » par rapport à celle de « peine privative de liberté ». Dans ce domaine, il s'agit d'assurer le suivi des personnes mises à l'épreuve ou placées en liberté conditionnelle. Je pense également aux aménagements des courtes peines, définis par l'article D. 49-1 du code de procédure pénale.

**Mme Anne-Marie Morice-Vigor** - Nous pouvons par ailleurs préciser que les juges de l'application des peines sont peu nombreux.

**Mme Christine Mouton-Michal** - Il existe actuellement 204 juges d'application des peines. Il faut toutefois distinguer les juges de l'application des peines nommés par décret de ceux qui ne le sont pas. Il existe encore 71 tribunaux en France dans lesquels le juge de l'application des peines n'a pas été désigné par décret. Par conséquent, c'est le juge du tribunal de grande instance qui exerce la fonction de juge de l'application des peines. Il faut dire par ailleurs que la majorité des juges de l'application des peines exerce d'autres fonctions, dans d'autres tribunaux. La juridictionnalisation, c'est-à-dire l'entrée en application de la loi du 15 juin 2000, volet application des peines, a provoqué un accroissement de travail du juge de l'application des peines, puisque seulement 29 postes de juge de l'application des peines ont été créés. Ceci porte le chiffre de 175 postes en 2000, à 204, alors qu'il existe 264 tribunaux de grande instance en France. Seuls les juges de la région parisienne exercent une fonction de juge de l'application des peines à 90 % ou 84 %. J'ai moi-même été juge du tribunal de grande instance de Senlis. Je n'étais pas un juge spécialisé, mais j'étais un juge de l'application des peines pendant à peu près 25 % de mon temps.

**Mme Anne-Marie Morice-Vigor** - Au tribunal d'Evreux, nous sommes trois juges de l'application des peines, compte tenu de la présence du centre de détention du Val-de-Reuil, qui est un centre de détention national. Il existe également une maison d'arrêt. A l'évidence, nous pourrions exercer à plein temps la fonction de juge de l'application des peines. Or, comme le tribunal de grande instance d'Evreux n'est pas un très gros tribunal, nous sommes soumis à l'obligation d'y participer. Cela fait partie des difficultés auxquelles nous devons faire face.

Avec la juridictionnalisation, les présidents ont eu l'attention attirée sur la nécessité d'essayer de libérer le juge de l'application des peines d'une certaine charge de travail.

**M. le Président** – Que pensez-vous de la spécialisation des magistrats ?

**Mme Anne-Marie Morice-Vigor** - La plupart de nos collègues pense, comme nous, que la fonction de juge de l'application des peines doit être spécialisée, c'est-à-dire qu'elle doit fonctionner en cabinet, à l'instar du juge d'instruction et du juge des enfants. D'ailleurs, cela est désormais prévu. Il s'agit d'une spécialité qui suppose une disponibilité, car il faut pouvoir réagir en urgence, en cas de difficulté, à l'occasion d'une audition ou du suivi d'une peine dite restrictive de liberté, ou en cas de difficulté dans le cadre d'une libération conditionnelle. Si nous étions occupés à d'autres tâches du tribunal, à l'évidence, nous ne pourrions pas réagir dans l'urgence.

J'ajoute que le nombre très important des mesures restrictives de liberté nécessite que ces mesures soient suivies pour quelles puissent rester crédibles. Qu'il s'agisse de libération conditionnelle, ou de peine de sursis avec mise à l'épreuve, elles n'ont de crédibilité que si elles sont effectivement suivies. Il est également nécessaire qu'elles puissent être révoquées en cas d'incidence de difficultés. Il existe 130.000 mesures restrictives de libertés en France, ce qui constitue un chiffre tout à fait considérable.

**Mme Christine Mouton-Michal** - A Bobigny, il existe actuellement 5 000 mesures restrictives de libertés, pour 4 juges de l'application des peines. Il s'agit uniquement des peines restrictives de liberté, ce qui s'appelle le milieu ouvert. Tel est le chiffre de la Chancellerie, qui figure dans une circulaire du mois de février 2001. Il faut également noter que 1.200 mesures sont prononcées par des magistrats en milieu ouvert, restrictives de liberté, plus 250 mesures d'aménagement ou de remise de peine. Il faut également tenir compte de ce que nous appelons le milieu fermé.

Il est vrai que cela constitue un problème. Par exemple, la petite délinquance est très importante dans le département de Seine-Saint-Denis. Or, il s'agit précisément du domaine dans lequel les mesures restrictives de liberté sont importantes. Il faut assurer un suivi des mises à l'épreuve, de l'exécution des travaux d'intérêt général. A mon avis, il s'agit de mesures de prévention face au développement d'une plus grande délinquance.

**M. le Président** - Quels sont les moyens des juges ? Disposent-ils de collaborateurs ?

**Mme Anne-Marie Morice-Vigor** - Le juge de l'application des peines travaille en étroite collaboration avec le service pénitentiaire d'insertion et de probation, anciennement appelé comité de probation et d'assistance des libérés. Le nombre d'éducateurs composant le service d'insertion et de probation, qui intervient à la fois en milieu ouvert et en milieu fermé, est très insuffisant pour suivre de près toutes les mesures prises en milieu ouvert.

**Mme Christine Mouton-Michal** - A Bobigny, il existe actuellement 26 travailleurs sociaux pour suivre 4 500 personnes. Les travailleurs sociaux estiment qu'ils ne peuvent pas suivre plus de 60 personnes à la fois.

**Mme Anne-Marie Morice-Vigor** - Dans la région parisienne, il existe une fronde de tous les éducateurs qui, au-delà d'un certain nombre, refusent de suivre les dossiers. D'où le fait que dans la région parisienne, certaines peines ne sont pas exécutées. Tel n'est cependant pas le cas en province, car la gestion de proximité assurée par les juges et les directeurs d'insertion et de probation, permet d'imposer un nombre de dossiers plus importants.

Il est certain néanmoins, qu'en dépassant 150 dossiers par éducateurs, il est plus difficile d'exercer un certain suivi. Il n'est pas possible de considérer qu'il existe un véritable suivi, en cas de contrôle ou de rendez-vous fixé tous les deux mois. Or, la crédibilité des mesures restrictives de liberté, ou des mesures d'aménagement de peine, telles que la libération conditionnelle, passe par la réalité du suivi, c'est évident. Les juges de l'application des peines en sont convaincus. Ils n'ont cependant pas les moyens de cette politique.

Nous sommes par ailleurs confrontés chaque année à l'application du décret de grâce collectif. Je peux en effet vous assurer que pour un juge de l'application des peines, il s'agit d'une chose aberrante qui, chaque année, nuit fortement à notre crédibilité, indépendamment de nos efforts. Par exemple, le paradoxe veut qu'à cette époque de l'année, une personne reconnue coupable ait intérêt à être condamnée à une peine courte d'emprisonnement qui pourra être graciée, plutôt qu'à un travail d'intérêt général. Telles sont les aberrations que peuvent comporter notre système. Je pense par conséquent que l'effort que nous devons faire consiste à augmenter le nombre de juges de l'application des peines, ainsi que le nombre d'éducateurs, afin que ces mesures puissent retrouver toute leur crédibilité. Nous sommes en effet convaincus que les mesures restrictives de liberté ainsi que les mesures d'aménagement de peine ont leur utilité sociale, à la condition que le partenariat soit plus important qu'il ne l'est actuellement.

**M. Christian Cointat, rapporteur** – Selon vous, quels aménagements faudrait-il apporter aux compétences du juge de l'application des peines, afin de renforcer la cohérence de sa mission ?

**Mme Anne-Marie Morice-Vigor** - Nous souhaiterions d'abord vous faire part des incohérences actuelles. Vous devez savoir que le droit de l'exécution des peines, ainsi que les mesures législatives, ou les décrets, ne sont qu'une série de bricolages successifs.

La juridictionnalisation a apporté une plus grande cohérence, mais elle n'a été que partielle. Il était en effet difficilement envisageable de juridictionnaliser, du jour au lendemain, la totalité des mesures d'aménagement de peine. Actuellement, nous traitons de deux manières différentes les mesures d'aménagement de peine. Certaines, comme les permissions et les réductions de peine, continuent d'être décidées en commission de l'application des peines, sans voix de recours du condamné. D'autres sont prises à l'issue d'un véritable débat contradictoire avec des possibilités de recours ; il en est ainsi des demandes de semi-liberté ou de libération conditionnelle.

Je rappelle pour ceux qui ne le savent pas que, dans le cas de peines inférieures à dix ans, ou de peine plus longue mais dont le reliquat de peine est inférieur ou égal à trois ans, la libération conditionnelle relève de la compétence du juge de l'application des peines. Les recours contre ses décisions sont examinés par la chambre des appels correctionnels. Pour les peines supérieures à dix ans, avec un reliquat de peine de trois ans, les demandes de libération conditionnelle sont examinées par une nouvelle juridiction, la juridiction régionale de la libération conditionnelle, et en appel, par la juridiction nationale de la libération conditionnelle.

En résumé, un appel d'une permission de sortie (par le parquet exclusivement) est examiné par le tribunal correctionnel, alors qu'une décision sur une demande de libération conditionnelle est examinée, selon les cas, par la chambre des appels correctionnels ou la juridiction nationale de la libération conditionnelle.

Enfin, le relèvement de la période de sûreté est de la compétence de la chambre d'instruction du lieu de détention. Ainsi, pour un même dossier, il peut y avoir des décisions prises par le tribunal correctionnel, en appel par la chambre des appels correctionnels, ainsi que par la chambre d'instruction du lieu de détention. S'il existe un problème d'exécution de peine, il faudra saisir la chambre d'instruction du lieu de condamnation. En cas de demande de confusion de peine, c'est la dernière juridiction qui a statué qui est compétente. Au contraire, en cas de demande de relèvement d'une

interdiction d'une peine complémentaire, il conviendra de saisir la juridiction qui a prononcé cette décision. Les condamnés détenus se promènent par conséquent dans toute la France, en fonction des compétences liées à ces problèmes d'exécution de peine. Cela dépasse bien évidemment le problème de l'application des peines. Il fallait néanmoins faire passer le message des incohérences liées au bricolage effectué depuis de nombreuses années, sur les problèmes d'application et d'exécution de peine. Très franchement, tous les magistrats chargés de l'exécution et de l'application des peines pensent qu'il faudrait procéder à une refonte totale du droit d'exécution des peines.

**Mme Christine Mouton-Michal** – Il appartient au juge de l'application des peines de prononcer la révocation, en cas de manquement aux obligations de la libération conditionnelle. Il s'agit de la même chose en ce qui concerne le socio-judiciaire. En cas de sursis avec mise à l'épreuve, il appartient au tribunal correctionnel de prononcer la révocation, sur requête du juge de l'application des peines.

L'Association nationale des juges de l'application des peines demande par conséquent de procéder à une juridictionnalisation complète de toutes les mesures concernant les peines restrictives de liberté (milieu ouvert).

Une autre particularité mérite également d'être signalée. Lorsqu'un tribunal prononce une peine d'emprisonnement égale ou inférieure à 6 mois -il s'agit en l'occurrence d'une peine ferme, mais qui n'est pas exécutoire immédiatement- le juge de l'application des peines a la possibilité de demander au tribunal de transformer cette peine de 6 mois en sursis avec obligation d'effectuer un travail d'intérêt général. Encore faut-il dire que ces peines sont souvent prononcées parce que le condamné a fait défaut à l'audience. Or, pour prononcer une peine d'intérêt général, il est nécessaire que la personne soit présente, afin de signifier son accord. Lorsque la condamnation est prononcée ailleurs que dans la juridiction du lieu de résidence, il appartient au tribunal du lieu de condamnation de prononcer ce qu'il est appelé la conversion en sursis, à la condition d'effectuer un travail d'intérêt général. Je pense que la situation serait bien plus efficace si le juge de l'application des peines avait la possibilité de prononcer cette conversion, car la mesure pourrait être immédiatement appliquée. Il peut parfois se passer un an entre le moment où le juge de l'application des peines reçoit la personne qui a été condamnée à cette peine dans son bureau, et le moment où a lieu cette conversion.

**Mme Anne-Marie Morice-Vigor** - Globalement, il pourrait être possible de donner des délais plus large au juge de l'application des peines, et de ne dépendre que d'une seule juridiction, qui connaisse tous les recours. Je dois dire que la dispersion est réellement totale actuellement. Or, à moins d'être extrêmement spécialisé, personne ne peut réellement s'y retrouver.

**M. le Président** - Il faut en outre noter qu'en ce qui concerne le milieu fermé, les transfèrements sont fort nombreux.

**Mme Anne-Marie Morice-Vigor** - Tout à fait. Il faudrait réellement que le tribunal et le juge de l'application des peines du lieu de détention connaissent toutes les difficultés d'exécution et d'application de la peine. Or cela n'est pas du tout le cas. Beaucoup de transfèrements sont liés à des problèmes juridiques qui n'ont jamais été réglés. Je dois dire que le droit de l'exécution des peines et de l'application des peines est une succession de réformattes, qui n'ont pas réellement permis de mettre à plat l'ensemble des difficultés.

Je dois dire que la loi du 16 juin 2001 nous permet de sortir un peu de l'ombre, car le juge de l'application des peines était si mal connu, que nous finissons par connaître les décisions qu'en cas de dysfonctionnement, ou d'échec d'une décision d'aménagement de peine. Nous pointons alors du doigt le rôle du juge de l'application des peines comme négatif, alors que, s'il lui était donné les moyens d'agir, ce juge, en termes de prévention de la récidive, serait devenu tout à fait efficace.

Nous voulons également créer les moyens juridiques de l'exécution de la décision. Il faut en effet savoir que le juge de l'application des peines éprouve beaucoup de difficultés pour donner un ordre à un policier ou à un gendarme, car son autorité n'est pas reconnue en tant que telle.

Seul l'article D.116-1 lui donne un pouvoir d'investigation en termes d'enquête. Il ne lui donne cependant pas véritablement de pouvoir en cas de difficulté d'exécution. Certes, il a le pouvoir de décerner une ordonnance aux fins de conduite, un avis de recherche, un mandat d'arrêt, ou un mandat d'amener, il n'a cependant pas les moyens de suivre ces mesures. Par exemple, le juge a la possibilité de décerner un mandat d'arrêt. Il n'existe cependant aucun texte qui lui donne véritablement le pouvoir de faire des commissions rogatoires pour assurer le suivi de ces mandats d'arrêt. Un premier pas a toutefois été franchi, car avant la juridictionnalisation, cette possibilité de mandat d'arrêt ou de mandat d'amener n'existait pas.

J'ai néanmoins éprouvé une difficulté à l'occasion d'une permission, où un mandat d'arrêt que j'ai mis à exécution n'a pas été exécuté par la police et la gendarmerie, malgré mon coup de téléphone. Pour les autorités de police et de justice, le juge de l'application des peines est précisément celui qui n'applique pas les peines, mais qui fait sortir ceux qu'ils ont fait entrer en prison. Il existe par conséquent un problème d'image et de crédibilité de la fonction, et ce au détriment du bon fonctionnement du rôle du juge de l'application des peines et de l'exécution des décisions qu'il prend. Non seulement, nous devons disposer de moyens juridiques, mais il faut également que les autres partenaires, en l'occurrence les services de police et de gendarmerie, comprennent l'utilité du juge de l'application des peines et lui obéissent. Ce qui n'est absolument pas le cas aujourd'hui.

Par exemple, en cas de permission, si nous sommes informés que celle-ci se déroule mal, et que nous informons la police locale que nous avons retiré la permission, nous nous faisons alors reprocher de l'avoir mis dehors.

**M. le Président** - Nous savons bien que les juges peuvent avoir des difficultés à faire appliquer leur décision. Est-ce le fait d'un manque de moyens juridiques ?

**Mme Christine Mouton-Michal** - Il est vrai que nous ne disposons pas des commissions rogatoires. Par exemple, un de mes collègues a voulu faire délivrer une commission rogatoire pour demander à la police d'effectuer des contrôles dans le cas de placements extérieurs. La police a pourtant refusé de se plier à cette demande.

**M. le Président** - Il est vrai que la mission de la police n'est pas forcément de vérifier si le comportement d'une personne n'est pas satisfaisant. En revanche, il appartient à la police d'aller chercher un détenu qui n'est pas rentré de permission.

**Mme Christine Mouton-Michal** - Il s'agit d'une personne qui doit respecter des horaires précis. Il est vrai que nous n'avons pas suffisamment de personnel.

**Mme Anne-Marie Morice-Vigor** - Nous sommes donc face à deux problèmes. Tout d'abord, nous sommes face à un problème juridique. Nous ne disposons pas, en effet, de tout l'attirail juridique. Nous sommes également face à des problèmes d'autorité et de crédibilité du juge de l'application des peines sur l'administration pénitentiaire, d'une part, ainsi que sur la police et la gendarmerie, d'autre part. La semaine passé, en commission d'application des peines, j'ai moi-même décidé d'accorder une autorisation de sortie sous escorte pénitentiaire, afin qu'un détenu passe devant le médecin de la commission technique d'orientation et de reclassement professionnel (Cotorep), afin de déterminer s'il pouvait ou non bénéficier d'une allocation adulte handicapé. L'administration pénitentiaire, en commission d'application des peines, m'a dit que cela était possible. Elle n'a cependant pas exécuté la décision, en considérant qu'elle n'en avait pas les moyens.

J'ai moi-même émis une autorisation de sortie, sous escorte de gendarmerie, pour qu'un détenu puisse se rendre aux obsèques de sa mère. Or, la gendarmerie a refusé d'exécuter cet ordre. Je dois dire que cette situation est tout de même moins grave que celle où, par exemple, la gendarmerie refuserait d'exécuter un mandat d'arrêt ou un mandat d'amener. Il demeure que nous sommes réellement face à un problème. Avec la juridictionnalisation, les autorités de police et de gendarmerie commencent à connaître le juge de l'application des peines. Auparavant, ce fonctionnement était beaucoup trop occulte. Il n'apparaissait, à la lueur de l'actualité, qu'à l'occasion d'un échec des mesures d'aménagement de peines. Nous ne disposons cependant pas du terrain juridique suffisant. D'autre part, il faudrait que le juge de l'application des peines puisse être entendu, lorsqu'il demande aux autorités de police et de gendarmerie, d'intervenir en cas d'échec des mesures. Car, plus on intervient tôt, et plus nous avons des chances d'être efficaces. Je pense en effet qu'il est de toute évidence trop tard pour intervenir, dès lors que la personne est en cavale.

**M. le Rapporteur** – Que pensez-vous, d'une part, de la formation des magistrats, d'autre part, du développement du travail en équipe ?

**Mme Anne-Marie Morice-Vigor** – S'agissant de la formation, des efforts considérables ont été effectués. Avec la loi sur la juridictionnalisation, les offres de formation efficaces devraient se multiplier.

Je suis magistrat depuis 15 ans, et juge d'application des peines depuis 10 ans. A l'époque, je disposais de très peu d'éléments sur l'application des peines. J'ai donc appris sur le tas. J'ajoute que la juridictionnalisation a crédibilisé la fonction de juge de l'application des peines. Auparavant, il était illusoire de penser faire carrière en demandant un poste de juge de l'application des peines : on choisissait ce poste pour des raisons géographiques, ou par passion pour la fonction.

Les choses sont différentes à présent. Je crois que grâce à la juridictionnalisation et à la crédibilité qu'elle a permis d'apporter à la fonction, les postes de juge de l'application des peines sont devenus beaucoup plus demandés, ce qui est tout à fait positif.

En ce qui concerne le travail en équipe et le partenariat, il faut savoir que le premier partenaire évident, et le seul dont nous disposons, est le service pénitentiaire d'insertion et de probation. Il s'agit d'un partenaire obligatoire en milieu ouvert. En milieu fermé, le juge de l'application des peines intervient à la fois avec le service d'insertion -le même organisme qui intervient en milieu ouvert- et la détention.

De mon côté, j'ai eu tendance à penser que, jusqu'à cette loi, beaucoup de juges de l'application des peines étaient mal traités par la pénitentiaire. Un juge de l'application des peines qui intervient tout seul dans un établissement pénitentiaire, dès lors qu'il subit une pression autour de lui, ne peut pas toujours faire ce qu'il souhaite. Les permissions de sortie sont gérées par le greffe de l'établissement pénitentiaire. Le jour où nous fonctionnerons totalement en cabinet, nous aurons également gagné de l'indépendance par rapport à la pénitentiaire. Nous dépendons totalement d'eux sur le plan matériel. Nous sommes donc obligés de collaborer de manière positive. Il demeure qu'institutionnellement, la place du juge de l'application des peines est très difficile à prendre, quoiqu'elle le soit beaucoup moins depuis la loi sur la juridictionnalisation.

**M. le Président** - La gestion des détenus vous échappe donc totalement.

**Mme Anne-Marie Morice-Vigor** - Tout à fait. Nous pouvons par exemple nous rendre compte en cours de débat que le détenu a été transféré. Il arrive que des détenus soient promenés à travers toute la France, sans que le juge en ait été averti. Nous nous retrouvons alors dessaisis de fait de ce qui devait être une audience, parce que l'administration pénitentiaire aura transféré une personne.

**Mme Christine Mouton-Michal** - La création des centres pour peine aménagée est par ailleurs une chose qui nous inquiète beaucoup, parce qu'il s'agirait d'un centre pénitentiaire spécialisé pour faire évoluer les détenus. Or, cet aménagement dépendait du juge de l'application des peines. A présent, le centre pour peine aménagée dépendra uniquement de l'administration pénitentiaire. Finalement, l'évolution du détenu, les modalités d'exécution de la peine échapperont totalement au juge de l'application des peines. Il est vrai qu'il s'agit d'un véritable problème, parce que ces transfèremments sont décidés uniquement par l'administration pénitentiaire, alors que là, le juge de l'application des peines décide lui-même de mettre quelqu'un en placement extérieur, en semi-liberté, ou en liberté conditionnelle. La libération conditionnelle dépendra toujours du juge de l'application des peines mais, dans le cas du centre pour peine aménagée, la décision appartiendra à l'administration pénitentiaire, d'où une sorte de retour en arrière.

**Mme Anne-Marie Morice-Vigor** - J'ajoute qu'avant que n'interviennent la police et la gendarmerie, nous devons résoudre d'importantes difficultés concernant les mesures d'aménagement des peines. Le nombre de places en semi-liberté est relativement limité. Le placement extérieur suppose une collaboration évidente avec l'administration pénitentiaire. De plus, ne serait-ce que pour les peines de semi-liberté, certaines peines ne sont pas exécutées, parce que l'administration pénitentiaire refuse de les appliquer. Par ailleurs, le juge de l'application des peines dépend pour ces décisions des modalités des heures d'intégration à l'établissement.

Je m'occupe moi-même des courtes peines à Evreux. Il s'agit d'une petite maison d'arrêt dans laquelle il y a un quartier de semi-liberté. Les condamnés ne peuvent pas sortir avant 7 heures du matin et ne peuvent pas rentrer après 19 heures le soir. Ainsi, tous ceux qui travaillent tard le soir ou tôt le matin ne peuvent être réintégrés que le week-end. En région parisienne, la situation est tout à fait l'inverse. Nous sommes donc obligés de leur accorder des permissions tous les week-ends. Telle est la situation dans toute la France. Les décisions qu'ils prennent dépendent des offres d'hébergement, et des conditions de réintégration fixées par l'administration pénitentiaire. Là encore, le juge de l'application des peines qui est très dynamique, très actif, va essayer de convaincre l'administration pénitentiaire, pour obtenir un surveillant, pour élargir les horaires. Il

s'agit réellement d'un souci que tous les juges de l'application des peines ont rencontré dans toute la France.

**Mme Christine Mouton-Michal** - Par exemple, il n'existe pas de centre de semi-liberté à Paris. Dans toute la région parisienne, il n'existe que trois centres de semi-liberté : Villejuif, Gagny et Corbeil-Essonne. Il arrive en outre que nous ayons le sentiment de travailler pour rien, à cause des amnisties, des décrets de grâce.

**M. le Rapporteur** - Comment se passent vos relations avec les juges des enfants et le suivi de l'application des peines des mineurs ?

**Mme Christine Mouton-Michal** - Les choses se règlent localement. Nous ne pouvons cependant pas dire que les choses fonctionnent parfaitement bien. Par exemple, les juges de l'application des peines sont compétents pour les mineurs incarcérés. En revanche, le suivi des mises à l'épreuve relève plutôt du juge des enfants. Il serait par conséquent plus logique que le juge des enfants soit compétent pour l'ensemble de la procédure. Le juge de l'application des peines est obligé de recueillir l'avis du juge des enfants, avant de prendre une décision. J'ai pour ma part plusieurs fois été confrontée au cas d'un mineur qui était à la fois suivi par le juge des enfants, tout en entrant dans le cadre d'une procédure de libération conditionnelle. J'ai néanmoins tourné la difficulté avec l'accord du service éducatif et du service éducatif auprès du tribunal. Il demeure que je ne dispose d'aucun rapport sur le suivi de la mesure, ce qui constitue en l'occurrence un véritable problème.

**M. le Rapporteur** - Je rentre moi-même du Sénégal, où des jeunes sont envoyés en séjour de restructuration, sans aucun contrôle. Ils sont simplement mis à disposition d'un centre d'éducation, sans pourtant mettre en place le moindre encadrement. Ils ne se privent pas alors de commettre de nombreux larcins. Il s'agit bien souvent d'une catastrophe.

**Mme Christine Mouton-Michal** - La crédibilité du juge de l'application des peines dépend bien souvent des moyens qui sont mis en œuvre. Le gros problème actuel tient au fait que le régime des mineurs est totalement aberrant. Les mineurs ne peuvent être placés qu'en maison d'arrêt, où le régime est plus dur que dans les centres de détention. En maison d'arrêt, ils n'ont pas le droit de téléphoner à leur famille. Dans les centres de détention, les adultes ont le droit de téléphoner. Ils peuvent bénéficier d'une permission de sortir au tiers de la peine alors que les mineurs ne peuvent en bénéficier qu'à la moitié. Le régime est plus dur pour les mineurs que pour les adultes. Il est vrai que quand un mineur est incarcéré, c'est qu'il en a généralement fait beaucoup, et qu'il n'a rien d'un enfant de cœur. Il n'est cependant pas normal qu'ils aient un régime plus dur que pour les adultes.

Un questionnaire a été distribué à tous les juges d'application des peines, sur les difficultés et les aspects positifs et négatifs de la juridictionnalisation. Ce questionnaire a été exploité par Pascal Faucher, ainsi que par deux maîtres de conférence de l'École nationale de la magistrature. J'en ai apporté quelques exemplaires. Je pense qu'un certain nombre de questions abordées dans ce questionnaire pourront vous être utiles. Nous avons reçu plus de 100 réponses.

**M. le Président** - Je vous remercie.

**Audition de M. Tony MOUSSA,  
président de chambre à la cour d'appel de Lyon,  
ancien juge de l'exécution**

*(24 avril 2002)*

Présidence de M. Jean-Jacques Hyst, président

**M. Jean-Jacques Hyst, président** - Monsieur le Président, nous avons souhaité vous entendre, puisque vous êtes président de chambre à la cour d'appel de Lyon. Vous avez été juge de l'exécution. Vous êtes également co-auteur de l'ouvrage « Droit et pratique des voies d'exécution » aux Editions Dalloz. Vous êtes également professeur associé à l'université de Lyon III. Notons pour commencer que la fonction du juge de l'exécution n'est pas très connue.

**M. Tony Moussa** - Cela dépend surtout de la « clientèle ». Sa « clientèle » le connaît bien.

**M. le Président** - Il s'agit d'une fonction très importante, même s'il est possible qu'elle soit mal connue du grand public. Nous vous écoutons.

**M. Tony Moussa** - Monsieur le Président, Mesdames, Messieurs les sénateurs, vous avez souhaité m'auditionner sur les fonctions du juge de l'exécution, fonctions que j'ai exercées pendant près de 7 ans à Lyon, Bobigny et Paris. Je pense avoir acquis une certaine expérience dans ce domaine, puisque j'ai commencé à exercer ces fonctions dès l'entrée en vigueur de la réforme de 1991. J'ai donc un peu essuyé les plâtres.

Le fait d'exercer ces fonctions dans différentes villes m'a permis d'avoir une idée un peu plus précise des difficultés liées autant à l'application des nouveaux textes qu'aux différents contextes locaux .

Tout le monde sait que l'effectivité des principes juridiques ne peut être assurée que s'il existe des procédures d'exécution connues et dont la simplicité et la possibilité de mise en œuvre sont réelles. Cela est tellement vrai que la Cour européenne des droits de l'homme affirme depuis quelques années que l'existence d'un droit à l'exécution relève du procès équitable. Or, notre droit a toujours connu des procédures d'exécution. Auparavant, les procédures d'exécution étaient codifiées dans l'ancien code de procédure civile. Ces règles ont néanmoins vieilli. Elles sont devenues obsolètes, inadaptées à l'évolution du patrimoine. En tant que législateur, vous avez souhaité réformer ces règles. C'est ce que vous avez fait dans le cadre de la loi du 9 juillet 1991. Elle est entrée en application le 1<sup>er</sup> janvier 1993. Entre-temps, un décret d'application a été pris le 31 juillet 1992. Permettez-moi de résumer rapidement les grandes lignes de cette réforme qui a tendu à moderniser les procédures, à renforcer les droits du créancier, à protéger le débiteur, à humaniser les procédures d'exécution, à les déjudiciariser et à centraliser le contentieux entre les mains d'un seul juge, en l'occurrence le juge de l'exécution, afin de solutionner rapidement les litiges en la matière. Cet objectif semble avoir été atteint.

Quelles sont les mesures que vous avez instaurées ?

Les mesures d'exécution qui existaient étaient inutilement compliquées. Non seulement le créancier devait « se battre » pendant des années pour obtenir le titre exécutoire mais, quand il cherchait à l'exécuter, il était souvent obligé d'engager une nouvelle procédure qui pouvait durer des années, ce qui désespérait totalement les créanciers.

Vous avez remplacé ces procédures par des mesures d'exécution et des mesures conservatoires adaptées et efficaces. Je pense notamment à la saisie reine, la saisie-attribution, qui permet par un mécanisme rapide d'appréhender les créances des sommes d'argent du débiteur. Je pense aussi à la saisie-appréhension et à la saisie des véhicules automobiles.

Par ailleurs, vous avez souhaité renforcer les droits du créancier. L'affirmation des droits du créancier et la mise à sa disposition de mesures efficaces étaient parmi les objectifs majeurs de la réforme, comme cela apparaît à travers les débats parlementaires. Vous y êtes parvenus en instituant plusieurs règles. La loi de 1991 a notamment prévu à cet effet que le créancier, sous certaines conditions, peut contraindre le débiteur à exécuter ses obligations à son égard, qu'il a le choix des mesures d'exécution et que le débiteur peut être condamné à verser des dommages et intérêts en cas de résistance abusive. En outre, tous les biens du débiteur sont, en principe, saisissables ; une astreinte peut être prononcée pour assurer l'exécution d'une décision, d'une condamnation ; les frais de l'exécution sont à la charge du débiteur ; les saisies peuvent être pratiquées entre les mains des tiers. De leur côté, les tiers doivent apporter leur concours aux mesures d'exécution ainsi qu'aux mesures conservatoires. Ils ne doivent pas y faire obstacle, sous peine d'avoir à payer eux-mêmes, dans certains cas, la créance ou des dommages et intérêts ou, même, les deux.

L'huissier de justice, qui a avec l'huissier du Trésor le monopole de l'exécution forcée et des saisies conservatoires, est tenu de prêter au créancier son ministère ou son concours, sauf dans certaines hypothèses. En cas de difficultés, le créancier ou l'huissier de justice peut saisir le juge de l'exécution. Le ministère public doit par ailleurs veiller à l'exécution et, sous certaines conditions, entreprendre les diligences nécessaires afin d'obtenir des informations sur le débiteur, permettant d'identifier son compte bancaire, son adresse et celle de son employeur, sans que le secret puisse lui être opposé. L'Etat est tenu de prêter son concours quand il en est requis et son refus ouvre droit à réparation.

J'ajoute que la loi a mis plusieurs moyens à disposition du créancier, qui diffèrent selon qu'il dispose ou non d'un titre exécutoire. C'est ainsi que la loi a énuméré les titres exécutoires, ce qui facilite la tâche du créancier et celle du juge. Le titre exécutoire a été indiscutablement revalorisé puisque son titulaire, quand le titre constate une créance liquide et exigible, peut engager toute mesure exécutoire ou conservatoire, sans autorisation préalable du juge et sans avoir à introduire une quelconque procédure de validation.

Mais, en même temps, la loi a voulu protéger le débiteur, et instaurer un équilibre entre créancier et débiteur. C'est ainsi que le débiteur peut obtenir des dommages et intérêts en cas d'exécution dommageable. En cas d'abus de saisie ou de mesures inutiles, il peut demander leur mainlevée ainsi qu'un dédommagement. Certains biens sont insaisissables. Une partie du salaire, qui est équivalente au revenu minimum d'insertion (RMI), est absolument insaisissable. Une autre partie n'est saisissable que par les créanciers d'aliments. S'agissant de revenus ou de créances autres que le salaire, le juge de l'exécution peut décider qu'une fraction est insaisissable, si le débiteur prouve

qu'ils ont un caractère alimentaire. Je précise à ce propos qu'un décret, soumis actuellement au Conseil d'Etat, va rendre insaisissable une somme égale au RMI, qui échappera de plein droit à la saisie effectuée sur un compte bancaire. Par ailleurs, lorsqu'un compte est crédité du montant d'une créance insaisissable, l'insaisissabilité se reporte à due concurrence sur le solde du compte. Préalablement à une saisie-vente, le débiteur doit recevoir un commandement de payer. Il peut solliciter des délais de grâce pour payer, la réduction du taux de l'intérêt conventionnel au taux légal, la suppression de la majoration légale de 5 points du taux de l'intérêt légal ainsi que l'imputation des paiements effectués d'abord sur le principal de la dette.

A signaler aussi que les sommes qui sont réclamées par le commandement de payer ou les actes de saisie doivent être détaillées et que le taux d'intérêt doit être précisé. Tous les actes d'exécution, au sens large, doivent informer le débiteur sur l'étendue de ses droits. Ils doivent, entre autres, lui préciser le recours possible, le délai de recours et le juge qui est matériellement et territorialement compétent pour examiner le recours.

D'autres dispositions sont destinées à assurer le respect de la vie privée du débiteur ou à humaniser les procédures. C'est ainsi que les renseignements obtenus éventuellement par le ministère public ne peuvent être communiqués à des tiers, ni faire l'objet d'un fichier d'informations nominatives, que l'exécution est absolument interdite avant 6 heures et après 21 heures dans un local réservé à l'habitation et qu'elle est également interdite dans les autres locaux pendant ce laps de temps, sauf autorisation du juge de l'exécution.

Les conditions dans lesquelles l'huissier de justice peut pénétrer dans un local servant à l'habitation en l'absence de l'occupant ou si ce dernier en refuse l'accès sont réglementées, bien que, à mon avis, mal réglementées. La saisie-vente, dans un local servant à l'habitation du débiteur, lorsqu'elle tend au recouvrement d'une créance non-alimentaire, d'un montant égal ou inférieur à 535 euros a un caractère subsidiaire. Il ne peut y être procédé qu'à la condition qu'il ne soit pas possible de pratiquer une saisie sur salaire ou une saisie sur un compte bancaire.

Enfin, il n'est possible de procéder à l'expulsion qu'à la suite d'un commandement d'avoir à quitter les lieux. En principe, lorsqu'il s'agit d'un local d'habitation, un délai de deux mois doit s'écouler entre la signification du commandement et l'intervention de l'expulsion, et la personne dont l'expulsion a été ordonnée peut solliciter des délais de grâce, pouvant aller jusqu'à 3 ans. Le sort des meubles de la personne expulsée, qui n'ont pas été retirés, doit être soumis au juge de l'exécution qui déclare ces meubles abandonnés ou qui ordonne leur vente aux enchères.

Cette protection du débiteur est renforcée par des dispositions qui sanctionnent les irrégularités par la nullité ou la caducité de l'acte ou de la mesure. Elle est également renforcée par une relative facilité de la saisine du juge de l'exécution, ainsi que par le fait que le juge territorialement compétent est toujours désigné dans les actes et qu'il est souvent celui du lieu du domicile, non pas du créancier, mais du débiteur.

La loi a voulu par ailleurs déjudiciariser les procédures d'exécution. Cet objectif a été, à mon avis, atteint. En effet, sauf lorsqu'une autorisation du juge est nécessaire et sauf lorsqu'une contestation est élevée, toutes les mesures d'exécution ainsi que les mesures conservatoires peuvent être pratiquées et menées à leur terme sans aucune intervention du juge.

Enfin, la loi a voulu centraliser le contentieux entre les mains d'un seul juge : le juge de l'exécution. Par une formule un peu provocatrice, j'ai l'habitude de dire qu'il s'agit d'un juge inutile et incontournable : inutile si aucune autorisation n'est nécessaire ou en l'absence de contestation, mais incontournable dès lors qu'une autorisation est nécessaire ou une contestation est élevée.

Ce juge de l'exécution est le président du tribunal de grande instance ou le juge délégué par lui. Il doit toutefois s'agir d'un juge de son tribunal. Il convient de noter à cet égard qu'un juge du tribunal de grande instance peut également exercer ses fonctions dans un tribunal d'instance puisque les juges d'instance sont des juges nommés dans un tribunal de grande instance.

Le président du tribunal de grande instance, dans les juridictions importantes, exerce rarement lui-même les fonctions de juge de l'exécution. Il a par conséquent recours à la délégation. La délégation peut être faite à un ou plusieurs juges, selon l'importance du contentieux. Elle peut être faite selon des critères géographiques : nous pouvons par exemple imaginer que plusieurs arrondissements relèvent de la compétence d'un juge de l'exécution alors que d'autres arrondissements relèvent de la compétence d'un autre juge. La délégation peut néanmoins être fonctionnelle, porter sur certaines matières : une partie du contentieux, par exemple, le surendettement, est confiée à un juge, alors que les autres contentieux relèvent d'un autre juge.

L'organisation ne s'est pas faite partout de la même façon. Au départ, chaque président de tribunal de grande instance a pris la décision qu'il entendait, en fonction des moyens dont il disposait et de ce qu'il estimait devoir décider.

Je ne dispose pas de statistiques précises sur ce point. Il semble que la situation se soit stabilisée en ce sens que dans la majorité des cas, le juge délégué est un juge exerçant au sein même du tribunal de grande instance, le surendettement des particuliers étant parfois confié au juge d'instance.

Le juge de l'exécution est un juge unique. Le renvoi d'une affaire est néanmoins possible devant une formation collégiale. En six ans et demi d'exercice, je n'ai renvoyé aucune affaire devant une collégialité. A mon avis, il n'y a aucun profit réel à tirer du renvoi devant la collégialité.

Le greffe du juge de l'exécution est le greffe du tribunal de grande instance lorsque le juge de l'exécution est un juge siégeant au tribunal de grande instance. Il est le greffe du tribunal d'instance lorsque le juge de l'exécution est un juge d'instance.

Quelle est la compétence du juge de l'exécution ? Elle peut se résumer dans les termes suivants : il connaît des difficultés qui sont relatives au titre exécutoire et des contestations qui s'élèvent à l'occasion de l'exécution forcée, même si ces contestations portent sur le fond du droit, à moins qu'elles n'échappent à la compétence des juridictions de l'ordre judiciaire. Dans les mêmes conditions, il autorise les mesures conservatoires et connaît des contestations relatives à leur mise en œuvre. Il connaît également des demandes en réparation fondées sur l'exécution ou l'inexécution dommageables. Il peut prononcer des astreintes et dispose d'une compétence quasiment exclusive pour les liquider. Il est compétent pour accorder des délais de grâce, aussi bien en matière de paiement qu'en matière d'expulsion et ce domaine représente une large part de son activité quotidienne. Enfin, il est juge du surendettement des particuliers.

Sa compétence est d'ordre public. Elle est souvent exclusive, ce qui a pour conséquence de contraindre tout autre juge à relever d'office son incompetence. Cette règle est pratiquement unique dans notre droit processuel.

La procédure devant le juge de l'exécution est relativement simple. Il peut être saisi par voie de simple requête, s'il s'agit de demander une autorisation, y compris pour demander l'autorisation de pratiquer des mesures conservatoires. Le requérant, ou tout mandataire désigné par lui, peut présenter cette requête. Il n'existe donc pas de représentation obligatoire. Je précise que cette faculté est très utilisée par les sociétés de crédit. Sans se déplacer, ni mandater un avocat, elles présentent des requêtes, établies sur des modèles types, afin de demander l'autorisation de pratiquer des saisies ou d'inscrire une hypothèque ou un nantissement. Cela ne leur coûte pratiquement rien .

Dans les autres cas, c'est-à-dire en dehors des requêtes, le juge de l'exécution est saisi selon des règles applicables dans le cadre d'une procédure ordinaire, contentieuse, qui a subi quelques modifications.

Lorsque la réforme est entrée en vigueur, le juge de l'exécution pouvait être saisi, soit par acte d'huissier de justice, appelé assignation, soit par une simple déclaration que le justiciable pouvait envoyer par écrit, remettre au greffe du juge de l'exécution ou faire oralement à ce greffe.

En cas de déclaration, le greffier procédait à la convocation des parties par lettre recommandée avec accusé de réception, doublée d'une lettre simple. Cette facilité de saisir le juge de l'exécution a très vite conduit à une augmentation du nombre des affaires et on s'est rendu compte qu'un très grand nombre de demandes était constitué de demandes purement dilatoires. Elles n'existaient que parce qu'elles ne coûtaient rien à leurs auteurs. Lorsque j'ai moi-même été nommé juge de l'exécution, je me suis dit que j'aurais le temps de voir venir le contentieux. Cependant, dès ma première audience, j'ai été surpris par le nombre important des dossiers. En interrogeant les demandeurs, j'ai eu l'explication : entre le vote de la réforme, le 9 juillet 1991, le décret d'application du 31 juillet 1992 et l'entrée en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 1993, le temps a été suffisant pour que les travailleurs sociaux, les assistantes sociales en soient informés et chaque fois qu'une personne leur faisait part d'une difficulté liée à l'exécution, ils lui conseillaient de s'adresser au juge de l'exécution. Ceci a eu pour conséquence de favoriser dès le départ la formation d'un contentieux très important.

Cette facilité de saisir le juge allait dans le sens de la proximité. Cela s'est néanmoins traduit par un contentieux devenu très important. J'ajoute qu'au départ, l'appel pouvait se faire sans représentation obligatoire et le contentieux s'est alors développé devant les cours d'appel, suscitant des protestations de la part des premiers présidents de cour d'appel. Cette situation a conduit la Chancellerie à modifier la procédure. En effet, un décret du 18 décembre 1996 est venu restreindre l'accès au juge de l'exécution en imposant l'assignation comme seul mode de saisine. Toutefois, cette règle a été à nouveau modifiée par un décret du 30 octobre 1998 pris pour l'application de la loi de lutte contre les exclusions. Cette nouvelle modification a rétabli la possibilité de saisir le juge de l'exécution par une déclaration envoyée, remise ou faite oralement au greffe, mais seulement quand la demande est relative à l'exécution d'une décision de justice ordonnant l'expulsion.

Je précise que la procédure ordinaire ou contentieuse devant le juge de l'exécution est sans représentation obligatoire. Les parties peuvent se faire assister et représenter selon les règles prévues devant le juge d'instance. Il s'agit d'une procédure

orale. Elle se déroule sans mise en état préalable. L'affaire vient directement devant le juge de l'exécution à l'audience. Cela n'est pas sans risques, ni sans complications car, la procédure étant orale, une partie peut ajouter à l'audience d'autres demandes à sa demande initiale ou soulever de nouveaux moyens. Une telle situation complique énormément la tâche du juge car la partie adverse peut alors demander à disposer d'un délai supplémentaire pour préparer sa défense. Deux solutions sont alors envisageables : renvoyer l'affaire à une autre audience, avec toutes les complications qui en résultent, ou assurer le respect du contradictoire à la même audience, en repoussant pour quelques minutes la poursuite de l'examen de l'affaire, ce qui donne lieu à une certaine improvisation.

Comme dans toutes les procédures orales, l'affaire est instruite à l'audience mais le dépôt d'écritures n'est pas interdit. Il est tout à fait possible d'échanger des conclusions écrites avant l'audience, voire à l'audience.

La procédure est d'ailleurs simplifiée à l'extrême puisque les parties peuvent ne pas venir devant le juge. En effet, en cours d'instance, toute partie peut exposer ses moyens par lettre adressée au juge de l'exécution, à condition de justifier que l'adversaire en a eu connaissance avant l'audience par lettre recommandée avec demande d'avis de réception. Il m'est ainsi arrivé de me trouver face à un dossier, et non à des parties, les deux parties ayant agi de la sorte. Mais le juge de l'exécution peut ordonner que les parties se présentent devant lui.

La décision du juge de l'exécution intervient souvent assez rapidement. Elle est notifiée par le greffe, par lettre recommandée, doublée d'une lettre simple. Elle peut aussi être notifiée par les parties, par acte d'huissier de justice. Elle a en règle générale l'autorité de la chose jugée au principal, contrairement à la décision du juge des référés. Donc, sauf disposition contraire, seule la cour d'appel peut la réformer. Elle est exécutoire de plein droit, ce qui signifie que l'appel et le délai d'appel ne suspendent pas son exécution. Une précaution a toutefois été prise : en cas d'appel, un sursis à l'exécution des mesures ordonnées par le juge de l'exécution peut être demandé en référé au premier président de la cour d'appel.

La création du juge de l'exécution était nécessaire afin d'assurer l'équilibre des droits entre créancier et débiteur et de trancher rapidement les difficultés d'exécution. Elle a remédié à l'éparpillement des compétences qui existaient en la matière entre différentes juridictions. Elle a permis aux justiciables d'identifier le juge compétent, sans difficultés majeures, ce qui a réduit les renvois motivés par l'incompétence de la juridiction saisie. Elle est également bénéfique, dans la mesure où la loi a donné au juge de l'exécution le pouvoir de trancher les contestations, même si elles portent sur le fond du droit, ce qui évite le sursis à statuer et permet de contrer efficacement les comportements dilatoires. Il faut ajouter que les attributions du juge de l'exécution lui permettent d'exercer indirectement une surveillance générale sur les agents chargés de l'exécution, notamment sur les huissiers de justice, et de signaler éventuellement au parquet les agissements non conformes à la loi. Et, lorsque le juge de l'exécution est un juge à poigne, il peut exercer un contrôle efficace sur les agents de son ressort, en les convoquant, en les réunissant, pour leur faire état des irrégularités qu'il constate et des modifications à apporter à leur pratique.

Cela étant, la rédaction de certains textes porte en germe des difficultés. La Cour de cassation y a remédié par certaines de ses décisions. En raison de l'imperfection de certaines dispositions légales, le juge de l'exécution était saisi avant toute mesure d'exécution, avant toute contestation. Les textes, tels qu'ils sont rédigés, pouvaient

laisser croire que le juge de l'exécution était tout puissant, voire capable de remettre en cause ce qui avait déjà été jugé. La Cour de cassation a précisé que le juge de l'exécution ne peut remettre en cause le titre exécutoire en son principe, ni les obligations que ce titre constate. Elle a également indiqué que le juge de l'exécution ne peut être saisi des difficultés relatives à un titre exécutoire qu'à l'occasion d'une contestation portant sur une mesure d'exécution ou une mesure conservatoire engagée ou opérée sur le fondement de ce titre. Il ne s'agit donc pas d'un « super juge ».

Des interrogations portent sur la nécessité d'instaurer une représentation obligatoire devant le juge de l'exécution. Il s'agit d'un problème qui se pose de manière beaucoup plus générale. Cette représentation me paraît nécessaire, l'aide juridictionnelle permettant de remédier à ses inconvénients.

Quelques dispositions de la loi du 9 juillet 1991 posent un réel problème. Par exemple, l'article 68 de cette loi permet aux créanciers titulaires de certains titres de pratiquer des mesures conservatoires sans autorisation préalable du juge. Il en est ainsi en cas d'une décision de justice qui n'a pas encore force exécutoire, d'un chèque ou d'un billet à ordre impayé, d'une lettre de change acceptée et impayée. A l'initiative de votre Haute assemblée, cette liste comprend également le loyer impayé lorsqu'il est dû en vertu d'un contrat écrit de bail d'immeubles. Ceci donne lieu à de nombreuses difficultés dans la pratique : il arrive souvent que les sommes réclamées ne correspondent pas à des loyers mais à des frais ou charges contestés. Néanmoins, sur la base des affirmations du bailleur ou au seul vu de bordereaux de créances des régisseurs d'immeubles, mentionnant des dettes de loyers, des saisies sont faites, même dans les lieux d'habitation et avec ouverture forcée des portes, ce qui génère un contentieux sévère et des réactions véhémentes, à juste titre. La solution raisonnable devrait conduire à modifier le texte en cause et à supprimer la possibilité incriminée.

Je pense avoir été long. J'aurais encore beaucoup de choses à dire, mais il me semble que le temps est venu pour moi de répondre à vos questions.

**M. le Président** - Je pense que mes collègues ont parfaitement intégré les conditions de la création du juge de l'exécution. Vous avez d'ores et déjà répondu à un certain nombre de questions que nous nous posions, notamment celles relatives à la justice de proximité, au greffe, à l'augmentation et à la stabilisation du contentieux en fonction de l'évolution de la jurisprudence. Monsieur le Rapporteur, avez-vous des questions supplémentaires à poser ?

**M. Christian Cointat, rapporteur** - Vous avez dit que le juge de l'exécution était un juge inutile, mais incontournable. J'en déduis que seule la fonction est incontournable. Ne pourrait-on envisager une évolution du juge d'instance lui permettant d'exercer les attributions du juge de l'exécution, ce qui en ferait un véritable juge de proximité. Pensez-vous au contraire qu'il soit préférable de conserver le dispositif actuel ? En d'autres termes, comment voyez-vous l'avenir du juge de l'exécution dans le cadre de cette évolution inévitable vers la proximité ?

**M. Tony Moussa** - Je m'interroge beaucoup sur la notion de juge de proximité. Il en est beaucoup question, sans que je sache réellement de quoi il s'agit. S'agit-il d'une proximité géographique, ou d'une proximité dans le sens où l'accès au juge est facile, selon des procédures simples ou peu coûteuses. S'il s'agit d'une proximité uniquement géographique, je peux me demander si cela est réellement justifié. Par exemple, même dans une très grande ville comme Lyon, certains juges seront désignés comme des juges de proximité alors que d'autres ne le seront pas, bien qu'ils se

situent à un kilomètre les uns des autres. La proximité me paraît résider dans les modalités d'accès au juge et dans sa disponibilité.

Par ailleurs, je ne pense pas que nous puissions éviter de mener une réflexion sur la nécessité d'avoir des juges spécialisés. Je ne pense pas que nous puissions continuer à admettre la notion du juge omniscient. Le contentieux est de plus en plus spécialisé -vous le savez, puisque vous êtes vous-même à l'origine des textes qui génèrent le contentieux. Or il n'est pas possible de tout savoir. Il suffit de passer en revue les compétences matérielles du juge d'instance pour se rendre compte qu'il faudrait véritablement être omniscient pour pouvoir remplir correctement sa fonction.

J'ai pour ma part tendance à répondre que, compte tenu de la complexité des matières, il n'est pas possible de dire à un juge qu'il doit tout faire, car cela risque de le pousser à l'erreur.

**M. le Rapporteur** - L'évolution ne pourrait-elle pas aller dans le sens d'une plus grande autonomie des juges, au-delà du rôle de simple délégué du président du tribunal de grande instance ?

**M. Tony Moussa** - Les textes actuels ne constituent en aucune manière une gêne. Une fois la délégation accordée, l'autonomie du juge de l'exécution devient effective. La question ne se pose alors pas de savoir s'il existe un lien de dépendance fonctionnelle avec le président. Le président n'intervient pas du tout dans le fonctionnement de la juridiction de l'exécution. La délégation est une simple mesure administrative. La modification des règles de désignation du juge de l'exécution (nomination par décret, par exemple) peut poser des problèmes compte tenu de la pénurie des magistrats. Si la règle devait être modifiée, il y aurait un juge de l'exécution nécessairement différent de celui que nous connaissons actuellement et que les justiciables ont bien identifié pour lui présenter leurs recours.

Je précise qu'il existe des endroits où le juge de l'exécution ne fait que de l'exécution. Dans les grandes villes, le contentieux de l'exécution est tel que des magistrats doivent être spécialisés dans l'exécution. Ils sont au nombre de six à Paris. J'étais le seul à Lyon. Toutefois, lorsque je suis parti, un deuxième juge a été nommé.

Je voudrais vous signaler que le contentieux de l'exécution dans lequel l'administration fiscale est partie prenante constitue une source de difficultés majeures, réelles et inadmissibles, parce que tous les textes sont faits pour faire trébucher le contribuable. Ainsi, lorsque celui-ci veut contester une saisie réalisée par l'administration, il n'est pas toujours en mesure de savoir s'il doit s'adresser directement au juge ou faire un recours préalable auprès de l'administration. Et même lorsque ce recours préalable est fait, la réponse de l'administration ne permet pas d'identifier avec précision le juge compétent, cette réponse étant fournie sur une page imprimée dans laquelle il est indiqué que si la contestation porte sur le principe ou l'assiette de la créance, il faut saisir le juge administratif, que si elle porte sur la régularité de l'acte, il faut s'adresser au juge judiciaire, sans parler des distinctions selon que la contestation a trait à la propriété ou à l'insaisissabilité des biens. Souvent, les intéressés n'y comprennent strictement rien. Ils se rendent devant le juge de l'exécution, alors qu'il n'est pas compétent. Je pense pour ma part que, dans un Etat de droit et dans une législation moderne, il n'est plus possible d'admettre de ce genre de problèmes.

**M. le Président** - Je vous remercie.

**Audition de Mme Marie-Antoinette HOUYVET,  
premier juge d'instruction au tribunal de grande instance de Paris,  
présidente de l'Association française des magistrats instructeurs,  
et de M. Jean-Baptiste PARLOS,  
juge d'instruction au tribunal de grande instance de Paris,  
membre du Bureau de l'Association française des magistrats instructeurs**

*(24 avril 2002)*

Présidence de M. Jean-Jacques Hyst, président

**M. Jean-Jacques Hyst, président** – La commission des Lois a créé une mission d'information sur l'évolution des métiers de la justice. Dans ce cadre, nous nous intéressons bien évidemment au juge d'instruction.

**M. Christian Cointat, rapporteur** – Nous nous intéressons tout particulièrement à la question de la spécialisation des magistrats.

**Mme Marie-Antoinette Houyvet** - L'Association française des magistrats instructeurs est tout à fait favorable à la spécialisation des juges d'instruction. Malheureusement, la récente réforme du statut empêche cette spécialisation de perdurer, ce qui n'est pas sans nous inquiéter. Nous disposons de juges spécialisés en matière de terrorisme. Il nous semble également tout à fait essentiel que des juges d'instruction spécialisés dans le domaine financier soient nommés, et ce sur l'ensemble du territoire national. Il ne faut pas en effet que nous fassions des juges d'instruction spécialisés des juges d'instruction isolés.

**M. le Président** - Nous nous sommes en effet posé cette question.

**Mme Marie-Antoinette Houyvet** - Il nous semble également important qu'au siège de chaque cour d'appel, il existe des juges d'instruction spécialisés en matière économique et financière. Je suis moi-même parisienne depuis très peu de temps, je suis arrivée à Paris à la fin de l'an passé. Ma carrière a jusqu'à présent été provinciale. J'ai eu en charge de nombreux dossiers de province. Les dossiers économiques et financiers y sont extrêmement difficiles à gérer. Je pense par conséquent que l'efficacité de la justice pourrait être accrue, si un juge de province avait la possibilité de se décharger d'un dossier particulièrement lourd, au profit d'un juge d'instruction spécialisé, agissant au niveau de la Cour d'appel. Je pense que de cette façon, tous les dossiers pourraient être instruits dans des délais plus raisonnables, et de façon plus efficace.

**M. Jean-Baptiste Parlos** - Il est vrai que dans les grandes villes, nous avons réellement besoin de magistrats anciens, afin de connaître le fonctionnement de la délinquance organisée. Nous avons absolument besoin d'avoir une bonne connaissance de la géographie, de l'implantation des réseaux de criminalité, mais également du fonctionnement des institutions. J'ai moi-même mis deux ans à comprendre comment fonctionnait l'Hôtel de Police. J'ai en outre saisi un certain nombre de nuances : j'ai par exemple compris que l'on travaillait mieux avec les hommes qu'avec les services.

Je pense, en outre, que dans le cadre actuel du statut, qui limite à 5 ans la présence dans une juridiction, afin de pouvoir obtenir l'avancement sur place, il pourrait être utile de disposer d'une spécialisation suffisante, pour pouvoir mener de gros dossiers en matière de banditisme. Il n'existera malheureusement plus de magistrats spécialisés, bénéficiant d'une ancienneté et d'une véritable connaissance.

**Mme Marie-Antoinette Houyvet** - Nous pouvons également imaginer qu'il y a urgence à créer un pôle de santé publique, et qu'il soit effectivement mis en œuvre.

**M. Jean-Baptiste Parlos** - Nous regrettons par ailleurs d'être isolés de nos collègues financiers. Il n'existe pas de tension, ni de rivalité. Chacun de ces dossiers est intéressant. Il est vrai que nous aurions souhaité être regroupés sur un même lieu. J'ajoute que les magistrats souffrent un peu d'être détachés. Ils appartiennent à une juridiction. Or le fait de les avoir séparés de cette juridiction a contribué à créer un certain nombre de phénomènes, dont vous avez peut être entendu parlé, et qui nous paraissent tout à fait regrettables.

**M. le Président** - Pensez-vous qu'il faille un juge d'instruction dans chaque tribunal de grande instance ?

**Mme Marie-Antoinette Houyvet** - Il nous semble judicieux d'aboutir à une réforme de la carte judiciaire, puisque nous nous apercevons qu'il existe une déperdition des moyens mis en œuvre. Or il est vrai que la charge de travail est extrêmement inégale entre les juridictions. J'ajoute que les dernières lois ont contribué à aggraver la situation. Par exemple, les petites juridictions ont de plus en plus de mal à fonctionner.

Par ailleurs, parmi les postes qui sont proposés à la sortie de l'Ecole nationale de la magistrature, seuls 20 à 30 postes de juge d'instruction sont proposés. Tous les postes qui sont proposés à de plus jeunes collègues le sont dans des très petites juridictions, dans lesquels ils sont fatalement isolés. Or il ne semble pas qu'il s'agisse là d'une situation idéale.

**M. Jean-Baptiste Parlos** - Il est vrai que nous butons sur le problème de la carte judiciaire depuis très longtemps. Lors de la réforme de 1958, de très nombreuses juridictions ont été supprimées. Nous avons réellement assisté à une réforme d'ensemble. Pour avoir moi-même travaillé à la Chancellerie, j'ai constaté combien il était difficile, pour toute sorte de raisons, de supprimer une juridiction. Nous sommes en l'occurrence face à un réel problème.

**M. le Président** - Qu'en est-il de la création d'un cinquième poste de juge d'instruction au pôle anti-terroriste de Paris ?

**M. Jean-Baptiste Parlos** - En ce qui concerne les juges anti-terroristes, la réflexion est la suivante, elle pourrait d'ailleurs s'appliquer à d'autres domaines du droit et de la justice : il n'est pas possible d'ajouter un poste de magistrat à la section antiterroriste, tant que nous n'aurons pas mené un certain nombre de réflexions, tant que nous n'aurons pas donné à cette section des moyens matériels. Lorsque nous aurons obtenu tout cela, nous pourrions désigner un cinquième magistrat, sachant que pour former un cinquième magistrat anti-terroriste, deux à trois ans seront nécessaires. Il ne sert donc à rien de créer un poste de magistrat, si dans le même temps, nous ne disposons pas des moyens préalables qui permettront de rendre son travail efficace. Il ne sert à rien d'augmenter indéfiniment le nombre de magistrats si dans le même temps, le nombre de greffiers, de photocopieurs, de fax, de voitures, etc, n'augmente pas.

**M. le Président** - Quelle est votre conception des assistants de justice ?

**Mme Marie-Antoinette Houyvet** - Les assistants de justice sont tout à fait précieux. Il faut tout de même permettre aux magistrats d'être des magistrats, c'est-à-dire de se recentrer sur leur fonction juridictionnelle. A l'heure actuelle, les assistants de justice sont essentiellement des étudiants.

**M. le Président** - Ne pensez-vous pas qu'il serait bon d'améliorer la qualité du greffe ?

**Mme Marie-Antoinette Houyvet** - Je pense qu'il nous faudrait tout simplement obtenir des greffiers supplémentaires, tant il est vrai que les greffiers sont en nombre insuffisant. Les magistrats instructeurs sont de moins en moins des assistants instructeurs.

**M. Jean-Baptiste Parlos** - Les fonctionnaires sont de très bonne qualité. Leur formation est tout à fait satisfaisante. Ils sont en outre d'un grand dévouement. Nous avons donc tout intérêt à pouvoir nous appuyer sur eux. Si nous pouvions bénéficier de deux ou trois greffiers par cabinet d'instruction, nous devrions raisonnablement diminuer la durée des instructions.

**M. le Président** - Quelle est l'influence du droit européen sur l'exercice du métier de magistrat ?

**M. Jean-Baptiste Parlos** - Je pense que les dispositions de la Cour européenne des droits de l'homme ont fondamentalement transformé le droit, en introduisant subitement un certain nombre de disposition dans le droit positif français. Il s'agit de notions très basiques, mais relativement étrangères à notre canevas judiciaire. Il est vrai que nous nous sommes rendu compte que ces notions nécessitaient un certain nombre de changements législatifs. Nous ne pensons pas que la convention européenne des droits de l'homme contribuera à la disparition de la fonction. En revanche, elle a fondamentalement modifié la procédure judiciaire française.

Il est vrai que si la loi du 15 juin 2000 sur la présomption d'innocence avait été appliquée dans un délai suffisant, nous ne serions peut-être pas dans la situation actuelle, absolument catastrophique dans certaines juridictions. Aujourd'hui, les délais de jugement sont extrêmement longs. La chambre d'instruction ne peut plus agir selon ses besoins. Nous sommes par conséquent parvenus à une situation de blocage pour un certain nombre de dossiers.

**Mme Marie-Antoinette Houyvet** - La loi sur la présomption d'innocence impose en outre de respecter des délais butoirs. Elle autorise la libération de certaines personnes, alors que parallèlement, nous ne disposons pas des moyens de mener correctement notre instruction, notamment au niveau international. Nous devons nous résoudre à effectuer des choix. Nous ne menons pas l'instruction de certains dossiers à son terme, afin de pouvoir tenir les délais. Ainsi, les jugements, lorsqu'ils ont lieu, interviennent dans des délais extrêmement longs, alors que certaines personnes ne sont tout simplement pas jugées. Certaines personnes sont ainsi laissées en liberté, ou en fuite. Nous ne pourrions alors les retrouver qu'au hasard de certaines affaires. Cela est particulièrement vrai dans tout ce qui concerne les affaires de trafic de stupéfiants. Dans ce domaine, il arrive que nous retrouvions des personnes au hasard des dossiers.

**M. Jean-Baptiste Parlos** - Nous sommes face à un véritable paradoxe, né de l'introduction dans le droit français de notions empiriques. Le système juridique français est extrêmement rationnel, il fonctionne avec des classifications. Il comporte un certain nombre de barricades juridiques. Nous devons laisser le juge libre de son action et ne pas l'insérer dans un carcan, qui rend très difficile l'application de ces notions pragmatiques.

Un second paradoxe est très important : il n'est pas possible de modifier indéfiniment les lois et, dans le même temps, de réduire considérablement le champ de liberté de l'enquêteur.

**M. le Président** - Les moyens mis à la disposition des juges sont-ils suffisants ? Par exemple, certains juges économiques et financiers se sont plaint amèrement du fait qu'ils ne disposaient pas d'officiers de police judiciaire pour exécuter les commissions rogatoires.

**Mme Marie-Antoinette Houyvet** - Tel est le cas pour chacun d'entre nous. Nos collègues de province éprouvent également toutes les peines du monde à faire respecter les délais impartis à leurs commissions rogatoires. Je crois que nous sommes confrontés à un désinvestissement de la part des professionnels de la justice. Le manque de moyens et la dégradation du fonctionnement de la justice favorisent en effet la démotivation du personnel de justice.

**M. Jean-Baptiste Parlos** - Nous sommes tous surpris par l'antagonisme entre cette construction procédurale et la volonté d'améliorer la répression.

**M. le Président** - L'objectif de la procédure pénale est d'identifier les auteurs d'actes délictueux. Il est normal que dans ce cadre, la protection des libertés soit respectée. Il demeure que l'objectif de la procédure pénale est d'identifier et de juger les délinquants.

**Mme Marie-Antoinette Houyvet** - La fonction de juge des libertés et de la détention n'est réellement utile que dans les juridictions importantes. Il demeure que la question du changement reste posée. Il a été proposé un temps de développer une collégialité à la carte. En effet, considérant que moins de 5 % des personnes en détention provisoire faisaient l'objet de recours, il a été proposé que la personne mise en examen puisse demander, si elle le souhaite, à ce que le problème de la détention provisoire soit évoqué par une collégialité, dont ferait partie le juge d'instruction.

Les dossiers adressés au juge des libertés et de la détention sont parfois énormes. Il ne dispose parfois pas des délais nécessaires pour en prendre connaissance et prendre la meilleure décision.

**M. Jean-Baptiste Parlos** - Les objectifs de la loi de 15 juin 2000 étaient de limiter la détention provisoire et d'assurer les conditions d'un double regard. En ce qui concerne la limitation de la détention provisoire, je crois savoir que l'objectif n'a pas été atteint. Il faut par ailleurs noter que les mandats de dépôt en comparution immédiate sont de plus en plus nombreux.

En ce qui concerne le double regard, nous pouvons nous demander s'il existe une différence entre les demandes des juges et les décisions des tribunaux. Les statistiques disent que nous avons atteint un taux de 98 % de confirmation à Paris.

**Mme Marie-Antoinette Houyvet** - Il arrive néanmoins que des petites et moyennes juridictions soient totalement paralysées. Par exemple, les délais de divorce y sont beaucoup plus longs. L'ensemble de la justice est concerné, et non pas seulement l'instruction. La réforme actuelle, notamment la création du juge des libertés et de la détention, exige que des moyens importants y soient consacrés.

**M. Jean-Baptiste Parlos** - Il est toujours difficile de prendre seul une décision, surtout lorsqu'il s'agit d'une détention. Nous nous apercevons que les contestations liées à la détention provisoire sont limitées à un certain nombre de situations. Il demeure que dans l'immense majorité des cas, le problème de la décision de la détention provisoire ne se pose pas. Nous pouvons par exemple imaginer un système dans lequel la collégialité serait limitée à environ 10 % des cas.

**Mme Marie-Antoinette Houyvet** - Il nous semble tout à fait légitime de réclamer la collégialité, dès lors que cela apparaît être le moyen de préserver les droits de la personne.

**M. le Président** - Un de vos collègues estimait que les magistrats des chambres d'instruction ne possédaient pas toujours les compétences requises.

**M. Jean-Baptiste Parlos** - Il est important de ne pas exclure des chambres d'instruction des magistrats qui ont déjà été juges d'instruction.

**M. le Rapporteur** - Notre mission est consacrée à l'évolution des métiers de la justice. Comment voyez-vous le rôle du juge d'instruction de demain ?

**M. Jean-Baptiste Parlos** - Cette question nous est beaucoup posée. Nous sommes les serviteurs de l'Etat. Nous ferons donc ce que la loi nous commandera de faire. Nous ne sommes pas les propriétaires de notre charge. D'autres métiers de justice sont tout aussi passionnants que celui de juge d'instruction. Nous sommes donc relativement détachés et philosophes vis-à-vis de cette institution.

Par ailleurs, lorsque nous voulons changer un système, il faut avoir quelque chose d'autre pour le remplacer. Je me souviens par exemple d'un gouvernement qui avait demandé au procureur de la République du tribunal de grande instance de Paris de bien vouloir quitter ses fonctions, sans pour autant désigner quelqu'un pour le remplacer. Le parquet de Paris est ainsi resté pendant un certain nombre de semaines sans procureur.

La suppression du juge d'instruction suppose de définir par la suite un vrai système, qui soit réellement susceptible de fonctionner. Nous constatons malheureusement que la situation du parquet est telle que nous pouvons légitimement nous demander s'il serait à même de faire fonctionner un autre système que celui du juge enquêteur. Nous sommes par conséquent favorables au maintien d'un juge qui dirige l'enquête. Il faut simplifier les procédures, et surtout donner les moyens au juge de travailler correctement. Il est, enfin, nécessaire d'assurer une cohérence juridique à l'ensemble du système.

**M. le Rapporteur** - Pensez-vous qu'il soit réellement normal que l'instruction relève du siège ? En Grande-Bretagne, par exemple, le juge a, entre autres, pour rôle de veiller au respect de la procédure pénale.

**M. le Président** - Il est certain que les systèmes juridiques des Etats membres de l'Union européenne vont se rapprocher de plus en plus. Les anglo-saxons eux-mêmes s'interrogent sur la pertinence de leur procédure.

Je vous remercie.

**Table ronde sur l'évolution des métiers  
de greffier en chef et de greffier**

*(14 mai 2002)*

Présidence de M. Jean-Jacques Hyst, président

**Participaient à la table ronde :**

- **Mme Lysiane FLEUROT, secrétaire nationale de la section des greffiers en chef de l'Union syndicale autonome Justice (USAJ),**
- **Mme Brigitte BERCHERE, secrétaire nationale de la section des greffiers de l'Union syndicale autonome Justice (USAJ),**
- **M. Joël RECH, représentant du syndicat des greffiers de France (SDGF),**
- **M. Philippe NEVEU, secrétaire général du syndicat des greffiers de France (SDGF),**
- **Mme Véronique RODERO, présidente de l'Association des greffiers en chef des tribunaux d'instance,**
- **M. Jacques PARRA, vice-président de l'Association des greffiers en chef des tribunaux d'instance.**

**M. Jean-Jacques Hyst, président** - La commission des Lois du Sénat a décidé de créer une mission d'information sur l'évolution des métiers de la justice. Compte tenu de la diversité de votre représentation professionnelle, nous avons jugé qu'il était préférable de vous réunir tous ensemble, afin que vous nous livriez vos réflexions sur un certain nombre de questions. Les professions que vous représentez jouent un rôle tout à fait central. Nous avons également entendu ou nous entendrons les représentants des autres corps judiciaires, notamment les magistrats. Nous souhaitons ainsi vous entendre, notamment après les évolutions apportées aux métiers de greffier en chef et de greffier, et connaître non seulement votre sentiment sur cette évolution, qui induit un enrichissement des tâches, mais aussi votre position par rapport aux questions relatives aux assistants de justice et à la formation. Je vous signale à ce titre que nous nous rendrons à l'Ecole nationale des greffes au mois de juin parce qu'il nous semble important d'appréhender la manière dont est assurée la formation des greffiers et greffiers en chef.

Je vous livre à présent aux questions de Monsieur le Rapporteur et vous propose de prendre la parole tour à tour. Le syndicat CFDT des services judiciaires présente ses excuses pour son absence. La personne qui devait venir est en effet souffrante. Hormis cette absence, toutes les organisations représentées au comité technique paritaire (CTP) sont présentes. Je rappelle qu'un arrêté, daté du 19 avril 2002, détermine les organisations habilitées à désigner des représentants au sein du CTP central auprès du directeur des services judiciaires, ainsi que le nombre de sièges réservés à chacune d'entre elles.

**M. Christian Cointat, rapporteur** - Nos invités ont peut-être une déclaration liminaire à faire, avant que je ne leur pose des questions.

**Mme Brigitte Berchère** - Je tiens à rappeler que notre organisation est la première en ce qui concerne les services judiciaires. Nous regroupons toutes les catégories de fonctionnaires, greffiers en chef, greffiers et fonctionnaires de catégorie C, quelle que soit leur fonction, technique ou administrative. A ce titre, je tiens à préciser que nombreux sont nos collègues de catégorie C qui exercent des fonctions de catégorie B, voire, à titre exceptionnel, de catégorie A. Nous souhaitons que cet aspect soit bien assimilé. Les fonctionnaires ont, d'une part, vocation à évoluer et, d'autre part, exercent certaines fonctions qui peuvent dépasser le cadre défini par leur statut et la structure au sein de laquelle ils sont censés travailler. Ils exécutent bien entendu ces tâches avec zèle et compétence, sans jamais rechigner.

Aujourd'hui, nous rencontrons quelques difficultés avec le ministère de la justice. En effet, après les grèves qui se sont déroulées en novembre 2000, nous avons signé un protocole d'accord qui n'est, à ce jour, pas appliqué comme nous le souhaiterions. Des groupes de travail ont procédé à des relevés de conclusion, portant sur les travaux et les compétences de chacun des fonctionnaires, particulièrement sur ceux des greffiers en chef et des greffiers, puisque les catégories C possèdent un statut interministériel. Nous espérons que nos missions seraient reconnues en tant que telles, dans le cadre de l'évolution de nos métiers, et qu'un nouveau statut serait défini. Je ne vous cacherai pas notre déception à ce sujet. Nous, greffiers et greffiers en chef, appliquons en effet au quotidien l'aide à la décision des magistrats. Nous avons même parfois tendance à affirmer au sein des juridictions que nous assurons la carrière des magistrats. Je vous prie de m'excuser d'employer de tels termes, mais nul ne peut nier qu'un magistrat, assisté d'un greffier ou d'un greffier en chef efficace dans le domaine de l'organisation des services, peut dire le droit et se consacrer à ses missions essentielles avec beaucoup plus de facilité qu'un autre. Tous les représentants de la Chancellerie ont conscience de ce fait, à commencer par les magistrats.

Je rappelle que l'USAJ souhaite obtenir un statut dérogatoire au même titre que les magistrats. Il s'agit de notre revendication première. Nous sommes en effet quelque peu enfermés dans le système du statut de la fonction publique qui nous régit et qui présente l'inconvénient de soulever de nombreuses difficultés dès que nous souhaitons faire évoluer notre carrière professionnelle.

Je rappelle en outre qu'en ce qui concerne la catégorie B, nous n'avons pas obtenu de transfert de compétences, comme l'ont obtenu les greffiers en chef. La demande de l'USAJ concernait un transfert de compétences générique au greffe. A charge ensuite pour le responsable du greffe de confier les tâches et les missions à des fonctionnaires de catégorie B, c'est-à-dire, pour le moment, à des greffiers. Nous souhaitons ainsi que la plupart des tâches dévolues aux greffiers en chef le soient au greffe en tant que tel. Cette demande est particulièrement valable pour les tribunaux d'instance, dans lesquels le manque de greffiers en chef et de greffiers se fait particulièrement ressentir. Dans un tribunal d'instance, il est en effet rare que les deux soient systématiquement présents, à cause des congés annuels, des congés de formation, des mutations, des avancements, etc. Peu nombreux sont les greffiers dits « placés ». Il n'existe pas de greffiers en chef placés. Les chefs de cour sont donc obligés d'appliquer le système des délégations. A partir du moment où le greffier en chef d'un tribunal d'instance ne peut déléguer ses tâches au greffier, un autre greffier en chef est systématiquement délégué. Ce dernier doit donc assumer la charge de travail de deux tribunaux. Je tiens à préciser que la Chancellerie nous annonce depuis plus de dix ans,

quels que soient les gouvernements qui se sont succédé, que ce type de délégation sera prochainement appliqué aux greffiers. Or cette mesure n'est toujours pas prise.

**Mme Lysiane Fleurot** - Sur le terrain, la confusion entre les missions et les statuts est telle que nous utilisons l'expression de « faisant fonction ». Les agents de catégorie C font ainsi fonction de greffier et ces derniers font fonction de greffier en chef. Les greffiers en chef se voient attribuées des fonctions très générales et très génériques, néanmoins basées sur la direction, la gestion et le management. Ils jouent en même temps le rôle d'authentificateur, étant greffiers. A leur tour, les greffiers se retrouvent parfois affectés à des postes de gestion, alors que la reconnaissance de cette fonction de chef de greffe leur est refusée. Le besoin de clarification se fait donc intensément ressentir. Il passe par la reconnaissance et la revalorisation statutaires, processus qui, pour le moment, est au point mort pour toutes les catégories concernées.

**M. Joël Rech** – Un rapport sur l'évolution des métiers des greffes a mis en évidence un certain nombre de facteurs, à commencer par le malaise que ressentent nos collègues devant la confusion des tâches qui vient d'être évoquée. Si les textes prévoient, par exemple, qu'un agent de catégorie C peut ponctuellement remplir les fonctions de greffier, ils stipulent que ce remplacement doit avoir lieu à titre exceptionnel et temporaire. En réalité, je suppose qu'il s'agit d'une aubaine pour l'administration. En effet, le recours à des agents de catégorie C pour assumer des fonctions normalement dévolues à des greffiers permet d'éviter un recrutement à un niveau supérieur et de réaliser ainsi des économies budgétaires non négligeables. Ce procédé n'en donne pas moins naissance à de nombreuses difficultés, auxquelles se heurtent nos collègues greffiers, puisqu'ils doivent parfois batailler durement à la sortie de l'Ecole nationale des greffes pour obtenir des fonctions que leur réservent les textes, comme l'assistance aux magistrats et la tenue des audiences.

Le transfert de tâches a également été abordé. Il est vrai que la loi de 1995 a prévu le transfert d'un certain nombre de fonctions au greffier en chef, notamment en matière de nationalité et de compte de gestion de tutelle, dans les tribunaux d'instance. Or, des greffiers, voire des agents de catégorie C, accomplissent réellement ces missions dans 98 % des cas, le greffier en chef n'exerçant plus qu'une fonction de contrôle et de signature, étant titulaire de cette délégation et seul habilité à pouvoir parapher, par exemple, les certificats de nationalité. Ce malaise est d'autant criant que les niveaux de formation des greffiers en chef et des greffiers qui travaillent en juridiction atteignent bac + 4 dans la grande majorité des cas. Nous constatons en effet depuis une dizaine d'années l'arrivée massive d'étudiants et d'universitaires, possédant des niveaux de formation largement plus élevés que ceux qui sont normalement requis par les textes qui président au recrutement des greffiers (niveau bac). Cette tendance est logique, étant donné que le programme des épreuves ne permet pas à un bachelier de passer avec succès le concours de greffier.

**M. le Président** - Ceci ne représente pas la caractéristique unique du métier de greffier.

**M. Joël Rech** - En effet. La spécificité se situe davantage dans les fonctions que le candidat est appelé à exercer.

**M. le Président** - Concernant le niveau de recrutement défini par rapport au diplôme, il est évident que cette question se pose dans d'autres corps de la fonction publique. Ainsi, à l'Ecole des officiers de la police nationale, le niveau bac + 4 doit

correspondre à la fonction de commissaire. En réalité, la plupart des officiers ont déjà le niveau bac + 4, si ce n'est bac + 5.

**M. Joël Rech** - Nous en sommes conscients. Certains greffiers sont thésards, dépassant ainsi le niveau de formation des magistrats avec lesquels ils collaborent. Le marasme dans le secteur privé a peut-être conduit ces universitaires à rejoindre la fonction publique. Cependant, de nombreuses personnalités politiques s'accordent à envisager un éventuel changement de ces conditions économiques à l'avenir. Nous avons créé des besoins au sein de l'institution judiciaire. Il ne faudrait donc pas que ces universitaires, insuffisamment considérés, rejoignent le secteur privé, nous laissant nous débattre avec une situation impossible à gérer. Il nous paraît donc incontournable de proposer aux greffiers un statut qui traduise la juste reconnaissance des missions qu'ils assument. Le rapport sur l'évolution des métiers de greffe préconisait un transfert des missions juridictionnelles, incluant les missions de conciliation ou de médiation, au bénéfice des greffiers, tandis que le rapport des entretiens de Vendôme, qui ne sera suivi d'aucun effet, vous le savez aussi bien que nous, préconisait juste le transfert des fonctions administratives. Le rapport sur l'évolution des métiers de greffe nous paraît donc plus pertinent que le rapport des entretiens de Vendôme, ce dernier laissant la part belle aux auxiliaires, c'est-à-dire les avocats, et dans une moindre mesure aux magistrats. Or ces professions ne constituent pas à elles seules l'institution judiciaire.

Nous prôtons donc un statut pour les greffiers en chef, même si la réforme qui les concerne a déjà été largement engagée, puisque la dernière réunion du CTP ministériel a permis de valider un certain nombre de textes. Nous estimons tous néanmoins que cette réforme est grandement insuffisante, au regard de la situation présente et de l'évolution de la justice. Les propositions adressées aux greffiers étaient également insuffisantes. Nous nous réunirons probablement à nouveau pour procéder au rapport d'étape, programmé l'année dernière au mois d'avril. Nous estimons que l'institution doit évoluer. Nous avons abandonné la question de la réforme de la carte judiciaire, même si nous savons pertinemment que certaines juridictions disposent d'un personnel excédentaire et travaillent dans des conditions extrêmement confortables, tandis que d'autres sont surchargées de travail. Nous ne demandons pas nécessairement un redéploiement, mais nous considérons qu'un certain nombre de solutions technologiques, qui sont mises au premier plan aujourd'hui avec l'intranet justice, notamment le télétravail, permettraient aux agents de demeurer dans leur juridiction, tout en apportant un secours ponctuel aux agents d'autres juridictions, ne serait-ce que pour effectuer des tâches purement administratives, comme la frappe de décisions.

Ces phénomènes sont importants. En effet, une meilleure gestion du personnel permettrait probablement d'engendrer une certaine motivation chez les agents dont l'action serait plus reconnue dans l'institution judiciaire qu'elle ne l'est actuellement. Je n'irai pas jusqu'à affirmer que nous ne sommes que des numéros, mais il est clairement établi que nous sommes interchangeable et que même le système des notations ne garantit pas forcément la promotion des meilleurs. Il ne permet donc pas aux agents de conserver leur motivation, alors qu'ils accomplissent leurs missions dans des conditions de plus en plus difficiles. Vous n'ignorez pas que la mise en place de la loi sur la présomption d'innocence sans renforcement d'effectifs a nécessité de la majorité d'entre nous des sacrifices non négligeables vis-à-vis de notre vie privée. Nombreux sont nos collègues ainsi obligés d'effectuer des heures supplémentaires, même si, nous pouvons le reconnaître, ils ne rencontrent pas de grande difficulté pour obtenir leurs heures de récupération. Nos collègues de l'Union syndicale autonome justice l'ont expliqué : les fonctionnaires de l'institution judiciaire font preuve d'une grande conscience

professionnelle et sont certainement très attentifs à la notion de service public et à l'image qu'ils peuvent en donner aux justiciables.

**M. Philippe Neveu** - Je soulève une question qui sera peut-être un jour réglée. Les magistrats sont recrutés pour dire le droit. Or une grande part de leur temps est accaparée par les tâches de gestion administrative. Un véritable problème se pose. Les services judiciaires disposent d'un corps de greffiers en chef, de catégorie A, recrutés au niveau bac + 3. Quel obstacle nous empêche de les transformer en administrateurs de juridiction ? Les magistrats sont-ils recrutés pour s'occuper de la gestion administrative et budgétaire ou pour dire le droit ? D'autres administrations bénéficient d'un corps d'administrateurs des juridictions.

**M. le Président** - Qu'en est-il dans les services administratifs régionaux (SAR) ?

**M. Philippe Neveu** - Les greffiers en chef remplissent majoritairement ce rôle dans les SAR. Ils sont avant tout recrutés pour gérer et non pour dire le droit.

**M. le Président** – Dans les juridictions, ils exercent à la fois une fonction de gestion et une fonction juridictionnelle, depuis le transfert de certaines compétences.

**M. Philippe Neveu** - Après le transfert, ces compétences sont passées du domaine juridictionnel au domaine administratif. Dans la plupart des juridictions, des greffiers de catégorie B reçoivent le public, instruisent les dossiers, effectuent les recherches, rédigent les actes et soumettent à signature. Pourquoi ne rapprocherions nous pas la décision de celui qui reçoit le public ? Le greffier joue un rôle d'accueil très important. Dans une juridiction, le justiciable rencontre d'abord un greffier ou un fonctionnaire, avant de rencontrer un magistrat. Le greffier ou le fonctionnaire assume donc le rôle de filtre. Mes collègues de l'Union syndicale autonome justice, aussi bien que mon collègue du syndicat des greffiers de France, ont mentionné la confusion des tâches en juridiction. Un travail a été accompli en matière de référentiel métier, chaque fonction ayant été étudiée. Nous disposons maintenant d'un document de 800 ou 900 pages, mais la logique de cette démarche n'a pas été suivie jusqu'à son terme. Un référentiel métier permet en effet de déterminer qui fait quoi. Nous sommes recrutés en tant que greffier en chef, greffier ou agent de catégorie C, à un certain niveau de diplôme, pour exercer des fonctions spécifiques. D'après le référentiel métier, la tâche principale d'un greffier consiste à assister le magistrat. Or la pénurie d'effectifs ou une gestion parfois inapte de ces effectifs peut aboutir à une confusion des tâches. Si le référentiel métier existe, pourquoi ne l'utilisons-nous pas ?

**M. le Président** - A qui en incombe la responsabilité ?

**M. Philippe Neveu** - Elle en incombe à l'administration, qui a mis en place ce référentiel. Il faut définir les catégories susceptibles d'exercer les métiers référencés. Il existe au sein des services judiciaires un projet de création d'un corps de secrétaires administratifs. Deux corps de catégorie B seraient ainsi définis : les secrétaires administratifs et les greffiers. Il faudra déterminer précisément les tâches que devront accomplir les uns et les autres, pour éviter d'ajouter à la confusion et justifier cette création d'un nouveau corps de métier.

**M. le Président** - Les secrétaires administratifs relèveraient-ils de la catégorie B ?

**M. Philippe Neveu** - Oui. Ils seraient recrutés au niveau de formation correspondant au baccalauréat.

**M. Joël Rech** - Le niveau du secrétaire administratif correspondrait au niveau actuel du greffier, tandis que les candidats au poste de greffier devraient justifier d'un niveau de formation équivalent à bac + 2 et bénéficieraient d'un allongement de la durée de la formation initiale. Il s'agit d'un statut dérogatoire au même titre que les inspecteurs de police ou les infirmières.

**M. le Président** - Je vous rappelle que les inspecteurs de police n'existent plus. Vous voulez sans doute évoquer les officiers de police.

**M. Joël Rech** - Absolument.

**M. Philippe Neveu** - Si deux corps de catégorie B étaient établis, le référentiel métier prendrait toute son importance. Il faudra donc déterminer les métiers qui correspondent à la fonction de secrétaire administratif, ceux qui correspondent à la fonction de greffier et ceux qui correspondent à la fonction de greffier en chef, chacun pouvant ensuite remplir au sein des juridictions les tâches pour lesquelles il a été recruté. Par ailleurs, l'administration dispose très bel outil, intitulé « outil greffe ». Siégeant à la commission administrative paritaire des greffiers, je constate que cet outil est souvent mis en avant par ses utilisateurs lorsqu'il permet de déceler un déficit de personnel dans telle ou telle juridiction. En revanche, lorsqu'outil greffe permet de déceler un excédent de personnel au sein d'une juridiction, il nous est présenté comme un outil peu pertinent. Cet outil serait donc valable uniquement pour déceler les manques de personnel et ne le serait plus quand il détecte une situation de sureffectif. Soit il est valide, soit il ne l'est pas. Les outils existent, mais leur utilisation varie en fonction des objectifs.

**M. le Président** - Outil greffe n'indique pas forcément une situation de sureffectif.

**M. Philippe Neveu** - J'évoque le cas d'une juridiction importante, pour laquelle outil greffe a permis de détecter un excédent de 186 personnes. La direction de la juridiction en question a immédiatement réagi en rédigeant un rapport, stipulant que, non seulement, elle ne disposait pas d'un sureffectif de 186 personnes, mais, qu'au contraire, il lui en manquait environ une centaine.

**M. le Président** - Je suppose que vous n'évoquez pas les tribunaux de la périphérie de Paris.

**M. Philippe Neveu** - Non. Il s'agit du tribunal de grande instance de Paris. Si outil greffe est jugé pertinent pour déceler un manque de personnel, pourquoi ne le serait-il plus pour détecter le cas inverse ? Les outils existent, des mesures ont été prises, mais les procédures ne sont jamais entièrement appliquées, parce qu'il ne faut heurter personne.

**M. le Président** - Très bien. Je souhaite à présent entendre le point de vue des représentants de l'Association des greffiers en chef des tribunaux d'instance.

**Mme Véronique Roderio** - Je tiens tout d'abord à vous remercier vivement de votre invitation. Les greffiers en chef sont enfin entendus. Nous avons en effet véritablement la sensation de n'être jamais écoutés, ni interrogés, ni compris. Notre association a été créée en 1970. A l'origine essentiellement parisienne, elle est devenue

nationale en 1985. Nous tenons particulièrement à cette dimension nationale et nous faisons tout notre possible, malgré les contraintes budgétaires auxquelles nous sommes soumis, pour regrouper l'ensemble des greffiers en chef de France. Nous organisons notamment trois à quatre réunions par an, axées sur des thèmes qui intéressent directement les greffiers en chef des tribunaux d'instance et qui sont souvent liés aux différentes réformes engagées. Des réunions ont ainsi été organisées concernant la mise en œuvre du pacte civil de solidarité (PACS), le passage à l'euro et, dernièrement, les élections. Notre profession ressent actuellement un très grand malaise qui, à mon avis, est issu de différentes causes. Je laisse à présent la parole au vice-président de l'association.

**M. Jacques Parra** - Vous avez évoqué les notions de ressenti et de perspectives. Or il me semble que pour envisager l'avenir, il convient d'abord de dépeindre le présent. Les organismes statutaires et les syndicats l'ont évoqué. Si vous interrogez effectivement nos collègues des tribunaux d'instance, vous percevrez aisément leur ras-le-bol, leur colère et, plus grave, leur démotivation.

Plusieurs facteurs expliquent cette situation. Nous constatons un accroissement du nombre de réformes depuis une dizaine d'années, dont la plupart nous concernent directement au sein des tribunaux d'instance. Je vous en remémore quelques-unes : la réforme de 1992 sur le surendettement, les réformes de 1993, 1995 et 1998 à propos de la nationalité française, la réforme de 1995 concernant la vérification des comptes de gestion, la réforme du PACS et la loi du 3 décembre 2001 relative aux droits du conjoint survivant, qui a réformé le droit des successions et qui doit entrer en application le 1<sup>er</sup> juillet prochain.

**M. le Président** – J'ai participé activement à cette dernière réforme. Elle n'avait pas pour objet de dévaloriser la fonction du greffier en chef mais, au contraire, de reconnaître la qualité des services rendus et la capacité des greffiers en chef et des greffiers à assumer de nouvelles missions, quand on leur en donne les moyens.

**M. Jacques Parra** - Je ne me permettrais pas de critiquer le choix du législateur. Tel n'est pas l'objet de mon propos. Cependant, comme vous l'avez vous-même indiqué, un problème de moyens se pose. En parallèle, nous devons faire face à un accroissement des charges administratives, qui ont été « greffées » à nos fonctions initiales. La procédure budgétaire est actuellement très complexe à gérer. Il a également fallu mettre en place, tant dans les tribunaux d'instance que dans les autres juridictions, d'autres fonctions, comme les correspondants locaux informatiques et les agents chargés de l'application des règles d'hygiène et de sécurité. Etant encore en période électorale, nous pouvons mentionner le mépris avec lequel l'administration considère le personnel des tribunaux d'instance. Nous sommes ainsi tenus d'assurer les permanences électorales les jours de scrutin, soit de 8 h à 20 h dans les grandes agglomérations, soit de 8 h à 18 h dans les petites communes. Or les représentants du ministère ont l'outrecuidance de déclarer qu'ils n'indemniseront qu'un seul fonctionnaire présent lors de ces permanences, à condition que la durée de celles-ci excède dix heures. Il me semble qu'une contradiction réside entre cette décision et les règles instaurées pour la réduction du temps de travail. En outre, cette indemnité s'élève à 30 euros. Or un magistrat, délégué du Conseil constitutionnel, perçoit 200 euros pour assumer la même permanence. Face à ce genre d'anecdote, la révolte gronde dans les tribunaux d'instance.

Quelques pistes nous paraissent nécessaires pour envisager l'avenir des tribunaux d'instance. Il s'agit déjà de respecter certains points fondamentaux. Une activité judiciaire ou administrative est exercée au sein des tribunaux d'instance depuis

de nombreuses années. Nous devrions donc pouvoir l'assurer dans de meilleures conditions d'efficacité et de qualité qu'actuellement. Je cite un exemple. Il n'est pas souvent fait mention des saisies sur salaire. Or, ces procédures représentent un travail conséquent et sont très importantes tant aux yeux du créancier qu'à ceux du débiteur. Le code du travail prévoit d'effectuer au moins deux répartitions par an. Il faut déjà pouvoir les assurer. Tel n'est pas toujours le cas. Si nous pouvions réaliser trois, voire quatre opérations de répartition, c'est-à-dire une par trimestre, le travail accompli par le service public n'en serait que plus efficace. En matière de nationalité française, le délai de délivrance d'un certificat atteint trois ou quatre mois dans de nombreux tribunaux d'instance. Nous avons essayé de nouer des partenariats avec les préfetures et les mairies pour développer l'information relative au renouvellement de la carte d'identité ou du passeport. Nombreux sont en effet les citoyens qui doivent prouver leur nationalité française pour renouveler leur carte d'identité, alors que certains sont déjà âgés de 60 ou de 70 ans !

**M. le Président** - Vous évoquez les deux ou trois cas qui prêtent à sourire...

**M. Jacques Parra** - J'évoque la réalité du terrain à laquelle nous sommes confrontés.

**Mme Véronique Rodero** - Vous avez mentionné le transfert de compétence en matière d'actes de notoriété. Il est évident que ce transfert a été décidé, parce que nous avons été jugés compétents en ce domaine. Néanmoins, le développement de la polyvalence finira par nous rendre compétents dans une série de petites tâches, mais spécialistes dans aucun domaine particulier. A mon avis, de nombreuses personnes ignorent la teneur du travail du greffier en chef. A la fin d'une journée, nombreux sont nos collègues qui s'interrogent sur la nature même de leur travail. A titre d'exemple, ils traitent en l'espace d'une journée deux certificats de nationalité, remplissent un acte de notoriété, répondent à deux demandes de mutation et de congé et traitent deux demandes de vote par procuration en même temps, tandis que les piles de dossiers s'accumulent sur leur bureau. C'est pourquoi je suis opposée à la polyvalence à outrance.

En revanche, nous ne sommes pas opposés à une réforme de la manière dont est rendue la justice dans notre pays, bien au contraire. Nous considérons cependant que les moyens constituent un préalable à cette réforme. Aujourd'hui, la justice n'est pas correctement rendue en France, faute de moyens attribués aux personnes qui sont chargées de la rendre. Etudions un exemple commun à la majorité des juridictions. Le tribunal d'instance est une juridiction de proximité. La plupart des contentieux que nous traitons en matière civile concernent les affaires de loyers impayés. Tous les propriétaires ne sont pas des personnes riches ou des multinationales. Nombre d'entre eux sont des retraités qui ont besoin de ce revenu pour vivre. Ne recevant plus le loyer, ils parlementent à plusieurs reprises avec leurs locataires. Si ces discussions n'aboutissent pas, ils finissent par prendre la décision d'ester en justice. Le délai d'audiencement est actuellement fixé à quatre ou cinq mois. Une personne qui déposera une demande aujourd'hui ne passerait donc en audience qu'à la fin du mois de septembre ou au début du mois d'octobre. Si l'affaire n'est pas en état d'être jugée, deux ou trois renvois seront prononcés. Je rappelle qu'il n'est pas obligatoire de s'adjoindre les services d'un avocat devant un tribunal d'instance. Il est cependant possible que son adversaire ait fait appel aux services d'un avocat. Le magistrat rendra sa décision deux ou trois mois après l'audience, à cause de sa charge de travail. Néanmoins, il est inutile de rendre une décision si elle n'est pas frappée. Si personne n'est présent au sein du greffe pour accomplir cet acte, il faudra encore compter un report de trois mois.

**M. le Président** - Ce qui ne signifie pas pour autant que nous parvenions à faire payer ou expulser le locataire fraudeur...

**Mme Véronique Rodero** - Surtout si le jugement est rendu en période hivernale. J'évoque la justice à laquelle est confronté le public au quotidien, qui n'a rien de commun avec celle que nous voyons à la télévision. Il faut pour la rendre commencer par fournir les moyens en termes de magistrats, mais aussi de greffiers, ne serait-ce que pour acter les décisions. Les plaignants ne devraient pas attendre un an pour pouvoir faire valoir leurs droits. Une fois que nous aurons atteint cet objectif, rien ne nous empêchera de réfléchir sur la notion de justice, sur celle de guichet unique, sur le redéploiement des compétences, etc. Le greffier en chef ignore quel est son véritable statut. Nous sommes à la fois gestionnaires et également techniciens du droit, juristes. En effet, pour assurer le fonctionnement d'un service juridictionnel, nous devons en effet en connaître les procédures.

**M. le Président** - Les chefs de juridiction, le président et le procureur, émettent déjà une telle revendication. Nous devons résoudre un dilemme. Une ville est dirigée par un maire, assisté d'un secrétaire général. Le greffier en chef ne pourrait-il être assimilé à un secrétaire général sur le plan de la gestion au sein d'une juridiction, sachant que le président et le procureur souhaitent également être responsables en matière de gestion de la juridiction ?

**Mme Lysiane Fleurot** - Cette situation est l'héritage du passé. Nous la vivons actuellement sur le plan statutaire, puisque les greffiers en chef exercent 80 % de leurs fonctions sous l'autorité des chefs de juridiction. Les fonctions, qui visent la gestion des archives et la gestion des pièces à conviction, dont le procureur est aussi responsable, sont également accomplies sous contrôle. J'attire cependant votre attention sur la responsabilité qu'elles représentent pour nous, sur les problèmes qu'elles posent et sur l'absence de moyens dont nous souffrons pour travailler de manière efficace. Les greffes sont gérés par les magistrats. L'émergence des greffiers en chef depuis 1967, c'est-à-dire depuis la fonctionnarisation, et la qualité de la formation dispensée à l'Ecole nationale des greffes ont contribué à doter le corps des greffiers en chef d'une qualité de gestionnaire qui ne peut que progressivement faire naître une réflexion par rapport à la gestion globale du greffe. Nous revendiquons l'attribution pleine et entière de fonctions de gestion aux greffiers en chef, car elle consacrerait les faits. Il est toutefois évident que, travaillant dans une institution, nous devons tous faire preuve de complémentarité. Des expériences très positives sont menées dans certaines juridictions. Les derniers rapports de l'inspection générale des services judiciaires relatent ainsi certaines formes de dialogue social au sein de juridictions exceptionnelles, certaines formes de gestion des flux correctionnels ou d'autres qui concernent l'exécution des peines. Nous revendiquons néanmoins une sphère d'intervention qui ne nous assimile pas totalement à une autorité. La gestion budgétaire constitue, par exemple, un domaine très important pour les chefs de greffe et les greffiers en chef. Nous l'assumons et nous sommes responsables de son exécution. Nous préparons les budgets et les formalisons, mais selon une conception de direction de la juridiction. Le droit doit suivre le fait.

**M. le Président** - Qui est l'ordonnateur ?

**Mme Lysiane Fleurot** - Le préfet.

**M. le Président** - Le préfet ordonne les dépenses des tribunaux, alors qu'il n'a aucun rapport avec eux. En outre, le secrétaire général de la préfecture est une véritable

« machine à signer ». Il faut souvent déplorer un retard de quinze jours, voire d'un mois, période pendant laquelle les personnes ne sont pas payées par l'administration judiciaire.

**Mme Lysiane Fleurot** - C'est exact.

**Mme Véronique Rodero** - En qualité d'association, nous ne revendiquons rien. Nous demandons simplement une clarification du statut de greffier en chef. Nous travaillons sous l'autorité du juge directeur. Il s'agit d'une autorité a priori et a posteriori, mais le juge directeur est-il réellement notre autorité hiérarchique ? Une clarification permettrait à la fois aux greffiers en chef et aux juges directeurs ou aux magistrats de mieux se situer et de mieux appréhender leur rôle au sein d'une juridiction. Je ne mentionne que le cas des tribunaux d'instance, que nous représentons.

Je souhaite ensuite évoquer le problème du transfert des compétences, notamment en attirant votre attention sur la manière dont il a lieu. Concernant la loi sur la réforme des successions, nous n'avons pour le moment reçu aucune information par la voie officielle. Nous savons simplement qu'une loi a été promulguée, dont l'article 20 ou 21 stipule que la qualité d'héritier pourra être constatée par un acte de notoriété effectué devant le greffier en chef du tribunal d'instance, ce qui fonde notre compétence. Or cette loi entrera en vigueur le 1<sup>er</sup> juillet 2002. Si nous continuons la lecture de l'article, nous constatons qu'il est spécifié que l'acte devra déterminer la part successorale de chacun. Le greffier en chef devra donc s'occuper du partage de l'héritage, ce qui suppose que nous ayons acquis une formation en la matière. Quand serons-nous informés ? Je rappelle qu'en ce qui concerne la loi sur le PACS, nous avons reçu la circulaire par fax le vendredi précédant le lundi à partir duquel commençait à s'appliquer cette loi.

**M. le Président** - Il s'agissait d'une situation d'urgence.

**M. Joël Rech** - De plus, la procédure présentait un caractère de complexité relativement réduit.

**Mme Véronique Rodero** - La complexité est apparue après la mise en œuvre de la loi.

**M. le Président** - Ne confondez pas la complexité et les inconvénients de la loi.

**Mme Véronique Rodero** - Je peux vous certifier que nous nous posons quotidiennement de nombreuses questions à propos des justificatifs à demander. Lorsqu'une personne est née à l'étranger, comment pouvons-nous vérifier si elle est mariée ou non, si elle est en pleine capacité de ses moyens pour pouvoir conclure un PACS, etc. ?

**M. Joël Rech** - Vous demandez la liste complète des éléments nécessaires pour instruire le dossier.

**Mme Véronique Rodero** - Si une personne de nationalité cambodgienne vient vous consulter, indiquez-moi si vous connaissez la loi cambodgienne me permettant de vérifier sur présentation de son extrait de naissance si cette personne est mariée et si elle est en pleine capacité de ses moyens.

**M. Joël Rech** - En fonction des conventions passées avec les pays, vous êtes en droit de demander un certain nombre d'éléments, comme des certificats de coutume.

**Mme Véronique Rodero** - Il existe à ce titre une disparité entre les juridictions. Par exemple, certains tribunaux d'instance demanderont les certificats de coutume, repoussant ainsi la possibilité pour une personne de conclure son PACS, tandis que d'autres ne les demanderont pas, faute d'indications.

**M. Joël Rech** - Ce phénomène existe déjà.

**Mme Véronique Rodero** - Considérez-vous que la pratique le justifie ?

**M. Joël Rech** - Non.

**M. le Président** - Je déplore que les instructions ne soient pas publiées immédiatement. Cet aspect dépend du fonctionnement de certains services du ministère de la justice. Nous avons néanmoins rédigé un certain nombre de dispositions à propos de cette réforme sur les droits de succession. Elle était prévue de longue date. Tout le monde s'était depuis longtemps accordé pour modifier un certain nombre de dispositions en matière d'héritage et d'actes de notoriété. Ce projet ne représentait donc pas une surprise pour la Chancellerie. Il était déjà évoqué lorsque Pierre Arpaillange était garde des Sceaux.

**Mme Véronique Rodero** - Nous avons néanmoins été surpris d'apprendre que nous serions compétents pour remplir des actes de notoriété. Nous ne le savons que parce que certains de nos collègues ont lu la loi de manière exhaustive.

**M. Philippe Neveu** - Entre le moment où il est prévu d'élaborer un projet de réforme et le moment de son vote puis de son application, il est possible de programmer des recrutements, sachant que la formation d'un greffier nécessite douze mois.

**M. Joël Rech** - En ce qui concerne le PACS, deux éléments nous ont interpellés. Le premier relève de cette confusion des tâches que nous avons évoquée. Les textes attribuent aux greffiers le rôle d'enregistrer les certificats de PACS. Or la Chancellerie confie visiblement cette mission aux greffiers en chef. Le second concerne l'annonce faite par l'administration, à grand renfort de communication, de la création de 40 postes de greffiers, pour aider les tribunaux d'instance à remplir ces nouvelles missions liées au PACS. Ces 40 greffiers n'ont jamais été affectés dans les tribunaux d'instance, mais dans les tribunaux de grande instance et cours d'appel les plus sensibles. En outre, les organisations syndicales de fonctionnaires n'ont jamais été sollicitées lors de l'élaboration des textes de la réforme du PACS. Or, nous aurions pu mettre en évidence tous les dysfonctionnements que cette loi provoquerait au sein des juridictions. Le nombre de demandes de PACS en France a été estimé dès le départ, ainsi que le temps de travail correspondant pour les greffiers, mais les centaines de demandes de certificats de non PACS adressés par les notaires n'ont pas été prises en compte. Or, les greffiers doivent désormais consacrer 20 à 30 % de leur temps de travail pour y répondre.

**Mme Brigitte Berchère** - Pour étayer les propos de Monsieur Joël Rech, je précise que le tribunal de grande instance de Paris est exclusivement compétent pour toute personne, française ou non, née à l'étranger demandant un certificat de non PACS pour pouvoir conclure un PACS. Cette demande représente 800 courriers par jour. Or, aucun fonctionnaire supplémentaire n'a été affecté au tribunal de grande instance de Paris.

**Mme Lysiane Fleurot** - Je cite un autre exemple. L'application de la loi du 15 juin 2000 s'est révélée dramatique pour les greffes et l'est encore, puisqu'elle prévoit la mise en place de permanences. Nous voyons actuellement poindre une réforme, applicable le 1<sup>er</sup> septembre, dans le cadre du tribunal pour enfants et de l'assistance éducative, qui prévoit l'accès aux dossiers pour les parents et, dans certains cas, pour les enfants, ce qui nous contraindra à prendre des mesures en matière de structure d'accueil et de surveillance de cette communication. Nous devons également reprendre les dossiers un à un pour les coter et les classer, comme les dossiers d'instruction.

**M. le Rapporteur** - Je souhaite vous poser quelques questions. Je représente les Français établis hors de France. Or, je me rends compte qu'il est parfois beaucoup plus facile d'obtenir un certificat de nationalité française lorsqu'on est étranger que lorsqu'on est français. En effet, il suffit dans certains pays « d'acheter » un jugement supplétif d'état civil, une pièce reconnue comme valable par un greffe de tribunal, pour que ce dernier délivre à la personne concernée un certificat de nationalité française. Il est donc impossible de tout vérifier.

Vous avez notamment posé la question du statut dérogatoire. Je suis moi-même fonctionnaire européen, statut fondé sur celui de la fonction publique française, et j'aimerais comprendre ce que vous entendez par « statut dérogatoire » par rapport au reste de l'administration. Il est important que les personnes bénéficient d'un statut qui définisse clairement les compétences, les responsabilités, les moyens, les droits et devoirs, ainsi que la rémunération. N'oublions pas le principe de base : le juge rend des jugements, le greffier gère. Le greffier est un fonctionnaire par nature, tandis que le juge est un magistrat. « Statut dérogatoire » signifie-t-il un autre statut que celui de fonctionnaire ou un statut dont la particularité serait définie par vos fonctions ?

Vous avez également mentionné l'évolution des tâches, problématique qui est située au cœur de notre dossier. Vous avez évoqué le transfert d'un certain nombre de responsabilités aussi bien juridictionnelles qu'administratives. J'ai besoin de précisions à ce sujet. Nous avons discuté avec les représentants des magistrats. Or, ces derniers sont favorables à un recentrage de leur activité sur leurs tâches juridictionnelles, ce qui signifierait l'abandon d'un certain nombre de tâches administratives et l'éventuel abandon de certaines tâches dites juridictionnelles, qui ne mériteraient pas d'être confiées aux juges. La question de l'assistance du juge a, en outre, été abordée dans ce contexte et lors des entretiens de Vendôme. L'assistance du juge devrait-elle être assurée par des « référendaires » qui seraient membres du cabinet du juge, des fonctionnaires d'une très haute qualification juridique, qui ne prendraient pas de décision, mais conseilleraient le juge pour qu'il puisse prendre sa décision, comme c'est le cas à la Cour de justice des Communautés européennes ? Cette assistance devrait-elle être, sinon, assurée par des juges assistants qui conseilleraient les juges et prendraient des décisions juridictionnelles dans certains domaines ou bien estimez-vous que ces tâches incombent aux greffiers en chef, voire aux greffiers, dans certains domaines ? J'aimerais que votre réponse soit très précise, car il s'agit d'une question cruciale pour nous.

Concernant le fameux corps de gestion des juridictions, j'avais cru comprendre que cette tâche était dévolue aux greffiers en chef. Est-il réellement nécessaire de créer un nouveau corps administratif, de catégorie A ou B ? Les greffiers et greffiers en chef de catégories B et A ne pourraient-ils suffire à couvrir l'ensemble des besoins dans les domaines de la gestion administrative, de l'authentification des actes et de certaines opérations juridictionnelles ?

Enfin, j'aimerais savoir à quoi correspond exactement « outil greffe ».

**M. Joël Rech** - Il s'agit d'un logiciel de gestion du personnel dans les greffes.

**M. le Rapporteur** - Je vois. Je termine mon intervention par la question de l'autorité. Vous êtes placés sous l'autorité d'un magistrat, mais il ne peut pas empiéter sur vos compétences de gestion. Ce critère vous semble-t-il juste ? N'engendre-t-il pas un certain nombre de difficultés ? Les magistrats nous ont fait part de leurs récriminations à ce sujet. Ils considèrent en effet que leur indépendance est remise en cause par ce critère. Il est cependant évident que si le greffier en chef ne dispose pas des moyens d'être le chef des services, il ne pourra remplir correctement sa fonction. La situation est similaire au sein d'un Parlement. En effet, le secrétaire général peut difficilement s'opposer aux positions du président de l'assemblée parlementaire. Pouvez-vous nous apporter des précisions sur la manière dont vous percevez cette organisation des pouvoirs pour que l'autorité soit positive et non conflictuelle à l'avenir ?

**Mme Véronique Rodero** - Je réponds à cette dernière question. Nous souhaitons que notre statut soit clairement défini et nous voulons savoir si le juge directeur incarne notre autorité hiérarchique. Si tel est le cas, quelles tâches pouvons-nous accomplir sans rendre de comptes, si ce n'est, éventuellement, a posteriori ? Devons-nous au préalable demander son accord pour prendre des décisions ? Ces précisions ne nécessitent pas un changement de statut, mais doivent être clairement mentionnées. Le greffier en chef a-t-il, par exemple, l'obligation de mettre à la disposition du magistrat un greffier ?

**M. le Président** - Quelle décision prend-il s'il n'en a pas à disposition ?

**Mme Véronique Rodero** - Il peut faire appel à un agent de catégorie C ou à un autre agent.

**M. Philippe Neveu** - Le greffier en chef peut aussi assumer la fonction de greffier.

**M. le Président** - Quelle est cette autre catégorie d'agent dont il peut éventuellement disposer ?

**Mme Véronique Rodero** - L'agent de justice. Je rappelle que ce dernier est toutefois censé effectuer un travail d'accueil et non un travail de greffe.

**M. Joël Rech** - Je précise qu'il doit s'occuper de l'assistance du greffier à l'accueil.

**Mme Véronique Rodero** - Il s'agit d'un accueil directionnel. Or l'accueil d'un certain nombre de juridictions est polyvalent, puisqu'il permet déjà au justiciable de mener un certain nombre de démarches de base. Ces fonctions ne devraient normalement pas être dévolues à un agent de justice.

**Mme Lysiane Fleurot** - Nous confions à des agents de justice des fonctions correspondant à des besoins émergents non encore satisfaits. L'accueil représente une fonction qui a acquis de l'importance et qui est normalement assurée par le greffier. Les statuts de 1992 l'ont définie comme l'une des quatre spécialités du métier de greffier. Elle fait d'ailleurs l'objet d'un enseignement spécifique à l'Ecole nationale des greffes. Or, nous la considérons désormais comme un besoin émergent non satisfait et nous y affectons des agents de justice. L'inspection générale des services judiciaires a récemment publié un rapport qui révèle une évolution très importante de l'emploi

précaire au sein de nos institutions, tendance qui reflète un manque criant d'effectifs dans tous les services.

**M. le Président** - Vous avez mentionné des spécialités enseignées lors du cursus scolaire des greffiers.

**Mme Lysiane Fleurot** - Elles sont postérieures à leur scolarité.

**M. le Président** - Il s'agit donc d'une formation complémentaire. Est-elle dispensée en fonction des postes occupés ou en fonction des choix des intéressés ?

**Mme Lysiane Fleurot** - Le choix est laissé aux intéressés.

**M. Philippe Neveu** - Une personne qui est nommée à l'instance peut parfaitement choisir une spécialité informatique, par exemple.

**Mme Lysiane Fleurot** - A l'origine, ces formations ont été mises en place parce que l'allongement de la durée de la scolarité nous avait été refusé. Nous les revendiquons depuis très longtemps. L'enseignement d'une spécialité jouxtait la formation initiale, permettant ainsi de la prolonger. Par la suite, il a été possible de suivre cette formation dans les deux ans suivant la sortie de l'Ecole nationale des greffes

**Mme Véronique Rodero** - Les greffiers ne reçoivent aucune formation en matière de nationalité, alors que, la plupart du temps, le greffier d'un tribunal d'instance gère une part importante des dossiers en la matière.

**M. Joël Rech** - J'estime que la formation générale des greffiers, complétée par le stage de pré-affectation, doit leur permettre de prendre en charge leurs missions.

**Mme Lysiane Fleurot** - Cette absence de formation en matière de nationalité pour les greffiers s'explique par un transfert de compétence à destination des greffiers en chef. La formation initiale de ces derniers comprend donc la formation en matière de nationalité. Les greffiers ne bénéficient en revanche de cette formation que dans le cadre des formations de spécialité.

**M. Joël Rech** - A Dijon, dans le cadre de la formation permanente et dans le cadre de formations nécessaires à la prise de poste, tout greffier peut bénéficier d'une formation en matière de nationalité.

**Mme Lysiane Fleurot** - Elle n'est pas intégrée à la formation initiale.

**Mme Véronique Rodero** - Je vous rappelle que les greffiers prennent leurs fonctions en septembre. Or la première partie du programme de formation en matière de nationalité débute en février. Les modules comprennent quinze personnes. Si vous estimez que ces mesures suffisent pour les former...

**M. Joël Rech** - Je n'ai pas affirmé que cette situation représentait la panacée.

**Mme Lysiane Fleurot** - Je reviens sur la question de l'autorité. Nous revendiquons la suppression de cette notion, qui ne correspond plus au vécu quotidien, sachant que cette suppression n'éliminera pas le processus de la prise de décision.

**M. le Rapporteur** - Qui sera responsable dans ce cas ?

**Mme Lysiane Fleurot** - Le greffier en chef sera responsable des fonctions qu'il exerce et occupera un positionnement identique à celui du chef de juridiction. Cette réalité existe déjà.

**M. Philippe Neveu** - Il a été créé dans chaque cour d'appel un service administratif régional, dirigé par des greffiers en chef sauf pour deux SAR dirigés par des magistrats. Dans le secteur de la santé, les hôpitaux ne sont pas gérés par des médecins. Un coordonnateur pourrait s'occuper de la gestion administrative d'un tribunal, tout en rendant des comptes à une autorité supérieure. Il n'est pas question de ne plus superviser les greffiers en chef. Le magistrat demeure indépendant dans sa gestion et doit être associé à la gestion de la juridiction. Cependant, le coordonnateur que j'ai évoqué pourrait incarner l'autorité sur un plan régional, tout en rendant des comptes à la Chancellerie.

**M. le Président** - Certaines décisions prises dans les tribunaux d'instance, mais aussi dans les tribunaux de grande instance, voire des tribunaux correctionnels, ne sont pas immédiatement exécutées faute de personnel pour les notifier. Le Parlement estime que les magistrats doivent motiver leurs décisions. Or, nous savons pertinemment qu'en l'absence des greffiers et des greffiers en chef, aucune décision ne serait justifiée, car le magistrat doit souvent prendre ses décisions à la chaîne.

**M. Philippe Neveu** - Nous pourrions accroître le nombre de greffiers et d'agents de catégorie C placés mis à la disposition de l'ensemble des cours d'appel. La plupart du temps, les C placés ne se déplacent jamais. Les cours d'appel les considèrent en effet comme une personne supplémentaire. Or un greffier placé doit normalement remplacer un greffier, en cas d'absence. Rien n'interdit aux chefs de cour de déléguer un fonctionnaire de juridiction pour remplir certaines fonctions, sachant que toutes les juridictions ne doivent pas faire face au même moment à une pénurie de greffiers.

**M. le Président** - Ces affectations peuvent être gérées au niveau des cours d'appel.

**M. Philippe Neveu** - Et au niveau des SAR.

**Mme Lysiane Fleurot** - Concernant le corps de gestion, je tiens à préciser que les coordonnateurs sont en place depuis 1996, que les SAR ont été dotés d'agents formés, qui représentent pour nous des collègues d'une grande valeur sur le plan de la gestion. Ils travaillent en parfaite complémentarité avec les juridictions. Dans tous les cas de figure, nous pouvons compter sur l'aide d'une personne pour assurer la gestion.

**M. Joël Rech** - Je reviens sur la question de l'évolution des tâches, en particulier celles qui incombent aux greffiers. Nous avons évoqué à plusieurs reprises le dérapage qui consiste à confier à d'autres agents des tâches qui nous sont dévolues d'après les textes en vigueur. Cette question est valable tant pour les greffiers en chef que pour les greffiers. De plus, nous assistons depuis quelque temps à la création d'emplois précaires au sein des juridictions. Les textes définissent pour les agents de justice des missions d'assistance du greffier à l'accueil dans les tribunaux d'instance, auprès du juge pour enfant et dans les centres d'accès au droit. Aujourd'hui, nous voyons fréquemment un certain nombre de chefs de cour passer outre la réglementation en vigueur, en demandant des recrutements de niveau bac + 2, voire de niveau bac + 4 ou 5. Ils peuvent ainsi faire appel à une main d'œuvre qualifiée à bas prix pour rendre des services plus que conséquents. Concernant les assistants de justice, ils sont recrutés à un niveau bac + 4 de même que les greffiers en chef et greffiers, titulaires de diplômes

équivalents, mais eux n'ont pas eu le mérite de passer un concours relativement complexe. La réforme statutaire imposera la création d'un corps d'agents administratifs de catégorie B, sachant qu'il existe déjà à la protection judiciaire de la jeunesse, au sein du ministère et de l'administration pénitentiaire. L'administration est la première à considérer que les greffiers en chef exercent des fonctions administratives, des fonctions d'encadrement et de gestion du personnel. Nous ignorons la manière dont les magistrats pourraient intervenir dans ces domaines, puisqu'ils ne cessent de répéter qu'ils veulent se recentrer sur leur mission essentielle, qui consiste à dire le droit. Nous les libèrerons donc peut-être de tâches qu'ils considèrent comme annexes et les confierons aux greffiers en chef, greffiers et agents de la catégorie C, qui représentent aussi les piliers des greffes. Cette décision permettrait à chacune de ces catégories d'accéder à des possibilités d'évolution. Ce corps d'assistants de justice semble être très apprécié par un certain nombre de magistrats, même si nombreux sont ceux qui commencent à considérer que l'effort de formation qui leur est accordé n'a que peu d'effet dans le sens où le turn over est élevé. En effet, les jeunes concernés ne demeurent en poste que quatre ou six mois.

**M. le Président** - Une question fondamentale se pose à nous. Devons-nous faire appel à de jeunes étudiants ou former un véritable corps d'agents, comme certains le préconisent ?

**M. Joël Rech** - Je termine mon raisonnement. Sachant que ce fameux corps de greffiers en chef exerce des fonctions administratives et qu'un corps d'agents administratifs de catégorie B doit être créé, nous attendons de connaître à moyen terme les possibilités d'évolution pour les greffiers et de vérifier si l'hypothèse de la création d'un corps juridictionnel d'agents A ne serait pas souhaitable, parce qu'elle permettrait à la fois de couvrir des fonctions aujourd'hui réclamées par les magistrats et d'offrir une véritable perspective d'évolution aux greffiers. Enfin, la répartition des catégories dans la fonction publique est totalement différente de celle qui prévaut au sein de notre administration. Les catégories C, B et A sont ainsi respectivement réparties selon les taux moyens suivants : 31 %, 25 % et 43 %. Or notre administration fait état des taux suivants : 58,9 %, 32 % et 8,1 %. Les corps de magistrats sont virtuellement intégrés dans les catégories A. Le calcul est donc tronqué. Fondons un véritable corps de greffiers en chef, s'occupant d'une éventuelle partie administrative et d'une partie juridictionnelle, et offrons aux agents de catégorie B des perspectives d'évolution dans les autres filières.

**M. le Rapporteur** - Etes-vous tous d'accord avec cette approche ?

**M. Joël Rech** - Je précise que la représentation du syndicat des greffiers de France est majoritaire au sein de cette profession et que nous sommes porteurs de ses revendications.

**Mme Lysiane Fleurot** - Les assistants de justice devaient être initialement assimilés à des internes dans les hôpitaux, par l'intermédiaire d'une collaboration avec les facultés de droit et de la magistrature. Il existe certains effets indirects que nous ne cautionnons pas.

**M. le Président** - Quel est le sens de vos propos ?

**Mme Lysiane Fleurot** - La tâche d'assistance du juge est peut-être plus importante que la recherche de jurisprudence, qui comprend notamment la rédaction et la préparation complète des décisions des magistrats. Nous adoptons une approche

différente. Certains de nos collègues du corps des greffiers en chef peuvent exercer ce genre de tâche, mais nous devons demeurer prudents dans la façon de leur présenter cet aspect. Il suffit de se souvenir des mouvements engendrés en 1990-91. Si ces tâches sont réellement déterminées et présentent un intérêt clairement identifié, elles intéresseront certainement le corps des greffiers en chef. J'en suis convaincue. L'une de vos questions concernait la forme d'assistance apportée aux magistrats. Nous ne sommes pas favorables à l'assistance de type référendaire. En revanche, nous sommes favorables à celle de « juge assistant », de type Rechtspfleger. Nous vous avons apporté les documents nécessaires pour que vous puissiez appréhender les fonctions de Rechtspfleger autrichien ou allemand, qui sont similaires et qui ont le point essentiel de référence suivant : leur existence est consacrée soit par la loi soit par la Constitution. Notre demande de statut dérogatoire vise donc un statut législatif, hors fonction publique, de type organique, comme celui des magistrats, permettant la gestion de l'institution judiciaire.

**M. le Président** - Je rappelle toutefois qu'un magistrat est, d'un certain point de vue, un fonctionnaire.

**M. Joël Rech** - Je vous déconseille de leur tenir ce genre de discours.

**Mme Lysiane Fleurot** - Ils n'ont pas le statut de fonctionnaire ni la qualité de fonctionnaire, au sens défini par la fonction publique et les lois de 1984. Il existe néanmoins une assimilation pour certains points, comme la rémunération.

**M. le Président** - Le cas des inspecteurs des finances est semblable. Ils sont quand même fonctionnaires, de même que les conseillers d'Etat.

**Mme Brigitte Berchère** - Nous revendiquons le statut dérogatoire car nous estimons remplir des fonctions différentes.

**M. le Président** - Les policiers bénéficient d'un statut dérogatoire.

**Mme Brigitte Berchère** – Non, ils possèdent un statut spécial, de même que nos collègues de l'administration pénitentiaire. Ils demeurent malgré tout des fonctionnaires.

**M. le Président** - Je vous l'accorde.

**M. Philippe Neveu** - Il me paraît peu pertinent de revendiquer un statut dérogatoire de type Rechtspfleger pour les greffiers en chef. L'Union européenne des greffiers ne représente pas les greffiers en chef. Soit votre demande ne concerne que les greffiers en chef et vous comprendrez aisément que nous ne pouvons y être favorables, soit elle associe les greffiers. Dans ce cas, fusionnons les deux corps de métier.

**Mme Lysiane Fleurot** - J'utilise le terme greffier dans son sens générique.

**M. Philippe Neveu** - Désignez-vous ainsi l'ensemble des catégories du greffe ?

**Mme Lysiane Fleurot** - Je me réfère aux greffiers à qui sont transférées des compétences de type para-juridictionnel.

**M. le Président** - Concernant les fonctions de conciliation et de médiation, quasi-juridictionnelles, il me semble que vous avez spécifié que certaines personnes présentes dans les juridictions pourraient les remplir. Vous avez même affirmé que les greffiers et greffiers en chef pourraient les assumer.

**M. Joël Rech** – C'est une évidence. Nous composons un corps hétérogène, mais une grande partie des greffiers recrutés ces dix dernières années peut prétendre posséder un niveau général de formation bac + 4, contrairement aux précédentes générations de greffiers et à un certain nombre de promotions, puisque la Chancellerie a encore essayé, par l'intermédiaire des programmes de faisant fonction, de régulariser la situation d'un certain nombre d'agents ou d'adjoints qui exerçaient déjà des missions de greffier. Les greffiers travaillant au sein des juridictions ont donc suivi des parcours très différents, certains se sentant plus à l'aise dans les fonctions purement administratives, tandis que d'autres, disposant d'un bagage juridique plus conséquent, ont l'impression de ne pas être employés au mieux de leurs compétences. Ces derniers seraient donc peut-être plus enclins à remplir un autre type de fonction. Je cite un exemple en matière d'ordonnance pénale. Que fait un magistrat d'instance quand les ordonnances pénales lui sont transmises ? Il se contente de prendre connaissance des réquisitions du parquet et d'apposer sa signature au bas du document. N'importe quel agent administratif est capable d'accomplir ces tâches. Je ne fais que relater la réalité. Nous pouvons réfléchir à un autre mode de traitement de ce type d'affaires. En matière de conciliation, nous n'avons aucun état d'âme à confier des fonctions de médiation et de conciliation à des personnes à la retraite, dans un pays qui accuse plus de deux millions de chômeurs. Sachant que nous n'apprécions bien souvent que vaguement le parcours professionnel de ces personnes, pourquoi aurions-nous des états d'âme, en particulier les magistrats, à confier ces missions à des personnes qui sont diplômées, qui sont expérimentées et qui, ayant prêté serment à leur entrée au sein de l'institution judiciaire, garantissent la confidentialité du traitement des dossiers ?

Au-delà de cette question se pose également celle de la généralisation des maisons de justice et du droit (MJD). Il suffit de les examiner attentivement pour constater que toutes les expériences menées sont différentes, qu'il n'existe aucun fil conducteur entre elles. Nous craignons la concrétisation d'un grand danger. Une personne disposant de moyens pécuniaires suffisants ou bénéficiant de l'aide juridictionnelle pourra faire valoir ses droits devant une juridiction, tandis qu'une autre ne bénéficiant pas de l'aide juridictionnelle et n'ayant pas les moyens de rémunérer les prestations d'un avocat, ne devra se contenter que d'une vague médiation dans une MJD. Notre sentiment en la matière est quelque peu mitigé.

**M. le Rapporteur** - Concernant la justice de proximité, il faut distinguer la situation présente de ce qui pourra éventuellement évoluer en fonction des réflexions menées à la lumière des expériences réalisées. L'objectif consiste d'abord à rechercher une médiation, le procès n'ayant lieu qu'en cas d'échec de cette première démarche.

Je reviens sur la notion de statut. Si j'ai bien compris, il faudrait confier davantage de missions juridictionnelles ou para-juridictionnelles aux greffiers et un certain nombre de tâches administratives actuellement exercées par les greffiers et greffiers en chef aux corps administratifs d'agents de catégories A et B évoqués. Est-il réellement nécessaire de les créer ? Vous considérez qu'à partir du moment où un corps administratif d'agents de catégorie B serait fondé aux côtés des greffiers, il serait possible d'en constituer un aux côtés des greffiers en chef. Est-ce souhaitable ?

**Mme Brigitte Berchère** - Telle n'est pas la position de l'USAJ. Nous tenons à notre polyvalence, parce qu'elle représente la richesse de notre métier. En tant que greffier, je peux vaquer à des tâches juridictionnelles, informatiques, administratives. Il s'agit d'une richesse vis-à-vis des magistrats, des auxiliaires de justice et du service public de la justice, que nous souhaitons conserver à travers la polyvalence des missions et des compétences. En revanche, nous souhaitons une clarification de nos statuts, ainsi qu'une distinction clairement établie entre les missions des magistrats, celles des greffiers, des greffiers en chef et des fonctionnaires de catégorie C.

**M. le Rapporteur** - Etes-vous satisfaits des méthodes des voies de passage entre les corps de métiers ?

**M. Philippe Neveu** - Concernant la polyvalence du greffier, la réforme statutaire qui élèvera le niveau de formation du greffier à bac+2 implique automatiquement la création d'un poste d'agent administratif de catégorie B. Cette polyvalence du greffier exerçant des fonctions tantôt administratives tantôt juridictionnelles disparaîtra, puisque deux corps de catégorie B coexisteront.

**Mme Brigitte Berchère** - Cette séparation ne sera pas nette, car le corps des secrétaires administratifs sera moins important que celui des greffiers. Un tribunal d'instance ne disposera pas de secrétaire administratif, par exemple. Le greffier qui est déjà très polyvalent aujourd'hui le demeurera donc.

**M. le Rapporteur** - Dans les grandes juridictions, les tâches administratives pourraient être confiées à des spécialistes.

**Mme Brigitte Berchère** - On se spécialise de fait dans les structures importantes.

**M. Philippe Neveu** - Les greffiers en chef assument essentiellement des fonctions purement administratives, comme la gestion du personnel et des budgets. Nous estimons que la place pour un corps de catégorie A existe, permettant de régler le problème des assistants de justice et offrant des perspectives d'évolution aux greffiers.

**M. le Rapporteur** - Etes-vous satisfaits des voies de passage du métier de greffier en chef à celui de magistrat ?

**M. Philippe Neveu** - Nous ne constatons pas ce genre d'évolution.

**M. le Président** - Un concours interne a-t-il été instauré pour le passage du métier de greffier à celui de greffier en chef ?

**M. Philippe Neveu** - Oui. Le nombre de places est normalement réparti comme suit : 50 réservées aux candidats qui se présentent en interne et 50 réservées aux candidats qui se présentent en externe. Néanmoins, le jury effectue une autre répartition puisqu'il accorde 75 places en externe et 25 en interne.

**M. Joël Rech** - Une promotion au choix concerne une douzaine de greffiers par an.

**Mme Brigitte Berchère** - Elle représente un cinquième du corps de métier.

**M. Philippe Neveu** - La création d'un corps de secrétaires administratifs prévue par l'administration permettra aussi à ce corps d'avoir pour vocation de devenir greffier en chef de catégorie A. Il faudra donc diviser par deux le nombre de places normalement réservées aux greffiers pour la promotion au choix. Dans de nombreuses administrations, comme la police, il existe à la fois un corps administratif constitué des trois catégories C, B et A et un corps technique comprenant également les trois catégories C, B et A. Pourquoi la justice serait-elle dotée d'un corps d'agents de catégorie C, de deux corps d'agents de catégorie B et d'un corps d'agents de catégorie A ?

**M. le Rapporteur** - Si vous attribuez des compétences juridictionnelles aux greffiers en chef et aux greffiers, comment voyez-vous l'évolution permettant aux greffiers en chef de devenir magistrats, alors que ce passage est déjà délicat ?

**Mme Lysiane Fleurot** - Vous évoquez l'un des enjeux de la profession. Il y a une vingtaine d'années, une circulaire de la Chancellerie stipulait que les meilleurs d'entre nous intégreraient à terme les métiers de la magistrature. Nous avons réagi en déclarant que les meilleurs d'entre nous devaient demeurer au sein du corps des greffiers en chef et le servir. Un greffier en chef n'est pas destiné à devenir un magistrat, sauf si sa sensibilité est autre. Dans ce cas, il passe le concours correspondant. Nous considérons en effet que l'avenir des greffiers en chef et des greffiers passe par des postes intéressants, importants, responsabilisants et reconnus sur le plan statutaire.

**Mme Véronique Rodero** - Je souhaite préciser la position de notre association. Les propos tenus sur la refonte du statut ne concerne que nos collègues des organisations syndicales. Nous représentons une association et non un syndicat. Nous n'émettons donc pas ce genre de revendication. Nous voulons simplement que le malaise actuel des greffiers en chef des tribunaux d'instance soit bien perçu. Nous souffrons d'un flou dans la définition de notre statut. Soit nous sommes gestionnaires, soit nous ne le sommes pas. Je regrette par ailleurs que nous n'ayons pas disposé du temps suffisant pour aborder le projet de fusion entre tribunaux d'instance et tribunaux de grande instance.

**M. le Président** - Chère Madame, ce sujet sortait quelque peu du cadre de notre mission.

**Mme Véronique Rodero** - Une fusion des tribunaux d'instance et des tribunaux de grande instance provoquerait la disparition du métier de greffier en chef, chef de greffe du tribunal d'instance. L'évolution du métier de greffier en chef serait donc directement concernée.

**M. le Président** - Vous avez raison. Je vous signale à ce titre que nous avons reçu les représentants de l'Association des juges d'instance. Il me semble que vos points de vue convergent pour ce sujet.

**Mme Véronique Rodero** - Oui.

**M. le Rapporteur** - Vous deviendriez greffier en chef d'un tribunal de première instance (TPI). Ne serait-ce pas une promotion ?

**Mme Véronique Rodero** - Si. Je pourrais néanmoins devenir greffier en chef d'un TGI. Je suis greffier en chef d'un TI parce que cette juridiction regroupe un certain nombre de fonctions et qu'elle fonctionne avec une certaine autonomie.

**M. le Président** - Vous êtes greffier en chef.

**Mme Véronique Rodero** - Oui. Je suis greffier en chef, chef de greffe d'un tribunal d'instance, fonction qui n'a rien en commun avec celle d'un greffier en chef, chef d'un service au sein d'un tribunal de grande instance.

**M. le Président** - Vous serez peut-être un jour greffier en chef d'un tribunal de grande instance.

**Mme Lysiane Fleurot** - Nous pourrions considérer que la mise en place d'un tribunal de première instance irait à l'encontre du principe de la justice de proximité. J'ajoute un point important concernant l'évolution statutaire des greffiers en chef et des greffiers chef de greffe. En 1979, les greffes des conseils de prud'hommes ont été fonctionnarisés. Il existe certainement des pistes de réflexion à prendre en compte, sur lesquelles nous nous sommes déjà penchés. En effet, le statut des greffiers en chef de ces conseils correspondrait davantage à celui que les autres greffiers en chef souhaitent, dans la mesure où les juges prud'homaux n'exercent pas sur eux une autorité directe. Le statut des greffiers en chef des conseils prud'homaux leur permet ainsi de remplir leurs fonctions avec un intérêt supérieur, même si cette autonomie demeure ancrée au sein d'une structure administrative. Le temps de la gestion des titulaires de charge est passé. Nous l'avons tous compris, après en avoir subi le reproche pendant plusieurs années.

**M. le Président** - Les juridictions des prud'hommes sont des juridictions spécialisées.

**Mme Lysiane Fleurot** - Les tribunaux d'instance sont aussi des juridictions très spécialisées.

**M. le Président** - Pas de la même manière.

**M. Joël Rech** - Les greffiers en chef des conseils prud'homaux travaillent avec des magistrats non professionnels

**M. le Président** - Les fonctions confiées aux greffiers en chef des différentes juridictions ne sont pas comparables.

**Mme Lysiane Fleurot** - Comme fonctionnaires, nous pouvons travailler de manière polyvalente. Le décret de 1992 nous a tous réunis comme greffiers en chefs et greffiers des services judiciaires, quelle que soit la juridiction. Pourquoi notre statut ne serait-il pas identique ?

**M. le Président** - Très bien. Je vous remercie de vos interventions.

**Table ronde sur l'évolution des métiers  
des personnels de catégorie C des services judiciaires**

(14 mai 2002)

Présidence de M. Jean-Jacques Hyst

**Participaient à la table ronde :**

- Mme Lysiane FLEUROT, secrétaire nationale de la section des greffiers en chef de l'Union syndicale autonome justice (USAJ),
- Mme Brigitte BERCHERE, secrétaire nationale de la section des greffiers, de l'Union syndicale autonome Justice (USAJ),
- Mme Lydie QUIRIÉ, secrétaire générale du syndicat C-Justice (CJ),
- M. Guy CIBRARIO, secrétaire général adjoint du syndicat C-Justice (CJ),
- Mme Nathalie MALKA-DESANTI, secrétaire générale du syndicat national des Chancelleries et services judiciaires de la Confédération générale du travail (CGT-CSJ).

**M. le Président** - Nous avons précédemment entendu les représentants des greffiers et greffiers en chef. Nous souhaitons maintenant connaître le point de vue des agents de catégorie C à propos de l'évolution des métiers de la justice, connaître votre opinion sur le projet de création du nouveau corps de secrétaires administratifs annoncé par la Chancellerie, savoir notamment si vous accomplissez régulièrement certaines tâches qui dépassent le cadre de votre statut et savoir de quelle formation vous bénéficiez. Pourriez-vous au préalable nous rappeler les principales missions qui vous incombent et nous préciser si vous êtes satisfaits des conditions dans lesquelles vous exercez votre profession au sein des juridictions ou dans d'autres services administratifs ? Quelle est la nature de vos relations avec vos supérieurs hiérarchiques, greffiers, greffiers en chef et magistrats, ainsi que les autres corps de métier, comme les agents de justice ? Je vous propose d'effectuer d'abord une présentation globale, avant de vous poser certaines questions.

**Mme Brigitte Berchère** - Nous précisons qu'en tant que syndicat multicatégoriel, nous défendons le principe du statut dérogatoire tant pour les agents de catégories A et B que pour les agents de catégorie C. Nous rappelons aussi que de nombreux « faisant fonction » parmi nos collègues agents et adjoints administratifs exercent bien souvent des fonctions de greffier, voire de greffier en chef.

**M. le Président** - Connaissez-vous les proportions ?

**Mme Brigitte Berchère** - Ils représentent environ 55 % du personnel concerné. Cette statistique a été calculée par les représentants du personnel. Il est vrai que la Chancellerie avance un chiffre légèrement inférieur, car elle estime que seuls nos collègues assermentés assument des fonctions dévolues aux greffiers, alors que dans

certains cas, l'assermentation n'est pas obligatoire. Ainsi des collègues de catégorie C assurent la tenue des bureaux d'aide juridictionnelle (BAJ) à la place d'agents de catégorie B. Il n'est pour autant pas mentionné dans leur statut qu'ils sont greffiers. De même, les régisseurs devraient pratiquement tous relever de la catégorie B. Or, la plupart relève de la catégorie C, en particulier les régisseurs des tribunaux d'instance. Quelques difficultés concernent par ailleurs les agents des services techniques (AST), les conducteurs d'automobile et les ouvriers professionnels. Nous souhaitons notamment la création d'un plateau technique pour les résoudre.

**M. le Président** - Réclamez-vous également un statut dérogatoire pour ces catégories de personnel ?

**Mme Brigitte Berchère** - Non. Ces agents ne le souhaitent pas eux-mêmes. En revanche, la création de plateaux techniques et d'un corps d'agents techniques de catégorie B connaissant leur statut et leur travail pour mieux les encadrer serait souhaitable. Il me semble que la Chancellerie nous avait fait comprendre qu'elle n'y serait pas opposée.

**M. le Président** - Combien d'agents composent tous les corps techniques ?

**Mme Brigitte Berchère** - Nous en dénombrons environ 1.000.

**Mme Nathalie Malka-Desanti** - Les détachements d'agents des services techniques n'impliquent pas obligatoirement la suppression de postes budgétaires.

**Mme Brigitte Berchère** - Cette mesure est prévue pour le budget 2002.

**Mme Nathalie Malka-Desanti** - Nous n'avons pas obtenu de réponse claire à ce sujet. Nous ignorons encore le devenir des postes budgétaires correspondant aux AST qui sont ou qui seront détachés.

**Mme Brigitte Berchère** - Dans ce cas, il s'agirait d'une transformation.

**M. le Président** - Bien. Quel est l'avis du syndicat C-Justice ?

**Mme Lydie Quirié** - Je précise que C-Justice ne représente que les agents de la catégorie C. Nous avons créé ce syndicat parce que nous considérons que les organisations syndicales en place ne répondaient pas à l'appel des agents de catégorie C émis sur le terrain. En termes de représentativité, CJ n'en représente pas moins le deuxième syndicat des services judiciaires, toutes catégories confondues.

La différence entre un agent de catégorie C et un agent de catégorie B n'existe pas au sein de nos services. En effet, les deux accomplissent un travail identique. En contrepartie, les faisant fonction ne bénéficient d'aucune reconnaissance. Nous avons dernièrement estimé le nombre de faisant fonction à hauteur de 75 % des corps de catégorie C. Vous avez posé la question des formations. Il faudrait une formation correcte, qui soit dispensée par des professionnels de l'enseignement et non par des personnes dont le métier initial consiste à être greffier en chef et qui sont considérées comme suffisamment compétentes pour dispenser cette formation. En ce qui concerne les services administratifs régionaux (SAR), nous avons pu prendre conscience de tous les problèmes d'organisation pour respecter une simple circulaire, lors des dernières élections. Les SAR ne fonctionnent pas actuellement. Ce problème est peut-être dû à un manque de fonctionnaires. De nombreux fonctionnaires de catégorie C apportent en effet leur aide au sein des SAR. Or tous s'accordent à dire qu'ils ne sont pas assez nombreux. Ce problème est peut-être lié au manque de place dans certains tribunaux. Il n'est en

effet pas possible d'augmenter les effectifs si la place manque. En outre, le dialogue et les rapports avec les supérieurs hiérarchiques sont très difficiles. Plus nous essayons de dialoguer, plus la situation se dégrade.

**M. le Président** - Pouvez-vous nous expliquer ?

**Mme Lydie Quirié** - On a commencé à prôner le dialogue, il y a 4 ou 5 ans. Or celui-ci devient rare. Le supérieur hiérarchique décide et n'essaie pas d'expliquer les raisons de ses décisions, voire bafoue les droits des fonctionnaires, définis par les textes de loi.

**M. le Président** - Le greffier en chef est-il le supérieur hiérarchique des agents de catégorie C ?

**Mme Lydie Quirié** - Oui.

**M. le Président** - Représente-t-il l'autorité hiérarchique d'un service ?

**Mme Lydie Quirié** - Oui. En ce moment, les greffiers en chef délèguent souvent leur travail, ce qui crée de nombreux problèmes. Nous estimons qu'actuellement l'encadrement ne joue pas son rôle.

**M. le Président** - Quand une personne passe un concours, elle reçoit ensuite une formation initiale d'application.

**Mme Lydie Quirié** - Cette procédure est valable pour les greffiers en chef, les greffiers et les fonctionnaires de catégorie C. Nous avons demandé 8 jours de formation à Dijon et en juridiction pour ceux qui passent le concours externe. Je ne mets pas en cause le travail des fonctionnaires de catégorie C.

**M. le Président** - Je le conçois. Une personne qui a passé un concours bénéficie-t-elle d'une formation ?

**Mme Lydie Quirié** - Cette mesure est vraiment récente. Les fonctionnaires de catégorie C doivent souvent apprendre par eux-mêmes au sein des services. Si nous changeons de logiciel, nous recevons une formation théorique de trois ou quatre jours. Ensuite, il faut appréhender le nouveau logiciel par soi-même. La formation pratique n'est pas assurée faute de temps et de moyens.

**M. le Président** - Vous affirmez que la formation est dispensée par des non professionnels de la formation. Or la formation est souvent effectuée par des personnes de la profession concernée, dans le secteur de la fonction publique. Si nous faisons appel à des enseignants externes au corps de métier concerné, la formation serait inadéquate. Il est préférable de demander à des professionnels qui font preuve de pédagogie. Les conférenciers de l'ENA sont pour la plupart des professionnels.

**Mme Lydie Quirié** - Je n'évoque pas l'aspect juridique, mais l'aspect management.

**M. le Président** - D'accord. Je cède à présent la parole à Madame la représentante de la CGT.

**Mme Nathalie Malka-Desanti** - Concernant les personnels de la catégorie C, j'ai entendu les chiffres mentionnés par Mesdames Berchère et Quirié, notamment la proportion des faisant fonction. Nous dénombrons effectivement de nombreux agents de catégorie C dans la filière administrative et quelques-uns dans la filière technique, en

particulier dans le corps des AST, qui exercent des fonctions relevant de la catégorie B, mais ces fonctions ne sont pas forcément des fonctions de greffier. Je réfute donc le chiffre de 75 % annoncé par Madame Quirié.

**M. le Président** - Quelle est, selon vous, la juste proportion ?

**Mme Nathalie Malka-Desanti** - Il ne me semble pas sérieux d'indiquer un chiffre aujourd'hui, mais il est évident qu'au moins 1.000 à 1.500 personnes de catégorie C assument à titre principal et de manière permanente des fonctions de greffier, au sens strict et statutaire du terme. Ce chiffre est sûr. Quant aux fonctions de catégorie B, de type secrétaire administratif, je rappelle que la CGT est la seule à soutenir depuis dix ans la revendication de la création d'un corps de secrétaires administratifs dans les services judiciaires. En réunion de la commission statutaire au niveau des services judiciaires nous avons estimé à 2000 le nombre de postes de secrétaires administratifs qu'il serait nécessaire de créer dans l'immédiat. Ces postes couvriraient l'ensemble des fonctions de régie, des fonctions d'adjoint de responsable de gestion dans les SAR, toutes les fonctions de secrétariat des chefs de juridiction (procureur, président et chef de greffe) et les fonctions assumées dans les bureaux d'aide juridictionnelle. Ils ne concerneraient pas en revanche la fonction d'adjoint de responsable de la gestion informatique, car ce dernier assume actuellement des fonctions de formation pour des logiciels spécifiques de procédures. Contrairement à ce qu'affirme Madame Berchère, j'estime que les fonctions dans les BAJ relèvent davantage du statut et des fonctions de secrétaire administratif que de ceux du greffier. D'autres fonctions ont été évoquées, comme celles de correspondants locaux informatiques (CLI), rattachés au bureau de la gestion informatique des SAR et qui interviennent maintenant en faveur de la formation des autres agents, quelle que soit leur catégorie, pour des logiciels de bureautique. Or la plupart des CLI relèvent de la catégorie C.

En ce qui concerne les SAR, Madame Quirié évoquait un problème de place ou de manque de personnel. A mon avis, le problème est davantage lié au positionnement du SAR, en tant que structure. Les SAR sont actuellement des services intégrés à la cour d'appel, mais offrent des services qui dépassent le cadre de la cour d'appel, en tant que juridiction. Le positionnement du coordinateur pose évidemment problème par rapport à celui du chef de cour. Je ne suis pas convaincue qu'il faille largement accroître le personnel travaillant au sein des SAR, tant que le positionnement du SAR en tant que service n'est pas clairement précisé.

Quant aux questions afférentes à la formation, une session de formation initiale pour des agents de catégorie C débutant au sein des services judiciaires, après avoir réussi un concours externe, a effectivement été mise en place depuis peu. D'autres recrutements externes, malheureusement sans concours, auront lieu dans les mois et années à venir. D'autres séances de formation initiale seront donc dispensées. Je rappelle toutefois que cette formation initiale concerne uniquement les agents de catégorie C de la filière administrative. Or nous estimons qu'un ouvrier professionnel ou un AST doit autant connaître l'administration au sein de laquelle il se destine à faire carrière qu'un agent ou un adjoint administratif. Il convient de rappeler que cette formation initiale leur a été « généreusement » octroyée, parce que l'administration a pris conscience, après les premiers recrutements d'agents de justice, que certains personnels non permanents et non titulaires du service public qu'est la justice bénéficiaient d'une formation initiale de six semaines, au cours de laquelle ils apprenaient le statut de la fonction publique, statut dont ils ne relèvent pas, tandis qu'on ne leur enseignait pas ce qu'était un contrat de droit public et qu'on ne les prévenait pas de leur situation précaire. Ces personnels non permanents et non titulaires recevaient donc une formation de six

semaines, tandis que les personnels statutaires de catégorie C n'en bénéficieraient pas. Nous regrettons vivement que cette formation initiale, du moins sa partie théorique, ne soit pas dispensée dans les locaux de l'Ecole nationale des greffes (ENG). Nous considérons en effet que l'ENG n'est pas l'école des greffiers et greffiers en chef, mais l'école des personnels des greffes et qu'il serait par conséquent souhaitable et louable que l'ensemble des personnels de catégorie C puisse suivre les 4 semaines de formation théorique prévues à l'ENG, même si cette question pose un problème de place, de plan de charge, etc. Au-delà de la nécessité d'unité des corps, il existe aussi une nécessité d'unité des formations.

**M. le Président** - Le lieu importe peu, à partir du moment où l'Ecole nationale des greffes gère la formation.

**Mme Nathalie Malka-Desanti** - Le lieu n'est pas un critère totalement indépendant de la formation dispensée. En matière de formation continue pour les personnels de catégorie C, les programmes proposés par l'ENG ne recueillent que très peu de candidatures. Les agents de catégorie C n'ont jamais pris l'habitude d'être présents au sein de l'ENG. Ils ne considèrent pas cette école comme la leur, mais comme celle des greffiers et greffiers en chef. Ce phénomène explique en partie le manque de candidatures aux programmes de formation. La CGT souhaite inverser cette logique, en intégrant davantage les personnels de catégorie C, tant au cours de la formation initiale qu'au cours de la formation continue.

**M. le Président** - Cette intégration ne passe pas forcément par un enseignement dispensé dans les locaux de l'ENG.

**Mme Nathalie Malka-Desanti** - Si.

**M. le Président** - Je ne suis pas d'accord avec vous.

Certains agents rencontreraient des problèmes pour se déplacer jusqu'à l'ENG. Je vous précise que je suis administrateur du Centre national de la fonction publique territoriale depuis de nombreuses années, au sein duquel nous formons 1,5 millions fonctionnaires. Nous essayons d'organiser des formations décentralisées, afin de permettre au plus grand nombre d'agents concernés d'y avoir plus aisément accès.

**Mme Nathalie Malka-Desanti** - Nous ne bénéficions pas de structure décentralisée dans les services judiciaires. Il n'est pas question pour nous d'abandonner les formations régionalisées. Il existe au sein des SAR des bureaux de gestion de la formation régionalisée. Nous encourageons fortement leur développement. Cependant, je répète que nous considérons l'ENG située à Dijon comme l'école des greffes et non des greffiers et des greffiers en chef. Le personnel de catégorie C est un personnel des greffes. Or il se sent totalement exclu de cette structure.

J'aborde maintenant la description des principales missions des fonctionnaires de catégorie C de la filière administrative. Ils exercent des fonctions d'exécution pure et simple : rédiger les jugements, effectuer des photocopies, s'occuper du courrier, etc. Avec le développement des techniques de bureautique, le besoin de personnel d'application augmente, au détriment du besoin en personnel d'exécution. Ce dernier sera néanmoins toujours indispensable. Nous considérons que le personnel de catégorie C doit demeurer dans le cadre de ces fonctions d'exécution et ne doit pas remplir des missions pour lesquelles il n'est pas formé, même s'il les mène de manière satisfaisante, et surtout pour lesquelles il n'est pas rémunéré. En revanche, nous sommes

favorables à toute possibilité de formation interne et à la mise en place de « passerelles » permettant à ce personnel d'évoluer dans des professions relevant de la catégorie B.

Au sujet des relations avec les supérieurs hiérarchiques, la CGT et, en particulier, son secrétaire général, qui est adjointe administrative rémunérée en échelle 4, considèrent qu'il n'est pas question d'opposer systématiquement les « gentils » fonctionnaires de catégorie C, qui effectuent parfaitement leur travail, aux « moins gentils » fonctionnaires de catégorie B et aux « très méchants » greffiers en chef qui ne savent rien faire. Je cite un récent sondage commandité par C-Justice : « 65 % des greffiers en chef sont des incapables ». J'ignore quel institut a réalisé cette étude, mais je n'y adhère pas. En outre, je ne pense pas que le dialogue soit plus mauvais dans les services judiciaires qu'il ne l'est dans d'autres services. Il est bien entendu nécessaire d'améliorer constamment le dialogue entre les personnels des différentes catégories et leurs supérieurs hiérarchiques. Aujourd'hui, ce dialogue est surtout insuffisant avec les magistrats. Il ne faut jamais oublier que les chefs de greffe demeurent sous le contrôle des chefs de juridiction. Ils sont donc parfois quelque peu en porte-à-faux vis-à-vis du personnel des greffes. Comme l'avait déclaré Madame Lebranchu, il est nécessaire de recentrer les magistrats sur leurs fonctions : dire le droit et trancher les litiges. Ils ne sont en effet ni recrutés ni formés pour exercer des fonctions de gestion.

**M. le Président** - Elle avait prononcé ces mots dans un autre contexte, faisant allusion non seulement au fonctionnement des juridictions, mais aussi à toutes les tâches annexes extérieures auxquelles les magistrats sont de plus en plus confrontés.

**Mme Nathalie Malka-Desanti** - Si vous avez déjà reçu les représentants des magistrats, vous devez savoir qu'ils se plaignent suffisamment des fonctions annexes de gestion, parce qu'elles leur prennent le temps nécessaire à l'étude des dossiers et à l'accomplissement de leurs missions. D'un autre côté, ils tiennent fortement à ces prérogatives de gestion.

**M. le Rapporteur** - Je souhaiterais que les représentantes de l'USAJ développent leur position à l'égard de l'évolution des métiers de la catégorie C.

**Mme Brigitte Berchère** - Nous avons évoqué les difficultés que rencontraient les faisant fonction de greffiers et personnel de catégorie B. Nous estimons qu'ils représentent 55 % du personnel administratif de catégorie C, sachant que la valeur d'un sondage réalisé par une organisation syndicale au sein des juridictions est toujours relative. Il est cependant évident que la Chancellerie sous-évalue vraisemblablement le nombre de collègues faisant fonction. En revanche, je ne suis pas d'accord avec la CGT concernant les bureaux d'aide juridictionnelle. Lorsque nous tenons un secrétariat de BAJ, nous devons valider la conformité de la procédure. A mon sens, il s'agit d'un travail de faisant fonction de greffier. Nous estimons par conséquent qu'un secrétaire administratif ne détiendrait pas la compétence pour agir en tant que tel.

**Mme Nathalie Malka-Desanti** - Je reconnais que cette compétence lui est déléguée par défaut par les personnes qui la détiennent normalement, mais il n'est pas du ressort du secrétaire de section de juger de la conformité du dossier. Il s'agit d'un travail d'application.

**Mme Lysiane Fleurot** - J'ajoute que l'USAJ souhaite un seul corps d'agents de greffe. En effet, nous jugeons totalement désuète et dénuée de sens la distinction entre agent et adjoint administratif.

**M. le Président** - Nous avons maintenu artificiellement cette distinction.

**Mme Nathalie Malka-Desanti** - Ce n'est pas tout à fait exact. Les adjoints administratifs correspondent à d'anciens personnels de catégorie C, avant l'application des accords Durafour, alors que les agents administratifs actuels sont d'anciens personnels de catégorie D. Nous assistons actuellement au sein de tous les ministères à un mouvement d'intégration exceptionnelle des agents administratifs au sein du corps des adjoints administratifs. Cependant, l'Etat ne reconnaît comme échelle d'accès à la fonction publique que l'échelle 2 de la rémunération.

**M. le Président** - Ce sujet n'est pas spécifique au ministère de la justice.

**Mme Nathalie Malka-Desanti** - Non. Ce souci est généralisé à l'ensemble de la fonction publique.

**M. le Président** - Vous reconnaissiez que les tâches d'exécution diminuaient au fur et à mesure des améliorations techniques et de l'enrichissement des fonctions. Nous aurons de plus en plus besoin d'agents d'application. Selon vous, la catégorie B risque-t-elle d'évoluer « au détriment » de la catégorie C ?

**Mme Lysiane Fleurot** - Les accords Durafour prévoyaient déjà de réviser ces catégories en 1990. Cela n'a pas eu lieu. De fait, les catégories ne correspondent plus à la réalité, puisque chacun possède aujourd'hui une certaine autonomie.

**M. le Président** - La corvée de la photocopie disparaît.

**Mme Nathalie Malka-Desanti** - Elle n'a pas totalement disparu. Les tâches d'exécution diminueront, mais ne disparaîtront jamais entièrement. Le maintien des corps de catégorie C est important, car ils offrent à des personnes non diplômées un accès à la fonction publique. La dernière loi sur la résorption de l'emploi précaire prévoit à titre expérimental le recrutement dans la fonction publique hors concours à l'échelle 2. Pour le moment, il est important de préserver des corps de fonctionnaires accessibles sans diplôme, à condition qu'une formation continue conséquente soit prévue, afin de permettre aux personnes concernées d'accéder ultérieurement à des corps de catégorie supérieure.

**Mme Lydie Quirié** - Je précise que la proportion de 75 % des faisant fonction n'a pas été mentionnée à titre principal. La CGT se moque toujours de C-Justice, mais quand nous avons réalisé notre sondage, nous avons trouvé, il y a quatre ans, le résultat que le ministère nous a communiqué il y a trois mois, à 28 personnes près.

De même, nous tenons à la création du secrétaire administratif. Nous avons déjà exprimé le souhait d'un statut de C+, de niveau bac, correspondant à la catégorie B. Je rappelle que nous n'avons pas créé C-Justice pour exister, mais pour aider les fonctionnaires de justice. Si nous passons tous en catégorie B, C-Justice n'existera plus, mais notre objectif sera atteint.

**M. le Président** - J'évoquais l'évolution des métiers à long terme. Certaines tâches d'exécution demeureront.

**Mme Lydie Quirié** - Cela me paraît indispensable. Nous considérons que les personnes qui assurent les secrétariats particuliers doivent avoir la possibilité de passer secrétaires administratifs. Pour les personnes qui tiennent les TPE, nous réclamons un statut B technique.

**Mme Nathalie Malka-Desanti** - Nous le réclamons tous depuis longtemps.

**Mme Lydie Quirié** - Par ailleurs, nous manquons cruellement de femmes de ménage pour s'occuper de l'hygiène des services judiciaires. Nous pourrions donc créer des postes de catégorie C.

**M. le Président** - Il faudrait surtout entretenir les tribunaux.

**Mme Lydie Quirié** - Je mentionne l'hygiène basique. La prestation d'entreprises privées représente un coût élevé pour l'Etat sans pour autant régler le problème.

**M. le Président** - Si nous étions soumis aux mêmes règles d'hygiène et de sécurité qu'une entreprise privée, nous serions obligés d'arrêter notre activité. Les comités d'hygiène et de sécurité fonctionnent néanmoins et les visites médicales se déroulent.

**Mme Lydie Quirié** - Il faudrait accorder un réel pouvoir aux représentants des comités d'hygiène et de sécurité.

**M. le Président** - Vous soulevez une question de modernisation. Un programme a été défini à ce sujet. Je m'abstiendrai d'évoquer la situation des services pénitentiaires.

**Mme Nathalie Malka-Desanti** - Je reconnais que certains agents travaillent parfois dans des conditions difficilement acceptables, mais j'estime qu'il est préférable de travailler dans un bureau des services judiciaires plutôt que dans les usines de Plasto.

**Mme Lydie Quirié** - Je ne suis pas d'accord. Le comité d'hygiène et de sécurité d'une entreprise privée peut contribuer à la fermeture d'une usine, tandis qu'il est impossible de faire fermer des tribunaux.

**Mme Nathalie Malka-Desanti** - Il est évident qu'il reste à accomplir un travail important en matière d'hygiène et de sécurité au sein de nos services. Les comités d'hygiène et de sécurité ont été très récemment mis en place, fonctionnent mal, mais la situation ne peut que s'améliorer. Le livre blanc sur le dialogue social dans la fonction publique de l'Etat récemment rédigé par Monsieur Fournier évoque ainsi la question du fonctionnement des structures non paritaires en matière d'hygiène et de sécurité.

**M. le Rapporteur** - Je vous pose une dernière question. Vous avez mentionné le problème du statut dérogatoire pour les personnels de catégorie C. Je voudrais savoir si vous adoptez tous la même vision, c'est-à-dire si vous souhaitez un statut dérogatoire pour l'ensemble des personnels des greffes englobant les catégories C, B et A ou bien si vous exprimez des points de vue différents, sachant que vous avez tous reconnu que l'évolution des agents techniques rendait inévitable l'évolution des fonctions des personnels de catégorie C ?

**Mme Lydie Quirié** - Nous voulons faire évoluer notre statut et notre carrière. Si notre niveau de formation était reconnu comme étant équivalent au niveau bac, comme nous le demandons, nous passerions en catégorie B. Cependant, si les fonctionnaires de catégorie C des services judiciaires acquéraient le statut B, il en irait logiquement de même pour tous les autres fonctionnaires de la fonction publique de catégorie C. Nous sommes réalistes, nous savons que la fonction publique ne disposerait pas du budget suffisant. Nous évoquons donc la possibilité d'obtenir un statut dérogatoire permettant d'offrir une perspective d'évolution à notre carrière.

**Mme Nathalie Malka-Desanti** - La CGT est farouchement opposée à l'instauration d'un statut dérogatoire. Nous tenons fermement à demeurer dans le cadre d'un statut interministériel, pour une raison extrêmement évidente : ce statut est beaucoup plus protecteur qu'un statut dérogatoire.

**Mme Brigitte Berchère** - Nous plaidons depuis de nombreuses années pour un statut dérogatoire. Néanmoins, si l'évolution des métiers devait passer par un statut interministériel très évolutif, nous y serions favorables.

**Mme Nathalie Malka-Desanti** - Je précise que l'absence de revendication d'un statut dérogatoire pour les services judiciaires fait partie de nos revendications générales pour l'ensemble de la fonction publique.

**Mme Lydie Quirié** - Je rappelle que le statut des greffiers en chef a évolué sans qu'il leur soit demandé un diplôme et des compétences supplémentaires. Ils effectuent le même travail qu'auparavant. Il serait donc injuste d'exiger un diplôme ou des compétences supplémentaires aux personnels de catégorie C pour justifier une évolution de leur statut.

**M. le Président** - Il faut aussi prendre en compte la revalorisation d'autres métiers. Il s'agit d'une question d'harmonisation autrement complexe. Quoi qu'il en soit, il me semble qu'il faut maintenir le niveau de recrutement existant. Il ne faut pas non plus confondre le niveau de recrutement et les possibilités de promotion sociale offertes aux personnels de catégorie C. Chacun doit cependant accomplir des efforts en conséquence.

**Mme Nathalie Malka-Desanti** - Certains greffiers en chef ont commencé en tant qu'agents de catégorie B.

**Mme Lydie Quirié** - Je le sais. Nous sommes favorables à l'évolution de carrière. En revanche, nous sommes opposés à la suppression de la possibilité du passage au choix de la catégorie C à la catégorie B. Ce sujet a été évoqué dernièrement lors de certaines réunions ministérielles.

**Mme Nathalie Malka-Desanti** - Le passage ne s'effectue pas de la catégorie C à la catégorie B, mais d'un métier de la catégorie C à celui de greffier. Je précise que le passage de la fonction d'adjoint administratif à celle de greffier nécessite désormais un examen professionnel spécifique. Cet aspect est lié au problème du CII, qui est un corps fermé.

**M. le Président** - Nous vous remercions de ce dialogue.

**Mme Lydie Quirié** - J'ai omis d'aborder un point essentiel. Nous avons toujours été favorables au maintien de l'encadrement par les magistrats et greffiers en chef.

**M. le Président** - Bien. Merci.

**Audition de Mme Anne WYVEKENS,  
chercheur au CNRS,  
directeur du département recherche,  
de l'Institut des Hautes Etudes de la Sécurité intérieure (IHESI)**

(15 mai 2002)

Présidence de M. Jean-Jacques Hyst, président

**M. Jean-Jacques Hyst, président** - Notre matinée est consacrée à la justice de proximité. Madame Wyvekens, vous êtes l'auteur d'un ouvrage consacré à la justice de proximité en Europe. Pouvez-vous nous résumer vos travaux ?

**Mme Anne Wyvekens** - J'ai dirigé avec Jacques Faget l'ouvrage intitulé « *La justice de proximité en Europe - Pratiques et enjeux* ». Avant de parler de l'Europe, je voudrais vous parler de la France. La justice de proximité est une expression très française, qui est apparemment consensuelle et qui est très utilisée. Pourtant, son contenu est mal défini ou est en tout cas pluriel. Aussi voudrais-je commencer mon intervention par un rappel historique.

Initialement, en France, la justice de proximité se situe dans le champ de la justice pénale. Elle est liée à la problématique des quartiers hors-droit, c'est-à-dire des zones urbaines défavorisées. Les figures emblématiques de la justice de proximité sont au départ les maisons de justice et du droit, qui ont été présentées comme des îlots de droit dans des océans de non-droit. Le non-droit était devenu inquiétant et la maison de justice a été d'abord une installation immobilière qui devait physiquement figurer la justice dans ces quartiers hors-droit.

Le contenu initial de ces maisons de justice est ce qu'on a appelé la « troisième voie », c'est-à-dire une nouvelle forme de réponse judiciaire venant s'ajouter à la poursuite pénale et au classement sans suite pur et simple. Il s'agissait de traiter par des procédures inspirées de la médiation des faits de petite et moyenne délinquance que la justice pénale avait tendance à laisser de côté pour des raisons de faible gravité et d'engorgement. La poursuite pénale était considérée comme inadaptée (trop lourde, trop tardive), mais il n'était plus possible non plus de continuer à classer massivement ces petites infractions qui contribuaient à l'accroissement du sentiment d'insécurité.

Le contenu des maisons de justice a rapidement revêtu également une dimension de partenariat et de rencontre des acteurs locaux autour des questions de sécurité. Le partenariat avait commencé à se développer avec les conseils communaux de prévention de la délinquance (CCPD) ; il se poursuit aujourd'hui avec les contrats locaux de sécurité. Dans le cadre des maisons de justice de première génération, le partenariat est initié et piloté par la justice, à la différence des CCPD par exemple.

La naissance de la justice de proximité s'explique par deux facteurs liés au contexte :

- la question de l'insécurité des zones urbaines défavorisées ;
- la question plus générale de l'inadaptation de la justice à la complexification de la vie en société et à l'augmentation de la demande de justice.

La justice de proximité est donc un angle intéressant pour aborder la question plus large de l'évolution de la justice, à travers notamment l'évolution des métiers de justice.

Pour décrire cette justice de proximité initiale, nous avons parlé de proximité humaine, de proximité géographique et de proximité temporelle. Les procédures sont inspirées de la médiation et tentent d'instaurer une justice plus proche des gens et plus humaine. La proximité géographique est assurée par l'implantation dans les quartiers. Enfin, les maisons de justice et la troisième voie se sont rapidement trouvées connectées à une innovation plus strictement judiciaire, le traitement en temps réel des affaires pénales, dans un but d'accélération de la réponse pénale.

Par la suite, la justice de proximité a évolué vers quelque chose de plus civil, autour de la notion d'accès au droit. Cette évolution va dans le même sens que le mouvement plus général de modernisation des services publics et de leur rapprochement par rapport à la population. Les maisons de justice plus récentes, celles qui ont été créées à la fin des années 90, voient leur dimension pénale réduite. Les citoyens peuvent y trouver de l'information juridique, rencontrer un huissier ou un notaire ou monter des dossiers d'aide juridictionnelle. Ces maisons ressemblent davantage aux maisons des services publics qui se multiplient un peu partout en France.

Parallèlement, la troisième voie née dans les maisons de justice (classement sous condition, recours à la médiation pénale) continue à se développer mais elle se pratique de plus en plus souvent dans les palais de justice, pour des raisons de moyens ou d'implantation dans les villes. Les communes n'ont en effet pas toutes envie de s'offrir une maison de justice, dont le financement leur incombe en partie. Les raisons de cette évolution sont également internes à la justice. Si certains magistrats sont des militants de la « justice en ville », nombreux sont ceux qui restent réticents à « sortir des palais de justice ». Dans les maisons de justice de création récente, la médiation pénale ne se pratique que de façon marginale (une demi-journée par semaine en général).

Enfin, la justice de proximité a refait son apparition dans le programme du candidat Jacques Chirac sous une forme qui paraît plus sécuritaire ou pénale, mais dont les modalités n'ont pas encore été précisées.

Outre la France, l'ouvrage porte sur les Pays-Bas, la Suisse, le Royaume-Uni et la Belgique.

Les différentes pratiques européennes ont été confrontées à partir d'une présentation de la justice de proximité française. Il y a d'une certaine façon deux catégories de pays.

Certains d'entre eux -les Pays-Bas, la Belgique- se sont explicitement inspirés de la France. La justice de proximité répond alors à la volonté de changer la justice en

raison des questions de sécurité et de l'inadaptation de l'institution judiciaire à l'évolution de la société.

Aux Pays-Bas, le programme « Justitie in de Buurt » (« justice dans les quartiers ») ressemble à la justice de proximité pénale française des débuts mais il est resté centré sur le pénal et reste un dispositif d'exception. Le principe est de se limiter aux quartiers qui en ont vraiment besoin. La justice de proximité française a débuté de cette façon et s'est ensuite demandé si elle devait être généralisée.

En Belgique, sous un intitulé identique, on trouve un contenu assez différent : les « maisons de justice » procèdent d'une logique de centralisation. Elles rassemblent les personnels para-judiciaires (les assistants de médiation, les personnes s'occupant de contrôle judiciaire, tous les travailleurs sociaux travaillant dans le cadre judiciaire). Il existe une maison de justice par arrondissement judiciaire. Les choses sont donc calquées sur le dispositif administratif existant. Cela n'a rien à voir avec les quartiers. Ces maisons sont considérées comme une manière de coordonner, voire de contrôler les travailleurs du para-judiciaire. La problématique de la réponse locale au sentiment d'insécurité est également traitée, mais la politique mise en œuvre est pilotée par le ministère de l'intérieur et non par la justice, qui n'a pas le rôle moteur qu'elle a eu en France.

Dans une deuxième catégorie de pays -la Suisse, le Royaume-Uni- la justice de proximité n'existe pas de façon volontariste comme une création visant à pallier des insuffisances. Il s'agit en fait de pays où la proximité « naturelle » est plus grande.

La Suisse est un petit pays fédéral et très décentralisé. Tout est proche des populations. La justice de proximité se résume alors à la médiation et à l'apparition des nouveaux métiers.

Au Royaume-Uni, la proximité renvoie à la notion de « communauté », qui n'existe pas du tout en France. Le chercheur anglais qui a collaboré à l'ouvrage est un fin connaisseur du système français. Sa contribution est intéressante. Partant de la réalité socio-politique du Royaume-Uni où la notion de communauté est importante, il a posé des questions différentes de celles que nous proposons. Il se demande notamment si la justice de proximité n'est pas une façon managériale de gérer les carences fonctionnelles de la justice. Il a traité la notion de la sécurité comme marchandise, avec les risques que cela peut entraîner.

L'enseignement tiré de cette confrontation est la question du lien entre la justice de proximité, qui peut apparaître comme un objet un peu exotique, et la justice en général, qu'on ne peut pas séparer de la justice de proximité.

Je voudrais insister sur deux questions.

La première est celle de l'extension du filet pénal. Certains chercheurs affirment que la justice de proximité n'est qu'une façon déguisée d'étendre l'emprise de la justice pénale sous des dehors de justice douce. Personnellement, le propos me paraît exagérément dénonciateur mais il permet de poser des questions sur les effets non souhaités ou pervers de la justice de proximité. En termes de métiers, se pose ainsi la question du déplacement des pouvoirs judiciaires vers le parquet et donc vers la police. Cette question est notamment soulignée par les auteurs belges.

Il faut également se poser la question des nouveaux acteurs internes à la justice que sont les délégués du procureur. Quels sont leurs compétences, leur formation, leurs liens avec le parquet ? Les médiateurs sont également de nouveaux acteurs. Ils restent rattachés à leur institution sociale ou à leur association d'origine. Il s'agit alors de médiation déléguée. Comment se passe le travail des magistrats avec ces professionnels de la médiation ? Qui instrumentalise qui ? Comment la logique des uns influe-t-elle sur la logique des autres ? Qu'est-ce que cela change dans le travail des magistrats ?

La deuxième question est celle du lien de la justice de proximité avec un changement plus global de la fonction de justice. Selon moi, l'idée importante dans la partie pénale de la justice de proximité est celle de la diversification des pratiques. L'institution judiciaire s'est renouvelée dans ses réponses. La troisième voie est quelque chose de nouveau, elle s'est peu à peu intégrée dans le système existant. Sur le terrain, les magistrats pénaux se demandent souvent si la troisième voie n'est pas devenue une justice de luxe, contrairement à ce qu'on a toujours prétendu. Ne passe-t-on pas un temps important pour cette justice ? La justice correctionnelle n'est-elle pas devenue le parent pauvre ?

**M. le Président** - Vous pensez à la comparution immédiate ?

**Mme Anne Wyvekens** - Oui, tout à fait.

Sur le plan des métiers, la justice de proximité pose la question du changement dans l'institution judiciaire. Les magistrats constituent un corps relativement conservateur. Certains magistrats font, au contraire, preuve d'un militantisme dans le changement. Comment promouvoir et accompagner le changement dans l'institution judiciaire ?

Une autre question est liée au développement des partenariats. La justice de proximité n'est pas seulement une modification de la réponse judiciaire. Elle correspond à l'insertion des magistrats dans la ville. Les magistrats du parquet ont été les premiers à le faire. Les magistrats du siège y sont pour la plupart extrêmement réticents. Le fait de n'être plus uniquement à l'audience mais de participer à des instances collégiales qui se sont multipliées change la profession de magistrat mais l'indépendance des magistrats est-elle forcément mise en péril par la confrontation avec la ville ? Cela renvoie à la question d'une vision individuelle, qui est la vision classique de l'institution judiciaire, et d'une vision plus collective, qui s'impose de plus en plus. Il faut trouver un équilibre entre le juridictionnel au sens pur du terme, qui nécessite toujours les garanties et la protection des droits individuels, et une vision plus globale sur laquelle l'intervention juridictionnelle ne peut pas faire l'impasse.

**M. le Président** - Le système britannique est tout à fait surprenant pour les Français, car des magistrats bénévoles y prennent des décisions. Les procédures sont extrêmement simplifiées mais le système a l'air de fonctionner. La loi Méhaignerie exprimait la volonté du législateur de prévoir des magistrats non professionnels exerçant à titre temporaire. La Chancellerie n'a pratiquement pas mis en place ces magistrats à titre temporaire. Au lieu de recourir à la conciliation et à la médiation, la justice de proximité pourrait s'appuyer sur des personnes de la société civile.

La justice en Grande-Bretagne a-t-elle une efficacité réelle ou ne permet-elle pas d'éviter la récidive de la petite délinquance ? Aux Pays-Bas, il existe en matière de délinquance des mineurs des programmes de réparation placés sous l'autorité de la police ou éventuellement sous la surveillance générale du parquet.

**Mme Anne Wyvekens** - En Grande-Bretagne, l'institution fonctionne. Je ne la connais pas de l'intérieur. Il existe là-bas une série de procédures comparables au classement sous condition française. Elles sont davantage mises en œuvre par la police que par le procureur. En France, le procureur a une place particulière. La question du rapport entre magistrats du parquet et police est importante actuellement. Le traitement en temps réel a permis de resserrer les liens entre parquet et police. Les détracteurs du traitement en temps réel considéraient que ce dispositif permettait une mainmise de la police sur la procédure en donnant la possibilité aux policiers de manipuler les substituts, le contact étant devenu téléphonique et non écrit. Selon moi, dans les parquets qui fonctionnent bien, lorsque les magistrats connaissent bien les policiers, cela a été au contraire une façon de recadrer les choses. Dans le nouveau programme de justice de proximité, le mot de juge de paix a à nouveau été prononcé.

**M. le Président** - Le juge de paix est un peu idéalisé. Dans ma région, il y avait un juge de paix. Tout le monde s'en souvient et tout le monde s'est félicité de sa disparition. Il s'agissait de justice civile. Aujourd'hui, la justice civile est occupée essentiellement par la justice familiale et un peu par les problèmes de loyers. Les litiges de voisinage qui occupaient en grande partie les juges de paix ne constituent pas la part la plus importante dans notre société urbaine actuelle. Dans une société rurale, ces litiges étaient plus importants en nombre et en importance sociale.

**M. Christian Cointat, rapporteur** - J'ai beaucoup de sympathie pour nos amis anglais mais je ne suis pas certain que le modèle anglais soit facilement exportable en France. Un humoriste britannique disait : « Lorsque vous traitez avec un Anglais, la seule chose dont vous pouvez être sûr est que la solution logique ne sera jamais retenue ». Or cela n'est pas tout à fait compatible avec l'approche française.

Vous avez évoqué des exemples d'autres pays d'Europe. J'aurais aimé que vous nous disiez s'il existait dans l'un ou l'autre de ces pays une pratique qui pourrait être exportée en France. Dans vos propos, je n'ai rien vu qui pourrait nous aider. Dans les autres pays de l'Union européenne, on considère, peut-être à tort, que la justice fonctionne mieux qu'en France. Si la justice fonctionne mieux ailleurs, peut-être pourrions-nous nous inspirer de certaines pratiques.

Ma deuxième question est davantage centrée sur la France. Compte tenu des réticences du siège face à l'évolution actuelle de la justice de proximité, au comportement du parquet et aux relations avec la police, ne pourrait-on pas s'orienter à terme vers une justice à deux facettes ? Ne pourrait-on pas tenter de focaliser la justice sur le procès et de développer la médiation et la conciliation para-judiciaires dans l'espace hors tribunal ? Cela permettrait de clarifier les choses, de conserver à la justice toute sa solennité à l'intérieur du tribunal, et d'en faire un dernier recours. Il faudrait alors ouvrir la pré-justice dans la ville avec des maisons de justice et du droit.

Les autres questions que je voudrais vous poser sont purement techniques. Elles ont trait aux problèmes des médiateurs et des délégués du procureur. Comment faudrait-il les recruter, les former et les contrôler pour être certain que la justice ne soit pas différente d'une ville à une autre ?

**Mme Anne Wyvekens** - J'ai peur de vous décevoir sur la première question. Le titre de l'ouvrage est peut-être alléchant mais la démarche que nous avons initiée est à l'inverse de celle de la question que vous posez : M. Jacques Faget et moi avons présenté la justice de proximité française et les autres intervenants se sont calqués sur les questions que nous leur posions. S'il fallait trouver un modèle ailleurs, je ne dis pas que

j'irais au Royaume-Uni mais, selon moi, le cas du Royaume-Uni est le plus intéressant en termes d'idées, de questions à se poser. Ce cas est en effet le plus différent du nôtre. Je travaille par ailleurs sur les systèmes de police de proximité aux Etats-Unis et sur les politiques locales de sécurité en France. La question de la communauté, au sens des citoyens, me préoccupe beaucoup. Comment impliquer les usagers, les résidents, les habitants, la population dans ces politiques ? En France, le rapport avec les populations est le grand absent.

**M. le Rapporteur** - Vous ne parlez pas de communauté ethnique. Le président du Sénat a rappelé que la France n'était pas une fédération de communautés mais une nation. Le mot « communauté » est dangereux. Il faut donc bien préciser ce que l'on entend par là.

**Mme Anne Wyvekens** - Vous avez tout à fait raison. Dans le monde anglo-saxon, ce terme ne fait pas référence à la communauté ethnique. Il est beaucoup plus général ; il désigne n'importe quel groupe. La communauté est un ensemble de personnes qui ont entre elles un lien quelconque.

Les pays anglo-saxons ont une façon de prendre davantage les gens en considération. Je ne sais pas s'il faut instituer des conseils de réprimande, comme cela a été fait dans certaines villes, mais sans doute faut-il davantage compter sur la force que peut représenter un groupe ou une « communauté ». Il ne faut pas toujours mettre les gens en situation d'élèves. Ma réponse est très générale et n'est pas du tout technique. Les Pays-Bas ont également davantage le souci du quartier et du groupe. Ils sont plus anglo-saxons que nous. Voilà ce qui me paraît intéressant dans la confrontation avec les expériences étrangères.

**M. le Président** - Je suis frappé par le phénomène de la pénalisation. Naguère, tout ce qui se passait dans un lycée ou dans une école était de nature disciplinaire. Les rixes entre élèves existaient mais n'allaient jamais au pénal. Aujourd'hui, les bagarres ont tendance à aller au pénal car il n'y a plus de disciplinaire fort. La communauté éducative ne trouve pas de réponse et les problèmes remontent au judiciaire. Comme le judiciaire a beaucoup à faire, il n'y a plus de réponse.

Dans les communes où tout le monde se connaissait, les gens trouvaient des solutions et les problèmes ne remontaient pas au pénal. Lorsque des jeunes cassaient la salle communale, on ne se demandait pas s'il fallait saisir le juge des enfants. Les parents payaient et personne ne portait plainte. Lorsque des jeunes mettaient le feu aux champs après la moisson, il n'y avait jamais de procédure. La société actuelle demande des réponses judiciaires. Or, plus on demande de réponses judiciaires, moins il y en a, car la justice n'est pas en mesure de les apporter.

**Mme Anne Wyvekens** - J'ai peut-être une vision très optimiste de la situation. L'exemple des écoles est particulièrement intéressant. Les écoles ont eu énormément recours au judiciaire car les proviseurs et les principaux étaient dépassés. Le recours massif au judiciaire, dans un premier temps, pouvait être considéré comme inquiétant. Je me demande dans quelle mesure cela n'a pas été un mal pour un bien possible. Les situations se sont dégradées rapidement. Cela a créé une crise et un appel vers la justice pénale. Lorsque des partenariats entre la justice, la police et l'Education nationale se mettent en place et fonctionnent bien, ils permettent au bout d'un moment que les autorités scolaires reprennent confiance en elles et réinvestissent l'autorité disciplinaire qu'elles avaient perdue.

Vous évoquiez l'idée d'un traitement plus en amont pour des affaires de moindre importance. A condition qu'il n'y ait pas matière à discussion sur la culpabilité, il y aurait en effet peut-être quelque chose à imaginer, notamment en utilisant les ressources de la communauté. Je trouve que les dispositifs de réparation pénale pour les mineurs sont très intéressants, et insuffisamment répandus. Le fait de réparer quelque chose, soit symboliquement soit matériellement, en effectuant un travail est intéressant et pourrait permettre de faire glisser une partie des questions à traiter en dehors du système juridictionnel.

Le problème de la justice ne se résume pas à une question de moyens. Il ne s'agit pas de dire : « il y a trop d'affaires, mettons plus de juges ». La question n'est plus là depuis longtemps.

**M. le Rapporteur** - Comment envisagez-vous la formation, le contrôle, le suivi et le recrutement des médiateurs et des conciliateurs ? Par ailleurs, la multitude d'agences qui s'ouvrent (antennes de justice, boutiques du droit, points d'accès au droit) ne risque-t-elle pas de faire un peu désordre et de faire double emploi avec les maisons de justice et du droit ? Ne faudrait-il pas mettre en place une coordination pour gagner en efficacité ?

**Mme Anne Wyvekens** - Selon moi, il faut distinguer le traitement pénal des petites infractions et l'accès au droit. L'accès au droit a un rapport avec la justice mais n'est pas la justice. Il est important de donner à la population l'accès à l'information juridique. Le droit devrait d'abord être enseigné dans les écoles. Je ne comprends pas pourquoi un minimum de cours de droit n'est pas prévu dans les programmes scolaires, même s'il est certain que, lorsqu'on est confronté à un vrai problème juridique, ce qu'on apprend dans les écoles n'est pas suffisant.

Mettre les deux activités au même endroit entretient selon moi une certaine confusion. J'ai relu récemment un entretien que j'ai réalisé dans une maison de justice. Le greffier disait : « *quand on parle aux gens de la maison de justice, on ne leur dit pas que dans ce lieu on prend des décisions qui se rapprochent du pénal, parce qu'on ne veut pas les effaroucher* ». Je pense qu'il faut assumer ce qu'on est. On ne peut pas à la fois vouloir éclairer les gens et les informer de cette façon-là. Il ne faut pas créer la confusion.

**M. le Président** - Un certain nombre de magistrats disent que tout ce qui relève du pénal doit se passer dans le tribunal. Ils pensent que la maison de justice est un lieu d'accès au droit qui peut permettre aux personnes de présenter leur dossier d'aide juridictionnelle ou de faire de la conciliation civile mais que tout ce qui relève du pénal doit revenir au palais de justice.

**Mme Anne Wyvekens** - C'est ce qui est en train de se passer, me semble-t-il, encore que je ne sache pas comment ont évolué les maisons de justice de Lyon ou de Pontoise, qui ont été des lieux de développement systématique, massif, de la troisième voie. Dans les maisons de justice actuelles en tout cas, je l'ai dit, la médiation n'a plus qu'une place marginale.

Cette question est importante. Le détour par les maisons de justice a été nécessaire. Pour créer quelque chose de nouveau, il est souvent plus facile de sortir de l'institution. Après, l'innovation rentre dans l'institution et l'enrichit. Les expérimentations au gré de l'imagination des procureurs constituent une grande richesse. Arrive ensuite un moment où il faut recadrer les choses et établir une doctrine, même si

cela est extrêmement difficile. La diversification de l'intervention judiciaire, la troisième voie, peut effectivement se dérouler dans les palais de justice.

La problématique des maisons de justice pose une autre question qui n'est pas réglée : celle de la carte judiciaire. En effet, jusqu'à un certain point, les maisons de justice ont été utilisées pour faire évoluer la carte judiciaire. A Pontoise, par exemple, le tribunal est installé dans un endroit regroupant quatre ou cinq charmantes villas. Or la population est concentrée à Cergy-Pontoise, où on a installé une maison de justice.

**M. le Président** - C'est la question de l'adaptation des structures.

**Mme Anne Wyvekens** - Cette question soulève des enjeux très importants.

**M. le Président** - Pour les parquets, les procédures pré-contentieuses en matière pénale ne constituent pas une alternative au jugement mais au classement.

Madame Wyvekens, je vous remercie.

**Audition de M. Jean-Marie GONDRÉ,  
administrateur de l'Association nationale des conciliateurs de justice**

*(15 mai 2002)*

Présidence de M. Jean-Jacques Hyst, président

**M. Jean-Jacques Hyst, président** - Nous nous intéressons à l'évolution des métiers de la justice. Pouvez-vous nous présenter l'évolution de la conciliation ? Nous aimerions connaître vos difficultés et la teneur de vos relations avec les magistrats.

**M. Jean-Marie Gondré** - La conciliation judiciaire, c'est-à-dire la conciliation que pratiquent les conciliateurs de justice, est un des modes alternatifs de règlement des litiges aux côtés de l'arbitrage, de la transaction et du vaste domaine de la médiation.

Dans l'esprit du public, les notions de conciliation et de médiation sont extrêmement voisines et vont même parfois jusqu'à se confondre. Dans la pratique, les deux fonctions ne se confondent pas. La conciliation est toujours liée à l'existence d'un conflit, alors que la médiation ne nécessite pas l'existence d'un conflit ouvert. La conciliation peut parfois être obligatoire. La médiation généralement ne l'est pas. La conciliation est strictement régie par des textes encadrants alors que la médiation, mises à part quelques exceptions comme la médiation pénale ou la médiation du médiateur de la République, n'est pas précisément définie. Il existe un statut du conciliateur, alors qu'il n'existe pas de statut de la médiation. Pour illustrer la floraison des fonctions de médiation, on peut évoquer les agents locaux de médiation sociale ou les médiateurs de la GMF, de la MAIF ou de la SNCF. En outre, les conciliateurs de justice exercent une fonction strictement bénévole, alors qu'en règle générale, les médiateurs sont rétribués.

Examinons le champ propre de la conciliation judiciaire. Le texte fondateur est le décret du 20 mars 1978 modifié par les décrets du 22 juillet et du 13 décembre 1996 et par celui du 28 décembre 1998. Deux circulaires sont importantes : celle du 16 mars 1993 et celle du 1<sup>er</sup> août 1997.

Quelles sont les compétences territoriales et les compétences d'attribution des conciliateurs de justice ? La compétence territoriale du conciliateur se limite au canton ou aux différents cantons qui lui ont été assignés lors de sa nomination. Au moins l'une des parties au litige doit donc être domiciliée dans ce canton ou l'objet du litige doit y être situé. La mission du conciliateur est de régler à l'amiable des litiges entre des particuliers. L'acception du terme « particuliers » est très générale : il peut s'agir d'individus, d'entreprises voire de sociétés. Les litiges doivent porter sur des droits dont les intéressés ont la libre disposition. Ainsi sont exclus du champ de compétences du conciliateur de justice tous les litiges relatifs à l'état des personnes, au droit de la famille (divorce, pension alimentaire, etc), au droit pénal ou au droit public ou les litiges entre des particuliers et l'administration. Le « fonds de commerce » habituel des conciliateurs de justice est constitué des troubles de voisinage, des problèmes locatifs ou de copropriété, des problèmes de limites de propriété, des problèmes de plantation par rapport à ces limites, des problèmes de malfaçons ou d'impayés. Le champ est assez vaste et recouvre tous les problèmes quotidiens et de voisinage de nos concitoyens.

Quelles sont les conditions de recrutement ? Le conciliateur de justice doit être majeur. Il doit jouir de ses droits civiques et politiques et n'être investi d'aucun mandat électif dans le ressort de la cour d'appel d'exercice. Il ne doit pas exercer d'activité judiciaire, ce qui exclut donc les avocats, les huissiers, les greffiers, les conseillers conjugaux, les juges consulaires, etc. Il doit justifier d'une expérience d'au moins trois ans en matière juridique et attester d'une compétence et d'une activité qui le qualifient pour l'exercice de ses fonctions.

Le conciliateur de justice est nommé par ordonnance du premier président de la cour d'appel, sur proposition du juge d'instance et après avis du procureur général. Il est nommé pour une période d'un an, renouvelable par période de deux ans. Il ne peut exercer qu'après prestation de serment devant la cour d'appel. L'activité est donc encadrée de façon assez rigoureuse.

Les lieux d'exercice de la fonction de conciliateur peuvent être multiples. En règle générale, il s'agit d'un local de la mairie du chef-lieu de canton ou de la maison de justice et du droit, lorsqu'elle existe. Cette fonction s'exerce également dans l'enceinte du tribunal d'instance lors d'une audience de ce tribunal. Cette dernière façon de procéder est relativement nouvelle.

La saisine du conciliateur s'effectue sans formalisme aucun et par tous les moyens (visite, lettre, téléphone) ou sur saisine par délégation du juge d'instance. Pour la procédure, la présence physique des parties est obligatoire. Les parties ne peuvent donc pas se faire représenter par un avocat ou par une autre personne. En revanche, elles peuvent se faire assister de la personne de leur choix.

Le débat est contradictoire. L'objectif est la recherche d'un compromis équitable pour les deux parties. A la suite des entretiens, lorsque l'accord est obtenu, un constat d'accord peut être établi. Lorsque ce constat est établi, il est possible de demander au juge d'instance de donner force exécutoire à cet accord.

Quelle est la place de la conciliation en France ? Il y a actuellement environ 1 800 conciliateurs. Nombre de cantons ne sont donc pas pourvus. Plusieurs cantons sont souvent gérés par un même conciliateur. Plusieurs départements n'ont pas de conciliateur ou en comptent deux ou trois.

**M. le Président** - Cela dépend de la taille des cantons. Dans mon département, un conciliateur s'occupe de deux cantons mais ce territoire ne représente que 20.000 habitants.

**M. Jean-Marie Gondré** - Oui, mais la situation est extrêmement contrastée d'un point du territoire à l'autre. Les informations que je vais vous donner sont extraites des *Chiffres clés de la justice* publié en octobre 2001. Au cours de l'année 2000, les conciliateurs ont été saisis de 106 900 affaires. 50 200 ont été conciliées. Le taux de conciliation est donc de 47 %. Effectuons une comparaison rapide et certainement sommaire. Durant cette même année, les tribunaux d'instance ont traité 489 000 affaires, dont 127 500 relatives aux droits des personnes et 262 500 relatives aux droits des contrats, ce qui représente 390 000 affaires dans un domaine qui est aussi celui de la conciliation. Les conciliateurs traitent donc un quart des dossiers de même nature traités par les tribunaux d'instance, ces dossiers représentant 80 % de leur activité.

Comment est perçue la conciliation dans l'opinion publique ? Je voudrais citer les résultats d'une enquête de l'institut CSA (Conseils, sondages et analyses) effectuée

pour le compte du ministère de la justice au mois d'octobre 1999. 66 % des personnes interrogées n'avaient jamais entendu parler des conciliateurs ou de la conciliation judiciaire. Parmi les personnes qui en connaissaient l'existence, 26 % ignoraient en quoi elle consistait. Bien que peu connue, elle fait l'objet, auprès de ceux qui y ont eu recours, d'une satisfaction quasi-générale. Les professionnels, et notamment des avocats, expriment néanmoins une certaine réserve.

**M. Christian Cointat, rapporteur** - Comment voyez-vous l'avenir de la conciliation ? Vous nous avez dit que presque la moitié des affaires soumises à conciliation aboutissaient à un résultat heureux. Comment augmenter ce chiffre, qui est encourageant mais qui est encore relativement faible ?

**M. le Président** - La comparaison entre les conciliations et les décisions des tribunaux d'instance est intéressante. Ceci dit, un certain nombre de litiges traités par les tribunaux d'instance ne peuvent pas être traités par les conciliateurs.

**M. Jean-Marie Gondré** - J'ai la chance de travailler dans trois cadres différents en tant que conciliateur. En premier lieu, je suis un conciliateur traditionnel. A ce titre, je travaille essentiellement dans les locaux communaux. Je suis également conciliateur à la maison de justice et du droit de Joué-lès-Tours. Enfin, je participe aux audiences du tribunal d'instance de Tours. J'ai pu me rendre compte que presque tous les litiges qui arrivaient devant le tribunal d'instance pourraient relever de la compétence des conciliateurs. J'exclus les litiges complexes ou qui mettent en jeu d'importants intérêts financiers et qui relèvent naturellement de la compétence des tribunaux.

Peut-être me demanderez-vous pourquoi les conciliateurs ne sont pas davantage saisis. La première raison me semble être liée à la méconnaissance de cette fonction dans l'opinion publique. En outre, la floraison d'activités intermédiaires, aux fonctions mal définies et dont les conditions de recrutement ont souvent été laissées à l'initiative locale, a sans doute contribué à brouiller les messages.

Le pourcentage de 47 % est le ratio entre les saisines du conciliateur et les conciliations abouties. Il faut effectuer un premier tri parmi les saisines. Nombre de personnes se présentent au conciliateur pour demander un renseignement ou lorsqu'elles ont un litige avec une administration ou une commune. Dans mes statistiques personnelles, j'élimine ces saisines qui ne sont pas des saisines de conciliation. Mon taux de conciliation se situe entre 70 et 75 % et mes collègues parviennent à des résultats comparables.

**M. le Rapporteur** - Comment faire pour que le tribunal d'instance ne se penche que sur les affaires qui n'ont pu être conciliées et voit ainsi sa charge de travail considérablement allégée par une pré-judiciarisation des affaires davantage fondée sur la conciliation ? Par ailleurs, cette évolution ne devrait-elle pas être assortie de l'obligation de transformer le conciliateur en métier ?

**M. Jean-Marie Gondré** - Votre préoccupation est un peu différente. Vous souhaitez alléger la charge de travail des tribunaux. Pour l'instant, la conciliation n'est pas principalement faite pour cela. Elle vise à faciliter le règlement des litiges qui empoisonnent la vie des Français et qui, de leur point de vue même, ne justifieraient pas la saisine d'un tribunal. Ceux qui connaissent l'existence de la conciliation y ont recours. Certains sont même des habitués de la conciliation, ce qui n'est pas sans créer des effets pervers d'ailleurs.

En revanche, je reste persuadé qu'il faut faire un très gros effort de communication et d'information pour mieux faire connaître la conciliation de justice. Quant à la question de transformer le conciliateur en métier, voire en « juge de proximité », c'est une option qui mérite d'être évoquée.

**M. le Rapporteur** - Les maires se servent de cet instrument. Lorsqu'ils assistent à un litige entre administrés, ils les envoient à la conciliation.

**M. Jean-Marie Gondré** - Vous avez raison : les principaux « fournisseurs » de la conciliation sont les maires et les gendarmes. En revanche, les tribunaux d'instance n'orientent pas les plaignants toujours systématiquement vers la conciliation, même s'il existe des exceptions comme les tribunaux d'instance de Paris ou de Tours. Le tribunal de Paris a été l'un des tout premiers à se lancer activement dans une politique de coopération avec les conciliateurs. Lors de l'accueil au greffe, les parties qui viennent soumettre leurs problèmes se voient remettre un document leur recommandant fortement de commencer par prendre contact avec le conciliateur. Mais il ne faut pas oublier que nos concitoyens ont l'habitude, lorsqu'ils se présentent devant un tribunal, de se faire assister par un avocat. Dans de très nombreux cas, à l'exception notable des affaires introduites par déclaration au greffe, un avocat est présent. A partir de ce moment-là, la cause est très souvent perdue pour la conciliation. Dans la conciliation, la présence physique des parties est obligatoire. A partir du moment où un avocat a reçu mandat, il entend représenter, voire remplacer, son client.

Le marché financier de la conciliation et de la médiation est extrêmement prometteur. Actuellement, les avocats assurent la formation des plus jeunes d'entre eux à la conciliation. Certaines facultés de la région parisienne proposent une formation dans ce domaine.

**M. le Président** - Vous nous avez dit que la conciliation était bénévole. Dans un certain nombre de domaines, on ne va pas au procès et des arbitrages interviennent.

**M. Jean-Marie Gondré** - La conciliation judiciaire est délimitée mais le domaine de la médiation est très ouvert. Il existe de la médiation libérale. Des cabinets de médiation commencent à s'ouvrir.

**M. le Rapporteur** - Il s'agit donc de la médiation et non de la conciliation. Vous avez dit que lorsqu'un avocat était présent, la cause de la conciliation était perdue. Le marché de la médiation est plus flou.

**M. le Président** - Vous avez parlé de l'audience. Pouvez-vous détailler la procédure ?

**M. Jean-Marie Gondré** - D'après le code civil, le juge d'instance avait la possibilité de concilier. Lorsqu'il subodorait une possibilité d'accord entre les deux parties, il conciliait. Cela lui évitait d'avoir à juger et donc à trancher. Plus récemment, un texte a donné au juge d'instance la possibilité de déléguer son pouvoir de conciliation. Depuis quelques mois, nous nous partageons avec trois de mes collègues les audiences du tribunal d'instance de Tours. Nous sommes assis à côté du juge président. A l'appel des affaires, le président indique la présence du conciliateur. Il précise que, selon lui, un certain nombre d'affaires pourraient relever de la conciliation. Au fur et à mesure que les parties sont appelées devant lui, il leur demande si elles souhaitent tenter de recourir à la conciliation. Généralement, la réponse des parties est positive.

**M. le Président** - Cela suppose que les deux parties soient physiquement présentes lors de l'audience.

**M. Jean-Marie Gondré** - Oui. Il m'est arrivé de concilier en présence d'un avocat mais cette démarche n'est pas encore entrée dans les mœurs.

**M. le Rapporteur** - Les avocats souhaitent défendre leur cause. Comment pourrait-on les amener à participer à une conciliation sans qu'ils aient intérêt à aller au procès ?

**M. Jean-Marie Gondré** - Je l'ignore. Selon moi, il faut distinguer deux aspects. Le premier est l'aspect financier. Si l'avocat ne donne pas l'impression de jouer pleinement son rôle, il aura peut-être du mal à justifier ses honoraires. Par ailleurs, l'avocat a l'habitude de plaider dans le cadre d'un procès. Son objectif n'est pas de parvenir à une solution d'accord mais d'emporter l'adhésion du juge en faisant condamner la partie adverse. L'esprit est différent. Il existe une différence fondamentale entre un jugement et un accord de conciliation. Dans un jugement, les deux parties sont des adversaires. Elles exposent l'une après l'autre leurs griefs et leurs arguments. Après un temps de réflexion, le juge tranche en s'appuyant sur le code civil. Il ne peut pas s'écarter du code civil.

**M. le Président** - Prenons l'exemple d'un client qui n'a pas complètement payé un entrepreneur. Le juge dira que la dette est certaine et précisera le montant que le client doit payer. Le conciliateur pourra agir différemment et tenir compte de la situation particulière du client.

**M. Jean-Marie Gondré** - Souvent, lorsque le paiement n'est pas complet, le client estime que le travail n'a pas été intégralement effectué. Dans la conciliation, les deux parties ont une démarche volontaire vers une solution amiable. Elles assument la responsabilité de l'accord. Théoriquement, le conciliateur est un peu comme le prêtre en matière de mariage : il constate l'accord des personnes qui sont devant lui. Dans la réalité, il oriente les parties vers la solution. En termes de psychologie, les choses sont totalement différentes. Après le procès, une des deux parties est mécontente. En matière de conciliation, il est fréquent de voir deux parties qui ne s'adressaient pas la parole auparavant repartir du bureau du conciliateur en discutant. Ces personnes ont largement eu le temps de s'expliquer. Le conciliateur est un bénévole. Il a donc tout son temps.

**M. le Rapporteur** - Vous préconisez donc le maintien du bénévolat.

**M. Jean-Marie Gondré** - Oui, j'ai l'intime conviction que c'est la bonne solution, sauf à assurer les conciliateurs du remboursement des frais qu'ils engagent, ce qui n'est pas totalement le cas actuellement. Aujourd'hui, la majorité des conciliateurs en place vont au-delà du bénévolat.

**M. le Rapporteur** - Quelle est la différence entre le rôle du conciliateur et celui du médiateur ? N'existe-il pas une concurrence entre eux dans certains domaines ?

**M. Jean-Marie Gondré** - Il me semble que la confusion contribue à dévaloriser la conciliation mais également la médiation. Il existe des conciliateurs communaux qui ont été nommés à l'initiative de certains maires. Il n'aurait pas été très difficile de faire entrer ces conciliateurs communaux dans le cadre de la conciliation de justice. Pourquoi créer une situation différente ?

**M. le Président** - Ces personnes n'ont peut-être pas les mêmes missions.

**M. Jean-Marie Gondré** - Dans ce cas, il faudrait les débaptiser.

Le domaine de la médiation est plus vaste et plus flou. Il n'est pas nécessaire d'établir un document de conciliation. Le médiateur est un facilitateur. Il faudrait faire un effort pour mieux définir les fonctions et les modalités de recrutement des médiateurs.

**M. le Président** - Aujourd'hui, il existe deux grands secteurs de médiation : la médiation familiale et la médiation pénale.

**M. Jean-Marie Gondré** - La médiation pénale, tout comme la médiation familiale, sont clairement définies et s'exercent sous le contrôle du juge.

**M. le Président** - La médiation familiale est prévue dans les nouveaux textes.

**M. Jean-Marie Gondré** - Il faut également évoquer la médiation exercée par le médiateur de la République et ses délégués.

**M. le Rapporteur** - Qui sont les conciliateurs ?

**M. Jean-Marie Gondré** - Généralement, le conciliateur est retraité. Les conciliateurs sont majoritairement d'anciens notaires, d'anciens avocats, des cadres de la fonction publique ou des cadres du secteur privé à la retraite, d'anciens cadres de la gendarmerie, etc...

**M. le Président** - Nous vous remercions.

**Audition de MM. Denis L'HOURL, directeur général,  
et Francis BAHANS, directeur général adjoint,  
de la Fédération des associations socio-judiciaires « Citoyens et Justice »**

*(15 mai 2002)*

Présidence de M. Jean-Jacques Hyst, président

**M. Jean-Jacques Hyst, président** - Dans le cadre de notre réflexion sur l'évolution des métiers de la justice, nous avons souhaité entendre les nouveaux partenaires. Pouvez-vous préciser vos fonctions et nous dire ce que font vos associations ?

**M. Denis L'Hour** - La fédération des associations socio-judiciaires porte ce nom depuis 2001. Elle était beaucoup plus connue sous le nom de CLCJ, Comité de liaison des associations socio-judiciaires, né en 1982. La fédération est située à Bordeaux pour des raisons historiques, notamment liées à l'implantation de l'Ecole nationale de la magistrature. Nous exerçons des missions fédératives, nous renforçons les liens entre nos adhérents, nous représentons leurs intérêts, nous participons à des groupes de réflexion et nous organisons des rencontres tous les ans sur des thèmes différents. Nous gérons un centre de formation qui a la plus grosse activité au niveau national concernant les problématiques socio-judiciaires. Depuis deux ans, nous participons à un travail en collaboration avec la cellule nationale de professionnalisation pour faire émerger les nouveaux métiers de ce secteur. Nous sommes également un organisme de recherche et d'études. Nous sommes régulièrement sollicités par les pouvoirs publics pour travailler sur des problématiques particulières. Ainsi, nous avons récemment établi un rapport sur la médiation sociale pour le ministère de la ville. Enfin, nous éditons des ouvrages spécifiques à notre secteur. Nous venons d'éditer un nouveau guide sur l'enquête de personnalité. Deux ouvrages sont à l'imprimerie : le premier porte sur la médiation pénale et le second sur le contrôle judiciaire socio-éducatif.

**M. Francis Bahans** - Je voudrais vous faire un petit rappel historique. Cela s'apparente à une gageure car je dois résumer très brièvement trente années d'intervention. La fédération est née en 1982 mais le mouvement est né en 1970 avec la loi sur le contrôle judiciaire, mesure extrêmement novatrice créant une alternative à la détention. Les personnes mises en examen sont placées sous contrôle judiciaire, ce qui correspond à une mesure de contrôle et d'assistance avant le jugement. Cette mesure est très peu utilisée dans les années 70. En 1982, une circulaire du garde des Sceaux donne l'impulsion à la mesure de contrôle judiciaire, qui s'appelle alors contrôle judiciaire socio-éducatif. La circulaire donne également l'impulsion au secteur associatif. Dans notre jargon, nous disons qu'à partir de cette époque se développe la justice des majeurs qui est complémentaire de la justice des mineurs créée par l'ordonnance de 1945 et qui s'est fortement développée à partir des années 50. Le contrôle judiciaire socio-éducatif est une alternative à la détention.

A partir de 1983, les enquêtes pénales se développent. En matière criminelle, les enquêtes de personnalité sont une aide à la décision des magistrats : du juge d'instruction qui traite l'affaire et de la cour d'assises qui procédera au jugement. Elles

fournissent un éclairage sur la personnalité de l'individu, sa trajectoire, son histoire familiale et personnelle et permettent de mieux appréhender la personne. L'enquête sociale rapide permet d'éclairer le magistrat grâce à une investigation rapide qui a lieu, dans ces années-là, essentiellement dans le cadre de la garde à vue.

Enfin, le mouvement des alternatives aux poursuites est lancé dès 1986, à titre expérimental, dans le cadre de la médiation pénale. Cette médiation est officialisée par la loi en 1993. Il s'agit de prendre en compte la réparation des victimes, d'apaiser les conflits tels que les conflits de voisinage, et de restaurer le lien social. Progressivement, la médiation pénale traite les conflits plus durs et notamment le contentieux familial.

Dans les années 90, la médiation se structure et se professionnalise. Un certain nombre de nos associations exercent la réparation pénale des mineurs. Cette mesure nécessite une habilitation de la protection judiciaire de la jeunesse. D'autres types d'alternatives aux poursuites se développent dans les années 90 : le classement sous condition, le rappel à la loi et la composition pénale créée par la loi du 23 juin 1999.

Ces trois missions différentes sont exercées aujourd'hui, mais dans une très grande précarité. Premièrement, la commande judiciaire présente un caractère aléatoire. La décision judiciaire dépend essentiellement du magistrat, qu'il soit du siège ou du parquet. Au début de l'année, nos associations ne savent absolument pas quel volume d'activité elles devront traiter. Or, chacun s'accorde à dire qu'il serait possible, si on s'en donnait les moyens, d'évaluer l'activité sur le plan quantitatif. Deuxièmement, les financements à l'acte de ce secteur n'ont pas été revalorisés depuis 1992.

Trois types d'intervenants effectuent ces missions depuis les années 80. Certaines associations sont très professionnalisées et font travailler des salariés (travailleurs sociaux, éducateurs, psychologues, assistantes sociales). Certaines structures sont essentiellement constituées de bénévoles. Il existe également un système hybride largement favorisé par le ministère de la justice et correspondant à des « bénévoles indemnisés ». Or il n'est pas possible d'être à la fois bénévole et salarié. Le système a fonctionné durant de nombreuses années jusqu'à ce que la Cour de cassation dise clairement, en 1994, qu'il était complètement illégal. Il a fallu attendre six ans pour qu'un texte signifie clairement aux tribunaux qu'il fallait déclarer ces personnes et payer des charges sociales. Le texte date d'août 2000 et n'est toujours pas appliqué. Les personnes employées par les tribunaux sont toujours dans une situation illégale.

Notre secteur compte entre 700 et 800 salariés. Il comporte de moins en moins de bénévoles car le mouvement s'est fortement professionnalisé, notamment depuis 1997, puisque nous sommes fortement impliqués dans le programme des emplois jeunes. Entre 130 et 150 emplois jeunes, notamment des juristes, ont été recrutés dans notre secteur. Le nombre de personnes physiques habilitées est difficile à évaluer. Il y a un peu moins d'un an, le ministère a chiffré le nombre de délégués du procureur de la République à 700 personnes. Ces délégués exercent principalement des missions de rappel à la loi, de classement sous condition et éventuellement de médiation pénale. Ils sont dans leur immense majorité des retraités de la police ou de la gendarmerie. Dans nos associations, une petite centaine de salariés exerce les missions de délégué du procureur sous un statut associatif.

**M. Denis L'Hour** - Il existe en effet deux systèmes d'habilitation : l'habilitation des associations et l'habilitation de personnes physiques proches du procureur. Ces personnes habilitées à titre physique sont considérées par nous comme une résurgence du passé. En effet, dans les années 70, l'habilitation se référait au secteur

associatif et de manière importante aux personnes physiques, notamment aux ministres du culte ou aux visiteurs de prison. Ce phénomène des années 70 semble s'être notablement amplifié depuis la mise en place des missions de classement sous condition et de rappel à la loi. En effet, le ministère de la justice a connu des problèmes de moyens. Il était préférable d'indemniser des personnes plutôt que de se lancer dans une vaste réflexion que nous souhaitons depuis de nombreuses années. Les parlementaires votent des lois. Les décrets sont publiés et font appel aux deux dispositifs. Mais le contenu des missions, les compétences requises pour les mettre en œuvre, les objectifs poursuivis et l'évaluation des politiques pénales que nous menons ne sont pas définis. Ce virage n'a pas été pris. Cependant, nos préoccupations sont de plus en plus entendues. Par ailleurs, nous défendons l'idée qu'à partir du moment où l'on octroie des fonds publics à des personnes ou à des associations, il faut être en capacité, en contrepartie, d'évaluer les politiques qu'elles mettent en œuvre.

Le deuxième virage concernant les politiques pénales a trait à leur aspect transversal. Les magistrats ont pratiquement l'obligation de travailler avec d'autres : responsables de la politique de la ville ou des affaires sociales, préfets, etc. Le magistrat doit modifier le regard qu'il avait sur son travail. Cet aspect nous préoccupe car, en tant que fédération et en raison de la connaissance des problèmes de terrain que rencontrent nos adhérents, nous voyons l'énorme travail qu'il reste à effectuer. D'une manière générale, les magistrats semblent avoir une réticence culturelle à travailler avec d'autres. Ponctuellement bien sûr, je peux vous citer des procureurs qui se lancent dans la mise en œuvre de ces politiques.

**M. le Président** - Il me semble qu'il faut distinguer le rôle du parquet et le rôle du siège.

**M. Denis L'Hour** - Le procureur est pratiquement un chef de projet, sur lequel viennent se greffer outre la politique pénale, la lutte contre la toxicomanie, la politique de la ville, le contrat local de sécurité, les affaires sociales. Néanmoins, le procureur n'a pas été formé à l'Ecole nationale de la magistrature pour être chef de projet.

Parmi les magistrats du siège, nous observons une très grande différence entre les juges des enfants, par exemple, et les juges d'instruction, pour lesquels on peut noter l'absence de contractualisation avec les associations et de définition d'objectifs poursuivis. En revanche, les juges des enfants sont tout à fait en mesure de « contractualiser » sur des mesures ou sur des objectifs.

Le millefeuille de mesures qui s'est constitué depuis vingt ans a fait évoluer les compétences au sein des associations. Le bénévole initiateur de ces mesures dans les années 70 n'existe plus. De plus en plus, nous sommes allés chercher des compétences spécifiques pour un secteur qui se situe au carrefour de la justice, de la sécurité et de l'accompagnement socio-éducatif. La majorité des salariés des associations sont des juristes, des éducateurs, des psychologues ou des assistants sociaux. Le travail mené avec la cellule nationale de professionnalisation montre l'émergence d'un nouveau métier qui demande une multi-compétence. Il n'existe pas encore de formalisation de l'évolution de ce métier.

**M. Christian Cointat, rapporteur** - Quels sont les moyens dont vous disposez pour contrôler la qualité des actions des médiateurs. Par ailleurs, pourriez-vous nous dire quel bilan vous tirez de la médiation pénale, et notamment des nouvelles mesures alternatives aux poursuites ? Enfin, comment définissez-vous votre implication

dans les maisons de justice et du droit ? Quelle est la meilleure solution pour une justice de proximité plus efficace ?

**M. Francis Bahans** - Nous organisons en interne une formation spécifique pour les médiateurs. Ces formations courtes ne se substituent pas à une formation initiale. Il s'agit de formations professionnelles. Nous n'avons pas encore pu mettre en place un cursus global sanctionné par un diplôme valant reconnaissance d'un métier. Nous souhaiterions la création d'un métier d'intervenant social sous mandat judiciaire, même si le nom reste à trouver. Il existe en effet une spécificité d'intervention sous mandat judiciaire.

**M. le Président** - Vous envisagez la création d'un diplôme d'Etat.

**M. Francis Bahans** - Effectivement, nous souhaitons la création d'un diplôme reconnaissant des compétences acquises et la capacité à exercer des missions de médiation qui ne sont pas d'une grande simplicité.

**M. Denis L'Hour** - La question des alternatives aux poursuites est extrêmement complexe. Dans certains tribunaux et certaines juridictions, cela fonctionne bien. Les parquets utilisent toutes les alternatives qui sont à leur disposition. Certains, comme le parquet de Nantes, ont même passé une convention de partenariat avec l'association. L'association est alors mandatée. Elle désigne le médiateur et rend compte. Pour nous, il est très important que l'association, en tant que personne morale, soit responsable de l'exécution de la mission et en rende compte.

**M. Francis Bahans** - On considère que l'association doit afficher très clairement ses responsabilités, lorsqu'elle travaille dans le cadre d'un mandat judiciaire.

**M. Denis L'Hour** - En revanche, dans certaines juridictions, les alternatives aux poursuites sont peu développées ou sont développées uniquement avec les personnes physiques, ce qui pose des problèmes éthiques considérables. Nous ne défendons pas une position corporatiste. Notre préoccupation est la prévention de la récidive et l'apaisement des conflits et non le développement des activités de nos associations.

Il faut aller vers plus de sécurité et vers plus de paix sociale. Il faut apporter une réponse à chaque acte. Depuis quelques années, nous attirons l'attention sur le fait qu'une réponse n'est pas apportée à chaque acte de délinquance. Parfois, une sanction est décidée mais elle n'est pas appliquée, ce qui est encore bien pire car cela développe un sentiment d'impunité très fort notamment chez les jeunes. Une justice qui ne sanctionne pas ou qui sanctionne mais n'applique pas ses décisions va dans « le mur ».

La fédération ne contrôle pas directement les médiateurs salariés d'une association. En effet, selon la loi de 1901, l'association est responsable de ses salariés. En revanche, nous dispensons une formation et nous éditons le seul guide de la médiation pénale, qui est un guide déontologique des pratiques. Nous demandons aux associations de se référer à ce guide. Depuis de nombreuses années, nous demandons qu'on mette en œuvre un véritable dispositif d'évaluation de la médiation, des enquêtes, des rappels à la loi et du contrôle judiciaire. Si on met en place un dispositif d'évaluation, on est obligé de réfléchir en amont sur l'objectif des politiques et des mesures. Il est difficile de faire entendre notre voix sur ce sujet. Il est vrai qu'il est rare qu'une fédération demande l'évaluation de ses propres activités.

**M. le Président** - Des polémiques justifient parfois ces demandes d'évaluation...

**M. le Rapporteur** - Vous n'avez pas répondu à ma question sur les maisons de justice et du droit.

**M. Denis L'Hour** - Dans la plupart des maisons de justice et du droit, les associations locales adhérentes de notre fédération sont sollicitées et interviennent, notamment, mais pas uniquement, dans le cadre des alternatives aux poursuites. Les maisons de justice et du droit répondent manifestement à un besoin de justice de proximité. Nous estimons que les choses vont dans le bon sens.

**M. le Président** - Les maisons de justice et du droit ne deviennent-elles pas de plus en plus des pôles d'accès au droit plutôt que des lieux de justice de proximité ?. Certains magistrats estiment que les décisions de justice et les alternatives aux poursuites ont davantage leur place au sein du tribunal. Il faut que les missions des uns et des autres soient clairement définies, à la fois pour les justiciables et pour les victimes. Je ne sais pas si vos associations s'occupent des victimes.

**M. Francis Bahans** - Dans le cadre de la médiation, les victimes sont toujours prises en compte.

Symboliquement, les lieux ne sont pas négligeables. Un rappel à la loi a davantage sa place dans un tribunal, car il nécessite un rapport d'autorité. Néanmoins, le plus important est la qualité de l'intervention. Lorsqu'un délégué personne physique reçoit un justiciable pendant cinq ou dix minutes pour lui lire le code pénal et lui faire une leçon de morale, ce n'est pas satisfaisant. Le jeune quitte alors le tribunal en se moquant de la justice.

**M. Denis L'Hour** - Une telle action décrédibilise l'action de la justice.

**M. Francis Bahans** - L'important est de réfléchir au contenu. Lorsque nous faisons une intervention de rappel à la loi, même si elle ne dure qu'une heure, nous essayons d'établir un diagnostic et de savoir pourquoi le mineur a commis ce fait. Nous tentons de connaître ses problèmes familiaux ou scolaires, etc. Il faut faire un minimum d'investigation et non s'en tenir à un simple rappel de la loi. La plupart du temps, lire le code n'a aucun sens pour ces jeunes. L'important est de produire une intervention qui ait du sens pour la personne que l'on reçoit, quel que soit le lieu.

Nous parlions plus haut de l'impunité zéro. Il faut distinguer les alternatives à la détention et les alternatives aux poursuites. Dans le cadre des alternatives aux poursuites, on donne une réponse à chaque acte. Denis L'Hour parlait plus haut de la non-application des peines. Cela recouvre un tout autre problème qui est celui de l'inexécution des jugements. L'une des grandes difficultés de notre justice est qu'un nombre incroyable de sanctions ne sont pas appliquées. C'est catastrophique car cela crée un sentiment d'impunité.

Aujourd'hui, la composition pénale est encore à un stade expérimental. Des associations de la Fédération « Citoyens et justice » se sont impliquées dans un certain nombre de tribunaux en relation étroite avec les parquets pour mettre en œuvre cette mesure. Dans un tribunal dans lequel nous n'intervenons pas, je sais que le parquet propose la composition pénale à un justiciable. Si celui-ci la refuse, le parquet ne poursuit pas. Cela n'a évidemment aucun sens. Lorsqu'une personne est convoquée en

composition pénale et qu'elle ne vient pas, le parquet devrait prendre ses responsabilités et poursuivre le justiciable. Mais il faut bien savoir que la composition pénale est un début de poursuite.

**M. Denis L'Hour** - Nous couvrons environ 150 tribunaux de grande instance sur les 182 qui existent en France. Aujourd'hui, le paysage judiciaire est totalement hétérogène. A Nantes, par exemple, il n'y a pas de contrôle judiciaire socio-éducatif associatif alors qu'à Bordeaux il y en a un nombre très important.

**M. le Président** - Le climat de Bordeaux en matière de justice est tout à fait spécifique. Bordeaux a des moyens en magistrats que n'ont pas les tribunaux d'Ile-de-France par exemple.

**M. Denis L'Hour** - Lille fait également beaucoup de contrôle judiciaire socio-éducatif. En tout état de cause, la mise en œuvre des politiques présente un caractère très aléatoire. Or ces politiques sont des politiques publiques qui doivent s'articuler avec les autres politiques publiques. En cas de changement de magistrat, une activité peut se développer fortement ou, au contraire, être réduite à néant. On pourrait presque dire qu'il y a une politique par magistrat. Le justiciable a alors le sentiment profond d'un traitement inégalitaire. L'inégalité peut se constater entre deux chambres d'un même tribunal. Ce type de situations est illisible pour le justiciable.

**M. le Président** - Le domaine de la protection judiciaire de la jeunesse compte un secteur public et un secteur habilité qui, prétend-on, effectue des tâches plus nobles et choisit ses clients. Ces deux secteurs entrent parfois en concurrence.

**M. Francis Bahans** - Nous rencontrons ce type de problèmes avec le « pré-sentenciel » et le « post-sentenciel ». Aujourd'hui, le pré-sentenciel est souvent confié au secteur associatif et le post-sentenciel relève du secteur public. Or il est aberrant qu'une association qui a suivi une personne dans le cadre du contrôle judiciaire socio-éducatif ne puisse pas poursuivre le travail engagé en post-sentenciel. Il faudrait engager une vaste réflexion et une refonte du système. Selon nous, il n'est pas question de concurrence. Il faut simplement que les deux secteurs travaillent en complémentarité. Il faut que le secteur associatif et le secteur public se réunissent pour débattre des missions, de leur mise en œuvre et de leurs objectifs et pour se répartir la tâche. La concurrence dans ce secteur serait plutôt nuisible au justiciable.

**M. le Président** - Je voudrais également que vous nous parliez de la rémunération des missions.

**M. Denis L'Hour** - Il existe effectivement un problème dans le mode de financement. Ces mesures sont financées par le paiement à l'acte, un peu comme cela se passe chez les médecins. Une association mandatée pour un rappel à la loi perçoit un certain montant. Eventuellement, elle peut bénéficier pour certaines missions d'une subvention d'équilibre, ce qui est d'ailleurs en totale contradiction avec les règles de la comptabilité publique, et d'un éventuel complément octroyé par le conseil régional, le conseil général ou par la commune. Le système est extrêmement destructurant. Si un nouveau magistrat ne donne pas de travail aux associations, toutes les compétences acquises pendant des années s'effondrent. Deux ans après, si un nouveau magistrat arrive et demande à l'association de travailler sur telle ou telle mesure, elle n'est plus en mesure de le faire. Ce schéma ne peut plus fonctionner en l'état.

En outre, on met en concurrence les associations avec les personnes physiques habilitées. Cette concurrence est déloyale, puisque ces personnes sont indemnisées et qu'elles ne sont pas déclarées. On demande au secteur associatif de faire du qualitatif et de développer ses compétences. Cela suppose d'investir dans la formation et de recruter des personnes qui ont un long cursus universitaire. Lorsque nous avons fait un premier bilan du dispositif emplois jeunes, nous nous étions rendu compte que les emplois jeunes recrutés dans notre secteur étaient ceux qui avaient le plus haut niveau d'études. Une personne qui a un diplôme d'études approfondies de droit ou un diplôme d'études supérieures spécialisées de psychologie attend autre chose que d'être rémunérée au SMIC. En outre, dès 1998, il avait été demandé à la Chancellerie de cesser d'être en contradiction avec la comptabilité publique en finançant le secteur associatif sous cette forme. L'inspection générale des services judiciaires a rendu un rapport à l'avant-veille du deuxième tour des élections présidentielles, car elle avait été missionnée sur ce thème. Pour le moment, nous sommes dans l'attente des conclusions de cette réflexion générale. Le nouveau ministre a ce document.

**M. le Président** - Messieurs, je vous remercie.

**Audition de Mmes Olivia MONS, responsable de la communication,  
et Fadila DJARAÏ , responsable de la formation,  
à l'Institut national d'aide aux victimes et de médiation (INAVEM)**

*(15 mai 2002)*

Présidence de M. Jean-Jacques Hyst, président

**M. Jean-Jacques Hyst, président** - Dans le cadre de notre mission d'information sur les métiers de la justice, nous avons souhaité rencontrer des représentants de l'INAVEM. Pouvez-vous nous présenter rapidement votre association ? Quelles sont vos relations avec les autres associations ? Sur quelles missions de justice intervenez-vous ?

**Mme Olivia Mons** - Nous vous remercions de votre demande d'audition.

Je voudrais commencer mon intervention par un bref rappel historique. Dès 1982, les pouvoirs publics et en particulier le ministère de la justice ont fait état de leurs préoccupations au regard de la prise en compte des attentes des victimes. Un bureau a été créé au sein de la direction des affaires criminelles et des grâces (DACG). Dans le même temps, des associations ad hoc d'aide aux victimes ont vu le jour, à l'initiative de personnalités sensibilisées aux difficultés des victimes (élus, magistrats, médecins ou avocats). En 1986, l'Institut national d'aide aux victimes est né à la faveur d'une conférence réunissant une cinquantaine d'associations d'aide aux victimes préexistantes.

D'importantes évolutions législatives et réglementaires concernant l'aide aux victimes et leur accès au droit à l'indemnisation sont intervenues. Néanmoins, ces dispositions ne tiennent pas toujours compte du nécessaire accompagnement socio-judiciaire et médico-psychologique des victimes et de leurs familles.

Dans son titre 2 relatif au renforcement des droits des victimes, la loi du 15 juin 2000 reconnaît de manière fondamentale le rôle des associations d'aide aux victimes en leur attribuant une existence légale. La loi consacre ainsi une pratique établie depuis une dizaine d'années, suite notamment à des accidents collectifs ou à des actes de terrorisme, tout en permettant une généralisation de cette pratique aux situations de victimes individuelles. L'article 41 du code de procédure pénale permet au procureur de la République de recourir à une association d'aide aux victimes conventionnée afin qu'une aide soit apportée à la victime de l'infraction. L'article 75 impose aux services de police et de gendarmerie d'informer les victimes de leurs droits à obtenir réparation du préjudice, à être aidées par un service relevant d'une collectivité ou d'une association d'aide aux victimes conventionnée.

L'INAVEM représente 150 associations réparties sur l'ensemble du territoire, départements d'outre-mer compris. Ces associations comptent 650 permanences délocalisées ou spécialisées (permanences d'aide aux victimes dans les quartiers sensibles ou chez nos partenaires institutionnels que sont les commissariats, les tribunaux, les hôpitaux ou les maisons de justice et du droit). Parmi les intervenants associatifs, on compte 600 salariés représentant 400 équivalents temps plein. Ces

chiffres ont connu une augmentation de plus de 80 % entre 1994 et 2000. Aux côtés de ces 600 salariés travaillent 400 bénévoles représentant 60 équivalents temps plein. Pour nous, le salariat n'est pas un principe absolu. Le travail doit être effectué en partenariat par les salariés et les bénévoles et aller dans le sens d'une professionnalisation.

Le numéro national d'aide aux victimes a été lancé en octobre dernier. Il est géré et animé par l'INAVEM. Il permet à toute victime d'infraction d'être écoutée et orientée vers les associations d'aide aux victimes et vers des services compétents. Ce numéro reçoit actuellement entre 1.000 et 1.200 appels par mois.

Le professionnalisme est un des maîtres mots de l'INAVEM et du réseau associatif. Cette démarche s'illustre par deux axes : la structuration du réseau et la formation. En tant que fédération, l'INAVEM est extrêmement attaché à une structuration du réseau d'associations. Il définit un cadre minimal d'intervention : pour chaque structure, notre volonté est d'assurer la cohabitation d'équipes pluridisciplinaires composées de coordinateurs, de secrétaires, de juristes, de psychologues et de travailleurs sociaux afin que les trois missions essentielles dévolues aux associations soient respectées (l'information sur le droit des victimes, l'accompagnement dans les démarches et le soutien psychologique). Le deuxième aspect de cette structuration passe par une lisibilité des actions et donc une reconnaissance de nos partenaires naturels que sont les professionnels de la justice et d'autres partenaires institutionnels comme la police ou la gendarmerie. Cette lisibilité est un travail en partenariat sur le terrain qui se fait en liaison avec les instances qui accueillent des victimes. La reconnaissance du professionnalisme passe également par des conventions et des protocoles d'accord qui permettent de définir un cahier des charges et un cadre d'intervention ou un cadre complémentaire d'action.

**Mme Fadila Djaräi** - Je voudrais vous parler du volet formation. L'INAVEM est un organisme de formation qui s'inscrit dans le champ de la formation professionnelle. Ce champ de la formation continue prend d'ailleurs de l'ampleur. L'INAVEM a été agréé en tant qu'organisme de formation en 1993.

Les associations d'aide aux victimes ont pour mission essentielle d'œuvrer à l'aide et à l'accompagnement de la victime sur les plans juridique, psychologique et social. Il est acquis aujourd'hui que seule une approche pluridisciplinaire des intervenants des associations peut permettre une prise en charge adaptée aux besoins des victimes. Notre réseau associatif d'aide aux victimes œuvre pour une prise en charge de qualité.

Le renforcement de la structuration du réseau associatif de l'INAVEM prend en compte deux démarches : une démarche de qualité de service, par une approche pluridisciplinaire, et une démarche de professionnalisation passant essentiellement par la formation. La professionnalisation des intervenants (juristes, psychologues et travailleurs sociaux) auprès des victimes s'avère indispensable pour le milieu associatif. C'est pour cette raison que l'INAVEM assure la formation professionnelle continue des intervenants auprès des victimes et répond notamment aux besoins de ses associations.

Le but est :

- de maintenir et de compléter le niveau de compétences des intervenants par l'apport de connaissances sur l'évolution juridique de l'aide aux victimes et sur la politique publique d'aide aux victimes ;
- d'harmoniser les pratiques dans le cadre de l'accueil et de l'écoute des victimes ;
- d'échanger et de partager les expériences entre les intervenants et de partager les pratiques des formateurs professionnels ;
- d'assurer la promotion sociale et professionnelle de ces intervenants.

Les modules de formation peuvent être suivis par les salariés et les bénévoles. Ils sont les suivants :

- formation de base de cinq jours pour les accueillants de l'aide aux victimes ;
- indemnisation des victimes ;
- accueil psychologique des victimes ;
- technique d'écoute et d'entretien ;
- techniques de « *debriefing* » ;
- accompagnement des victimes et de leurs familles sur le plan social et sur le plan de la procédure pénale ;
- prise en charge spécifique des enfants victimes d'abus sexuels.

Ces formations sont essentiellement assurées par des formateurs professionnels, qui sont des techniciens impliqués dans une mission globale d'aide aux victimes.

Entre 1996 et aujourd'hui, l'INAVEM est passé de 30 à 45 formations, de 70 à 140 journées de formation, de 370 à 650 stagiaires et de 830 à 1 700 journées-stagiaires.

La formation concerne essentiellement notre réseau associatif mais nous formons également des partenaires. En janvier 2002, nous avons formé à Pau une centaine de policiers et de gendarmes. En mars 2002, nous sommes intervenus à l'Ecole nationale de la magistrature de Bordeaux dans le cadre de la formation des juges de l'application des peines.

Je voudrais finir mon intervention en évoquant la décision-cadre du 15 mars 2001 relative au statut des victimes dans le cadre de la procédure pénale. Son article 14 est relatif à la formation professionnelle des personnes intervenant dans la procédure ou ayant des contacts avec les victimes. Il précise que chaque Etat membre favorise par le biais de ses services publics ou par le financement d'organismes d'aide aux victimes des initiatives permettant aux personnes intervenant dans la procédure ou ayant des contacts avec les victimes de recevoir une formation appropriée, plus particulièrement axée sur

les besoins des catégories les plus vulnérables. Cette disposition s'applique notamment aux policiers et aux praticiens de la justice.

**M. le Président** - Dans le cadre de la mission, nous souhaiterions en savoir davantage sur les bénévoles et les professionnels des associations chargés des nouvelles missions ou des nouveaux métiers de la justice, comme celui de délégué du procureur. Quelle est votre implication dans ces procédures ? Par ailleurs, nous voudrions savoir comment toutes ces activités sont financées. Je sais que les associations d'aide aux victimes demandent des financements aux communes et aux conseils généraux. Mais le rôle des collectivités locales ne consiste peut-être pas à financer de telles structures, si importantes soient-elles.

**Mme Olivia Mons** - Pour répondre à votre première question, je dirai que l'INAVEM est avant tout un institut national d'aide aux victimes, même si nous avons effectivement certains mandats judiciaires pour faire de la médiation pénale. Nos médiateurs sont salariés ou bénévoles dans les associations. Ils sont formés pour faire de la médiation. Les délégués du procureur sont habilités en tant que personnes physiques. Les associations d'aide aux victimes et de médiation sont habilitées en tant que personnes morales. Dans une équipe pluridisciplinaire associative, nous essayons de travailler sur la valeur ajoutée que la personne morale donne à chacun de ses intervenants. Une médiation se fait entre l'auteur, la victime et le médiateur mais elle se fait dans le temps, grâce à un travail sur les pratiques et à des rencontres lors de séminaires ou de formations. Sur le plan de la médiation pénale, le secteur associatif diffère des délégués du procureur.

**M. Christian Cointat, rapporteur** - J'ai bien suivi le début de votre intervention sur le rôle de votre réseau dans l'aide aux victimes. En revanche, j'ai quelques difficultés intellectuelles à vous suivre sur la médiation pénale. En effet, lorsqu'on est spécialisé dans l'aide aux victimes, par nature, on n'aime pas trop le délinquant. Si j'étais délinquant, je n'aimerais pas que vous soyez chargés de ma médiation pénale ; j'aurais l'impression d'être face à l'avocat de la victime.

**Mme Olivia Mons** - Vous avez raison mais les deux types d'actions sont tout à fait séparées. Les deux comptabilités sont séparées.

**M. le Rapporteur** - Les personnes se fréquentent.

**Mme Olivia Mons** - Oui, les personnes se fréquentent mais ne sont pas les mêmes. Une association qui fait de la médiation pénale a une salle d'attente pour les auteurs et les victimes des affaires et un autre local pour les victimes qui viennent dans le cadre de l'aide aux victimes. Les deux types de missions sont séparées. En outre, les intervenants de nos associations ne sont pas contre les délinquants. Nous militons pour un équilibre des droits. Ce n'est pas en « tapant » sur les délinquants qu'on rétablira la victime dans sa dignité et dans sa réparation juste et nécessaire.

**M. le Président** - Ce n'est pas ce qu'on entend à la sortie des cours d'assises.

**Mme Olivia Mons** - Nous ne représentons pas les victimes. Nous sommes des professionnels qui interviennent en faveur des victimes.

**M. le Président** - La fédération des associations Citoyens et justice nous a bien expliqué quelles étaient ses missions et les aléas que les associations rencontraient en

fonction de la pratique des magistrats. Votre action est-elle complémentaire, parallèle, concurrente à celle de Citoyens et justice ?

**Mme Olivia Mons** - Nous avons des domaines séparés. Les associations Citoyens et justice ne font pas d'aide aux victimes. Nous ne faisons pas de rappel à la loi, de composition pénale ou de contrôle judiciaire. En matière de médiation, nous sommes des confrères des associations Citoyens et justice. Nous nous parlons beaucoup. Nous intervenons dans leurs séminaires et leurs colloques. Ils interviennent également dans les nôtres.

**M. le Rapporteur** – Vous avez parlé d'actions de formation destinées aux intervenants faisant de l'aide aux victimes en insistant sur l'aide juridique, sur l'aide psychologique et sur l'aspect social. Un des éléments de l'aide psychologique consiste évidemment à replacer la victime dans un contexte plus humain que celui qu'elle a subi lors de son agression. Il ne s'agit donc pas de lui faire apparaître l'agresseur comme une personne à plaindre. Comment parvenez-vous à être crédibles si la victime sait que vous faites par ailleurs de la médiation pénale ?

**Mme Olivia Mons** - Cette question ne se pose pas pour nous. Pourtant, les choses sont très transparentes puisque l'INAVEM fait déjà apparaître la médiation dans son sigle. Tout d'abord, les infractions ne sont pas de même nature. La médiation pénale porte sur des infractions plus « légères » que celles qu'ont subies les victimes que nous recevons dans le cadre de l'aide aux victimes. En outre, l'une des préoccupations de la médiation pénale est la réparation de la victime. C'est ce que nous mettons en avant.

**M. le Rapporteur** - Pouvez-vous nous parler du financement ? Vous comptez des salariés à côté de bénévoles. Comment réussissez-vous à financer les structures ?

**Mme Olivia Mons** - Les associations ont régulièrement des difficultés financières. Pour l'aide aux victimes, les subventions sont globales.

En 2000, sur 65 millions de francs, le ministère de la justice a financé les associations d'aide aux victimes à hauteur de 28 %, les autres ministères 5,7 %, les mairies 14,8 %, les départements 8,1 %, les régions 2,3 %, la politique de la ville 24,8 % et les autres sources de financement représentaient 16,3 %. Entre 1994 et 2000, la contribution du ministère de la justice a diminué de deux points et celle des mairies a beaucoup baissé (quinze points). La contribution des départements est restée stable. Nous n'avons pas de chiffre sur l'apport des régions en 1994. Enfin, la contribution de la politique de la ville est passée de 16 % en 1994 à 24,8 % en 2000.

**M. le Président** - Le ministère de la justice et la politique de la ville représentent l'essentiel de vos ressources.

**Mme Olivia Mons** - Tout à fait.

**M. le Président** - La médiation pénale est un service rendu à la justice. Elle est donc facturée.

**Mme Olivia Mons** - Le paiement est fait à l'acte selon la longueur de la médiation (un mois, trois mois et au-delà de trois mois). Mais, effectivement, les tarifs ne reflètent pas le travail accompli.

**M. le Rapporteur** - Pouvez-vous nous donner un exemple type de médiation pénale ?

**Mme Olivia Mons** - Nous avons un mandat du procureur. Nous procédons à une convocation séparée de l'auteur et de la victime. Ensuite, une étude du dossier permet d'identifier de quelle façon on pourra faire plier l'auteur et conduire la victime à accepter ce mode de règlement du conflit. Cela prend du temps. On fait deux, trois, quatre entretiens et parfois plus.

**M. le Rapporteur** - C'est pour cette raison que la facturation est variable en fonction du temps passé.

**M. le Président** - Mais elle est insuffisante...

**Mme Olivia Mons** - Oui. J'imagine que les représentants de Citoyens et justice vous ont dit la même chose que nous.

**M. le Rapporteur** - Etes-vous satisfaite des résultats de la médiation ?

**Mme Olivia Mons** - Cela fonctionne plutôt bien. Environ la moitié des médiations aboutissent.

**M. le Rapporteur** - Comment voyez-vous l'avenir des maisons de justice et du droit et de la justice de proximité ?

**Mme Olivia Mons** - Toutes les associations sont constitutives des maisons de justice et du droit en tant qu'associations d'aide aux victimes. La médiation pénale est une chose importante. Dans ce domaine, nous sommes des auxiliaires de la justice. Mais l'aide aux victimes est également assurée par des professionnels. Le message que nous souhaitons faire passer est la demande de respect mutuel et de reconnaissance de ce travail de professionnels. Les associations d'aide aux victimes sont loin des dames patronnesses d'antan. Nous sommes dans des petites entreprises qui ont des budgets très serrés. De plus en plus de victimes viennent rencontrer nos associations. Nous avons donc vraiment la volonté de parler de professionnel à professionnel.

En ce qui concerne les maisons de justice et du droit, il est intéressant que l'ensemble des professionnels intervienne dans un même lieu. Les greffiers sont à la tête de ces structures. Il faut sans doute apporter une valeur ajoutée à cette justice de proximité et surtout une meilleure reconnaissance du travail accompli par les uns et les autres.

**M. le Président** - Les maisons de justice et du droit ne deviennent-elles pas de plus en plus des maisons de l'accès au droit ? Les décisions de justice ne reviennent-elles pas de plus en plus vers le palais de justice ?

**Mme Olivia Mons** - La médiation étant une alternative à la poursuite, je ne suis pas sûre que l'on obtiendrait de meilleurs résultats au palais.

**M. le Président** - Je vous remercie.

**Audition de Me Elisabeth BARADUC,  
présidente de l'ordre des avocats au Conseil d'Etat et à la Cour de cassation,  
et de Me Emmanuel PIWNIKA, président délégué**

*(29 mai 2002)*

Présidence de M. Jean-Jacques Hyst, président

**M. Jean-Jacques Hyst, président** – Dans le cadre de notre mission sur l'évolution des métiers de la justice, nous entendons tous les professionnels du droit. Aujourd'hui, nous allons consacrer notre matinée à un certain nombre d'auxiliaires de justice, au premier rang desquels les avocats au Conseil d'Etat et à la Cour de cassation. Je vous propose de nous exposer les problèmes spécifiques de votre profession, vos rapports avec les magistrats et les autres professionnels du droit ainsi que votre position sur les évolutions des métiers de la justice.

**Me Elisabeth Baraduc** - Je vous remercie. Mon barreau a peu de soucis avec ses juridictions. Nous sommes peut-être une exception parmi les auxiliaires de justice. Les entretiens de Vendôme, auxquels nous avons participé, nous ont permis de mesurer à quel point les choses étaient plus difficiles lorsque les barreaux et les juridictions étaient plus importants quantitativement.

Je me bornerai à vous parler des deux juridictions auprès desquelles nous exerçons essentiellement : pour les juridictions judiciaires, nous n'exerçons notre profession d'avocats que devant la Cour de cassation, et n'avons aucune activité ni devant les cours d'appel ni devant les tribunaux. En revanche, s'agissant des juridictions administratives, nous exerçons auprès du Conseil d'Etat, mais nous sommes également présents devant les cours administratives d'appel et les tribunaux administratifs.

A l'occasion des entretiens de Vendôme, des études parallèles ont été réalisées entre la juridiction judiciaire et la juridiction administrative. Je commencerai par nos rapports avec la juridiction administrative, essentiellement avec le Conseil d'Etat.

Une réforme importante est entrée en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 2001 concernant les procédures d'urgence. Celles-ci ont totalement bouleversé la procédure et les pratiques du Conseil d'Etat, où l'oralité des débats avait un rôle moindre par rapport à l'instruction écrite. Nous sommes très présents au Conseil d'Etat pour tout ce qui concerne ces procédures d'urgence, surtout pour les référés-liberté et les demandes de suspension, qui relèvent du Conseil d'Etat en premier et dernier ressort. Je dois dire, et c'est peut-être riche d'enseignements pour l'avenir, que cette procédure d'urgence s'accompagne d'une procédure souple, en conformité avec le code de justice administrative. Cette réforme, qui revêt une très grande importance pour les justiciables d'abord, mais aussi pour la juridiction et donc pour son barreau, a été gérée « en douceur » et en parfaite concertation avec les magistrats du Conseil d'Etat. Donc, s'agissant de nos rapports avec les cours administratives en général et plus particulièrement avec le Conseil d'Etat, je dois vous dire avec un grand bonheur que je n'ai pas de récriminations à formuler. Les choses se passent de façon tout à fait sereine. Lorsque nous rencontrons des difficultés, nous les gérons au quotidien et cela se passe très bien.

J'en viens maintenant à la Cour de cassation, qui est la seule juridiction judiciaire devant laquelle les 91 avocats au Conseil d'Etat et à la Cour de cassation

exercent. Dans cette maison, une réforme est intervenue le 1<sup>er</sup> janvier 2002, à l'issue de la loi organique sur le statut de la magistrature. Celle-ci a institué une procédure de filtre des pourvois à la Cour de cassation. Cette procédure n'est plus expérimentale, puisqu'elle résulte de l'application d'un texte. Les choses se mettent en place, mais c'est difficile et parfois conflictuel. Je crois qu'il faut laisser un peu de temps pour que cette réforme, qui bouleverse très grandement la façon dont nous travaillons et dont travaille la Cour de cassation, s'installe. C'est un peu tôt pour faire le point de la situation.

Un autre grand chantier concerne plus spécifiquement notre rôle d'avocat : c'est celui de l'aide juridictionnelle. Je pourrais parler de ce dossier pendant très longtemps, mais je vais me borner à vous retracer les grandes lignes. Il y avait un très sérieux problème à la Cour de cassation parce que le texte de la loi de 1991 était mal adapté à la cour suprême. Dans le projet, qui a été revu par le Conseil national de l'aide juridictionnelle et qui va arriver sur les bureaux des assemblées, l'ensemble des bureaux d'aide juridictionnelle sont supprimés devant toutes les juridictions, sauf devant le Conseil d'Etat et la Cour de cassation. En réalité, le projet maintient les bureaux d'aide juridictionnelle devant ces deux juridictions pour leur permettre d'examiner si un pourvoi mérite ou non d'être soumis à la juridiction, et d'assurer ainsi une sorte de tri préalable. Le fait que le projet de loi supprime les bureaux d'aide juridictionnelle devant les cours et tribunaux et tribunaux administratifs, mais les maintienne au Conseil d'Etat et à la Cour de cassation montre bien la spécificité de ces juridictions : ce sont des juridictions de cassation auxquelles on ne peut pas laisser un accès aussi direct.

Je vais repartir au combat à la Chancellerie au sujet des indemnités d'aide juridictionnelle parce que les avocats au Conseil d'Etat et à la Cour de cassation ont été les seuls dont l'indemnité d'aide juridictionnelle n'a pas été revalorisée depuis 1991. Les avocats à la cour sont descendus dans la rue. Je n'ai pas jugé opportun d'associer l'ordre à de telles manifestations un petit peu agressives. Les avoués ont été en retrait, mais ont obtenu avant l'été une augmentation substantielle. Nous avons donc été les seuls à ne pas avoir été entendus à ce sujet.

Je demande simplement que l'on prenne en compte l'indice des prix depuis 1991, ce qui ne me paraît pas une demande exorbitante. Il faut que vous sachiez que mon ordre assume environ 4 000 à 5 000 dossiers par an au titre de l'aide juridictionnelle, toutes causes confondues, civiles, pénales (l'aide juridictionnelle en matière pénale est extrêmement lourde pour nous) et administratives. C'est une participation que je considère parfaitement normale à l'égard de nos concitoyens les plus démunis et comme un concours vis-à-vis de la juridiction, mais je trouve néanmoins anormal que l'Etat fasse des économies au détriment d'une profession dont l'indemnité forfaitaire n'a pas été revalorisée depuis onze ans.

Pour résumer, je dirai que devant le Conseil d'Etat et la Cour de cassation, les difficultés qui existent sont résolues au coup par coup à travers un dialogue quotidien, à la fois avec les présidents de chambre ou les présidents de sous-section, avec le président de la section du contentieux, et, avec le premier président et le procureur général. Voilà brièvement dressé un tableau que vous pourriez considérer comme idyllique. Il est vrai qu'il est assez serein.

**M. le Président** - Merci, Madame la Présidente. On voit aujourd'hui que tous les recours sont menés jusqu'à leur terme et que le nombre de recours en cassation est en augmentation. Cela a contraint à trouver des formules de filtre, d'autant plus que, parfois, certains recours récurrents apparaissent comme des mesures de retardement.

Ce n'est cependant pas parfait. Il me semble que la chambre sociale de la Cour de cassation était submergée.

**Me Elisabeth Baraduc** - Deux chambres sont très encombrées : la chambre sociale et la chambre criminelle. Devant la chambre criminelle, le bureau d'aide juridictionnelle doit vraiment jouer son rôle. En matière pénale, l'aide juridictionnelle a été réformée récemment de manière prétorienne par un accord passé entre le premier président et l'ordre, puisque que la loi de 1991 n'était pas adaptée à la justice pénale. Nous avons réussi à trouver un système qui fasse entrer l'aide juridictionnelle en matière pénale dans le cadre général fixé par la loi.

La chambre criminelle est encombrée. Je ne sais pas si elle l'est davantage qu'il y a quelques années. Je pense que le nombre de pourvois à la chambre criminelle est en très légère augmentation. A la chambre sociale, il y a une très forte augmentation due aussi au fait que le justiciable peut y accéder seul.

**M. le Président** - Oui, d'ailleurs, c'est un des problèmes.

**Me Elisabeth Baraduc** - Je reviens un instant sur la question de notre nombre par rapport au nombre des pourvois. Nous sommes, de façon irrévocable, aux termes d'une vieille ordonnance, soixante cabinets. Un cabinet peut comporter jusqu'à trois associés. En théorie, nous pourrions donc être 180 avocats. Notre nombre oscille en réalité entre 89 et 91. Nous n'avons jamais dépassé ce nombre, alors que ce serait théoriquement possible. Mais je ne crois pas que ce serait une bonne chose : l'expérience prouve que plus il y a d'avocats, plus il y a de recours ou de pourvois.

Souvent, on me demande comment nous ferions pour répondre à la demande si survenait un fort afflux. Je réponds qu'il est possible que je sois amenée à recruter plus d'associés dans chacun des cabinets dans lesquels c'est possible. Nous avons des examens professionnels qui sont difficiles, mais nous avons dans notre vivier un certain nombre de collaborateurs qui sont opérationnels pour devenir avocats aux conseils dans un délai de trois ou quatre mois. Si vraiment il y avait un besoin important, il est évident que l'ordre procéderait de cette façon.

**M. le Président** - Vous avez aussi un certain nombre de collaborateurs salariés de haut niveau.

**Me Elisabeth Baraduc** - Nous avons assez peu de collaborateurs salariés : nous avons des collaborateurs avocats ou des collaborateurs qui font un passage chez nous lors de leur cursus universitaire, par exemple lorsqu'ils préparent l'agrégation. Ils restent chez nous pendant les quelques années qu'ils estiment utiles pour se former.

**M. le Président** - La loi de 1991 vous permet de recruter des avocats salariés.

**Me Elisabeth Baraduc** - Nous avons quelques avocats salariés, mais peu. Ils ne le souhaitent pas.

**M. le Président** - Il y a eu un grand débat à l'époque sur cette possibilité.

**Me Elisabeth Baraduc** - Sur cette question, la seule chose à laquelle je tiens beaucoup concerne la difficulté de notre examen professionnel. L'important pour les juridictions est que nous leur apportions la garantie de la parfaite connaissance de la technique de cassation, qui est tout de même assez particulière. Il n'est pas facile de

connaître cette technique à la fois en droit public, en droit privé et en droit pénal. Il est vrai que notre examen professionnel est difficile. Il est organisé conjointement avec des magistrats du Conseil d'Etat, de la Cour de cassation et l'Université. Il a été mis en œuvre par un décret et un arrêté. On me dit souvent que cet examen est difficile, c'est vrai, mais j'attache de l'importance à cette formation.

**M. le Président** - Il n'y a pas de raison qu'il ne le soit pas. A partir du moment où il n'y a que soixante cabinets et quatre-vingt-onze avocats, l'accès est forcément très sélectif.

**Me Elisabeth Baraduc** - Oui. L'accès est sélectif, notamment parce qu'il nécessite une formation qui est répartie sur une période relativement longue.

**M. le Président** - S'agissant de l'aide juridictionnelle, un projet de loi a été déposé au mois de février sur le bureau du Sénat. Ce dépôt est intervenu dans une période difficile, mais il s'agit d'un vrai problème qu'il est nécessaire de régler. On a vu la mobilisation des barreaux sur ce sujet.

**Me Elisabeth Baraduc** - Je ne suis pas sûre que le projet de loi apaise totalement la revendication des barreaux. On va assister à un afflux de demandes d'aide juridictionnelle, notamment avec l'augmentation du seuil. Cette augmentation paraît néanmoins justifiée.

**M. le Président** - A partir du moment où il y a déjà un filtre à la Cour de cassation pour éviter les recours abusifs, je me demande si nous avons besoin d'une autre procédure.

**Me Elisabeth Baraduc** - La question s'est en effet posée. J'ai personnellement beaucoup défendu le filtre du bureau d'aide juridictionnelle, conjointement avec la procédure de non-admission. Je vous explique pourquoi. Cette procédure de non-admission, qui a été mise en place à partir du 1<sup>er</sup> janvier, est destinée à décharger la Cour de cassation des pourvois qui ne méritent pas un examen approfondi. Cela doit lui permettre de se consacrer aux pourvois qui méritent un examen plus sérieux.

D'une part, si on supprime le premier barrage de l'accès au juge, c'est-à-dire le bureau d'aide juridictionnelle, on va voir arriver 10 000 pourvois supplémentaires. On retrouvera donc un effet bien pire qu'avant le filtre. D'autre part, cette procédure de non-admission, qui est une procédure juridictionnelle, ne dispense pas l'avocat aux conseils de son rôle de dissuasion, auquel je tiens beaucoup. C'est pour nous une obligation déontologique de dissuader un justiciable de former un pourvoi lorsque celui-ci est dépourvu de chance.

De plus, à mon avis, la procédure de non-admission ne doit pas remettre en cause l'examen du bureau d'aide juridictionnelle. Celui-ci fait ce que nous faisons dans nos cabinets, c'est-à-dire qu'il examine un dossier, et dit, par exemple, que si la personne n'a pas comparu, elle n'a rien à faire devant la Cour de cassation. Nous avons réussi à convaincre les auteurs du projet de maintenir l'examen par le bureau d'aide juridictionnelle du caractère sérieux du pourvoi en cassation. Cela ne préjuge en rien du point de savoir si le pourvoi passera ou non le cap de l'admission. Sans le premier examen du bureau, la procédure d'admission au sein de la Cour de cassation ne pourra avoir les effets attendus.

**M. le Président** – Je vous remercie.

**Audition de Me Jean-Pierre GARNERIE, président,  
et d'une délégation de la Chambre nationale des avoués  
près les cours d'appel**

(29 mai 2002)

Présidence de M. Jean-Jacques Hyst, président

**M. Jean-Jacques Hyst, président** - Monsieur le Président, merci d'être venu, ainsi que vos confrères. Nous recevons le président de la Chambre nationale des avoués près les cours d'appel dans le cadre de la mission d'information du Sénat sur l'évolution des métiers de la justice judiciaire. Nous entendons ainsi tous les auxiliaires de justice. La profession d'avoué près les cours d'appels est unique, puisque les avoués près les tribunaux de grande instance ont disparu dans une réforme précédente.

La réforme de 1991 avait envisagé de les supprimer en appel. En fin de compte, le Parlement a jugé votre profession indispensable, notamment parce que les présidents des cours d'appel avaient supplié que l'on conserve les avoués près les cours d'appel.

Je vous propose de présenter les problèmes spécifiques rencontrés par votre profession, vos rapports avec les magistrats et les professionnels du droit ainsi que votre position sur l'évolution des métiers de la justice.

**Me Jean-Pierre Garnerie** - Monsieur le Président, je vous remercie. Nous sommes évidemment très heureux de pouvoir nous exprimer devant vous. Vous avez déjà planté le décor, puisque, comme vous le savez, les avoués près des cours d'appel exercent leur métier, qui est totalement judiciaire, au niveau du second degré de juridiction. Notre rôle est de représenter les plaideurs, c'est-à-dire de les engager par nos écrits. Nous procédons par des systèmes d'écritures, les conclusions, qui vont fixer les données du procès. Nous avons bien noté que vous vouliez que nous présentions les évolutions de notre profession, mais nous avons cependant quelques observations préliminaires à formuler.

Ma première observation est que la justice est une mission régaliennne de l'Etat.

Nous souhaitons exprimer notre surprise de voir que la justice pénale tient, depuis assez longtemps, une place prédominante dans les préoccupations étatiques. En réalité, la justice pénale ne représente qu'environ 20 % du contentieux. 80 % des litiges sont des litiges que je qualifierais de civils, en englobant dans le civil les affaires commerciales et sociales. C'est un point important : dans une vie, peu de personnes seront concernées par des affaires pénales, que ce soit comme victime ou poursuivi, alors que presque tout le monde aura à faire face un jour à la justice civile (que ce soit dans le cadre du droit de la famille, du droit social, du voisinage). De ce fait, nous considérons que les moyens attribués à cette justice ne sont pas en accord avec les exigences que l'on pourrait en attendre. Cela fait longtemps que les avoués près la cour d'appel réfléchissent à ces problèmes.

Nous sommes certes une profession technique, mais nous avons une philosophie de notre métier, en particulier parce que, comme vous l'avez rappelé, nous avons été souvent menacés et que nous avons à cœur de démontrer que nous ne sommes pas là pour faire de la figuration. De ce fait, nous avons une conception de la justice qui consiste à penser qu'elle n'est pas un service public comme les autres. La justice est une mission régaliennne. On ne parle plus du pouvoir judiciaire, ce n'est plus d'actualité, mais cela implique un respect du justiciable.

On parle beaucoup de crise de la justice. Il est vrai qu'elle existe. Il y a une crise des moyens. Pendant des décennies, la justice a été le parent pauvre et n'a pas suivi les évolutions comme on a pu par exemple le constater en Allemagne où les moyens mis à dispositions de nos homologues n'ont rien à voir avec ce que nous connaissons ici. Peut-être y avaient-ils d'autres priorités, mais il faut bien constater aujourd'hui que nous avons pris du retard.

Par ailleurs, les cours d'appel ont connu un phénomène d'encombrement considérable. Mais ce phénomène n'est pas forcément malsain. Cela correspond à une évolution de la place du droit dans la vie des Français. Cette évolution est perceptible dans de nombreux pays, pas seulement aux Etats-Unis, mais aussi en Europe.

Mon deuxième point a trait à la situation des avoués face à l'explosion du contentieux.

Malgré leurs difficultés, qui sont essentiellement d'ordre économique, ils ont fait face à cette explosion judiciaire. Comment avons-nous fait face ? Nous avons beaucoup embauché -arrivant jusqu'à employer trois mille personnes- et surtout nous avons accompli un effort qualitatif considérable en recrutant dans nos études des juristes de haut niveau que nous formons nous-même.

Vous avez rappelé qu'en 1970, on avait non pas supprimé mais fusionné les professions d'avocat et d'avoué. La fonction d'avoué n'a jamais été supprimée. Sa postulation est toujours exercée au tribunal de grande instance par les avocats qui sont inscrits au barreau du tribunal concerné. On a donc conservé une notion essentielle, celle de territorialité. Nous estimons qu'en matière de procédure civile -c'est d'ailleurs l'une des explications qui a justifié notre maintien- la proximité avec les juridictions est essentielle. Vous avez rappelé que les premiers présidents des cours d'appel avaient été nos meilleurs alliés dans les années sombres. Ces magistrats ne sont pas arrivés à ce niveau par hasard : s'ils sont à la tête des plus hautes juridictions françaises, c'est tout de même parce qu'ils ont une certaine compétence. Or ils peuvent constater la présence auprès d'eux des auxiliaires de justice spécialisés et disponibles. (et je puis vous dire que cela n'est pas une vue de l'esprit), est une chose précieuse. Nous sommes vraiment en contact quotidien avec nos magistrats : nous les voyons tous les jours et au moindre problème, nous sommes à leur côté. Cela se vérifie aussi en première instance.

Nous avons été obligés de faire face à une explosion du contentieux, et nous avons réussi à y faire face. Malheureusement beaucoup de choses n'ont pas suivi. Vous nous avez demandé de parler de nos difficultés. Quelles sont-elles ? Ce sont d'abord celles de nos clients. Nous ne sommes en effet pas là pour faire progresser le droit théorique, mais pour gagner des causes. Or il faut savoir qu'aujourd'hui, certaines cours d'appel en France ne sont pas capables d'évacuer un dossier de base en moins de deux ans et demi à trois ans. D'énormes progrès ont été réalisés depuis environ deux ans, mais il reste encore des points noirs. J'ai le malheur d'exercer dans une cour d'appel qui est parfaitement sinistrée à ce niveau-là. Cela crée des situations insupportables pour les justiciables. Il est par exemple très difficile d'expliquer à quelqu'un qu'on ne peut pas

apporter de solution à un problème de garde d'enfant avant six ou huit mois. Or, contrairement à ce qui a souvent été indiqué, les auxiliaires de justice n'ont aucun intérêt personnel, y compris financier, à voir les procès durer. C'est une vue de l'esprit. Un bon procès, sur un plan strictement corporatiste, est un procès qui va vite. Ce problème de la durée est important.

J'en viens à mon troisième point relatif aux problèmes financiers de la profession.

L'augmentation du contentieux nous a maintenus sous perfusion, l'accroissement de nos frais généraux étant compensé par le fait qu'il nous rentrait davantage d'affaires. Aujourd'hui, cette tendance a été inversée. C'est une bonne chose à laquelle nous avons participé en jouant un rôle de filtre, en plein accord avec nos magistrats et avec la Chancellerie. Il s'agit de décourager les recours en appel manifestement voués à l'échec. Nous avons joué activement ce rôle, puisque, depuis quelques années, le recours au conseil de l'avoué avant tout litige est véritablement devenu quelque chose de courant. Il ne se passe pas un jour sans que les avocats, qui sont nos correspondants les plus naturels, nous envoient un dossier nous demandant de juger si l'on peut faire appel et quelles sont les chances en fonction de notre juridiction. Nous avons là encore un rôle essentiel, qui consiste à connaître parfaitement la jurisprudence de notre cour d'appel. Or comme il n'y a pas de jurisprudence publiée dans les petites cours d'appel, seule la proximité permet de la connaître.

Nous avons donc renforcé nos structures. Et malheureusement, pour des raisons qui sont incompréhensibles, depuis vingt-deux ans, les tarifs octroyés par les pouvoirs publics, puisque nous sommes une profession réglementée, tarifée, n'ont jamais été réévalués alors que le texte du décret qui a été pris en 1980 prévoit formellement une révision périodique de l'unité de base. Nous sommes la seule profession en France qui se retrouve dans la même situation qu'il y a plus de vingt ans. C'est évidemment un dossier qui est, pour nous, vital et très brûlant, et que nous défendons le plus ardemment possible auprès des différents services qui se sont succédés à la Chancellerie. Nous nous voyons obligés d'insister sur ce point, mais ce n'est pas devant vous qu'on va reprendre la technicité de ce dossier.

Vous évoquiez l'aide juridictionnelle qui est en effet devenue un problème très important. L'aide juridictionnelle a acquis un poids très important. D'un autre côté, nous sommes tout à fait partisans d'un accès au droit pour tous. Nous sommes très attachés à l'idée qu'une personne soit défendue de la même façon et avec la même qualité, et ce, qu'elle soit un client payant ou bénéficiant d'une aide sociale. Il n'est pas question pour nous de faire une différence de traitement. C'est l'honneur de la profession de ne jamais avoir voulu se lancer dans ce type d'opération, qui serait à mon avis tout à fait immorale.

Mais lorsque nous connaissions un taux d'aide juridictionnelle de l'ordre de 5 à 10 % de nos affaires, nous pouvions considérer que la profession pouvait à la limite absorber cette charge sans trop de problème dans les frais généraux. Aujourd'hui, nous sommes dans une situation où, dans certaines cours situées dans des régions défavorisées, nous arrivons à des taux d'affaires bénéficiant de l'aide juridictionnelle de 30 % à 40 %. Vous savez que le rapport Bouchet envisage de rendre 40 % de la population éligible à l'aide juridictionnelle. Cela signifierait que, dans les régions défavorisées, le taux de population éligible à l'aide juridictionnelle atteindrait 70 % à 75 %.

Il n'est pas possible de transférer sur une profession une telle charge, qui revient à mon sens à l'Etat. Ce serait discriminatoire. C'est une forme supplémentaire

d'impôt. Nous n'avons pas la possibilité de supporter un tel coût, d'autant plus que nous accusons un retard considérable dans l'évaluation. Des statistiques très précises de la Chambre nationale démontrent que le coût physique d'un dossier, c'est-à-dire le coût lié à la simple ouverture d'un dossier pour le compte d'un client, varie entre 2.500 francs et 4.000 francs. Or l'indemnité d'aide juridictionnelle globale, qui vient d'être réévaluée, se monte à 2.100 francs. Donc, à chaque fois que nous ouvrons un dossier, nous perdons de l'argent et tout le travail fait concernant ce dossier n'est pas rémunéré. Vous imaginez bien que cette situation est intolérable.

Nous avons une autre revendication bien connue de la Chancellerie. Nous souhaitons assurer des missions au titre de l'aide juridictionnelle, mais en appliquant notre tarif, au besoin avec un plafonnement. C'était d'ailleurs l'idée de la loi 1991.

Le décret est revenu sur cette idée et a remplacé le terme de rémunération par celui d'indemnité.

J'en viens à mon cinquième point qui concerne les évolutions récentes de la profession d'avoué.

Alors qu'avons-nous fait pour suivre une évolution conforme aux exigences du nouveau siècle ? Nous avons d'abord essentiellement modifié notre formation. Je ne pense pas qu'une profession autre que la mienne ait consenti à un tel effort dans ce domaine. Cela a été pour nous quelque chose de vital.

Nous avons également incité nos confrères à entrer dans le jeu des technologies. On a assisté à une informatisation très importante des études d'avoués.

Enfin, nous nous sommes intégrés dans le concert européen. Nous avons créé un comité des postulants qui nous a permis de nous rapprocher de nos homologues espagnols et portugais avec lesquels nous travaillons en permanence. Nous avons tous les deux ans un congrès qui permet de présenter des propositions à la Commission européenne. Nous avons déjà été reçus à plusieurs reprises par Monsieur le commissaire Vitorino. Nous avons par exemple proposé une charte déontologique qui protège le justiciable, notamment en imposant, dans les pays où cela n'est pas encore indispensable, une assurance. Nous avons également noué des liens avec des juristes britanniques et allemands, avec qui nous entretenons des contacts permanents.

Voilà ce que je voulais dire. Je cède la parole à mes confrères.

**Me Pierre Marbot** - Notre profession présente une exception parmi les professions judiciaires. Les textes n'imposent aucune formation sinon une durée minimale de deux ans de stages dans des études d'avoués. Ce sont là les seules obligations légales ou réglementaires. Nous avons considéré que, compte tenu de la technicité de notre profession, cela était trop limité.

Nous avons donc imaginé de créer un centre de formation professionnelle, qui a, depuis 25 ans, connu un certain nombre d'évolutions. Au début, il s'agissait essentiellement de conférences autour des confrères les plus anciens et les plus reconnus dans la profession. Notre profession s'est ensuite rapprochée des universités, et notamment de Paris-II, pour créer un diplôme universitaire et une formation professionnelle. Ce partenariat a évolué dans le temps et nous avons créé un diplôme de troisième cycle, un diplôme d'études supérieures spécialisées (DESS) intitulé « droit et pratique du procès en appel ».

Nous avons en effet estimé qu'il convenait que nos collaborateurs soient formés à la fois aux droits substantiels et également à la pratique professionnelle. Cette formation présente la particularité d'être assurée à la fois par des universitaires, avec l'intervention d'universitaires de Paris-II et d'autres Universités, et par des professionnels, qu'ils soient avocats, avoués, huissiers ou magistrats. Par exemple, un ancien premier président, aujourd'hui conseiller à la Cour de Cassation, participe à nos travaux et donne une conférence dans le cadre de ce centre.

Je vous disais qu'il s'agissait d'une volonté de la profession, en dehors de toute exigence légale. Bien entendu, cette volonté représente une prise en charge matérielle intégrale. Cela signifie que ce sont les avoués qui financent intégralement ce centre de formation professionnelle sur leurs cotisations. Il représente environ entre 20 % et 25 % du budget général de la Chambre nationale des avoués.

Nous avons également profité du partenariat avec l'Université pour illustrer la volonté du législateur d'étendre la notion d'apprentissage. C'est un élément qui était un petit peu laissé de côté et qui mérite donc d'être souligné. Ce DESS est éligible à la fois à l'apprentissage et au contrat de qualification. Cela a été la première expérience universitaire dans ce domaine.

Ce centre de formation n'est pas seulement un centre de formation initiale, mais également un centre de formation continue. Il assure la formation permanente des collaborateurs et de nos confrères à travers l'organisation de séminaires.

Il faut également souligner que dans le programme de cette formation initiale et continue, notre profession a voulu marquer son orientation vers l'avenir et non pas seulement se limiter à ses missions statutaires et essentielles. C'est ainsi que, dans ce cadre, nous avons porté l'accent sur l'apprentissage des langues, sur l'informatique, et enfin, et je crois que c'est une innovation importante, sur l'apprentissage du droit social. Vous avez parlé de l'attention particulière des premiers présidents à la pérennité de la profession d'avoué. Dans leur grande majorité (pour ne pas dire dans leur unanimité), les premiers présidents se sont prononcés, il y a quelques mois, pour l'instauration d'une représentation par avoués devant les chambres sociales. Nous avons donc anticipé sur ce qui devrait être une évolution normale de la représentation des cours d'appel en assurant une formation en droit social à nos collaborateurs.

De même, nous pensons que la profession ne doit pas se limiter immédiatement à son aspect contentieux et nous avons mis en place un module de consultation et de négociation pour donner à nos confrères et collaborateurs une culture de la négociation autre que la culture du contentieux.

Je terminerai en vous indiquant qu'il s'agit, à travers les évolutions de la formation, d'une approche d'intégration extrêmement importante de nos collaborateurs juristes. Cette intégration a amené une renégociation de notre convention collective et notamment de la grille de hiérarchie des salaires avec l'introduction d'une catégorie de collaborateurs juristes qui n'existait pas jusqu'alors. Ces collaborateurs sont formés dans nos études et reconnus en tant que tels comme collaborateurs de haut niveau.

**Me Didier Bolling** - Avec le rajeunissement phénoménal de notre profession, puisque actuellement, la moyenne d'âge de notre profession est de 42 ans, l'idée d'une informatique de gestion a fait son chemin. En 1982, a été créé un groupement pour l'informatisation des études d'avoués, qui regroupe l'essentiel de nos confrères sous une forme ou sous une autre. Un programme de gestion intégrée a été élaboré par les confrères eux-mêmes en collaboration avec des sociétés de services informatiques de

renom, comme Atos. Compte tenu des liens étroits qu'entretiennent les avoués avec les chefs de cours, nous avons pensé aller plus loin et échanger par la voie informatique, sous une forme sécurisée, les données qui nous étaient communes. Dès 1985, la cour d'appel de Paris a permis d'échanger entre le greffe et la Chambre des avoués de Paris des informations communes. Une accélération dans ce sens s'est produite, avec, il y a deux ans, la signature d'un protocole entre la Chambre nationale et la Chancellerie pour un échange d'informations sécurisé entre les greffes et les avoués, au niveau national cette fois. Six cours pilotes ont été choisies et, dès le premier juin, cette expérience va passer au stade matériel à la cour d'appel de Versailles.

Enfin, les avoués, au travers de l'Association pour le développement de l'informatique juridique (ADIJ), se penchent sur les questions soulevées par la signature électronique.

Je termine en vous indiquant que la Chambre nationale dispose d'un site Internet pour l'information du public.

**Me Bertrand Lissarrague** - Notre profession s'est tournée vers l'extérieur. Nous sommes convaincus que si nous voulons construire une Europe pacifique et prospère, il sera nécessaire de construire, en matière pénale, un espace judiciaire européen qui nous paraît le support indispensable du marché unique. Pour ce faire, nous devons franchir des obstacles comme les différences de législation, de mentalité et de langues.

Dans ce cadre, nous pensons qu'il est nécessaire de créer des interfaces. Le système de la postulation française nous apparaît comme un des moyens les plus adaptés et les plus développés. C'est dans cet esprit que nous avons travaillé avec nos partenaires européens et que nous avons construit un certain nombre de procédures communes. Nous avons notamment réfléchi sur la formation initiale de ces professionnels spécialisés, sur la formation continue, sur les problèmes de responsabilité et d'assurance, et également sur l'élaboration d'une charte, qui est une sorte de code de déontologie commune au stade européen. Notre idée consiste essentiellement à fournir aux justiciables européens des garanties équivalentes sur l'ensemble du territoire de l'Union européenne. Comme nous l'avons dit, nous avons des contacts réguliers avec les institutions européennes et avec les services du commissaire Vitorino. Nous essayons d'apporter une pierre à la construction de cet espace européen que nous attendons tous. Je ne vais pas en dire plus mais je suis prêt à répondre à des questions si vous le souhaitez.

**M. le Président** - Dans quels pays retrouve-t-on le système de la postulation ?

**Me Bertrand Lissarrague** - La postulation existe pratiquement partout sauf dans les pays nordiques, mais elle est exercée par une profession spécialisée dans un nombre restreint de pays. Dans la plupart des cas, ce sont les avocats qui remplissent ces fonctions. Dans beaucoup de pays, les avocats peuvent postuler devant les juridictions, mais souvent avec une certaine durée d'exercice et avec un agrément devant les cours d'appel, et ensuite devant la cour suprême. Il y a donc quand même une sorte de filtre. Je tiens aussi à signaler que nous avons conduit une mission avec la Géorgie sous l'égide de votre assemblée.

**M. le Président** - Compte tenu de l'élargissement de l'Union européenne, il est intéressant d'étudier les systèmes des pays de l'Est. Nous pourrions d'ailleurs y aller.

**Me Jean-Pierre Garnerie** - Nous nous sommes aperçus que les pays issus de l'ex-URSS avaient connu un grand vide juridique. Aujourd'hui, il y a des pays qui

souhaitent s'inspirer du code Napoléon d'origine. Ils ont une attirance pour notre système. En Géorgie, il existe un problème : les auxiliaires de justice sont soit des avocats issus du système soviétique -c'est indescriptible- soit de jeunes juristes formés aux Etats-Unis. Ces derniers veulent gagner de l'argent et portent peu d'intérêt à la défense.

**M. le Président** - Combien y a-t-il d'avoués en cour d'appel ?

**Me Jean-Pierre Garnerie** - Il y a 415 avoués qui exercent dans 235 charges.

**M. le Président** - Vous nous avez parlé de l'évolution de la situation des collaborateurs. Combien y a-t-il de salariés ?

**Me Jean-Pierre Garnerie** - Leur nombre a un peu baissé du fait de la conjoncture économique. Nous sommes passés de 3.000 salariés à environ 2.400.

**M. le Président** - Le personnel est-il de plus en plus qualifié ?

**Me Jean-Pierre Garnerie** - Oui. Le personnel d'exécution est beaucoup moins nombreux grâce à l'informatique. En revanche, le recrutement de collaborateurs de haut niveau, qui sont au minimum pourvu d'un titre de troisième cycle, se généralise.

**Me Didier Bolling** - A la cour d'appel de Paris, la proportion est de deux collaborateurs par office.

**Me Pierre Marbot** - Pour vous donner un ordre d'idée, un sondage, assez parlant, a été réalisé. Globalement, dans l'ensemble des cours d'appel, la somme des avoués en exercice et de leurs collaborateurs juristes, c'est-à-dire l'ensemble des juristes d'une étude, équivaut au nombre de magistrats de la cour d'appel affectés au siège.

**M. le Président** - La postulation devant les chambres sociales est vraiment une question difficile.

**Me Jean-Pierre Garnerie** - Cela ne constitue pas un obstacle. Il faut d'abord dresser un constat : les chambres sociales des cours d'appel ne fonctionnent pas. Leur situation est consternante, pour 30 dossiers appelés, 4 seulement sont retenus. Cela est insupportable pour les magistrats et pour les justiciables.

Pourquoi est-ce comme cela ? C'est une procédure orale, donc les justiciables ou leurs conseils déposent sur la table un gros tas de pièces non triés. En plus, le droit social est d'une très grande technicité. La procédure n'est pas adaptée dans ce domaine du droit, qui est déjà vraiment très technique et difficile. Les premiers présidents et une grande partie des magistrats qui traitent les affaires sociales comprennent très bien que la seule solution est une mise en état. La représentation et la postulation ne recouvrent que la préparation du dossier qui est la mise en état. Nous sommes prêts à assumer cela car nous savons le faire.

**M. le Président** - Très bien. Nous vous remercions infiniment, messieurs les Présidents.

**Me Jean-Pierre Garnerie** - C'est nous qui vous remercions de nous avoir prêté attention.

**Audition de M. Paul BOUCHET,  
conseiller d'Etat honoraire,  
ancien président de la Commission de réforme de l'accès au droit  
et à la justice**

(29 mai 2002)

Présidence de M. Jean-Jacques Hyst, président

**M. Jean-Jacques Hyst, président** - Nous entendons maintenant le Président Paul Bouchet dans le cadre de notre mission sur l'évolution des métiers de la justice. Vous avez présidé la Commission de réforme de l'accès au droit et à la justice et remis un rapport en mai 2001 au garde des Sceaux de l'époque, Madame Marylise Lebranchu. Compte tenu de toutes ses implications sur l'aide juridictionnelle et des problèmes soulevés par les professions, il nous a semblé indispensable de vous entendre. Je vous propose de nous exposer les grandes lignes de votre rapport sur l'accès au droit.

**M. Paul Bouchet** - Au-delà de mes titres divers, je suis un récidiviste sur la question de l'accès au droit et à la justice. J'étais conseiller d'Etat lorsque j'ai rédigé, il y a plus de dix ans, le rapport sur l'accès au droit. Cela permet de mesurer ce qui s'est fait en une décennie, de voir où en est une profession et ce que l'on peut lui proposer comme perspectives. S'agissant des barreaux des tribunaux et des cours, il est clair que le panorama a changé. Ces changements s'expliquent par des raisons économiques, mais aussi des raisons culturelles, notamment à la suite de l'intégration des conseillers juridiques. Il est clair que ce qu'on peut appeler la « culture », ou « le rôle social » des barreaux, a très profondément évolué.

Je commencerai d'abord par les changements économiques.

Sur ce plan, les évolutions sont contrastées. Nous constatons d'un côté un accroissement considérable du besoin juridique dans le pays, notamment du besoin social de la base. Ceux qui ne plaident pas ou peu et qui ne demandaient rien cherchent de plus en plus à faire valoir leurs droits, et il y a une forte demande de ceux qui ne peuvent pas payer. A l'autre extrémité, le barreau traditionnel a repris une part très importante, à tel point qu'à Paris par exemple, parmi les plus hauts revenus, on trouve les membres de certains cabinets d'avocats internationaux. Autrement dit, le chiffre d'affaires global du barreau s'est accru considérablement. En revanche, l'inégalité est croissante entre les barreaux eux-mêmes, et plus encore à l'intérieur des barreaux les plus riches.

Cela crée un problème difficile sur le plan culturel. Il y a ceux qui souhaitent avoir une demande de rémunération au titre de l'aide juridictionnelle et de l'accès au droit. Ils demandent une rémunération et non une simple indemnisation, parce qu'ils souhaitent en vivre. C'est notamment le cas dans les barreaux, nés après l'éclatement du barreau de Paris, qui ont en charge l'aide juridique dans des régions pauvres, et qui en revanche ne perçoivent pas de compensation. Il y a des barreaux intermédiaires comme Nanterre : Nanterre a à la fois des sièges très importants et une forte demande d'aide juridique. A Paris, si on distribuait l'aide juridictionnelle entre tous les membres du barreau, cela n'en ferait que de deux à trois par an et par avocat. Ceux qui sont riches pourraient même en faire cadeau, ce que j'ai fait moi-même pendant toute ma carrière. A

Paris, cependant, l'aide juridictionnelle pèse sur un nombre plus restreint. Il y a enfin des petits barreaux, comme celui de Bergerac, où tout le monde continue à plaider. Cela s'explique par une sorte de sens de l'honneur qui implique que l'on doit faire de l'aide juridictionnelle, et en même temps par un sens très heureux des relations publiques, dans ces villes où la clientèle est en réseau. On comprend très bien que la vision soit différente. Il faut passer de l'économique au culturel pour bien comprendre cela.

Mais retenons d'abord que, sur le plan économique, c'est une profession en expansion considérable parce que le besoin juridique s'accroît et que la demande est très forte. Le nombre d'avocats reste faible en France par rapport aux pays comparables, même en intégrant les avoués à la cour. Vous savez que dans des pays comme l'Italie, l'Allemagne ou la Grande-Bretagne, ce nombre atteint environ 100.000. En comparaison, la France se situe à peine à plus du tiers.

Il y a donc à la fois des besoins, une forte expansion, un nombre assez faible d'avocats, mais surtout une inégalité très forte. C'est pourquoi, dans la perspective de l'évolution des métiers, on rencontre à l'intérieur des barreaux des attitudes culturellement très diverses. Cela s'explique par des raisons objectives et n'a rien d'étonnant.

J'en viens à mon deuxième point : le problème de l'aide juridictionnelle.

Il y a ceux, et notamment dans les lieux où le besoin social est plus fort, qui attendent une vraie rémunération. De qui attendent-ils cette rémunération ? Ils l'attendent dans un premier temps de l'Etat. C'est un peu curieux pour une profession libérale, particulièrement si l'on songe que libéral est le diminutif de libre. Lors des grèves, on a pu voir de jeunes avocats qui avaient des raisons très directes d'y participer, mais aussi des notables de la profession qui ne font plus d'aide juridictionnelle depuis longtemps et qui exprimaient une solidarité pour que ce soit l'Etat qui paye.

Or il y a d'autres propositions. Certains, et notamment d'éminents professeurs de droit, proposent de mutualiser l'aide juridique à l'intérieur du barreau. A Nanterre par exemple, les avocats des grands sièges ne veulent pas faire de l'aide juridictionnelle : ils déclarent ouvertement qu'ils n'en ont pas le temps et que ce n'est plus leur spécialité. Ceux qui conseillent les grandes sociétés n'ont pas été formés aux matières qui intéressent le petit plaideur, comme les problèmes de sécurité sociale ou de placements d'enfants. D'eux-mêmes, et sans aucune pression, les cabinets qui ne voulaient pas faire d'aide juridictionnelle ont cotisé à l'ordre à hauteur de 2.500 francs pour compléter l'indemnité d'aide juridictionnelle. Mais cela n'est pas la règle. La demande dominante est que ce soit l'Etat qui prenne en charge le besoin d'accès au droit et aux juridictions. L'idée est que puisque l'Etat est le garant de cet accès au droit, il doit en payer le prix.

D'autres pistes sont à l'étude à l'intérieur même du barreau. On les a mentionnées dans le rapport. Certains nous ont reproché de ne pas assez en parler, mais nous avons d'excellentes raisons d'être restés prudents. Il s'agit en particulier du recours à la protection juridique, c'est-à-dire le système assurantiel, que ce soit à travers un système classique ou à travers la mutualité.

Il y a une évolution dans ce domaine. La protection juridique en France est très faible par rapport à d'autres pays. En Allemagne, par exemple, elle joue énormément. Mais cette différence s'explique par des causes précises. En Allemagne par exemple, la protection juridique joue pour les accidents de voiture. On est obligé de passer par un avocat et donc on s'assure. Nous avons examiné cela à Berlin avec la profession et le ministère et nous avons constaté que certaines assurances ont des tarifs raisonnables. En

France, la réforme du contentieux des accidents de voiture a en quelque sorte tari ce besoin. Ce n'est donc pas sur ce plan que cela pourrait se poser. Quand on regarde les gros contentieux qui forment une part importante de l'activité des cabinets cherchant des compléments, on trouve plutôt la famille, et en particulier le divorce, qui est le premier poste de l'aide juridique.

Pour le divorce, une partie de la population exprime l'idée qu'en cas d'accord, dès lors qu'il n'y a ni enfant et ni patrimoine, les avocats ne sont pas nécessaires. Les avocats disent à l'inverse que si l'on ne veut pas que la société affaiblisse le sens du mariage, il faut que le divorce reste un acte important. Par ailleurs, ils estiment que les conséquences de cet acte sont souvent sous-estimées : même si dans l'immédiat il n'y a pas de patrimoine, il reste le problème des dommages et intérêts ou, si la femme reste seule, de la pension alimentaire. Le discours n'est pas unifié sur ce terrain-là.

L'autre domaine est le pénal. Les juridictions correctionnelles fonctionnent en permanence et de plus en plus, et la demande de sécurité de la société ne fera qu'accroître cela.

**M. le Président** - On peut également ajouter que les nouvelles dispositions de la loi sur la présomption d'innocence chargent le barreau de nouvelles missions obligatoires, comme la présence à la première heure de garde à vue. Cela me paraît important au titre des libertés publiques, mais c'est une charge lourde pour les cabinets et cela ajoute à la procédure.

**M. Paul Bouchet** - Bien sûr. Les affaires les plus lourdes sont celles qui vont à l'instruction, avec des horaires qui ne sont pas toujours compatibles. Il est clair qu'il existe une demande économique, mais les revendications ne se limitent pas à cet aspect. Dans les tribunaux petits et moyens, on a vite des problèmes liés à l'organisation du temps. Or la gestion du temps est un casse-tête, particulièrement pour les avocats.

**M. le Président** - Oui, un emploi du temps d'avocat, notamment en Ile-de-France, est ingérable.

**M. Paul Bouchet** - C'est tout à fait exact. Cela est dû notamment à l'éclatement des lieux, même à Paris. On a cherché à opérer des regroupements géographiques. Par exemple, à Lyon, on a voulu créer une cité judiciaire pour tout regrouper. Le temps de construire – et pourtant on croyait avoir vu grand - on s'est aperçu que ce n'était plus possible, et finalement on a dû garder le vieux palais pour la Cour d'appel.

La formation va encore s'améliorer, il faut la régionaliser de plus en plus. Le barreau fait des efforts et y est prêt.

La gestion des fonds d'aide juridique constitue mon troisième point.

S'agissant de la gestion des fonds d'aide juridique, nous avons proposé, lors de la première réforme, que le barreau obtienne, ce qui est unique en Europe, la gestion des fonds. Il l'a obtenu : les CARPA (les Caisses de règlement pécuniaires d'avocats), sont regroupées au sein d'un organisme unique, l'UNCA (Union nationale des caisses d'avocats), qui a fait preuve d'une bonne qualité technique. Les ministres de la justice successifs l'ont tous reconnu. C'est un des points forts. Il y a également une organisation, par l'informatisation notamment, de meilleure qualité. Les quelques petits barreaux qui étaient critiquables sur ce plan -rappelons qu'il s'agit de la gestion des

fonds des clients- sont en train de s'améliorer. La modernisation est de bonne qualité, il suffit d'y veiller.

La gestion des fonds est quelque chose de très important. Le futur bâtonnier de Nice vient d'être inculpé à ce sujet. Avec les obligations nouvelles imposées aux barreaux contre le blanchiment, le contrôle des caisses de règlement pécuniaires est tout à fait essentiel. On ne manie plus de petites sommes, mais des sommes considérables. Dans le cas de Nice, cela porte sur des millions d'euros. Bien sûr la présomption d'innocence joue là comme ailleurs, mais je veux dire que le barreau est exposé. C'est un risque tout à fait nouveau, mais très important.

Par ailleurs, dans la tradition du barreau, on est chargé de rendre service à ses clients, y compris au truand. On est détenteur d'un secret et on ne doit pas le révéler. La culture particulière du barreau repose sur l'idée que l'avocat est le dernier refuge. Pour l'argent, ce n'est pas la même chose. La culture du barreau cherche à s'ajuster avec difficulté sur certains points. Le problème des perquisitions l'illustre bien. Vous savez que les magistrats considèrent pour une part que les cabinets d'avocats ne sont pas du tout inviolables. Il y a eu des perquisitions, parfois très audacieuses, dont certaines ont été ensuite critiquées. Sans parler nécessairement de blanchiment de fonds, dans une affaire classique de justice pénale, l'avocat peut être amené à détenir des pièces nécessaires à la défense. Mais ce n'est évidemment pas à lui de les produire à l'accusation. Or, pour certains magistrats, il s'agit de chercher les preuves là où ils pensent les trouver, ce qui pour eux relève de leurs fonctions. Les magistrats sont de plus en plus « inquisiteurs ». Auparavant, ils n'auraient pas osé entrer dans un cabinet d'avocats. Une perquisition dans un cabinet d'avocats était absolument exceptionnelle. Mais c'est en train d'évoluer sous la pression de magistrats et il faut en tenir compte. Voilà donc quelques éléments sur l'évolution des cultures et des mœurs, qui montrent que nous devons relever un grand défi qui n'est pas que financier.

La commission de réforme de l'accès au droit et à la justice a formulé des propositions en matière d'aide juridictionnelle.

Financièrement, il existe des réponses. La grande critique qui nous a été adressée a trait à notre proposition de supprimer l'aide partielle. Vous savez que, jusqu'ici, il existe une aide totale. Puis, lors de la dernière réforme, contre mon avis et celui du Conseil d'Etat, un système d'aide partielle a été mis en place, à mon avis un mécanisme en trompe-l'œil, même s'il est vrai qu'il a permis à un certain nombre de cabinets de survivre.

Qu'en est-il de ce système ? Théoriquement, l'Etat finance des tranches, par exemple 25 %, 50 % ou 75 %. Il s'agit donc de lisser les seuils, ce qui paraît légitime. Mais en réalité, l'Etat payait beaucoup moins, car on avait consenti au barreau le droit de négocier directement avec le client ce que ne payait pas l'Etat. Le barreau s'était engagé à se limiter à ce que l'on appelait un tarif convenable, mais adaptable en fonction du client. Cette mesure avait été votée par les deux assemblés. Cela constituait en effet une « soupape de sûreté », très favorable au barreau mais acceptable : la modération des honoraires était appréciée par le bâtonnier. Le contrat écrit, proposé au client pour lui permettre de connaître le montant de la somme qu'il devait, était soumis au bâtonnier, afin que celui-ci apprécie la modération des honoraires. S'il pensait que la modération était insuffisante, le bâtonnier fixait lui-même un taux. En cas de difficulté, on rentrait dans le droit commun classique.

Je n'étais pas favorable à ce système pour des raisons qu'hélas l'expérience a confirmées : dans l'immense majorité des barreaux, la vérification n'était pas assurée.

Seuls quelques barreaux l'ont fait. Dans la plupart des barreaux, les contrats n'étaient pas conservés et l'on ne savait même pas s'ils avaient été rédigés. A Lille, par exemple, où nous avons effectué un contrôle, le bâtonnier lui-même a découvert qu'une partie très faible des contrats était soumise au délégué du bâtonnier. Nous avons été contraints de dire que ce n'était pas suffisant. Nous avons exprimé l'idée qu'il était préférable d'étendre l'aide totale et de trouver, à partir d'un certain seuil, d'autres solutions.

Par exemple, à partir du moment où les gens dépassent un certain seuil pour prétendre à l'aide totale, ils pourraient souscrire à un système de protection. Il n'existerait donc pas d'aide partielle, celle-ci fonctionnant mal. Cependant, comme vous le savez, une aide partielle est rétablie dans le projet. Nous souhaiterions toutefois que cette aide soit opposable. S'il s'agit d'un barème fixe et que l'avocat ne peut rien demander au-delà, c'est très bien. Mais il faut reconnaître qu'il existe une réelle difficulté.

Par ailleurs, le niveau d'aide que nous avons préconisé a été critiqué, de manière injuste à mon sens. Nous avons estimé que, pour définir une rémunération, il fallait apprécier deux éléments :

- le montant de la rémunération équitable de la prestation intellectuelle de l'avocat ;
- le niveau de remboursement équitable de la moyenne des frais.

En effet, la grande nouveauté depuis dix ans tient à l'accroissement de la moyenne des frais dans les cabinets d'avocats. Cette moyenne dépasse aujourd'hui 50 % dans l'immense majorité des cabinets. Elle varie également selon l'équipement et peut aller de 40 à 70 %. Cependant, lorsque l'on atteint de tels niveaux, c'est que le chiffre d'affaires le permet. Il ne faut donc pas s'en tenir au pourcentage. Cependant, l'importance des frais est considérable et il ne faut pas s'intéresser uniquement à la prestation intellectuelle.

S'agissant de la prestation intellectuelle, nous avons proposé une indexation sur les magistrats. C'est une idée que je persiste à trouver juste, car on invoque souvent l'équivalence des compétences, notamment pour les affaires pénales, qui sont symboliques. Aux Etats-Unis, les défenseurs publics sont payés par référence aux magistrats. Le barreau français avait été très critique à cet égard, arguant que les défenseurs publics étaient mal payés et qu'en conséquence ils ne faisaient pas correctement leur travail. Or on assiste aujourd'hui à une évolution très nette, surtout depuis le film *Un coupable idéal*, dans lequel sont mis en scène deux défenseurs publics américains remarquables. Le barreau de Paris a reçu ces avocats, qui ont été célébrés comme des exemples. On a alors découvert qu'ils percevaient la même rémunération que le procureur.

Nous avons proposé ce système de rémunération, avec comme référence la rémunération nette d'un magistrat ayant dix ans d'ancienneté. Il n'est pas inutile par ailleurs qu'un avocat connaisse le prix de la prestation intellectuelle du magistrat qu'il a face à lui : c'est une idée saine pour l'égalité des armes, qui se traduit alors économiquement. Le barreau de Paris se dit globalement favorable, mais s'interroge sur la référence à la rémunération d'un magistrat ayant dix ans d'ancienneté. Il pense qu'il serait légitime de prévoir un montant plus élevé, notamment si l'on souhaite un avocat prestigieux. Il est en réalité prévu des soupapes de sûreté : on peut obtenir une majoration sous contrôle du magistrat s'il existe des diligences particulières ou dans le cas d'une affaire spéciale. Ces cas sont toutefois exceptionnels et doivent le rester. N'en

faisons pas la règle : une moyenne de dix ans d'ancienneté me semble satisfaisante. Néanmoins, le ministère des finances estime que cette moyenne est trop élevée. En réalité, nous nous sommes fondés sur ce que verse l'avocat à son clerc principal, en effet, aux termes de la convention collective imposée, ce dernier est payé à des taux similaires. On peut donc affirmer que la prestation intellectuelle a été correctement évaluée.

Se pose ensuite le problème du nombre d'heures. Dans ce domaine également, nous avons trouvé une solution acceptable, en proposant le chiffre de 1.200 heures annuelles. Ce chiffre a été retenu par Bercy et négocié, après une longue expérimentation, par les centres de gestions agréés. Un de ces centres de gestion agréé, l'A.N.A.A.F.A, qui regroupe la grande majorité du barreau et édite des bulletins extrêmement clairs, a réalisé des études périodiques par tranches des barreaux parisiens et provinciaux, en tenant compte du type de clientèle. Il est parvenu, lui aussi, à ce chiffre de 1.200. Ce chiffre est globalement accepté et ne pourra être discuté par Bercy. Il a été retenu par d'autres pays européens.

Par ailleurs, le chiffre n'est pas divisé par le total d'heures effectuées par un magistrat, compte tenu des pertes de temps des avocats. Il appartient à l'Etat, s'il souhaite payer moins, de réorganiser les tribunaux afin que l'avocat perde moins de temps.

La critique se reporte plutôt sur les charges. On reproche notamment au projet de prévoir une majoration pour ceux qui prennent en charge plus de dossiers d'aide juridictionnelle que les autres. Il s'agit de majorer l'aide de ceux qui font, par exemple, plus de 50 % d'aide juridictionnelle. C'est une piste que nous n'avons pas proposée, mais qui peut se négocier.

La question des frais est un peu plus difficile. Quel taux retient-on ? On ne peut pas retenir un taux unique, ce que voudrait le barreau. Le taux unique est faussé : une moyenne nationale n'est pas très bonne. Les publications des centres de gestion agréés, qui sont opposables au barreau puisque gérés par lui, montrent des différences fortes entre les taux, qui varient de 45 % à 70 %.

Cette situation est aisément compréhensible. Ainsi, pour le barreau parisien, qui compte le plus grand nombre d'avocats, les loyers pèsent lourdement dans les frais. On peut dire que les loyers parisiens pèsent beaucoup dans la moyenne nationale.

Nous avons voulu serrer au plus près en plaidant pour la régionalisation. Faut-il le faire par grandes régions ? Par cours ? On peut en discuter. Nous avons proposé, pour notre part, de choisir la région. L'A.N.A.A.F.A serait prête à faire des choses au niveau de la cour. Descendre au niveau de chaque tribunal est peut être excessif. Il est certain qu'une moyenne nationale serait une revendication excessive. Elle reviendrait en effet à tout aligner sur Paris, ce qui n'est pas tout à fait juste. Mais on peut négocier. Le tarif serait forfaitaire, au minimum 50 %. Une heure rémunérée 220 francs passerait ainsi à 440 francs. Les derniers relevés de discussions, avant le changement de ministre, montrent que l'on se rapprochait de cette somme. A l'origine, le barreau de Paris ne voulait pas moins de 700 francs de l'heure pour les avocats du barreau de Paris. D'autres barreaux ne voulaient que 500 francs. Nous devons en discuter, mais ce chiffre sera tributaire du nombre d'heures à payer.

La difficulté se reporte donc sur le nombre d'heures à payer. Des normes peuvent être fixées, entre gens de bonne foi. Il y a plus de dix ans, nous avons proposé de fixer la moyenne à dix heures. Cela n'avait pas été contesté à l'époque, alors que toutes les associations d'avocats avaient été consultées. Pour des raisons diverses,

certaines personnes, voyant que le taux horaire ne dépassait pas 500 francs, ont affirmé que ce n'était pas suffisant. Le problème principal, en réalité, concerne la rémunération du divorce. Lorsque nous avons avancé des chiffres, le barreau nous a trouvés trop prudents. En Allemagne, aux Pays-Bas et au Québec (donné comme exemple en matière d'aide juridique), le divorce est rémunéré à moins de 5.000 francs. Avec dix heures, même rémunérées selon nos tarifs, on atteindrait à peu près cette somme. Avec les négociations, nous irons sans doute au-delà. Les relevés de discussions montraient que l'Etat était prêt à consentir 12 heures pour le divorce pour faute. Admettons qu'il y ait des divorces plus compliqués que d'autres. On peut encore discuter sur ces bases, mais l'enjeu n'est plus fondamental.

Un problème très important est celui de la qualité. Ce qui me préoccupe vraiment est qu'avec un même nombre d'heures, un avocat bien formé servira beaucoup mieux son client qu'un mauvais avocat.

**M. le Président** - Monsieur le Président, je crois que vous nous avez apporté des éléments très intéressants à propos de l'aide juridictionnelle, sur les évolutions et les motifs qui avaient conduit votre commission à prendre un certain nombre de positions.

**M. Paul Bouchet** - On peut ajouter que la protection juridique peut s'étendre. Nous avons consulté à ce sujet. Evidemment, on ne peut pas assurer les délits intentionnels. Mais il est possible d'assurer les délits non intentionnels : les maires sont par exemple déjà couverts par des assurances.

S'agissant de la famille, la branche mutualité des assurances affirmait que l'on ne pourrait pas, si l'on a assuré la famille, payer un avocat pour chacune des deux parties. Cela est faux. Des règles déontologiques doivent être respectées, ce dont nous avons parlé. Néanmoins, si l'Etat favorise la protection juridique, à travers les assurances, il diminue de beaucoup les tarifs par rapport aux tarifs existants. Le Barreau de Paris négocie un peu plus cher. Il souhaite un taux de l'heure un peu plus élevé, ce qui est compréhensible à Paris. Il serait donc souhaitable de déconnecter les barreaux, afin de pouvoir différencier les taux.

On va surtout vous parler de l'aide partielle. Je suis très ouvert sur cette question, mais elle ne doit pas faire l'objet de tricheries, comme ce fut le cas. Par ailleurs, au-delà d'un certain seuil, les gens pourraient s'assurer contre la plupart des risques. Une autre réponse sociale est nécessaire.

Par ailleurs, il faut que soit établi un contrat écrit en matière d'aide juridictionnelle. Le barreau critique cette proposition, à laquelle un grand nombre d'avocats est cependant favorable. En revanche, les avocats contestent davantage l'idée d'une charte de qualité, qu'ils n'accepteraient qu'à condition que ce soit eux qui la proposent. Cela ne me dérange pas, mais une négociation doit avoir lieu au préalable. Nous avons proposé la création d'un organisme interministériel, composé pour un tiers d'avocats, pour un tiers de représentants de l'Etat et pour un tiers de représentants de la société civile. Cet organisme pourrait émettre un avis sur les questions litigieuses. Il me semble qu'il s'agissait également d'une piste intéressante.

**M. le Président** – Merci, Monsieur le Président.

**Table ronde sur « Les avocats et l'évolution des métiers de la justice »**

(29 mai 2002)

Présidence de M. Jean-Jacques Hyst, président

**Avec la participation de :**

- **Me Jean-René FARTHOUAT, président du Conseil national des barreaux.**
- **Me Paul-Albert IWEINS, bâtonnier du Conseil de l'ordre des avocats de Paris.**
- **Me Michel BENICHOU, ancien Président de la Conférence des Bâtonniers.**

**M. Jean-Jacques Hyst, président** - Dans le cadre de la mission qu'a décidé de constituer la commission des Lois sur l'évolution des métiers de la justice, nous avons souhaité rencontrer les représentants de la profession d'avocat. Je remercie le bâtonnier du Conseil de l'ordre des avocats de Paris, le président du Conseil national des barreaux et l'ancien président de la Conférence des bâtonniers d'avoir répondu favorablement à notre invitation.

Notre table ronde a pour thème « les avocats et l'évolution des métiers de la justice ». La mission s'intéresse tout particulièrement à l'avenir de la profession, vos difficultés, vos rapports avec les magistrats, vos sentiments sur l'émergence des nouveaux métiers de la justice, notamment dans le domaine des procédures alternatives de règlement des conflits, ainsi qu'à la question de la formation, sur laquelle j'ai commis un rapport en 1995 à la demande du Gouvernement.

Je vous propose de vous exprimer chacun. Monsieur le président du Conseil national des barreaux, ancien bâtonnier, je vous laisse la parole.

**Me Jean-René Farthouat** - Je vais peut-être commencer par la formation, parce qu'elle se trouve à l'origine, et que c'est l'une des spécialités du Conseil national des barreaux. L'organisation de la formation est en effet l'une des missions formelles que lui donne la loi. Vous venez de dire qu'un rapport a été publié en 1995 que nous avons lu avec attention. Depuis cette date, nous avons travaillé à une réforme de la formation, qui est maintenant achevée. Quels reproches faisait-on à la formation actuelle ?

On lui reprochait d'abord d'être une formation très universitaire et peu pratique. On réapprend dans les centres de formation professionnelle un certain nombre de données qui devraient être considérées comme étant acquises par le biais universitaire.

Le second reproche est qu'elle n'est pas adaptée aux besoins de la profession. Nous avons une inadéquation entre, d'une part, les jeunes gens qui sortent de nos centres de formation professionnelle, qui ne trouvent pas tous des stages et par conséquent restent dans une situation financière difficile, d'autre part les demandes de nos confrères et d'un certain nombre de cabinets, qui disent ne pas trouver sur le marché les jeunes dont ils ont besoin dans leur cabinet. Pour être tout à fait précis, il s'agit d'un reproche essentiellement formulé par nos confrères issus de l'ancienne profession de conseiller juridique, qui estiment que la formation n'est pas suffisamment adaptée aux métiers du conseil. Ils complètent donc cette formation par des formations internes.

Le troisième constat est que la formation est totalement éclatée sur le territoire national, puisque nous avons vingt-deux centres de formation professionnelle. Ils dispensent des formations que chacun essaie d'assurer avec sincérité et efficacité, mais dont la qualité n'est pas nécessairement homogène. Un regroupement nous paraît indispensable.

La réforme, arrêtée par le Conseil national du barreau après des consultations multiples de l'ensemble des représentants de la profession et des acteurs de la vie professionnelle, s'articule autour de l'idée d'une formation d'environ dix-huit mois, dont seule une petite partie serait réalisée à l'intérieur des centres de formation professionnelle, l'essentiel de la formation étant acquis à l'extérieur. Je vous dispense de la querelle qui a agité la profession à propos de la durée de la formation (dix-huit mois ou deux ans). Les enseignements dureront environ dix-huit mois et, compte tenu des périodes de vacances et d'examens, la formation sera nécessairement étalée sur une durée proche de vingt-quatre mois. La partie de la formation qui ne s'effectuera pas à l'intérieur des centres de formation professionnelle se fera en pratique dans les cabinets, les tribunaux et auprès de quelques professionnels extérieurs au métier d'avocat. L'idée est aussi d'apporter, en complément à la formation dispensée dans les centres, une formation sur des spécialités pointues dont peut avoir besoin la profession. Nous espérons, par cette réforme, non pas résoudre mais apporter une réponse à certains problèmes.

Le premier problème auquel nous espérons apporter une réponse est celui du regroupement : la structure de la formation a déjà conduit un certain nombre de centres à se regrouper. C'est le cas des centres de Poitiers, d'Orléans, de Bourges et d'Angers, qui composaient une seule école du centre ouest. Je viens d'apprendre que Bordeaux, Toulouse et Pau ont aussi décidé de réunir leurs centres de formation professionnelle. Il en va de même de Lyon, de Grenoble et de Chambéry, ainsi que de Rennes et de Caen. Il peut y avoir des regroupements parfois un peu singuliers : on pourrait penser, par exemple, que Caen et Rouen auraient pu se rejoindre. Des regroupements s'opèrent également du côté de Nancy et en Alsace. J'ai l'espoir que, dans un délai de deux à trois ans, on puisse passer de vingt-deux à dix ou douze centres. On peut considérer qu'avec un nombre total de centres compris entre dix et douze, le maillage du territoire serait satisfaisant.

Le second problème auquel nous espérons apporter une réponse concerne le coût. Quel est, à l'heure actuelle, le financement de la formation professionnelle ? Celui-ci aurait dû, si les engagements avaient été respectés, être partagé à parts égales entre l'Etat et la profession. Au fil des ans, une disparité tout à fait considérable s'est instaurée, puisque désormais, sur un financement total que l'on peut évaluer à une soixantaine de millions de francs pour l'ensemble du territoire, moins de dix millions sont pris en charge par l'Etat. La somme restante est financée par la profession d'avocat. La cotisation par avocat se monte à plus de 1 800 francs. C'est donc une cotisation assez

lourde, qui, par le passé, était supportée en grande partie par l'intermédiaire des caisses de règlements pécuniaires. En effet, les textes prévoyaient de la manière la plus expresse qu'une partie des ressources de la caisse pouvait être affectée au financement de la formation. Il existait donc une compensation totale ou partielle entre la cotisation des avocats et les fonds avancés par les caisses. Vous savez que les modifications intervenues dans l'ordre économique ont provoqué une baisse considérable des ressources des caisses, et que les chefs des ordres sont amenés à fixer des priorités qui ne sont pas forcément celles de la formation. Par conséquent, la cotisation des avocats contribue pour beaucoup au financement. Je pense que nous devons parvenir à maîtriser les coûts. C'est l'espoir que nous avons à travers cette réforme. Voilà ce que je pouvais vous indiquer sur la formation professionnelle.

**M. le Président** - Merci Monsieur le Président. Je passe maintenant la parole à Monsieur le bâtonnier du Conseil de l'ordre de Paris.

**Me Paul-Albert Iweins** - Je crois que vous avez la chance de réfléchir à l'évolution de notre profession, ce que l'on a assez peu l'occasion de faire. Nous avons également commencé à le faire au sein de la commission de prospective de Paris, en partant d'un certain nombre de constats.

Le premier constat est qu'il existe, à l'intérieur du barreau français, une évolution sensible en faveur de Paris, qui n'est pas forcément saine. Le barreau de Paris croît plus vite que l'ensemble du barreau français. Nous sommes 17 000 avocats à Paris sur un total de 38 000, sachant que le barreau de Paris est celui de Paris intra-muros. Le second barreau français est celui de Nanterre, avec 1 700 avocats.

Comment cet écart s'explique-t-il ? Il s'explique notamment par la formation dispensée par l'école de formation de Paris. Celle-ci forme la moitié des étudiants français. Elle bénéficie d'un aspect très attractif, lié notamment au fait qu'elle fait appel à des cabinets plus ouverts sur le monde que d'autres centres. On peut donc craindre que l'évolution générale du barreau consiste à se diriger vers un barreau d'excellence, le barreau de Paris, qui s'occuperait des affaires intéressantes, et un barreau de province qui aurait tendance à ne pas se développer et qui accomplirait de plus en plus de missions au titre de l'aide juridictionnelle. A Paris, cette aide juridictionnelle se répartit de manière équilibrée de telle sorte qu'elle ne représente pas une véritable charge. Il vous paraîtra paradoxal que ce soit moi qui le dise. Mais 17 000 avocats sont difficiles à gérer avec un Conseil de l'ordre de 36 membres. Face à ce problème, je crois qu'il faut véritablement s'intéresser à la création de pôles régionaux du droit organisés autour des cours d'appel les plus importantes. Sinon, on risque d'assister à une évolution totalement déséquilibrée entre le barreau de Paris et les barreaux de province, qui me paraît assez malsaine.

S'agissant de la formation, vous savez que la profession d'avocat a été longtemps demanderesse d'une formation commune avec les magistrats, considérant, sans doute avec une certaine nostalgie, que le fait d'avoir un pôle commun de formation permettait de cultiver une culture commune. Or, pendant des années, les magistrats nous ont fait comprendre, non sans un soupçon de mépris, que leur formation était une formation d'excellence les amenant à flirter avec l'Ecole nationale d'administration et qu'ils ne voyaient vraiment pas comment ils auraient intérêt à mélanger nos formations. Aujourd'hui, je dois vous dire que je ne suis plus partisan d'un tronc commun de formation, dans la mesure où l'on s'aperçoit, tout au moins au niveau du barreau de Paris, que l'activité européenne et internationale devient une majeure dans l'exercice professionnel. Le barreau de Paris ne s'est pas développé grâce aux avocats de proximité

qui engagent peu de stagiaires mais plutôt grâce aux cabinets qui font du droit international, du droit des affaires, du droit public, toutes les matières que l'on n'apprend pas à l'Ecole nationale de la magistrature, ce sont eux qui engagent la majorité des stagiaires.

A l'occasion de cette réflexion sur les barreaux, peut-être faut-il mener également une réflexion sur la formation des magistrats qui, à force de se laisser hypnotiser par l'E.N.A, forment effectivement des administrateurs de droit français de qualité, mais qui n'ont aucune ouverture à l'international. Pourtant, l'évolution européenne rend indispensable une ouverture internationale au cours des formations.

Je n'appelle donc plus de mes vœux une formation commune. Je pense que l'E.N.M nous demandera un jour d'accueillir les magistrats dans nos écoles d'avocats, pour leur donner cette ouverture. J'estime également qu'il est nécessaire de regrouper les centres de formation pour organiser des centres de qualité. Je crois que la profession ne le fera pas si la Chancellerie n'envoie pas des signaux forts. On peut faire d'excellents centres à Marseille, Lille, ou Lyon. Si nous ne le faisons pas, en quelque sorte autoritairement, nous aurons d'excellents avocats de proximité en province et un gigantesque barreau de Paris qui traitera toutes les affaires intéressantes. Je ne suis pas certain que cette évolution soit souhaitable.

**M. le Président** - J'ai une question sur le nombre d'avocats. Dans toutes les sociétés développées, on assiste à un développement du droit, de l'accès au droit et des besoins juridiques. De plus, lorsque l'on compare le nombre de professionnels du droit en France, en incluant tous les auxiliaires de justice, la plupart des grands pays développés se situent à des niveaux bien supérieurs à la France. Pourtant, on a l'impression que l'accès à la profession devient très difficile pour les jeunes.

**Me Paul-Albert Iweins** - Vous avez raison. Cette situation est paradoxale. A Paris, depuis trois ans, environ 1 000 stagiaires par an sont « casés ». Notre pays a véritablement besoin de juristes. Mais il n'a pas besoin de juristes qui s'occupent d'accidents de la route, de contentieux bancaire, de droit civil ou de droit de la famille. Malheureusement, en raison d'une certaine tradition professionnelle, certains petits barreaux de province n'ont pas compris qu'il fallait s'intéresser à d'autres matières. Le développement du droit ne passera évidemment pas par le droit de la famille ou des accident de la route. Or cela correspond malheureusement à la pratique de petits barreaux de province qui n'ont pas réalisé un effort d'ouverture vers d'autres matières comme l'informatique, les nouvelles technologies, le commerce international, le droit fiscal ou le droit public. Compte tenu de l'activité très ralentie enregistrée par les barreaux en charge des divorces ou des accidents de la route, le marché est vite saturé. Un certain nombre de barreaux et de centres de formation, qui ont fait ces efforts d'ouverture sur les nouvelles matières, ont pu se développer. Je suis certain qu'il existe, dans certains endroits, un véritable désert juridique. On y traite en effet uniquement des matières classiques, qui ne correspondent pas aux besoins nouveaux.

**Me Jean-René Farthouat** - Nous devons rester prudents quant aux comparaisons avec d'autres pays. En effet, dans certains pays, la profession d'avocat recouvre des réalités différentes de la nôtre. En Allemagne ou en Espagne par exemple, les juristes d'entreprises sont totalement intégrés aux barreaux, ce qui aboutit à des modifications assez importantes. Le barreau français réfléchit à l'intégration de juristes d'entreprise en son sein. C'est certainement l'un des points sur lesquels une réflexion sera menée dans les années à venir, mais il pose beaucoup de difficultés et de questions. Quoi qu'il en soit, le fait que les juristes d'entreprise ne soient pas intégrés au barreau,

en France, nous invite à rester prudents lorsque nous réalisons des comparaisons internationales.

**Me Paul-Albert Iweins** - Il n'en demeure pas moins que nous sommes tout à fait d'accord pour considérer qu'il reste du travail pour les juristes et les avocats, qui sont répartis très inégalement sur le territoire. Cela montre donc que le *numerus clausus* serait une erreur.

**M. le Président** - On peut évoquer une expérience simple. La Seine-et-Marne a bénéficié de la création d'un tribunal administratif. Cela était justifié : il fallait décharger le tribunal de Versailles et créer une juridiction à l'Est. Le barreau de Melun, confronté à cette situation, a rencontré des difficultés. On ne devient pas d'un seul coup spécialiste en droit administratif. Pourtant, il y avait une ouverture évidente.

**Me Paul-Albert Iweins** - Le droit public est spécialement pénalisé par l'Université. En effet, lorsqu'un étudiant envisage de devenir avocat, on lui recommande de suivre la filière « carrières judiciaires », dans laquelle le droit public n'est pas enseigné. Cet étudiant doit donc faire deux maîtrises, ce qui est absurde. L'Université possède une conception de la profession qui date des années 1950, et elle ne semble pas vouloir en changer, les grandes matières qui y sont enseignées restent le droit civil et le droit pénal.

**M. Patrice Gélard** – Les modalités de l'examen d'entrée aux centres régionaux de formation professionnelle des avocats expliquent cette situation.

**Me Paul-Albert Iweins** - Oui, mais c'est à cause de l'Université.

**M. Patrice Gélard** - Certes, mais vous siégez à l'Université avec les magistrats.

**Me Paul-Albert Iweins** - Oui, nous y siégeons, mais en temps que membres du jury. Ce n'est pas nous qui organisons les épreuves. De plus, nous y sommes très minoritaires.

**M. Patrice Gélard** - Vous nous avez dit que vous préparez la réforme de l'examen d'entrée au Centre régional de formation professionnelle des avocats ? En quoi va consister cette réforme ?

**Me Jean-René Farthouat** - Elle est corrélative à la réforme de la formation elle-même. Pour l'instant, pour des raisons budgétaires, nous laissons l'entrée au centre régional de formation professionnelle au sein de l'Université. En effet, cette dernière refuse de continuer à participer si l'examen d'entrée n'est pas organisé en son sein. Or nous avons besoin de son concours et elle ne souhaite pas que nous prenions en charge l'examen d'entrée au centre de formation, arguant que cela nous coûtera 12 millions de francs. Nous recherchons donc sur des solutions moins onéreuses.

**M. Patrice Gélard** - Mais la nature des épreuves est complètement absurde dans l'arrêté actuel.

**Me Jean-René Farthouat** - Oui, mais nous sommes en train de réfléchir à une modification des modalités.

**M. Patrice Gélard** - Un système beaucoup plus égalitaire que le système actuel est souhaitable. Le système actuel prévoit que certains ont deux épreuves à passer, d'autres huit, ce qui est très inégalitaire.

**Me Paul-Albert Iweins** - Oui. De plus, les docteurs en droit sont dispensés de l'examen. Or la qualité de leur travail n'est pas toujours bonne.

**M. Patrice Gélard** - Certains docteurs en droit ont un bon niveau.

**Me Paul-Albert Iweins** - Cela dépend de l'origine de leur doctorat.

**Me Jean-René Farthouat** - Oui, ils sont très peu nombreux. Mais le niveau d'un certain nombre de docteurs en droit est assez surprenant.

**M. Patrice Gélard** - Quand la réforme de l'examen d'entrée aux centres régionaux de formation professionnelle aux interviendrait-elle ?

**Me Jean-René Farthouat** - Nous espérons qu'elle puisse être mise en œuvre au 1<sup>er</sup> janvier 2004. Cela implique que les textes soient adoptés d'ici à la fin de l'année, ou tout au moins au début de l'année prochaine, pour que les centres puissent se transformer et devenir opérationnels pour lancer l'ensemble de la réforme au 1<sup>er</sup> janvier 2004.

**M. Patrice Gélard** - Vous avez tout de même moins bien réussi que les notaires. Les notaires ont par exemple créé un diplôme d'études supérieures spécialisées (DESS) de droit notarial. J'étais assez partisan d'un diplôme d'études supérieures spécialisées d'avocat. Mais c'est à la profession de décider. Je pense que l'Université n'a pas tout à fait sa place dans cette affaire, d'autant plus qu'il n'y a pas, dans les Instituts d'études judiciaires, de spécialistes de droit européen, de droit administratif ou de droit économique. Les Instituts d'études judiciaires comptent surtout des spécialistes de procédure et des pénalistes.

**M. le Président** - Je passe maintenant la parole à M. Michel Bénichou, ancien Président de la Conférence des bâtonniers.

**Me Michel Bénichou** - Le premier constat porte sur le nombre d'avocats. On a assisté à une forte augmentation de ce nombre dans des délais extrêmement courts : il est ainsi passé de 29 696 en 1992 à 39 282 en 2002. Ces chiffres viennent du Conseil national des barreaux de France, notre organisme de retraite. 1 000 avocats sont donc entrés au barreau chaque année. Par conséquent, la profession d'avocat se rajeunit. On observe également un phénomène de forte féminisation chez les plus jeunes. Le barreau de Paris est déjà composé de 53 % de femmes et de 47 % d'hommes. Cette profession jeune et plutôt féminisée devra s'adapter à deux contraintes :

- la demande des usagers du droit (terme plus large que les justiciables, puisqu'ils recouvrent la demande de conseil et la demande de justice) ;

- une contrainte d'ordre économique.

Au sujet de la première de ces deux contraintes, je ne reviendrai pas sur la question de la formation. C'est le Conseil national des barreaux qui est compétent, et la réforme qu'il souhaite lancer suscite l'adhésion de l'ensemble des barreaux. L'examen d'entrée doit permettre à trois filières correspondant aux besoins d'entrer dans la

profession : une filière spécialisée en droit public, une filière spécialisée en droit de l'entreprise et une filière spécialisée en droit judiciaire privé. On peut organiser un examen unique, avec un écrit plutôt général portant par exemple sur le contrat et les obligations. En plus de cette épreuve, des options permettraient d'adapter l'examen à la filière initiale. Par ailleurs, les examens ne doivent pas être purement universitaires. Ils doivent permettre de déterminer également l'aptitude de l'étudiant à devenir avocat.

Sur le sujet de la formation permanente obligatoire, la conférence rejoint également l'avis du Conseil national des barreaux. Nous souhaitons que soit mise en place une formation permanente obligatoire pour les avocats, pas seulement pour les spécialistes mais aussi pour les généralistes. C'est une évolution importante par rapport aux autres professions libérales que de mettre en place une formation permanente obligatoire nécessairement sanctionnée. C'est également une question d'adaptation aux besoins des usagers.

On peut également mentionner l'adaptation aux critères de qualité. La qualité ne tient pas seulement à la formation mais aussi à plusieurs autres éléments, en particulier l'organisation des cabinets. Il s'agit, par rapport à un certain nombre de demandes d'entreprises, de s'orienter vers la certification des cabinets et vers la recherche de qualité. Sur cette question de l'évaluation de la qualité, il convient de noter un problème concernant l'avocat traditionnel dans le secteur judiciaire (je ne parle pas de l'avocat conseil en droit de l'entreprise) : il n'existe pas d'évaluation de la qualité dans le cadre judiciaire. On en parle, mais cette évaluation n'existe pas.

Quant à l'organisation des audiences, elle demeure totalement archaïque. Tous les participants, justiciables et conseils, sont convoqués à 14 heures et doivent attendre jusqu'à la fin de l'audience, à des heures parfois très tardives. Il est difficile de s'adapter à la modernité lorsqu'on ne peut être présent dans un cabinet pour conseiller quelqu'un, puisqu'on est bloqué à l'audience.

**Me Paul-Albert Iweins** - C'est un problème. Que fait-on des honoraires facturables ?

**Me Michel Bénichou** - Un autre problème se pose concernant les usagers du droit. Il s'agit de la question des contours de la profession. Nous avons déjà mentionné le problème des juristes d'entreprises, mais il nous faudra aborder un jour l'interprofessionnalité. Aujourd'hui, les entreprises souhaitent bénéficier de plusieurs conseils qui peuvent être des avocats, un conseil en droit social, en droit fiscal, un conseil d'organisation, mais aussi un conseil d'autres professions. L'entreprise veut traiter avec un seul cabinet, qui comprendra éventuellement, dans une société interprofessionnelle, des notaires.

Par ailleurs, l'avocat doit proposer l'ensemble des solutions existantes à son client. Cela peut être une solution de conseil judiciaire, mais aussi des modes alternatifs de règlements des conflits. Si l'avocat ne propose pas ces modes alternatifs de règlement des conflits, on recherchera éventuellement un jour sa responsabilité. On pourra lui reprocher d'avoir engagé une instance lourde, pour une durée inconnue, ce qui pose un vrai problème, alors qu'avec la médiation, des solutions amiables auraient pu être trouvées. C'est particulièrement le cas dans des situations de conflit durable et dans toutes les situations dans lesquelles les relations perdurent après l'issue du conflit.

Le deuxième problème pour les avocats consiste à s'adapter aux contraintes économiques. Il est difficile de constituer des structures de cabinets d'avocats viables et

suffisamment importantes pour s'imposer à l'échelle internationale, qui nécessite des structures conséquentes. Cela pose un problème de mentalité, mais aussi un problème lié aux structures d'exercice et à la fiscalité. Aujourd'hui, dans le cadre des sociétés civiles professionnelles (SCP), il n'est pas possible de créer des provisions pour envisager des investissements. La comptabilité se résume à recettes / dépenses et tout ce qui n'a pas été dépensé est imposé. Cela pose une vraie difficulté.

**M. le Président** - Mais n'avons-nous pas permis des évolutions ?

**Me Jean-René Farthouat** - Oui, des évolutions se sont produites, dans la mesure où vous avez créé des types de sociétés complémentaires, les sociétés en participation, et ouvert la possibilité de holdings.

**Me Michel Bénichou** - Oui, mais ces structures se développent peu et méritent d'être encore améliorées. C'est aussi une question de mentalités.

**Me Jean-René Farthouat** - Par ailleurs, le passage de l'une à l'autre est très difficile.

**M. Patrice Gélard** - Ce passage est très difficile en raison de la patrimonialité que nous évoquions précédemment.

**Me Michel Bénichou** - Il se pose également un problème concernant la fiscalité. Je souhaite ardemment que les restaurateurs puissent appliquer une taxe sur la valeur ajoutée (TVA) à 5,5 %, mais je me demande si la question de l'accès au droit n'est pas aussi importante. Il s'agit d'une question fondamentale pour les citoyens, comme l'a montré un sondage. Il est vrai qu'une TVA à 19,6 % est un frein, d'autant plus pour certaines catégories, comme les salariés. Un salarié paye les honoraires et la TVA, alors que son adversaire employeur, dans un même procès, inclut la TVA dans son entreprise et la récupère, et inclut les honoraires de l'avocat dans ses charges. Cela signifie que le salarié paye une TVA à 19,6 % et n'a pas la possibilité de déduire les honoraires, alors que l'employeur déduit la TVA et récupère les charges. Le salarié peut donc ressentir un sentiment de frustration.

Enfin, l'avocat est indépendant, notamment sur le plan éthique, du fait du secret professionnel. C'est ce qui fait le passé et l'avenir de la profession d'avocat.

**M. le Président** - C'est pourquoi les juristes d'entreprises me posent un vrai problème.

**Me Michel Bénichou** - C'est une vraie difficulté, du fait du lien de subordination avec l'employeur. Il existe également un problème lié à la dépendance économique.

**M. le Président** - Le problème de la dépendance économique me dérange moins. On pourrait dans ce cas dire que le magistrat est dépendant de l'Etat, même s'il est vrai qu'il a un statut.

**Me Jean-René Farthouat** - Cela nous pose de nombreux problèmes, Monsieur le sénateur.

**Me Paul-Albert Iweins** - Sur le problème des structures, les propos du Président Bénichou sont tout à fait exacts : il s'agit de l'un des vrais défis auxquels la

profession se trouve confrontée. Nous avons été incapables de créer une structure de développement de la profession d'avocat, comparable par exemple à la *partnership* anglo-saxonne qui fonctionne remarquablement bien.

Au contraire, on a juxtaposé de nombreux statuts différents - à la demande de la profession- qui finissent par constituer un maquis juridique absolument invraisemblable. Tous les mardi matin, au Conseil de l'ordre, nous sommes amenés à réfléchir sur les structures que nous proposent nos confrères. Or on aboutit parfois à des situations juridiquement inextricables, totalement illisibles. Or si la situation est illisible pour le Conseil de l'ordre, elle l'est d'autant plus pour le client. Nous nous dirigeons actuellement vers des difficultés majeures à ce sujet. C'est la raison pour laquelle nous vous ferons des propositions de rationalisation lorsque vous serez amenés à examiner la loi sur la transposition de la directive « établissement ». C'est la société civile professionnelle (SCP) qui exerce la profession et non ses membres. Vous savez par exemple qu'elle doit se constituer mais que cela n'est pas valable lorsqu'ils s'agit d'un membre de la SCP. Pour l'association, c'est l'inverse. Certains savent très bien utiliser ces règles complexes. Des *partnerships* anglais exercent actuellement la profession. Il est très difficile pour nous de nous y retrouver. Vous devrez être très attentifs à ce problème lorsque nous vous soumettrons des propositions de rationalisation.

Il me semble que c'est l'association qui doit être encouragée, puisque cette méthode est celle qui fonctionne le mieux ailleurs. L'avantage tient à l'absence de véritable patrimonialité. En effet, l'une des difficultés dans l'évolution de la profession tient au fait que certains très gros cabinets français ne parviennent pas à perdurer, comme les *partnerships* anglaises. Certains confrères n'arrivent pas à revendre leur clientèle. Celle-ci est en effet valorisée à un prix qu'eux considèrent normal et que leurs jeunes associés considèrent comme excessif. Ils se maintiennent donc souvent jusqu'à un âge avancé. Dès qu'un cabinet atteint une taille internationale, on assiste souvent à des éclatements qui ont pour cause l'impossibilité économique de passer la main.

Vous connaissez le système anglo-saxon : en l'absence de patrimonialité, on assure une retraite à l'associé qui se retire. Il s'agit de permettre aux structures de financer le départ en retraite des associés les plus anciens, et de faire en sorte que les nouveaux arrivés n'aient pas à entrer dans le capital pour se développer. Les anciens partent plus facilement car ils savent que leur retraite est assurée. Je pense que c'est un très bon mécanisme d'intégration des jeunes, qui a donné un caractère très performant aux *partnerships* anglo-saxonnes.

Il existe également, dans les pays anglo-saxons, un système baptisé le *lockstep*, selon lequel l'avocat est payé à l'ancienneté. On peut considérer un tel système comme effrayant. En réalité, la rémunération de l'avocat dépend aussi du chiffre d'affaires qu'il développe, même si une grande partie de sa rémunération augmente avec l'ancienneté. Mais à l'âge de cinquante ans, sa rémunération est bloquée. L'avocat a alors atteint un niveau de rémunération que bien des chefs d'entreprise souhaiteraient avoir atteint également. Ce système signifie surtout que, passé 50 ans, un avocat n'a plus intérêt à travailler d'arrache-pied pour gagner plus, ce qui le conduit naturellement à faire travailler les jeunes associés et à passer la main, avec une retraite confortable financée par la structure.

**Me Jean-René Farthouat** - Tout n'est cependant pas parfait dans les systèmes anglo-saxons. Il existe aussi la clause de *garden leave*, qui consiste à conserver leur portefeuille aux personnes qui souhaitent partir, sans les laisser faire autre chose. Ce n'est pas nécessairement une bonne disposition.

**M. Patrice Gélard** - Les collectivités territoriales sont confrontées à des difficultés croissantes pour trouver des juristes. Lorsqu'ils sont recrutés, ils sont mal rémunérés et quittent très vite la structure. Des collectivités de plus en plus nombreuses traitent directement par contrat avec un cabinet d'avocat. Je ne suis pas certain qu'il s'agisse d'une bonne solution pour l'avenir. Mais nos préoccupations doivent absolument intégrer le problème des juristes des collectivités territoriales. Les formules sont variables. Le conseil général utilise les services d'un cabinet d'avocats, les grandes municipalités ont leurs juristes, mais on ne les fait pas travailler. Les juristes des collectivités souffrent également d'un manque de liens avec la profession d'avocat. Ce problème devra être résolu.

Par ailleurs, vous avez évoqué la formation commune. Celle-ci est répandue dans un grand nombre de pays, notamment en Allemagne et au Japon. Je trouve pour ma part que l'entrée à l'Ecole nationale de la magistrature intervient beaucoup trop tôt dans la formation. Les étudiants qui s'y présentent sont demeurés dans l'*alma mater* juridique, sans ouverture sur l'extérieur. Je regrette l'ancien système, dans lequel le recrutement intervenait après trois ans d'exercice de la profession d'avocat. L'Ecole nationale de la magistrature s'apparente parfois à une sorte de secte, ce qui me gêne beaucoup. En outre, elle méconnaît le monde environnant.

En outre, les études de droit vont être modifiées, au cours des deux années à venir, pour s'adapter au système des 3/5/8 ans. Les diplômes d'études approfondies (DEA) et les DESS vont disparaître. La cinquième année deviendra le mastère, qui devrait être assez largement spécialisé et professionnalisé. Je pense donc que les avocats doivent intervenir en partenariat direct avec l'université dans l'élaboration des programmes des mastères, dont certains doivent comporter un stage d'au moins six mois. N'oublions pas non plus que le système 3/5/8 doit prévoir au moins un semestre à l'étranger, ce qui posera des problèmes de logistique considérables. Sciences Po est déjà engagé dans ce système et la plupart des facultés de droit ont commencé leur réforme à ce sujet. Je crains cependant qu'elles ne l'aient fait sans partenariat avec la profession d'avocat. Or la réforme de l'accès à la profession est liée aussi à la réforme des études juridiques en cours. Il s'agit d'un élément très important. Un nouveau système, identique au système allemand, se met en place. Ce système donne satisfaction en Allemagne. Nous devrions donc parvenir à un résultat comparable en matière de formation. Cela risque de remettre en cause vos orientations pour l'accès aux centres régionaux de formation professionnelle des avocats.

**M. le Président** - Je souhaite revenir sur le sujet des modes alternatifs de règlement des conflits. Quelle est l'opinion de la profession à ce sujet ? J'aimerais également revenir sur un sujet que nous avons abordé lorsque nous évoquions l'organisation des audiences. Quelle est la place d'avocat aujourd'hui au sein de l'organisation judiciaire ? Quels sont les principaux obstacles à l'exercice de votre profession ? Ces questions posent le problème de la carte judiciaire et du besoin de justice de proximité. Si des tribunaux d'instance sont créés en de trop nombreux endroits, les avocats ne pourront pas faire face et courir d'une juridiction à l'autre. Pourtant, il existe un besoin de proximité. Notre carte judiciaire est-elle adaptée à l'époque ?

**Me Paul-Albert Iweins** - Je suis extrêmement réservé à l'égard de ce que j'entends souvent dire à propos de la justice de proximité. Je considère en effet que juger est un métier. Il existe, dans le processus d'élaboration de la décision, une culture qui ne s'improvise pas. Nous connaissons tous des exemples de personnes qui ont « joué au juge » et qui ont fait n'importe quoi. Le respect du contradictoire, le fait de demander les

pièces ou encore la déontologie sont des éléments qui ne viennent pas nécessairement à l'esprit d'un gendarme en retraite ou d'un notable, quelle que soit leur qualité. L'un de mes amis a été confronté à un délégué du procureur, auprès duquel il m'avait demandé de faire des démarches. Ce délégué m'a entendu, m'a déclaré qu'il m'avait bien compris et que la partie adverse n'allait pas s'en tirer ainsi... c'est évidemment anormal ! La situation risque d'être identique avec les juges de proximité. La justice est une affaire suffisamment sérieuse pour qu'on ne la confie pas à des amateurs. Le problème de la justice de proximité ne doit pas être résolu en augmentant le nombre de tribunaux.

**M. le Président** - Oui, je crois qu'il est nécessaire de le préciser.

**Me Jean-René Farthouat** - Il est nécessaire, au contraire, de rationaliser l'organisation judiciaire. Les justiciables peuvent avoir besoin du greffe. On peut donc maintenir à certains endroits des greffes sans maintenir nécessairement un tribunal. Une réflexion très large doit être menée sur la carte judiciaire. Ce qui inquiète la profession, s'agissant de la justice de proximité comme de la médiation ou de la conciliation, c'est que ces procédures sont conçues totalement en dehors d'elle. La profession est tout à fait favorable à la médiation et à la conciliation lorsqu'elles peuvent s'organiser d'une manière rationnelle. Toutes les maisons de justice et du droit se créent sans nous.

**M. Patrice Gélard** - Ce n'est pas le cas chez nous.

**Me Jean-René Farthouat** - Je peux vous affirmer que la plupart sont conçues sans nous, notamment à Paris. Un avocat s'y raccroche parfois, mais sans avoir participé à leur création. Mes confrères craignent que la déjudiciarisation ne tende, en réalité, à supprimer leur rôle. Nous serons favorables à des modes alternatifs de règlements des conflits dans lesquels nous aurons toute notre place, à condition cependant qu'ils présentent des garanties. Les personnes qui les exerceront devront par exemple en avoir les compétences. Certains délégués du procureur ou conciliateurs nous posent parfois des problèmes, compte tenu de leur origine. Nous savons parfaitement que nous pouvons refuser la médiation ou la conciliation proposée par un magistrat, mais il est difficile de dire non. En outre, on sait que ces procédures ne donnent pas toujours de très bons résultats.

**Me Michel Bénichou** - Ma position à propos des modes alternatifs de règlement des conflits est différente de la vôtre. Je pense pour ma part qu'ils peuvent constituer une véritable solution. Néanmoins, ceux qui pensent que les modes alternatifs de règlement des conflits auront pour rôle de gérer les flux judiciaires, se trompent. Ces modes alternatifs existent pour offrir, de façon complémentaire, une méthode différente de traitement d'un conflit ou d'un litige. Il ne s'agit pas de suppléer la juridiction.

Aussi bien en matière pénale qu'en matière civile, les vraies difficultés se situent au niveau des garanties procédurales. En matière pénale, on se trouve dans des situations parfois étonnantes.

**M. le Président** - S'agit-il notamment des délégués du procureur ?

**Me Michel Bénichou** - Il s'agit des délégués des procureurs ou des médiateurs en matière pénale. Un arrêté exclut d'ailleurs tous ceux qui sont en exercice dans les juridictions. Je connais notamment l'exemple d'un ancien gendarme nommé délégué du procureur. En l'absence de maison de justice et du droit, il convoquait les parties à la gendarmerie, ce qui crée un climat particulier ! Je peux également vous citer l'exemple d'un cas où la victime ne s'est pas présentée. Or l'auteur de l'infraction ayant reconnu

les faits, il fallait le condamner : on l'a donc condamné à verser une somme à une association caritative. Ces situations ne peuvent perdurer. Des garanties procédurales doivent exister.

J'émettrai une seconde réserve. Le rôle de médiateur n'est pas une profession, mais une fonction. Certains veulent en faire une profession et ajouter ainsi un intermédiaire supplémentaire, alors que ceux-ci sont déjà très nombreux dans notre système judiciaire. Le rôle de médiateur étant une fonction, le médiateur doit exercer un autre métier.

Si l'on crée une profession de médiateur, les juges seront contraints de faire vivre économiquement ce métier.

**Me Jean-René Farthouat** - Michel Bénichou a dû mal me comprendre, car je partage son avis à propos de tout ce qu'il vient de dire. Nos analyses ne sont pas divergentes.

**M. le Président** – Que pensez-vous de l'extension de la possibilité de recours aux clauses compromissoires ?

**Me Jean-René Farthouat** - Vous avez étendu l'arbitrage en l'ouvrant à la matière civile, mais il reste très onéreux.

**M. le Président** - Oui, mais cela dépend de la nature des affaires. L'arbitrage peut être moins onéreux si les litiges ou la complexité juridique sont moins importantes.

**Me Jean-René Farthouat** - A titre personnel, je ne suis pas favorable à un développement trop important d'une justice privée et à l'abandon par l'Etat d'une fonction régaliennne fondamentale. Je ne crois pas au développement de l'arbitrage en matière de droit personnel privé.

**Me Michel Bénichou** - A titre d'exemple, nous avons créé en 1994 une chambre d'arbitrage en Rhône-Alpes, qui rassemble des avocats, des professeurs de droit et des magistrats honoraires, entre autres. Nous avons beaucoup communiqué à ce sujet, en travaillant notamment avec la Chambre de Commerce et d'Industrie et les Chambres des métiers. Cependant, cette chambre n'a eu que deux affaires à traiter !

**Me Paul-Albert Iweins** - Cependant, Paris reste une place incontournable de l'arbitrage international et doit le rester. Plus généralement, nous devons prendre garde à la prolifération non maîtrisée des associations.

Nous avons tous à l'esprit la nécessité de mieux former les professionnels et d'assurer aux clients la compétence et la qualité. La profession d'avocat s'est engagée dans la formation continue. Le principe d'une sanction de cette formation étant accepté par tous, il reste à déterminer ce que sera cette sanction. La société dans son ensemble s'oriente dans une démarche de qualité et de professionnalisation.

Paradoxalement, on constate que l'on fait très souvent appel aux associations en matière d'accès au droit et de « para-justice ». Lorsque je me suis rendu, il y a quelques semaines, au Conseil départemental de l'accès au droit (CDAD) de Paris, je me suis senti en minorité et tout juste toléré. Les avocats ne doivent certes pas batailler pour défendre un monopole du droit. Cependant, il ne s'agit plus aujourd'hui pour eux de défendre un monopole, mais de défendre leur place. Dans les maisons de justice et de

droit, nous sommes tolérés. Par exemple, dans celle de Paris, il était question de créer une nouvelle permanence rémunérée. Une association avait réalisé une étude de fonctionnement. Or les permanences des associations seraient rémunérées 300 francs et celles des avocats 350 francs. Lorsque j'ai émis un signe de protestation, on a considéré comme scandaleux que je mette en cause le différentiel. Certes, je reconnais, comme Maître Bénichou, que les associations réalisent un bon travail. Mais j'estime que nous devons veiller à ce qu'elles n'occupent pas toute la place. Les membres des associations ne sont pas des professionnels. Ce sont des personnes de la société civile qui s'attachent, comme elles le disent elles-mêmes, à retisser le lien social. Cette implication des citoyens dans la justice est très positive. Mais ces citoyens ne doivent pas prendre la place des professionnels, s'imposer et créer une économie particulière du domaine associatif qui supplée la justice. De tels mécanismes seraient hautement critiquables.

**Me Michel Bénichou** - Cinquante centres de médiation ont été créés. Il s'agit de centres pluridisciplinaires, qui rassemblent notamment des avocats et des notaires. Or les magistrats préfèrent désigner des associations comme médiateurs, en raison de leur moindre coût. En réalité, le coût est double. Il convient en effet de prendre en compte le coût direct, mais aussi le coût indirect pour la société (subventions, logos gratuits). La somme de ces deux coûts atteint des montants bien supérieurs. Mais il est vrai que les associations jouissent d'une image extrêmement favorable dans notre pays.

**M. le Président** - On rencontre toujours la même difficulté à propos des personnes qui fournissent des conseils juridiques. En l'absence de garanties, les résultats peuvent être catastrophiques.

**Me Paul-Albert Iweins** - Le barreau de Paris réalise actuellement la formation du personnel d'accueil des restaurants du cœur. Ces personnes sont formées au discours qu'elles doivent tenir aux exclus. Les formateurs étaient sidérés des réactions des membres de cette association. Ils conseillaient par exemple aux personnes expulsées de leur logement de partir, ignorant ainsi la possibilité des recours !

Je peux citer un autre exemple. Au sein de la Commission des réfugiés, le Président Massot s'est plaint des renvois demandés par les avocats. Nos confrères ont répondu qu'ils rencontraient souvent des personnes qui s'étaient adressées à des associations et avaient été très mal conseillées. En effet, les dossiers de ces personnes sont extrêmement mal réalisés et ne tiennent pas compte des évolutions de la législation. Les avocats sont donc contraints de demander des renvois, le travail préparatoire ayant été mal fait.

Il est tout à fait positif d'impliquer les citoyens. Mais pour ma part, je les impliquerais plutôt par l'échevinage. Je suis tout à fait favorable à la présence de jurés de cour d'assises, en correctionnelle, voire au tribunal de police. Cette participation impliquerait les citoyens et leur permettrait de rendre compte du fonctionnement de la justice. Mais il convient de rester très prudent lorsque l'on donne des conseils !

**Audition de Mmes Lucille GRASSET,  
vice-présidente du tribunal de grande instance d'Evry, juge aux affaires familiales,  
et Catherine BRETAGNE,  
juge aux affaires familiales au tribunal de grande instance d'Evry**

*(30 mai 2002)*

Présidence de M. Jean-Jacques Hyest, président

**M. Jean-Jacques Hyest, président** - Je suis particulièrement content de votre venue. Dans le cadre de notre mission sur l'évolution des métiers de la justice, nous avons reçu Madame Martine de Maximy, vice-présidente de l'Association des magistrats de la jeunesse et de la famille, mais nous n'avons pas encore entendu de représentants des juges aux affaires familiales. Compte tenu de l'importance du contentieux familial et des difficultés que vous rencontrez peut-être avec les autres juridictions spécialisées, cela me semblait indispensable.

Je propose que vous nous présentiez, dans un premier temps, vos fonctions et les problèmes spécifiques que vous rencontrez. Vous pourriez ensuite aborder la question de vos relations avec les juges des enfants ainsi qu'avec les greffes et les auxiliaires de justice.

**Mme Lucille Grasset** - Je suis juge aux affaires familiales à Evry. Nous sommes six magistrats avec un mi-temps. Comme vous l'avez souligné, le contentieux familial est très important. L'activité des affaires familiales représente pour nous la moitié du contentieux civil. C'est donc une juridiction très importante. Concrètement, cela représente pour chacun d'entre nous près de cent décisions rendues par mois, tant des jugements de divorce que des ordonnances.

Il me semble utile de rappeler les différentes compétences d'un juge aux affaires familiales.

Le juge aux affaires familiales est compétent en matière de divorce. Nous pouvons distinguer deux procédures : le divorce pour faute et le divorce par consentement mutuel. Des réformes sont en cours pour supprimer la notion de faute. Ceci n'est pas, à mon avis, une bonne idée. J'ai pu constater que les gens ont souvent besoin d'une bataille juridique.

**M. le Président** - Des débats importants ont eu lieu à ce sujet. Le texte a été présenté à l'Assemblée nationale ainsi qu'au Sénat. La position du Sénat diffère sensiblement de celle de l'Assemblée.

**Mme Lucille Grasset** - Ma position reflète peut-être une conception classique du divorce, mais je pense que certaines personnes ont besoin d'une bataille juridique. Cette bataille, en se terminant plus ou moins bien, marque indéniablement une étape. Le divorce par consentement mutuel est une procédure plus rapide. La possibilité qu'il n'y ait qu'un seul avocat me paraît dangereuse. Si les personnes concernées n'ont pas de patrimoine, cette situation ne pose pas de problème particulier. En revanche, si le

patrimoine du couple est important ou si les intérêts des deux parties divergent sur la garde des enfants, l'expérience montre que l'époux ou l'épouse sans avocat se retrouve en position de faiblesse.

Le juge aux affaires familiales est également compétent pour toutes les mesures d'après divorce. Ces mesures concernent les modifications de la situation des enfants, par exemple le lieu de résidence ou la modification de pension.

Le contentieux lié aux enfants naturels fait aussi partie des compétences du juge aux affaires familiales. Il concerne la situation des enfants en cas de séparation des parents vivant en concubinage. Ces conflits sont souvent plus difficiles qu'avec les parents divorcés. Il n'y a pas l'étape de la bataille juridique que représente le divorce. Pour autant, la séparation n'en est pas moins compliquée humainement.

Le juge aux affaires familiales est également compétent pour les conflits d'autorité parentale. Ce contentieux est relativement marginal.

Le problème de l'hébergement et du droit de visite des grands-parents ou d'autres personnes constitue, en revanche, un contentieux en augmentation. De plus en plus de grands-parents témoignent de leur difficulté à voir leurs petits-enfants. Pour y remédier, ils ont recours à une procédure judiciaire.

Les compétences du juge aux affaires familiales comprennent aussi :

- les recours de la direction de l'intervention sociale pour les obligations alimentaires des enfants ou petits-enfants ;

- les personnes âgées placées dans des établissements ;

- les pensions alimentaires des ascendants-descendants, c'est-à-dire des enfants vis-à-vis de leurs parents et inversement.

Enfin et depuis peu, le contentieux de la révision de la prestation compensatoire fait aussi partie de nos compétences. Contre toute attente, nous n'avons eu que trois demandes de ce type depuis la promulgation de la loi. C'est un contentieux très marginal.

Je vais maintenant aborder les diverses difficultés engendrées par l'application des nouvelles lois.

La loi sur la prestation compensatoire contient de bonnes idées mais se révèle difficile d'application. Le vœu du législateur était de faire de la prestation compensatoire un capital et de rendre la rente marginale. Cette solution est idéale pour les personnes aisées. Néanmoins, dans plus de trois quarts des cas rencontrés, les personnes concernées n'ont pas de patrimoine important. Une des deux personnes gagne plus que l'autre. La rente étalée sur quelques années répondait idéalement au problème. Avec la nouvelle loi, nous nous inscrivons sur huit ans, et la rente viagère n'est plus possible, sauf cas exceptionnels. Dans la pratique, cela nous pose beaucoup de difficultés. Il faut en outre prendre en compte le problème fiscal.

Fiscalement, les incidences sont différentes selon que le capital est versé en une fois ou en plusieurs fois. Ce détail est souvent négligé ou mal compris par les

avocats. Notre rôle n'est pas de conseiller. Face à l'incompréhension des gens, nous devons néanmoins rappeler les diverses possibilités qu'offre la loi.

Les nouvelles dispositions relatives à l'attestation sur l'honneur prévues par la nouvelle loi nous posent aussi quelques difficultés. Aucune sanction réelle n'est prévue. Aussi les personnes continuent-elles de dire ce qu'elles veulent. Dans le cas d'un divorce pour faute, les gens avouent qu'ils vivent avec quelqu'un d'autre, sachant qu'ils n'encourent aucune sanction. Cet aspect n'est pas envisagé par la loi. Or, le débat dans un divorce pour faute porte précisément sur le point de savoir qui est en faute. Aussi doit-on en revenir aux méthodes antérieures à la loi. Nous nous basons sur des pièces objectives telles que la déclaration d'impôt sur le revenu. Nous tenons compte de la déclaration sur l'honneur si nous l'avons dans le dossier. Nous pouvons nous en passer si nous avons tous les autres éléments.

La nouvelle loi comprend aussi des éléments positifs sur l'abandon de la propriété d'un bien, la prestation compensatoire, l'usufruit, etc. Dans la pratique, ces procédures imposent la liquidation de la communauté. Prenons l'exemple d'un transfert de propriété d'un bien par jugement. Certains documents comme l'acte de propriété ou l'état hypothécaire sont indispensables. Cela est extrêmement difficile à faire. Pour ma part, je ne l'ai fait qu'une fois pour un emplacement de parking car j'avais toutes les pièces dans le dossier. Pour un bien immobilier important en copropriété, les pièces nécessaires au dossier sont plus nombreuses.

**M. le Président** - Ces différentes démarches et pièces à fournir peuvent être assimilées au travail du notaire.

**Mme Lucille Grasset** - Exactement. Les avocats, eux, n'y sont pas habitués. Sans ces pièces, un jugement ne peut être publié.

La loi récente sur l'autorité parentale incitant à recourir à la médiation pose aussi des problèmes. Bien que souhaitable, la pratique de la médiation suscite de la méfiance. Les mentalités doivent encore évoluer. Les personnes concernées y vont à reculons. Nous ne pouvons, en outre, ignorer l'aspect financier de la médiation. Le coût est en effet important. Des associations doivent être présentes dans chaque tribunal. La médiation peut aussi entraîner quelques complications en termes de gestion. Nous devons ainsi prévoir de revoir les personnes plusieurs fois après la médiation, si cela s'avère nécessaire, gérer les dossiers et envisager éventuellement d'autres mesures, par exemple une enquête sociale, en cas d'échec.

Comme vous l'avez indiqué, les relations avec les autres acteurs judiciaires soulèvent des difficultés.

Nous sommes en interférence pour certaines affaires avec les juges des enfants ou le parquet des mineurs. Nous ne sommes pas censés avoir connaissance des dossiers du juge des enfants. De telles passerelles entre juges n'existent pas à l'heure actuelle d'un point de vue juridique. Dans la pratique, il nous arrive de rencontrer nos collègues et de discuter avec eux d'un dossier. Nous nous efforçons de ne pas ordonner de mesure d'enquête s'il y a déjà un suivi ou un rapport rédigé par le juge des enfants. Cette collaboration ne se fait que de manière empirique, et seulement avec l'accord des avocats. Ces derniers sont en général favorables à une telle collaboration car cela peut les aider à trouver une solution pour les dossiers difficiles.

A Evry, nous essayons de travailler en relation avec le parquet des mineurs pour tout ce qui concerne la non-représentation d'enfant ainsi que le non-paiement des pensions alimentaires. Le juge aux affaires familiales rend une décision, mais il n'est pas chargé de son exécution. Subsistent tous les problèmes d'exécution *a posteriori*, avec les personnes qui portent plainte pour non représentation des enfants ou non-paiement de la pension. A Evry, le parquet a décidé d'essayer de voir les personnes et de les inciter à recourir à la médiation. Dans le cas de non-paiement de pension, nous nous efforçons, dans la mesure du possible, de leur expliquer qu'ils doivent payer pour éviter que le dossier n'arrive en correctionnelle, issue qui n'est évidemment pas souhaitable. Cette collaboration, en aucun cas obligatoire, fonctionne s'il existe de bonnes relations entre collègues.

Je souhaite souligner un autre aspect, plus pointu, sur la procédure. En matière de mesures d'après divorce, les personnes n'ont pas besoin d'avocat. La procédure se fait par requête déposée auprès du tribunal. Nous rendons ensuite une ordonnance. En revanche, la procédure du droit de visite et d'hébergement des grands-parents se fait par assignation devant le juge aux affaires familiales. Les parties doivent être impérativement assistés d'un avocat dans leur démarche. Nous rendons dans ce type d'affaire un jugement. Les délais d'appel suite à une ordonnance ou un jugement ne sont pas les mêmes. Il me paraît curieux que, dans un cas, nous devions rendre une ordonnance et, dans l'autre, un jugement. Pour ce contentieux, la loi a transféré les compétences du tribunal d'instance au tribunal de grande instance. Par contre, aucune mesure n'a été prise pour unifier la procédure.

En guise de conclusion, je souhaiterais rappeler que le contentieux des affaires familiales est un contentieux de masse. Notre principale préoccupation, conséquence de cette activité élevée, tient au temps consacré à chaque dossier. Dans l'ensemble, à Evry, les choses fonctionnent bien car nous sommes suffisamment nombreux.

**Mme Catherine Bretagne** - Je souhaiterais compléter les propos de Madame Lucille Grasset. A Evry, contrairement à Paris, la liquidation des communautés n'est pas ordonnée par le juge aux affaires familiales mais par d'autres juges civils. Ce sont deux étapes totalement séparées. Ceci peut expliquer notre manque d'habitude pour traiter les affaires comprenant des actes notariés.

Concernant les relations avec les autres juges, je voudrais vous faire part d'une affaire que je traite actuellement. Pour un dossier de divorce, je suis en relation avec le juge de l'application des peines. L'épouse refuse à son mari l'exercice de son droit de visite et d'hébergement. L'affaire s'est envenimée au point qu'à la dernière condamnation, l'épouse a été condamnée à de la prison ferme. Je m'occupe, à mon niveau, du divorce. Face à moi, l'avocat estime que la situation est insupportable et qu'il faut mettre l'enfant en résidence chez l'époux. La condamnation de l'épouse date d'octobre 2001, or elle n'est toujours pas en prison. Mon rôle est d'aller voir le juge de l'application des peines et de discuter du dossier pour comprendre la situation. Cela ne peut se faire que de manière informelle.

De même, nous essayons de rencontrer les juges des enfants pour beaucoup de dossiers que nous traitons. Ils voient les enfants. Ce n'est pas notre cas bien que nous ayons la possibilité de les entendre. Notre politique à Evry est de limiter cette pratique. Moins nous les voyons, mieux c'est. Nous ne refusons pas d'écouter leur avis. Si l'enfant insiste pour être entendu par le juge, il est souvent assisté d'un avocat. Notre objectif est de ne pas ajouter un traumatisme supplémentaire.

**M. le Président** - Le législateur a toujours été prudent dans ce domaine. Nous ne pouvons pas exclure la possibilité que l'enfant soit entendu. Cependant, ce n'est pas souhaitable.

**Mme Catherine Bretagne** - Tout à fait. Les juges aux affaires familiales, préfèrent procéder par enquête. L'enfant est alors écouté dans son cadre de vie.

**M. le Président** - Concernant les enquêteurs, vos effectifs sont-ils suffisants ? Sont-ils suffisamment bien formés ?

**Mme Lucille Grasset** - J'estime que les effectifs ne sont pas suffisants. Le coût induit par les enquêteurs est, il est vrai, élevé. Nous retrouvons ici tout le problème des gens qui n'ont pas les moyens de payer l'enquête et qui n'ont pas non plus droit à l'aide judiciaire. Cela concerne toute une frange de personnes à petits revenus.

**M. le Président** - Il est prévu que le seuil de l'aide juridique soit relevé. Nous ne savons pas encore, à l'heure actuelle, ce qu'il en est. Le texte est déposé sur le bureau du Sénat. Si le seuil est effectivement relevé, restera à régler la question du financement. Il serait en effet extrêmement problématique que l'enveloppe budgétaire ne soit pas elle aussi revue en conséquence.

**Mme Lucille Grasset** - Nous rencontrons beaucoup de difficultés avec les personnes n'ayant pas accès à l'aide judiciaire.

Je suis juge aux affaires familiales depuis quatre ans, et le nombre de situations difficiles auxquelles nous sommes confrontés ne cesse de croître. J'ai l'impression que beaucoup de gens, déstructurés, ne sont plus responsables de leurs enfants. Peut-être est-ce lié au phénomène de la banlieue ? Cela induit toutes sortes de problèmes. Je me pose la question de savoir si ces mêmes problèmes étaient aussi répandus par le passé. J'ai été juge aux affaires familiales en province. Je ne rencontrais pas alors ce type de situation. Dans certains cas, les gens sont totalement dépassés, impuissants face à leurs enfants. Nous rencontrons aussi certaines difficultés avec les familles étrangères.

**M. le Président** - Vous avez un certain nombre de familles étrangères dans votre juridiction. Les problèmes rencontrés sont-ils d'ordre linguistique ou culturel ?

**Mme Lucille Grasset** - Le problème est essentiellement d'ordre culturel. Lorsque nous discutons avec ces gens, nous avons parfois l'impression qu'ils sont « sur une autre planète ». Nous raisonnons avec nos règles et nos acquis. Eux raisonnent avec les leurs. Le dialogue est difficile.

**M. le Président** - Pensez-vous ici aux familles maghrébines ou africaines ?

**Mme Lucille Grasset** - Les deux. Nous avons de plus en plus de dossiers de familles africaines. Le dialogue est très difficile. Pour comprendre la situation, j'essaie de poser les questions différemment. Dernièrement, une épouse m'affirmait qu'elle était battue. Lorsque j'ai demandé au mari pourquoi sa femme s'en allait et s'il la battait, il m'a répondu par l'affirmative. Cela semblait presque naturel. Nous sommes confrontés à des comportements totalement différents. Lorsque j'explique que ce genre de comportement n'est pas acceptable chez nous, cela surprend parfois. Il existe un réel décalage.

Les enfants sont quelque peu perdus, entre deux mondes. D'un côté ils sont imprégnés de culture française, où la notion de famille est différente. De l'autre, ils vivent quasiment en « tribu » avec les frères, les sœurs et les cousins. L'enquête sociale classique est rendue plus difficile. Il existe une association à Evry axée sur l'Afrique et de ces problèmes spécifiques. Le travail d'investigation est plus important, la méthode est différente. Cela entraîne un surcoût. La facture s'élève rapidement à 10.000 francs. Face à des gens démunis, il est délicat d'ordonner une telle mesure s'ils ne bénéficient pas de l'aide judiciaire. L'assistance éducative est difficile aussi. Avec les familles étrangères, le travail des juges aux affaires familiales est parfois très complexe. Nous sommes véritablement confrontés à un autre monde.

**M. le Président** - Il est aisé, au sein d'un même tribunal, de discuter d'un même dossier entre magistrats. Qu'en est-il lorsque le juge des enfants dépend d'une autre juridiction ? Cela doit compliquer inévitablement votre travail.

**Mme Catherine Bretagne** - J'ai eu à traiter une telle affaire récemment. Le père habitait à Strasbourg et la mère dans l'Essonne. Lors de l'exercice de son droit de visite et d'hébergement, le père s'est rendu compte que sa petite fille était victime d'attouchements sexuels. Aussi est-il allé directement chez le juge des enfants de Strasbourg. Ce dernier a ordonné le placement de l'enfant auprès du père. J'étais en charge du contentieux de la mère qui souhaitait récupérer la garde de son enfant. Nous avons communiqué par fax. Il est vrai que c'est plus compliqué. La procédure est plus longue.

**M. le Président** - Une telle situation peut-elle être évitée ? Le problème des compétences se posera toujours.

**Mme Lucille Grasset** - Cela reste relativement marginal. Le juge aux affaires familiales compétent est celui du lieu de résidence de l'enfant.

**M. le Président** - Dans les grandes juridictions, comme à Evry, chaque juge a des compétences bien définies. Qu'en est-il du travail des juges aux affaires dans les petites juridictions ?

**Mme Lucille Grasset** - Les affaires familiales représentent près de la moitié du contentieux civil. A l'exception des très petites juridictions, chaque tribunal a un juge aux affaires familiales à plein temps. Le juge pourra éventuellement s'occuper de correctionnel. Les affaires familiales pourront représenter 80 % de son service. Dans les juridictions de Compiègne ou de Saint-Quentin, où j'ai pu me rendre, un juge s'occupe principalement des affaires familiales.

Je souhaite reprendre un point évoqué par ma collègue. Il serait bien de faire en sorte que le divorce et la liquidation aient lieu en même temps. Sinon, la distinction entre les deux procédures complique singulièrement notre travail pour établir les prestations compensatoires. Dans les régimes communautaires se posent aussi les problèmes de récompenses, d'emprunts à rembourser ou d'éventuelles indemnités pour l'occupation ou non du domicile conjugal. Il faudrait tendre vers une liquidation en même temps que le divorce.

**M. le Président** - C'est le point de vue que j'ai défendu. Cela permettrait de ne plus avoir à revenir sur le contentieux.

**Mme Lucille Grasset** - J'ai pu constater, lors de nombreuses audiences de conciliation, l'incompréhension des gens ou des avocats lorsque la question de la liquidation future est évoquée. J'essaie alors de leur expliquer les différentes conséquences induites par cette liquidation : la jouissance gratuite du domicile conjugal ; la jouissance gratuite au titre du devoir de secours ; la possibilité d'une indemnité d'occupation à payer si cette jouissance n'est pas exercée ; les comptes à faire pour les remboursements d'emprunts.

Les avocats omettent souvent le travail préparatoire, pourtant indispensable. Il est trop tard, le jour de l'ordonnance de conciliation, pour discuter de ces questions, même s'il est toujours possible de revenir en arrière. Une erreur de notre part, faute d'avoir eu tous les éléments dans le dossier, peut être mal vécue. Nous avons été sensibilisés à ce problème. Aussi, avant de fixer une prestation compensatoire, nous essayons de procéder à des simulations. Quand nous n'avons pas tous les éléments, nous ne pouvons avancer qu'à tâtons.

**M. le Président** - Le rôle des avocats est donc, pour ce problème précis, très important.

**Mme Lucille Grasset** - Exactement. Tous ne sont pas aussi consciencieux dans la préparation de leurs dossiers.

**Mme Catherine Bretagne** - La loi du 30 juin 2000 sur l'attestation sur l'honneur, relativement simple, n'est pas encore entrée dans les esprits des avocats. Nous rencontrons beaucoup de difficultés pour avoir cette pièce.

**M. le Président** - Cela prend du temps. Pour en revenir au travail du juge, de manière générale, la spécialisation s'acquiert lorsque l'on est nommé. Estimez-vous que la formation initiale des magistrats est suffisante pour exercer ces fonctions ? Est-ce qu'une formation d'adaptation à la fonction est prévue dans le cadre des nominations ?

**Mme Lucille Grasset** - Il n'y a pas de telle formation. Pour ma part, j'estime que la spécialisation peut être bénéfique dans un grand tribunal. Dans un petit tribunal, nous sommes obligés d'acquérir les compétences dans différents domaines du fait de la masse des dossiers. Néanmoins, je ne suis pas sûre qu'il faille former des juges spécialisés. Une part importante du travail du juge aux affaires familiales consiste à s'entretenir avec les gens. Plutôt que d'une spécialisation, il s'agit plutôt, à mon avis, d'une capacité d'écoute. Il faut bien sûr de solides bases juridiques pour traiter la masse des dossiers de ce contentieux. Sans cela, le juge risque de se heurter sur chaque dossier à un problème juridique particulier et de perdre du temps à vérifier constamment tel ou tel point de droit.

**M. le Président** - C'est donc, au-delà des compétences juridiques indispensables, une capacité d'écoute qu'il est nécessaire d'avoir.

**Mme Lucille Grasset** - Exactement. Il est important aussi de savoir poser les bonnes questions pour bien cadrer le débat. Même si les avocats se plaignent que les audiences sont parfois trop longues, il est important de permettre aux gens de s'exprimer pour qu'ils ressortent en ayant le sentiment d'avoir été écoutés. Il faut trouver un juste équilibre. L'avocat développera l'aspect juridique, tandis que les personnes concernées aborderont l'aspect concret. Il est important qu'elles puissent s'exprimer.

**Mme Catherine Bretagne** - Quant à moi, j'ai eu l'avantage, en tant que détachée judiciaire, de bénéficier d'une formation au tribunal de grande instance de Paris. Je savais que j'allais être affectée à un poste de juge aux affaires familiales. Pendant six mois, j'ai pu passer dans tous les cabinets. Cette période a été particulièrement enrichissante car j'ai pu voir comment, humainement, chaque juge traitait les dossiers. Tous les juges n'ont pas eu cette même opportunité.

**M. le Président** - Il est vrai que les approches sont différentes selon la personnalité de chaque juge.

Pourriez-vous revenir à la question de la médiation ?

**Mme Lucille Grasset** - Deux associations se chargent de la médiation à Evry. Nous incitons les gens à faire appel à un médiateur. Dans la moitié des cas, ils ne le souhaitent pas. Ils ont l'impression d'abandonner quelque chose et craignent qu'on ne les force à négocier par la médiation. Une enquête sociale est perçue différemment. Elle fait l'objet d'un rapport. Les personnes concernées considèrent que cette procédure est plus objective.

**Mme Catherine Bretagne** - L'enquêteur rencontre les gens chez eux, mais séparément. Le médiateur, en revanche, les confronte. En période de crise, il peut être difficile pour ces personnes de se retrouver dans la même pièce.

**M. le Président** - Cela rejoint ce que vous disiez au sujet du divorce pour faute. Certains espèrent apaiser les conflits. Qui ne souhaite pas apaiser les conflits ? D'après votre expérience, cela est-il possible ? Un conflit n'est-il pas dans une certaine mesure souhaitable ?

**Mme Lucille Grasset** - Le conflit doit éclater à un moment ou à un autre. L'audience permet à chacun d'exprimer sa vérité. Une bonne dispute permet parfois de résoudre les problèmes. Chercher à tout prix le consensus ou à apaiser le conflit ne fait parfois que retarder son éclatement. Certaines personnes divorcent par consentement mutuel. Le conflit n'explose réellement que plus tard, parce qu'il n'y a pas eu ce moment d'explication.

**Mme Catherine Bretagne** - La médiation n'en demeure pas moins très utile et efficace. J'ai suivi une médiation au cours de laquelle le médiateur a réussi à faire s'exprimer des personnes en situation de blocage total. Conscientes de ce blocage, elles souhaitaient qu'on les aide à réengager le dialogue. Le travail du médiateur a permis qu'elles s'écoutent, et reprennent progressivement une ébauche de dialogue dans l'intérêt de l'enfant.

**M. le Président** - Le statut des médiateurs suscite toujours un vif débat : professionnels, non professionnels, associations, coût élevé, capacité de la justice à encadrer ces associations et à empêcher toutes dérives.

**Mme Lucille Grasset** - Les enquêteurs et enquêtrices arrivent parfois à faire un réel travail de médiation dans le cadre de leurs fonctions. Cela est souhaitable, formidable même, mais tous n'en sont pas capables. Ils ne prennent pas nécessairement le temps. Tous n'ont pas les mêmes qualités d'écoute et de dialogue.

Notez que la pratique de la médiation est récente en France, d'où le débat que vous venez d'évoquer. Le Canada a des années d'expérience dans ce domaine. Les

mentalités doivent évoluer pour que la médiation soit mieux acceptée et par conséquent plus utilisées.

**Mme Catherine Bretagne** - Dans l'ensemble, les personnes concernées sont demandeurs.

**Mme Lucille Grasset** - C'est une question de personnalité plutôt que de milieu social. Certaines personnes souhaitent faire avancer les choses, tandis que d'autres campent sur leurs positions.

**Mme Catherine Bretagne** - La principale motivation des couples ayant accepté une médiation est l'enfant.

**Mme Lucille Grasset** - Je souhaiterais évoquer un dernier cas problématique avant de terminer cette audition : les femmes de 45-50 ans qui n'ont jamais travaillé. Ce n'est pas un cas aussi isolé qu'il y paraît. Lorsqu'une femme a eu trois ou quatre enfants, elle peut difficilement travailler, ou alors à temps partiel. Ses droits à la retraite seront limités d'autant.

**M. le Président** - Pas exactement. Les femmes ont droit à deux ans de retraite par enfant. Cela n'est pas négligeable car, si quelqu'un arrête toute activité professionnelle pendant deux ans, la retraite continue. C'est un équilibre ancien, mais justifié. Le cas que vous évoquez concerne souvent les femmes de médecins ou d'artisans qui, sans être salariées, assistaient leur mari dans leurs activités. Elles se retrouvent démunies quand, à 45 ou 50 ans, le mari décide de divorcer pour refaire sa vie.

**Mme Lucille Grasset** - Dans le cas de ces femmes, la condition d'âge prévue par la loi est difficilement applicable. Aussi nous essayons d'obtenir une rente viagère. Il est difficile à l'heure actuelle, pour une personne de 45 ou 50 ans qui n'a pas travaillé pendant vingt ans, de trouver un emploi.

**M. le Président** - Je vous remercie, Mesdames, pour vos interventions.

**Audition de Mme Catherine TROCHAIN,  
première présidente de la cour d'appel de Caen,  
présidente de la Commission de l'informatique, des réseaux  
et de la communication électronique (Comirce),  
et de M. Jean-Pierre POUSSIN,  
délégué de la Comirce**

*(30 mai 2002)*

Présidence de M. Jean-Jacques Hyst, président

**M. Jean-Jacques Hyst, président** – La mission a souhaité aborder au cours de cette audition l'impact de l'informatique sur l'évolution des métiers de la justice. Nous souhaiterions avoir un aperçu global de la situation telle qu'elle existe. Les nouvelles technologies pèsent-elles sur les décisions des magistrats, tant dans les domaines civil que pénal? Faut-il opter pour une informatique globale ou bien décentralisée? Comment l'informatique peut-elle faire évoluer les métiers de la justice? Les nouvelles technologies de l'information et de la communication peuvent-elles faire évoluer les règles et les procédures pour tendre vers une plus grande efficacité de la justice? Cet ensemble de questions cruciales manifeste notre grand intérêt pour le sujet.

La parole est à Mme Trochain.

**Mme Catherine Trochain** - Je vous remercie monsieur le Sénateur de me donner la possibilité de m'exprimer sur ce sujet. Je m'exprimerai en qualité de première présidente mais également en tant que présidente de la Comirce du ministère de la justice, il me paraît utile effectivement de vous faire connaître ce qui se fait à l'heure actuelle au ministère et quelles sont les perspectives d'évolution envisageables.

L'introduction des nouvelles technologies aura des conséquences importantes sur le fonctionnement de l'institution : en interne, dans notre administration, en externe, vis-à-vis des usagers, de nos différents partenaires, des autres administrations, de la police, de la gendarmerie et des auxiliaires de justice.

Nous constatons à l'heure actuelle la nécessité pour les administrations de communiquer entre elles et de participer activement à une mission collective, quelle qu'elle soit.

En guise d'introduction, je voudrais vous présenter notre commission.

Notre instance, la Comirce, est placée directement auprès du garde des Sceaux. Elle est présidée par un magistrat hors hiérarchie. J'ai été nommée par Madame Elizabeth Guigou et maintenue à ce poste lorsqu'elle a été remplacée par Madame Marylise Lebranchu.

La commission de l'informatique, des réseaux et de la communication électronique a deux missions essentielles :

- La coordination de l'informatique du ministère de la justice

Nous couvrons l'ensemble des activités informatiques du ministère. Celles-ci comprennent la direction des services judiciaires, mais aussi l'administration pénitentiaire, la protection judiciaire de la jeunesse, les écoles excepté l'Ecole nationale de la magistrature. Nous sommes chargés de l'élaboration du schéma directeur informatique du ministère. A l'heure actuelle nous sommes en cours d'exécution du schéma directeur élaboré pour la période 1998-2002. En parallèle nous travaillons sur le nouveau schéma directeur qui prendra bientôt effet pour la période 2003-2007. C'est dire si nous nous sommes projetés dans l'avenir en termes d'informatique.

- La veille technologique

Cette fonction est dévolue à Monsieur Jean-Pierre Poussin. Au titre de la veille technologique, nous avons élaboré un projet de tribunal du futur, reprenant les différentes questions que vous avez posées en termes de perspectives et d'implications sur les textes. Monsieur Jean-Pierre Poussin développera plus en détail cette partie.

Je vais maintenant tenter de répondre à vos interrogations, de donner quelques pistes ou apporter des réflexions sans véritablement hiérarchiser ni ordonner mes propos.

Les avantages pratiques à tirer des nouvelles technologies sont extraordinaires, pour autant que les mentalités changent et qu'on veuille nous en donner les moyens.

L'informatique participe à la rénovation du système judiciaire.

Pour ma part, j'estime que les nouvelles technologies permettront de réformer l'Etat, ainsi que notre ministère.

L'introduction des nouvelles technologies est récente. La décision date de 1997 avec le programme d'action gouvernemental pour préparer l'entrée de la France dans la société de l'information, programme d'action que le ministère de la justice a décliné pour ses propres missions. Depuis 1998 le ministère de la justice a effectué un grand bond en avant.

- En interne, l'introduction des nouvelles technologies a eu un impact considérable sur notre administration. Le ministère a créé un intranet justice. L'objectif est de raccorder chacun des agents du ministère à cet outil. A la fin de l'année 1998, il n'y avait pratiquement rien de fait ; en 1999 seules 190 entités sur 1.961 étaient raccordées et seulement environ 4.500 agents sur les 60.000 que compte le ministère. Aujourd'hui, 1.746 entités ont été raccordées et environ 23.000 boîtes de messagerie ouvertes L'avancée réalisée est considérable.

- En externe, le ministère a aussi développé la communication par la création du site internet justice. Peut-être l'avez-vous déjà consulté ? Pour ce projet, nous nous sommes résolument tournés vers l'information du citoyen sur les activités du ministère de la justice. C'est aussi un formidable outil de communication pour nos agents, outil qui participe à une plus grande transparence de la justice.

Depuis 1998, les directions du ministère ont aussi développé leurs propres sites et des sites documentaires.

De même, les services déconcentrés ont conçu également des sites internet. Un internet permet aux usagers, au plan local de savoir ce qui se passe et se fait dans leur Cour en matière judiciaire. Je vous ai apporté des documents sur le site internet justice

en construction à la cour d'appel de Caen. Il comprendra des rubriques telle que « la justice dans votre région ». A l'heure actuelle, quelques cours, telles que Paris, Pau, Rennes ou Bourges, où j'avais lancé ce projet lorsque j'en étais première présidente, ont développé un outil similaire. Nous aurons, à Caen, le premier site qui sera accessible aux mal voyants. Ces différents sites internet représentent une avancée significative en direction du public. Nous n'avons pas les chiffres de la fréquentation des sites déconcentrés. Le site du ministère de la justice, en revanche, était, l'année dernière, un des sites les plus visités par les Français et par les étrangers. Nous étions en pointe. Une telle situation ne se serait jamais vue trois ou quatre ans auparavant.

Je vous ai décrit plus spécialement l'action menée par la direction des services judiciaires. L'ensemble des directions a mené une action similaire : la direction de l'administration pénitentiaire et les services déconcentrés ; la direction de la protection judiciaire et de la jeunesse ; la direction des affaires civiles et du sceau ; la direction des affaires criminelles et des grâces.

Cette dernière a développé des sites pour mettre notamment à disposition des magistrats et des agents une base documentaire des circulaires ou de textes. La direction des affaires criminelles a conduit une action similaire avec une base documentaire de droit européen et d'affaires criminelles qui permet aux magistrats de trouver l'information à la source.

Ces sites, accessibles à n'importe quel moment de la journée, améliorent la diffusion de l'information et la récupération de données. Sont ainsi considérablement réduits les problèmes d'espace et de temps par rapport au lieu et au temps de travail.

Au quotidien, quels changements avons-nous pu constater dans notre fonctionnement ?

Que pouvons-nous encore améliorer ?

Je pars du principe que nous avons une informatique égale pour tous, ce qui n'est pas le cas dans la réalité. Le dernier rapport présenté par la précédente garde des Sceaux, Madame Marylise Lebranchu il y a quelque temps démontrait que la ressource informatique est diversement distribuée et utilisée sur le territoire français. Les disparités entre régions sont flagrantes. Le but pour le prochain schéma directeur est d'avoir un équipement performant, couvrant l'ensemble des régions, permettant aussi de raccorder les 60 000 agents du ministère à notre intranet.

Les obstacles au développement des nouvelles technologies demeurent nombreux. Le problème des locaux, souvent vétustes, est un des principaux d'entre eux. La diversification des intervenants en ce qui concerne la protection judiciaire de la jeunesse complique aussi leur développement au sein de cette direction.

Si je pars néanmoins du principe que notre objectif de rendre accessibles les nouvelles technologies à tous nos agents sera atteint prochainement il est certain que les nouvelles technologies changeront notre gestion.

Notre informatique future devrait s'inscrire délibérément dans une vision gestionnaire en se calquant sur la loi organique et la déconcentration.

Nous devons rendre des comptes aux parlementaires qui souhaitent savoir comment les budgets ont été utilisés par les ministères. Les missions de la justice

pourront se décliner en grosses entités, plus encore qu'à l'heure actuelle compte tenu des souhaits du gouvernement. Cette évolution me semble irréversible.

Nous ne pouvons plus, à l'heure actuelle, vivre cloisonnés.

Sur un plan fonctionnel, concrètement, cela signifie que nous devons travailler ensemble, toutes les directions du ministère entre elles et avec nos partenaires habituels.

Les structures administratives devront être décloisonnées et s'appuyer sur une informatique communicante. C'est la démarche qui a été déjà entreprise avec le ministère de l'intérieur et le ministère des finances.

Nous disposons d'un logiciel communicant pour les tribunaux de police Minos. Il est interfacé avec les logiciels de gestion des réquisitions des officiers du ministère public (le logiciel Cyclope du ministère de l'intérieur). Il nous permet de récupérer les réquisitions directement du ministère public. Pour le paiement des amendes, nous travaillons avec le protocole Inca en relation avec le ministère des finances. Nous pouvons faire plus encore dans l'établissement de passerelles entre les différentes administrations. Ces passerelles supposent néanmoins la compatibilité de nos systèmes informatiques.

Sur ce point précis, les divergences sont nombreuses. La décision d'utiliser des logiciels communiquant entre eux ne pourra découler que d'une volonté politique forte. N'étant pas une femme politique, cette problématique est hors de mes compétences.

Sur un autre plan il est évident que les nouvelles technologies permettront des gains de temps et d'efficacité considérables et favoriseront le travail collaboratif.

Vis à vis de nos concitoyens, nous pourrions aussi nous tourner davantage vers nos concitoyens en développant les télé-procédures. A l'heure actuelle, plus d'une quinzaine d'imprimés sont accessibles sur notre site internet. Cela reste insuffisant. Aussi faut-il continuer à développer ce type d'initiatives. La demande de délivrance des B2 et des B3 peut se faire actuellement par voie électronique.

Un certain nombre de démarches restent néanmoins à simplifier.

Cela implique que les juridictions soient toutes reliées entre elles par des logiciels permettant la communication. Nous n'avons qu'un seul exemple à l'heure actuelle : le pacte civil de solidarité. Je suis convaincue que c'est en poursuivant cet effort de modernisation que nous arriverons à réformer l'Etat et à avoir une justice plus efficace.

Les applications en réseaux, véritables vecteurs de communication, permettront de mieux connaître la situation dans nos régions et d'assurer une meilleure fiabilité. Avec les logiciels et le développement des outils statistiques, nous pourrions suivre une politique donnée dans une région. A l'heure actuelle, chaque ministère sort des statistiques en matière de sécurité, de justice, de poursuites et de condamnations. Il faut tendre vers une meilleure fiabilité.

Afin d'assurer une meilleure gestion, il faut que nous ayons dans la construction de notre informatique et de nos logiciels plus seulement une logique de production mais une logique de restitution. La restitution permet d'appréhender l'activité

réelle que l'on a, afin de mettre l'accent sur une politique là où cela est nécessaire. Dans les régions rurales, nous retrouvons des contentieux, comme les baux ruraux, que nous ne retrouvons pas à Paris. De même, en matière pénale, cette logique de restitution permettra de mieux connaître la population et les contentieux émergents. Je prendrais l'exemple de la Basse Normandie. Nous nous sommes aperçus que pour un des trois départements, les affaires familiales constituaient 60 % de l'activité. Nous pouvons ainsi mieux cibler le niveau d'activité. Pour nous, magistrats, c'est un outil de gestion : nous pouvons concentrer nos forces là où l'activité est la plus importante.

Au sein d'une juridiction, nous sommes constamment en train de répartir nos ressources humaines entre la justice civile et la justice pénale. Nous avons parfois tendance à rester figés sur nos positions. Le procureur général se range derrière son activité pénale et le premier président derrière son activité civile. L'outil informatique permet une analyse fine de l'activité.

En découle une évolution importante entre l'échelon central et l'échelon déconcentré. Nous serons en mesure de déterminer précisément les missions que nous remplirons.

Vous, en tant que Parlementaires, pourrez alors nous accorder des crédits globaux avec les différents intervenants, comme le ministère de la justice et le ministère de l'intérieur. Nous pourrions exposer clairement notre mission, nos stratégies pour la décliner, et les moyens nécessaires pour la réaliser. Nous pouvons par la suite aisément en rendre compte.

C'est un progrès indéniable en termes de gestion.

A l'échelon déconcentré, les cours répercuteront les missions définies à l'échelon central en se basant sur les données fournies par l'échelon déconcentré. Les nouvelles technologies vont entraîner une nouvelle façon de s'organiser, de réfléchir, de travailler et de conduire une politique.

L'informatique et les nouvelles technologies ont eu des conséquences importantes sur l'évolution de la société. Avec le développement de la communication électronique, il est nécessaire de prendre certaines garanties. Le ministère de la justice est le garant des libertés individuelles et de la vie privée. A ce titre, un certain nombre de lois ont dû être adaptées. Le ministère a dû adapter des directives européennes. La Commission nationale de l'informatique et des libertés est particulièrement vigilante en ce qui concerne toutes les données nominatives, les constitutions de fichiers et leur utilisation. La France peut s'enorgueillir d'avoir été en avance dans ce domaine avec la loi relative à l'informatique, aux fichiers et aux libertés du 6 janvier 1978. Nous avons vingt ans d'avance sur nos partenaires européens. La plupart d'entre eux ont adapté ou sont en train d'adapter leur législation dans le même sens que la France.

Concernant les évolutions des métiers de la justice, l'outil informatique aura plus ou moins d'influence selon que l'on est magistrat ou fonctionnaire.

Pour un magistrat, l'usage de l'outil informatique se limitera, il est vrai, à la bureautique. Le fonctionnaire en revanche, même s'il ne doit plus être cantonné dans un rôle d'exécution et de production, devra être un technicien grâce aux performances de l'informatique. Cette évolution du métier de fonctionnaire de justice implique une nécessaire formation. Ce vaste chantier de formation est déjà bien entamé. Il n'y a pratiquement plus aujourd'hui de juridictions qui ne soient pas informatisées. Outre la

formation du personnel à ce nouvel outil de travail, l'informatique implique aussi que nous ayons un personnel en mesure de maintenir les systèmes en bon état de marche. Nous devons donc avoir des techniciens pour la maintenance ainsi que des informaticiens pour développer et gérer nos sites internet et intranet.

Il faut aussi l'infrastructure et le personnel pour répondre aux demandes des usagers envoyées par ce nouveau moyen de communication. Ces métiers existent en germe, mais ils ne sont pas ciblés comme étant des métiers d'informatique justice. A l'heure actuelle, ces fonctions sont occupées par des greffiers en chef, des contractuels ou des sous-traitants. C'est l'un des enjeux du prochain schéma directeur. Faut-il tendre vers une filière d'informatique justice ? La question est éminemment politique, car qui dit filière dit organisation différente et avancement. Je suis persuadée qu'il faut tendre vers une valorisation de ces métiers. Si nous ne nous donnons pas les moyens, il est évident que nous allons régresser. Sans une professionnalisation de cette filière, nous n'obtiendrons pas d'avancées significatives.

**M. le Président** - Cette problématique n'est pas propre à la justice. Elle se pose aussi pour d'autres ministères, même si chacun peut avoir ses spécificités propres.

**Mme Catherine Trochain** - En ce qui concerne nos interlocuteurs habituels, de nombreuses actions ont été entreprises vis-à-vis de nos partenaires. Des logiciels sont en cours d'expérimentation pour la gestion des dossiers en cour d'appel entre le ministère de la justice et les avoués. Ces expériences sont conduites dans les juridictions de Versailles, Aix-en-Provence et Besançon. Au tribunal de grande instance de Paris une expérimentation concerne le traitement des affaires civiles. La communication par voie informatique des affaires civiles, entre les avocats et le greffe évitera les ressaisies de données. Les gains de temps et d'efficacité seront considérables.

Le législateur et les parlementaires ont contribué à ces avancées grâce à la loi sur la signature électronique. Cette loi constitue un enjeu majeur. Nous pourrions ensuite aller plus loin.

Une autre difficulté spécifique au ministère de la justice pourrait freiner cet élan de modernisation. Nous traitons des données sensibles. L'informatisation et l'introduction des nouvelles technologies doivent se faire de manière contrôlée pour des raisons de sécurité et de confidentialité. Nous ne pouvons donc pas laisser faire n'importe quoi à nos agents et nous ne pouvons pas faire n'importe quoi. La prudence s'impose.

**M. le Président** - En matière pénale, un certain nombre d'obstacles a pu être levé, comme la communication de pièces au client.

**Mme Catherine Trochain** - Je n'ai pas lors de mon exposé abordé la question du « télé-travail ». Pour le monde judiciaire et la société en général, les nouvelles technologies vont permettre d'apaiser les vives réactions que provoque le sujet concernant la carte judiciaire. Dès que l'on aborde le sujet de la réforme de la carte judiciaire, certaines personnes craignent la fermeture de tribunaux. Je ne suis pas d'accord. Il y a peut-être une autre façon d'aborder la question. Il est question selon moi de mutualisation et de meilleure répartition des ressources, de proximité et de présence judiciaire.

Les nouvelles technologies nous permettent de l'envisager.

A l'heure actuelle, la suppression de certains petits tribunaux d'instance est, soyons honnête, envisageable. Le juge passe un quart de son temps au tribunal d'instance et les trois quarts restant au tribunal de grande instance. Je suis pour le maintien de la présence judiciaire. Simplement, plutôt que de garder un tribunal, dont le fonctionnement nécessite trois personnes, nous pouvons en faire un greffe détaché ou un greffe permanent. Nous faisons ensuite communiquer le tribunal de grande instance avec ces greffes. Cela existe déjà au Havre. Cette solution nous permet de mieux répartir les ressources humaines. J'insiste sur ce point : il n'est pas ici question de suppression de postes, mais plutôt d'une meilleure répartition des ressources humaines. On garde la présence de la justice pour les actes essentiels.

Enfin il est possible de communiquer davantage entre les juridictions de premier degré et les juridictions d'appel. Des échanges se font déjà par disquettes, mais cela peut encore être développé grâce à des logiciels de communication.

Avant de céder la parole à Monsieur Jean-Pierre Poussin, je rappellerai que les nouvelles technologies permettent des gains de temps, de productivité et d'efficacité, sans suppression de postes. Notre objectif, je le répète, devrait tendre vers une meilleure répartition, mutualisation et valorisation de nos ressources à travers les nouvelles technologies.

**M. Jean-Pierre Poussin** - Il me revient maintenant d'essayer de vous montrer à travers une expérimentation comment ce qui vient d'être évoqué pourrait se concrétiser. Nous pouvons nous enorgueillir du travail accompli. Beaucoup néanmoins reste encore à faire. Le but n'est pas de seulement consolider le présent. Nous nous efforçons d'avoir une vision prospective. Nous cherchons à travailler l'avenir en ayant le souci d'intégrer les nouvelles technologies dans la vie judiciaire mais aussi d'intégrer la vie judiciaire dans les nouvelles technologies. Une symbiose parfaite doit exister entre les deux.

Je distinguerai trois grands caractères décrivant le mieux l'expérimentation que représente le tribunal du futur.

Le tribunal du futur est un lieu d'expérimentation sur les pratiques. S'il est indispensable de reconsidérer nos pratiques pour les mettre à l'ordre du jour, nous devons nous interroger sur leur sens et leur portée. Nous devons aussi nous interroger sur les gains de ces réformes. Pour cela, nous devons fixer des objectifs précis, et ne pas réformer pour réformer. C'est aussi un lieu d'expérimentation sur les implications législatives. Conduire de telles réformes implique inévitablement des réformes législatives. Nous avons pu le constater avec l'expérience britannique. Les Anglais sont en la matière beaucoup plus avancés que nous. Ils ont par exemple un texte imposant le recours aux nouvelles technologies pour les contentieux relatifs à la détention. Si nous avons une réforme législative de cette nature, la mise en œuvre des nouvelles technologies dans la vie judiciaire serait grandement facilitée.

Le tribunal du futur est un lieu d'échanges et a suscité quelques réticences de la part de certains. Si ces réticences ont pu s'exprimer, c'est parce que le tribunal du futur est un lieu d'échanges et de réflexion sur l'avenir. Nous avons voulu réunir tous les acteurs de la vie judiciaire pour que chacun participe à la réflexion et à l'élaboration de solutions.

Le tribunal du futur est en effet un lieu de formation ouvert à l'ensemble des acteurs de la vie judiciaire. Nous nous situons dans une approche de mutualisation des

formations. Au-delà de nos pratiques, nous pouvons espérer faire tomber quelques barrières et faire évoluer les mentalités.

Je souhaiterais maintenant vous donner quelques indications en termes d'approches pratiques. Cette expérimentation vise en priorité les actes de la vie juridique avec leur dématérialisation qui doit être envisagée dans le cadre de la gestion des dossiers. Grâce à la récupération des données fournies par nos différents fichiers informatiques, nous pouvons aussi l'envisager en termes de politique pénale. Au plan local, cette dématérialisation pourrait se traduire par exemple par l'élaboration de tableaux de bord ou par la disposition des acteurs de la vie judiciaire. Au niveau central, ces informations nous permettraient de faire remonter les informations essentielles aux autorités politiques. Celles-ci pourraient alors déterminer les solutions à mettre en œuvre et mieux définir la conduite de leur politique.

Je donnerai deux exemples concrets des gains à attendre de la dématérialisation. Les actes de procédures, premièrement, très riches, touchent un maximum d'acteurs de la vie judiciaire, des avocats aux avoués, sans oublier les huissiers de justice qui sont directement impliqués. En observant ces actes de procédures, nous pouvons constater que l'ensemble des acteurs est en chaîne. La mise en place au sein d'un tribunal du futur d'une gestion totalement numérisée de ces actes permettra des gains importants. Bien que nous ne soyons pas en mesure de les évaluer dans leur totalité, nous savons déjà qu'ils seront importants en termes de saisie. A l'heure actuelle, ces actes sont saisis dans les cabinets d'avocats, dans les greffes, chez les avoués ainsi que chez les huissiers. Avec les nouvelles technologies, la première saisie pourra être réutilisée par les maillons successifs de la chaîne.

Il ne faut pas négliger les incidences législatives. Des réformes sont indispensables, au premier rang desquelles la signature électronique. Les actes de procédure dématérialisés ne peuvent être envisagés sans une loi sur la signature électronique.

Enfin, l'exemple de l'expertise me paraît tout aussi intéressant. L'expert est aux côtés du juge en sa qualité de mandataire. Il est au cœur du procès car au cœur de la preuve. Le recours aux nouvelles technologies par les experts s'exprime au stade de l'élaboration du rapport mais aussi au stade de la présentation avec l'utilisation de logiciels comme Powerpoint. Ces logiciels permettent une plus grande efficacité de la démonstration. Au terme de sa démarche, l'expert pourra transmettre son rapport par cd-rom, option déjà envisageable, ou par voie électronique.

**M. le Président** - Il est vrai que pour les procès d'ampleur, il est préférable d'avoir les dossiers sur cd-rom. Lors du procès du sang contaminé, le greffe avait mis l'ensemble des pièces sur ce format. C'était la seule manière pour pouvoir consulter efficacement les pièces essentielles du dossier.

**Mme Catherine Trochain** - Je n'ai pas évoqué cet aspect auparavant, mais j'ai vu utiliser le logiciel d'instruction assistée par ordinateur. Ce logiciel est toujours utilisé au pôle financier. C'est aussi vers ce type d'outil qu'il faut tendre.

**M. Jean-Pierre Poussin** - Concernant les approches pratiques, après la dématérialisation, je souhaitais en aborder une seconde : la communication. Celle-ci s'établit dans un environnement éclaté. Il faut envisager que la juridiction pourra être à un endroit, l'avocat à un autre et le client, notamment s'il est détenu, à un troisième. Cette situation génère des impératifs techniques, notamment en termes d'interopérabilité

entre nos systèmes. L'étude de faisabilité nous a permis d'identifier des solutions à mettre en œuvre en ce qui concerne nos relations avec la gendarmerie et la police. Nous n'avons pas, en l'état, de formats de transmission ni même de traitement de texte compatibles. L'identification de ce problème a conduit police et gendarmerie à modifier leur choix en la matière. Leurs représentants ont pu attirer l'attention de leur hiérarchie sur la nécessité d'une meilleure interopérabilité.

**Mme Catherine Trochain** - Cette étude a rassemblé tous les acteurs concernés : police, gendarmerie, huissiers, avocats, etc.

**M. Jean-Pierre Poussin** - Nous sommes un service public et à ce titre nous avons des usagers. La communication par les nouvelles technologies les concerne aussi. La réflexion en cours porte sur le recours aux formulaires électroniques. Je me permets de rappeler d'ailleurs l'avance du ministère de la justice en la matière, notamment avec le casier judiciaire national, la délivrance du B1, du B2 et prochainement du B3.

Nous avons aussi identifié des gains pour nos partenaires. Nous nous sommes aperçus que nous étions en mesure de leur faire gagner du temps et de l'argent. L'avocat par exemple pourra attendre la mise en ligne des pièces et des documents et les consulter de son cabinet plutôt que de venir les chercher à la juridiction. Cela va bien sûr au-delà des avocats : la police et la gendarmerie en profiteront aussi.

Pour autant, cette communication ne peut se faire de manière débridée. Elle doit être contrôlée pour répondre aux conditions de respect des libertés individuelles et des droits de la défense. Il faut notamment rassurer les avocats et le ministère public concernant la confidentialité. Des réponses techniques existent, comme les lignes sécurisées sur internet. L'exemple britannique, déjà évoqué, est riche d'enseignements à ce niveau.

La communication pourra enfin faire évoluer le travail des magistrats. Les nouvelles technologies encouragent à davantage de travail collaboratif et collectif. Nous pourrions parvenir à plus de télétravail. L'usage des nouvelles technologies peut être envisagé dans le contexte d'une audience, mais aussi dans d'autres domaines.

Deux expérimentations sont envisagées. La visioconférence pourra porter sur le débat devant les juges des libertés et de la détention et devant les juges de l'exécution des peines. Des incertitudes sur le respect des libertés individuelles et les droits de la défense subsistent.

**M. le Président** - Des audiences par visioconférence ont déjà eu lieu.

**M. Jean-Pierre Poussin** - C'est exact, mais certains points restent néanmoins à clarifier. La mise en place d'une borne informatique à disposition des victimes est la deuxième expérimentation dont je souhaitais vous faire part.

Placée dans les commissariats, cette borne aurait pour but de faciliter le dépôt de plainte. Elle serait accompagnée de dispositions d'aide personnalisée aux victimes. Il faut prendre garde à ne pas déshumaniser cette démarche. Nous devons encore réfléchir aux solutions techniques pour mettre en œuvre cette mesure.

**M. le Président** - Il est manifeste que pour que ces expérimentations se concrétisent, il est indispensable que l'ensemble des professionnels suivent le mouvement. Concernant l'évolution des métiers de la justice, chacun doit-il vraiment

savoir se servir de l'outil informatique ? Prenons le cas d'un magistrat en fin de carrière : il probable qu'il n'aura pas envie de se convertir à l'informatique et aux nouvelles technologies de l'information et de la communication. Cette même situation est bien sûr identique pour un greffier.

**Mme Catherine Trochain** - Tous les greffiers et tous nos agents, à l'exception des agents des services techniques, sont informatisés. Les greffiers reçoivent une formation à l'outil informatique. Cela fait d'ailleurs partie de la formation initiale à l'Ecole nationale des greffes.

J'ai activement participé à l'informatisation de la cour d'appel de Paris. J'ai pu constater que certains magistrats refusaient de taper leurs documents, travail habituellement dévolu aux greffiers. Cela conduisait à des pertes de temps et d'énergie considérables. Par exemple, un magistrat écrivait à la main ses actes qui ensuite étaient retapés par la greffière. Il reste quelques irréductibles, mais ils sont de plus en plus rares.

A l'inverse, les nouvelles technologies apparaissent pour beaucoup comme une évolution logique. Un nombre croissant de magistrats souhaite bénéficier d'un logiciel de dictée vocale. C'est une façon d'appréhender les nouvelles technologies. Pour les magistrats ne souhaitant pas utiliser ces outils, les greffiers sont toujours là. De manière générale, nous avons constaté que les fonctionnaires étaient très demandeurs. Ils souhaitent avoir un matériel toujours plus performant.

**M. le Président** - Que représente l'informatisation et le développement des nouvelles technologies en termes de moyens ? L'évolution constante du matériel informatique rend nécessaire le remplacement de tout le parc informatique tous les trois ou quatre ans. Comment cela se chiffre-t-il ?

**Mme Catherine Trochain** - Le coût est certes élevé, mais le matériel est de moins en moins cher. La question en suspend demeure le coût des ressources humaines nécessaires pour accompagner ces évolutions.

**M. le Président** - D'après ce que j'ai pu observer au ministère de l'intérieur, un recours à des informaticiens fonctionnaires ne paraît pas envisageable. Je n'y crois pas. Dans tous les cas, faire appel à la sous-traitance est une nécessité.

**M. Jean-Pierre Poussin** - L'appel à la sous-traitance suppose néanmoins que nous soyons en mesure de contrôler le travail des prestataires. Nous devons donc disposer d'un minimum de compétences en interne.

**M. le Président** - Nous devons recruter alors des contractuels très compétents. Il ne me semble pas envisageable d'affecter des fonctionnaires à ces postes.

**M. Jean-Pierre Poussin** - Tout à fait. Une trop grande externalisation conduira à un abandon de savoir-faire et nous rendra, de fait, totalement dépendant des prestataires informatiques.

**Mme Catherine Trochain** - Nos responsables de gestion informatique ont un bon niveau. Ils sont en mesure d'effectuer les premiers travaux. Pour des projets plus complexes et plus techniques, nous pourrions recruter des ingénieurs. Ils auront nécessairement un statut de contractuel. En l'état actuel, nous n'avons pas les moyens d'avoir une filière spécifique.

**M. Jean-Pierre Poussin** - Les nouvelles technologies ont aussi une incidence sur la communication au sein du ministère. Elles conduisent à une redéfinition du dialogue social. A la communication verticale à laquelle nous sommes habitués, s'ajoute la communication horizontale.

**Mme Catherine Trochain** - Il est vrai que l'outil informatique est un vecteur de dialogue social. Une charte informatique est en cours d'élaboration et un Comité interministériel pour la réforme de l'Etat (CIRE) devrait être mis en place avant la fin du mois de juin de cette année. Tous les ministères sont concernés.

**M. le Président** - Je vous remercie pour cet exposé très intéressant. Les enjeux liés aux nouvelles technologies et leur impact sur les métiers de la justice sont manifestement nombreux.

**Audition de M. Guy CANIVET,  
premier président de la Cour de cassation**

*(18 juin 2002)*

Présidence de M. Jean-Jacques Hiest, président

**M. Jean-Jacques Hiest, président** - Nous sommes très honorés de vous recevoir aujourd'hui, Monsieur le Premier président.

La commission des Lois a décidé de créer une mission d'information sur les métiers de la justice judiciaire.

Or le premier des métiers de la justice, c'est, bien sûr, celui de magistrat. Il est vrai qu'un certain nombre de travaux ont été réalisés par la Chancellerie après les entretiens de Vendôme, travaux auxquels les magistrats, et vous-même en particulier, ont participé.

Nous aimerions ce matin que vous nous éclairiez sur un certain nombre de questions : le développement d'une justice de proximité ; la spécialisation des juridictions pour les contentieux complexes ; la participation accrue des justiciables aux décisions ; la contribution des personnels de justice aux politiques publiques et, enfin, l'intégration de la France dans l'Union européenne et ses implications sur le système judiciaire.

Vous avez la parole.

**M. Guy Canivet** - Je vous propose, dans un bref exposé liminaire, de commencer par l'institution judiciaire en général et, ensuite, de voir les problèmes spécifiques qui se posent à la Cour de cassation.

S'agissant de la justice de proximité, son développement suppose, en termes de qualification et de positionnement des personnes, deux types de réponses, l'une concernant les juges et l'autre concernant les greffes.

Pour ce qui est des juges, pour avoir une justice forte de proximité, il faut y mettre des juges d'expérience contrairement à ce qui se fait actuellement. Autrement dit, il faut que ces juges aient au moins une dizaine d'années d'activité professionnelle en formation collégiale ou qu'ils soient recrutés parmi des avocats en fonction de critères qualificatifs.

En définitive, il s'agit d'y affecter non pas de jeunes juristes brillants et théoriciens, mais des juges confirmés et d'expérience qui aient le sens des affaires, le sens du contact avec le justiciable et qui sachent peser les sanctions adaptées. Cela conduit en quelque sorte à inverser les structures de sortie des magistrats de l'Ecole nationale de la magistrature, en favorisant dans un premier temps la formation collégiale, fût-ce dans les cours d'appel et, après un certain temps d'activité, dans des juridictions du premier degré dans des fonctions de juge unique.

En ce qui concerne les greffiers, il faut les associer à la justice de proximité, d'abord en leur donnant des qualifications pour l'organisation des juridictions afin d'en décharger le juge et, ensuite, en leur confiant des pouvoirs et des qualifications pour instruire les procédures afin de préparer les audiences en soumettant au juge un dossier constitué. Enfin -ce que je vais dire va peut-être vous paraître un peu original- il faut donner à ce greffier des possibilités en matière d'exécution simple des décisions, c'est-à-dire que tout contentieux simple d'exécution pourrait, à mon avis, être confié au greffier, ce qui permettrait de revaloriser cette fonction dans la justice de proximité en lui donnant en quelque sorte des pouvoirs pré-juridictionnels ou para-juridictionnels.

J'en viens au deuxième point de votre réflexion, Monsieur le président, à savoir la spécialisation des juridictions pour les contentieux complexes.

Il existe effectivement de vastes domaines qui devraient conduire à des spécialisations de juridictions. Ceux de la propriété intellectuelle, du droit de la concurrence, du droit des sociétés, du droit bancaire ou des grandes opérations de restructuration des entreprises devraient, me semble-t-il, être confiés à des juridictions plus spécialisées qu'elles ne le sont actuellement. Ces juridictions spécialisées seraient en petit nombre, voire, pour certaines catégories de contentieux, uniques pour l'ensemble du territoire français.

Quels seraient les avantages d'une telle spécialisation ? D'abord, cela conduirait à une justice de meilleure qualité. En effet, pour tous ces contentieux techniques qui demandent une approche complexe supposant des raisonnements à la fois juridiques et techniques, il serait intéressant d'avoir un personnel très spécialisé. Une amélioration de la qualité entraînerait, selon moi, une amélioration du crédit international de la justice française et, par contrecoup, de la place économique de la France, si l'on veut bien considérer que le service judiciaire est un élément de qualité d'une place économique et boursière.

Par conséquent, si l'on veut attirer les investissements, si l'on veut que les opérateurs internationaux aient confiance dans la justice française, il faudra bien passer par une justice spécialisée dans les grands contentieux commerciaux et dans le droit des affaires. En outre, cela permettrait de résister à l'importante concurrence internationale en matière de justice dite de *forum shopping*.

Cela conduirait à favoriser une véritable activité économique. Ainsi, si l'on prend l'exemple des Pays-Bas, les Néerlandais ont bien compris qu'en matière de brevets, en créant une juridiction très spécialisée, très performante, toute une partie de l'activité économique, grâce à des avocats et à des experts spécialisés, pouvait se développer autour de la juridiction.

L'on peut se demander quelle est l'exigence d'une telle spécialisation. C'est assez simple : c'est une exigence en termes de recrutement et de qualification de magistrats hautement spécialisés, ce qui suppose la création et l'entretien de filières de formation spécialisées en accordant à ces derniers les avantages liés à cette spécialisation.

En d'autres termes, cela revient à gérer différemment le corps judiciaire qui, pour l'instant, ne reconnaît pas du tout les spécialisations. Par exemple, je vois arriver à la Cour de cassation des magistrats spécialisés en matière de brevets, alors que, dans ce domaine, il y a seulement deux places à la chambre commerciale !

En matière de concurrence, on peut faire le même raisonnement car, comme vous le savez, l'évolution du droit communautaire de la concurrence conduit à une réforme du règlement 17/62 d'application des articles 81 et 82 du traité en matière de concurrence en donnant, notamment, aux juridictions nationales le pouvoir d'appliquer l'article 81, paragraphe 3, c'est-à-dire l'exemption des pratiques concurrentielles lorsque celles-ci entraînent des progrès économiques. Or, ce mécanisme est très complexe et seules des juridictions très spécialisées peuvent le faire. Je crois donc que l'évolution du contentieux du droit des affaires internationales devrait normalement conduire à ces juridictions spécialisées.

En ce qui concerne la participation accrue des justiciables aux décisions -c'est le troisième point- si l'on veut axer une réforme de la justice sur cette question, on peut envisager plusieurs formes d'emploi des citoyens à des fonctions judiciaires : d'abord, en matière de justice consensuelle, s'agissant des conciliateurs et des médiateurs ; ensuite, dans le jugement des petits litiges de consommation, d'habitat, de voisinage ou de paiement de sommes modestes dans les petits contentieux bancaires. Il y a donc effectivement des possibilités d'emploi des citoyens dans des structures de jugement pré-contentieuses ou pré-juridictionnelles.

Autrement dit, il convient de développer ce qui a été mis en œuvre, par exemple pour le surendettement, c'est-à-dire des commissions composées de personnes qualifiées qui prennent des positions, acceptées ou non. Dans ce dernier cas, il est toujours possible de faire un recours juridictionnel. Quoi qu'il en soit, l'on arrive, à ce stade pré-contentieux, à régler de nombreux litiges par des décisions qui satisfont les justiciables, sans avoir recours aux formes de justice traditionnelles.

Enfin, il est une dernière forme d'association des citoyens à la justice, je veux parler de la participation à des formations collégiales en développant ce que l'on connaît déjà, qu'il s'agisse des tribunaux pour enfants, des commissions d'indemnisation des victimes d'infractions, etc. Il me semble que l'on pourrait étendre ce type de participation à d'autres formes de contentieux.

Dès lors, quelles seraient les exigences en termes de qualification des personnels ? Pour ma part, je situe ces exigences à quatre niveaux.

Première exigence pour ce qui est du recrutement : il faut s'attacher aux fonctions que l'on veut faire exercer à ces citoyens et donc recruter des personnes de qualité. Je crois que c'est important car si l'on a connu un échec relatif du corps des conciliateurs, c'est parce qu'on n'a jamais su bien positionner, en termes de recrutement, ce que sont ces conciliateurs.

Deuxième exigence : sans doute faut-il éviter des recrutements qui sollicitent les retraités de la fonction publique ou territoriale pour s'orienter davantage vers des formes de recrutement plus civiques du citoyen, type associations parents d'élèves, par exemple. Cela concerne donc des citoyens engagés dans notre vie publique et il faut dans ce domaine faire preuve d'imagination.

Troisième exigence : en ce qui concerne la formation, il faut insister sur un point : si les conciliateurs ont connu un échec relatif, c'est parce qu'on ne s'est pas suffisamment attaché à les former. Il convient donc de mettre en place une formation adaptée, toute intervention dans un mécanisme juridictionnel supposant des connaissances techniques, un savoir-faire et une déontologie qui sont, me semble-t-il, le fruit d'un apprentissage.

Enfin, quatrième et dernière exigence : l'encadrement et le contrôle. En effet, on ne peut laisser ces citoyens dans la nature pratiquer des fonctions juridictionnelles ou pré-juridictionnelles sans contrôle. Il convient donc de les faire encadrer par des magistrats chargés de la justice de proximité. Cela serait de nature à valoriser les fonctions de collaborateur de justice de proximité.

S'agissant de la contribution des personnels des juridictions à la mise en œuvre des politiques publiques -c'est le quatrième point de mon exposé- nous abordons ici un thème qui intéresse plus les magistrats du parquet. Je ne m'y appesantirai donc pas, mais je souhaiterais faire deux observations.

Premièrement, il me semble nécessaire de spécialiser et de renforcer les moyens des parquets, car si l'on veut développer les politiques publiques en matière de justice et notamment de la justice pénale, c'est en donnant des structures fortes, des pouvoirs forts au ministère public et aux parquets que l'on y parviendra. Pouvoirs forts en matière d'organisation et de suivi des enquêtes ; pouvoirs forts en matière non seulement de poursuite mais aussi de prévention. Je crois en effet que c'est en constituant des parquets forts que l'on pourra mettre en place une politique publique forte en matière pénale. Cela suppose évidemment de distinguer les fonctions du siège et celles du parquet et donc de distinguer d'une manière organique et statutaire, les fonctions de juge, qui consistent à juger, de celles du ministère public, qui consistent, elles, à poursuivre dans le cadre de la mise en œuvre des politiques publiques.

Il faut bien insister sur ce point car cela revient en quelque sorte à inverser la tendance de la justice française qui a toujours voulu donner une force aux parquets en les amarrant très fortement aux juridictions. Je pense, pour ma part, qu'il faut faire l'inverse.

J'en viens, enfin, au cinquième et dernier point de ces considérations générales : quelles sont les conséquences de l'intégration européenne en termes de justice ?

Il me semble qu'une Europe judiciaire pourra exister lorsqu'on sera parvenu à créer dans les corps judiciaires des différents Etats de l'Union européenne le sentiment d'une appartenance à une communauté de justice, ce qui peut, selon moi, se faire à trois niveaux.

Premier niveau : dans la formation commune des magistrats des Etats de l'Union, dans le cadre de ce qu'on peut appeler un réseau des écoles de formation des juges. En effet, il s'agit de donner à ceux-ci une formation de base dans la connaissance des systèmes judiciaires des autres pays de l'Union européenne. Si l'on veut développer une coopération en termes judiciaires, il faut que les juges de chacun des Etats sachent quel est le bon interlocuteur pour entamer une relation de coopération et quels sont réellement les pouvoirs de cet interlocuteur, un peu à l'image de ce qui existe aux Etats-Unis où chaque juge américain a connaissance des différents systèmes judiciaires des autres Etats des Etats-Unis.

Deuxième niveau : il faut institutionnaliser les liens de coopération des juges, c'est-à-dire renforcer tout ce qui est de la connaissance ou de la reconnaissance réciproque nécessaire à la création de liens de confiance entre les juges. Les mécanismes de coopération fonctionneront lorsque les juges auront confiance les uns dans les autres, lorsqu'un juge français reconnaîtra une décision espagnole ou italienne, lorsqu'un juge de *common law* reconnaîtra -ce qui n'est pas une mince affaire- l'autorité d'une décision d'un juge français.

En ce qui concerne les questions spécifiques à la Cour de cassation, je ferai trois observations concernant, d'une part, l'exigence de nouvelles qualifications, d'autre part, l'exigence de développement de nouvelles fonctions et, enfin, les questions plus spécifiques aux magistrats de la Cour de cassation -points que nous pourrions développer, si vous le souhaitez, messieurs les Sénateurs.

En premier lieu, pour ce qui est des nouvelles qualifications exigées à la Cour de cassation, il s'agit de créer un corps formé aux nouvelles technologies de la communication pour la constitution et l'exploitation des bases de données informatiques de jurisprudence.

Vous savez que la diffusion de la jurisprudence connaît actuellement un profond changement et qu'il est dans les missions de la Cour de cassation de diffuser sa jurisprudence à l'ensemble des juridictions et à l'ensemble du corps des juristes.

Bien sûr, nous disposons de techniques connues telles que la diffusion par des publications traditionnelles, mais il nous faut passer maintenant au développement des bases informatisées -nous sommes en train de le faire. C'est ainsi que la Cour de cassation vient de mettre en ligne, à la disposition de tous les magistrats, ses propres bases de jurisprudence. Il faut donc progresser dans ce sens et, par conséquent, avoir un corps de fonctionnaires qui soient capables de manipuler ces nouvelles technologies de l'information.

Par ailleurs, une autre qualification est exigée à la Cour de cassation, je veux parler de la relation avec la juridiction, afin d'améliorer la qualité de la justice par la diffusion de préconisations, de conseils, de communications aux juges pour mieux juger. Cela se fera également par le développement de relations en ligne, via le réseau intranet, avec les juges.

J'évoquerai maintenant un second type de formation, un peu accessoire certes mais tout de même important : la qualification à la gestion budgétaire.

La Cour de cassation possède un service de gestion qui procède à des achats publics et qui exerce des fonctions d'ordonnateur, ce qui, selon moi, suppose des collaborateurs spécialisés. Personnellement, je suis assez sensible à ce sujet car je suis à la fois ordonnateur secondaire et personne responsable des marchés publics. A cet égard, j'aimerais bien avoir des collaborateurs qui ne me renvoient pas devant les juridictions pénales en cas d'irrégularités commises dans les marchés publics !

Deuxième type de questions qui se pose aux magistrats de la Cour de cassation : le développement de nouvelles fonctions. Nous abordons ici le problème de l'assistance aux juges par les assistants de justice et celui de l'accueil et de la formation des agents de justice.

S'agissant des assistants de justice, il me semble que ceux-ci ont démontré l'utilité de leur fonction, et ce en quelques années de fonctionnement. Cela dit, ils ont également montré l'insuffisance de leur statut. Pour ma part, je pense donc qu'il faut renforcer le statut de ces assistants de justice, par exemple en les rémunérant mieux et en rendant leurs fonctions moins précaires, plus qualifiées et plus professionnelles.

Cela ne veut pas dire qu'il faille pérenniser ce corps. Au contraire, il convient de le maintenir dans ses fonctions pendant quatre ans au maximum, afin de faire de ce corps une espèce de passage privilégié entre la sortie de l'Université et l'entrée dans la

vie professionnelle. De ce point de vue, il conviendrait de reprendre à notre compte ce que connaissent les juridictions de *common law* avec ce qu'on appelle les *clerks*. Ainsi, à la Cour suprême du Canada, chaque juge dispose d'un groupe de cinq ou six *clerks* qu'il recrute lui-même directement. Ces *clerks* restent auprès de ce juge pendant quatre ans, et au bout de ces quatre ans, ils parviennent très facilement à trouver un emploi valorisé dans un contentieux qu'ils auront pratiqué.

Si l'on veut donner de bons collaborateurs aux juges, il faut, me semble-t-il, aller dans ce sens, car ces jeunes juristes connaissent bien la jurisprudence : ils sont formés au nouveau droit, ils ont envie de travailler et de valoriser leurs fonctions, ils sont très actifs. D'ailleurs, à ce sujet, certaines expériences sont très positives, je pense aux référendaires à la Cour de justice des Communautés européennes, notamment.

Il faut donc avancer dans cette voie, ce qui suppose, je le répète, une amélioration de leur statut, tout en se gardant de créer un corps de fonctionnaires permanents qui demanderaient de plus en plus à être intégrés à l'ancienneté dans la magistrature, qui voudraient plus de garanties professionnelles ou qui souhaiteraient être associés à de vraies fonctions de justice, ce qui ne pourrait que créer des confusions. En résumé, il faut que ce corps reste un corps d'assistants qui assistent le juge et non qui se substituent à lui.

J'en viens au second problème que j'ai évoqué, à savoir l'accueil et la formation propres aux agents de justice de la Cour de cassation. Cette fois encore, je veux dire que les assistants de justice ont rempli cette fonction. En effet, la Cour de cassation n'avait pas auparavant la possibilité d'en recruter –cette faculté était ouverte depuis un peu moins de deux ans aux juridictions de première et de deuxième instances– et ce corps a ainsi construit un véritable service d'accueil et de formation à la Cour de cassation.

Pour ce faire, nous avons recruté, via l'Agence nationale pour l'emploi, des juristes maîtres en droit qui n'avaient pas de travail et qui étaient sur le marché de l'emploi. Il s'agit en général d'immigrés de la deuxième ou de la troisième génération qui, manifestement, étaient laissés pour compte de l'intégration dans les métiers du droit. Nous les avons donc recrutés pour accomplir ce travail d'accueil, après leur avoir fait suivre une formation destinée à leur faire passer soit les concours administratifs, afin qu'ils puissent entrer soit dans la fonction publique, par des concours de catégorie B, soit dans des fonctions de secrétariat d'avocats, d'huissiers ou de notaires.

Nous avons réussi finalement à intégrer ces jeunes dans les corps du droit. Leur temps de passage à la Cour de cassation est d'un peu moins de neuf mois : si l'on enlève les trois mois de formation, cela fait six mois de pratique de l'accueil, ensuite, ils disparaissent. Il s'agit là, bien évidemment, d'une durée moyenne car certains ont tendance à rester, mais nous faisons en sorte de les faire tourner. Ces agents de justice assument ainsi une fonction qui était assez mal remplie par les greffes.

Enfin, j'en viens aux questions plus spécifiques concernant les personnels de la Cour de cassation. J'en ai noté six que je vais énumérer et sur lesquelles nous pourrions revenir, Messieurs les Sénateurs.

En ce qui concerne le recrutement des présidents de chambre, il faut davantage orienter la formation vers des magistrats qui ont le sens de l'organisation.

S'agissant des conseillers, se pose un problème de résidence. En effet ces magistrats ont de plus en plus tendance à résider en province, de sorte que la Cour de cassation devient de moins en moins une juridiction collective.

Quant aux conseillers référendaires, il faut faire évoluer leur statut vers un statut de véritable juge de cassation.

Pour ce qui est des conseillers en service extraordinaire, la fonction remplit bien son office, mais il serait souhaitable de recentrer leur recrutement sur le monde économique et social, alors que la tendance, jusque là, a été de les recruter dans les milieux universitaires.

Concernant les auditeurs à la Cour de cassation, il faudrait véritablement en faire un corps d'élite car leur nombre a été réduit à huit.

Enfin, se pose un grave problème, dont vous entretiendra sans doute le procureur général, je veux parler de l'évolution du rôle du parquet de la Cour de cassation qui a connu de profondes mutations à la suite de décisions de la Cour européenne des droits de l'homme et qui devra, à mon avis, évoluer dans le cadre général de la réflexion sur le parquet.

Voilà, Monsieur le président, Messieurs les Sénateurs, ce que je voulais dire sur l'évolution des métiers de la justice.

**M. le Président** - Merci, Monsieur le Premier président, de ces éclaircissements. Nous allons, si vous le voulez bien, vous poser quelques questions.

Tout d'abord, selon vous, une bonne justice de proximité, cela suppose donc des magistrats ayant de l'ancienneté, extrêmement compétents et avec, notamment à l'instance, des qualités juridiques très diversifiées ?

**M. Guy Canivet** - En fait, cela suppose davantage le sens des affaires et de la décision équitable que celui des constructions juridiques très compliquées. Il faut donc avoir des gens d'expérience -il n'y a pas d'autres termes-, c'est-à-dire des gens qui aient l'expérience de la relation avec le justiciable, qui soient crédibles et qui, lorsque la décision est rendue, donnent l'impression qu'ils ont vraiment exploré l'affaire, qu'ils l'ont « pesée ». Avant d'être une construction juridique logique, la décision doit d'abord avoir du sens pour les parties.

Cela rend nécessaire un renforcement de la justice de première instance, afin d'en faire une justice effective : tout doit y être débattu. Ainsi, le procès de première instance ne pourra faire l'objet d'un appel que lorsqu'il aura été complètement exploré, lorsque les moyens de preuve, de droit et de fait auront été complètement produits, lorsque le juge aura rendu une décision en connaissance de l'ensemble des termes du litige et lorsque sa décision aura été exécutée. L'appel fonctionnera alors par contrôle de cette décision prise en première instance.

Or, pour l'instant, la justice fonctionne à l'envers. On pousse les affaires vers le haut, vers les cours d'appel et vers la Cour de cassation. On se dépêche de se débarrasser du litige puisqu'il existe une juridiction supérieure pour contrôler le bien-fondé du jugement.

Il faut en fait renverser la situation pour avoir, dès la première instance, une justice totalement explorée, bien rendue, et ne procéder ensuite que par contrôle de ce qui y a été fait. Pour renforcer cette justice de première instance, il faut donc disposer de magistrats de meilleure qualité et de plus grande expérience au premier niveau de la justice.

**M. le Président** - Il est actuellement beaucoup question des juges de proximité, qui ne seraient pas des magistrats, mais, au contraire, des gens d'expérience issus de la société civile. Tout en distinguant bien entendu le contentieux civil du contentieux pénal, il s'agirait en fait de juges de paix. Quelle est votre réflexion à ce sujet ?

**M. Guy Canivet** - Ma position est un peu nuancée.

En effet, les juges de paix ont connu un certain succès à l'époque où les autorités morales existaient. Un notable était alors recruté pour rendre la justice. C'était d'ailleurs un dérivé de la justice seigneuriale : quand une autorité disait le droit et donnait sa solution, chacun la croyait. La justice est tout de même devenue un peu technique. Les citoyens ne sont plus sensibles à l'autorité morale de quelqu'un ; de toute manière, cela n'existe plus.

En définitive, l'autorité d'un système de justice repose sur les garanties processuelles. Autrement dit, le procès doit respecter un certain rite : il faut faire valoir des arguments, en débattre de manière contradictoire jusqu'à leur épuisement, puis une personne doit prendre une décision qui prenne en compte tous ces éléments.

Par conséquent, autant il faut des gens d'expérience, autant il faut également des gens bien formés aux techniques juridictionnelles. En effet, la juridiction est une technique : c'est un métier qui ne s'invente pas et il ne suffit pas de former pendant trois mois des personnes recrutées dans la société civile. En revanche, ces mêmes personnes peuvent être très utiles dans le cadre des fonctions pré-juridictionnelles ou pré-contentieuses, lorsqu'il s'agit de faire rendre par quelqu'un une décision qui ait à l'égard des personnes auxquelles elle s'adresse une autorité de conviction.

Ainsi, pour un litige de consommation, le justiciable comparaît devant un individu, ou une commission composée de consommateurs ou de commerçants, qui va lui proposer une solution. Si le justiciable est convaincu, il exécute la décision, ce qui arrive dans au moins 80 % des cas. S'il ne l'est pas, il saisit alors la juridiction traditionnelle avec tous les risques que cela comporte, notamment en termes de coûts. C'est une justice très bon marché au départ, de bon sens, et qui n'engage pas de crédits de la justice dans son fonctionnement juridictionnel. Il s'agit donc de faire rendre une décision pré-contentieuse qui, dans beaucoup de cas, satisfera le justiciable et dont l'exécution mettra fin au litige.

Cela fonctionne en matière d'assurance : les compagnies d'assurance ont recruté des médiateurs pour les petits litiges d'assurance. Ces médiateurs ne remplissent pas d'ailleurs des fonctions de médiation : ils présentent en fait au parquet la solution qu'ils croient pouvoir apporter au litige. Si elle satisfait les parties, le litige est réglé ; sinon, la justice traditionnelle est saisie.

C'est donc davantage vers ces mécanismes qu'il faut s'orienter. Cela dégage d'ailleurs le juge de toute référence à un quelconque raisonnement juridique. La solution

qu'il propose n'est valable que si elle est très proche finalement de ce que les justiciables attendent d'une décision de justice.

**M. Christian Cointat, rapporteur** - C'est évidemment le cœur du problème de la justice de proximité. Il s'agit effectivement de permettre à un « super-conciliateur », une personne ayant à la fois les connaissances juridiques et l'autorité morale, d'être véritablement l'arbitre qui recherche un accord entre les parties. Si cela fonctionne, il faut alors entériner l'accord et lui donner force exécutoire. Dans le cas contraire, un procès-verbal signifiant l'échec de la procédure est nécessaire.

**M. Guy Canivet** - J'irai même plus loin : un accord entre les parties n'est pas nécessaire ; si la décision de ce juge ne les satisfait pas, elles peuvent saisir la justice traditionnelle.

**M. le Rapporteur** - C'est un point très important. Ces juges qualifiés, expérimentés, qui seraient un peu des juges de proximité, des juges d'instance nouvelle formule, seraient donc ceux qui animent et superviseraient ce dispositif ?

**M. Guy Canivet** - Absolument. Ils constitueraient en quelque sorte un recours subsidiaire et seraient saisis lorsque la décision du conciliateur -ou du juge de base, si vous préférez ce terme- ne serait pas exécutée ou ne satisferait pas les parties.

**M. le Rapporteur** - Par ailleurs, beaucoup de magistrats s'accordent pour affirmer que le juge doit recentrer ses activités sur sa mission juridictionnelle. Cela signifie évidemment qu'il doit abandonner un certain nombre de tâches qui l'encombrent. Mais il est très étonnant de constater que, dans les faits, ces mêmes magistrats ne veulent rien abandonner du tout, notamment en matière de gestion administrative.

En revanche, s'agissant de gestion budgétaire, ils acceptent fort bien que le préfet soit l'ordonnateur, ce qui me semble quand même pour le moins curieux sur le plan de l'indépendance de la justice. Pour autant, ils rejettent l'idée d'un corps de fonctionnaires, d'administrateurs ; ils craignent que la Chancellerie ne « mette la main » dans leurs affaires. En réalité, ils ne veulent pas trop déléguer les pouvoirs aux greffiers en matière de gestion parce que, soi-disant, ceux qui contrôlent la gestion du personnel et les moyens administratifs et techniques ont le véritable pouvoir.

Quel est votre sentiment à ce sujet ?

**M. Guy Canivet** - Votre observation est tout à fait juste. Je partage l'idée qu'il faut recentrer le juge sur ses activités juridictionnelles et créer un véritable corps d'administrateurs de justice. Ma conviction, récente, en cette matière, est très forte parce qu'elle est le fruit de l'expérience. Il est vrai pourtant que tout n'est pas simple à régler.

Donner des pouvoirs de gestion aux greffiers ne me paraît pas une bonne solution. En effet, sans aller jusqu'à parler d'opposition, il y a de la méfiance dans les relations de pouvoir entre les juges et les greffiers. Les juges craignent que les greffiers prennent trop d'importance dans les juridictions et qu'eux soient privés non pas des pouvoirs de gestion mais des pouvoirs d'administration. Néanmoins, autant il appartient notamment au juge d'affecter les magistrats dans les chambres, d'administrer la juridiction en réglant les flux de contentieux, autant il ne devrait pas lui appartenir -et c'est même un peu contre nature- de faire de la gestion budgétaire.

Il faut donc dégager un corps d'administrateurs des juridictions indépendant des greffes et des magistrats. Ses membres devraient avoir la culture et la déontologie

des gestionnaires des juridictions d'Amérique du Nord, qui, eux, sont des magistrats, ou des administrateurs des juridictions supranationales, c'est-à-dire savoir gérer une juridiction, mais sur les instructions et sous les ordres d'un magistrat.

**M. le Président** - Après tout, monsieur le Premier président, c'est le cas du secrétaire général dans une commune : il gère et il exécute, mais sous l'autorité des élus.

**M. Guy Canivet** - Il faut tout de même reconnaître qu'il existe une grande ambiguïté.

Quand je vais discuter du budget de la Cour de cassation avec le ministre de la justice et que certains contentieux en cours l'intéressent très fortement, il y a bien une question d'indépendance qui se pose. Le ministre de la justice a un intérêt dans des affaires de la Cour de cassation, et moi, Premier président de cette Cour, j'ai intérêt à ce que le ministre satisfasse mes demandes budgétaires.

De plus, comme je le disais tout à l'heure, je suis le responsable des marchés publics passés par la Cour de cassation. S'il arrivait qu'un jour un de mes collaborateurs commette une irrégularité flagrante en matière de marchés publics, je me retrouverais devant le tribunal correctionnel de Paris : cela créerait une crise institutionnelle. C'est un vrai problème.

Par ailleurs, si le ministre de la justice, comme c'est déjà arrivé, veut faire pression sur un magistrat qui ne lui convient pas, il lui suffit de « tarir » les moyens de gestion de sa juridiction. Ainsi, si le ministre de la justice n'avait plus confiance en moi, il pourrait couper tous les crédits de gestion de la Cour de cassation et je me retrouverais dans une position très inconfortable. Cela n'est pas un cas d'école, je l'ai vu pratiquer au moins deux fois.

**M. le Rapporteur** - En ce qui concerne la justice de proximité et la sécurité, comment jugez-vous le fonctionnement de la carte judiciaire ?

**M. Guy Canivet** - La réforme de la carte judiciaire est une nécessité, mais il faut éviter de raisonner uniquement en termes de juridiction. Il faut réfléchir à la carte judiciaire d'une manière rationnelle, en étudiant toutes les possibilités. En ce qui concerne la justice de proximité, il existe en effet des moyens de décliner une présence de la justice et une centralisation des moyens dans les ressorts. Il est ainsi possible de délocaliser des greffes et des points d'accès à la justice.

Pour réaliser un maillage de la justice dans l'ensemble des juridictions, il faut se refonder sur les tribunaux d'instance qui représentent en effet de forts ancrages, des points avancés de la justice, dans les circonscriptions. Le mécanisme qui consistait à rapatrier dans les tribunaux de grande instance, au niveau départemental, ces juridictions d'instance doit donc être arrêté. Il faut permettre la tenue d'audiences foraines, installer des greffes délocalisés, établir des points d'accès au droit, développer les maisons de justice et du droit mais tout cela dans un ensemble rationnel. Or, par exemple, je ne suis pas sûr que le développement des maisons de justice et du droit ait toujours correspondu à un développement rationnel de la présence judiciaire dans les ressorts.

Il est donc nécessaire de mener une politique globale d'utilisation de tous les moyens de présence de la justice dans les ressorts, sans pour autant aller trop loin en termes de centralisation des moyens. Les juges d'instance doivent rester dans les tribunaux d'instance si on veut développer une justice de proximité.

**M. le Président** - A condition que les tribunaux d'instance aient une activité suffisante, sinon il faut trouver d'autres solutions.

**M. Guy Canivet** - Absolument. Il y a peut-être une redistribution à réaliser dans certaines juridictions.

**M. le Rapporteur** - Êtes-vous favorables à la fusion du tribunal de grande instance et du tribunal d'instance dans un tribunal de première instance ?

**M. Guy Canivet** - Je suis davantage favorable au maintien des tribunaux d'instance. Si l'on veut faire du juge d'instance l'animateur d'une équipe, il doit vraiment avoir une présence locale et être l'image de la justice dans le ressort. Comment pourrait-il occuper le terrain, connaître les gens et assurer ce rôle de représentation, s'il doit se déplacer une fois par semaine au tribunal d'instance pour y tenir des audiences ? Si l'on veut vraiment qu'il recrute des conciliateurs, des médiateurs, qu'il anime des équipes, il faut qu'il travaille sur place.

**M. le Rapporteur** - Estimez-vous, à la lumière de l'expérience, que la loi renforçant la protection de la présomption d'innocence et les droits des victimes aboutit maintenant à un équilibre satisfaisant entre le juge des libertés et de la détention, le juge d'instruction et le parquet ?

**M. Guy Canivet** - A mon avis, cette loi n'est qu'une étape.

Il faudra en effet aller plus loin dans une réorientation de la justice pénale, entre un parquet qui poursuit et qui administre la preuve des infractions et un juge qui juge. Il faudra faire évoluer le juge d'instruction pour qu'il devienne, comme dans tous les grands systèmes judiciaires, celui qui décide de la mise en examen, c'est-à-dire de la formalisation d'une accusation, qui s'assure de la régularité de l'enquête et qui, par la suite, renvoie le justiciable devant la juridiction de jugement.

Si le juge d'instruction doit être maintenu, il faudra alors le dégager de tout pouvoir d'investigation directe, d'administration de la preuve directe. Cela ne répond plus à la conception actuelle du juge en termes de neutralité.

**M. le Rapporteur** - Le pouvoir d'investigation doit-il alors être transféré au parquet ?

**M. Guy Canivet** - Si l'on veut professionnaliser le parquet et le renvoyer à ses responsabilités, il faut lui donner clairement la charge de la preuve, sous le contrôle d'un juge pour tout ce qui relève de l'intrusion dans les grandes libertés.

Il n'y aura alors aucun danger à redonner au juge d'instruction la responsabilité de la détention puisqu'il sera neutre du point de vue de l'administration de la preuve.

**M. le Président** - Monsieur le Premier président, je vous remercie.

**Audition de M. Jean-François BURGELIN,  
procureur général près la Cour de cassation**

(18 juin 2002)

Présidence de M. Jean-Jacques Hyst, président

**M. Jean-Jacques Hyst, président** - Monsieur le procureur général, nous sommes heureux de vous accueillir dans le cadre de cette mission d'information de la commission des Lois sur l'évolution des métiers de la justice.

Nous nous intéressons à la situation des magistrats, à la spécialisation des juridictions. Actuellement un débat important se fait jour : faut-il impliquer les juges dans la société civile, les consulter sur les politiques publiques ? Dans l'affirmative, à quel niveau ? Il s'agit ensuite de leurs collaborateurs, notamment les greffiers qui s'interrogent sur leur positionnement dans les juridictions. Il s'agit d'ailleurs également du problème plus général de l'administration de la justice.

Il y a donc toute une série de questions qui méritent que nous recueillions le sentiment des plus hautes instances judiciaires. Nous vous sommes donc reconnaissants d'être venu ce matin. Je vous propose de commencer par une présentation du parquet général près la Cour de cassation. Puis nous vous interrogerons pour connaître votre sentiment sur d'autres sujets, même si vous avez déjà eu l'occasion de le faire connaître.

Vous avez la parole, Monsieur le procureur général.

**M. Jean-François Burgelin** - Le parquet général près la Cour de cassation est composé d'un procureur général, assisté de trois magistrats qui assurent son secrétariat général, d'un premier avocat général et de vingt-deux avocats généraux.

C'est donc une petite entité qui peut bénéficier, en outre, du concours de deux avocats généraux en service extraordinaire. Ces personnes, qui ne sont pas des magistrats, sont affectées pour cinq ans dans le corps judiciaire, à la Cour de cassation plus particulièrement, soit comme conseillers, soit comme avocats généraux. Actuellement, le parquet général dispose de deux postes d'avocats généraux en service extraordinaire. Un seul est pourvu par un professeur de droit ; je souhaite que l'autre le soit rapidement : il y a d'ailleurs des candidats, précisément parmi les enseignants en droit.

Le secrétariat du parquet général est dirigé par un greffier en chef et compte deux autres greffiers en chef, vingt fonctionnaires ainsi que deux vacataires. Par ailleurs, trois assistants de justice sont mis à sa disposition. Des agents de justice sont également affectés à la Cour de cassation et rendent des services communs au siège et au parquet.

Les relations entre les magistrats du parquet général et les avocats au Conseil d'Etat et à la Cour de cassation ont toujours été bonnes. En effet, il rentrait dans la mission spécifique des avocats généraux d'être un peu l'interface, le *go-between* entre le siège d'une part et les avocats d'autre part. C'est aux avocats généraux que les avocats à

la Cour de cassation pouvaient ainsi facilement s'adresser pour avoir leur sentiment sur le devenir de telle ou telle affaire, pour leur demander leur avis sur l'opportunité de plaider telle affaire, de renvoyer telle autre pour approfondissement. Bref, c'était une mission d'interface qui était toute naturelle pour des avocats généraux, mais qui ne pouvait pas être remplie par des magistrats du siège, tenus à une réserve, à une distance à laquelle ne sont pas liés les avocats généraux.

La situation de crise actuelle au parquet général est née de l'interprétation qui a été donnée par le premier président et les présidents de chambre de la Cour de cassation d'un arrêt de la Cour européenne des droits de l'homme -l'arrêt Reinhardt et Slimane Kaï d de 1998- condamnant la France pour des dispositions violation de la convention de la convention sur le procès équitable. C'est ainsi qu'a été unilatéralement remise en cause la pratique, bicentenaire, selon laquelle, compte tenu de la disparité, en terme d'effectifs, entre les magistrats du parquet général et ceux du siège -on dénombre en effet un magistrat général pour six magistrats du siège- et de l'obligation légale faite aux avocats généraux de conclure dans toutes les affaires, ceux-ci prenaient leurs conclusions après avoir reçu communication du rapport, de la note et du projet d'arrêt élaborés par le conseiller-rapporteur.

Du fait des décisions qui ont été unilatéralement prises par le siège de la Cour, les avocats généraux qui ne bénéficient plus de la possibilité de conclure dans toutes les affaires, compte tenu de leur faible nombre. Sous couvert de respecter la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, les avocats généraux sont donc mis dans l'impossibilité de respecter la loi. Cette Convention est en train, petit à petit, de « mordre » sur la loi nationale par juge interposé : celui-ci peut désormais, d'un trait de plume, écarter la loi nationale au profit de cette norme supérieure.

L'affaiblissement du parquet général a également été favorisé par le ministère de la justice, lequel, depuis plusieurs années et surtout très récemment, a accru de façon très importante le nombre de postes budgétaires au siège, sans aucune création corrélative de postes au parquet général. J'ai fait le calcul : trente-deux postes de magistrat du siège à la Cour de cassation ont été créés depuis huit ans, mais aucun au parquet général

Dans ces conditions, on ne peut pas éviter de se demander si ce ne sont pas les conclusions prises ces dernières années par les membres du parquet général et non suivies, dans bien des cas, par le siège de la Cour, qui ont porté certains esprits à souhaiter la disparition pure et simple du parquet.

Cette situation a évidemment détérioré l'atmosphère entre le siège et le parquet général de notre Cour liée à un cloisonnement entre chacune des fonctions, et cela à l'encontre de l'intérêt du justiciable et d'une bonne administration de la justice.

Les conseillers ne communiquent plus avec les avocats généraux, et les avocats aux conseils ne retrouvent plus, bien sûr, avec ceux qui étaient autrefois leurs interlocuteurs naturels, l'intérêt d'un dialogue devenu sans contenu faute d'informations suffisantes. Se pose désormais avec acuité le grave problème de l'adaptation à leurs nouvelles fonctions des magistrats nommés au parquet général de la Cour de Cassation, dès lors qu'ils sont isolés et coupés des réflexions du siège. Comment vont-ils être formés ? J'avoue être dans l'incapacité de vous le dire.

S'agissant des relations entre les magistrats et les auxiliaires de justice, l'application, ou plutôt l'interprétation, de la Convention par la Cour de Strasbourg a eu pour conséquence la fermeture et non l'ouverture. Seul le retour aux pratiques antérieures ou encore la communication du rapport, de la note et du projet d'arrêt à toutes les parties, y compris aux avocats aux conseils, permettrait de renouer le dialogue. D'ailleurs, si l'on suit avec attention les arrêts de la Cour de Strasbourg, on voit que celle-ci pousse non pas à la fermeture mais à l'ouverture. Cela suppose des réformes de procédure ou de statut. M. Badinter a bien voulu essayer de comprendre le problème du siège. Il a élaboré un certain nombre de propositions qui ont été communiquées au ministère de la justice. Je souhaite qu'elles aboutissent à des textes de nature tant législative, s'agissant de la procédure pénale, que réglementaire en ce qui concerne la procédure civile. J'ai notamment appelé de mes vœux l'instauration de la représentation obligatoire des parties par des avocats aux conseils, maintes fois demandée par les chefs de la Cour de cassation, mais sans succès.

L'accroissement des effectifs du parquet général serait également à même de permettre à celui-ci de mieux remplir sa tâche. Il est en tout cas urgent de combler le retard pris. La création de magistrats du premier grade au parquet général, à l'instar des conseillers référendaires, pourrait être une solution.

S'agissant des personnels du greffe, le parquet général, bien que bénéficiant d'un secrétariat autonome, ne peut gérer ses effectifs comme il l'entend, dans la mesure où son autonomie n'est qu'interne ; des affectations sont décidées par le greffier en chef de la Cour, lequel dépend du premier président. Il conviendrait qu'une autonomie totale soit décidée.

D'une manière générale, les fonctionnaires de justice, dont le rôle est fondamental dans la juridiction, sont insuffisamment rémunérés. Au surplus, la promotion au choix des fonctionnaires de qualité est beaucoup trop restreinte par rapport à la voie du concours. La mise en place d'une indemnité supplémentaire dite « de rendement » serait de nature à accroître l'efficacité de ces personnels.

La création de postes d'assistant de justice est une excellente chose. Les avocats généraux sont très satisfaits du concours qu'ils peuvent leur apporter ; en effet sont recrutés dans ces fonctions des étudiants en droit de haut niveau. Leur nombre et leur rémunération restent cependant insuffisants. Il serait ainsi possible de décharger les magistrats de tâches de recherche et de les aider dans la préparation de dossiers simples. Un assistant de justice pour un avocat général serait la bonne proportion.

Pour tenter de mieux faire comprendre au Gouvernement et aux instances européennes l'intérêt de l'intervention du parquet général, il m'est apparu souhaitable de tenter d'obtenir, à l'instar du parquet général de la Cour des comptes, que soit délivrée par un organisme agréé une certification « qualité » de mon parquet général. La réussite de cette démarche permettrait de conforter le rôle du parquet général dans l'exercice d'une bonne justice.

L'exposé que je viens de vous faire n'est pas nouveau. J'ai tenu ce même discours publiquement à plusieurs reprises, notamment à l'occasion de la rentrée de la Cour de cassation le 11 janvier dernier, en présence du président de la République et de Madame la garde des Sceaux en fonctions à l'époque. Il traduit l'inquiétude relative au devenir de l'institution dont j'ai actuellement la responsabilité.

**M. le Président** - Monsieur le procureur général, nous sommes très attentifs à la situation du parquet général. Celui de la Cour de cassation n'est pas ordinaire ; il n'a pas du tout le même rôle qu'un parquet général près une cour d'appel. Il n'a pas d'action publique. Certes, son rôle est indispensable, mais il convient de revoir son organisation. La solution consiste peut-être à fournir tout à toutes les parties, ce que vous liez à la représentation obligatoire.

**M. Jean-François Burgelin** - Absolument.

**M. le Président** - D'ailleurs, l'absence d'obligation de représentation est une difficulté pour la Cour de cassation, que ce soit à la chambre sociale ou criminelle. Ce problème devrait être résolu par le biais de l'aide juridictionnelle. Les questions d'organisation et d'efficacité préoccupent notre mission d'information.

Monsieur le procureur général, vous avez évoqué la dépendance en ce qui concerne l'affectation des fonctionnaires. Il s'agit d'une spécificité car, notamment dans les cours d'appel, le premier président et le procureur général sont cogestionnaires.

**M. Jean-François Burgelin.** - Lors des décennies antérieures, dans le cursus des magistrats responsables de la Cour de cassation, les premiers présidents étaient traditionnellement recrutés parmi les procureurs généraux. Tel fut le cas de nombre de mes prédécesseurs. Quittant leurs fonctions de procureur général pour devenir premier président, ceux-ci avaient tendance à « emporter » avec eux les responsabilités qui leur étaient propres. C'est ainsi que le centre de documentation de la Cour de cassation, qui ressortissait à l'autorité du procureur général, dépend maintenant de la première présidence. Il en est de même du budget de la Cour de cassation. Ainsi, historiquement s'explique un affaiblissement de l'autorité administrative du procureur général au profit de la première présidence. La dyarchie est déséquilibrée au sein de la Cour de cassation. Il est évident que le processus actuel va dans le même sens et s'inscrit dans la ligne directrice tendant à la disparition d'un parquet général au profit de la seule autorité du siège.

L'Europe favorise cela. Seules quelques cours suprêmes influencées par les codes napoléoniens connaissent l'existence du parquet général. Les pays soumis à la *common law* ignorent totalement l'existence de cette dyarchie au sein de leur cour suprême. Par ailleurs, lorsque l'on parle de procureur général devant un magistrat issu des anciens pays situés au-delà du rideau de fer surgissent immédiatement l'œil de Moscou et la voix du parti. On ne peut pas comprendre la jurisprudence de la Cour de Strasbourg si l'on ne sait pas qu'en son sein les juges provenant des pays susmentionnés occupent une place prépondérante.

Parallèlement, tous ces pays ne comprennent absolument pas notre système issu des réformes napoléoniennes. On peut leur expliquer ce que l'on veut à propos de l'indépendance de l'avocat général, du fait qu'il est non pas le représentant du Gouvernement mais l'avocat de la loi, il n'en reste pas moins que les expressions « avocat général », « procureur général », « parquet » ont une connotation défavorable dans une grande partie des pays membres du Conseil de l'Europe.

**M. Christian Cointat, rapporteur** – Bien que la Cour de justice des communautés européennes ait un modèle analogue puisqu'elle compte des avocats généraux.

**M. Jean-François Burgelin** - Ce sont des avocats généraux *sui generis* qui sont affectés auprès de la Cour de Luxembourg sans pour autant qu'il y ait un parquet général. Quant à la Cour de Strasbourg, il n'y a pas de parquet du tout.

En raison d'un ensemble de facteurs tant historiques qu'euro-péens, on ne peut pas ne pas s'interroger sur le devenir du parquet général près la Cour de cassation qui ressortit à une tradition spécifiquement française napoléonienne. Est-il destiné à survivre ou à disparaître ? Telle est la question existentielle que j'ai très clairement exposée au ministre chargé de la justice lorsqu'il a bien voulu me recevoir. Je lui ai expliqué qu'il revenait à l'Etat de déterminer s'il entend que le parquet général subsiste avec toutes ses prérogatives, sa tradition, son indépendance. Si tel est le cas, il faut lui donner les moyens de remplir sa fonction. Or, à l'heure actuelle, je ne suis pas dans une telle situation.

C'est à l'Etat de se prononcer et je souhaite qu'une réponse soit apportée rapidement car je ne peux pas vous cacher la difficulté à laquelle je dois faire face afin de maintenir un moral serein au sein de mon parquet général.

**M. le Président** - Monsieur le procureur général, vous avez évoqué l'intérêt porté aux assistants de justice. Trois d'entre eux, me semble-t-il, sont mis à votre disposition.

**M. Jean-François Burgelin** - Oui, il s'agit de trois doctorants d'extrême qualité, destinés, à l'évidence, à passer le concours de la magistrature. Leur aide est très précieuse aux avocats généraux. Mais leur faible nombre limite l'intérêt de la mesure. Si cette initiative pouvait être pérennisée et généralisée et si ces étudiants pouvaient bénéficier notamment d'un statut budgétaire un peu plus convenable, cette disposition me semblerait très heureuse.

**M. le Président** - Cependant, vous n'envisagez pas la création d'un corps d'assistants de justice ?

**M. Jean-François Burgelin** - C'est une très vieille idée, calquée sur les assistants qui sont affectés auprès des hauts magistrats des pays germaniques, notamment, comme auprès des juges de la Cour de Luxembourg et des avocats généraux. Chacun d'entre eux dispose du concours de trois ou quatre référendaires, qui sont des magistrats ou des fonctionnaires de très haut niveau. Leur travail permet aux juges ou aux avocats généraux de rendre des conclusions de très grande qualité.

En France, cette expérience avait été tentée à la Cour de cassation voilà une quarantaine d'années avec l'instauration des conseillers référendaires. Mais en raison de l'évolution de la situation et du nombre important de dossiers, assez rapidement, les référendaires sont devenus de fait des conseillers à part entière. D'ailleurs, maintenant les conseillers référendaires revendiquent l'obtention d'un statut analogue à celui des autres conseillers. La mesure a donc été dévoyée.

Quoi qu'il en soit, je dois reconnaître que ces conseillers sont remarquables. Ils sont très bien choisis et ils constituent le fer de lance de la Cour de cassation.

Cependant, dès que l'on met en place des corps constitués de personnels qui ne sont pas tout à fait des magistrats sans être cependant des greffiers, j'ai constaté qu'apparaît souvent un sentiment de malaise. Ces personnes se considèrent comme des

intermédiaires alors qu'elles ne rêvent que de devenir magistrat. Pour moi, instaurer un tel corps revient à créer un corps de frustrés.

**M. le Président** - Un certain nombre de ces jeunes « assistants de justice » se destinent donc à une carrière de magistrat. Sans doute se disent-ils parfois que leur expérience n'est pas valorisée.

**M. Jean-François Burgelin** - Je ne suis pas tout à fait de cet avis. J'estime que pour ceux qui se destinent à la magistrature, fréquenter le monde judiciaire, être auprès des magistrats, connaître le déroulement d'un jugement, assister à un réquisitoire, savoir de quoi est constitué un dossier représente une aide précieuse. En effet, par hypothèse, les candidats au concours de l'Ecole nationale de la magistrature ne connaissent pas le monde judiciaire ; ils n'ont jamais vu de juge. Lors de l'oral, ils comparaissent devant un aréopage composé majoritairement de magistrats. Ils ne connaissent ni leur façon de penser, ni leur psychologie. De ce fait, ils se trouvent en état d'infériorité par rapport à ceux qui savent comment raisonne un juge, quel est son mode d'approche des dossiers. C'est une aide psychologique considérable pour un candidat à la magistrature que d'avoir connaissance de ce monde judiciaire spécial. A cet égard, lors des épreuves du concours, notamment lors de l'oral, les assistants de justice bénéficient de meilleures conditions que ceux qui n'ont que des connaissances livresques, académiques de ce monde.

**M. le Rapporteur** - Que devrait-on faire pour ceux qui ne remplissent plus les conditions requises pour passer le concours, notamment en raison de la limite d'âge ? Ils se sentent un peu frustrés d'avoir pu acquérir des connaissances extrêmement intéressantes et d'avoir pu apporter quelque chose au magistrat qu'ils assistaient sans pouvoir en tirer un avantage pour une carrière collective.

**M. Jean-François Burgelin** - Quand on a créé le Centre d'études judiciaires, qui est devenu l'Ecole nationale de la magistrature, on a pensé que l'ensemble des magistrats devait être recruté par l'intermédiaire de cette école et qu'il était souhaitable qu'à l'instar de l'Ecole nationale de l'administration, ils soient jeunes. De ce fait, une limite d'âge a été fixée à vingt-sept ans ; elle est toujours en vigueur actuellement. Depuis plus de quarante ans, les multiples réformes ont conduit à la création des deuxième et troisième concours, des concours supplémentaires. Les recrutements latéraux divers pour accéder aux fonctions de magistrat du premier ou du deuxième grade se sont développés. Les sources de recrutement sont totalement éclatées et seuls les grands spécialistes arrivent à s'y retrouver.

Pour ma part, j'estime que cette multiplicité de conditions est néfaste à la clarté. Je considère également qu'il serait tout à fait souhaitable de faire disparaître la limite d'âge précitée et de reconnaître tout simplement que quiconque d'âge raisonnable et ayant les diplômes voulus peut présenter le concours de la magistrature. D'ailleurs, les mères de famille de trois enfants peuvent déjà, quel que soit leur âge, accéder à ce concours.

**M. le Président** - En général, dans le corps de la fonction publique, l'âge limite est fixée à quarante ans afin de permettre aux fonctionnaires de pouvoir effectuer une carrière d'une durée minimale dans ladite fonction.

**M. Jean-François Burgelin** - Entre vingt-sept ans, âge limite pour le concours et trente-cinq ans, âge minimal requis pour postuler aux concours exceptionnels, nombre

de jeunes gens, qui peuvent être d'excellente qualité, se trouvent dans un « *no man's land* » totalement injustifiable.

**M. le Rapporteur** - Monsieur le procureur général, vous avez évoqué la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme qui commence à avoir une influence non négligeable et dont les décisions s'imposent à l'ensemble des Etats membres du Conseil de l'Europe. Relevons également la jurisprudence de la Cour de justice des communautés européennes et du tribunal de première instance. Comment envisagez-vous l'évolution de la jurisprudence française afin qu'elle puisse s'adapter à celle de la Cour de Luxembourg qui n'est pas conforme à nos traditions latines ?

**M. Jean-François Burgelin** - Il s'agit de la question la plus difficile et la plus importante que devra résoudre la justice française.

En ce qui concerne la Cour de justice des communautés européennes, ses décisions s'intègrent harmonieusement dans le *corpus juris* français.

En revanche, tel n'est pas le cas de l'interprétation de la Convention européenne des droits de l'homme retenue par la Cour de Strasbourg.

Je vous rappelle que la Cour de Luxembourg est composée exclusivement de juges originaires de l'Union européenne ou de pays ayant des cultures analogues alors que la Cour de Strasbourg est constituée par quarante-trois juges, chacun d'entre eux représentant l'un des quarante-trois pays membres du Conseil de l'Europe. Sur le plan culturel, cette dernière juridiction est totalement éclatée.

La Convention européenne des droits de l'homme a été signée en 1950, au lendemain de la guerre. L'objectif des auteurs de ce texte était de ne plus jamais connaître les conséquences du nazisme et du communisme qui se sont fait jour au cours des années trente, quarante.

Dans un premier temps, la France n'a pas ratifié cette convention si bien que la Cour de Strasbourg a fonctionné sans elle pendant des années. Puis la ratification française a eu lieu en 1974, le recours individuel ayant été introduit en 1981.

Au cours des années quatre-vingt-dix, la jurisprudence de la Cour de Strasbourg aidant, les avocats se sont rendu compte qu'ils disposaient d'un moyen extraordinaire pour faire sauter toute une série de verrous de nature procédurale ou touchant au fond du droit, propres à notre législation. Ainsi, ladite Cour s'est prononcée successivement sur la procédure par défaut, la contumace, le statut des enfants naturels en matière de succession, par exemple ; elle a considéré que toute une série de dispositions législatives françaises n'était pas conforme à la Convention européenne. Les juges français se sont aperçu qu'ils détenaient un levier de pouvoir extraordinaire car du fait tant de l'interprétation par la Cour de Strasbourg des dispositions législatives françaises que de l'application directe de la Convention que doivent faire les magistrats en vertu de l'article 55 de la Constitution, ils peuvent en quelque sorte s'ériger en législateur : ils peuvent maintenant écarter des dispositions nationales au profit de concepts européens.

Pour répondre à votre question, je dirai que c'est à l'Etat français que revient la mission de conserver au pouvoir législatif toute sa signification. Si l'on ne veut pas que l'autorité judiciaire s'érige en pouvoir législatif, il faut que l'Etat prenne en compte l'existence de cette jurisprudence strasbourgeoise et qu'il fasse le « balayage » complet

de l'ensemble de notre législation de telle manière qu'elle ne soit pas en contradiction avec la convention telle que l'interprète la Cour de Strasbourg. C'est une œuvre considérable, je ne vous le cache pas. Mais si l'Etat ne fait pas ce travail, il laissera au juge la possibilité de s'ériger en législateur.

**M. le Président** – Tout à fait !

**M. Jean-François Burgelin** – Or c'est une perversion de nos institutions que de donner au juge un tel pouvoir. Je voudrais vous faire part de mes préoccupations en tant qu'avocat de la loi. Quand je prends la parole devant les juges, je me demande très souvent -peut-être ne le devrais-je pas ?- de quelle loi dois-je être l'avocat ? Est-ce le texte tel que l'a voté le Parlement et qui figure dans le code de procédure pénale ou s'agit-il des grands principes qu'a dégagés la Cour de Strasbourg et qui sont souvent contraires aux dispositions nationales ? Mon obligation statutaire, légale, fondamentale d'avocat de la loi est en train de se dissoudre sous mes yeux parce que je ne sais plus quelle est la loi dont je dois être l'avocat.

Telle est ma difficulté existentielle, celle que ressentent également les avocats généraux à la Cour de cassation. Ils sont de loyaux serviteurs de la loi mais, de plus en plus souvent, ils ne savent plus de quelle loi ils doivent être les serviteurs.

**M. le Rapporteur** – Ma dernière question concerne la justice de proximité. Puisque vous êtes au sommet de la pyramide, vous la voyez d'en haut même si vous en êtes un peu éloigné. Comment la concevez-vous ? Que pensez-vous des efforts accomplis et de l'évolution en faveur d'une plus grande justice de proximité ? Pouvez-vous nous exposer rapidement votre vision -vous qui appréhendez ces problèmes avec sérénité- du rôle du parquet dans la politique de la ville et de la justice de proximité, laquelle pourrait être exercée par un juge de paix ?

**M. Jean-François Burgelin** – Ma sérénité est totale compte tenu de mon âge et de l'expérience que j'ai pu acquérir. J'ai commencé ma carrière sous le général de Gaulle, je vais la terminer sous Jacques Chirac en ayant connu tous les régimes intermédiaires.

S'agissant du parquet, j'ai une idée qui n'est partagée que par une minorité. Compte tenu des événements de la dernière décennie, il ne me paraît pas possible qu'un membre du Gouvernement soit le chef du parquet. Il est nécessaire que soit créé -à l'instar d'autres pays européens- un responsable national de l'action publique qui ne serait pas un membre du Gouvernement. Ce responsable pourrait être un procureur général de l'Etat. Il serait non pas une autorité gouvernementale mais une autorité étatique.

En ce qui concerne l'action de la justice de proximité, tous les efforts qui ont été faits ces dernières années vont dans la bonne direction. Il reste néanmoins à faire un effort supplémentaire qui me paraît absolument nécessaire, même s'il peut sembler réactionnaire. Il s'agit de rétablir ce que l'on appelait autrefois « les juges de paix ». Il est indispensable que la justice de proximité -qui est absolument nécessaire- soit rendue non par des jeunes gens sortant de l'Ecole nationale de la magistrature, mais par des gens d'expérience qui ne seraient pas intégrés dans la magistrature et qui ne souffriraient pas de frustration dans la mesure où ils n'auraient pas de carrière à faire. Ce corps pourrait être recruté chez les personnes de cinquante, soixante ans qui sont disponibles aujourd'hui, pour un grand nombre d'entre elles, du fait de la crise de l'emploi en France.

Il y a là une mine extraordinaire de personnes qui seraient prêtes à assumer des missions de justice de proximité. Il faut simplement le vouloir et imposer au corps judiciaire -qui sera peut-être réticent- la création de ce corps d'hommes et de femmes d'expérience, qui accepteraient de consacrer les dernières années de leur activité professionnelle à exercer cette justice de proximité au sein d'une maison de justice, éventuellement au palais de justice ou dans des locaux judiciaires libres. Cela n'exclurait d'ailleurs pas l'existence des juges d'instance.

**M. le Président** – Ni un contrôle !

**M. Jean-François Burgelin** - Les juges d'instance devraient subsister, ne serait-ce que pour contrôler, sur le plan juridique, les décisions que prendraient ces juges de paix. Ces derniers constituent, à mon sens, la cheville ouvrière de ce que doit être la justice de proximité de demain.

**M. le Président.** Monsieur le procureur général, nous vous remercions de vos propos.

**Audition de Me Armand ROTH, vice-président,  
et de Me Catherine VARVENNE-LITAIZE,  
secrétaire du Bureau chargée de la formation,  
du Conseil supérieur du notariat**

*(18 juin 2002)*

Présidence de M. Jean-Jacques Hyst, président

**M. Jean-Jacques Hyst, président** – Nous accueillons à présent Maître Armand Roth, vice-président et Maître Catherine Varvenne-Litaize, membre du bureau du Conseil supérieur du notariat.

La commission des lois du Sénat a décidé de créer une mission d'information sur l'évolution des métiers de la justice. Bien entendu, cette mission concerne tous les métiers de la justice.

Aussi avons-nous souhaité entendre les notaires pour connaître leur sentiment sur l'évolution de leur profession et, d'une manière générale, sur les relations qu'ils entretiennent avec leurs interlocuteurs habituels – je pense par exemple aux magistrats du siège qui sont en relation avec les notaires pour un certain nombre de décisions relevant du droit de la famille et des successions. Il convient de se référer à la loi de 1990 portant réforme de certaines professions judiciaires et juridiques qui touche, même si c'est de façon marginale, la profession de notaire. Il convient également d'évoquer les interprofessions. J'aimerais connaître votre sentiment sur ces différents points.

En outre, je m'intéresse à la question des notaires salariés, ayant été l'auteur d'un amendement en cette matière. Combien sont-ils aujourd'hui ? Le système fonctionne-t-il correctement ?

Lors de nos déplacements en province, nous avons rencontré les présidents des chambres de notaires de Bordeaux et de Dijon. Il nous paraissait important de rencontrer sur place les auxiliaires de justice et de voir comment ils vivaient l'évolution de la justice et de leur profession.

Vous avez la parole, maître Roth.

**Me Armand Roth** - Monsieur le président, permettez-moi tout d'abord de remercier la mission d'information sur les métiers de la justice de nous inviter à cette audition. On pourrait tout d'abord penser que les notaires ne sont pas directement concernés par les métiers de la justice mais vous venez de démontrer le contraire. Je souhaite apporter quelques précisions complémentaires. Je vous présente donc Mme Catherine Varvenne-Litaize, qui est notaire à Gérardmer qui est secrétaire du bureau du Conseil supérieur du notariat. Elle est chargée, entre autres, de la formation continue et initiale des notaires et des collaborateurs de notaires.

Notre profession consacre 21 millions d'euros par an –tous enseignements confondus - à la formation des notaires et de leurs collaborateurs, ce qui est un chiffre assez considérable. Par ailleurs, nous nous préoccupons d'une éventuelle réforme des

grades et titres universitaires, qui va probablement nous conduire à modifier nos propres règles.

Nous sommes, nous notaires, très attachés à la distinction entre ce que l'on appelle communément «le juridique» et le «judiciaire». Si les auxiliaires de justice trouvent toute leur place dans le monde de la justice, il convient de maintenir à côté d'eux un monde du juridique. Les notaires reçoivent 15 millions de clients et établissent chaque année 4, 5 millions de contrats. Ces contrats ne sont pas contestés, ou très faiblement, c'est-à-dire de l'ordre de 1 pour 10.000, ce qui est insignifiant.

Cette organisation juridique nous semble bonne et mérite d'être maintenue. Je le dis d'autant plus volontiers que nos amis avocats – nous avons en effet de très bonnes relations avec les avocats, notamment avec le bâtonnier de Paris – expriment quelquefois le vœu que soit créée en France une profession juridique unique semblable à celle que l'on trouve aux Etats-Unis – les *lawyers* – ou en Grande-Bretagne – les *solicitors*. Nous n'y sommes évidemment pas favorables. Nous considérons au contraire que cette distinction du juridique et du judiciaire mérite d'être maintenue. Elle permet d'éviter un grand nombre de conflits.

J'en viens à la question de l'« interprofessionnalité ».

Une réforme vient d'être votée à la suite d'un amendement de M. Marini sur la loi MURCEF. Ont été créées les sociétés de participation financière, ou holdings. Nous souhaitons beaucoup que ces sociétés de participation financière soient réservées aux différentes professions, c'est-à-dire qu'elles ne soient pas l'occasion d'une interprofessionnalité. Il nous semble utile d'organiser les professions en recourant à ces sociétés qui chapeautent les autres sociétés. Mais en tout cas, en ce qui concerne le notariat, il ne nous paraît pas opportun de mélanger à cette occasion toutes les professions. C'est un problème d'éthique, de déontologie et surtout d'indépendance. Les notaires sont des officiers publics. Il n'est pas naturel que le capital de leur société soit détenu par d'autres professions, au demeurant parfaitement honorables, comme les huissiers, les avocats ou d'autres encore. Nous souhaitons donc que le décret d'application réserve les sociétés de participation financière aux professionnels qui exercent dans les sociétés d'exercice.

Nous sommes très satisfaits – c'est la deuxième réponse à la question que vous me posiez – de l'instauration du notaire salarié. Il a été intelligent d'inclure dans le notariat un homme qui a les mêmes diplômes, qui est un notaire de plein exercice, qui détient le sceau de l'Etat mais qui n'a pas les moyens ou la volonté d'investir des fonds suffisamment importants dans le capital d'une société civile ou dans un office de notaire. Par ce biais, nous avons permis l'accès à la profession d'un bon nombre de personnes qu'un investissement lourd pouvait rebuter.

**M. le Président** - Combien y a-t-il de notaires salariés ?

**Me Catherine Varvenne-Litaize** – Il y en a 188.

**Me Armand Roth** - Sur 8.000 notaires, ce n'est pas énorme. Mais ce mouvement prend de l'ampleur. C'est souvent le moyen d'accéder à la profession. J'ai moi-même engagé un notaire salarié parce qu'il n'avait pas la possibilité d'être notaire associé. Grâce à ce biais, il va pouvoir le devenir. Mais il est déjà très satisfait car il exerce la profession dans sa plénitude. Simplement, il n'est pas dans le capital, n'est pas titulaire d'un office, et n'a pas de ce fait la responsabilité d'un chef d'entreprise.

Quant aux relations que nous entretenons avec le monde judiciaire, pardonnez-moi de « mettre les pieds dans le plat ».

**M. Christian Cointat, rapporteur** - C'est ce qui nous intéresse tout particulièrement ! (*Sourires.*)

**M. le Président** - On est là pour ça !

**Me Armand Roth** - J'ai l'impression que nos concitoyens ont à l'égard de la justice un sentiment d'inquiétude, voire de suspicion pour deux raisons : sa lenteur et son caractère aléatoire.

La lenteur de la justice est habituelle, et même historique. En revanche, nous sommes davantage choqués par son caractère aléatoire. Lorsque nous apprenons – comme c'est le cas dans certaines cours – que les délibérés sont rendus un an et demi après, c'est une forme de déni de justice. Nos clients ont le sentiment de prendre un risque – même lorsqu'ils sont sûrs de leurs droits – en s'adressant à la justice.

Vous me direz que ce n'est pas à moi, notaire, de juger la justice. Vous aurez sûrement raison. Pourtant, le nombre de jugements qui sont infirmés par les cours et le nombre d'arrêts qui sont cassés par la Cour de cassation pourrait démontrer que l'aléa est une réalité. C'est peut-être la raison pour laquelle nos clients tentent le plus souvent possible d'éviter le recours à la justice, ce qui est une bonne chose. C'est peut-être là que nous pourrions jouer un rôle dans la prévention des conflits, sans pour autant empiéter dans le domaine des autres professionnels de la justice. Si on nous le demande, nous sommes disposés à apporter notre aide. Pour nous, l'essentiel est de conserver cette distinction du « juridique » et du « judiciaire ».

**M. le Président** - La parole est à maître Catherine Varvenne-Litaize.

**Me Catherine Varvenne-Litaize** - Monsieur le président, si vous le permettez, je vais essayer de vous éclairer sur la place particulière des notaires dans les métiers juridiques. Comme le président Roth vient de vous le dire, le notaire est l'homme du contrat. J'ajouterai :

1/. qu'il est aussi l'homme du conseil.

Par ce travail de conseil – qui est notre mission première – nous jouons un rôle absolument primordial en matière de prévention des conflits. Chaque fois que nous arrivons à mettre d'accord les parties - nous le faisons souvent préventivement - cela évite d'engorger les tribunaux. Les clients qui viennent dans nos études en ressortent en paix. Lorsqu'une affaire ne peut pas être conciliée et que le client part au tribunal, nous le ressentons comme un échec.

2/. notre deuxième rôle est le règlement amiable des conflits. C'est l'activité traditionnelle du notaire. Il peut ainsi arriver à mettre d'accord les héritiers dans une succession ou à régler des divorces par consentement mutuel. On peut dire que, si cette forme de divorce a pris un tel essor, c'est souvent grâce au notaire, qui a permis de trouver un accord sur la liquidation de la communauté.

Nous réfléchissons actuellement à la « médiation familiale », qui constitue un développement de ce que nous avons toujours fait. A plusieurs reprises, nous avons été en relation avec Mme Monique Sassier. Nous organisons même des sessions de formation en matière de médiation familiale qui sont déjà mises sur pied au sein du notariat. Cependant, je tiens à préciser qu'il faut être prudent. Par exemple, nous ne

sommes pas favorables à la primauté de l'accord des parties sur la loi ou le jugement. Nous ne souhaitons pas que la médiation familiale devienne une « sous-justice » en marge de la règle de droit. Une telle médiation conduirait à la raison du plus fort ou à la raison du moins pressé. Nous pratiquons la médiation, mais nous le ferons toujours dans le respect de la règle de droit. Nous nous formons à la médiation dans ses aspects psychologiques, ce qui nous aide à mieux exercer notre rôle. Mais, je le répète, nous ne voulons pas que la médiation remplace la règle de droit.

3/. Notre troisième rôle est celui d'auxiliaire de justice. Lorsque, par exemple, nous sommes commis par le tribunal pour procéder à une liquidation, nous agissons non plus comme conciliateur mais comme mandataire du tribunal. Nous assurons ce rôle le mieux possible, et une formation importante est dispensée à cet égard.

Pour que notre rôle de prévention des conflits soit meilleur, il est important que nous participions à l'accès au droit, c'est-à-dire à l'information des clients sur leurs droits, etc. Les notaires sont largement représentés dans les commissions départementales d'accès au droit. Il nous est d'ailleurs facile de mobiliser nos troupes. En effet, comme toute profession bien structurée, il suffit d'inciter quelques notaires à y aller pour que tout le monde se mobilise.

Nous sommes attentifs à réaliser une information collective très importante des clients. Nous l'avons fait, par exemple, à propos de la loi du 3 décembre 2001 réformant les droits du conjoint survivant. Par notre réseau de délégués à la communication qui couvre le territoire, nous allons organiser des réunions d'information au niveau de l'arrondissement. Cette mission d'information est pour nous primordiale.

**M. le Président** – Votre revue *Conseil par des notaires*, qui est diffusée dans les mairies a un succès considérable. L'exemplaire sur les droits du conjoint survivant, par exemple, est tout à fait remarquable.

Pour les notaires et leurs collaborateurs, la formation continue est une exigence. Les notaires ne peuvent pas se permettre d'à-peu-près quand il faut appliquer une loi. En matière de conseil, les erreurs ne sont pas tolérées.

Je m'interroge sur les activités non juridictionnelles des magistrats. Un certains nombres de ces actes ne pourraient-ils pas être transférés aux notaires, qui sont des officiers publics, sous le contrôle du parquet ? Lorsque le juge n'intervient que formellement, par exemple pour apposer une signature, on pourrait envisager de confier un tel acte à des officiers ministériels.

**Me Armand Roth** – On en a quelques exemples. C'est ce que l'on appelle la « déjudiciarisation ». L'homologation du contrat de mariage en est un exemple flagrant. Elle pouvait se comprendre à une époque où on voulait conserver l'immutabilité des conventions matrimoniales. Aujourd'hui, le système est incohérent. Deux jeunes gens de 25 ans peuvent signer le contrat de leur choix, en dépit des recommandations du notaire. En revanche, deux personnes de 50 ans qui veulent changer de régime matrimonial doivent obtenir l'accord du juge. Il faudrait remédier à ces situations.

Un problème bien connu des avocats est celui de la saisie immobilière. En Alsace-Lorraine, les saisies se font devant notaire. C'est extrêmement rare, voire inexistant dans le reste de la France. Or nous constatons que les saisies immobilières pratiquées au tribunal aboutissent à une adjudication à la moitié de la valeur. Une réforme de ce système serait salutaire du point de vue de la moralité du marché.

D'autres contrats mériteraient d'être authentifiés en raison de leur importance, c'est le cas par exemple de l'acte de caution et de l'acte de contrat de construction de maison individuelle, qui suscitent de nombreux conflits car ce ne sont pas des actes notariés. Dans la grande majorité des cas en effet, c'est l'acte du promoteur qui est pris en compte.

Et puis, nous avons été vexés de constater que le PACS avait été affecté aux greffiers. Le PACS, vous le savez, est établi directement entre les personnes concernées et souvent de façon assez sommaire. C'est un bout de papier qui est déposé au greffe comme le prévoit la loi.

Sans doute pour cette raison, les notaires se sont désintéressés du PACS. Et je constate que bon nombre de pacsés ne retrouvent plus le papier – puisque personne ne l'a conservé – papier de surcroît le plus souvent mal rédigé, ce qui est encore un facteur de troubles, voire, demain d'actions en justice et, donc, une nouvelle source d'encombrement.

Vous connaissez aussi notre vieille querelle sur les cessions de parts de sociétés immobilières ou de sociétés à prépondérance immobilière pour lesquelles il n'y a pas d'acte authentique, ce qui est une occasion de blanchiment de l'argent. Nous considérons que la France devrait appliquer la précaution qui existe dans l'ensemble de l'Europe.

Nous sommes donc prêts à contribuer à la déjudiciarisation et même à jouer un rôle plus important dans d'autres domaines pour éviter des conflits qui viendraient encombrer les tribunaux. Mais quand nous disons cela, nous sommes immédiatement soupçonnés de pratiquer un corporatisme un peu sommaire. Très franchement, ce n'est pas avec les actes que je viens d'énumérer que les notaires veulent gagner leur vie. Le PACS, ce n'est pas une source de revenus. Simplement, nous sommes en mesure à un moment précis de donner un conseil, probablement pour rien d'ailleurs, en tout cas pour pas grand-chose.

**Me Catherine Varvenne-Litaize** - Je veux seulement citer un autre exemple dans cette procédure de déjudiciarisation. Lorsque nous procédons à des partages successoraux dans lesquels des mineurs sont intéressés, nous avons bien sûr l'autorisation du juge des tutelles. Notre acte de partage doit être homologué par le tribunal. Cela prend généralement plus d'un an et ce, pour rien au fond puisque ces actes sont toujours homologués sans le moindre problème. Et pendant cette année, tous les gens qui ont fait le partage voient leurs biens gelés. Cela donne à nos clients une image déplorable de la justice. Nous-mêmes, nous n'arrivons pas à donner une explication. C'est un petit détail certes, mais en y remédiant, on pourrait améliorer l'image de la justice.

**M. le Président** - Chère madame, ce problème sera réglé avec la proposition de loi que je viens de déposer sur la réforme du droit des successions. L'homologation est en effet une survivance du passé. Elle n'a aucun intérêt puisque personne ne vérifie rien après le notaire qui s'est assuré que les choses ont été faites dans les règles.

**M. le Rapporteur** - Pourriez-vous nous préciser à l'occasion de quels contentieux le juge sollicite le plus souvent votre intervention ?

**Me Catherine Varvenne-Litaize** - Nous sommes sollicités en droit de la famille. Le notaire est commis par le tribunal en cas de litige sur une succession ou sur un divorce pour établir un état liquidatif soit de succession, soit de communauté. A cette

occasion, le notaire change de rôle puisqu'il est le mandataire du tribunal et qu'il cesse d'être le conseil de l'une ou l'autre des parties. Il est indépendant. Il est chargé de recueillir de part et d'autre les renseignements au vu desquels il établit un état liquidatif qui sera soumis à l'homologation du tribunal. Cela, c'est un rôle traditionnel qui nous est dévolu depuis longtemps.

Notre mission d'auxiliaire de justice se développe actuellement de façon quelquefois indirecte. C'est ainsi que le nouveau code de procédure civile prévoit que, pour fixer une prestation compensatoire, le juge peut demander à tout expert – généralement à un notaire – d'établir le patrimoine des parties. Nous sortons là de notre mission traditionnelle pour nous rapprocher des experts judiciaires.

Si nous sommes bien entendu prêts à assumer cette fonction, encore faut-il préciser que le texte pose une incertitude en ce sens que nous ne savons pas comment nous faire rémunérer : est-ce au juge de fixer préalablement notre rémunération ? Ou bien nous faut-il la demander aux parties ? Cela paraît un peu bizarre puisque c'est le juge qui nous a désigné.

Nous sommes prêts à assumer toutes ces tâches d'auxiliaire de justice mais nous souhaitons qu'elles soient véritablement encadrées.

**M. le Rapporteur** - J'ai une autre question qui concerne votre rôle pour éviter les conflits grâce au développement du recours aux clauses compromissoires dans les contrats passés entre professionnels. Que pensez-vous de cette procédure d'arbitrage ?

**Me Armand Roth** - Cette procédure, vous le savez, était impossible en matière civile. La règle vient d'être assouplie. Nous y sommes d'autant plus favorables que c'était une revendication assez ancienne des notaires qui souhaitaient l'extension de la clause compromissoire aux contrats civils, alors qu'elle n'était admise que dans les contrats commerciaux. Cela paraît un bon moyen pour se prémunir contre des conflits ultérieurs.

Je tiens simplement à préciser qu'il ne s'agit pas de créer une sous-justice, ce qui serait, à mon avis, périlleux. Je me souviens de l'observation d'un premier président de cour d'appel selon lequel ce mode alternatif de règlement des conflits n'est rien d'autre que le moyen de permettre au moins pressé et au plus fort de toujours l'emporter... comme le disait Mme Varvenne-Litaize !

Vous comprenez notre préoccupation. Nous sommes prêts à l'arbitrage mais qu'on ne nous demande pas de dépasser notre rôle, celui de la conciliation. Au-delà, nous ne voulons pas trancher. Nous ne voulons pas changer de métier.

**M. le Rapporteur** - On a évoqué les lois nouvelles et les difficultés qu'elles peuvent engendrer. Avez-vous rencontré des problèmes réels avec l'une ou l'autre d'entre elles ?

**Me Armand Roth** - Vous m'obligez à dire des choses impossibles ! Oui, très franchement !

Vous connaissez mieux que moi le nombre de lois votées. C'est le reflet de l'évolution de la société. On se souvient de ce que le doyen Carbonnier a appelé « la révolution tranquille des années soixante » au cours de laquelle tout le code civil a été modifié de manière paisible sans susciter la moindre contestation.

Nul n'a oublié la querelle qui a éclaté en France en 1972 au sujet de l'enfant adultérin. Aujourd'hui, cette notion a été supprimée sans soulever de protestation. Cela prouve bien que les mœurs évoluent et que la loi doit naturellement suivre les évolutions. Elle doit suivre, mais non précéder. Nous nous plaignons moins de la pléthore que des difficultés sérieuses que nous rencontrons dans l'application des lois. Ce fut notamment le cas avec la loi SRU qui ne réglait pas certaines questions.

Nous n'aimons pas non plus la loi qui revient trop souvent sur le bureau du Parlement. C'est ainsi que la réforme des régimes matrimoniaux de 1965 a été revue en 1985. Vingt ans, pour nous, c'est court : pendant ces vingt ans, la jurisprudence s'est formée et la loi a pris sa stabilité. Si au bout de ce laps de temps, sous prétexte que la jurisprudence a évolué, on remet la loi sur le tapis, on va créer de nouvelles sources de jurisprudence et encore encombrer la justice !

Je crois que la loi ancienne n'est pas une loi mauvaise. On se moque du code civil qui va bientôt avoir deux cents ans. Mais la loi qui a passé l'épreuve du temps est souvent la meilleure des lois, sauf, encore une fois, évolution de la société.

Je vous le confirme : les notaires se plaignent fréquemment de lois mal écrites et hâtivement votées qui nous imposent ensuite soit de les interpréter, soit d'attendre les jurisprudences. Je vous avoue pourtant que nous organisons tous les ans un congrès de notaires avec un thème autour duquel nous souhaitons des modifications législatives...

**M. le Président** - C'est vrai que tout ce qui concerne le droit de l'urbanisme vous touche au premier chef. Or, nous les élus, nous savons bien que la loi SRU est totalement inapplicable en raison de sa complexité et de ses incertitudes.

En revanche, pour les droits du conjoint survivant, nous étions curieusement très en retard. Cette réforme aurait dû intervenir en même temps que celle des régimes matrimoniaux. Il est bizarre d'avoir attendu aussi longtemps pour réactualiser un droit vieux de deux siècles.

**Me Armand Roth** - Notre congrès sur ce thème remonte à vingt ans. Personne n'était d'accord tant était vive la crainte de la fameuse veuve – la danseuse ! – tellement plus jeune que son conjoint ! Sans chercher à vous flatter – car je sais le rôle que vous avez joué dans l'élaboration de cette loi - le texte est bien écrit et ne nous cause pas de souci d'application.

Nous avons toutefois une inquiétude. Aux termes de la loi, le testament qui priverait le conjoint survivant de son logement doit nécessairement être un acte authentique. Nous sommes sensibles à la confiance que vous nous faites. Ce n'est pas avec cela - contrairement à ce qui a été dit à l'Assemblée nationale ! – que les notaires vont faire fortune. En revanche, nous sommes très troublés car nos coffres contiennent des milliers de testaments qui privent le conjoint du droit au logement. Et nous sommes en train de nous demander s'il ne va pas nous falloir les ressortir les uns après les autres pour demander au testataire s'il envisage de revenir sur sa décision.

**M. le Président** - Si nous avons prévu cette disposition, c'est pour imposer une réflexion aux gens. Nous souhaitons leur laisser la liberté de tester mais en leur donnant la possibilité de peser leur décision en allant chez le notaire.

**Me Armand Roth** - Ce que vous venez de dire reflète pour nous une réalité quotidienne. Voir le notaire, ce n'est pas simple. Cela suppose de prendre un rendez-

vous, ce qui laisse quelques jours de réflexion. Après quoi, on a un entretien qui dure environ un heure.

De là notre réticence lorsque nous voyons apparaître dans la loi des droits de rétractation des actes authentiques. La loi SRU ouvre cette possibilité pour un acquéreur. C'est stupide ! L'information a été largement donnée. Avant d'arriver chez nous, il s'est passé une semaine. Celui qui souhaitait se rétracter a eu largement le temps de le faire. En réalité, c'est lui donner le moyen de ne pas respecter son engagement, ce qui n'est pas convenable.

**M. le Président** - Comparer un notaire à un vendeur de voiture, ce n'est pas très digne en effet !

**Me Catherine Varvenne-Litaize** - Je voulais ajouter un mot qui concerne tous les métiers de la justice. Nous consacrons un budget très important à notre formation professionnelle. Nous l'assurons et nous la finançons. La convention collective qui a été signée voilà un an prévoit que chaque année, nos collaborateurs doivent suivre au moins deux jours de formation. En quatre ans, tous les collaborateurs du notariat - quel que soit leur niveau - auront suivi cette formation. C'est dire l'importance que nous attachons à ce sujet.

Or, nous avons été très troublés par deux décrets qui sont sortis en avril. A la lecture de la loi sur la validation des acquis professionnels et de ses décrets d'application, il apparaît que tout diplôme de quelque nature qu'il soit peut être obtenu par deux voies : la voie traditionnelle ou la validation des acquis professionnels. Il suffit d'avoir une expérience professionnelle de trois ans et de se présenter devant un jury pour obtenir n'importe lequel diplôme.

Cela nous a immédiatement interpellés. Si cette disposition nous paraît tout à fait admissible pour nos collaborateurs, elle nous semble complètement aberrante pour le diplôme de notaire. Or, nous n'avons lu aucune restriction.

**M. le Président** - Je pense que tel n'est pas le sens du texte : il était dommage que dans un certain nombre de domaines professionnels, les acquis ne soient pas pris en compte. Mais il n'est pas question de devenir avocat, notaire ou médecin par cette voie.

**Me Catherine Varvenne-Litaize** - Malheureusement, le diplôme de notaire est un diplôme universitaire. Et tous les diplômes universitaires peuvent être acquis par la validation de l'expérience.

Nous sommes également très inquiets de la modifications des diplômes universitaires qui fait disparaître la maîtrise et ne prévoit plus que la licence et le mastère. Faut-il rappeler que la formation de tous les métiers du droit est fondée sur la maîtrise ? Pourquoi la faire disparaître du jour au lendemain sans la moindre concertation ?

**M. le Président** - Nous vous remercions d'avoir répondu à notre invitation.

**Audition de Me Yves MARTIN,  
vice-président de la Chambre nationale des huissiers de justice**

*(18 juin 2002)*

Présidence de M. Jean-Jacques Hyst, président

**M. Jean-Jacques Hyst, président** - Monsieur le président, nous vous remercions d'être venu. Au cours de cette mission d'information sur l'évolution des métiers de la justice, nous entendons les représentants de tous les auxiliaires de justice.

Lors de nos déplacements en province, nous avons rencontré un certain nombre de vos confrères pour savoir comment évolue le métier et quelles sont vos difficultés. Nous avons appris que vos collaborateurs assurent les audiences.

**Me Yves Martin** - Notre profession a suivi une évolution importante. Heureusement, car nous partions de bien bas ! Dans les années soixante, il suffisait de savoir lire, écrire et d'être français pour être huissier de justice.

Maintenant, la maîtrise en droit, qui est obligatoire, ne suffit pas. Il faut suivre deux – bientôt trois – années de stage. Elles sont sanctionnées par un examen professionnel que nous avons le droit de passer quatre fois. Au bout de quatre échecs, ou bien nous restons employé principal, ou bien nous changeons de voie.

L'évolution est donc flagrante. En quelques années, nous avons la même formation que les notaires. Nous avons le même cursus que les avocats et les magistrats.

Un institut de formation qui nous appartient dispense des conférences dans toute la France. Nous souhaitons que cette formation devienne obligatoire. En effet, on s'aperçoit que si quelques uns et de nos confrères avaient une meilleure bibliothèque et avaient suivi une formation continue, notre caisse de responsabilité civile assumerait certainement moins de sinistres. Les appels à cotisation s'en trouveraient minorés.

Nous avons ensuite une école de formation des clercs. Ainsi, un clerc qui n'a pas son certificat d'études peut devenir huissier de justice en dix ans s'il est assidu et travailleur. Nous proposons également une formation par correspondance, avec des conférences dans les universités. Nous avons nos professeurs de droit. Ce sont des professeurs d'université qui sont également des confrères.

Cette formation est composée de trois cycles, à l'issue desquels un examen permet d'obtenir un certificat. Sa valeur ajoutée se traduit sur la grille des salaires. De plus, il permet, si l'on abandonne le métier d'huissier, d'accéder à n'importe quelle profession de droit, par exemple dans une banque ou dans un organisme de crédit.

La formation, celle des huissiers comme celle de leurs employés, est financée à 100 % par la profession. Nous ne percevons aucun financement extérieur.

L'exécution est attachée au titre d'huissier, même si cela nous vaut, non d'être rejetés mais d'être catalogués comme des spécialistes des constats d'adultères, des

expulsions et des saisies immobilières. En fait, l'exécution et le métier d'huissier évoluent. Il n'y a en effet plus grand chose à saisir chez les gens ; même s'ils possèdent un patrimoine, ils le cachent par des biais au demeurant tout à fait légaux, par exemple des sociétés civiles immobilières. Dans certains cas, on sait pertinemment que les gens sont solvables mais l'on ne parvient pas à déterminer les biens qu'ils possèdent. Il faudrait faire quelque chose dans ce domaine.

Le constat d'adultère est un acte désuet, et c'est tant mieux. Je n'ai jamais aimé faire ce genre de choses, quels que soient les volumes d'anecdotes que l'on pourrait écrire sur le sujet !

Notre profession a su évoluer. Elle est informatisée à 100 %. A ma connaissance, il n'y a pas d'étude qui ne soit pas informatisée. La Chambre nationale des huissiers de justice a créé l'association Droit électronique et communication, l'ADEC. Celle-ci a récemment mis en fonction un centre serveur. Nous attendons pour l'instant que les donneurs d'ordre et nos confrères adhèrent à ce service. Ce centre est un tuyau de communication qui nous permet de dématérialiser l'envoi de dossiers et de correspondance. Même s'il ne supprimera pas totalement le papier, ce système permettra de gagner du temps et de réaliser des économies.

La profession d'huissier de justice est très ancienne. Du temps des Romains, on appelait les huissiers des *officiales*. Lors de la révolution de 1789, les professions réglementées ont été supprimées. La fonction d'huissier a été pérennisée. Il a été mis fin à la vénalité de leur charge tandis que les avoués, les avocats et les notaires ont été supprimés. Aujourd'hui, on essaie de donner une nouvelle image de l'huissier de justice, que l'on tente d'intégrer au monde de l'entreprise.

De nombreuses mesures conservatoires sont en effet à prendre dans l'entreprise. Nous organisons prochainement à l'Ena un colloque sur les marchés publics. Nous pensons que l'huissier de justice a sa place dans la procédure de passation des marchés publics. Certaines affaires assez scabreuses ont dernièrement fait la une de l'actualité. Pourquoi ne pas confier à l'huissier de justice l'anonymat, le port et la réception de plis ainsi que la prise en note de ce qui est ensuite dit et décidé, non pas pour surveiller les maires mais pour appuyer la commission de contrôle des marchés publics ? Je me demande s'il ne faudra pas un jour changer le nom de notre profession. Mais je m'exprime là à titre personnel. Pour les gens, l'huissier évoque les constats d'adultère et les expulsions.

**M. le Président** - Il n'est pas facile de trouver un terme simple correspondant exactement à votre profession. Le mot « notaire » ne veut rien dire pour les gens mais ils savent ce que c'est. Le notaire est le garant des contrats.

**Me Yves Martin** - Absolument. Le notaire exerce un métier conventionnel. Les deux parties se rendent chez le notaire d'un commun accord. Tandis que chez l'huissier, l'une des deux parties est toujours mécontente et n'aura jamais une bonne image de celui-ci. Or il faudra toujours quelqu'un pour exécuter les décisions de justice.

**M. le Président** - En fait, l'huissier de justice ne fait qu'exécuter les décisions de justice. C'est du jugement que les gens ne sont pas contents.

**Me Yves Martin** - Ils sont doublement mécontents. Ils le sont à la fois de la décision de justice et de l'huissier, qui est en première ligne. Les gens ne vont jamais voir le juge. Ils s'en prennent toujours à l'huissier. Toutefois, même si l'on a du mal à

changer l'image des huissiers, on y arrive petit à petit. Il faudra toujours quelqu'un pour exécuter les décisions de justice, qui sont nombreuses. Les huissiers pourraient mieux les exécuter si on leur en donnait les moyens.

**M. le Président** - Pour un certain nombre de tâches, qui sont non juridictionnelles, telles les homologations, ne serait-il pas possible de se dispenser des procédures lourdes devant les juges ?

**Me Yves Martin** - C'est déjà le cas pour les chèques sans provision. L'huissier appose au bas du titre la formule exécutoire. On dénombre 3 600 huissiers en France. A ma connaissance, aucun confrère n'a jamais fait de faux ou n'a jamais abusé de ce pouvoir - donner la force exécutoire est un pouvoir - et aucun incident ne s'est produit.

Outre mes fonctions à la Chambre nationale des huissiers de justice, j'exerce toujours dans mon étude. Je suis effaré de voir que, pour recouvrer des créances de 500, 1.000 ou 1 500 francs - et alors qu'il n'y a aucune contestation -, un huissier est obligé de demander un titre au juge. Le juge lève les bras au ciel ! L'huissier, de par sa formation, est à même d'apprécier les pièces justificatives. C'est ensuite au débiteur, s'il n'est pas satisfait - nous sommes dans un Etat de droit - de dire qu'il n'est pas d'accord. L'huissier de justice peut faire beaucoup en matière d'inversion du contentieux.

Si vous voulez désengorger les tribunaux, il faut améliorer l'accès aux renseignements. Lorsque nous devons exécuter un jugement contre une personne, nous ignorons si celle-ci a un compte en banque, à quel endroit elle travaille et si elle possède des biens. Pour obtenir ces renseignements, nous sommes obligés, malgré notre qualité d'officier ministériel, de faire appel aux procureurs de la République. Or ils n'ont plus le temps d'enregistrer nos demandes !

**M. le Président** - Et on veut exécuter les décisions de justice !

**Me Yves Martin** - Nous avons ce pouvoir en matière de recouvrement de pensions alimentaires. Par exemple, si une créancière fait appel à moi pour recouvrer la pension alimentaire que son mari lui doit, j'ai qualité pour interroger tous les fichiers nécessaires. Depuis environ trente ans qu'existe cette procédure de recouvrement des pensions alimentaires, aucun confrère n'a été poursuivi pour avoir usé et abusé de ce droit « exorbitant ».

En revanche, si une créancière se présente avec un jugement exécutoire, si elle a obtenu un jugement au pénal et des dommages et intérêts parce que son mari ne lui verse pas de pension alimentaire, elle risque d'attendre six mois avant que je puisse exécuter le jugement parce que M. le procureur de la République - avec qui nous avons de bonnes relations - souhaite que nous ne lui demandions plus de renseignements ! Il ne peut nous répondre parce qu'il n'a pas de personnel. C'est discriminatoire. Je ne peux rien faire. De plus, je n'ai pas le droit de me servir de renseignements que je pourrais posséder dans un autre dossier. Un travail important est à faire pour libérer les magistrats et leur personnel de certaines charges afin de leur permettre d'accomplir d'autres tâches, plus nobles.

En résumé, on nous fait confiance dans certaines matières mais pas dans d'autres.

**M. le Rapporteur** - Vous devez obligatoirement assister à un certain nombre d'audiences au tribunal ou, à défaut, vous y faire représenter. Pouvez-vous nous dire dans quels cas et nous expliquer pourquoi cela se passe ainsi ? Pourquoi les huissiers

devraient-ils rémunérer le personnel qui assiste à ces audiences alors même que la justice ne prévoit pas des fonds suffisants à cette fin ?

**Me Yves Martin** - Le service d'audience est imposé aux huissiers de justice. On ne le discute pas, cela date du temps de Napoléon. Ce service est prévu par notre statut et fait partie des contraintes de notre profession. On ne peut pas avoir que des privilèges ! Mais en fait, ce service est plus qu'une contrainte. Nous assistons aux audiences civiles et pénales.

Ce sont les délivrances d'acte pénal qui nous gênent, car nous ne percevons que 18 francs pour délivrer ces actes, et ce tarif n'a pas été augmenté depuis 1985. Le prix d'une lettre recommandée est deux fois supérieur à celui de notre acte alors que, pour le délivrer, il faut une voiture, une assurance, de l'essence, un clerc, du papier ainsi que le matériel informatique pour le saisir. Il faut ensuite porter cet acte chez son destinataire. Après la signification de l'acte, de multiples formalités sont à accomplir. Il faut rechercher la personne. Dans ce cas, on nous donne accès aux fichiers pour la trouver !

Les audiences pénales ne seraient pas une contrainte si elles étaient justement indemnisées. Or ces audiences commencent quelquefois le matin à huit heures, surtout en cour d'assises, et se terminent très souvent vers deux heures du matin, et ce pendant plusieurs semaines, en fonction de l'importance du procès. Dans ce cas, nous percevons 50 francs pour la journée. Comme nous avons autre chose de plus sérieux à faire dans notre étude, nous détachons un clerc, que nous mettons à la disposition, soit de la cour d'assises, soit du tribunal de grande instance, soit du tribunal d'instance, selon la matière, à condition que le président du tribunal, qu'il soit civil ou pénal, accepte cette formule. Ce clerc, comme il est normal, perçoit un salaire. Ses heures supplémentaires lui sont également rémunérées. Nous touchons 50 francs pour cela ! Nous ne demandons pas à faire fortune avec la matière pénale ; nous souhaitons simplement une juste rémunération mais celle-ci, jusqu'à présent, nous a été refusée.

Nous avons réussi, pour l'instant, à faire patienter la profession qui parlait de grève. Nous devrions obtenir satisfaction : le tarif de 18 francs devrait être augmenté de 60 %. Cette augmentation, si elle ne couvre pas nos frais, permettra de tempérer l'ardeur de la profession. Les audiences sont une servitude que nous acceptons mais on nous verse une aumône. Nous sommes présents à ces audiences quatorze ou quinze heures d'affilée pour 50 francs. Cela me paraît tellement vexant que je ne me fais même pas indemniser. L'aumône, très peu pour moi ! J'en fait une question de principe. Il en est de même pour mes confrères.

**M. le Président** - Une journée de clerc ne coûte-t-elle pas 600 ou 700 francs ?

**Me Yves Martin** - Exactement ! Il faut aussi prendre en compte le travail qui n'est pas fait pendant ce temps-là. Et puis les trente-cinq heures !

**M. le Président** - Les magistrats nous disent que la présence des huissiers ou de leurs clercs est très utile. Ne pourrait-on pas, toutefois, envisager de la supprimer, au moins dans certains cas ?

**M. Yves Martin** - Je suis personnellement contre cette suppression parce que le fait d'assister à une audience crée un lien entre le magistrat et l'huissier. Un magistrat peut ainsi confier des missions urgentes à un huissier : aller constater un problème rural, par exemple vérifier si un tracteur peut passer dans un chemin. Cela m'est arrivé. Une demi-heure après, le magistrat dispose des photos.

**M. le Président** - Les juges vous commettent-ils souvent pour des missions ?

**Me Yves Martin** - Pas assez à notre gré, et c'est dommage. Ils nomment très souvent pendant les audiences des experts, dont les tarifs sont pourtant dissuasifs... Or, les huissiers pourraient faire le même travail plus rapidement et pour beaucoup moins cher. En effet, nous remettons généralement notre travail au juge dans un délai de trois jours, sauf s'il nous faut convoquer des gens. Mais, même dans de tels cas, nous sommes très rapides.

**M. le Rapporteur** - Lorsque vous saisissez le juge de l'exécution, pensez-vous qu'il entre dans votre mission d'inciter votre client à faire preuve de souplesse, afin de parvenir à un accord et ainsi d'éviter un procès, plutôt que de se montrer rigide dans ses droits ?

**Me Yves Martin** - J'ai horreur de la guerre. Je préconise toujours la conciliation et la médiation. En tant qu'huissiers, nous sommes habiles à le faire. En cas de litige, l'huissier de justice est le premier sur le terrain, que ce soit en matière de mitoyenneté, de vue, de recueil des eaux ou de grève. Ainsi, dans une usine, lorsqu'un piquet de grève entrave la circulation des personnes et des véhicules, nous parvenons, non pas à mettre fin à la grève - encore que, si nous devons le faire, nous saurions comment procéder - mais à ouvrir des négociations, à réunir les grévistes dans une salle de réunion, avec le PDG ou le directeur des ressources humaines. Pendant ce temps-là, le travail se fait.

En matière de contrat, je pourrais vous citer mille exemples. Nous arrivons à résoudre les conflits, à instaurer un dialogue entre des gens qui ne se parlaient plus depuis trois ou quatre ans, à mettre en place une conciliation. Heureusement, sinon il faudrait embaucher des juges !

**M. le Président** - Certains de vos confrères ont évoqué leur inquiétude au sujet des réflexions que la Commission européenne conduit actuellement en vue d'harmoniser les voies d'exécution. Cette inquiétude vous paraît-elle fondée ? Pourquoi une telle harmonisation ne serait-elle pas une nouvelle chance pour votre profession ?

**Me Yves Martin** - Je suis ennuyé pour vous répondre parce que je ne comprends pas cette inquiétude. Je n'ai pas de dossier sur ce sujet au niveau national. Nous travaillons beaucoup au niveau international puisque, d'une part, nous représentons le droit français et que, d'autre part, nous essayons d'implanter notre profession dans des pays où il n'y avait pas d'huissiers, tels les pays de l'Est, par exemple. Notre cellule internationale fonctionne bien. La Lettonie et la Pologne ont ainsi adopté notre métier. Je ne vois pas de quoi mes confrères peuvent avoir peur. De l'arrivée des huissiers étrangers ?

**M. le Rapporteur** - Je n'ai pas de précisions. Ils sont inquiets pour l'avenir et l'existence même de leur profession dans le cadre de l'harmonisation des métiers de justice que la Commission européenne serait en train de préparer, au motif que cette fonction n'est pas du tout exercée dans l'Union européenne actuelle ; je ne parle pas des nouveaux Etats membres.

**Me Yves Martin** - La fonction n'est pas exercée partout de la même façon. L'Union internationale des huissiers de justice, qui est présidée par les huissiers français, compte actuellement cinquante-sept pays adhérents. Nous essayons d'harmoniser les voies d'exécution tout en permettant à chaque pays de conserver ses règles et ses habitudes.

Nous avons fondé l'Union internationale afin d'être le plus nombreux possible et nous y parvenons. Nous sommes 3 600 en France. En dehors de la France, du Benelux et des Pays-Bas, on compte peu d'huissiers de justice. Peut-être nous sommes-nous mal expliqué. Nous n'avons pas fait cela pour porter atteinte à notre profession. Nous ne sommes pas si bêtes ! Nous avons fait cela pour être plus nombreux et assurer la prééminence du droit français sur le droit anglo-saxon, étant entendu que les pays anglo-saxons font exactement la même chose de leur côté.

Pour l'instant, l'Union internationale compte cinquante-sept pays membres. Il vaut mieux être cinquante-sept que trois ou quatre. Peut-être n'avons-nous pas su nous expliquer. On ne pense pas toujours à informer et à communiquer. Je prends acte de ce que vous venez de me dire parce que cela m'inquiète. Nous faisons justement tout pour être plus nombreux et plus forts. Il semblerait que nos confrères aient compris l'inverse.

**M. le Président** - Nous vous remercions.

**Audition de M. Jean-Bruno KERISEL,  
premier vice-président de la Fédération nationale  
des compagnies d'expert près les cours d'appel  
et les tribunaux administratifs**

*(18 juin 2002)*

Présidence de M. Christian Cointat, rapporteur

**M. Christian Cointat, président** - Nous accueillons maintenant M. Kerisel, premier vice-président de la Fédération nationale des compagnies d'experts près les cours d'appel et les tribunaux administratifs.

Au terme de cette mission parlementaire, dont l'objet est d'examiner l'évolution des métiers de la justice et qui nous a permis de faire le tour de toutes les professions, nous avons souhaité connaître le point de vue des experts.

Monsieur le Président, en tant que membre de cette profession, comment percevez-vous votre place dans cet édifice qu'est la justice ? Comment jouez-vous votre rôle ? Comment aimeriez-vous le voir évoluer ? Quels sont les éléments qui vous préoccupent, qui ne fonctionnent pas comme vous le souhaiteriez, et quelles solutions pourraient être apportées pour plus d'efficacité ?

Nous avons constaté que la justice était trop lourde, trop complexe, trop lente. Il faut donc lui donner les moyens d'être plus réactive, plus lisible, plus souple et plus simple dans son fonctionnement. En tant qu'expert vous avez évidemment un rôle à jouer dans cette évolution positive. Pouvez-vous nous donner votre vision des choses ?

**M. Jean-Bruno Kerisel** - Tout d'abord, je précise que l'expertise judiciaire n'est pas une profession, c'est une fonction. Nous représentons toute la gamme des professions puisqu'il y a des experts médecins, des experts en œuvres d'art, en comptabilité, etc. Je suis moi-même expert en bâtiment. L'expert est un auxiliaire du juge, ce n'est pas un auxiliaire de justice comme l'avocat, qui exerce une profession vraiment judiciaire.

Les experts sont inscrits chaque année sur des listes dans les trente-cinq cours d'appel de France. Il existe une liste particulière, qui est la liste nationale des experts agréés par la Cour de cassation qui, elle, ne désigne pas d'expert. Cette liste a été créée pour permettre, dans des litiges complexes, la délocalisation d'experts, un expert de Paris pouvant ainsi être nommé dans une ville de province.

Les experts inscrits se regroupent en compagnies auprès des cours d'appel. Ainsi, on trouve dix-sept compagnies d'experts près la cour d'appel de Paris. En province, sauf à Aix-en-Provence, qui est la deuxième cour d'appel de France et où est regroupé un certain nombre de compagnies, il en existe une par cour d'appel.

Toutes ces compagnies fonctionnent en associations régies par la loi de 1901 et sont rassemblées au sein d'une fédération nationale dont je suis le premier vice-

président, le président étant un lyonnais, qui n'a malheureusement pas pu répondre à votre convocation.

Les experts sont des auxiliaires du juge, ils vivent les difficultés de la justice. Quand j'ai été nommé expert en 1974, l'expertise était beaucoup plus facile qu'aujourd'hui. Il y avait moins de textes et l'on était beaucoup plus libre. Par ailleurs, les avocats sont très nombreux et très pugnaces. A la cour d'appel de Paris, ils sont 14.000. Il n'est pas rare que, dans une expertise « bâtiment » comme celle que je conduis en ce moment, il faille répondre à une quarantaine de dres. Le problème est que les gens ne viennent plus à l'expertise, qui est une mission d'instruction ordonnée par le juge. Ils ne se battent plus sur le fond, sur des problèmes techniques, mais se battent sur des problèmes de forme juridique.

Les experts judiciaires français sont environ 8.000 sur l'ensemble du territoire, départements d'outre-mer inclus. Leur statut est régi par une loi du 29 juin 1971 et un décret du 31 décembre 1974. Ces textes apparaissent aujourd'hui un peu vieillis car ils ne correspondent plus aux besoins. La Chancellerie nous a demandé, voilà trois ans, de réfléchir avec elle à une modification du décret de 1974, qui concerne toute la vie de l'expert, depuis son inscription jusqu'au moment où il sollicite l'honorariat.

Nous avons formulé plusieurs propositions que la Chancellerie a, pour l'essentiel, acceptées.

Premièrement, nous avons demandé que soit prévu, tous les cinq ans, un renouvellement des experts inscrits. En effet, il ne nous paraît pas normal qu'un expert soit désigné pour trente ans. Compte tenu de l'évolution des techniques médicales et d'ingénierie, un expert n'est pas nécessairement à la pointe de la connaissance pendant trente ans.

Deuxièmement, nous avons souhaité que les cours d'appel n'établissent plus une liste d'experts immédiatement inscrits mais qu'il puisse y avoir des experts stagiaires, comme il y a des avocats stagiaires, qui deviendraient experts à l'issue d'une ou de deux années probatoires.

Troisièmement, nous voulons également que soit créée une commission, pour chaque cour d'appel ainsi que pour la Cour de cassation, susceptible de filtrer les candidatures. Il faut savoir qu'à Paris, pour 1.000 candidatures présentées chaque année, 40 experts sont désignés. L'examen des dossiers mobilise un nombre considérable de magistrats et de fonctionnaires, notamment au tribunal de grande instance de Paris mais aussi dans les tribunaux périphériques de Créteil, de Bobigny et d'Evry. La commission dont nous proposons la création examinerait une première fois rapidement l'ensemble des dossiers, ce qui soulagerait les magistrats dans leur travail.

Quatrièmement, nous souhaitons que, dans ces commissions, pour chaque discipline, l'avis d'un expert soit sollicité. En effet, qui est le mieux à même de se prononcer sur la capacité de quelqu'un à devenir expert sinon une personne exerçant dans la même discipline ?

Cinquièmement, nous proposons que des formations soient organisées dans chaque cour d'appel. Bien souvent, on s'aperçoit que les rapports d'expertise judiciaire ne respectent pas certaines des règles qui figurent dans le nouveau code de procédure pénale ou dans le code pénal. Je pense, par exemple, à la règle du contradictoire. Certains médecins des hôpitaux chargés d'une mission d'expertise convoquent le

malade, c'est-à-dire le demandeur, mais ne convoquent pas le défendeur. Le contradictoire n'étant pas respecté, le rapport va évidemment au panier. La Chancellerie considère tout à fait utile cette formation juridique des experts dans chaque cour d'appel.

Nous proposons d'autres modifications moins importantes du texte.

Une de ces modifications a trait à la discipline. Si les experts commettent une faute, ils peuvent être radiés. Nous souhaiterions que soit établie, comme pour les juges, une échelle de sanctions.

Un autre problème concerne les recours, qui sont assez mal faits, comme les juges le reconnaissent eux-mêmes.

S'agissant de l'honorariat, les experts souhaitent pouvoir cesser leurs fonctions à partir de 60 ans s'ils s'estiment incompetents, mais ils veulent bénéficier de l'honorariat, qui leur permet de rester en contact avec leurs confrères.

Le directeur de cabinet du nouveau ministre de la justice, qui nous a reçus la semaine dernière, nous a confirmé que la modification du décret sur les deux points qui nous paraissent les plus importants – renouvellement de l'inscription et formation des experts – nécessitait une révision de la loi de 1971.

Dans cette loi, qui est très courte puisqu'elle tient en une demi-page...

**M. le Président** - Une bonne loi ! (*Sourires.*)

**M. Jean-Bruno Kerisel** - il y a quatre ou cinq mots à modifier. Nous sollicitons donc l'appui des sénateurs afin que la loi puisse être rapidement révisée, le directeur de cabinet du ministre nous ayant assuré qu'il essaierait de faire passer cette modification dans ce qu'il a appelé un « véhicule de lois ». Cette modification nous paraît importante, car elle permettrait de rajeunir l'expertise française.

Il faut savoir que les Anglais n'ont pas du tout le même mode d'expertise que nous. Le juge anglais, qui est beaucoup moins inquisitorial que le juge français, fonde son intime conviction sur les éléments recueillis à l'audience, à partir des dires de chaque partie accompagnée de son expert. S'il devait y avoir, un jour, une unité des systèmes judiciaires en Europe, nous souhaiterions que le système de l'expert auxiliaire du juge se maintienne mais, pour cela, il faut que l'expert soit compétent et performant.

Il faut aussi que les juges puissent éliminer des listes – ce que la loi ne leur permet pas de faire actuellement – un certain nombre d'experts qui n'exercent pas la fonction mais utilisent le titre d' « expert près la cour d'appel » sur leur carte de visite.

Nous sommes vraiment à un moment charnière, et j'espère qu'avec l'aide du Sénat nous pourrions avancer.

**M. le Président** - Comment serait composée la commission chargée de filtrer les candidatures ?

**M. Jean-Bruno Kerisel** - Cette commission serait composée d'un magistrat du siège de la cour d'appel, qui en serait le président, d'un magistrat du parquet général de la cour d'appel, qui en serait le rapporteur, d'un magistrat du tribunal de grande instance

du ressort, d'un magistrat du tribunal de commerce et d'experts proposés, pour leur désignation, au premier président.

Les magistrats veulent garder la maîtrise dans la désignation des experts. Les experts sont désignés au travers d'une assemblée générale de cour d'appel, qui est d'ailleurs assez opaque. Nous souhaiterions, là aussi, plus de transparence et que les personnes soient désignées en fonction de leurs capacités à répondre aux problèmes.

**M. le Président** - Nous avons eu parfois l'impression, lors d'auditions avec différents magistrats, que, dans certains cas, l'expert apparaissait comme la caution du juge. Lorsque celui-ci n'a pas trop envie d'approfondir le dossier, il s'en remet à l'expert, dont il lit le rapport en diagonale pour aller directement aux conclusions. Cela facilite certes le travail du juge, mais enchérit les coûts du procès et allonge les délais. Quel est votre point de vue sur cette question ?

**M. Jean-Bruno Kerisel** - C'est au juge de déterminer la mesure d'instruction qui lui convient. Le juge n'est pas un technicien. J'étais moi-même, ce matin, sollicité pour une expertise par la Ville de Paris, qui m'a demandé d'apprécier des problèmes de climatisation. Qui peut faire ce travail à part un expert ?

Il y a trois mesures d'instruction : la constatation, la consultation, l'expertise. La constatation consiste à se rendre sur place et à vérifier, par exemple, le degré de température. Cela tient en une page. La consultation est plus élaborée puisque l'expert répond à certaines questions posées par le juge. Enfin, l'expertise judiciaire peut durer très longtemps. On est là face à un problème touchant les justiciables : la lenteur du procès.

L'expertise à laquelle je faisais allusion voilà un instant dure depuis deux ans et demi. La Ville de Paris, à qui je demande des devis pour faire refaire des installations, me répond qu'il lui faut un délai d'un an pour réunir le Conseil de Paris et obtenir ces devis.

L'expert se heurte souvent à ce type de problème, qui rejaille sur le délai de l'expertise et sur celui du procès. Certains experts, il est vrai, ont parallèlement une activité très lourde. Je pense aux médecins des hôpitaux, qui négligent parfois l'expertise judiciaire, ce qui est une grave erreur. Certains experts ne sont peut-être pas très intelligents mais l'on se heurte aussi à des problèmes de plus en plus difficiles à résoudre.

Chaque année, au seul tribunal de grande instance de Paris, 8.000 expertises judiciaires sont ordonnées. Monsieur Magendie, président de ce tribunal, a demandé aux juges de désigner moins d'experts et d'essayer de résoudre les problèmes eux-mêmes. Mais le juge n'a pas toujours la capacité de le faire et il est obligé de s'appuyer sur l'adjoint technique qu'est l'expert.

**M. le Président** - Le recours à l'expert en première instance peut se comprendre, mais n'est-il pas abusif en appel ?

**M. Jean-Bruno Kerisel** - Certaines affaires ne sont pas suffisamment claires en appel et peuvent nécessiter le recours à une nouvelle expertise. Par ailleurs, certaines affaires peuvent être examinées en appel sans avoir fait l'objet d'une expertise judiciaire. Des contestations émanant des parties et de leurs avocats peuvent alors justifier une expertise.

Lors du procès en appel, la mission d'expertise est beaucoup plus ciblée et donc plus intéressante. Le juge, qui a eu le temps de réfléchir, connaît précisément les points sur lesquels il souhaite faire porter la mission de l'expert. Le juge d'un tribunal de grande instance peut ordonner dans une matinée 50 expertises. La mission de l'expert est, là, plus classique.

**M. le Président** - Contrairement à ce qui se passe en Grande-Bretagne, où chaque partie a son propre expert, en France, le juge désigne un expert qui va être l'arbitre, non pas de droit, mais de fait. Dans le cadre de l'évolution européenne, pensez-vous que l'on va s'orienter de plus en plus vers un système contradictoire à l'anglo-saxonne ou, au contraire, que notre système pourra se maintenir et éventuellement faire tache d'huile ?

**M. Jean-Bruno Kerisel** - Un rapprochement est en train de s'opérer. Ainsi, en Grande-Bretagne, Lord Woolf, un magistrat de la chambre des Lords, a créé un début de corps d'experts judiciaires.

**M. le Président** - C'est intéressant !

**M. Jean-Bruno Kerisel** - De leur côté, les experts français se sont rapprochés des experts anglais et allemands pour créer une association appelée EuroExpert, qui a d'ailleurs récemment organisé un colloque à la Sorbonne, dirigé par le premier président de la Cour de cassation, Monsieur Canivet. A cette occasion, nous avons examiné les systèmes en vigueur, qui sont différents, mais qui ont tendance à se rapprocher.

En Allemagne, les experts sont désignés par les chambres de commerce. Il y a les experts d'assurance et les experts judiciaires et, dans ce vivier, les juges choisissent ceux dont ils ont besoin.

A mon sens, le système français est mieux à même de préserver la règle de l'impartialité, qui figure dans le droit européen, que le système anglais, qui conduit à un certain nombre d'erreurs. Il est très difficile pour un juge de déterminer précisément la réalité des faits, d'apprécier la vérité technique, quand il a simplement en face de lui les parties et qu'il n'a pas son propre expert.

Certains juges considèrent, à l'inverse, que les experts vont trop loin. Récemment, l'auteur d'un article paru dans la *Gazette du Palais* posait la question : « Qui juge ? L'expert ou le juge ? »

**M. le Président** - C'est précisément la question que je vous posais. Compte tenu du poids de l'expert, n'y a-t-il pas un risque de dérive de la justice ?

**M. Jean-Bruno Kerisel** - Il y a un risque très clair de dérive. Une enquête effectuée au tribunal de commerce de Paris, voilà deux ans, a montré que 90 % des décisions de justice, lorsqu'une expertise judiciaire avait été ordonnée, reprenait les conclusions du rapport de l'expert. Les juges font-ils suffisamment bien leur travail ? Ce n'est pas à moi de le dire. Nous pensons que le cœur du procès, c'est l'expertise. C'est là que les parties font valoir les éléments de preuve et, si le rapport est bien fait, la tâche du juge en est grandement facilitée.

**M. le Président** - Lorsqu'il y a, par exemple, malfaçon dans une construction, en principe, si les experts font bien leur travail, qu'ils soient experts d'une partie ou d'une autre, ils doivent normalement écrire la même chose. Ce n'est que dans

l'interprétation annexe de ce que l'on a pu constater que l'on peut essayer de faire basculer les points de vue à l'avantage des uns ou des autres. Face aux différents points de vue, le juge doit finalement être en mesure de déterminer qui a tort ou raison. Lorsqu'il n'y a qu'un seul expert, le juge, qui n'a pas les éléments de connaissance suffisants pour apprécier la validité de l'expertise, se ralliera en définitive à la position adoptée par l'expert. N'y a-t-il pas là un danger ?

**M. Jean-Bruno Kerisel** - Il y a quand même une audience. L'expert est dessaisi de sa mission quand il a déposé son rapport, ce qui est d'ailleurs à mon avis critiquable puisqu'il ne sait pas du tout ce qu'il en advient ensuite. Les parties, qui ont eu connaissance du rapport d'expertise, viennent avec leurs propres arguments devant le juge. Si le rapport est bien fait, le juge tranchera en connaissance de cause. Il aura entendu les points de vue des parties, qui sont aidées par des experts d'assurance et demandent parfois le concours d'experts judiciaires. Dans ce cas, ces derniers sont simplement leurs conseils et ne sont pas auxiliaires du juge.

Cela crée d'ailleurs, pour les experts, un certain nombre de problèmes déontologiques. Peut-on être à la fois expert du juge et expert des parties, même si, évidemment, on ne l'est pas en même temps sur un seul litige ? Il est certain que, lorsque l'on soutient une partie, on est partial, sans que ce mot ait une connotation négative. Un expert d'assurance, selon la position dans laquelle il se trouve, peut écrire noir ou blanc.

L'impartialité et la compétence de l'expert sont deux éléments fondamentaux. Ces dernières années, on a beaucoup insisté sur le contradictoire, qui est un point que nous avons en commun avec les pays anglo-saxons. Normalement, à Paris, un expert doit communiquer son avis aux parties avant de déposer son rapport.

L'expert doit rédiger une note de synthèse, dans laquelle il donne son avis sur l'origine de la malfaçon. Les parties disposent d'un délai pour lui répondre. Le respect du débat contradictoire est donc extrêmement important. Il est lié, bien évidemment, à la formation des experts.

Ces derniers peuvent demander l'aide d'un sapiteur, qui possède des compétences dans une spécialité différente de la sienne. Pour respecter le principe de l'examen contradictoire, l'expert a l'obligation de faire connaître le rapport du sapiteur avant de déposer son propre rapport.

**M. le Président** - Certains experts ne deviennent-ils pas trop dépendants de la commande judiciaire ? L'expertise ne les éloigne-t-elle pas de leur profession d'origine ?

**M. Jean-Bruno Kerisel** - Certains experts n'ont plus les compétences requises. Celles-ci devraient donc être validées tous les cinq ans. La certification des professions n'est malheureusement pas aussi répandue en France qu'à l'étranger : en général, elle est donnée pour une période de trois ou cinq ans. Désormais, un médecin hospitalier expert doit renouveler sa certification professionnelle auprès de la cour d'appel tous les cinq ans. Il devrait en être de même pour les ingénieurs, les architectes, les comptables, etc.

Tous ces professionnels devraient également recevoir une certification d'aptitude juridique. Ils doivent en effet se tenir au courant de l'évolution non pas du droit – ils n'ont pas à dire le droit – mais de la procédure.

**M. le Président** - En cas de faute, l'expert est simplement radié. Quelles instances décident de la radiation ?

Par ailleurs, vous avez parlé tout à l'heure d'une échelle des peines. Pouvez-vous développer votre point de vue à ce sujet ?

**M. Jean-Bruno Kerisel** - C'est le juge qui décide de la radiation. Normalement, les experts sont réinscrits sur les listes tous les ans. Les juges ne se hasardent pas à ne pas réinscrire sans motif.

**M. le Président** - Sinon, c'est une sanction !

**M. Jean-Bruno Kerisel** - Certains experts méritent d'être radiés. La Fédération nationale des compagnies d'experts s'est donné des règles de déontologie, mais les juges n'ont pas participé à leur élaboration. Nous pensons que les experts devraient, en cas de faute, être sanctionnés plus ou moins lourdement, à l'instar des juges, dont l'échelle des peines comprend sept degrés. Bien que ce point ne constitue pas l'essentiel de la réforme, il est important.

**M. le Président** - Dans certaines juridictions, un juge est chargé du contrôle des experts. Seriez-vous favorable à une généralisation de ce dispositif ?

**M. Jean-Bruno Kerisel** - Oui, bien sûr ! Dans certaines juridictions, l'expert ne reçoit aucune aide, alors qu'à Paris ce contrôle existe depuis une vingtaine d'années. Lorsque l'une des parties ne veut pas fournir de document, l'expert se tourne vers le juge du contrôle, qui rend immédiatement une ordonnance d'injonction de fourniture de pièce ou d'astreinte.

Les textes prévoient la création d'un juge du contrôle, qui est notre interlocuteur privilégié. Malheureusement, peu de juridictions en bénéficient. Un juge peut se voir attribuer, outre ses missions habituelles, cette fonction de contrôle.

**M. le Président** - La constitution de dossiers techniques et complexes requiert une expertise sérieuse, qui permet de rendre la justice dans les meilleures conditions. Cette expertise prolonge cependant les délais ; il faut donc trouver un équilibre entre les délais nécessaires à une justice équitable et le renvoi perpétuel des décisions.

Avez-vous mis en place un système de régulation destiné à limiter les délais ? Vous avez en effet évoqué le cas de certains experts quelque peu négligents, qui ne prêtent pas toute l'attention requise aux délais et renchérissent ainsi les coûts de la justice. Que préconisez-vous pour que les délais soient clairement établis et respectés ?

**M. Jean-Bruno Kerisel** - Il faut améliorer la qualité du corps d'expertise. Nous ne pouvons rien faire nous-mêmes, nous dépendons totalement des juges. N'étant pas constitué en ordre, nous ne pouvons radier un expert.

Aujourd'hui, à Paris, on compte mille candidats pour quarante postes. Or les juges ne connaissent pas ces futurs experts. En tant que président de l'ensemble des compagnies parisiennes d'experts, j'ai assisté durant six ans aux prestations de serment des experts. En de telles occasions, on se pose des questions sur la qualité des personnes destinées à représenter le juge dans les réunions d'expertise ! Le juge devrait rencontrer les experts stagiaires afin de pouvoir, ensuite, constituer un corps d'expertise de qualité.

**M. le Président** - Peut-on envisager un système d'astreintes visant à limiter les retards des experts ?

**M. Jean-Bruno Kerisel** - Oui, bien sûr, on peut tout imaginer, dans la mesure, évidemment, où le retard est dû à l'expert !

A soixante-trois ans, au terme d'une vie professionnelle consacrée à l'expertise judiciaire, j'observe que l'allongement des délais est dû, très souvent, aux parties. Ainsi, les cabinets d'avocats ont tendance, dans le domaine de la construction par exemple, à « s'agripper » aux affaires. Pour certains, l'expertise est un fonds de commerce.

**M. le Président** - Vos relations avec les avocats sont-elles bonnes ?

**M. Jean-Bruno Kerisel** - Elles ne sont pas nécessairement bonnes, mais pas non plus nécessairement mauvaises, ce sont des gens que nous rencontrons sur le terrain.

**M. le Président** - Un avocat peut conseiller à son client de faire appel à un expert judiciaire hors du cadre judiciaire.

**M. Jean-Bruno Kerisel** - Je me suis astreint à ne pas réaliser d'expertise hors du cadre judiciaire, car je considère que ces deux types d'expertise ne sont pas conciliables. Détenant des responsabilités syndicales, je veux être « sans tâche ».

**M. le Président** - Nous avons parlé de la liste nationale des experts. Il semble que celle-ci s'élargisse progressivement.

**M. Jean-Bruno Kerisel** - Non, elle ne s'élargit pas ! Une décision ministérielle qui manquait d'ailleurs de clarté avait désigné les médecins chargés des nomenclatures...

**M. le Président** - Le décret du 4 avril 2002, a prévu la constitution d'une liste nationale des médecins experts spécialisés dans les accidents de santé.

**M. Jean-Bruno Kerisel** - Nous ne parlons pas de la même chose ! Cette décision a été prise voilà deux ou trois ans. A ce propos, Monsieur Burgelin m'avait dit : « Je ne comprends pas pourquoi on nous a flanqué une cinquantaine d'experts chargés de vérifier la codification des actes » .

Actuellement, la liste nationale possède un *numerus clausus*, on ne nomme aucun expert dans une spécialité si personne ne part.

**M. le Président** - J'en reviens à ma question sur cette liste spéciale toute récente, qui date du mois d'avril 2002. Il s'agit d'une liste nationale des médecins experts spécialisés dans les accidents de santé. Selon vous, est-elle nécessaire ? Ne fait-elle pas concurrence à la liste établie chaque année par le bureau de la Cour de cassation ?

**M. Jean-Bruno Kerisel** - Je pense, en effet, qu'elle fait concurrence à la liste établie par le Bureau de la Cour de cassation.

**M. le Président** - Votre profession a-t-elle fait pression pour obtenir ces experts supplémentaires ?

**M. Jean-Bruno Kerisel** - Il faudrait que je sois médecin pour pouvoir vous répondre clairement, mais je sais que les médecins judiciaires se sont émus de la création

de cette liste. En effet, qui y figurera ? Les médecins judiciaires près les cours d'appel y seront-t-ils inscrits ?

**M. le Président** - Estimez-vous que les experts sont rémunérés correctement ?

**M. Jean-Bruno Kerisel** - Non, ils sont mal rémunérés. Lorsque j'étais président d'un bureau d'études, je gagnais nettement plus en travaillant nettement moins. En effet, l'expert n'est pas rémunéré au même niveau que les avocats d'affaires, qui gagnent très bien leur vie.

**M. le Président** - Existe-t-il des barèmes de rémunération ?

**M. Jean-Bruno Kerisel** - Les barèmes ont été interdits à une certaine époque, puis le Conseil de la concurrence a changé d'avis et les a autorisés. Quoi qu'il en soit, à Paris, il n'existe pas de barème, les rémunérations sont déterminées au « pifomètre ».

L'insuffisance des rémunérations donne une mauvaise image de l'expertise judiciaire et éloigne ainsi un certain nombre de professionnels : je pense en particulier aux ingénieurs mécaniciens ou aux métallurgistes.

En outre, l'expert doit avancer des sommes considérables. Si l'expertise dure deux ans, il n'est rémunéré qu'au bout de cette période, sur décision du juge, qui prononce une ordonnance de taxe. Ensuite, il lui faut attendre que les parties paient.

**M. le Président** - La rémunération peut-elle varier en fonction du juge ?

**M. Jean-Bruno Kerisel** - A Paris, les rémunérations sont correctes. Dans certaines villes de province, en revanche, les experts sont très mal rémunérés. Les juges, souvent, ne savent pas ce que sont des honoraires, des charges, un chiffre d'affaires...

De plus, le ministère de l'emploi et de la solidarité a publié un décret, en 2000, qui prévoit que les greffes prélèveront les charges sociales des experts. Ces derniers font donc partie du régime général de la sécurité sociale. Or ce décret n'est pas appliqué. Nous sommes donc actuellement dans une situation de non-droit et certaines antennes de l'URSSAF ont radié les experts qui ne payaient plus leurs cotisations sociales. Ainsi, ce décret, qui était destiné à éviter l'évasion fiscale, a engendré l'effet inverse.

L'expertise, bien que passionnante, devient parfois un apostolat !

**M. le Président** - Monsieur Kerisel, nous sommes arrivés au terme de cette audition. Désirez-vous ajouter quelque chose ?

**M. Jean-Bruno Kerisel** - Oui : je considère que la réforme du décret de 1974 est aujourd'hui au cœur du problème de l'expertise.

**M. le Président** - Pouvez-vous nous indiquer les dispositions qui vous paraissent devoir être modifiées ?

**M. Jean-Bruno Kerisel** - La loi de 1971 est succincte :

« Art. 1. Les juges peuvent, en matière civile, désigner en qualité d'expert toute personne de leur choix sous les seules restrictions prévues par la loi ou les règlements.

« Art. 2. Il est établi chaque année, pour l'information des juges, une liste nationale, dressée par le Bureau de la Cour de cassation, et une liste, dressée par chaque cour d'appel, des experts en matière civile. »

Nous pensons, quant à nous, que la loi du 29 juin 1971 et le décret de 1974 devraient être harmonisés et que l'inscription sur les listes, le renouvellement et la formation des experts devraient être précisés dans la loi.

**M. le Président** - Je vous remercie vivement, Monsieur Kerisel.

## QUELS MÉTIERS POUR QUELLE JUSTICE ?

A l'initiative de son président, M. René Garrec, la commission des Lois du Sénat a constitué en son sein une mission d'information sur l'évolution des métiers de la justice.

Au delà de la question cruciale des moyens, la mission sénatoriale a passé au crible les différents métiers intervenant dans le fonctionnement de la justice afin de proposer des pistes permettant d'améliorer son fonctionnement quotidien au service des citoyens.

A ce titre, elle a étudié aussi bien l'évolution des métiers de magistrat, de fonctionnaire des greffes et d'auxiliaire de justice que l'émergence de nouveaux métiers tels ceux d'assistant de justice, de conciliateur, de médiateur ou de délégué du procureur.

Elle s'est penchée sur les orientations apparemment contradictoires que constituent, d'une part, la spécialisation des juridictions, avec l'instauration de pôles spécialisés, et, d'autre part, la mise en place d'une justice de proximité, notamment au travers des maisons de justice et du droit.

Elle s'est particulièrement interrogée sur les moyens d'accroître la participation des citoyens à la bonne marche de la justice.

Ses 40 recommandations s'articulent autour de cinq axes :

- désengorger les juridictions en recentrant les magistrats sur leurs tâches juridictionnelles ;
- améliorer l'organisation du travail des juridictions ;
- instaurer une véritable justice de proximité associant les citoyens, notamment en instituant des « juges de paix délégués » dotés de larges pouvoirs en matière de règlement des conflits en amont de la procédure judiciaire et en expérimentant le recours à l'échevinage dans les juridictions civiles et pénales de droit commun ;
- poursuivre le mouvement de spécialisation des juridictions pour répondre à la complexité croissante des contentieux ;

- favoriser l'émergence d'une véritable communauté judiciaire.

Ces orientations devraient permettre d'aboutir à une justice renouvelée, plus citoyenne, donc plus efficace. Elles n'impliquent pas de bouleversement mais supposent une volonté affirmée de réforme et d'action assortie de l'engagement formel de mettre à la disposition de la justice les moyens appropriés.