UN GRAND PROGRAMME POUR LA JUSTICE

BREVES REFLEXIONS SUR LES CONDITIONS D'UNE MODERNISATION AUTHENTIQUE DE L'INSTITUTION JUDICIAIRE

Par D.H. MATAGRIN

(1ère Partie)
TRES BREF ETAT DES LIEUX...

...Des «lieux communs», serait-on tenté d'écrire ! ... Tant il est vrai que les lamentations sur l'état de la Justice en France, à force de répétition, prennent l'allure de banalités...

Ce n'est pourtant pas par plaisir masochiste que les magistrats se livrent comme rituellement à cet exercice d'autoflagellation, mais parce que chacun doit bien réaliser qu'il s'agit là d'**un cri d'alarme.**

Trop longtemps, ce cri, les magistrats se sont refusés à le pousser, par dignité, par pudeur, et parce que leur conscience professionnelle leur commandait de ne pas «baisser les bras» : attitude respectable, mais quelque peu **suicidaire** et qui n'est pas sans avoir sa part de responsabilité dans la dégradation continue de la situation... Car, somme toute, elle faisait **le jeu des pouvoirs publics !**

Or, **à partir d'un certain stade,** ce même souci de dignité et cette même conscience de leurs devoirs, devraient, tout au contraire, **dicter aux magistrats le refus, par respect pour leur fonction, de continuer à l'exercer dans des conditions dégradantes autant que dégradées :** il faut, à cet égard, savoir poser les bornes au-delà desquelles la mission qui nous est confiée par la loi ne peut plus

satisfaire au minimum d'exigences qu'appelle son accomplissement correct.

Prétendre, en effet, l'assumer encore dans ces conditions, n'est plus dès lors, méritoire (si ce n'est humainement), mais c'est **une forme de trahison de la fonction** : cette dernière est **trop élevée pour s'accommoder de la médiocrité** !...

Il serait tentant, dans cette optique, de constituer un **petit florilège des anomalies du quotidien,** du jugement qui n'est pas tapé avant 6 mois, aux audiences de nuit, en passant par l'exiguïté et la vétusté des locaux, de sombres drames bureaucratiques et des tragédies du dérisoire...

On évitera, cependant, réservant ce type de travail, au demeurant nécessaire, à d'autres circonstances, de privilégier ainsi l'anecdotique, serait-il le plus chargé de sens ; d'autant que l'on risque, à l'extérieur, de ne retenir que le pittoresque...

Soyons donc plus sèchement «technocratiques», et allons lire dans les chiffres **l'asphyxie rampante de l'institution .**

QUAND LES AFFAIRES MONTENT PAR L'ASCENSEUR...

Quelques exemples, d'abord, dans les matières civiles et assimilées :

- A la cour de Cassation :

Affaires nouvelles : en 1972, 6175 ; en 1981, 11 738 ; en 1989, 19 971...

Affaires anciennes : en 1972, 6989 ; en 1981, 11 884 ; en 1989, 28 910...

Affaires terminées : en 1972, 6 040 ; en 1981, 11 564 ; en 1989, 19 955...

- Dans les cours d'appel :

Affaires nouvelles : en 1972, 56 311 ; en 1981, 123 346 ; en 1989, 161 406...

Affaires anciennes : en 1972, 47 434 ; en 1981, 134 496 ; en 1989, 219 345...

Affaires terminées : en 1972, 55 084 ; en 1981, 102 897 ; en 1989, 163 973...

- Dans les tribunaux de grande instance :

Affaires nouvelles : en 1972, 190 638 ; en 1981, 390 643 ; en 1989, 470 357...

Affaires anciennes : en 1972, 166 810 ; en 1981, 314 208 ; en 1989, 392 442...

Affaires terminées : en 1972, 183 906 ; en 1981, 363 398 ; en 1989, 460 022...

- Dans les tribunaux d'instance :

Affaires nouvelles : en 1972, 199 519 ; en 1981, 357 966 ; en 1989, 510 127...

Affaires anciennes : en 1972, 47 796 ; en 1981, 81 845 ; en 1989, 210 468...

Affaires terminées : en 1972, 200 988 ; en 1981, 333 522 ; en 1989, 480 624...

- Dans les conseils de prud'hommes :

Le chiffre des affaires nouvelles, en 1978, était de 54 679 et, en 1989 de 161 151...

On peut ainsi constater que, le volume des affaires a augmenté, selon les cas, de deux fois, deux fois et demi, voire trois fois, environ, depuis 1972 !

Depuis 1981, l'accroissement à la cour de Cassation est de 70 % ; 30,8 % dans les cours d'appel ; 20,4 % dans les T.G.I. ; 42,5 % dans les T.I. !

En matière pénale, le nombre de plaintes et procés-verbaux, traités au départ par les Parquets, est passé durant la même période de moins de 10 millions à plus de 16... La charge des tribunaux de police s'est accrue, en dehors des périodes d'amnistie, d'environ 50 %, et celle des tribunaux correctionnels, sous la même réserve, d'environ 25 %...

Et pendant ce temps...

...LES MOYENS GRIMPENT PAR L'ESCALIER...

La situation se résume, en effet, à une course-poursuite entre l'emballement des contentieux, et la pénible et chaotique progression infinitésimale des moyens, en personnel, et en matériel :

- Le nombre des magistrats :

On verra qu'il n'est pas une réponse en soi, mais, dans la logique quantitative actuelle, c'est un bon indicateur :

L'effectif en poste, en juridiction, ne connait qu'une augmentation d'environ 40 %...

Rapporté au volume des affaires, il en résulte une élévation sensible du nombre de dossiers à traiter par personne.

- **Le nombre des collaborateurs :**

Il n'a , là aussi, suivi que de très loin l'inflation du contentieux, puisque, déduction faite de certaines mesures d'ordre et transferts, les services judiciaires n'ont progressé que de 80 % environ...

- **Les dotations d'équipement et de fonctionnement, en général :**

L'estimation des besoins en la matière est moins directement liée au volume des affaires, et fait rentrer en ligne de compte bien d'autres paramètres, non seulement physiques et matériels, mais aussi, moraux et symboliques. Mais, tout se tient, et la croissance de l'activité, et des effectifs, vient amplifier le décalage, structurel ou accidentel, avec les besoins et le rendre d'autant plus intolérable.

ET POURTANT, LES GENS DE JUSTICE N'ONT PAS «BAISSE LES BRAS»

Tout au contraire, puisque, malgré tout, le **nombre d'affaires terminées, comme on a pu le voir, n'a cessé de s'élever.**

Même si, pour une part, cette meilleure «productivité» peut être imputée aux **techniques modernes** (bureautique, informatique, encore que tardivement et timidement introduites...) ou à certains efforts de **rationalisation**, il n'en demeure pas moins que l'essentiel du mérite en revient **aux personnels**, en particulier les magistrats, au détriment, bien souvent, de leur vie personnelle...

De fait, malgré une dégradation, spécialement à la Cour de Cassation et dans les cours d'appel, ainsi que dans les conseils de prud'hommes, le **délai de traitement moyen des dossiers** ne s'est pas allongé dans les mêmes proportions que la multiplication de leur nombre. Il reste, néanmoins, globalement **beaucoup trop long pour le justiciable.**

Cette insatisfaction, et tout ce qui, dans les autres aspects du fonctionnement de l'institution, vient la nourrir, les magistrats ne la perçoivent que trop, et la vivent d'autant plus mal qu'ils ont **conscience d'être les boucs émissaires de carences dont les pouvoirs publics sont les premiers responsables !... et qu'ils ont un peu l'impression de remplir un «tonneau des Danaïdes»...**

MAIS ON ATTEINT MAINTENANT LE POINT DE RUPTURE

On n'épiloguera pas dans ce cadre sur les différentes causes d'ordre **psychologique**, de circonstance (l'amnistie, etc) comme de fond (l'évolution de la société, les mentalités, etc), si déterminantes soient-elles.

Et pourtant, ce sont peut-être celles-ci qui expliquent qu'une situation, naguère encore supportée, apparaît maintenant **de plus en plus intolérable, parce que donnant le sentiment d'efforts qui ne sont même plus payés en retour d'un minimum de considération, et des signes, matériels et moraux, qui peuvent concrétiser cette dernière.**

Mais, en tout état de cause, ce sont les **capacités de réponse** physiques du système qui ont aujourd'hui **atteint leurs limites.**

On peut choisir de **l'ignorer...** De n'y voir que difficultés de circonstance... De se rassurer, en se disant, qu'«après tout, cela a, cahin-caha, quand même fonctionné jusqu'ici, et que cela peut donc encore continuer...»

On connaît bien ce genre de discours : on l'a entendu maintes fois... **avant la crise majeure d'une institution !** (et, il y a si peu de temps encore, avant l'explosion lycéenne !...).

Les **brèves propositions suivantes** se veulent une **alternative :**

POUR UNE VRAIE MODERNISATION

Une vraie modernisation, et **non cette espèce de caricature «idéologico-technocratique»** qui a la prétention d'en tenir lieu dans certaines productions de la Chancellerie... (voir la Mission du même nom...).

Pour l'essentiel, en effet, ce que l'on appelle, Place Vendôme, «**Plan de modernisation**» - et que l'on souhaiterait regardé d'un oeil **plus critique** par les nouveaux occupants des lieux - élaboré du temps de M. ARPAILLANGE, n'apporte aux multiples et graves problèmes de l'institution, que des **réponses superficielles, et artificielles**, sans rapport avec l'ampleur, voire, parfois, la nature même des difficultés concrètes. De fait, le trait commun à toutes les propositions, c'est la **modestie des moyens financiers** que suppose leur mise en oeuvre : elles ne sont, en fait, que le cache-misère du refus d'accorder à la Justice les moyens propres à sa rénovation de fond en comble.

Mais on est frappé, surtout, par la **très grande timidité**, en définitive, de la réflexion : à certains égards, ce plan est d'un très grand **conservatisme** ! C'est ainsi que des orientations aussi importantes, par exemple, que l'aide à la décision, ou la redéfinition des contentieux, ne sont pratiquement pas évoquées !...

Plus fondamentalement, et le reproche vaut pour **la quasi-totalité des discours** qui peuvent être tenus en la matière, on reste, à la Chancellerie, et dans les autres organisations, en général, **prisonnier d'une logique purement quantitative,** celle du «tonneau des Danaïdes», qui s'épuise vainement à vouloir faire jamais coïncider l'allocation de moyens supplé-

mentaires et l'accroissement tendanciel des contentieux.

Il faut, en réalité, complètement renverser l'approche du problème, et commencer par se demander si cette course-poursuite que l'on a déjà évoquée, et où la Justice **risque d'être toujours perdante**, ne doit pas, avant tout, être remise en cause :

1 - REDEFINIR LES MISSIONS

Il n'est pas douteux qu'il existe à cet égard des **seuils qualitatifs**, à partir desquels l'intervention judiciaire ne peut plus avoir le même sens ni la même importance dans la vie de la société.

Il ne faut pas, dans ce domaine, considérer la «ligne de partage des eaux» entre la Justice et d'autres institutions, comme **intangible ou immuable** : on doit admettre qu'elle puisse évoluer en fonction du cours du mouvement naturel des choses, sans exclure, bien entendu, la part du volontarisme, en considération de l'idée que l'on se fait de l'organisation sociale, et de la place que l'on souhaite y donner au juge.

On a, à cet égard, **très largement perdu le sens de l'intervention judiciaire**, en partie sous l'effet d'un **dévoiement idéologique**, que l'on va évoquer, mais, peut-être plus encore, comme une **conséquence de la pression continue de l'augmentation des affaires** (Harcelé, en effet, par la marée montante des dossiers, transformé plus ou moins en distributeur mécanique de décisions, le magistrat lui-même, le premier, perd la signification profonde de son travail).

Tant et si bien que la décision judiciaire **perd en intensité et en densité ce qu'elle gagne en extension et dilution** : et, somme toute, le discours sur le «service public» en est la **parfaite illustration** : la Justice est réduite à un **appareil de production administrative parmi les autres**, qui n'a plus qu'en lui-même sa rationalité, structure «behaviouriste, ou «chien de Pavlov», à qui l'on demande simplement de réagir mécaniquement à des sollicitations en plus en plus fréquentes...

Aussi, avant de s'interroger sur les moyens de faire face à l'explosion des affaires, il convient de savoir si **la place et le rôle du juge exigent bien de répondre effectivement à toutes les demandes, et si, à partir d'un certain stade, le volume des demandes n'altère pas substantiellement cette place et ce rôle.**

Il faut déterminer, dans cet esprit, **où, quand et comment, l'intervention du juge reste indispensable,** en fonction de ses enjeux, **tant pratiques que, et sans doute, surtout, symboliques.**

Il s'agit donc d'**adapter** cette intervention aux **conditions de la société moderne** : la complexité de l'organisation sociale aujourd'hui, et, sans doute, la perte d'un certain sens des disciplines collectives, et du respect spontané des règles de la vie en commun, ont entraîné une multiplication des contentieux, aussi bien civils que pénaux. Il importe donc d'en tirer toutes les **conséquences**, non point pour y soumettre purement et simplement l'institution, mais pour moduler, et au besoin, redéfinir, les conditions et le niveau de son intervention, pour **maintenir sa place et continuer à jouer un rôle comparable, et non se laisser peu à peu «grignoter» et dénaturer !...**

Quand un type de contentieux, en effet, atteint un **certain degré de fréquence, et pourvu, sans doute, qu'il ne dépasse pas un certain niveau d'intensité et de gravité**, il n'est pas sûr qu'il soit de l'**intérêt bien compris** de l'institution de **s'acharner à le conserver !**

En deçà, en effet, de la **limite** que l'on pourrait ainsi tracer, dans une société bien réglée, il convient de privilégier des **modes de traitement extra-judiciaires et non contentieux, de type administratif, s'il le faut.** Il faut résister en effet, à ce que d'aucuns avaient appelé **«la tentation du juge-Dieu»** ; celle en fait, de trancher de tout et de prendre en charge tous les conflits qui peuvent naître en société : le juge arbitre et pacificateur universel... A notre sens, il revient d'abord à la société civile de **gérer elle-même ses conflits et de ne jamais faire appel au juge qu'en dernier ressort, le cas échéant.** Le recours trop fréquent et trop facile au juge est un symptôme de grippage de la mécanique sociale.

Il ne s'agit pas là de dépossession, mais, tout au contraire, de **restauration du juge dans son importance véritable** : «de minimis non curat praetor», disaient déjà les Anciens. Dans une société «libérale», il appartient d'abord aux acteurs du jeu social de tenter de règler leurs conflits eux-mêmes et, seulement quand ce n'est pas possible, de faire appel à la puissance publique.

Il s'agit donc de **recentrer pleinement la Justice sur ses missions essentielles**, sur sa fonction authentique de souveraineté : c'est un pouvoir de l'Etat, non un service public du gouvernement ; **dépositaire de l'autorité de la loi et** chargée de la faire respecter (l'autorité judiciaire est le reflet de celle de la loi, une forme d'emprunt de celle du législateur, en somme) son rôle est d'abord de **dire le Droit, non de prendre en charge directement les problèmes, individuels ou collectifs, matériels ou psychologiques, des citoyens ; il s'agit donc de rendre à l'intervention judiciaire son** vrai sens et sa pleine légitimité.

Il convient donc, et en **priorité**, dans cette optique, de mettre fin à un **dévoiement idéologique** qui, tout à la fois : a tendu à dénaturer l'office du juge, dans une dérive qui fait de plus en plus des magistrats les responsables (et encore si peu !) d'une **administration d'action sanitaire et sociale**, chargée parmi toute une nébuleuse d'institutions publiques ou privées, de gérer directement les marginalités ; et, parallèlement, a multiplié les attributions des juridictions, tous azimuts. Si bien que la Justice n'arrive plus à remplir ses missions traditionnelles, sans pour autant parvenir à assumer toutes ses missions nouvelles (lesquelles, qui plus est, sont souvent en contradiction avec les précédentes !...).

L'exemple-type, et la caricature, c'est la loi dite NEIERTZ, qui prétend faire du magistrat une sorte de gestionnaire de det-

tes... Outre que les moyens de remplir un tant soit peu cette mission n'ont pas été donnés (et il s'agit là pour reprendre une jolie formule ministérielle à propos d'autre chose, d'un véritable «cancer» qui rongera le fonctionnement des tribunaux d'instance...) c'est un détournement complet de l'intervention judiciaire ; même si, en effet, la Justice n'est censée, ici, n'intervenir qu'en deuxième ligne (et en fait on sait ce qu'il en est dans la majorité des cas !) on demande au magistrat une sorte de médiation psychosociale, parfaitement étrangère à la nature de sa fonction !

Il apparaît, à cet égard, de plus en plus, au civil comme au pénal, qu'on ne demande plus au juge d'être vraiment l'**arbitre**, mais d'être lui-même un joueur sur le terrain, parmi les autres... Il n'est plus là pour dire comment on doit jouer le jeu, et siffler les fautes, mais, en même temps, pour taper lui-même dans le ballon : ce qui signifie qu'il **perd sur les deux tableaux !...**

Il faudrait donc, au cas par cas, et de manière évolutive, **revoir les différents domaines de contentieux et délester la Justice de ceux qui, par leur nature,et leur enjeu, ne doivent plus désormais relever d'elle, au moins en première ligne**, de façon à ce que l'appel au juge soit réservé aux litiges sur l'interprétation même de la règle de droit, de la règle du jeu à appliquer pour gérer le litige et non sur le fond de la question à gérer : chaque fois que cela est possible, **le juge doit être un garant, non un gérant.**

Il faudrait, à cet égard, savoir faire preuve d'une **certaine audace**, en incitant la société civile à recourir à **toutes les techniques juridiques existantes permettant de dériver les litiges en amont de l'appel au juge** quand on peut en faire l'économie, par exemple :

- **l'arbitrage, et les formules qui procèdent de la même démarche** : il faut les favoriser, au moins lorsqu'il n'y va pas de la règle du jeu, mais du fond d'un conflit, que les parties sont les mieux à même d'apprécier et dont il leur appartient, somme toute de disposer ; c'est là beaucoup une question d'état d'esprit : on a trop volontiers le réflexe contentieux ! Ce serait aux auxiliaires de la Justice de faire rentrer une telle attitude nouvelle dans les moeurs et pratiques courantes...

- **l'acte authentique** : les droits romano-germaniques connaissent cet instrument remarquable, dont on n'exploite pas suffisamment les virtualités, alors que la loi lui attache la valeur d'un jugement judiciaire, avec, spécialement la force exécutoire. Il y aurait donc lieu de s'interroger sur une extension de son champ d'application : au-delà des obligations de sommes d'argent, ne pourrait-on imaginer, dans certaines conditions, d'attacher la force exécutoire à des obligations de faire (avec, le cas échéant, des mécanismes contractuels d'expertise, de conciliation, etc) ? Cela permetrait d'ouvrir de nouveaux champs à une catégorie de professionnels du Droit, les **notaires**, qui devraient jouer un rôle plus étendu dans la pacification des rapports civils et dans la prévention des conflits.

Pour autant, sauf à bouleverser de fond en comble notre organisation de l'état, une telle clarification soulagerait les juridictions, mais ne pourrait ramener l'étiage des contentieux purement et simplement au niveau des moyens actuels.

D'autant que, symétriquement, certains contentieux, dont l'enjeu est important, en termes de libertés publiques, notamment, doivent **être confiés au juge**, alors qu'ils sont, à l'heure actuelle, traités par des autorités administratives, par exemple, avec des garanties moindres !

Il faut donc et en tout état de cause, réfléchir aux conditions internes d'organisation et de fonctionnement.

(à suivre)

UN GRAND PROGRAMME POUR LA JUSTICE

SUITE DES «BRÈVES RÉFLEXIONS SUR LES CONDITIONS D'UNE MODERNISATION AUTHENTIQUE DE L'INSTITUTION JUDICIAIRE»

dont la première partie est passée dans le N° 5 de LA LETTRE DE L'APM

Par D.H. MATAGRIN

2 - REPENSER L'ORGANISATION

La **réforme DEBRE de 1958** a fait rentrer la Justice dans le 20ème siècle ; il faut maintenant préparer son entrée dans le 21ème...

Il faut, à cet égard, insister préalablement sur **l'exigence de cohérence** : une réforme de structures n'a pas de sens isolément, elle doit aller de pair avec le repyramidage des postes, le redécoupage des responsabilités aux différents niveaux, etc. On peut, précisément reprocher à la Chancellerie, actuellement, par exemple, de **mettre la charrue avant les boeufs**, en se lançant dans un «grand chambardement» de la pyramide hiérarchique sans, parallèlement, s'interroger sur la distribution, horizontale et verticale, des compétences et de l'autorité ; d'où, à terme, le risque d'une confusion accrue et des rigidités supplémentaires !...

Sans prétendre épuiser le sujet, délicat et passionnant, on peut ouvrir le débat sur, par exemple, les **thèmes suivants**, relatifs à l'espace et au temps de la procédure qui doit, ici, être la première référence, car le quantitatif n'est pas tout et les raisonnements de comptable, comme on en tient aujourd'hui Place Vendôme, sont par trop **réducteurs** :

*** LA CARTE JUDICIAIRE :**

C'est une **erreur** que d'envisager la question dans un esprit de rationalisation technocratique, en fonction des données d'environnement démographique, économique et social, ou d'apriori idéologiques ou politiques.

C'est pourquoi la question ne saurait être séparée de ce qui suit.

Pour autant, et en tout état de cause, il n'est pas douteux que des **aménagements** ne soient aujourd'hui opportuns, qui prennent acte d'évolutions profondes dans les populations et dans les activités : un certain équilibre dans la composition et la charge de travail des juridictions peut être souhaitable ; encore convient-il de n'être pas obsédé **d'uniformisation à tout prix**, en sachant respecter les diversités héritées de l'histoire, quand leur prise en considération n'altère pas les conditions du service.

A cet égard, l'orientation actuelle vers la **«départementalisation»** n'est pas sans ambiguïtés alors que le cadre départemental fait lui-même l'objet de discussions (la Justice doit-elle toujours avoir un train de retard ?...) et que l'on a des raisons de s'inquiéter de cette volonté non dissimulée d'attraire de plus en plus la Justice à l'autorité préfectorale - outre que c'est d'évidence, le sacrifice d'une certaine Justice de proximité, qui bien comprise, et adaptée aux conditions modernes, a ses mérites.

Voilà pourquoi, là encore, il faut d'abord se demander ce que l'on veut faire de l'institution et de ses différents acteurs.

*** LA DISTRIBUTION DES COMPETENCES :**

Elle est à envisager aussi bien horizontalement, en première instance (où l'on rencontre aujourd'hui, divers types de juridictions dont la variété peut, le cas échéant, brouiller l'image de la Justice et être source d'inefficacité) que verticalement, relations entre les degrés de la pyramide des juridictions, en se demandant s'il ne faut pas **déplacer le centre de gravité de l'institution** :

- EN PREMIERE INSTANCE :

C'est poser, d'abord, la question des **juridictions spécialisées** qui, géographiquement et fonctionnellement, sont, bien souvent, la terre d'élection des archaïsmes ; on sait, par exemple, l'insatisfaction à peu près générale envers la juridiction prud'hommale...

Ne conviendrait-il pas, par exemple, dans l'esprit des propositions formulées plus haut et de manière, le cas échéant, cumulative, soit **de les intégrer** franchement dans la juridiction de droit commun, pour les contentieux dont la nature et l'enjeu le justifieraient, soit **de les retrancher** du monde judiciaire, comme des instances d'arbitrage volontaire ou obliga-

toire, administratives ou privées, pour ne réserver au juge que la connaissance des dossiers mettant en cause la définition des règles du jeu elles-mêmes ?

C'est aussi, et surtout, poser la question de la répartition des tâches **entre T.G.I. et T.I.**

En termes de proximité du justiciable, d'efficacité et de rapidité, compte-tenu de la simplicité de la procédure, les tribunaux d'instance, sous réserve des difficultés matérielles, peuvent, en effet, être considérés **comme une sorte de modèle.**

On pourrait, dès lors, se demander si, au sein de l'instance de droit commun, **la répartition ne devrait pas être entre, d'une part, la formation à juge unique, sur le modèle du T.I. et d'autre part, la formation collègiale, sur le modèle du T.G.I.**, étant entendu que :

- le **juge unique serait le droit commun**, la collégialité l'exception, pour les contentieux civils ou pénaux comportant les enjeux les plus graves (avec, le cas échéant, possibilité de déférer à la collégialité les affaires le justifiant qui n'en relèveraient pas de droit) avec une clef de répartition conforme aux exigences constitutionnelles (caractère objectif du critère ; car, contrairement à ce que l'on entend parfois, le Conseil constitutionnel a censuré une fois, non le principe même du juge unique, mais,un risque d'arbitraire dans son application)

- **le taux de compétence en premier et dernier resort serait sensiblement relevé**, pour tenir compte des réalités monétaires pour limiter les appels injustifiés et responsabiliser les juges.

Cette exigence de **responsabilité** serait, ici, centrale : si les magistrats veulent une véritable revalorisation, c'est sans conteste le **prix à payer** : seuls des juges aux pouvoirs bien individualisés pourront revendiquer d'être autre chose que de simples rouages d'une grande machine ! Il faut qu'ils apparaissent comme des «patrons» à part entière : le vrai pouvoir est celui qui ne se partage pas, et la solitude, si elle n'est pas toujours facile à assumer (c'est tout ce qui en fait la valeur) est aussi un aiguillon puissant !

Force est de constater, à cet égard, que les systèmes où l'autorité du juge est la **mieux affirmée**, et sa position sociale corrélativement, la plus forte, sont ceux **qui pratiquent le juge unique**, qui concentre en sa personne tout le crédit et toute la puissance de l'institution (comme les pays anglo-saxons ; alors que nous cultivons, nous, un modèle bureaucratique où le prestige et l'autorité se dissolvent dans l'anonymat de l'appareil).

Bien sûr, il en faut **les contre-parties** :

- **une meilleure protection, morale, sinon physique**, l'équivalent du «contempt of court» et, en cas de carence de l'autorité hiérarchique, la possibilité de se constituer partie civile pour les organisations représentatives de la profession en cas d'attaque ;

- **un niveau de compétence en rapport avec les responsabilités confiées** : dans notre système les fonctions de terrain sont, dans l'ensemble, les moins bien classées et les premières que l'on exerce ; cela mérite réflexion car ce sont peut-être celles qui requièrent l'expérience technique et humaine la plus grande, et donc, dans un «repyramidage» vraiment bien conçu, un classement hiérarchique supérieur. La question est techniquement complexe, mais non sans solutions, si ces dernières peuvent heurter les habitudes...

- **les moyens en conséquence** : en particulier, en personnel d'assistance : qui dit «patron», dit évidement «équipe» et pas seulement pour l'exécution mais aussi pour l'aide à la décision, comme on le verra plus loin.

Et, symétriquement :

- DANS LES INSTANCES DE RECOURS :

C'est, évidemment, **l'intérêt du justiciable, comme de toute l'institution**, de créer, en première instance, les conditions de la meilleure décision possible, de manière à limiter le risque de recours, au moins pour le plaideur de bonne foi ; pareillement, en deuxième instance, d'éviter au maximum la complaisance envers les recours purement dilatoires.

Il est clair, en effet, si l'on s'en réfère aux statistiques moyennes, que **les plus longs retards** de procédure se situent là, plus qu'en première instance ; et c'est bien là qu'ils sont **le moins justifiables**, puisque assis sur des dossiers déjà constitués.

Si, à la différence d'autres systèmes, notre tradition s'oppose à des restrictions sensibles dans l'exercice des voies de recours, il n'est pas interdit de faire un **effort de rationalisation** :

- **pour l'appel** : outre l'élévation du taux de compétence en premier et dernier ressort, évoquée plus haut, il faut mettre en place, comme on le verra, des procédures de filtrage et de traitement rapide, pour réserver l'examen le plus approfondi aux affaires qui le méritent le plus ;

- **pour la cassation** : il faut rendre au contrôle de légalité son plein sens : trop souvent la Cour se livre à une sorte de police de la rédaction qui a son importance sur le fond, mais qui pourrait, peut-être, être autrement exercée, ou à un autre niveau ; en sorte que la Cour pourrait se consacrer, après filtrage, aux dossiers où il est possible de faire réellement avancer le Droit (sans aller jusqu'à la sélection drastique, par exemple, des cours suprêmes à l'anglo-saxonne...).

- ET LE PRE-CONTENTIEUX ?

Indépendamment des formules de caractère privé, comme l'arbitrage, la question peut se poser d'un **traitement préventif gracieux sous l'égide de l'autorité publique.**

A cet égard, beaucoup conservent la nostalgie du **juge de paix**, supprimé en 1958 et que rien, sans doute, dans la société moderne, n'a véritablement pu substituer. L'institution, créée il y a quelques années, des **conciliateurs**, pour n'être pas du tout inutile, est restée relativement marginale. Le discours sur la médiation tente de donner des habits neufs à cette vieille aspiration.

L'erreur, à cet égard, surtout en matière pénale, est de vouloir

en faire une espèce de machine de guerre contre l'institution judiciaire et ses procédures ; en revanche, si l'on écarte cette volonté idéologique, on pourra y voir un **complément utile et non contradictoire** à l'intervention judiciaire, à condition que l'on écarte **toute équivoque**, et qu'il soit clair que ce mode de traitement des litiges se situe bien en amont de la Justice et sans confusion des rôles possible.

Dans cette optique, la multiplication de conciliateurs, médiateurs, juges de paix modernes pour la société industrielle urbaine (qui pourraient, d'ailleurs, intervenir autrement que dans le cadre d'une compétence territoriale, mais, le cas échéant, sectorielle et fonctionnelle) pourrait se révéler **profitable pour la Justice même.**

Pour autant, il faut que les auxiliaires de Justice, c'est aussi leur rôle, acceptent de bien **jouer le jeu**, car de telles formules ne peuvent se faire contre eux et tout incline à penser que cela ne peut vraiment se développer qu'avec eux.

Le juge, pour sa part, se bornerait, si on l'en saisit, à vérifier la **correcte application des règles du jeu**, et d'abord celles fixées par les parties elles-mêmes.

Mais, une nouvelle organisation appelle aussi d'autres méthodes :

3 - PROMOUVOIR DE NOUVELLES METHODES DE TRAVAIL

Indépendamment de la question des moyens, c'est là que peut et doit être réalisée **la vraie modernisation de l'institution**. Il est remarquable, à cet égard, que les réflexions conduites actuellement à la Chancellerie semblent, pour l'essentiel, faire l'impasse sur cette dimension du problème, si l'on excepte quelques «gadgets»...

La **principale difficulté** que rencontre la justice, dans son fonctionnement quotidien, à l'époque contemporaine, et qui, par enchaînement des causes et des effets, rejaillit sur la plupart des problèmes matériels et moraux de la condition des magistrats et de l'image de la Justice, c'est **le décalage sans cesse croissant** entre d'une part, une façon de travailler qui est restée **«artisanale»** et d'autre part, une matière première à traiter, un volume d'activité qui, lui, a maintenant une dimension **«industrielle»**.

Et c'est pourquoi tout saupoudrage de moyens, tout replâtrage sera **voué à l'échec** si, indépendamment de la restructuration des contentieux dont il a été question, on ne cherche pas à sortir de la logique de l'artisanat judiciaire...

On peut, notamment, proposer à cette fin :

*** L'AIDE A LA DECISION :**

Les magistrats sont, à l'heure actuelle, et sans progrès décisif depuis le siècle dernier, peut-être les seuls responsables de ce niveau, à **cumuler à peu près totalement les tâches de rédaction et de prise de la décision** qui, partout ailleurs, sauf quand la nature même du travail l'exclut, ont été dissociées largement au sein d'équipes où se distinguent un **noyau de décideurs** et un **anneau de collaborateurs immédiats.**

C'est une **révolution du même ordre qu'il faut introduire dans les faits, et d'abord, dans les mentalités.**

La justice, en effet, contrairement à un **lieu commun irréfléchi**, ne manque pas de magistrats ; on peut même estimer que, dans une organisation bien conçue, elle en aurait trop, tant pour favoriser le bon accomplissement de ses missions que pour permettre aux magistrats la position qu'ils revendiquent, comme grand corps de l'Etat. A cet égard, la **comparaison**, fréquente, avec la situation d'avant 1914 (où l'on comptait les juges de paix...), ou d'autres pays, est très fallacieuse et sophistique.

D'un autre côté, on a **tort**, quand on évoque la question des collaborateurs du magistrat, de s'en tenir à la simple exécution matérielle (même si, dans les faits, par suite précisément de cette lacune dans l'organisation, cette dernière, en pratique, va un peu au-delà...). Il faut concevoir l'aide à la décision **de manière tout-à-fait extensive** : c'est la participation au processus de prise de la décision, mais dans un rôle étroitement encadré, subordonné et dérivé.

De fait, dans tous les services publics ou privés, les décideurs ont, autour d'eux, des collaborateurs chargés de **préparer et favoriser en tout** la prise de la décision, non seulement en faisant des recherches (en l'espèce principalement de caractère juridique - et certes, ce n'est pas peu de choses. Mais dans un avenir relativement proche, on peut gager que des systèmes-experts faciliteront ce travail à tous les niveaux, sans en dispenser) mais aussi en étudiant les dossiers, en établissant des projets de rédaction, en accomplissant différentes formalités, etc.

Si l'on en veut un exemple frappant, il n'y a pratiquement pas plus de **préfets** que du temps de Napoléon (et même sans doute, plutôt moins) et pourtant, le volume d'activité drainé par les préfectures est sans commune mesure : c'est que les intéressés ont, au fur et à mesure, délégué sous leur contrôle et leur signature, leurs attributions, sans perdre en rien leur pouvoir. Et que dire, des **notaires** : moins nombreux qu'à cette époque, mais produisant beaucoup plus d'actes et sans doute de plus complexes, qui, pour l'essentiel, ne rédigent pas eux-mêmes tous les actes qu'ils signent, mais qui en supervisent la rédaction par une pyramide de collaborateurs ad hoc placés sous leur autorité et en endossent, quand il sont d'accord, la responsabilité ?

Un tel modèle, mutatis mutandis, est **parfaitement transposable dans le monde judiciaire**, même si, de prime abord, nos collègues, habitués à d'autres façons de travailler, ont parfois du mal à l'imaginer concrètement.

On ne rentrera pas ici dans le détail, mais il est important de souligner que **l'essence du magistrat, c'est la prise de la décision**, et pas obligatoirement l'exécution personnelle et directe de tout ce qui gravite autour de cette prise de décision

et qui, bien souvent, constitue autant de servitudes plus ou moins ingrates qui abaissent le niveau de sa fonction et lui interdisent de prétendre le rehausser, par rapport à d'autres ; en tout état de cause, c'est l'accomplissement personnel de ces tâches qui dévore son temps, et l'empêche de se consacrer autant qu'il le voudrait à la réflexion la plus approfondie sur ses dossiers.

Il faut donc faire des décideurs judiciaires, des **chefs d'équipe**, assistés dans leurs tâches de collaborateurs des différents niveaux nécessaires, selon les missions et les besoins.

En tout état de cause, si une partie de telles tâches d'assistance relève d'agents de catégorie B, comme les **greffiers** (et c'est pour eux l'occasion d'une revalorisation substantielle de leur corps !) la **vraie nouveauté** serait l'adjonction de rédacteurs de niveau A, attachés ou assistants de justice, analogues aux corps que l'on connaît dans les administrations, voire les premiers clercs de notaires, etc.

L'expérience en avait été lancée par M. PEYREFFITTE (sous une forme modeste, faute de statut et de moyens) et pourtant **largement positive** et sottement abandonnée par M. BADINTER. L'idée en avait été reprise par M. CHALANDON, dans son programme quinquennal, mais il n'a pas eu le temps de la mettre en oeuvre.

D'un point de vue **pratique**, l'idée d'un corps autonome, bien que séduisante, à différents égards, se heurterait sans doute à d'importantes difficultés, notamment et on peut le comprendre, de la part des greffiers en chef ; aussi est-ce dans ce corps qu'il conviendrait de définir les modalités d'une **spécialisation**.

Certains y sont réticents, craignant une **dépossession** : cette crainte ne pourrait qu'être démentie par l'expérience, comme elle l'est partout ailleurs ; sauf à ce que les décideurs n'aient pas l'envergure requise : mais alors leur place, en tout état de cause, n'est pas dans la Magistrature !...

On redoute aussi parfois la revendication de la part de ces agents d'une intégration dans la Magistrature : **et alors ?**! Pour les meilleurs éléments, ce serait une voie de promotion tout-à-fait normale, comme pour les attachés, par exemple, l'entrée dans le corps des administrateurs civils ; et ne vaudrait-il pas mieux intégrer des gens bien formés et rodés aux fonctions judiciaires, dont on aurait pu apprécier la compétence technique et la valeur humaine, pourvu que de telles intégrations n'interviennent pas trop tard dans le cursus des intéressés (elles n'auraient plus le même sens après un certain âge) ?

En tout état de cause, le recrutement de tels collaborateurs **coûterait moins cher** que celui de magistrats supplémentaires et éviterait la nécessaire **dévaluation du corps** qui accompagne toujours son accroissement inconsidéré !

Il y a donc toutes raisons d'engager cette réforme décisive et sur **la plus large échelle** : on pourrait, même si ce critère a forcément quelque chose de sommaire, se fixer comme objectif un assistant par magistrat.

*** SAVOIR PRIVILEGIER L'URGENCE**

Il s'agit, à tous les niveaux, de mieux gérer le traitement des dossiers, pour mieux s'adapter **aux besoins effectifs du justiciable**, et spécialement au degré d'urgence réelle de la décision, en fonction des situations. L'objectif n'est pas nouveau en soi, mais il faut essayer de favoriser tout ce qui peut aller dans ce sens, en luttant au maximum contre toutes les manoeuvres dilatoires des parties (une des grandes causes des retards imputés, bien à tort, aux juges eux-mêmes !)

Tout ce qui a déjà été proposé va, de toutes façons, dans ce sens mais on peut, quitte à recourir à des techniques de procédure pas nécessairement spectaculaires, **essayer d'aller plus loin**, par exemple, s'interroger sur les moyens de :

- développer la procédure de référé :

avec tous ses avantages : juge unique, absence de formalisme et de mise en état, exécution par provision (pourvu que l'on n'en abuse pas dans les domaines qui ne s'y prêtent pas...)

- instituer des procédures de filtrage en appel et cassation, des circuits courts, voire des hypothèses de juge unique ?

Ce sont, à l'heure actuelle, des goulets d'étranglement procéduraux : aussi de telles formules permettraient de ne conserver que les affaires présentant les difficultés les plus sérieuses.

- reconsidérer la mise en état :

Il ne peut être très populaire, auprès des auxiliaires de justice, d'accentuer le caractère inquisitoire de la procédure et d'encadrer plus strictement leur travail ; cependant, il est clair que l'essentiel des retards, imputés à l'institution, vient des intéressés...Plus de discipline à cet égard et de préférence, concertée, ne peut qu'être à l'avantage du justiciable...

- évoluer vers la procédure écrite ?

Au civil, voire parfois même, au pénal, dans certains cas, l'oralité traditionnelle fera de plus en plus figure d'archaïsme : il faut réfléchir aux moyens de s'en affranchir quand c'est possible et souhaité par les intéressés.

*** DYNAMISER L'EXECUTION :**

C'est l'une des **grandes causes de discrédit** pour l'institution auprès de ses usagers : avoir eu gain de cause et ne pas pouvoir faire appliquer la décision, pour des raisons matérielles, juridiques ou pratiques de toutes sortes qui ne sont pas forcément imputables à la Justice elle-même.

Sans rentrer dans le détail, outre une **réforme des voies d'exécution**, l'instauration d'un **délit de résistance à l'exécution d'une décision judiciaire** serait à mettre en chantier.

(à suivre)