

INSTITUT MONTAIGNE



RESUME

POUR LA JUSTICE

La justice française est en crise. En témoignent l'allongement de la durée des procédures et l'encombrement des juridictions (en 2000, la France a été condamnée à 42 reprises pour violation du délai raisonnable par la Cour européenne des droits de l'homme), la surpopulation de nos prisons (47 987 places pour une population incarcérée de 55 407 personnes en 2002), la dérive médiatique qui bafoue les lois, l'autorité de la justice et la présomption d'innocence et finalement, le taux élevé d'inexécution d'une partie des sanctions pénales (environ 30%). Encore plus grave : la justice française est réputée irréformable. Le diagnostic de l'Institut Montaigne est sans équivoque : il faut une révolution des dogmes judiciaires pour permettre une réforme de l'institution elle-même.

Les causes de cette crise tiennent essentiellement au caractère figé de certains grands principes, devenus des dogmes judiciaires intangibles, et qui régissent le fonctionnement de l'institution judiciaire. Cinq dogmes judiciaires sont particulièrement en cause :

- le *principe d'inamovibilité*, qui a initialement été octroyé aux juges comme une garantie d'indépendance, en contrepartie de leur nomination par le pouvoir exécutif. Aujourd'hui, ce principe a perdu en légitimité, car le pouvoir exécutif ne dispose plus librement de la nomination des juges ;
- le *principe d'irresponsabilité personnelle* des magistrats dans l'exercice de leur fonction. Les magistrats ne sont soumis à aucun contrôle disciplinaire sur leurs éventuelles négligences professionnelles commises en matière d'actes juridictionnels ;
- le principe selon lequel seul le juge judiciaire peut garantir l'exercice des libertés individuelles, n'est plus justifié et contribue à l'encombrement des tribunaux ;
- la conviction selon laquelle la lenteur de la justice constitue une garantie contre une justice expéditive. Il n'existe en fait aucune corrélation entre le temps passé par le juge à instruire une affaire et la durée de la procédure ;
- les principes selon lesquels toutes les affaires sont uniques et d'égale importance. L'inégalité de traitement entre les justiciables existe déjà, mais elle est masquée. Il serait aujourd'hui plus judicieux d'aller vers une inégalité de traitement assumée, chaque affaire faisant l'objet de moyens arrêtés en fonction de sa difficulté, de son importance sociale et du préjudice entraîné.

L'application rigide de ces principes fondateurs mène à une autogestion corporatiste de la justice, même si certains d'entre eux (inamovibilité, responsabilité des magistrats, collégialité des décisions) ont été quelque peu assouplis par le législateur ces dernières années.

UNE JUSTICE SIMPLIFIEE

Afin de moderniser la justice, l'Institut Montaigne avance un certain nombre de propositions qui se regroupent autour de cinq thèmes. Le premier volet porte sur la simplification de la justice. Le

fonctionnement de la justice française est complexe et présente de nombreux archaïsmes mal adaptés aux besoins d'une société moderne.

Propositions:

- Simplifier les structures
 - Supprimer la juridiction administrative
Avantages : une meilleure fluidité dans la gestion des magistrats ; la possibilité d'aborder de façon renouvelée la question de leur formation ; une meilleure lisibilité du système judiciaire.
 - Unifier les nombreuses juridictions existantes en un véritable « *Palais de Justice* » qui traiterait tous les types de conflits. Chaque département devrait ainsi avoir un ou deux tribunaux de pleine compétence comportant chacun une chambre administrative, une chambre civile, une chambre correctionnelle, une chambre sociale etc ;
 - Développer l'échevinage afin d'encourager la participation du citoyen à l'œuvre de justice.

- Simplifier les procédures
 - Unifier les procédures et aligner les délais sur les délais les plus courts. L'objectif à atteindre est celui d'un délai de six à huit mois.

- Simplifier les flux contentieux
 - La crise d'efficacité du système juridictionnel actualise la question de la limitation des contentieux confiés à la justice.
 - Transférer les contentieux de masse à des organismes distincts des juridictions étatiques, sous le contrôle du juge, l'institution judiciaire restant en dernier ressort celle qui dit le droit pour tous ;
 - Limiter 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 ;
 - Déjudiciariser certaines procédures (envoi en possession des successions, partages impliquant les mineurs, changement des régimes matrimoniaux) en étendant la compétence des notaires ;
 - Promouvoir les modes alternatifs de règlement de conflits par le recours à la conciliation et à la médiation.

UNE JUSTICE MANAGEE

Un deuxième groupe de propositions a pour objectif d'améliorer le fonctionnement de la justice par l'introduction des principes de base de bonne gestion.

Principales propositions :

- Nommer les chefs de juridiction et les responsables de services (chefs de section de parquet, présidents de chambre, greffiers en chef) pour une durée limitée avec des objectifs chiffrés ;
- Instaurer une autonomie budgétaire des juridictions avec un contrôle annuel *a posteriori* ;
- Mettre en place un mécanisme d'évaluation des magistrats en fonction de leurs résultats qualitatifs et quantitatifs ;
- Créer des cercles de qualité pour définir des objectifs d'efficacité et de qualité, échanger les expériences et suivre les démarches qualité ;
- Introduire une démarche de normalisation de type ISO pour le fonctionnement des juridictions ;
- Soumettre les juridictions au jugement des justiciables, c'est-à-dire les évaluer à partir des attentes des usagers et ne pas se limiter à celles de la hiérarchie ou des syndicats.

Une plus grande informatisation de la justice permettrait également de remédier à un grand nombre de problèmes de gestion de cette institution.

UNE JUSTICE RESPONSABLE

Ces dernières années, l'autorité judiciaire a vu ses pouvoirs et ses domaines d'intervention s'accroître. Parallèlement, la pratique disciplinaire de la magistrature a connu une évolution importante, mais un effort réformateur reste nécessaire. Le troisième groupe de propositions a donc pour ambition de renforcer la responsabilité personnelle du juge au-delà de la pratique disciplinaire actuelle.

Principales propositions :

- Nommer les magistrats à un poste donné pour un délai déterminé ;
- Réformer la composition du Conseil supérieur de la magistrature (CSM) en le faisant moins dépendant du corps judiciaire et en asseyant son recrutement sur l'élection ;
- Ouvrir le ministère de la Justice plus largement aux hauts fonctionnaires de l'Etat ;
- Organiser une procédure de traitement des réclamations des justiciables en créant une « chambre des requêtes » au sein du CSM pour recueillir et examiner toutes les réclamations sur le comportement professionnel d'un magistrat ;
- Sanctionner les magistrats contre-performants ou qui commettent des fautes professionnelles qu'elles soient ou non détachables du service judiciaire. Il convient en particulier que les dossiers de condamnation de l'Etat pour fonctionnement défectueux du service de la justice soient appréhendés en matière disciplinaire.

UNE JUSTICE MODERNISEE

Le quatrième volet porte sur la modernisation du recrutement et de la formation des magistrats. En France, le recrutement des magistrats s'effectue à 90% par un concours organisé par l'Ecole nationale de la magistrature (ENM). Cette procédure de recrutement comporte néanmoins plusieurs inconvénients : elle favorise des candidats sans expérience professionnelle préalable et elle n'apprécie pas leur aptitude à juger. De surcroît, le recrutement parallèle (cooptation de professionnels de la vie civile), qui aurait dû permettre une ouverture du corps judiciaire au monde extérieur, reste marginal (10%).

Principales propositions

- Repousser l'âge maximal d'entrée à l'ENM de 27 à 40 ans avec
 - o soit un âge minimal de 30 ans et l'exercice préalable d'une profession pendant au moins 3 à 6 ans ;
 - o soit conserver le recrutement actuel tout en garantissant l'acquisition d'une expérience professionnelle au moyen d'une diversification et d'un allongement de la scolarité à quatre ans ;
- Apprécier à travers le concours de l'ENM le professionnalisme des candidats à la magistrature d'un double point de vue : les qualités de juriste mais aussi l'aptitude à juger ;
- Rendre le recrutement parallèle plus attractif, notamment en donnant aux professionnels la possibilité d'accéder à un échelon plus élevé de la hiérarchie judiciaire et en revalorisant la rémunération des magistrats.

La formation initiale des magistrats revêt une importance particulière, car elle doit leur permettre de répondre à un double impératif d'excellence technique et d'aptitude à juger. Or, la formation, telle qu'elle est organisée aujourd'hui, ne favorise pas réellement l'ouverture des futurs magistrats au monde

extérieur (enseignements majoritairement délivrés par des magistrats, des stages extérieurs non juridictionnels très courts et *de facto* limités aux institutions et aux administrations...).

Principales propositions

- Faire dispenser les enseignements par les meilleurs magistrats et par des intervenants extérieurs non magistrats ;
- Permettre une plus grande spécialisation ;
- Ouvrir les enseignements sur les réalités économiques et sociales ;
- Prolonger la durée des stages extérieurs, en dehors de l'administration notamment ;
- Assurer une formation continue dans le cadre d'un Institut des Hautes Etudes Juridiques et Judiciaires réformé. Obliger les magistrats à effectuer régulièrement des stages extérieurs. Leurs efforts dans ce domaine devraient constituer un critère objectif d'avancement de carrière au mérite plutôt qu'à l'ancienneté.

UNE JUSTICE RESPECTEE

Le cinquième groupe de propositions a pour objectif de lutter contre l'instrumentalisation exagérée de la justice et contre la dérive médiatique.

Principales propositions :

L'instrumentalisation de la justice :

- Renforcer l'application du régime de l'article 700 du nouveau Code de procédure civile, qui assure le paiement par la partie qui succombe des frais réels supportés par la partie qui triomphe ;
- Permettre au juge de soumettre la recevabilité d'une demande à la constitution d'une garantie, afin de s'assurer de la solvabilité d'un plaideur dont la demande paraîtrait peu sérieuse ;
- Augmenter le montant des dépens pour que le prix de la justice se rapproche du coût réel.

La dérive médiatique :

- Se contenter de mettre en oeuvre l'arsenal juridique existant.