



COUR DE CASSATION

Sénat

**Commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du
Règlement et d'administration générale**

Mission d'information sur le redressement de la justice

Audition

de Monsieur Bertrand LOUVEL,
Premier président de la Cour de cassation

Jeudi 22 septembre 2016

Monsieur le Président, Mesdames, Messieurs les Sénateurs,

Il faut tout d'abord saluer la mise en place par le Sénat d'une mission d'information consacrée au « redressement de la justice ». Cette mission d'information est la bienvenue car elle témoigne de l'intérêt porté par la représentation nationale à la situation de l'ordre judiciaire. Il n'est point besoin d'insister, à nouveau, sur l'état des juridictions : engorgement des procédures, délais de jugement excessifs, pénurie de moyens humains et matériels, classements des contentieux par ordre de priorité...

Ce constat est celui d'un déficit d'attention de la part de l'Etat, pendant de nombreuses années, pour l'une de ses missions fondatrices. La grande misère dont souffre la justice est, en effet, le produit d'un sous-financement chronique et d'un accroissement continu de ses missions sans un souci suffisant de l'évaluation des impacts sur les juridictions.

Pour bien mesurer la situation actuelle, il ne suffit pas de rappeler que la part du budget du ministère de la justice dans le budget de l'Etat demeure faible, soit 2% en 2016¹. Il faut aussi observer qu'au sein du budget du ministère de la justice, le programme dédié aux

¹ Loi de finances pour 2016 : crédits de la mission Justice : 8.193 milliards d'euros en crédits de paiement sur un total de 409.9 milliards d'euros en crédits de paiement pour le budget général.

juridictions judiciaires entre en concurrence directe avec ceux d'autres administrations comme l'administration pénitentiaire. La part des juridictions judiciaires qui constituait 44% du budget global du ministère de la justice en 2002, est ainsi tombée à 39.18% en 2016.

Pour poursuivre sur le terrain comparatif, il faut aussi relever que, si ce même budget des cours et tribunaux de l'ordre judiciaire s'est accru de 60% au cours de la même période 2002-2016, dans le même temps, le budget des juridictions de l'ordre administratif a augmenté de 109.3 %. Les différences de volume entre les deux ordres de juridiction sont certes importantes et, si comparaison n'est pas raison², ces chiffres témoignent cependant d'une réalité : la juridiction administrative, qui bénéficie d'un positionnement plus favorable dans la structure budgétaire (elle est rattachée à la mission « conseil et contrôle de l'Etat »), a aussi bénéficié d'une augmentation de ses moyens mieux calibrée à l'accroissement de ses charges.

Les maux de la justice judiciaire sont profonds. Le garde des sceaux et le parlement en sont pleinement conscients. Peuvent-ils cependant être résolus dans le cadre d'un département ministériel ordinaire soumis à la loi commune des contraintes imposées à toutes les administrations ?

C'est la première question qu'il convient de se poser si l'on souhaite améliorer la situation du citoyen devant la justice. La seconde question concerne les mécanismes du procès lui-même afin de vérifier s'ils ne peuvent servir de levier à l'accélération et la simplification des procédures. Dans la même optique, on ne peut éviter la troisième question, celle de la complexité de notre organisation juridictionnelle.

1-L'adaptation du positionnement budgétaire de l'autorité judiciaire à son statut constitutionnel.

L'indépendance de la justice, qui est inhérente à la séparation des pouvoirs, se borne-t-elle à la seule décision juridictionnelle ? Est-il soutenable que la logique ministérielle puisse appréhender l'ensemble de l'environnement de la décision judiciaire sans que son indépendance en soit affectée ?

Au contraire, une authentique indépendance ne suppose-t-elle pas, et en tout premier lieu, une autonomie de gestion des moyens humains et matériels ? Est-ce qu'elle n'induit pas également que le financement de la justice soit déterminé en l'associant pleinement à l'identification et à la programmation de ses besoins ? Dans un document consacré au financement de l'institution judiciaire, la troisième recommandation formulée par le Réseau européen des Conseils de justice réuni à Varsovie en juin dernier, souligne que

² Il est généralement admis que l'activité juridictionnelle représente 90 % du programme des juridictions administratives ; l'activité consultative est minoritaire au Conseil d'Etat et très marginale dans les juridictions subordonnées.

« la préparation du budget affecté à l'institution judiciaire, comprenant l'administration des juridictions et la formation des juges, devrait être totalement ou du moins partiellement contrôlée par le Conseil de justice ou par un organisme équivalent, autonome et indépendant. Si un tel Conseil n'existait pas, les juges devraient néanmoins conserver une influence décisive sur le processus budgétaire. »

Plutôt que de s'évertuer à développer sans gain significatif les moyens de la justice dans le cadre ministériel, n'est-il pas temps d'envisager une réforme budgétaire résolument novatrice pour permettre à l'autorité judiciaire elle-même de contribuer plus étroitement à l'évaluation et à l'affectation de ses ressources?

Tandis que la réforme de l'organisation de l'ordre administratif a confié au Conseil d'Etat le soin d'assurer la gestion autonome des cours administratives d'appel et des tribunaux administratifs, la Cour de cassation, comme les juridictions judiciaires du fond, sont rattachées à l'administration centrale du ministère de la justice ainsi qu'à son budget global, incluant notamment la ligne de l'administration pénitentiaire.

Depuis l'entrée en vigueur de la loi organique relative aux lois de finances (LOLF), les juridictions financières bénéficient aussi de l'autonomie administrative et financière et leur budget est « négocié » par le premier président de la Cour des comptes, ordonnateur principal.

La question du statut budgétaire de l'autorité judiciaire a déjà fait l'objet de nombreux débats devant le Sénat dans les années 2000, à l'occasion de la mise en place de la LOLF³. On comprend bien qu'avec quinze ans de recul, l'absence de toute évolution de l'ordre judiciaire vers plus d'autonomie, comparable à celle des ordres administratif et financier, interpelle, surtout si l'on considère que l'autorité judiciaire seule a vu son indépendance consacrée par le texte même de la Constitution.

Lorsqu'il s'est prononcé sur les justifications du régime dérogatoire dont bénéficient les pouvoirs publics constitutionnels, le Conseil constitutionnel a jugé que l'autonomie financière des pouvoirs publics, dont il fait lui-même partie, « relève du respect de la séparation des pouvoirs »⁴. Force est de constater que l'autonomie financière (et l'autonomie administrative qui en est le corollaire) constitue une garantie de la séparation des pouvoirs dont l'autorité judiciaire, cœur historique de la justice, se trouve privée.

Pourquoi ce paradoxe d'une autorité à laquelle la Constitution confie la garde de la liberté individuelle des citoyens mais à laquelle, selon certains, on ne pourrait pas faire confiance pour assurer sa propre gestion avec le concours de personnels spécialisés ? N'a-t-on pas

³ Sénat, Rapport d'information n° 478 (2004-2005) de M. Roland du Luart, fait au nom de la commission des finances, déposé le 13 juillet 2005.

⁴ Décision du Conseil constitutionnel n°2001-448 DC du 25 juillet 2001, Loi organique relative aux lois de finances, considérant 25.

tendance à imputer aux juridictions elles-mêmes la responsabilité des échecs d'une gestion ministérielle ?

Pour contribuer à répondre à toutes ces questions, le Procureur général et moi-même avons décidé de constituer un groupe de travail chargé de réfléchir à une organisation budgétaire de l'autorité judiciaire visant à mieux garantir l'exécution de ses missions. Celui-ci sera installé le 10 octobre prochain.

Après avoir recensé les difficultés de l'organisation budgétaire actuelle, ce groupe examinera les possibilités d'évolution permises par la LOLF au regard du statut constitutionnel de l'autorité judiciaire.

Un rapport formulant des propositions d'évolution du financement de l'autorité judiciaire sera présenté à l'issue des travaux au printemps 2017. Le rapport du groupe de travail sera bien évidemment mis à la disposition de la représentation nationale.

2-Le « redressement de la justice » conduit aussi à s'interroger sur une refonte d'ampleur de la procédure applicable devant les juridictions.

La réforme d'ensemble de la justice ne doit-elle pas passer d'abord par une refonte de l'organisation du procès civil et du rapport du justiciable à son juge, de la première instance jusqu'au juge de cassation ? Une telle réforme n'implique pas nécessairement l'intervention du législateur dans tous ses aspects. On sait que la procédure civile est régie par le règlement. La réforme que les chefs des cours d'appel appellent de leurs vœux est cependant suffisamment importante pour que le législateur y soit, à tout le moins, sensibilisé.

Les délais de jugement en appel sont responsables, pour une grande part, de la longueur excessive des procédures⁵. Ils s'expliquent par notre conception de l'appel dit voie d'achèvement, c'est à dire autorisant une présentation du litige devant le juge du second degré différente de celle qu'a connue le premier juge. Les avocats prennent de nouvelles conclusions et peuvent modifier les fondements de leurs prétentions, ce qui justifie une nouvelle mise en état du procès. Toute différente se présente l'autre conception de l'appel, envisagé comme voie de réformation, c'est-à-dire comme la vérification de la régularité de la décision du premier juge, à partir des conclusions prises et des moyens développés devant

⁵ En 2014, la durée moyenne des affaires terminées était de 6.9 mois devant les tribunaux de grande instance, (8.8 mois pour les affaires au fond hors ordonnances sur requêtes) et 11.8 mois devant les cours d'appel, dont 9200 affaires de rétention des étrangers réglée en moyenne en un jour et demi. Par ailleurs, le stock des affaires en cours a augmenté de 7% devant les tribunaux de grande instance et 6.2 % devant les cours d'appel. Source : Références statistiques Justice, année 2014, Ministère de la Justice.

lui. Dans cette conception, les parties ne prennent pas de nouvelles conclusions et le dossier jugé en première instance est réexaminé tel quel en appel.

Deux conséquences s'y attachent :

- gain de temps devant le second juge ;
- concentration de tous les moyens du procès devant le premier juge.

La responsabilité de l'avocat dans la décision de saisir un juge s'en trouve considérablement accrue car il ne pourra corriger une erreur d'approche devant le juge d'appel. On peut en attendre une plus grande circonspection avant la décision de saisir un juge, et surtout, enfin (car on l'attend depuis très longtemps sans succès), un développement des modes alternatifs de règlement des litiges à l'initiative des avocats eux-mêmes.

Dans le même sens de la décélération de la demande en justice, devrait aussi agir la montée en puissance de l'*open data* de la production judiciaire sous le pilotage de la Cour de cassation, si tant est qu'on lui en donne les moyens.

Les exigences de l'anonymisation ne permettent la mise en ligne actuellement pour l'essentiel que des arrêts de la Cour de cassation. Nous disposons des arrêts civils des cours d'appel mais ceux-ci ne sont pas anonymisés et ne sont accessibles qu'aux magistrats.

La Cour de cassation s'est dotée d'un logiciel d'anonymisation qui doit lui permettre de mettre en ligne au cours du second semestre de l'année 2017 les arrêts civils des cours d'appel mais nous ne recevons pas les arrêts rendus en matière pénale et nous ne recevons pas non plus les jugements des tribunaux qui constituent l'essentiel de la jurisprudence.

Il est indispensable que tous les moyens techniques, humains et financiers soient mobilisés pour faire en sorte que les avocats et les justiciables eux-mêmes aient accès à cette jurisprudence et puissent mieux anticiper la décision de justice ainsi devenue plus accessible. Cet outil global, on peut l'escompter, conduira les juges eux-mêmes à harmoniser leurs propres décisions dans des conditions beaucoup plus favorables qu'actuellement.

On peut, par voie de conséquence, attendre de cette évolution également une diminution de la pression de la demande en justice grâce à une meilleure prévisibilité de la décision de justice.

Par ailleurs, ces changements devraient aussi exercer une incidence sur le contentieux soumis à la Cour de cassation, sur son volume et sur son contenu. Il n'est guère douteux que l'appel voie de réformation, en permettant un double regard effectif sur un même procès, construit sur des moyens constants, rendra moins nécessaire le troisième regard de la Cour de cassation et les délais attachés à l'examen des pourvois seront donc moins sollicités.

Ces évolutions concernent la justice civile dont le volume de contentieux se développe⁶.

S'agissant de la justice pénale, les moyens d'actions sont plus limités. Alors qu'on peut agir sur les procédures civiles, il n'en va pas de même pour les affaires pénales qui dépendent du niveau de la délinquance.

Le nombre des poursuites par le ministère public devant les tribunaux correctionnels ne suit pas une tendance à la hausse⁷ à la différence des saisines des chambres de l'instruction⁸ et des chambres de l'application des peines⁹, ce qui traduit la double recherche d'une sanction retardée et ensuite de son atténuation.

Il est vrai que la très grande complexité atteinte par la procédure d'instruction et le droit des peines favorise les recours.

L'extension des pouvoirs propres des présidents de ces formations pour filtrer les recours est sans doute une voie ouverte au législateur, de même que la simplification des sanctions (par exemple, choisir entre le sursis avec mise à l'épreuve et la contrainte pénale dont la coexistence est difficilement lisible) ou encore l'encadrement de la question prioritaire de constitutionnalité parfois utilisée à des fins dilatoires.

En contrepoint, il faut évoquer le développement des contentieux liés aux exigences de la jurisprudence des cours européennes et, notamment, celle de la Cour européenne des droits de l'homme. La réflexion menée depuis deux ans au sein de la Cour de cassation sur l'adaptation de son mode de contrôle par la prise en compte de la proportionnalité des décisions de justice, concerne en premier lieu les juridictions du fond. L'évolution de ce mode de contrôle est de nature à nourrir de nouveaux contentieux infléchissant l'office traditionnel du juge français. Les réformes de procédure tendant par ailleurs à réduire la demande en justice sont aussi une réponse à cette évolution prévisible.

3-La simplification du système juridictionnel oblige à réfléchir à son dualisme.

⁶ En 2014, les cours d'appel ont été saisies de 251 814 affaires, soit +2.7% par rapport à 2013 et les tribunaux de grande instance de 994.838 affaires (hors compétences commerciales) soit +5,2%. Le taux d'appel des jugements des TGI est de 20.8 %. Source : Références statistiques Justice, année 2014, Ministère de la Justice.

⁷ En 2014, sur 1 448 976 affaires poursuivables, 534 583 donnent lieu à poursuites devant le tribunal correctionnel. En 2009, sur 1 487 675 affaires poursuivables, 540 654 ont donné lieu à poursuites devant le tribunal correctionnel. Source : Références statistiques Justice, année 2014, Ministère de la Justice.

⁸ Le nombre de décisions rendues par les chambres de l'instruction s'est élevé à 42577 en 2014, soit une hausse de 8.3 %.

⁹ Le nombre de décisions rendues par les chambres de l'application des peines s'est élevé à 19593 en 2014, soit une hausse de 5.2 %.

Quand on suit l'évolution des missions des deux ordres juridictionnels judiciaire et administratif au cours du temps, on constate un certain brouillage de la lisibilité de l'ensemble aux yeux des citoyens.

Chacun voit bien qu'au-delà du cœur des compétences historiques de chaque juge, le juge administratif, protecteur de l'intérêt général et le juge judiciaire, juge départiteur des intérêts privés autant que juge répressif garant des libertés individuelles, une convergence s'est opérée, en particulier depuis une vingtaine d'années, vers un rôle partagé dans la protection des droits fondamentaux mais qui va aussi bien au-delà de cette protection.

Le constat de la complexité de notre système juridique, source de perplexité pour le justiciable qui doit parfois saisir plusieurs juges pour un même contentieux, et même en cas de doute sur le juge compétent, qui voit son affaire renvoyée à un Tribunal des conflits dont il peine à comprendre les inévitables subtilités, ne devrait-il pas nous conduire également à réfléchir à la simplification de notre organisation juridictionnelle ?

Une nouvelle répartition des compétences par la constitution de blocs plus cohérents serait sans doute de nature à rendre notre justice plus compréhensible. Le gouvernement, comme le législateur, ont bien compris l'importance de cette question en proposant en ce sens, dans le projet de loi dit justice du XXIème siècle, une simplification de l'organisation juridictionnelle en matière sociale.

L'exposé des motifs du texte présenté par le gouvernement a relevé, très opportunément, que « l'organisation judiciaire est trop complexe, peu lisible et peu compréhensible pour le citoyen. 96 % des Français estiment que les procédures doivent être simplifiées et l'information sur le fonctionnement de la justice en général améliorée. »

Néanmoins, le remède proposé apparaît encore en deçà des ambitions affichées. La problématique de la simplification pour le citoyen de l'accès à la justice mérite d'être élargi.

En réalité, l'expérience quotidienne de son fonctionnement montre qu'il y a grand intérêt à développer, au-delà du contentieux social, la constitution d'autres blocs de compétences.

Les domaines du contentieux concernés par une telle démarche sont nombreux.

La responsabilité médicale et hospitalière en offre un exemple frappant. Celle-ci demeure partagée entre le juge administratif et le juge judiciaire selon que l'acte médical a eu lieu dans un hôpital public ou dans une clinique privée. Les actes sont les mêmes, les conséquences en termes de préjudice pour les patients également, et pourtant ils doivent recourir à des juges différents selon l'établissement où ils ont été soignés.

Des lois récentes ont manifesté des avancées heureuses dans la recherche de blocs de compétences : loi du 5 juillet 2011 à propos des hospitalisations psychiatriques ou loi du 7 mars 2016 concernant les étrangers en situation irrégulière.

Par ailleurs, des rapprochements existent entre les jurisprudences du Conseil d'Etat et de la Cour de cassation pour tenter d'atténuer les conséquences négatives pour le justiciable de la dualité des deux ordres¹⁰. Mais la pratique fait naître en permanence des difficultés nouvelles liées à l'éclatement des contentieux. Ainsi, en est-il en matière de contrôle des abus de marché. Les recours contre les décisions de la commission des sanctions de l'Autorité des marchés financiers à l'encontre des professionnels demeurent du ressort du Conseil d'Etat alors que le contentieux contre les non-professionnels, qui représente 90 % de l'ensemble, relève du contrôle de la cour d'appel de Paris. De même, en matière d'arbitrage international, les compétences sont partagées entre le juge administratif et le juge judiciaire qui n'appliquent pas les mêmes normes de contrôle.

Les deux ordres de juridiction n'ont-ils pas un intérêt évident, tout comme les justiciables, à ce que la méthode des blocs de compétences soit développée et amplifiée ? La décision du 23 janvier 1987 du Conseil constitutionnel a ouvert cette voie, dans l'intérêt d'une bonne administration de la justice, par la possibilité d'unifier des contentieux au sein de l'ordre juridictionnel principalement intéressé¹¹.

On peut sans doute développer plus largement cette démarche qui participe de la simplification juridictionnelle, sans qu'il soit nécessaire d'insister à ce stade sur l'utilité d'une réflexion plus ample concernant la pertinence du maintien même du dualisme juridictionnel pour les contentieux partagés, dès lors que les deux ordres présentent aujourd'hui, pour le justiciable, des garanties convergentes, ainsi que le législateur l'a récemment manifesté, à plusieurs reprises, en confiant au juge administratif la défense des droits fondamentaux à travers les lois sur le renseignement et l'état d'urgence.

¹⁰ A titre d'exemple, on peut ainsi mentionner le rapprochement entre les jurisprudences administratives et judiciaires en matière d'indemnisation des préjudices corporels, le Conseil d'Etat ayant admis la possibilité d'utiliser, comme le juge judiciaire et l'ONIAM, la nomenclature Dintilhac pour évaluer les différents postes de préjudices.

¹¹ Décision du Conseil constitutionnel n° 86-224 DC du 23 janvier 1987, précitée.