

**OBSERVATIONS** prononcées à la suite de la communication de M. Jean-Denis Bredin, (séance du lundi 6 novembre)

**Jacques Boré :** Le problème de la responsabilité des juges est complexe, car il faut protéger le juge indépendant contre la vindicte des plaideurs mécontents. C'est pourquoi le Code de l'organisation judiciaire a prévu une responsabilité de l'Etat, responsable de ses fonctionnaires, pour faute lourde de la Justice ou pour déni de justice, sauf une action récursoire de l'Etat contre le magistrat fautif devant la première chambre civile de la Cour de cassation, qui, de mémoire d'homme, n'a jamais été exercée.

Il est intéressant de constater que le Conseil d'Etat, qui n'est pas concerné par le Code de l'organisation judiciaire, a institué parallèlement, pour les juges administratifs, une responsabilité de l'Etat pour faute lourde, par un arrêt « Darmont » de 1978. Profitant même de la merveilleuse liberté qui est la sienne, le Conseil d'Etat, en 2002, a rompu avec la jurisprudence « Darmont » et a admis une responsabilité de l'Etat pour faute simple, par application du droit européen, pour violation de l'exigence du délai raisonnable. Il reste à savoir si le Conseil d'Etat retiendra la faute simple dans les hypothèses autres que la violation du droit européen. Théoriquement, rien ne s'y oppose. D'où ma question.

Dès lors que l'on a détourné la vindicte contre le juge par une responsabilité de l'Etat, responsable de sa Justice, pourquoi ne pas admettre une responsabilité pour faute simple du juge, réformer le Code de l'organisation judiciaire et mettre fin au vieux tabou de l'irresponsabilité des juges, qui remonte au XIX<sup>e</sup> siècle.

\*  
\* \*

**Jean Tulard :** Permettez-moi de rappeler que c'est de la Révolution que date la séparation des trois pouvoirs, l'exécutif, le législatif et le judiciaire. Or, aujourd'hui, l'exécutif est élu ; le législatif l'est aussi. Pourquoi le pouvoir judiciaire ne le serait-il pas comme il l'était sous la Révolution, certes au suffrage censitaire ? Force est de constater que la Justice est éloignée du peuple et que les justiciables n'ont plus confiance en les juges. S'il y avait élection, le juge d'Outreau, que tout le monde a accablé, ne serait pas réélu ; d'ailleurs, il n'aurait probablement jamais été élu vu son comportement.

\*  
\* \*

**Bertrand Collomb :** La justice étant, elle aussi, une chose trop sérieuse pour être confiée uniquement aux juristes, vous m'autoriserez quelques remarques. Vous avez évoqué, dans les difficultés de la Justice, le retour de la vengeance, notion qui semble avoir été un des éléments originaux de la justice, puisque les parents de la victime, dit-on, ne peuvent retrouver la paix tant que le coupable n'a pas été condamné et mis au pilori. Et, à ce propos, vous avez émis la crainte que le juge ne soit mis sous pression permanente.

Permettez-moi d'observer que, dans notre société, toute personne détentrice d'une autorité est de plus en plus sous pression permanente. La situation du juge n'a rien d'exceptionnel. Tout détenteur d'autorité, élu local, chef d'entreprise etc., sait aujourd'hui qu'il devra tôt ou tard rendre compte de la façon dont il exerce son autorité. Je ne pense pas qu'il y ait une profession, celle du juge, qui se distingue dans un mouvement qui affecte l'ensemble de la société.

Au-delà des juges, ne doit-on pas considérer que les problèmes qui se posent tiennent au fonctionnement de « la machine judiciaire » ? Remarquons au passage que le fait que l'on utilise fréquemment cette expression n'est pas neutre. Après avoir vu, sur la chaîne parlementaire, les auditions du juge Burgaud, il m'est apparu que ce dernier n'était ni un incompetent ni un pervers, mais un homme tout à fait ordinaire qui avait joué son rôle sans que personne n'y trouvât quoi que ce soit à redire. Ce qui est à incriminer, davantage que l'homme, c'est bien plutôt le fonctionnement du système.

Nous connaissons tous des exemples d'instructions qui sont ouvertes, accompagnées de la mise en examen d'un certain nombre de gens, et qui, restant au point mort pendant une dizaine d'années, finissent, dans le meilleur des cas, par un non-lieu. Pourquoi cette situation n'émeut-elle personne en France, sauf bien-sûr les mis en examen ? Et pourquoi faut-il que ce soit la Cour européenne des droits de l'homme qui nous rappelle que pareille situation est scandaleuse ? Voilà encore un cas où il apparaît que notre société n'est pas capable de se réformer autrement que sous la pression des instances européennes. Comment pensez-vous que l'on pourrait remédier à ce mal lancinant ?

En ce qui concerne la responsabilité personnelle et les mesures disciplinaires, il convient de faire preuve de réalisme. N'importe quelle corporation a tendance à protéger ses membres. Si ce devaient être les journalistes qui décidaient de la responsabilité des journalistes, les journalistes seraient bien entendu irresponsables. Il semble donc raisonnable que la responsabilité des juges soit appréciée par des instances qui ne soient pas composées uniquement de juges. Aussi ai-je réagi comme mon confrère Roland Drago face à la dérive étonnante du Conseil supérieur de la magistrature. En-effet, à partir d'une parité constitutionnelle, on a constitué un véritable auto-gouvernement des magistrats.

En dernier lieu, j'aimerais aborder le problème de la sanction de la compétence professionnelle. Par exemple, que pourrait-on faire contre un magistrat dont 80 % des décisions seraient réformées par la Cour d'appel ?

\*  
\* \*

**Bernard Bourgeois :** Dans le cadre de ce que vous appelé en conclusion une réforme « raisonnable » de la Justice, quelle serait pour vous la première mesure à prendre concernant soit la définition, soit l'exercice de la responsabilité du juge, soit le contexte réel, institutionnel, culturel, de l'exercice de la justice ?

\*  
\* \*

**Jean Foyer :** Vous avez en fait posé ce que l'on appellerait, en algèbre, des équations impossibles. La première a trait à la place de la Justice dans la société actuelle et la seconde à la responsabilité du magistrat.

La Justice aujourd'hui me semble à nouveau manifester une tendance récurrente depuis de nombreux siècles à chaque fois que le pouvoir était affaibli. Or, à l'heure actuelle, le pouvoir est très faible. On a connu ce genre de situation pendant la Guerre de Cent ans, pendant les guerres de religion, sous la minorité de Louis XIII, à l'époque de la Fronde et, sous une forme atténuée mais très constante, pendant tout le XVIII<sup>e</sup> siècle. Lorsque le pouvoir de l'Etat est faible, la magistrature montre une certaine propension à se substituer à lui.

Quant à la responsabilité du magistrat, les textes actuels datent certes de 1979, mais ils n'ont pas été les premiers en la matière. En effet, le Code de procédure civile connaissait une voie de recours extraordinaire, appelée « prise à partie » et qui consistait en un procès fait au magistrat par le plaideur mécontent. C'est d'ailleurs, assez curieusement, la forme primitive que prit l'appel dans l'histoire du droit français puisque, au Moyen Age, la voie de recours qui est apparue ne consistait pas à porter l'affaire devant un juge supérieur. Cette « prise à partie », fort peu utilisée dans la pratique, a néanmoins figuré encore dans le Code de procédure civile de 1806 sous la rubrique des « voies de recours extraordinaires contre les jugements ». La législation de la III<sup>e</sup> République a substitué la responsabilité de l'Etat à celle du magistrat, tout en accordant à l'Etat l'action récursoire contre le magistrat. Il convient toutefois de noter que cela n'a guère fonctionné.

La loi de 1979 a voulu appliquer à la responsabilité des magistrats les règles de la jurisprudence administrative sur la responsabilité des fonctionnaires, responsabilité tout à fait distincte de la responsabilité disciplinaire devant le Conseil supérieur de la magistrature.

Pour ce qui est de ce dernier, il avait été prévu en 1958 qu'il soit composé majoritairement de magistrats. On n'était pas toutefois dans un contexte de professionnalisme car les magistrats en question n'étaient pas élus par leurs pairs, mais nommés par décret sur proposition du bureau de la Cour de cassation. En 1993, on a introduit l'élection des magistrats par leurs pairs et consacré le rôle prépondérant de la magistrature, ce qui n'est certainement pas satisfaisant.

En ce qui concerne la magistrature actuelle, il ne faut pas lui faire un reproche d'incapacité ou d'incompétence, car elle ne pêche ni par l'une ni par l'autre. Je crois toutefois que le système de recrutement initié en 1958 n'a pas été bon. Il a en effet pour conséquence de faire former et grandir des magistrats dans une structure en vase clos qui est l'Ecole nationale de la magistrature, alors que le système antérieur obligeait les magistrats à faire un stage dans un cabinet d'avocats, souvent suivi d'un stage au parquet, ce qui leur donnait dès l'abord une certaine familiarité avec la justice qu'ils étaient appelés à rendre. Je crains toutefois qu'il ne soit pas facile de réformer le système de 1958. Je n'y suis d'ailleurs pas parvenu lorsque j'étais moi-même aux affaires.

\*  
\* \*

**Pierre Mazeaud :** Permettez-moi de dire que ce n'est pas une réforme de plus qui va résoudre le problème, réforme de surcroît faite « à chaud », au lendemain de l'émotion suscitée par l'affaire d'Outreau. Or il n'est jamais bon de faire des réformes sous le coup de l'émotion. Si réforme il devait y avoir, il conviendrait de mener une très longue et très approfondie réflexion sur la Justice, dans la mesure où l'opinion publique traduit son sentiment par un véritable malaise à l'égard des juges, lesquels sont eux aussi mal à l'aise dans la situation très inconfortable qui est la leur.

Je crois véritablement que les juges sont aujourd'hui tout à fait compétents. Le concours de l'Ecole nationale de la magistrature est d'ailleurs un concours particulièrement difficile, ce qui n'était nullement le cas autrefois. Mais il faut, à mon sens, revoir dans son ensemble le rôle du juge dans la société. Je m'interroge depuis fort longtemps sur la formation des juges et j'ai dit publiquement que Michel Debré avait commis une erreur lorsque, s'inspirant du modèle de l'Ecole nationale d'administration, il avait créé l'Ecole nationale de la magistrature. Celle-ci constitue en effet un véritable ghetto pour les jeunes qui préparent la magistrature – et qui sont particulièrement attachés à certaines idées politiques. On sait en effet quels ravages les événements de 1968 ont fait dans l'Ecole nationale de la magistrature. En outre, par un effet mécanique de la pyramide des âges, ceux-là mêmes qui, en 1968, rentraient à l'ENM, arrivent aujourd'hui aux plus hauts sommets du corps judiciaire.

Ne faudrait-il pas revenir au système ancien où il y avait une formation unique pour les avocats et les magistrats, ce qui faisait que, lors de l'exercice de leur profession, ces gens étaient

proches, se comprenaient et se parlaient ? Aujourd'hui, il arrive que, dans certains tribunaux, les magistrats et les avocats ne s'adressent pas la parole.

En ce qui concerne le recours au juge unique, je ne vous cacherais pas que j'y suis très favorable. Je ne vois pas vraiment les mérites du système de la collégialité où l'on sait bien que le travail est fait par le juge rapporteur et que les deux autres ne font que suivre celui-ci. Toutefois, je m'interroge en ce qui concerne l'instruction. Le législateur n'a-t-il pas fait là une erreur monumentale en permettant que des jeunes, frais émoulus de l'Ecole, se voient confier des affaires complexes ? J'avais proposé qu'un minimum de dix ans dans une structure collégiale, au sein d'un tribunal, voire d'une cour, soit imposé aux jeunes sortant de l'Ecole. Cette proposition, qui avait été votée à l'unanimité par la commission des lois, a malheureusement été rejetée en séance plénière. Ce qui m'avait poussé à élaborer ce texte, c'était l'affaire du juge Lambert confronté, au sortir de l'Ecole, à l'affaire Villemin, avec, au bout du chemin, non pas la mort d'un enfant, mais deux morts.

Sur tous ces aspects, une réflexion est certainement nécessaire. Mais ce n'est pas la vingtième réforme du Code de procédure pénale que l'on est en train de nous proposer – il y en a eu dix-neuf en dix ans ! – qui résoudra les problèmes. L'inflation de réformes n'a pour conséquence que de créer une insécurité juridique totale que ne comprennent plus les juges eux-mêmes, d'où la difficulté de certaines de leurs décisions, et que ne comprennent pas non plus toujours les avocats.

\*  
\* \*

### Réponses :

**A Jacques Boré :** Je partage votre sentiment sur la "faute lourde" dont l'abandon semble une nécessité. J'ai d'ailleurs été étonné que l'actuelle réforme n'en fasse pas état.

**A Jean Tulard :** Observons ensemble que nous avons déjà, dans notre système, des juges élus. L'élection des magistrats ne serait donc pas une nouveauté totale. Mais je doute que ce soit la solution idéale dans un pays comme le nôtre qui a des relations très particulières avec les élections.

**A Roland Drago :** Je suis entièrement d'accord avec vous. La défaillance du Conseil Supérieur de la Magistrature dont vous nous avez justement parlé est un fait, c'est un fait aussi que nous n'osons pas traiter ce problème. Il faudrait avoir le courage de le faire. Pourtant, on a fait quelques progrès. Ainsi les séances disciplinaires sont-elles devenues publiques, les décisions disciplinaires sont publiées, mais ceci ne saurait suffire.

**A Bertrand Collomb :** c'est vrai que le juge Burgaud ne représentant pas un cas de "détenteur d'autorité" qui serait à part, de même qu'il est sans doute vrai que le juge est un homme ordinaire. Néanmoins, le problème qui se pose est celui de jeunes magistrats qui sont nommés, dès leur sortie de l'Ecole Nationale de la Magistrature, à des postes fort difficiles, en des lieux qui leur conviennent, ou souvent qui ne conviennent pas aux autres.

Je vous suis pour condamner avec vous "l'auto-gouvernement" des magistrats. Et également pour sanctionner l'incompétence professionnelle. Il reste qu'il ne faut pas faire de la Justice une dépendance du pouvoir exécutif, ce que nous avons si souvent fait dans notre histoire. Sans doute savez-vous que le Conseil Supérieur de la Magistrature peut être maintenant saisi par les chefs des Cours d'appel pour toute faute professionnelle qui aurait été commise par un magistrat ?

**A Bernard Bourgeois :** Une mesure urgente Je pense, et je rejoins en cela les propos de plusieurs d'entre vous, qu'il n'y a pas une ou deux mesures à prendre en priorité, sous la pression des

circonstances et pour séduire l'opinion publique, mais qu'il faudrait lancer un vaste chantier de réflexion pour s'attaquer en profondeur aux sources de nos difficultés.

**A Jean Foyer :** Assurément, le statut de l'Ecole Nationale de la Magistrature a accumulé des erreurs, créant ce que vous appelez "une structure en vase clos". Ce métier remonte à une époque où l'on croyait trop, dans une tradition française qui avait fait ses preuves, au destin des grandes écoles, et où l'on estimait, ce qui pouvait sembler raisonnable, devoir installer quelques grandes écoles en province.

**A Pierre Mazeaud :** Vous avez raison. Il est vrai que lorsqu'on se rend à l'Ecole Nationale de la Magistrature on a parfois le sentiment de pénétrer dans un autre monde, dans un monde à part qui peut sembler éloigné de la réalité quotidienne des magistrats qui exercent. Il y a là un réel problème, mais il tient en réalité non à la Justice mais à notre conception de l'enseignement.

Il est vrai qu'une difficulté pour les magistrats tient au fait que souvent les fonctions les plus risquées, les fonctions les plus lourdes, se situent "en bas" de la hiérarchie. Une deuxième difficulté vient de ce qu'il est souvent impossible à des magistrats de changer de spécialité alors qu'ils ont commencé leur carrière dans l'une d'entre elles.

En conclusion, il est certain qu'il y a lieu de préparer une vaste réforme et que l'on ne saurait se contenter de fabriquer hâtivement une "réformette" de plus, destinée à donner satisfaction à l'opinion publique, et, bien sûr, sans consentir à la Justice le budgets supplémentaires qui permettraient de vraies réformes. Nous courons, en ce domaine pourtant essentiel, comme en d'autres, le risque des faux semblants auxquels nous sommes si bien habitués.

\*  
\* \*