

16 janvier 2023
Alain VANZO
Premier président de la cour d'appel de Bourges

ALLOCUTION DU PREMIER PRESIDENT LORS DE L'AUDIENCE
SOLENNELLE DE RENTREE

L'audience est ouverte, veuillez prendre place.

Monsieur le secrétaire général de la préfecture du Cher représentant Monsieur le préfet du département,
Monsieur le député,
Monsieur le Président du Conseil départemental,
Monsieur l'adjoint au maire, représentant Monsieur le Maire de Bourges
Mesdames et Messieurs les représentants des administrations civiles et militaires de l'Etat
Mesdames et Messieurs les Présidents et Procureurs des tribunaux judiciaires de Bourges, Châteauroux et Nevers,
Messieurs les présidents des tribunaux de commerce
Mesdames et Messieurs les présidents et vice-présidents des conseils de prud'hommes
Messieurs les Bâtonniers,
Madame la Présidente du conseil régional des notaires, Monsieur le président de la chambre interdépartementale des notaires,
Madame la Présidente de la chambre interdépartementale des commissaires de justice,
Mesdames et Messieurs,

Je tiens à vous remercier, au nom des magistrats et fonctionnaires de notre cour, pour votre présence à cette audience solennelle de rentrée, à laquelle nous sommes très sensibles et qui constitue, pour nous, un encouragement à oeuvrer sans relâche pour une Justice à la fois efficace et humaine.

Bien que Monsieur le Procureur général et moi-même ne soyons en fonctions à Bourges que depuis quatre mois, nous tenterons de vous rendre compte, dans quelques instants, de l'activité de la cour d'appel durant l'année 2022, mais aussi de vous faire part de nos préoccupations, de nos espoirs et de nos ambitions pour cette nouvelle année.

Cette audience est aussi l'occasion de vous présenter nos vœux de bonheur et de réussite pour 2023, pour vous-même, vos proches et les institutions que vous représentez.

Monsieur le Procureur général, vous avez la parole pour votre allocution.

Monsieur le Procureur général vous a rendu compte de l'activité pénale de la cour. Je n'y reviendrai donc pas, sauf à constater avec satisfaction qu'elle est parfaitement maîtrisée en termes de flux, de stocks d'affaires et de délais de jugement.

Ainsi que vous pourrez le constater à la lecture des plaquettes qui vous ont été remises, l'activité civile de la cour d'appel connaît une tendance tout aussi favorable depuis 2019, avec, chaque année, un nombre d'affaires terminées constamment supérieur aux nombre d'entrées, une diminution des stocks d'affaires en attente de jugement par voie de conséquence, ainsi que des délais de jugement et une ancienneté des stocks qui permettent de situer la cour d'appel de Bourges parmi les plus performantes de France. J'ajouterai que chacune des chambres civiles de la cour affiche les mêmes résultats flatteurs, aucune d'elles n'étant en difficulté.

Ces excellents résultats sont le fruit de la mobilisation quotidienne des présidents de chambre, conseillers, fonctionnaires et contractuels de la cour, que je tiens à remercier publiquement pour leur engagement professionnel et leur compétence.

Ils sont aussi le fruit du travail accompli en amont par tous ceux qui concourent à l'oeuvre de justice : les juridictions de première instance, représentées à cette audience par les présidents, les procureurs de la République, les directeurs de greffe, les chefs des juridictions prud'homales et consulaires, ainsi que les avocats, huissiers, notaires, experts judiciaires, auxquels j'adresse également mes remerciements.

Notre satisfaction serait complète si l'activité juridictionnelle à venir n'était obérée par le taux de vacance important en magistrats et fonctionnaires dans les juridictions de première instance et à la cour d'appel, qui avoisine 10 % s'agissant des magistrats du siège, en discordance avec la situation de la plupart des autres ressorts du territoire français, beaucoup plus favorable.

L'article R111-2 du code de l'organisation judiciaire, qui régit les audiences de rentrée, prévoit qu'outre un exposé de l'activité de la juridiction durant l'année écoulée, il peut être, lors de cette audience, procédé à un discours portant sur un sujet d'actualité ou sur un sujet d'intérêt juridique ou judiciaire.

L'année 2022 aura été marquée par la réunion, sous la direction de Jean-Marc Sauvé, vice-président honoraire du Conseil d'Etat, des Etats généraux de la justice lancés en octobre 2021 par le Président de République, peu de temps avant la tribune dite des 3000 publiée par le journal Le Monde le 23 novembre 2021, signée d'un grand nombre de magistrats et de fonctionnaires de justice, qui dénonçait l'écart entre les ambitions et la réalité d'une justice dont les acteurs sont contraints de choisir entre juger vite et mal ou juger bien, mais dans des délais inacceptables pour les justiciables.

Sept rapports thématiques et un rapport de synthèse sont issus de la réflexion engagée, qui présente, à défaut d'idées novatrices, une intéressante compilation de tout ce qui a pu être dit, pensé, imaginé et proposé au cours des dernières années, tout en traçant des pistes de réflexion pour une réforme en profondeur de la justice.

Le rapport de synthèse dresse un portrait sans complaisance de la situation de l'institution judiciaire en France, bien éloigné de celle de la cour d'appel de Bourges que j'évoquais à l'instant.

Parmi les thématiques objet des travaux des Etats généraux de la justice, il en est une - la crise de la justice civile - sur laquelle j'entends centrer mon propos, non seulement par intérêt personnel, mais aussi pour une raison que résume bien le rapport Sauvé :

Je cite :

“ Invisible dans les débats politiques essentiellement consacrés aux enjeux liés au traitement de la délinquance, la justice civile est cependant celle à laquelle nos concitoyens recourent le plus fréquemment, qu'il s'agisse de trancher un conflit de voisinage, un différend familial ou un litige relatif à une prestation inexécutée. Par la diversité des contentieux traités, la justice civile est donc bien davantage que la justice pénale, le lieu de rencontre de la cité avec l'institution judiciaire, des citoyens avec les personnels de justice ”.

Car c'est bien là que se situe le paradoxe :

Cette justice civile tenue à l'écart des débats publics essentiellement consacrés aux enjeux liés au traitement de la délinquance revêt pourtant une importance majeure pour trois raisons au moins :

- étant celle à laquelle nos concitoyens recourent le plus fréquemment, elle représente 60 % des décisions rendues par les juridictions de l'ordre judiciaire ;

- elle tranche les litiges du quotidien qui opposent généralement des personnes privées - membres d'un couple, voisins, salariés et employeurs, maîtres d'ouvrage et entrepreneurs, par exemple et assure la protection des personnes - mineurs en danger, incapables majeurs. Touchant à presque tous les champs des activités humaines, elle joue un rôle essentiel de pacification sociale et aussi de régulation des relations sociales par l'interprétation qu'elle fait des règles de droit.

- mais elle s'invite aussi parfois dans des débats de société, ouvrant souvent la voie à une intervention du législateur (que l'on songe, par exemple, aux problématiques éthiques induites par la gestation pour autrui).

Eu égard à l'importance de cette justice civile, l'attention qu'y ont portée les Etats généraux de la justice est donc bienvenue.

A l'origine de la crise de la justice civile, se trouve un phénomène de fait : la massification des contentieux civils au tournant des années 80, en lien avec une judiciarisation croissante de la société durant les dernières décennies, définie comme la tendance à faire du juge l'arbitre obligé de questions auparavant autonomes. Cette judiciarisation a pour cause une évolution des mœurs et des mentalités telle que la recherche quasi systématique de responsables en cas de dommages ou encore une moindre stabilité des liens familiaux. Elle a aussi pour cause une propension du législateur, sous l'impulsion du Conseil Constitutionnel et des juridictions européennes, à confier au juge civiliste un champ d'intervention de plus en plus vaste.

Il en résulte un besoin massif de justice, tant pour trancher les litiges que pour assurer un contrôle sur des mesures prises par des personnes privées ou publiques, en particulier lorsqu'est en jeu la liberté individuelle.

Le recours massif à la justice a été favorisé aussi par une grande facilité d'accès au juge dans notre pays, permise par le principe de gratuité du service public de la justice et par un maillage territorial des juridictions relativement dense, et qui a sans doute constitué un obstacle au développement des modes amiables de résolution des différends.

Mais la crise de la justice civile trouve aussi sa source dans une recherche de rationalité de type managérial, sous l'influence du mouvement intellectuel dénommé le nouveau management public. À cet égard, la LOLF du 1^{er} août 2001 a marqué un tournant en érigeant l'objectif de performance au rang de principe budgétaire. Ravalée au rang de service public comme les autres sans égard pour la spécificité de sa mission, la justice a dû alors se fixer des objectifs et mesurer ses performances grâce à des batteries d'indicateurs privilégiant les critères de délai de jugement, d'ancienneté de stock et de nombre d'affaires jugées. La productivité des juges et l'efficacité du système ont été sollicitées, les magistrats ayant été sommés de résorber les stocks et de maîtriser les flux de contentieux par l'augmentation de leur rentabilité.

La LOLF est en effet une incitation à la performance quantitative au détriment de la dimension plus substantielle de la performance par l'excellence. De plus, appliquée à l'institution judiciaire, elle a conduit à rechercher moins le caractère raisonnable de la durée du procès que sa célérité.

En définitive, elle a répondu à une logique purement comptable au détriment d'une dimension plus essentielle de la qualité des décisions de justice.

A cette évolution qui heurtait de plein fouet les pratiques professionnelles des juges, l'institution judiciaire s'est adaptée tant bien que mal par une rationalisation de ses moyens plus que par leur augmentation. En témoignent les atteintes portées progressivement à la collégialité au profit de l'intervention d'un juge unique, surtout dans les années 90 et au début des années 2000 afin de gagner en temps et en efficacité. Cette tendance à la généralisation du juge unique a concerné plus particulièrement le traitement des affaires familiales dans un premier temps, mais toutes les fonctions nouvelles confiées ensuite à un juge par le législateur l'ont été à des juges uniques.

La conséquence en a été, outre une forte personnalisation des décisions, un isolement du juge, confronté à sa seule conscience pour trancher les litiges les plus lourds.

J'ajouterai que les effectifs de magistrats dédiés au traitement des contentieux civils en appel et en première instance ont décliné depuis 2009 tant du fait d'une diminution des effectifs de magistrats en France entre 2009 et 2014 que du tropisme du pénal dans les juridictions.

Or, ces évolutions affectant la justice civile rencontrent désormais d'évidentes limites :

D'une part, la justice civile connaît une dégradation continue de ses performances en termes d'affaires terminées, de stocks et de délais de jugement, alors même que les flux d'entrées n'augmentent plus depuis les années 2000, bien au contraire, puisque le nombre d'affaires nouvelles civiles et commerciales a diminué de 10,3 % entre 2005 et 2019.

Or, chacun sait que des délais excessifs de jugement peuvent exacerber les conflits ainsi que faire perdre son utilité et son sens à l'intervention du juge, en le privant de son rôle de pacificateur social.

Les Français ne s'y trompent pas, qui, sondages après sondages, concentrent leurs critiques à l'égard de la Justice sur sa lenteur. L'exploitation de la consultation organisée dans le cadre des Etats généraux de la justice par l'intermédiaire de la plateforme dénommée « Parlons justice » l'a encore confirmé récemment.

D'autre part, au terme de ce que le rapport Sauvé qualifie de "lent déclassement de la justice civile", le traitement dégradé des affaires civiles a fait perdre aux fonctions civiles ce qui faisait leur essence et leur conférait leur noblesse : le temps de la réflexion et du raisonnement. Je citerai deux extraits du rapport sur ce sujet :

(...) Jadis perçu comme exerçant des fonctions nobles s'incarnant dans la figure du juriconsulte, le juge civiliste est désormais considéré comme une variable d'ajustement, victime du tropisme pénal en juridiction.

(...) Considéré comme un magistrat polyvalent, le juge civiliste passe d'un contentieux à l'autre, participant très largement à l'activité pénale de la juridiction. L'intensification de son travail, conséquence des enjeux liés à la pression pénale et la complexification des procédures, abolit le temps de réflexion consubstantiel aux fonctions civilistes".

Cette dégradation a contribué à la désaffection constatée depuis quelques années pour les fonctions civiles, ce défaut d'attractivité étant suffisamment visible et préoccupant pour que l'ancien garde des sceaux, Nicole Belloubet, commande en 2020 un rapport sur ce sujet à l'Inspection de la justice.

Il est ainsi à redouter que s'amorce un tarissement des vocations de juges civilistes conduisant à un assèchement de cette filière et, par voie de conséquence, à une moindre qualité de la production judiciaire.

Or, ce phénomène intervient au moment même où nous sommes confrontés plus que jamais à une hausse de la qualité désormais exigée des professionnels du droit, pour au moins trois raisons :

En premier lieu, l'on assiste à une complexification croissante des affaires soumises aux juges, caractérisées par un allongement des écritures et l'augmentation des moyens soulevés entraînant des incidents multiples, conséquence d'un mouvement de déjudiciarisation des affaires les plus simples ces dernières années, d'une part, d'une complexification et d'une instabilité des normes juridiques, d'autre part.

En second lieu, le droit, matière qui n'échappe pas à la concurrence, se traduit aujourd'hui autant par l'intervention du juge que par celle du législateur. Cette réalité impose au juge de nouvelles obligations, à commencer par celle de se montrer à la hauteur de la matière à laquelle il prétend imposer son autorité et de connaître des règles de droit de plus en plus foisonnantes et complexes. L'ignorer serait prendre le risque du développement d'instances de régulation privées, telles que les juridictions arbitrales, mais aussi de la perte d'influence de notre système juridique et de l'attraction d'autres systèmes judiciaires étatiques, notamment pour les contentieux complexes à forts enjeux économiques.

En troisième lieu, le contrôle social sur le juge s'est heureusement renforcé, la société tolérant moins les défaillances réelles ou supposées du système judiciaire, ce qui contraint le magistrat à tendre à l'exemplarité.

Cela est d'autant plus vrai que la loi Lemaire du 7 octobre 2016 a énoncé le principe, connu sous le nom d'open data, de la mise à la libre disposition de tout citoyen de l'ensemble des données publiques des agents de l'État et a introduit un nouvel article dans le code de l'organisation judiciaire selon lequel l'ensemble des décisions rendues par les juridictions judiciaires sont mises à la disposition du public à titre gratuit.

Depuis le 21 avril 2022, ce sont ainsi la majorité des arrêts des cours d'appel rendus dans les matières civile, sociale et commerciale qui sont publiés sur une base de données gérée par la Cour de cassation.

Cet accès public aux décisions de justice, qui s'étendra dans les années à venir aux décisions de première instance, permet, par le biais d'algorithmes, de systèmes d'intelligence artificielle, d'analyser, classer et profiler les millions de décisions judiciaires rendues par les juridictions françaises.

Cette mise à disposition de millions de décisions judiciaires offre donc aux entreprises de la Legal Tech des perspectives infinies pour déterminer les tendances de la jurisprudence en général et celle d'une juridiction en particulier.

La cohérence des décisions et des raisonnements juridiques ou, au contraire, leurs éventuelles incohérences vont donc devenir plus visibles, exposant ainsi davantage les décisions à la critique.

C'est dire que, quoiqu'ignoré des grands médias, le redressement de la justice civile constitue un enjeu politique fort.

Il est désormais acquis que l'état dégradé de l'institution judiciaire commande d'abord un effort conséquent de renforcement de ses moyens humains. Ce point est entendu, le Garde des sceaux venant d'annoncer, le 5 janvier dernier, le recrutement, à la faveur d'une loi de programmation et d'orientation, de 10 000 personnels de justice dont 1500 magistrats et autant de greffiers d'ici 2027.

Mais par-delà cette indispensable remise à niveau, c'est la manière dont le juge exerce ses attributions qui doit être fondamentalement repensée.

Depuis près de trente ans, de nombreux rapports mettent l'accent sur la nécessité de rompre avec une conception individualiste et artisanale de l'acte de juger et de promouvoir l'équipe autour du juge pour permettre à celui-ci de se recentrer sur son office et accroître ses compétences dans un contexte de complexification des procédures.

Au fil des ans, le profil des collaborateurs des magistrats s'est diversifié, avec la création notamment des assistants de justice, des assistants spécialisés et des juristes assistants, dont l'apport en juridiction est très précieux.

Il a toutefois manqué une réflexion d'ensemble sur l'articulation fonctionnelle entre le magistrat et les membres de son équipe et la définition d'une doctrine d'emploi pour chacun d'entre eux.

Ainsi, l'assistance du magistrat n'a jamais été systématisée et modélisée. De même, il n'a jamais été sérieusement envisagé jusqu'à présent la création d'une équipe juridictionnelle structurée et professionnalisée autour du juge.

Si cette réflexion est enfin menée à son terme dans les prochaines années, comme la Chancellerie semble vouloir le faire, chaque magistrat deviendra le chef d'une équipe étoffée chargée de l'assister dans l'instruction et la préparation des jugements, ce qui l'obligera à s'acculturer à la gestion managériale et à un travail plus collectif avec des collaborateurs issus d'horizons variés.

La justice sera davantage tournée vers la valorisation et l'enrichissement du travail des magistrats. Ceux-ci disposeront alors du temps nécessaire pour réinvestir l'audience, intensifier leurs échanges avec les auxiliaires de justice et restaurer une collégialité véritable.

Ce changement de perspective aura aussi pour vertu de permettre la promotion des modes alternatifs de règlement des conflits autrement que selon une approche de gestion des flux judiciaires qui a trop souvent prévalu dans la période récente, la médiation et la conciliation ayant été pensés comme un moyen parmi d'autres de désengorger les juridictions civiles, ce qui est sans doute le meilleur moyen pour que le juge, les parties et les professionnels s'en détournent.

De fait, c'est vainement que, depuis environ dix ans, les dispositions législatives et réglementaires destinées à inciter les parties à recourir à des mesures non judiciaires de règlement des différends, voire pour les contraindre à la recherche d'une solution amiable, se sont multipliées.

Le garde des sceaux a annoncé le 5 janvier dernier la mise en oeuvre d'une politique très ambitieuse et volontariste sur ce plan, comprenant de nouveaux modes amiables de règlement des différends : la césure du procès civil et la procédure de règlement amiable, inspirés d'expériences hollandaises, allemandes et québécoises, en fixant pour objectif une réduction par deux des délais de procédure au terme du présent quinquennat.

Il me semblerait pourtant plus essentiel de présenter les mesures alternatives de règlement des différends, dans leur versant judiciaire, pour ce qu'elles sont réellement : un outil au service de la qualité du processus judiciaire.

En effet, il est concevable que dans certains cas, l'intervention du juge ne soit pas le mode le mieux adapté de résolution d'un litige : la justice, même bien rendue, peut nourrir le ressentiment des parties au lieu d'atteindre son but de pacification sociale, parce que le procès peut exacerber les tensions préexistantes et que le juge, lorsqu'il tranche un litige - l'expression est significative - ne recherche pas ou ne recherche pas avant tout l'adhésion des parties à sa décision mais la bonne application de la règle de droit.

Trancher un litige en droit, c'est enfermer les parties dans une logique binaire, aboutissant à un résultat gagnant-perdant, voire perdant-perdant là où les modes amiables permettent de dégager des solutions gagnant-gagnant.

Mon expérience de juge d'instance qui m'a permis de promouvoir la conciliation, mon passage en Vendée, où la médiation civile était portée par quelques magistrats et avocats convaincus de son intérêt, où j'ai pu contribuer moi-même à suggérer des médiations dans les affaires très conflictuelles, où j'ai été le témoin de résultats heureux, m'ont convaincu que les efforts pour promouvoir les modes alternatifs de règlement des différends n'étaient pas vains, plus particulièrement lorsque les parties sont condamnées à poursuivre leurs relations ou lorsque le litige est l'expression d'un ressentiment plus profond.

Je n'ai toutefois jamais pensé que cette forme de justice se généraliserait, ni espéré un allègement significatif du travail juridictionnel, mais considéré que dans un nombre limité de cas, le juge, en proposant une médiation ou une conciliation, remplissait pleinement son rôle de pacification sociale.

Une équipe professionnalisée autour du magistrat que j'évoquais à l'instant sera encore un vecteur de qualité, en ce qu'elle permettra d'assurer une application cohérente et harmonisée du droit tel qu'interprété par la Cour de cassation, gage de prévisibilité des décisions de justice et, partant, de sécurité juridique.

C'est d'ailleurs cet objectif d'harmonisation de l'application de la règle de droit que poursuit le premier président de la Cour de cassation, Christophe Soulard, en cherchant à intensifier la coopération entre les juridictions du premier et du second degré et la Cour de cassation et à renforcer leurs liens, dans la perspective notamment d'apporter une réponse judiciaire rapide et au plus haut niveau dans les contentieux émergents.

A cette fin, un Observatoire des litiges judiciaires a été installé à la Cour de cassation en 2022, qui a pour mission d'identifier les contentieux émergents avec un double objectif : inciter les juridictions du fond à rendre rapidement des décisions dans des matières nouvelles afin que la Cour de cassation soit elle-même rapidement saisie ; mettre la Cour de cassation en mesure de mener une réflexion anticipée sur ces contentieux lui permettant de statuer peu de temps après avoir été saisie, en rendant des arrêts dits pilotes qui guideront les juridictions du fond dans l'interprétation et l'application de la règle de droit.

Mais je voudrais dire que tous les moyens financiers et humains mis dans la restauration de la justice n'amélioreront durablement celle-ci que si, en amont, il est remédié à la crise de la qualité et de la quantité de la norme.

Jean-Marc Sauvé, s'exprimant dans un article récent de la revue *Commentaire*, résume la problématique en ces termes : « *la loi était brève, claire et riche, elle est devenue bavarde, confuse et pauvre. Sa prolifération, sa technicisation et souvent ses contradictions conduisent mécaniquement à la multiplication des litiges (...).* »

Cette situation conduit à renforcer le rôle du juge qui a la charge de dire le droit dans un contexte de plus en plus difficilement déchiffrable ».

Le Conseil d'Etat alertait dès 1991, dans son rapport annuel, sur le sentiment d'insécurité juridique que pouvait éprouver le citoyen, ne naissant pas seulement de l'accumulation des textes, mais aussi de la fréquence de leur modification.

L'insécurité juridique qui en résulte n'est pas seulement ressentie par les citoyens, elle l'est aussi par les professionnels du droit confrontés au phénomène d'inflation normative et d'instabilité des normes qu'ils ont le devoir de connaître et d'appliquer.

Ces deux phénomènes constituent en effet des facteurs majeurs de complexification du processus de production de jugements, conduisent à un allongement des procédures, imposent au juge une adaptation permanente, multiplient les risques d'erreur de droit et entretiennent les recours.

A titre d'exemple, la procédure civile de première instance, autrefois modèle de stabilité, a fait l'objet de 84 textes entre 2009 et 2022, tandis que la procédure civile d'appel a été modifiée par 52 textes durant cette période.

En appel, les décrets des 9 décembre 2009 et 6 mai 2017 ont bouleversé les règles procédurales dans un souci d'améliorer la célérité de la justice, imposant des délais et contraintes procédurales et prévoyant des sanctions sévères, qui ont complexifié considérablement la procédure d'appel et ont produit des effets pervers, de sorte qu'une nouvelle réforme de la procédure est en préparation.

Procédant au constat de l'emballlement normatif contemporain, le rapport Sauvé conclut : *“au-delà des mesures techniques d'encadrement et de régulation de la production normative, aucun résultat significatif en la matière ne pourra être atteint sans faire de la lutte contre la prolifération normative une véritable priorité de politique publique et non un objectif secondaire passant après tous les autres, ce qui est le moyen le plus sûr pour ne pas avancer “.*

A près de trois siècles d'intervalle, son propos fait écho à ceux de Montesquieu dans cet extrait célèbre De l'esprit des lois : *« Il est parfois nécessaire de changer certaines lois mais le cas est rare et, lorsqu'il arrive, il ne faut y toucher que d'une main tremblante (...) Les lois inutiles affaiblissent les lois nécessaires ».*

Monsieur le Procureur général, avez-vous d'autres réquisitions ?

Je donne acte à Monsieur le Procureur général de ses réquisitions, constate qu'il a été procédé conformément aux prescriptions de l'article R. 111-2 du code de l'organisation judiciaire, déclare close l'année judiciaire 2022, ouverte l'année judiciaire 2023 et dit que du tout il sera dressé procès-verbal conformément à la loi.

Je vous présente de nouveau tous les voeux de la juridiction pour l'année nouvelle et je vous invite à nous rejoindre dans le salon d'honneur, situé dans le prolongement de cette salle d'audience, pour partager ensemble un moment de convivialité.

L'audience est levée.

