Rendre justice aux citoyens

Avril 2022

Rapport du comité
des Etats généraux de la justice
(Octobre 2021- avril 2022)

Tables des matières

AVANT -PROPOS..9

SYNTHÈSE DU RAPPORT..17

INTRODUCTION 29

PRÉAMBULE MÉTHODOLOGIQUE 33

1. UNE CRISE PROFONDE, RÉSULTAT DE DÉCENNIES DE POLITIQUES PUBLIQUES DÉFAILLANTES 36

1.1 Une justice au bord de la rupture 36

1.1.1 La justice peine de plus en plus à remplir son rôle 37

1.1.1.1 L'allongement des délais de jugement conduit à une dégradation de la situation qui engage la responsabilité de l'Etat..........................37

1.1.1.2 Débordée, la justice civile ne parvient plus à trancher les litiges dans des conditions décentes..42

[illegible]

[illegible]

[illegible]

1.1.1.3 La justice ne parvient plus à protéger les plus fragiles 49

[illegible]

[illegible]

[illegible]

[illegible]

[illegible]

1.1.1.4 Des parquets sous extrême tension 55

[illegible]

[illegible]

1.1.1.5 Des prisons françaises et un milieu ouvert en grande difficulté 57

[illegible]

[illegible]

[illegible]

1.1.1.6 Des acteurs en souffrance 62

1.1.1.7 Une justice ultramarine en état de grande fragilité 65

1.1.2 Des remises en question de l'institution judiciaire dans un contexte d'attentes croissantes de la part des Français..68

1.1.2.1 Une justice dont la légitimité es t de plus en plus attaquée dans la sphère publique 68
1.1.2.2 Une défiance croissante des citoye ns vis-à-vis de l•institution judiciai re 69
1.1.2.3 Des attentes malgré tout nombreuses vis-à-vis de la justice que les États généraux de la justice on t permis de préciser 70

1.2 Des politiques publiques défaillantes, faute d•une approche systémique des politiques judiciaires 75
1.2.1 L•incapacité à penser le fonctionneme nt de la justice comme une politique publique à part entière procède à la fois d•un déficit de vision et d•un pilotage déficient 76
1.2.1.1 Des réformes incessan tes qui échouent faute d•être pensées de manière globale et de s•accompagner des mesures nécessaires à leur ré ussite...77
X > • Œ (} Œ u • š • ‰v}š šµŒo}‰• •š} µÆ vš ŒŒ] À • u• µvŒ o P •š]}
• (o µ Æ X X X X X X X X X X X X X X X X X X X X X X X X X X X X X X X X X X X X X
X • Œ (} Œ u • š Œ } ‰ • } µ À v š P µ] • ‰v } Œ uµ š] À ‰X X Œ X X Z X X ‰ µ X
1.2.1.2 Un pilotage administratif et budgétaire déficien t 81
X >[• v [ ] v] š µ Œ • [š] À] š • µ (( ] • u u µ š v ( ] v • } vo µ}
v } v } ‰ š] u Œ • • } µ Œ • X X X X X X X X X X X X X X X X X X X X X X X X X X X X X
X h v } Œ P v] • š] } v ( ]] v š Œ š Œ š] • u ‰] • Œ µ v š (‰ µ Œ ‰ À o
š Œ Œ] š } Œ] o X X X X X X X X X X X X X X X X X X X X X X X X X X X X X X X X X X X
X • Z (• i µ Œ]] š] } v] v • µ (( ] • u u v š ‰ • Œ ‰ µ Œ • • š š Z • } µ
u v P Œ] o • X X X X X X X X X X X X X X X X X X X X X X X X X X X X X X X X X X X X

1.2.1.3 Une articulation insuffisante avec les autres politiques publiques sur le plan local...85
1.2.2 Un sous-investisseme nt chroni que 86
1.2.2.1 Un financement proche de la moyenne européenne, qui n•évolue pas par rapport au PIB et qui dépend quasi-exclusivemen t de l•Etat.......................... 86
1.2.2.2 Une allocation non opti male des re ssources 88
1.2.2.3 Une gestion des ressources en effectifs im parfaite 89
1.2.2.4 Des projets numériques qui ne donnent pas sati sfaction...................... 90
1.2.3 L•inflation normative et procédural e impose aux juges de s•adapter continuellement à un environnement juri dique de plus en plus complexe............. 94

2. POUR SURMONTER CETTE CRISE, L•AUGMENTATION SUBSTANTIELLE DES MOYENS DE LA JUSTICE CONSTITUE UN PRÉALABLE MAIS DOIT S•ACCOMPAGNER D•UNE CLARIFICATION DE SON RÔLE DANS LA SOCIÉTÉ ET D•UNE RÉORGANISATION GLOBALE DE L•INSTITUTION 100

2.1 La clarification du rôle de la justice vis-à-vis de la société et des pouvoirs constitués impose de mettre en œuvr e des réformes inst itutionnelle s................. 100
2.1.1 Identifier les diverses missions du juge en précisant les relations que la justice entretient avec les pouvoirs constitués...100
2.1.1.1 La fonction première du juge est de trancher les litiges conformément aux règles de droit qui lu i sont applicables 101
2.1.1.2 La définition du périmètre d•acti on du juge doit s•accompagner d•une réflexion sur la valeur ajoutée de son intervention et sur la place des modes alternatifs du règlement de s litiges...106

2.1.1.3 La garantie des libertés individuelles doit prendre en compte un nombre croissant de sources juridiques difficilement conciliables avec la massification des flux et la complexification des procédures 108
2.1.1.4 Recentrer l•office du juge su r ses missions fondamentales 108
2.1.1.5 Repenser la question de la responsabilité de s magistrats 109
2.1.2 Mener à bien les réformes in stitutionnelles initiées 110
2.1.2.1 Maintenir les rôles respectifs du Gouvernement et du Parlement dans la définition des gran des orientations de la justice tout en associant plus étroitement le conseil supé rieur de la magistratu re 110
2.1.2.2 Questionner le rôle et la composition du CSM dans le souci de renforcer l•indépendance de la justice 111
2.1.2.3 Une commission d•avan cement rénovée 114
2.1.2.4 Maintenir l•unité du corps et modifier le statut pour garantir l'impartialité de la nomination des magistrats du parquet et mieux gérer les ressources humaines 115
2.1.3 Réarticuler responsabilité politique et responsabilit é pénale 121
2.1.3.1 Une judiciarisation croissante de la vie politique qui brouille les frontières entre pouvoirs constitués et inhibe les responsables publics 121
2.1.3.2 La réforme systémique de la respon sabilité pénale des décideurs publics doit protéger la nécessaire prise de risque de l•autorité politique sans consacrer son impunité 124
2.2 Augmente r les ressources de la justice, recruter et repenser le travail du juge pour renforcer l•effica cité de son inte rvention 129
2.2.1 Repenser le travail du juge avec une équipe renforcée pour lui permet tre de se recentrer sur se s missions essentielles 129
2.2.1.1 Une multiplicité d•acteurs 130
2.2.1.2 Une nécessaire clarific ation des missions 132
2.2.2 Diversifier le recrutement des magistrats et améliorer leur formation 135
2.2.2.1 Une politique de recrutement diversifié à poursuivre 135
2.2.2.2 Un enseignement reconnu , mais à compléter 138
2.2.2.3 Une stratégie des ressources humaines à inventer 140

[illegible]

[illegible]

2.2.2.4 Revaloriser le statut et la formation des greffiers pour renforcer l•attractivité des fonctions dans un contexte de recrutements indispensables 142

2.2.3 Redéfinir l•approche numérique du ministère à travers une refondation de la maîtrise d•ouvrage des applications informatiques 143

2.2.3.1 Améliorer la gouvernance des projets et les capacités de gestion du ministère de la justice 143

2.2.3.2 Refonder la maîtrise d•ouvrage des applications informatiques.......... 146

2.2.4 Adapter les moyens de la justice à ses besoins 148

2.2.4.1 Des moyens humains sous-formatés 149

2.2.4.2 Une nécessaire poursuite des réflexions menées en vue d•un réajustement des effectifs de magistrats et des personnels de greffe....... 151

2.2.4.3 Une augmentation substantielle des effectifs en juridiction et dans l•administration pénitentiaire s•impose 153

2.3 En complément, réorganiser l•institution judiciaire aux niveau national et territorial 156

2.3.1 Définir des outils de gestion adaptés et rénover le pilotage de la justice à l•échelon central 156

2.3.2 Organiser de façon plus efficiente l• action de la justice et l•action administrative au niveau territorial 157

2.3.2.1 Recentrer le pilotage budgétaire et administratif au niveau de grandes régions judiciaires 157

2.3.2.2 Poursuivre la déconcentration au profit de chefs de juridiction mieux accompagnés 161

2.3.3 Clarifier la représentation de la justice au niveau départemental 162

2.4 Reconnaître et garantir la place de la justice dans la cité 164

2.4.1 Assurer l•éducation au droit et à la justice.. 164

2.4.1.1 Promouvoir, dans la scolarité de l•élève, l•initiation aux questions juridiques 164

[illegible]

[illegible]

[illegible]

2.4.1.2 Généraliser les initiations au droit à l•amorce et au cours des études supérieures 167

2.4.1.3 Articuler la formation au droit avec les initiatives en faveur de la citoyenneté européenne 167

2.4.2 Renforcer la politique d•accès au droit 168

2.4.2.1 La politique d•accès au droit, parent pauvre des politiques judiciaires 168

2.4.2.2 Le déploiement des espaces France service ne doit pas conduire à réduire la visibilité de la justice 169

2.4.2.3 Clarifier et pérenniser le financement des CDAD................................. 170

2.4.2.4 Renforcer l•animation du réseau des CDAD à travers notamment le renforcement du rôle des magistrats coordonnateurs...................................... 171

2.4.3 Améliorer la communication des juridictions par une clarification du langage juridique et une professionnalisation de la communication institutionnelle 171

3. LES ETATS GÉNÉRAUX DE LA JUSTICE ONT PERMIS D•IDENTIFIER DES REFORMES SECTORIELLES DE NATURE À RÉPONDRE À CES AMBITIONS 173

3.1 En matière civile, la priorité doit être donnée à la première instance et à la réhabilitation du juge civi liste..... 173

3.1.1 Instituer une véritable politique publiq ue civile pilotée par la direction des affaires civiles et du sceau (DACS) 174

3.1.2 Réhabiliter la première instance et revaloriser le travail des juges civilis tes 175

3.1.3 Repenser le financement de la justice ci vile et responsabiliser les parties177

3.1.3.1 L•instauration d•un droit de timb re à l•entrée pour l•ensemble des contentieux civils ne paraît pas pe rtinente 177

3.1.3.2 Le renforcement de la prise en char ge des frais d•avocat par la partie perdante doit s•accompagner d•un pouvoir d•apprécia tion du juge 179

3.1.4 Le développement des modes alternatifs de règlement des différends doit s•appuyer sur un e démarche globale 179

3.1.5 Poursuivre les initiatives relatives à la présentation des écritures en lien avec la professi on d•avocat 180

3.2 Valoriser et dynamiser la just ice économique et sociale 181

3.2.1 Le maintien de formations de jugement paritaires ne doit pas masquer le besoin de formation et de réorganisation des juridictions consulaires et prud•homales 181

3.2.2 Repenser l•organisation, le financement et les carrières en matière de justice éc onomique 182

3.2.2.1 Expérimenter la mise en place d•un tribunal des affaires économiques 182

3.2.2.2 Accroître la participation des parties au financement de la justice économique 183

3.2.2.3 Créer une filière de juges civilistes économiques..... 185

3.2.2.4 Accompagner les acteurs écon omiques en difficulté 185

3.2.2.5 Promouvoir le droit français et la plac e de Paris 186

3.2.3 Rénover et renforcer la justice pr ud•hom ale 186

3.2.3.1 Un tribunal du travail au pilotage rénové 187

3.2.3.2 Des juges du travail mieux formés évoluant au sein d•une équipe renforcée et dans une or ganisation simplifiée 188

3.2.3.3 Valoriser la conciliation et la médiation 189

3.2.3.4 Renforcer le rôle des parq uets.....189

3.3 Clarifier les rôles respectifs en matière de protection des personnes..... 189

3.3.1 Mieux coordonner les interventions administratives et judiciaires dans un contexte de déjudi ciarisation dé jà avancé 189

3.3.2 Renforcer le rôle de la justice dans la gouvernance territoriale de la protection de l•enfance et recent rer le juge des enfants sur son cœur de métier 191

3.3.3 Mieux anticiper et organiser la prise en charge des majeurs vulnérables. . 192

3.3.4 Renforcer la lisibilité des politiques de lutte contre le harcèlement..... 193

3.4 La réécriture du code de procédure pénale doit s•articuler autour d•une clarification des règles et des rôles respectifs des acteurs de la chaîne pénale et nécessite des études d• impact approf ondies 194

3.4.1 Assumer la contradiction de principe entre l•exigence de simplification et celle de garant ie des droits 194

3.4.2 Une refonte du code de procédure pénale désormais nécessaire face à la complexification des règles de procédure pénale 195

3.4.2.1 Le maintien du juge d•instruction, une institution à laquelle le comité reste, dans sa majorité, attaché 196

3.4.2.2 La piste de l•unification des régimes d•enquête pourrait difficilement emporter une simplification procédurale et nécessite des études d•impact renforcées 199

3.4.2.3 Redéfinir les attributions de certains des acteurs de la procédure 200

X Z všŒ Œ o (}v š]}v •š šµš]Œ o µ iµšPvš]}•v o•]µŒŒšo•]šu]
‰ v o XXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXX

X }v(Œ Œ µ iµP]À]o o }vš ov[š]v šµ PÆŒ o]š[]v • u‰vŒ• išµ]
]À]o• }u‰o Æ •• •Àµ]]š•]u‰•Œ[]ov(Œ XX]}v• XXXXXXXXXXXXXXXXXXXX

3.4.2.4 Procéder à toutes les simplifications compatibles avec les exigences constitutionnelles et conventionnelles 201

3.5 En matière pénitentiaire, au-delà de la mise en œuvre d•un mécanisme de régulation carcérale, l•objectif doit être de redonner un sens à la peine pour favoriser la réinsertion 203

3.5.1 Redonner un sens aux peines prononcées 203

3.5.2 Remédier à la surpopulation carcérale par une réduction des courtes peines et un mécanisme de régulation 204

3.5.2.1 Limiter le prononcé de courtes peines qui contribuent à la surpopulation carcérale 204

3.5.2.2 Introduire un mécanisme de régulation carcérale par l•établissement d•un seuil de criticité 205

3.5.2.3 Une nécessaire évolution des missions des surveillants pénitentiaires 206

3.5.3 Recentrer le juge de l•application des peines sur ses missions et renforcer la présence des SPIP en juridiction pour améliorer la prise en charge dès le prononcé des peines 206

3.5.3.1 La pertinence de la réforme du bloc peine peut être réinterrogée et doit faire l•objet d•une évaluation 206

3.5.3.2 Renforcer la présence des SPIP en juridiction 208

3.5.3.3 Déjudiciariser les actes ne touchant pas à la mesure d•aménagement de peine 208

3.5.4 Revaloriser substantiellement le milieu ouvert 209

3.5.5 Renforcer la place de la victime dans le suivi probatoire 211

3.6 Malgré une réforme récente, la cohérence du régime d•aide juridictionnelle peut encore être renforcée 212

3.6.1 Une revalorisation substantielle récente de l•aide juridictionnelle qui pourrait être élargie à d•autres catégories d•activités 212

3.6.2 Renforcer le rôle de filtre des bureaux d•aide juridictionnelle en contrepartie de la simplification de l•examen de l•éligibilité 214

3.6.3 Evaluer la faisabilité d•un renforcement du caractère subsidiaire de l•aide juridictionnelle 214

3.6.4 Etendre le bénéfice de l•aide juridictionnelle aux personnes morales tout en limitant les effets d•aubaine 215

CONCLUSION 221

Avant-propos

L'institution judiciaire se porte mal. Tous les professionnels qui concourent à son fonctionnement quotidien font part de leur profond malaise. De leur côté, les justiciables ne lui accordent qu'un crédit limité. L'institution paraît grippée. Pour beaucoup, elle serait en lambeaux.

La crise de la justice, puisqu'il s'agit de cela, se produit dans un contexte de défiance généralisée envers les institutions, qu'elles soient ou non élues. Le cadre de cette défiance est celui d'une société en plein bouleversement, des structures familiales aux règles de sociabilité, des modes de production au sens du travail et de la vie, des rapports de l'individu au collectif au lien avec la nature. Cette société porte en elle de nouvelles peurs et de nouveaux risques : le terrorisme, le changement climatique, les désordres résultant d'une globalisation mal régulée. Dans ce contexte affleurent des tentations de remise en cause de l'État de droit patiemment construit au cours d'une histoire tourmentée. Face à cette situation, l'attente de justice demeure paradoxalement forte de la part des citoyens. Elle est aussi profuse que confuse, à la mesure de leurs espoirs et des difficultés de l'institution.

Un profond malaise aux origines lointaines

Cette crise de la justice n'est pas un phénomène nouveau. L'histoire longue nous l'enseigne. Le pouvoir royal s'est distingué du pouvoir des seigneurs en ce qu'il était censé cultiver la justice dont il faisait la première dette de souveraineté. Dès 1560, le chancelier Michel de l'Hospital l'affirmait en ouverture des États généraux : « Les rois ont été élus premièrement pour faire justice, et n'est acte tant royal faire la guerre, que faire justice… ». Néanmoins, la promesse ne fut pas vraiment tenue. Les sujets de l'Ancien Régime contestaient les multiples privilèges de juridictions qui étaient la marque d'une société structurellement inégalitaire. Le droit était d'une infinie complexité, les procès étaient longs et coûteux, leur issue incertaine. De leur côté, les juridictions supérieures qu'étaient les Parlements entraient en conflit ouvert avec le pouvoir royal dont ils contestaient l'autorité.

Ces insatisfactions et ces conflits préfiguraient peut-être une partie des maux de la justice contemporaine. Pour tenter d'y remédier, la Révolution française a marqué un double tournant radical en interdisant aux tribunaux de s'immiscer dans l'action de l'État et en inaugurant l'empire de la loi. La loi est devenue la seule source du droit. Les juges perdaient tout pouvoir normatif. Pour reprendre la célèbre expression de Montesquieu, ils n'étaient que la bouche de la loi. Il fallut attendre près d'un siècle pour que la Cour de cassation, instituée pour être le bras armé du législateur, puisse faire l'aveu de son rôle d'interprétation de la loi.

Le règne de la loi n'a pas fait disparaître les maux de la justice longtemps organisée en un corps hiérarchisé, sinon dépendant, du moins soumis aux influences politiques et sociales, comme l'histoire l'a montré de l'Empire à l'État français, en passant par l'épuration des débuts de la IIIe République. Il fallut attendre la Constitution, si décriée, du 27 octobre 1946 pour que soit enfin créé un Conseil supérieur de la magistrature.

Mais la prolifération de la loi, amorcée dès la fin de la Première Guerre mondiale, avec la montée en puissance de l'interventionnisme économique et social de l'État, a constitué le point de départ d'une nouvelle crise de la justice. Le pouvoir exécutif qui prend progressivement l'ascendant sur le pouvoir législatif multiplie les lois et les rend plus précises dans des domaines toujours plus étendus et variés. L'augmentation du droit multiplie le contentieux. Dès l'entre-deux-guerres, les juridictions de première instance, qu'il s'agisse des tribunaux de droit commun, des tribunaux de commerce ou des conseils de prud'hommes, ont été débordées. Ce qui a produit un effet mécanique : les cours d'appel le sont à leur tour devenues, puis la Cour de cassation parce qu'elle avait décidé d'ouvrir plus grandes ses portes afin d'exercer un contrôle plus étroit sur les décisions des juridictions du fond. En quelques décennies, l'institution judiciaire a connu une forme de thrombose : première instance, appel et cassation.

Un malaise persistant à l•époque contemporaine

Parallèlement, la critique politique de l'institution judiciaire, née sous l'ancien Régime, pourrait ne pas avoir cessé. Durant les dernières décennies, elle a puisé à une source continue et puissante : la remise en cause de la prédominance de la loi inaugurée il y a deux siècles.

La loi s'est en effet banalisée. Elle est devenue un instrument de gouvernement à courte vue qui ne s'impose plus en majesté et dans la durée. Elle ne doit plus son existence qu'au règlement de problèmes ponctuels et sans cesse changeants. Elle est donc amenée à varier en fonction de l'actualité quand ce n'est pas sous la pression de l'opinion publique. Les réformes pénales en cascade en constituent l'exemple le plus topique. Les juristes ont beau dire qu'elles compliquent leur travail ou qu'elles ne produisent pas les effets escomptés, leurs critiques sont inaudibles. Et ce qui vaut pour le droit pénal vaut aussi pour le droit social ou le droit régissant la vie économique.

La loi s'est encore banalisée, mais sous un autre angle. Elle n'est plus l'expression du souverain, mais une norme parmi d'autres au sein d'une hiérarchie subtile qui dépasse le seul cadre national. En- dessous, une masse de textes réglementaires. Au-dessus, un bloc de constitutionnalité et une multitude de textes européens et de traités européens et internationaux directement applicables en droit interne. Le tout sous le contrôle de juges divers à la fois nationaux, européens et internationaux et, parmi eux, de l'institution judiciaire elle-même.

Il s'agit là d'un changement majeur qui a eu lieu à bas bruit ces trente dernières années. Devant interpréter la loi, ne pouvant se réfugier derrière son silence ou son obscurité pour refuser de statuer, le juge n'en était déjà plus la bouche de longue date. Ce qui est nouveau, c'est qu'il doit explicitement exercer son contrôle sur la loi elle-même, sans pouvoir plus rien dissimuler et selon des méthodes qu'il ne maîtrise pas toujours, quand elles ne le font pas entrer directement en concurrence avec le législateur. L'exemple le plus topique est fourni par le contrôle de proportionnalité qui exige du juge, quelle que soit sa position dans la hiérarchie judiciaire, qu'il vérifie que telle ou telle loi est conforme à la Convention européenne des droits de l'Homme telle qu'interprétée par la Cour européenne des droits de l'Homme, tout à la fois de manière abstraite et générale mais encore concrètement à l'occasion de chaque cas d'espèce.

Ce double phénomène de banalisation de la loi est largement connu et commenté, hors même la seule sphère des juristes. Mais il produit aussi un effet moins visible qui change radicalement la pratique quotidienne des juridictions. Non seulement celles-ci sont confrontées à des textes nombreux, changeants et complexes, de toutes origines, au point de ne plus s'y retrouver et de crouler sous leur poids, mais elles doivent en outre vérifier si ces textes sont applicables, autrement dit s'ils s'insèrent correctement dans un ordonnancement juridique désormais plus kaléidoscopique que pyramidal. Ce travail est rendu d'autant plus ardu qu'il a mécaniquement engendré une complexification et un accroissement de la longueur des écritures des avocats. Des avocats dont le nombre a au surplus considérablement augmenté, ce qui continue d'accroître la part du droit dans la société. Un droit de plus en plus volumineux, pluriel et sophistiqué.

Cette évolution, dont la grande majorité se félicite au nom d'un approfondissement de l'État de droit, a annihilé une partie des efforts faits par les pouvoirs publics depuis une quarantaine d'années pour tenter tout à la fois de contenir l'augmentation du flux du contentieux, qui demeure très important même s'il n'augmente plus guère, et de faire face aux missions nouvelles dévolues à l'institution judiciaire.

Depuis les années 1970, les pouvoirs publics ont en effet multiplié les efforts pour améliorer le fonctionnement de la justice.

Ils ont d'abord augmenté un budget dont l'une des caractéristiques est qu'il représente de manière constante et de longue date une très faible part du budget de l'État. Une augmentation rendue nécessaire pour un meilleur fonctionnement des juridictions, mais aussi pour la promotion d'une conception généreuse de la gratuité de la justice qui a vu tout au long du 20e siècle un transfert de charges des justiciables vers l'État. C'est ainsi que les greffes ont été fonctionnarisés dans les années soixante, que l'aide juridique a été créée en 1972 ou que la gratuité des actes de justice civile a été instaurée en 1977 pour être ensuite étendue à la justice pénale.

Ensuite, les pouvoirs publics ont multiplié les réformes d'ordre technique pour assurer une plus grande efficacité dans le fonctionnement quotidien de l'institution judiciaire. Les ministres successifs ont ainsi promu un discours fondé sur l'efficacité managériale de l'institution judiciaire désormais qualifiée de service public de la justice. Ils ont modifié son organisation géographique sur le territoire national, accru la professionnalisation des magistrats à travers une formation sans cesse améliorée, ou encore tenté de recourir aux outils numériques pour modifier les modes de travail de l'ensemble des professionnels du droit.

Sur un registre plus politique, les pouvoirs publics faisant droit à des revendications de la magistrature, mais aussi à des aspirations politiques largement partagées, ont en 1993, puis en 2008 modifié la composition, l'organisation et les pouvoirs du Conseil supérieur de la magistrature ainsi que son statut. Ils ont en revanche échoué à faire droit à d'autres demandes relatives à l'indépendance du corps judiciaire. Malgré plusieurs tentatives, la réforme du statut du parquet n'a ainsi pas abouti, alors même qu'elle constitue le préalable nécessaire à une réforme d'ampleur d'une procédure pénale à bout de souffle dont tous les acteurs du monde judiciaire réclament qu'elle soit réformée de manière globale, rationnelle et cohérente.

Durant les dernières décennies, l'action des pouvoirs publics a donc permis à l'institution judiciaire d'évoluer. Néanmoins, cette évolution n'a pas empêché l'apparition d'une nouvelle crise qui a connu son acmé avec la tribune dite des trois mille magistrats, greffiers et auditeurs de justice[1] en novembre dernier.

Un malaise à la fois national et universel

La crise que connaît aujourd'hui la justice en France revêt une double dimension, à la fois nationale et universelle.

La dimension nationale dont les racines viennent d'être retracées est la crise du service public de la justice. La justice peine de plus en plus à répondre à la demande des justiciables dans des conditions de délai et de qualité acceptables.

La dimension universelle, sous-jacente à l'histoire des dernières décennies, est la crise de l'autorité judicaire que l'on retrouve à des degrés et selon des modalités diverses dans tous les États de droit. Le rapport du juge à la loi s'est singulièrement complexifié, voire inversé. Il en résulte des tensions, des irritations et des incompréhensions observables dans tous les pays.

[1] Cette tribune a finalement été signée par plus de 7000 personnes.

Crise du service public de la justice . La justice souffre de problèmes structurels graves et, en contact direct avec les évolutions sociales, elle ne répond plus correctement aux exigences des citoyens. Pour ceux-ci, elle est lente, difficilement accessible et compréhensible, voire imprévisible. Pour ceux qui travaillent à l'œuvre de justice, avocats, fonctionnaires et, au premier chef, magistrats, la justice rendue est loin de correspondre à la haute idée qu'ils s'en font. C'est un sentiment de désespoir, voire de honte, qui domine face au manque de moyens humains et matériels, d'appuis techniques efficaces et cohérents, face aussi aux réformes incessantes et à l'impossibilité de bien remplir sa mission, alors que les contentieux deviennent toujours plus complexes. Mais cette crise tire aussi son origine d'un déficit de management et d'une gestion imparfaite des ressources. Les réflexions et les débats dont le rapport qui suit est le résultat se sont déroulés dans un contexte qui a révélé la profondeur du malaise des acteurs de la justice, en particulier des magistrats. Ce contexte a obligé les membres du comité des États généraux.

Crise de l•autorité judiciaire . En France, mais aussi dans de très nombreux pays, l'ampleur des pouvoirs détenus par les juges fait désormais débat, spécialement depuis une vingtaine d'années. Leur légitimité est souvent questionnée. La place de la justice dans la séparation des pouvoirs a de fait muté avec le développement de l'office du juge et l'approfondissement de son contrôle dans le contexte de l'européanisation et de l'internationalisation du droit. Hors de nos frontières d'ailleurs, la tentation d'assujettir la justice, de la déstabiliser ou de l'instrumentaliser est de plus en plus visible et forte : les exemples de ce nouvel état d'esprit, voire de ces nouvelles pratiques, surabondent. Alors que dans les années 1990 étaient célébrés, après la chute du Mur de Berlin, la fin de l'histoire ainsi que le triomphe du libéralisme et de l'État de droit, on oppose désormais, avec une certaine brutalité, le droit et la démocratie. Cette contestation, portée avec agressivité par les mouvements populistes, n'est pas leur apanage. Est ainsi posée avec gravité la question de la possibilité d'une prise de décision politique dans un environnement juridique complexe et judiciairement contrôlé. Mais comme l'a rappelé le Président de la République dans son discours du 18 octobre 2021 à Poitiers, « Une démocratie où on laisse la défiance s'installer et la justice être attaquée est une démocratie qui sape ses propres fondements ». De manière plus circonstancielle, les politiques sont enclins à critiquer la judiciarisation de la vie publique, quand sont prises des décisions qui mettent en cause leur responsabilité pénale. Ce débat renvoie au champ respectif des responsabilités pénale et politique.

C'est à cette double crise, du service public et de l'autorité judicaire, que les États généraux de la justice devaient répondre pour restaurer le pacte de confiance entre la justice et la Nation. Pour remplir ce mandat, le comité s'est efforcé de procéder, sur la base des matériaux nombreux et riches collectés au cours de six mois de débats, d'auditions et de contributions, à un diagnostic précis et documenté des conditions de fonctionnement de la justice, de ses difficultés matérielles, de la nature des mises en cause et des insuffisances des politiques publiques mises en œuvre. De ce diagnostic a découlé naturellement la nécessité de clarifier le rôle de la justice dans la société, la place de l'autorité judicaire dans la cité et la mission du juge. C'est de la confrontation du diagnostic et de cette clarification que se déduisent des propositions de réforme et de réorganisation, sur fond d'augmentation importante des moyens (budgétaires, humains, informatiques). Cette augmentation des moyens est une condition du redressement, mais elle n'est pas une fin en soi. Elle doit être mise au service d'une gestion plus rigoureuse et d'une vision dynamique et prospective de l'institution. Elle implique des évaluations rigoureuses et transparentes de leur utilisation. L'ambition avouée du comité est que cet ensemble de propositions fasse système, puisse orienter les politiques publiques, remédier concrètement aux principaux dysfonctionnements et redonner confiance à nos concitoyens comme aux personnels de justice.

En définitive, la justice occupe une place si essentielle dans notre société que ses maux ne se résoudront pas par l'égrenage de dizaines ou de centaines de mesures techniques, aussi pertinentes soient-elles, par la satisfaction de revendications catégorielles ou par un apport substantiel d'argent public. Elle doit être repensée en profondeur, comme presque tous les participants à l'exercice inédit des États généraux l'ont demandé. Le comité de ces États généraux espère avoir concouru à cette refondation en procédant à la synthèse des contributions et en y ajoutant son propre regard.

La justice occupe aussi une place si essentielle dans notre société que son avenir ne peut être l'apanage des seuls acteurs de la justice. Elle les concerne bien sûr au premier chef. Mais dans le contexte des remises en cause insidieuses dont elle fait l'objet, il faut être lucide sur les limites et les pièges de l' « entre soi » et faire par conséquent en sorte que la justice soit aussi et de manière éminente, l'affaire de tous les citoyens et de la totalité des pouvoirs publics. Elle est le bien de tous ; elle est, au sens le plus fort de ce terme, un bien commun. Pour relever les graves défis qui se présentent à elle, au-delà même de la crise du service public de la justice, elle ne peut et ne doit pas céder à la tentation du repli corporatiste, au mirage de l'autogestion et à l'illusion de croire qu'elle seule peut préserver son office et garantir son indépendance. L'indépendance de la justice et le cœur de l'office du juge doivent être préservés contre les interférences ou les ingérences externes, mais aussi contre la tentation de l'autoréférentialité qui pourrait la guetter.

Face aux défis et aux incertitudes qui pèsent sur l'autorité judicaire en France, comme dans tous les États de droit, l'avenir et le salut de cette institution sont tributaires de la qualité de ses réponses aux saisines qu'elle reçoit qui sont autant de marques de confiance des justiciables : d'où l'impérieuse nécessité de restaurer le service public de la justice. Mais ils dépendent aussi de son ouverture et de sa capacité à se remettre en cause et à dialoguer, selon ses règles propres, avec la société et les pouvoirs publics. C'est au nom du peuple français que la justice est rendue. C'est à son écoute, en lien et même en alliance avec lui que, sans compromettre son indépendance et son impartialité, elle pourra assumer la mission essentielle qui est la sienne.

Synthèse du rapport

Le comité des États généraux de la justice avait pour tâche, aux termes de la lettre de mission adressée à son président par le garde des sceaux le 8 novembre 2021, de dresser « la synthèse (des états généraux) au vu de l'ensemble des contributions et de formuler des propositions dans un rapport ». Disposant d'un « mandat de liberté » le comité ne devait s'interdire aucune « proposition ou solution radicale, y compris si cela suppose de trancher des débats qui, depuis trop longtemps, sont ou ignorés ou devenus presque interdits, y compris si cela suppose de bousculer quelques positions établies ».

Dans cet esprit, le comité a pris position sur l'ensemble des sujets abordés au cours des États généraux et, notamment, ceux ayant été soumis à l'examen des sept groupes de travail thématiques (justice civile ; justice pénale ; justice économique et sociale ; justice de protection ; prison et réinsertion ; missions et statuts ; pilotage des organisations). Mais il s'est également prononcé sur des sujets non moins structurants qui n'avaient été dévolus à aucun groupe de travail (responsabilité des décideurs publics ; moyens de la justice ; Conseil supérieur de la magistrature ; responsabilité et formation des magistrats ; accès et éducation au droit).

De très nombreuses propositions ont émergé des contributions individuelles et collectives, de la consultation en ligne, des divers ateliers et des conclusions des groupes de travail. Le comité a souhaité se prononcer sur les plus importantes d'entre elles. Leur opportunité et, le cas échéant, les modalités de leur mise en œuvre ont vocation à être étudiées par le ministère de la justice dans les mois et les années à venir.

Avant de se prononcer sur ces propositions, le comité a entendu proposer une méthode et une philosophie générale de l'œuvre de justice pour réhabiliter une institution durement fragilisée. La même logique a prévalu dans son approche des questions thématiques. S'il a entendu formuler des préconisations précises, qu'elles aient été inspirées ou non par les conclusions des groupes de travail, il a aussi et surtout cherché à définir les priorités et les orientations dans lesquelles ces propositions ont vocation à s'inscrire.

Si les membres du comité ont unanimement partagé le constat de la crise majeure de l'institution judiciaire et adhéré à l'idée de la nécessité d'une réforme systémique, en revanche, s'agissant des réformes sectorielles dont traite la troisième et dernière partie du rapport, leurs vues ont divergé sur des sujets importants, tels que l'unicité du corps, le maintien du juge d'instruction ou la création d'une agence du milieu ouvert. Cette synthèse ne pouvant les faire ressortir, il est renvoyé au rapport lequel, lorsqu'il mentionne que la décision a été prise à la majorité, prend aussi soin d'exposer les positions respectives.

Une crise majeure de l•institution judiciaire

La justice n•a plus les moyens de remplir son rôle et fait l•objet de remises en question multiples.

Les États généraux de la justice ont confirmé l'état de délabrement avancé dans lequel l'institution judiciaire se trouve aujourd'hui. La justice ne parvient plus à exercer ses missions dans des conditions satisfaisantes. Après des décennies de dégradation, un point de rupture semble avoir été atteint à l'occasion de la crise sanitaire.

Les délais de jugement, en particulier, n'ont cessé de s'allonger au cours des vingt dernières années. En matière civile, ces délais s'établissaient ainsi en 2019 à 13,9 mois en première instance et à 15,8 mois en appel, tandis que les conseils des prud'hommes statuent en plus de 16 mois. En matière pénale, si, par définition, les délais de jugement lors des audiences de comparution immédiate sont réduits, les conditions d'organisation matérielle de ces audiences, qui se tiennent souvent jusqu'à une heure avancée de la nuit, ne permettent pas de rendre une justice de qualité et contribuent à multiplier le prononcé de courtes peines de prison. En dehors des comparutions immédiates, les délais sont élevés et se dégradent. Les parquets se voient par ailleurs sans cesse confier de nouvelles missions, notamment par un renforcement de leur pouvoir de sanction autonome, qui les éloigne de leur rôle premier d'autorité de direction de l'enquête et de poursuite. Ils font face à une pression constante depuis la mise en place du « traitement en temps réel », qui ne s'est pas accompagnée d'une hausse suffisante des moyens humains. Enfin, l'état des établissements pénitentiaires et la surpopulation structurelle des maisons d'arrêt ne permettent pas d'assurer une réinsertion de qualité, ni de prévenir la récidive.

Cette situation suscite l'incompréhension des justiciables, le découragement des professionnels de justice et elle entraîne des tensions avec les avocats. Elle est enfin préoccupante pour la garantie des droits, notamment en matière pénale. Ces délais croissants ont pour effet d'alourdir les stocks des juridictions, ce qui alimente un sentiment de « submersion » et d'impuissance. Alors que les flux d'entrée sont relativement stables, cette dégradation s'explique par la conjonction de plusieurs phénomènes : la complexification du droit et des procédures que nourrit l'inflation normative ; l'allongement des écritures dans un contexte de spécialisation des avocats ; la difficulté pour le ministère et les juridictions de relever le défi de la gestion rigoureuse de moyens eux-mêmes limités.

Au-delà des seuls délais, les conditions dans lesquelles la justice est rendue ne sont plus acceptables : les outils et les infrastructures informatiques sont insuffisants ou obsolètes, la collégialité recule, laissant craindre à terme que les décisions rendues soient de moindre qualité. Par ailleurs, les décisions de justice, qu'il s'agisse des juridictions pénales ou de celles des mineurs, sont exécutées avec retard. Il en résulte un décalage problématique entre la condamnation et l'exécution de la peine nuisible à la prévention de la récidive ainsi qu'une aggravation des situations individuelles dans des domaines, comme la protection des mineurs, qui supposent une réponse rapide et effective de l'institution judiciaire. C'est ainsi que la responsabilité de l'État est de plus en plus engagée à raison des délais excessifs de jugement ou des conditions de détention indignes. Tout cela nourrit la défiance à l'égard de la justice et affaiblit son autorité.

Des politiques publiques défaillantes

Le comité s'est interrogé sur les causes profondes de cette dégradation. Si les moyens de la justice sont notoirement insuffisants au regard des attentes croissantes de nos concitoyens dans un contexte de judiciarisation de la société, deux éléments en particulier ont marqué le comité dans la manière dont sont appréhendées les politiques judiciaires.

En premier lieu, alors que la justice n'a cessé d'être réformée au cours des trente dernières années, son fonctionnement a été insuffisamment pensé de façon systémique. Trop souvent, les réformes ont été mises en œuvre comme autant de « rustines » visant à gérer des flux et à colmater des brèches dans un contexte de sous-dotation. Si la déjudiciarisation a permis de sortir de la sphère judiciaire certains contentieux pour lesquels l'intervention d'un juge ne s'imposait pas, elle ne saurait constituer le socle d'une politique judiciaire et, surtout, elle a aujourd'hui atteint ses limites. Par ailleurs, de nombreuses réformes procédurales ont visé soit à accélérer les procédures, soit à rendre plus difficile l'accès aux prétoires, mais ont échoué à atteindre leurs objectifs faute d'avoir pris en compte dès l'amont les conditions matérielles de leur application concrète, notamment par les outils numériques. L'organisation du ministère de la justice, historiquement structuré autour de deux grandes directions législatives, entraîne de fait une conception trop « légicentrée » des réformes, ce qui accentue l'idée de politiques « hors sol » et accroît l'incompréhension dans les juridictions. Cette lassitude est accentuée par le mauvais état des infrastructures informatiques et l'obsolescence, les retards ou les limites des applicatifs numériques du ministère, lesquels sont insuffisamment interconnectés et demeurent dysfonctionnels. Enfin, l'organisation déconcentrée du ministère est peu lisible et la multiplication des échelons administratifs et gestionnaires, comme l'absence d'indicateurs fiables d'activité et de gestion, empêchent un pilotage cohérent de l'institution et la mise en œuvre d'une gestion pertinente des ressources, en particulier humaines.

En second lieu et de façon plus générale, les missions de la justice comme son rôle dans la société se démultiplient. Outre sa mission historique consistant à trancher les litiges conformément à la loi, le juge est devenu l'interprète de cette loi. Sous l'effet notamment du droit européen, son rôle a connu une nouvelle mutation : il est désormais juge de la loi, c'est-à-dire de sa conformité au droit de l'Union et aux conventions internationales. Il nourrit le contrôle de constitutionnalité. Par conséquent, le juge co-construit le droit. Son rôle en matière de protection des personnes et de garantie des libertés s'est aussi développé de façon considérable et semble désormais au cœur de la représentation que la justice se fait d'elle-même. Sa place vis-à-vis des autres pouvoirs constitués paraît de moins en moins claire, ce qui contribue à fragiliser son intervention.

Une réforme systémique de l•institution judiciaire

Une clarification du rôle de la justice dans la société et vis-à-vis des autres acteurs institutionnels

Pour faire face à ces défis, le comité estime qu'une réforme systémique s'impose et doit s'accompagner d'une clarification des missions du juge. Le comité s'est ainsi attaché à définir plus précisément ces missions, qui ont profondément évolué au cours du siècle dernier.

Au-delà de la fonction première du juge, centrée sur l'application et l'interprétation de la règle de droit pour trancher un litige tout en veillant au bon déroulement de l'instance, le juge s'est progressivement vu confier d'autres missions dans le sens de la protection des personnes. Si le comité ne propose pas de revenir sur cette mutation juridique et sociale, il déplore qu'en certaines matières une insuffisante action préventive, notamment par les partenaires institutionnels de la justice, conduise à une surcharge indue d'activité du juge. C'est par exemple le cas en matière de protection de l'enfance, alors que la loi prévoit explicitement le caractère subsidiaire de l'intervention du juge. Le comité appelle dès lors à recentrer le rôle du juge sur ses missions fondamentales en s'interrogeant sur les matières dans lesquelles son intervention n'apporte pas de véritable valeur ajoutée.

Dans les relations avec les autres pouvoirs publics constitutionnels, le comité entend rappeler que si la justice concerne les juges, elle est aussi l'affaire de tous les citoyens et elle relève de la responsabilité des autres pouvoirs publics qui doivent assumer, vis-à-vis d'elle, l'ensemble de leurs obligations. L'indépendance de l'autorité judiciaire ne saurait par conséquent exonérer ces autres pouvoirs de leurs devoirs propres, ni conduire à ce que ces devoirs éminents puissent être niés ou oblitérés. Elle n'implique notamment pas l'indépendance de la gestion administrative et financière des services judiciaires qui relève du Gouvernement sous le contrôle du Parlement.

Pour contribuer au repositionnement de la justice, le comité des États généraux formule une série de propositions sur des questions institutionnelles qui la traversent de longue date. Le comité, qui reste en majorité attaché à l'unité du corps judiciaire propose, pour renforcer l'impartialité dans la nomination et la gestion des magistrats du ministère public, de conférer au Conseil supérieur de la magistrature (CSM) un pouvoir d'avis conforme sur les propositions de nomination de ces magistrats ainsi que sur les sanctions disciplinaires qui les concernent. Pour autant, il ne propose pas d'aligner les règles de nomination des procureurs de la République et des procureurs généraux sur celles des présidents de tribunal judiciaire et des premiers présidents de cour d'appel. Il esquisse en parallèle des pistes pour repenser les équilibres dans la composition du CSM et de la commission d'avancement ainsi que le mode de désignation des représentants des magistrats en leur sein. Le comité propose de renforcer le rôle consultatif du CSM sur le budget des services judiciaires et les projets et propositions de loi pouvant affecter le fonctionnement des juridictions ou l'indépendance de l'autorité judiciaire. Il retient aussi les propositions du CSM sur la responsabilité disciplinaire, la déontologie et la protection des magistrats.

Le comité entend également tirer les conséquences des nombreuses critiques qui concernent la mise en cause de la responsabilité pénale des décideurs publics. Il propose ainsi, outre la suppression de la Cour de justice de la République, d'aligner sur le droit commun les règles de procédure et de compétence applicables aux membres du Gouvernement, sous réserve de l'institution d'un dispositif de filtrage, de telle sorte que les ministres et leurs collaborateurs relèvent des mêmes juges dans le cadre d'instances uniques. Il recommande également d'aménager les règles de fond de cette responsabilité lorsque les actes mis en cause pénalement découlent directement de la mise en œuvre par les ministres et leurs collaborateurs de la politique du Gouvernement dans les conditions de l'article 20 de la Constitution.

Un indispensable renforcement de la première instance et un retour de la collégialité

La première instance est souvent perçue comme un « galop d'essai » et, dans ce contexte, les jugements des tribunaux judiciaires sont de plus en plus contestés. Les procédures s'en trouvent allongées et les cours d'appel sont saturées.

A rebours de cette tendance, le comité estime que la première instance doit être le lieu où la justice est prioritairement rendue et il formule le souhait que l'appel cesse d'être l'instance où se rejuge la totalité du litige et devienne à terme une voie de réformation de la décision de première instance. Pour cela, il est indispensable que l'essentiel des efforts à venir soient orientés vers la première instance, où l'affectation des moyens et les méthodes de travail doivent être repensées de fond en comble. Le retour de la collégialité, gage d'une justice de qualité, est indispensable. La mise en place d'une équipe de collaborateurs autour du juge, par chambre ou par service, doit également être systématisée afin de limiter la dimension solitaire de l'activité judiciaire et de concourir à une meilleure qualité des décisions.

Enfin, le comité considère que le déroulement des carrières est aujourd'hui conçu de façon trop linéaire et il estime que la mobilité de magistrats expérimentés vers la première instance, partout où existent des besoins avérés, s'impose. Dans ce contexte, il propose de rompre le lien existant dans le statut des magistrats entre le grade et l'emploi, de telle sorte que la première instance puisse, autrement que de manière très limitée, accueillir des magistrats expérimentés.

Une gestion des ressources humaines à professionnaliser

La gestion des ressources humaines est longtemps demeurée un impensé au ministère de la justice. Le comité estime indispensable de mieux gérer ces ressources, de les répartir de manière plus équitable entre les juridictions et d'introduire une vision de moyen et long terme dans leur pilotage. Les compétences managériales doivent être davantage diffusées, notamment pour les magistrats se destinant à des fonctions d'encadrement. Il faut aussi permettre aux magistrats de bâtir des projets de carrière individualisés reposant sur leurs aspirations, leurs compétences et leur expérience. Cette approche doit conduire à identifier des talents et des compétences et à constituer des viviers. La spécialisation de certains magistrats doit être recherchée pour répondre aux défis résultant de la complexification de certains contentieux, notamment en matière économique.

Le comité soutient l'idée d'une plus grande ouverture de la formation des magistrats. Il propose aussi le renforcement de l'évaluation des chefs de tribunal judiciaire et l'instauration d'une évaluation des chefs de cours d'appel et des magistrats de la Cour de cassation – qui n'existe pas à l'heure actuelle -, à travers la mise en place d'un mécanisme d'évaluation à 360° par un comité indépendant composé de membres nommés notamment par le garde des sceaux et le CSM. A cette fin, le statut de la magistrature devra être modifié.

Un renforcement urgent des mo yens humains, sur la base d•un référentiel d•activité objectif

Malgré les efforts importants accomplis au cours de l'actuelle législature, le comité fait le constat d'un manque criant de moyens humains, matériels et budgétaires dans les juridictions et d'une forte perte d'attractivité de beaucoup de métiers judiciaires.

Sur le plan humain, le comité constate et regrette qu'aucun référentiel d'activité n'ait été établi afin d'évaluer les besoins sur une base aussi objective que possible. Il relève que des travaux sont en cours au sein de la direction des services judiciaires pour l'élaboration d'un tel outil et estime nécessaire qu'ils aboutissent rapidement. En l'état, le comité estime qu'il y a lieu de recruter au moins 1 500 magistrats supplémentaires (en plus du remplacement des départs à la retraite) au cours des cinq prochaines années. Ce nombre devra être affiné sur la base du référentiel en cours de construction. Ce recrutement massif, qui doit demeurer d'excellence, constitue un véritable défi compte tenu des capacités limitées d'accueil de l'Ecole nationale de la magistrature et des nombreux départs à la retraite prévus au cours des années à venir. Des recrutements latéraux et la définition de nouvelles voies d'accès à la magistrature sont ainsi nécessaires. En outre, des équipes doivent être constituées ou étoffées et déployées de façon systématique pour appuyer le travail des juges. A cette fin, le recrutement massif de juristes assistants contractuels s'impose. Leur nombre ne devrait pas être inférieur à 2 000. Le comité propose également de renforcer les effectifs des greffiers de 2 500 à 3 000 personnes, dont certaines participeront aussi à l'aide à la décision, et d'apporter aux juridictions un appui administratif et technique (notamment pour le déploiement, la bonne utilisation et la maintenance des outils numériques) d'au moins 2 000 agents. Ces renforts doivent impérativement s'accompagner d'une gestion refondée et rigoureuse des ressources.

Sur le plan de l'attractivité, le comité relève qu'à niveau de grade et de compétences équivalents, les agents du ministère de la justice sont sensiblement moins bien rémunérés que ceux des autres ministères, alors que les sujétions y sont particulièrement nombreuses. Un rattrapage indemnitaire est par conséquent indispensable.

Une refonte de la stratégie numérique

Le comité appelle de ses vœux une redéfinition de l'approche des politiques numériques du ministère. Outre la remise à niveau indispensable des infrastructures et des applicatifs, le numérique est insuffisamment pris en compte dans la conception des réformes et peut freiner leur mise en œuvre et leur réussite, entraînant le découragement dans les juridictions. Pour y remédier, le comité formule des propositions pour refonder la maîtrise d'ouvrage des applications informatiques et renforcer la place du numérique au sein du secrétariat général et des directions métiers du ministère.

Une réorganisation du pilotage déconcentré du ministère

La discordance entre les cartes administrative et judiciaire emporte de nombreuses et graves conséquences sur le pilotage territorial de la justice, sur l'efficacité et la cohérence de sa gestion interne ainsi que sur la force et la pertinence de sa participation aux politiques publiques territoriales. Elle fragilise également la place de la justice dans la mise en œuvre des politiques qui revêtent une dimension partenariale.

Soucieux de maintenir un maillage judiciaire de proximité, le comité ne préconise pas le regroupement autoritaire des tribunaux judiciaires sur une base départementale ou des cours d'appel au niveau régional, mais il souhaite que se poursuivent des démarches concertées de fusion de juridictions qui laissent subsister tous les sites judiciaires. Il estime en même temps nécessaire de renforcer les pouvoirs budgétaires et de gestion des chefs de cours situées dans les chefs-lieux des régions administratives, en alignant la carte de l'administration judiciaire sur celle de ces régions. De même, il propose, dans les départements dotés de plusieurs tribunaux judiciaires, de désigner des présidents et des procureurs de la République « chefs de file » pour coordonner la participation de la justice aux politiques publiques territoriales auxquelles elle s'associe.

Dans le cadre de la création des grandes régions judiciaires, les services administratifs régionaux des services judiciaires devront être renforcés en effectifs et en compétences pour apporter un appui efficace à l'administration des juridictions et, notamment, au contrôle de la gestion des ressources.

La promotion de la connaissance et de l•accès des citoyens au droit ; l•ouverture de la justice sur la société civile

Les difficultés de la justice procèdent, pour une part, d'une insuffisante connaissance de l'institution par les citoyens. Pour y remédier, le comité propose de développer l'éducation au droit dès le collège et formule plusieurs propositions à ce titre. Il préconise également de renforcer la politique d'accès au droit autour des conseils départementaux d'accès au droit. Enfin, il propose de rénover le langage judiciaire et formule des propositions pour améliorer la communication des juridictions.

Des réformes sectorielles indispensables

Construire une véritable politique publique de la justice civile et renforcer la première instance

En premier lieu, le comité estime nécessaire de définir une véritable politique publique en matière civile qui doit être pilotée par la direction des affaires civiles et du sceau. Il recommande que celle-ci s'affranchisse d'une approche aujourd'hui trop centrée sur la production de la norme.

En deuxième lieu, le comité estime indispensable de revaloriser le travail des magistrats civilistes par une réhabilitation de la collégialité et une priorité donnée à la première instance.

En troisième lieu, le comité appelle de ses vœux une responsabilisation des parties à travers un renforcement de la prise en charge des frais d'avocat par la partie perdante, qui soit en phase avec la réalité des frais engagés, le juge conservant cependant toujours un pouvoir d'appréciation en ce domaine.

En quatrième lieu, le comité, s'il est favorable au développement des modes alternatifs de règlement des différends et souscrit à toutes les propositions faites sur ce sujet par le groupe de travail sur la justice civile, insiste sur la nécessité d'appuyer ce développement sur une démarche cohérente et organisée. Le déploiement de ces modes de règlement des litiges ne saurait être pensé uniquement comme un moyen de limiter les flux entrants.

En dernier lieu, le comité invite l'institution judiciaire et la profession d'avocat à poursuivre les travaux engagés sur la présentation des écritures et la mise en état des affaires civiles. Ce n'est qu'au terme de ces travaux qu'une nouvelle réglementation devra, le cas échéant, être édictée.

Réorganiser la justice économique et sociale

Le comité est attaché à la composition sans échevinage, c'est-à-dire sans juges professionnels, des tribunaux de commerce et des conseils de prud'hommes. Toutefois, en raison des difficultés qui affectent ces deux ordres de juridictions, le comité souscrit aux réformes organisationnelles profondes présentées par le groupe de travail.

En matière de justice économique, le comité souscrit à la proposition tendant à mettre en place à titre expérimental un tribunal des affaires économiques aux compétences élargies pour l'ensemble des acteurs économiques, quels que soient leurs statuts (professions libérales, agriculteurs…). Il propose d'accroître la participation des parties au financement de la justice à travers l'expérimentation d'une dérogation au principe de gratuité de celle-ci. Il propose enfin de constituer une filière de magistrats spécialement formés, qualifiés et compétents en matière économique.

En matière prud'homale, le comité souscrit à la proposition de transformation des conseils des prud'hommes en tribunaux du travail, dont la composition paritaire serait préservée, qui seraient rattachés, aux plans administratif, organisationnel et budgétaire, au tribunal judiciaire avec un dialogue de gestion rénové. Il propose de simplifier radicalement l'organisation interne des tribunaux du travail et de faire du ministère de la justice l'unique pilote de leur administration. Pour réduire les délais de jugement, un nouvel équilibre procédural est proposé à travers un renforcement du rôle des greffes dans la mise en état et l'orientation ab initio des affaires soit vers la conciliation, soit vers une audience paritaire, soit vers une audience de départage. Enfin, la formation des juges du travail en lien avec l'ENM doit être renforcée, tandis que des équipes de collaborateurs autour des juges du travail doivent être déployées.

Clarifier les rôles respectifs des juri dictions des mineurs et des services départementaux en matière de protection des personnes

Le comité estime que, si, en droit, la répartition des compétences entre les juridictions des mineurs et les services départementaux de l'aide sociale à l'enfance est pertinente, elle doit être mieux appliquée dans les faits. Il préconise ainsi la généralisation des instances quadripartites mises en place dans certains territoires et leur investissement par l'autorité judiciaire. Le retour de la double habilitation des services de placement, d'aide éducative à domicile et d'action éducative en milieu ouvert est également très souhaitable pour favoriser la sortie du mineur de la sphère judiciaire, chaque fois qu'il cesse d'être dans une situation de danger.

En matière de protection des majeurs vulnérables, alors que le vieillissement de la population engendre des besoins croissants d'accompagnement, le formalisme du mandat de protection future doit être simplifié. Une présomption de gestion d'affaires doit également être consacrée.

En matière pénale, le comité s•est prononcé sur les principales orientations qui doivent guider la réécritu re du code de procédure pénale et souligne la nécessité d•un approfondissement des études d•impact.

Si le comité considère que le code de procédure pénale est excessivement complexe, illisible et doit être refondu, il rappelle que l'impératif de simplification ne saurait conduire à remettre en cause la garantie des droits.

En premier lieu, le comité estime que le développement du pouvoir de sanction autonome du parquet a atteint ses limites. Le parquet est une autorité de direction de l'enquête et de poursuite et doit en priorité le rester.

En deuxième lieu, s'agissant de l'unification des cadres d'enquête (enquête préliminaire et enquête en flagrance), le comité relève qu'en raison des impératifs relatifs aux droits de la défense, l'unification ne saurait s'opérer qu'en faveur de l'enquête préliminaire, ce qui aurait un effet contre-productif en matière de simplification. Les études d'impact doivent donc être approfondies sur ce sujet.

En troisième lieu, le comité propose, dans sa majorité, le maintien du juge d'instruction au regard de son apport estimé décisif dans les affaires les plus complexes, lesquelles engagent l'autorité et la réputation de la justice.

En quatrième lieu, afin d'accélérer et d'améliorer la réparation des dommages subis par les victimes, le comité recommande de transférer au juge civil l'indemnisation des préjudices complexes, c'est-à-dire ceux que ne peut trancher sur le champ le juge pénal.

En cinquième lieu, le comité a identifié différentes mesures de simplification qui méritent d'être expertisées. En particulier, le comité plaide pour une généralisation du statut de témoin assisté et la limitation de la mise en examen au seul cas où le prononcé de mesures coercitives serait envisagé.

En matière pénitentiaire, des efforts doivent être engagés pour redonner un sens à la peine au service d'une réinsertion effective.

Le comité partage la conception du groupe de travail selon laquelle la peine ne doit pas se limiter à une sanction, par privation de liberté, d'un comportement délictuel ou criminel mais doit également, en garantissant un suivi individualisé et pluridisciplinaire, favoriser la réinsertion de l'auteur et réduire les risques de récidive. C'est à l'aune de cette conception repensée de la peine que la surpopulation carcérale, qui constitue un problème majeur, pourra progressivement être réduite : une réponse fondée uniquement sur la détention par l'enchaînement de programmes de construction d'établissements pénitentiaires ne peut constituer une réponse adéquate.

Le comité est favorable à ce que le prononcé de courtes peines d'emprisonnement, qui ne permettent ni d'agir sur le comportement de la personne, ni de préparer sa réinsertion, soit aussi limité que possible. Il appelle ainsi à un renforcement substantiel des capacités d'accueil du milieu ouvert, pour permettre la prise en charge d'un plus grand nombre de personnes et améliorer la qualité du suivi des condamnés faisant l'objet d'une peine de probation ou d'une mesure d'aménagement de peine. Cette revalorisation peut notamment passer par la création d'une agence du milieu ouvert.

Le comité recommande aussi le retour des services pénitentiaires d'insertion et de probation (SPIP) en juridiction. Cette orientation pourrait permettre d'améliorer l'efficacité du dispositif du « bloc peine » introduit par la loi du 23 mars 2019. Ce dernier invite le juge correctionnel à aménager ab initio la peine d'emprisonnement, mais n'a pour le moment connu qu'un effet limité. Si l'évaluation de ce dispositif s'avérait insatisfaisante, le comité serait alors favorable à l'instauration, à bref délai après le prononcé de la peine, d'une audience devant le juge de l'application des peines pour accélérer la mise en place d'un aménagement de la peine. La présence du SPIP en juridiction devrait permettre de collecter un ensemble d'informations utiles à la personnalisation de la peine et à son aménagement.

Par ailleurs, pour lutter contre la suroccupation des prisons, le comité est favorable à la mise en place d'un mécanisme de régulation de la population carcérale par la définition, pour chaque établissement pénitentiaire, d'un seuil d'alerte et d'un seuil de criticité.

Enfin, le comité formule des propositions en matière d'aide juridictionnelle consistant notamment, d'une part, à revaloriser certains actes et, d'autre part, à renforcer le rôle de filtre exercé par les bureaux d'aide juridictionnelle.

Introduction

Faisant le constat d'une remise en cause sans précédent de l'institution judiciaire, la première présidente et le procureur général de la Cour de cassation sollicitaient, le 25 mai 2021, un entretien avec le Président de la République. Dès le 5 juin, celui-ci annonçait la convocation d'États généraux de la justice et chargeait le garde des sceaux de leur pilotage. Cette convocation marquait la volonté d'une réflexion approfondie et sans tabou sur les maux d'une institution au cœur du fonctionnement de la République.

Dans son discours de lancement des États généraux le 18 octobre 2021 à Poitiers[2], le Président de la République précisait les contours de cet exercice démocratique inédit après avoir identifié deux grands enjeux : la restauration du pacte civique entre la nation et la justice, d'une part, la réhabilitation du service public de la justice, d'autre part.

Par l'ampleur des consultations menées et la mobilisation de la société civile[3], les États généraux ont permis d'aborder, au cours des six derniers mois, l'ensemble des sujets auxquels la justice judiciaire doit aujourd'hui faire face[4]. Disposant d'un « mandat de liberté » appelé de ses vœux par le Président de la République, ils ont veillé à n'exclure aucun d'entre eux.

Institué pour garantir l'indépendance et la liberté de cet exercice de grande ampleur, le comité des États généraux s'est vu confier le soin de dresser la synthèse de l'ensemble des travaux qui ont été menés. Conformément à la demande du Président de la République qui l'a invité à formuler toute proposition ou solution radicale, « y compris si cela suppose de trancher des débats qui, depuis trop longtemps, sont ou ignorés ou devenus presque interdits, y compris si cela suppose de bousculer quelques positions établies »,[5] il s'est saisi de toutes les questions qui, sans avoir été soulevées en amont de ses réflexions, lui paraissaient importantes.

[2] Annexe 1.

[3] Cf. infra préambule méthodologique.

[4] La justice administrative, dont les problématiques ne recoupent pas celles de la justice judiciaire, n'a fait l'objet d'analyses particulières ni dans le cadre des groupes de travail, ni dans celui des consultations citoyennes. Elle n'a par conséquent pas été incluse dans le périmètre des États généraux (cf. le discours du Président de la République à Poitiers le 18 octobre 2021 et la lettre de mission adressée au président du comité par le garde des sceaux le 8 novembre 2021).

[5] Annexe 1 – discours du Président de la République.

Dans cet esprit, le comité des États généraux s'est pleinement emparé de la totalité des moyens mis à sa disposition pour accomplir sa mission. S'il a bien entendu largement analysé les résultats des consultations et des travaux menés par les différents ateliers thématiques constitués pour en apprécier la faisabilité et l'opportunité, il a souhaité, par de larges consultations, des déplacements sur le terrain et l'examen approfondi de sujets (voir infra partie méthodologique) n'ayant pas été inscrits dans les différentes lettres de mission de ces ateliers, ne laisser aucun sujet de côté.

Le présent rapport reflète donc les réflexions du comité, qu'elles prennent appui sur les travaux menés par les groupes de travail thématiques ou qu'elles lui soient propres.

Les travaux du comité ont très rapidement été marqués par « l'appel des 3 000 magistrats », publié dans le journal Le Monde le 23 novembre 2021. Faisant suite au suicide d'une jeune magistrate survenu au cours de l'été, cette tribune, signée notamment par plus de la moitié des magistrats et dont le comité a rencontré les premiers signataires, dressait un constat accablant de l'état de déliquescence observé dans les juridictions et accréditait l'idée, par son contenu et son succès, du point de rupture que serait en passe d'atteindre la justice. Cette tribune imposait ainsi au comité, outre la réflexion sur le rôle, l'organisation et les missions de la justice qui lui était confiée par le Président de la République, de se prononcer sans a priori sur la question des moyens donnés à l'institution, malgré les efforts budgétaires substantiels effectués ces dernières années.

Au cours de ses travaux, le comité des États généraux a pu mesurer l'ampleur des difficultés que traverse l'institution judiciaire dans toutes les sphères de son intervention. Le constat n'est pas nouveau. Depuis plus de 40 ans, les rapports de qualité se succèdent pour en documenter les sources et les manifestations et des réformes ambitieuses tentent d'y remédier. Pourtant, force est de constater, au regard du malaise qui traverse la justice, que ces réformes, pour ambitieuses qu'elles aient été, ont failli, non dans leurs objectifs immédiats, comme par exemple le renforcement de l'État de droit ou la lutte contre la criminalité organisée, mais dans leur quête de réhabilitation du fonctionnement de la justice. C'est que les difficultés sont profondes et que ces réformes, bien que pertinentes dans leur principe, n'ont le plus souvent pas été abordées de façon suffisamment systémique, en même temps qu'elles n'ont pas pris en compte de façon articulée les conditions et les moyens nécessaires à leur réussite.

Abordées comme autant de « rustines » visant à colmater des brèches, les multiples mesures de simplification de procédure (plus d'une centaine en matière civile et pénale au cours des quinze dernières années), les déjudiciarisations ou la promotion des modes alternatifs de règlement des litiges, loin de décharger la justice pour lui permettre de se concentrer sur ses missions essentielles, n'ont pas été perçues par les acteurs des procédures judiciaires comme les renouveaux annoncés. Au contraire, ces acteurs apparaissent comme toujours acculés par des flux d'activité qu'ils ne parviennent plus à traiter de façon satisfaisante dans un contexte d'inflation législative toujours prégnant et de complexification des procédures. Pire encore, faute de s'insérer dans une démarche d'ensemble au long cours, beaucoup de réformes tentées ont contribué à brouiller la mission de la justice.

C'est fort de cette expérience et guidé par le souci de ne pas s'en tenir à la simple préconisation de nouvelles mesures ponctuelles vouées à un échec probable si elles ne s'accompagnent pas d'une réflexion systémique, que le comité des États généraux a abordé et mené sa mission. Davantage que dans l'accumulation de mesures techniques de nature à répondre à des difficultés identifiées, le comité estime que la solution réside dans une refonte complète de la conduite des politiques judiciaires.

Pour répondre à cette ambition, une clarification du rôle de la justice vis-à-vis tant des pouvoirs constitués que de la société apparaît nécessaire. La définition précise des missions du juge, de ce que l'on peut attendre de la justice et de ce qui ne doit pas relever de sa compétence constitue un préalable fondamental à toute réforme. C'est seulement une fois cette clarification esquissée qu'il y a lieu de repenser l'organisation et la manière dont sont pilotées les réformes judiciaires, avec le souci d'intégrer la dimension numérique et processuelle le plus en amont possible de la conception des réformes. C'est alors seulement, au regard des objectifs assignés à la justice, que la question des moyens doit être abordée, frontalement et sans tabou. Il s'agit en somme de renverser la logique qui a trop longtemps prévalu et qui a conduit à tenter en vain de limiter ou de restreindre l'accès au prétoire pour pallier l'absence de moyens, dans une pure logique de gestion des flux.

C'est en ayant cette méthode à l'esprit que le comité a conduit ses travaux. Si certains constats ou préconisations ont pu faire l'objet d'un large consensus, d'autres sujets, parce qu'ils revêtent une dimension principielle ou font écho à des débats majeurs qui traversent l'institution depuis des décennies, n'ont pas permis de dégager une position commune. Le présent rapport tente de retracer fidèlement les débats que le comité a traversés et de présenter les arguments des uns et des autres, de manière à nourrir les réflexions et à permettre un arbitrage nécessairement politique.

Il convient également d'attirer l'attention du lecteur sur le fait que certains sujets majeurs n'ont pas fait l'objet d'un traitement spécifique par les groupes de travail thématiques, dont les conclusions figurent en annexe du présent rapport, alors même qu'ils devront nécessairement être pris en considération dans le cadre des réformes à venir (responsabilité des décideurs publics ; formation des magistrats ; éducation et accès au droit…). Cela a justifié que le comité leur consacre des développements plus approfondis.

Par le présent rapport, inspiré des analyses toujours fouillées et riches d'enseignements et de propositions des groupes de travail thématiques ainsi que des résultats de la consultation du public, des ateliers citoyens et des ateliers de convergence, le comité des États généraux a d'abord souhaité dresser un panorama aussi exhaustif que possible des difficultés que traverse l'institution judiciaire et en identifier les causes profondes (première partie). Le rapport définit ensuite les prérequis méthodologiques et les orientations stratégiques qui semblent indispensables au comité pour réhabiliter l'institution judiciaire et la remettre à sa place, au cœur de la cité (deuxième partie). Enfin, le comité a souhaité prendre position sur les différentes réformes sectorielles qui ont pu émerger des États généraux en identifiant celles qui lui semblent de nature à répondre aux ambitions qu'il porte pour la justice (troisième partie).

Préambule méthodologique

Avant d'entrer dans les développements du rapport, le comité souhaite présenter à grands traits la manière dont il a travaillé au cours des six derniers mois.

Le comité indépendant des États-généraux de la justice, présidé par Jean-Marc Sauvé, vice-président honoraire du Conseil d'État, et composé de Chantal Arens, première présidente de la Cour de cassation, Yaël Braun-Pivet, présidente de la commission des lois de l'Assemblée nationale, François-Noël Buffet, président de la commission des lois au Sénat, Bénédicte Fauvarque-Cosson, professeure agrégée des universités, conseillère d'Etat, Jérôme Gavaudan, président du Conseil national des barreaux, Christophe Jamin, professeur des universités à Sciences Po, François Molins, procureur général près la Cour de cassation, Henri Leclerc, avocat, président d'honneur de la Ligue des droits de l'homme, Yves Saint-Geours, ministre plénipotentiaire (e.r.), membre du Conseil supérieur de la magistrature, Linos-Alexandre Sicilianos, ancien président de la Cour européenne des droits de l'homme, et Christian Vigouroux, président de section honoraire au Conseil d'Etat et déontologue, a été nommé pour garantir le bon déroulement des travaux et les traduire en propositions et réflexions à remettre au gouvernement dans un rapport final, en s'appuyant notamment sur les conclusions des différents groupes de travail thématiques constitués dans le cadre des États généraux. Le comité a été assisté de trois rapporteurs, Jocelyne Chabassier, magistrate, inspectrice de la justice, Vincent Le Gaudu, magistrat, inspecteur général de la justice et Réda Wadjinny-Green, maître des requêtes au Conseil d'Etat, rejoints, dans la phase finale de rédaction du rapport par Laurence Guibert, magistrate, inspectrice de la justice, et Patrick Steinmetz, magistrat, inspecteur général de la justice. Le garde des sceaux a adressé au président du comité une lettre de mission le 8 novembre 2021, annexée au présent rapport[6].

Entre octobre et décembre 2021, une consultation a permis de recueillir de nombreuses contributions individuelles sur la plateforme numérique « Parlons justice », ouverte à tous les publics (citoyens, fonctionnaires et magistrats, partenaires de la justice) et invitant les participants à donner leur avis via des questionnaires en ligne. Des consultations collectives, émanant ou non d'acteurs professionnels de la justice, organisées notamment dans le cadre d'ateliers locaux, ainsi que de nombreuses contributions écrites ont également été déposées sur la plateforme de consultation numérique.

[6] Annexe 2.

Parallèlement, des groupes de travail composés de professionnels de la justice et d'experts de l'environnement judiciaire ont été constitués par le ministre de la justice autour de six thématiques clés (« simplification de la procédure pénale », « simplification de la justice civile », « justice de protection », « justice pénitentiaire et de réinsertion », « justice économique et sociale », « pilotage des organisations », « évolution des missions et statut du parquet ») avec pour objectif de formuler des propositions précises et de se prononcer sur les retours de la consultation du public et des professionnels de la justice.

A la fin de la phase de recueil des contributions sur la plateforme numérique, des ateliers délibératifs, organisés au cours du mois de décembre 2021, ont permis à un panel de 50 citoyens non-experts de débattre sur des thématiques issues de la consultation numérique et de formuler leurs recommandations lors de deux sessions, avec l'appui de magistrats et de fonctionnaires issus des juridictions ou des services pénitentiaires.

L'ensemble des publics (citoyens, fonctionnaires et magistrats, partenaires, membres de groupes de travail) ont enfin pu débattre le 31 janvier 2022, au cours d'ateliers de convergence, des questions-clés qui avaient été identifiées et affiner les recommandations issues des ateliers délibératifs.

L'ensemble de ces ateliers se sont déroulés en présence de membres du comité des États généraux.

Le comité des États généraux de la justice a engagé ses travaux le 22 octobre 2021, alors que les modalités de la consultation citoyenne, la composition et le domaine de compétence des groupes de travail avaient déjà été définies par le comité de pilotage.

Pendant près de cinq mois, le comité a procédé à de multiples auditions et consultations (magistrats, fonctionnaires de greffe, avocats, notaires, associations partenaires de la justice, représentants des organisations syndicales et professionnelles, etc.)[7].

Des rencontres, dans les juridictions ainsi qu'au sein d'un service pénitentiaire d'insertion et de probation, ont également été organisées et ont été l'occasion d'échanges nourris entre les acteurs de la justice et les membres du comité. Certains d'entre eux se sont également « immergés » pendant plusieurs jours en juridiction (tribunal judiciaire de Créteil ; tribunal judiciaire de Nanterre ; tribunal judiciaire de Rennes) afin d'appréhender au plus près les conditions de travail des magistrats et fonctionnaires, le fonctionnement quotidien et les difficultés de l'institution.

[7] Annexe 11 : liste des personnes entendues.

Le comité a par ailleurs entendu la secrétaire générale et les directeurs d'administration centrale ainsi que les organisations syndicales de magistrats et de fonctionnaires du ministère de la justice. Il a rencontré les directeurs généraux de la police nationale et de la gendarmerie nationale ainsi que les syndicats de la police nationale. Il a également tenu des réunions avec la Défenseure des droits, la Contrôleuse générale des lieux de privation de liberté et le Défenseur des enfants.

Plusieurs contributions écrites émanant d'institutions publiques, d'organisations privées ou d'experts lui ont en outre été adressées directement.

Le comité a entendu à plusieurs reprises les présidents des sept groupes de travail pour faire le point sur l'avancement de leurs travaux, prendre connaissance de leurs projets, puis de leurs rapports et en débattre avec eux. Une réunion finale a été organisée au tribunal judiciaire de Paris entre les membres du comité et les chefs de file des groupes de travail pour procéder à un échange général sur les principales questions posées par les Etats généraux.

Le comité a enfin sollicité des services du ministère de la justice des études d'impact sur certaines recommandations émanant des rapports des différents groupes de travail.

1. UNE CRISE PROFONDE, RÉSULTAT DE DÉCENNIES DE POLITIQUES PUBLIQUES DÉFAILLANTES

1.1 Une justice au bord de la rupture

La justice est aujourd'hui confrontée à une conjonction de phénomènes qui accentue la pression sur les tribunaux.

Le recours à un juge en France se caractérise par une très grande accessibilité. Alors que le principe de gratuité de la justice est inscrit au frontispice du code de l'organisation judiciaire (article L. 111-2), la facilité d'accès aux prétoires tend à s'accroître avec le développement progressif des procédures et des saisines par voie numérique. Par ailleurs, les attentes des citoyens vis-à-vis de l'autorité judiciaire deviennent toujours plus pressantes dans le contexte de « judiciarisation » de la société.

Or, la justice ne parvient plus à répondre aux attentes légitimes des justiciables en tranchant les litiges qui lui sont présentés dans des délais raisonnables. En effet, l'inflation normative et la multiplication des réformes procédurales et de fond aboutissent à complexifier les affaires soumises aux tribunaux. Ce phénomène a entraîné une embolie de l'institution conduisant à un accroissement continu des stocks et un allongement des délais de jugement. Cette complexité contribue à expliquer le paradoxe d'une institution qui ne parvient plus à faire face à des flux d'activité pourtant relativement stables.

En outre, les décisions de justice s'exécutent souvent avec retard, ce qui ôte une part significative de leur efficacité et de leur exemplarité.

Ces tensions conduisent à une dégradation de la qualité de la justice rendue. Elles affectent la confiance des justiciables dans l'institution, comme le montre la consultation des États généraux, et elles portent une atteinte profonde à la considération et au moral des acteurs de la justice. Elles détériorent enfin les relations de la justice avec les avocats et les parties et fragilisent la place de l'institution judiciaire dans la société.

Cette lente dégradation a atteint un point de bascule en 2020. Faisant suite au mouvement social des avocats lié au projet de réforme des retraites à l'automne 2019, la crise sanitaire a conduit à suspendre l'essentiel de l'activité des juridictions, alors que les saisines continuaient, aggravant ainsi le volume des stocks et l'impression d'une justice submergée. Ce tournant s'est traduit à partir du second semestre de 2020 par une nouvelle dégradation de la situation de l'institution ainsi que par l'aggravation de l'épuisement des professionnels et du mécontentement des justiciables.

1.1.1 La justice peine de plus en plus à remplir son rôle

1.1.1.1 L•allongement des délais de jugement conduit à une dégradation de la situation qu i engage la responsabilité de l•Etat

La situation de la justice est marquée du sceau du paradoxe : les entrées, c'est-à-dire les saisines des juridictions, sont stables ou diminuent, alors que les sorties ne suivent pas, que les stocks s'accumulent et que les délais de jugement augmentent, parfois fortement.

L'analyse de l'évolution des affaires nouvelles sur une période de 15 ans démontre en effet une relative stabilité de l'activité civile, comme pénale, lorsque l'on ne s'intéresse qu'aux seuls flux. Pourtant, tout au long de cette période, les stocks d'affaires civiles n'ont cessé d'augmenter, de même que les délais de jugement.

En matière civile et commerciale, le nombre total d'affaires nouvelles reçues chaque année par les tribunaux de grande instance (devenus tribunaux judiciaires) est stable. En revanche, les contentieux traités par les juges non professionnels (tribunaux de commerce et conseils de prud'hommes) ont connu une diminution historique de leur activité. Le volume des affaires nouvelles dans les cours d'appel s'inscrit en légère augmentation, notamment en raison de la réforme des pôles sociaux. Enfin, l'activité de la Cour de cassation dans ces matières a décru de près de 10 %.

Évolution du nombre d•affaires nouvelles civiles et commerciales entre 2005 et 2019 [8]

š]À]š •]À]o • š	îìì ñ	îìíõ	À}oµš]}v
}µŒ •• š]}v	íô ôïì	íó ìóí	rõUï9
}µŒ• – ‰‰ o	îíõ ðõð	îîó ïîñ	ïUò9
dŒ] µv µÆ PŒ v ~ }vš d ^^l‰€o • •}	]v•š v íµóŒ•îïò	í ïòô óìñ	rìUï9
:µŒ]] š]}v• }uu	Œ]îóò ïôñ	íðî ððó	rðôUñ9
W,	îìî òñô	ííô ñóï	rðíUñ9
d}š o	î ìôõ òìï	í ôóð íîí	ríìUï9

Sources : chiffres clefs de la Justice, SDSE. Nombre d•affaires reçues sur une année.

En matière pénale, l'activité des juridictions se caractérise, là encore, par une grande stabilité. Le nombre de réponses pénales en première instance, qu'il s'agisse des poursuites ou des mesures alternatives, est demeuré inchangé entre 2005 et 2019. Toutefois, la structure de la réponse pénale a profondément changé grâce au recours au développement des « réponses simplifiées » au détriment de l'audience classique.

[8] Il a été fait le choix de retenir 2019 comme année de référence dans la mesure où l'activité des tribunaux a été fortement perturbée à la baisse en 2020 en raison de la crise sanitaire et des mesures de confinement.

Les cours d'assises ont, pour leur part, connu une diminution significative de leur activité, de l'ordre de -27,2 %. Pourtant, si le nombre de dossiers a diminué, le nombre de jours des sessions d'assises a augmenté, démontrant ainsi la complexification des affaires jugées.

Le flux pénal entrant dans les cours d'appel s'est, entre 2005 et 2019, nettement accru, de l'ordre de +17,3 %.

En revanche, l'activité pénale de la Cour de cassation a un peu diminué (-4,5 %).

Évolution de l•activité pénale entre 2005 et 2019

E}u Œ Œ ‰}v• • ‰ v o •]v•š v		î ì ì ñ	î ì í õ	À}o µ š]}v
íX W}µŒ•µ ‰ v o •	r µ] v • }ŒŒ š]}vv oo •]š • h o ••]‹µ • i ~ U KW:U WWsU /•	ð ì ì ï ì ð	î ï õ	ï î î rð ì U î 9
	rKŒ }vv v • ‰ v o •	ô ô í õ î	í ó ì	ò ó î õ ï U ñ 9
	r ZW	î ô ì í ô	í ì ì	ó ï ì î ñ õ U ñ 9
	r^]•]v [µv iµP []v•šŒµ š]}v	ï î ñ ô î	í ó	í ó ð rð ó U ï 9
	r^]•]v µ iµP • v(vš•	ñ ò ð ì ò	ð ô ó ð ì	r í ï U ò 9
	&rdŒ] µv o ‰}o] = dŒ] µv o ‰Œ}Æ]u]š	ó î í ï ì	î õ	ñ ô ó r ñ õ U ì 9
	d}š o • ‰}µŒ•µ]š • = = = = =&	ò ó ó ò ï î	ò ì ò	î î ñ r í ì U ñ 9
îX oš Œv š ‰}µŒ•µ]š	}u‰}•]š]‰v • v o •	ð ì ì ï ð	ò ð	ó í ó ò í U ó 9
	WŒ} µŒ • oš Œv š]À • µÆ ‰}µŒ•µ]š •	ð î í í ò õ	ð ò ï	õ ó ñ í ì U î 9
d}š o Œ ‰}v• • ‰ v o • ‰Œ u]íŒ	î ô] ô ï ñ v í í ï ð	ó ï ñ	í ï ð	õ í ó r ì U ï 9
]•]}v• ‰ v o • Œ v µ • ‰ Œ o }µŒ •• š]}v		ó ô î ò	ó	ð ó ì r ð U ñ 9
]•]}v• ‰ v o • Œ v µ • ‰ Œ o • }µŒ • – ‰ ‰ ò		õ í ì ó ì	í ì ò	ô ò ð í ó U ï 9
]•]}v• Œ v µ • ‰ Œ o • }µŒ • – •]• •		î • õ ô • ð	î	í ó î r î ó U î 9
d}š o š]À]š ‰ v o		í î ð ì ó	í ñ	í î ñ í ð î ï ì U õ 9

Sources : chiffres clefs de la Justice, SDSE. Rapport IGJ sur les stocks.

Les affaires terminées par les tribunaux présentent une baisse d'ampleur quasi-équivalente à celle des entrées sur la période. Entre 2015 et 2019, l'évolution est la suivante : -8,1 % dans les TGI ; -37,1 % dans les conseils des prud'hommes (CPH) et -19,3 % dans les tribunaux de commerce. Seules les cours d'appel augmentent légèrement leur nombre de décisions, de 1,3 %. Cette baisse des sorties s'explique en partie par un accroissement de la difficulté moyenne des affaires, une fois déjudiciarisées les affaires les plus simples représentant un volume très important (ruptures conventionnelles devant les conseils des prud'hommes, par exemple).

Au total, le stock des affaires civiles a augmenté de 65 % en première instance, même s'il est vrai que cette augmentation résulte, pour près de la moitié, de l'intégration au début de 2019 du stock des tribunaux des affaires de sécurité sociale dans l'activité des tribunaux judicaires. En parallèle, les stocks ont augmenté tout au long de la période dans les cours d'appel : +11,6 % pour les affaires civiles, +77 % pour les chambres de l'instruction, +46,5 % pour les chambres des appels correctionnels. En revanche, le stock des affaires criminelles auprès des cours d'assises a diminué de -23,5 % entre 2005 et 2019.

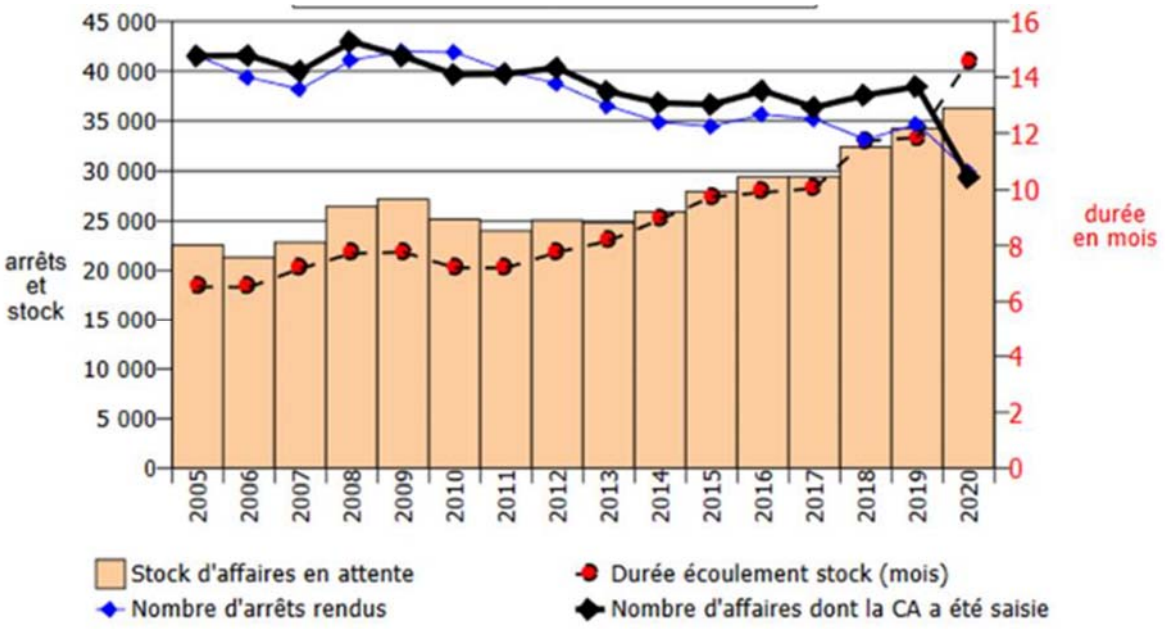
Évolution du niveau des stocks dans les juridictions entre 2005 et 2019 [9]

^š} l•	îìì ñ ~ïí u Œ •	îìíõ ~ïí u Œ •	À}oµš]}v
š]À]š]À]o • }µŒ• – ‰	îðò íðò	îóì íõó	ííUò9
Z u Œ • o[]v•šŒµ š]}v	ï óïô	ò òíñ	óóUì9
Z u Œ • • ‰‰ o• }ŒŒ š]}v	îóó ðíõ	ðì íóí	ðòUñ9
}µŒ• – ••]• •	î ôõí	î îìð	rîïUñ9
š]À]š]À]o • d'/	ñôî òòò	õòí ìòô	òðUõ9
š]À]š • W,	íòõ îîï	íïð îíó	rîìUó9
d}š o	í ìîô ìóï	í ðíð ðóïóUò9	

Sources : chiffres clefs de la Justice, SDSE.

Parallèlement, le stock des affaires en attente d'être jugées par les chambres des appels correctionnels a augmenté fortement sur la période 2005-2020. Le délai d'écoulement du stock est passé de 8 mois à 14,5 mois sur la même période.

Données nationales cour d•appel stock pénal et délais de traitement



[9] Données non disponibles pour les activités pénales des TGI et les tribunaux de commerce.

Cet alourdissement des stocks va de pair avec un allongement des délais moyens de jugement[10]. Sur la période, seule la Cour de cassation a vu la durée de ses affaires civiles diminuer de 18,5 %.

Évolution du délai moyen de traitement des affaires (en nombre de mois)

o] u}Ç v šŒ]š u vš	îìì ñ	îìíõ
š]À]š]À]o o }µŒ	îìU	íòUó
š]À]š]À]o • }µŒ•	– ‰ %íðU	îíñUô
}µŒ• – ••]• •	ïðU	ðíUñ
š]À]š]À]o • d'/	òU	íïUõ
/v(}Œu š]}v• iµ]]]Œ •	íõU	ïïUì
š]À]š • W,	íîUí	íòUð
š]À]š • šŒ] µv µÆ	}uu Œ	ñUì õUì

Sources : données des PAP 2007, 2019 et 2020. Pour les informations judiciaires : données issues des chiffres clefs de la Justice, SDSE.

Les délais moyens des procédures civiles devant les TGI ont ainsi plus que doublé entre 2005 et 2019, malgré l'entrée en vigueur des dispositions de la loi n° 2016-1547 du 18 novembre 2016 de modernisation de la justice du 21e siècle.

Les sources de cet allongement sont multiples. Il résulte, pour l'essentiel, de la déjudiciarisation de certains contentieux simples qui, mécaniquement, accroît la durée moyenne des procédures, et de la complexification croissante des affaires soumises aux juges, caractérisées par un allongement des écritures et l'augmentation des moyens soulevés entraînant des incidents multiples dans un contexte, d'une part, de spécialisation des avocats, et, d'autre part, de complexité croissante des écritures (voir partie 1.2.3).

S'agissant des procédures pénales, les délais moyens de traitement des affaires jugées par les tribunaux correctionnels ont augmenté de manière très significative sur la période 2013-2020, quels que soient les modes de saisine des juridictions correctionnelles.

[10] Le délai affiché est le résultat de l'agrégation des délais cumulées des affaires traitées dans l'année.

Évolution de la durée moyenne des affaires jugées par les tribunaux correctionnels par voie procédurale

9RLH SURFpG	(YROXWLRQ GH OD GXUpH PR\HQQH GHV DIIDL SURFpGXUDOH HQ PRLV			
&RPSDUXWLRQ LPPpGLDWH				
&339				
&53&				
2UGRQQDQFH SpQDOH				
&23-				
&LWDWLRQ GLUHFWH				
$SUqV LQVWUXFWLRQ				

* CPPV : convocation par procès-verbal du procureur de la République, CRPC, comparution sur reconnaissance préalable de culpabilité ; COPJ : convocation par officier de police judiciaire.

Le délai moyen d'écoulement du stock des affaires devant les tribunaux correctionnels (toutes voies procédurales confondues) est de 4 mois en 2021. Il a évolué entre 2014 et 2021 de 3,6 à 4,3 mois[11].

Un tel allongement des délais conduit les justiciables à mettre en cause de façon plus fréquente la responsabilité de l'Etat du fait du fonctionnement défectueux du service public de la justice[12], alimentant ainsi par voie de conséquence les prétoires. Surtout, il entame la crédibilité de la justice et peut conduire à une détérioration des situations individuelles. En matière de séparations conflictuelles de couples par exemple, l'accès tardif au juge aux affaires familiales (JAF) peut être à l'origine de violences familiales, amenées à être ultérieurement traitées par la justice pénale.

[11] Exception faite de l'année 2020 qui n'est pas significative eu égard à la crise sanitaire. Sources SDES, cadre du parquet, SDSE/SID-Pharos SDSE-SID traitement DACG.

[12] On relève ainsi 283 condamnations pour déni de justice à raison de délais déraisonnables de jugement en matière civile en 2019, dont 90 % devant les conseils des prud'hommes.

1.1.1.2 Débordée, la justice civile ne pa rvient plus à trancher les litiges dans des conditions décentes

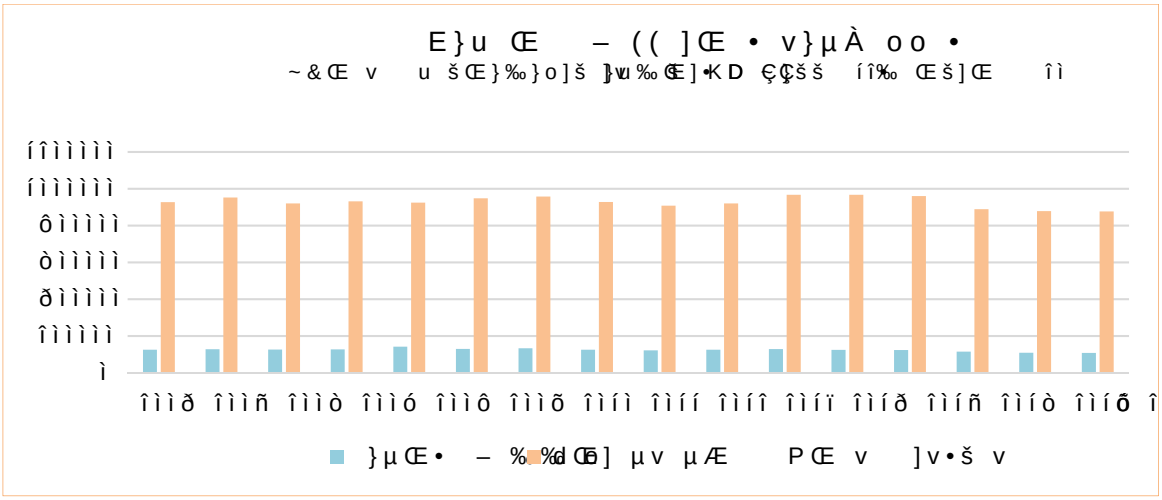
A. Un lent déclassement de la justice civile

Invisible dans des 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. Or, cette branche de la justice qui, dans son acception large, représente 60 % de l'activité judiciaire[13], voit ses « performances » se dégrader continûment en termes de délais. Elle est en parallèle frappée d'un déclassement continu depuis plusieurs décennies.

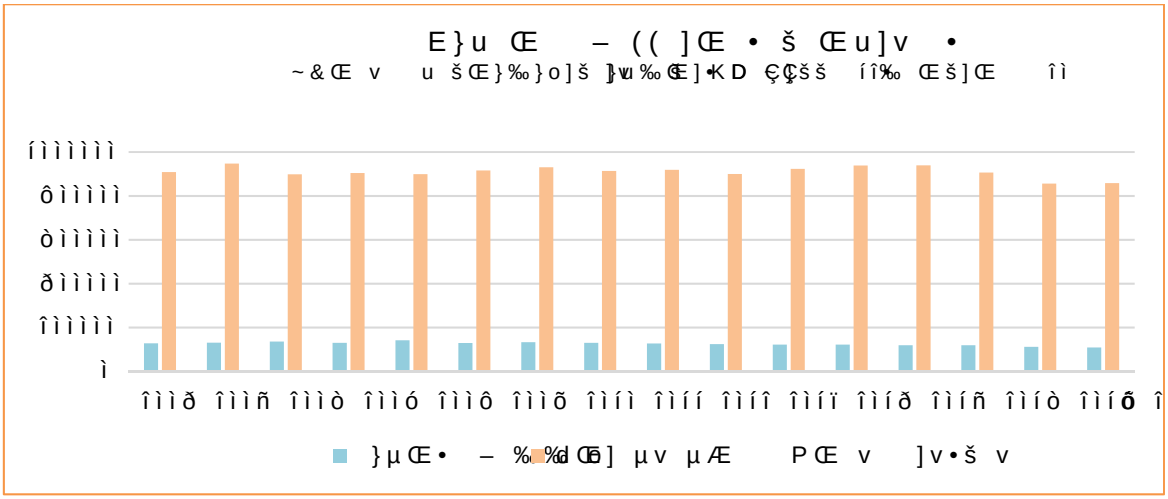
La justice civile stricto sensu illustre parfaitement le constat établi d'une justice qui ne subit pas de massification des flux mais qui ne parvient pas à traiter les nouvelles affaires dans des délais raisonnables. Entre 2004 et 2019, le nombre d'affaires nouvelles s'est infléchi de 5,4 % pour les tribunaux de grande instance[14] (TGI) et de 13,5 % pour les cours d'appel. Or, sur la même période, le nombre d'affaires terminées diminuait de 5,5 % en première instance et de 15 % en appel, ce qui contribue mécaniquement à l'augmentation et des stocks d'affaires en cours et des délais prévisibles de jugement.

[13] En 2019, les juridictions civiles ont rendu 2 250 217 décisions civiles, dont 1 106 538 pour l'activité civile stricto sensu – affaires terminées par la Cour de cassation, les cours d'appel et les TGI, hors compétence commerciale –, contre 812 249 décisions pénales la même année – chiffre provisoire pour 2019, hors amendes forfaitaires. Ces données sont issues du document intitulé « Les chiffres clés de la justice 2020, ministère de la justice ». Dans ce document de référence annuel, le périmètre statistique des juridictions civiles et commerciales comprend les décisions rendues en matière civile de la Cour de cassation, des cours d'appel, des tribunaux de grande instance, des tribunaux d'instance, dont la juridiction de proximité, du juge des enfants en matière d'assistance éducative, des conseils de prud'hommes, des juridictions commerciales et des tribunaux des affaires de sécurité sociale.

[14] Le tribunal judiciaire a remplacé le tribunal de grande instance et le tribunal d'instance depuis le 1er janvier 2020.



Source : IGJ d•après les données de la SDSE (sous-direction de la statistiq ue et des études). Pour le TGI : affaires au fond, référés et requêtes ; pour les cours d•appel : affaires au fond, hors contentieux social et commercial.



Source : IGJ d•après les données de la SDSE (sous-direction de la statistique et des études). Pour le TGI : affaires au fond, référés et requêtes ; pour les cours d•appel : affaires au fond, hors contentieux social et commercial [15].

[15] Ces données représentent très imparfaitement l'activité des TGI et des cours d'appel puisqu'elles n'intègrent pas le contentieux de la protection sociale pour les deux degrés, ni les contentieux prud'homal et commercial pour les cours d'appel qui concernent cependant un nombre élevé d'affaires. Ce choix méthodologique a été retenu afin de retracer au mieux l'évolution sur la période considérée de l'activité civile stricto sensu à périmètre d'activité relativement constant et équivalent des deux degrés de juridiction. A titre d'exemple, le transfert aux tribunaux de grande instance des contentieux des tribunaux des affaires de sécurité sociale (contentieux général de la sécurité sociale), des tribunaux du contentieux de l'incapacité (contentieux technique de l'incapacité) et d'une partie des commissions départementales d'aide sociale (contentieux de l'aide sociale), intervenu à compter du 1er janvier 2019, s'est traduit en termes de flux par 114 300 affaires nouvelles et 113 300 affaires terminées dans les pôles sociaux des TGI en 2019. Les juridictions du premier degré ont également dû intégrer un stock d'un peu plus de 200 000 affaires. Quant aux cours d'appel, l'anticipation depuis 2017 de l'intégration au 1er janvier 2019 des juridictions sociales au sein des TGI spécialement désignés, a eu pour effet d'augmenter de 45 % le nombre d'affaires nouvelles entre 2016 et 2018.

Cette dégradation s'explique en partie par une diminution importante des effectifs de magistrats dédiés au traitement des contentieux civils. Entre 2009 et 2020, l'affectation des juges dans ce domaine a enregistré une baisse de 5,2 % dans les cours d'appel[16], soit une perte en valeur absolue de près de 40 équivalent temps plein annuel travaillé (ETPT) de magistrats[17]. Un mouvement identique s'observe en première instance avec un reflux de près de 12 %, soit une perte de 176 ETPT de juges non spécialisés entre 2010 et 2020.

Jadis perçu comme exerçant des fonctions nobles s'incarnant dans la figure du jurisconsulte, le juge civiliste est désormais considéré comme une variable d'ajustement, victime du tropisme pénal en juridiction. Sous l'effet de la massification des contentieux au tournant des années 1980, le traitement d'une instance civile, autrefois appréhendé par le juge comme « l'affaire d'une vie d'un justiciable », est devenu celui d'un flux, puis d'un stock.

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 à la complexification des procédures, abolit le temps de réflexion consubstantiel aux fonctions civilistes. Le traitement en temps réel, autrefois apanage de l'action publique, s'étend désormais à l'activité civile, notamment en matière familiale.

Le juge civiliste tente de contenir l'évolution des stocks d'affaires à traiter en consacrant essentiellement son temps à l'activité rédactionnelle pour répondre ainsi aux exigences de productivité. Pour faire face au flux d'activité et ne pas perdre de temps, il s'éloigne de l'exercice collégial, gage de sécurité juridique dans la prise de décision, et il restreint la durée des audiences.

Comme le relève l'IGJ[18], ce phénomène d'isolement contribue en partie au tarissement des vocations de juges civilistes, conduisant in fine à un assèchement de cette filière. A terme, il est à redouter que sa désorganisation annonce une perte de compétences et, par voie de conséquence, un processus de production judiciaire de moindre qualité.

[16] Hors Nouméa et Papeete.

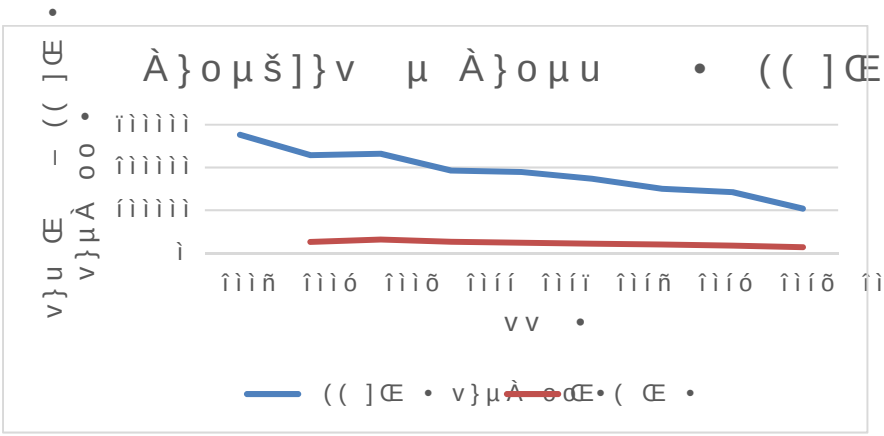
[17] Cf. rapport de l'IGJ sur le « Bilan actualisé des réformes de la procédure d•appel en matière civile, commerciale et sociale ». Février 2022.

[18] Cf. le rapport sur « L'attractivité des fonctions civiles en juridiction » (avril 2021).

B. La baisse significative des sais ines des tribunaux de commerce et des conseils des prud•hommes ne s•est pas accompagnée d•un apurement des stocks

Si l'on met à part l'année 2020 marquée par la crise sanitaire et une forte contraction de l'activité économique, les tribunaux de commerce[19] ont enregistré une baisse de 48,5 % de leurs affaires nouvelles entre 2005 et 2019.

Ainsi, le nombre d'affaires commerciales nouvelles enregistrées devant les tribunaux de commerce[20] est passé de 276 385 affaires en 2005 à 142 447 affaires en 2019.



Cette baisse très significative de l'activité des tribunaux de commerce touche dans la même ampleur les procédures collectives ouvertes devant les tribunaux de commerce et les affaires contentieuses engagées devant ces mêmes juridictions.

Toutefois, un récent rapport de l'IGJ[21] a mis en évidence qu'en raison d'un nombre d'affaires terminées systématiquement plus faible que le nombre d'affaires nouvelles enregistrées, le stock des affaires en cours des tribunaux de commerce s'est accru de manière significative entre 2015 et 2019 (+12 %).

Évolution des contentieux entre 2015 et 2019

	Nombre d'affaires nouvelles	Nombre d'affaires terminées	Stocks
Activité des tribunaux de commerce	-18,6%	-19,3%	+12%

Sources : données de la SDSE, secrétariat général du ministère de la justice.

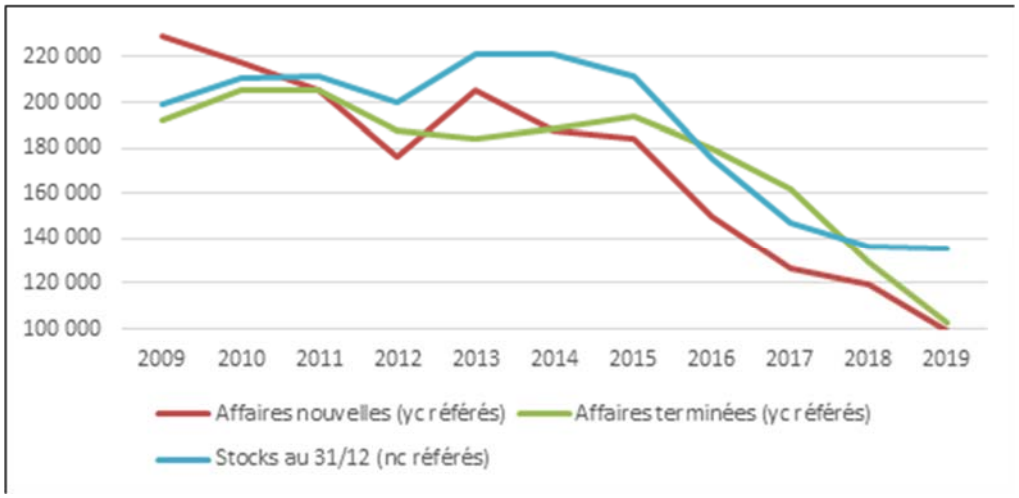
[19] En ce compris l'activité commerciale résiduelle des anciens TGI.
[20] Ainsi que devant les TGI à compétence commerciale et les tribunaux mixtes de commerce des DOM.
[21] Rapport de l'IGJ - MAPPU diagnostic sur l'état des stocks – avril 2021.

Dans la même période, le délai moyen de jugement des affaires contentieuses devant les tribunaux de commerce est passé de 8,2 mois en 2015 à 9 mois en 2019 puis à 9,6 mois en 2020, ce qui traduit une dégradation de la situation. Parallèlement, les délais observés pour les procédures collectives sont restés à peu près inchangés.

Un même constat peut être dressé en matière prud•homale . Le nombre d'affaires nouvelles connaît une baisse constante depuis plus de douze ans, en raison notamment de l'institution de la rupture conventionnelle du contrat de travail, de la barémisation des indemnités de licenciement et des réformes plus récentes portant notamment sur les conditions de saisine : -55 % entre 2009 et 2020, -32 % entre 2016 et 2020. Parallèlement, le nombre d'affaires terminées a chuté : -51 % entre 2016 et 2020, soit une moyenne de moins de 8 décisions rendues par an et par conseiller. En 2019, 10 % des décisions au fond étaient rendues par le bureau de conciliation, 62 % par le bureau de jugement, tandis que 10 % faisaient l'objet d'un départage, le solde représentant les désistements, radiations, caducités et accords des parties.

Or, malgré cette baisse des saisines, les délais de jugement n'ont pas diminué, au niveau national du moins en raison de l'effondrement des sorties : la durée moyenne des procédures était de 14,7 mois en 2016, 15,4 en 2017, 14,5 en 2018, 14,3 en 2019, 15,5 en 2020 et 16,2 mois de janvier à juin 2021. Les délais dépassent 30 mois lorsqu'un juge départiteur doit intervenir et les délais de jugement devant les chambres sociales des cours d'appel sont eux aussi préoccupants.

Activité des conseils des prud•hommes entre 2009 et 2019



Sources : données de la SDSE, secrétariat général du ministère de la justice.

Cet écroulement des sorties pourrait s'expliquer en partie par le fait que, les ruptures de contrat les plus consensuelles étant désormais effectuées par voie conventionnelle, seuls les cas les plus conflictuels et donc les plus longs à traiter sont soumis aux CPH. En outre, la coexistence dans le stock des CPH d'affaires introduites avant la réforme de 2015-2016 et d'affaires traitées selon les nouvelles règles de procédure a pu constituer une difficulté pendant la période de transition.

La justice prud'homale est par ailleurs confrontée à la faiblesse des plus petites juridictions et à la concentration géographique des affaires sur un nombre de plus en plus restreint de conseils des prud'hommes, correspondant aux grands bassins d'emploi : 10 % des juridictions prud'homales assurent 48 % du traitement des affaires en France et les deux tiers de ces grandes juridictions ont des stocks anormalement élevés. En juillet 2021, l'IGJ[22] relève que 25,4 % des CPH présentent un délai théorique d'écoulement du stock supérieur à 17,5 mois et peuvent être considérés comme étant en difficulté ; certains dépassent les 30 mois avec des renvois en 2024 ; certaines situations ont enfin justifié le transfert de procédures sur des CPH voisins.

Enfin, les juridictions, même les mieux organisées, rencontrent de réelles difficultés à fixer une audience à une date très rapprochée, rendant ainsi quasi-ineffectives les procédures en référé.

Dans les deux cas, même s'il faut faire la part de la plus grande complexité des affaires, l'augmentation de la durée moyenne des délais dans un contexte de diminution généralisée du nombre des affaires nouvelles interroge sérieusement sur l'efficience de l'organisation des juridictions en cause.

C. Une qualité amoindrie des jugements en première instance entraînant une saturation des cours d•appel

L'augmentation des stocks, l'allongement des délais, la baisse du nombre de juges civilistes ne permettent plus de trancher les litiges de façon satisfaisante et se traduisent par une crise majeure de la première instance.

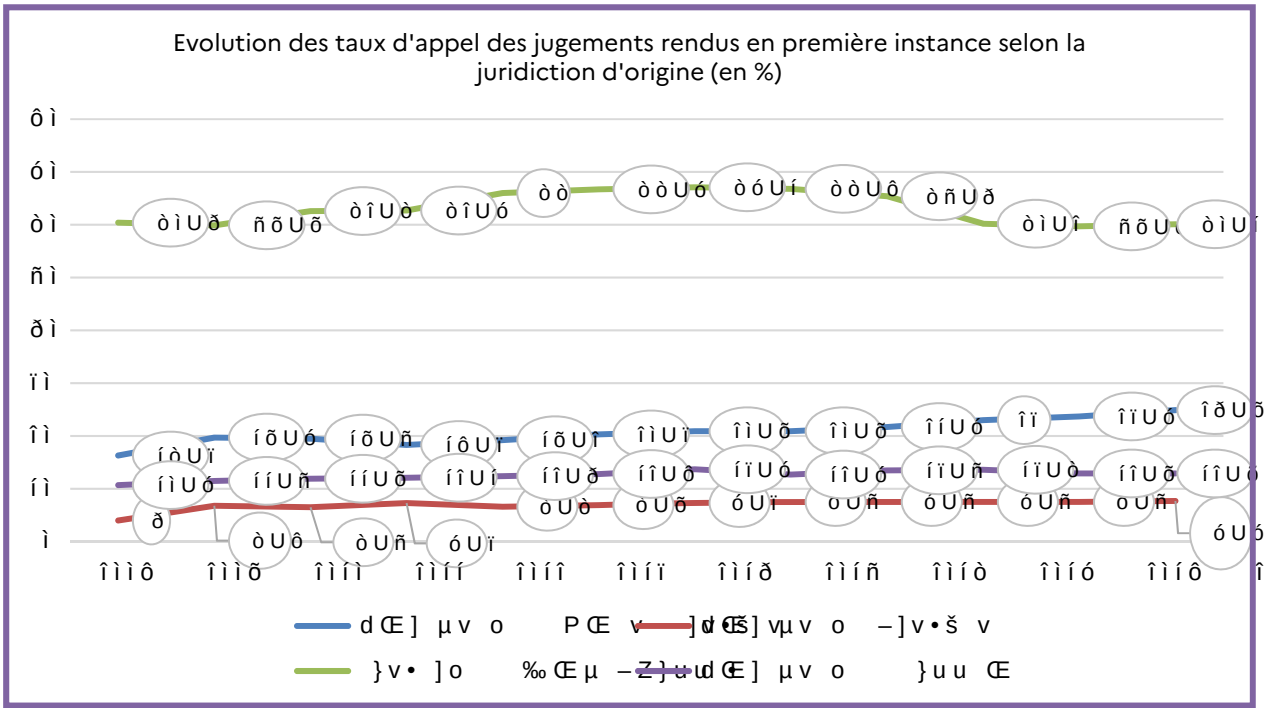
Le jugement de première instance ne semble plus constituer qu'une sorte de « galop d'essai » qui ne permet pas, dans des proportions croissantes, de mettre un terme au litige, tandis que la cour d'appel est de plus en plus regardée comme le lieu normal de règlement des litiges. La part des jugements des TGI frappés d'appel, passant de 16,3 % en 2008 à 24,9 % en 2019 a ainsi augmenté de façon significative (plus 52,7 %). En 2019, un quart des jugements des TGI faisait l'objet d'un appel, contribuant à alimenter les stocks des cours d'appel, tandis que plus de 46 % de ces jugements étaient totalement ou partiellement infirmés.

[22] Rapport intermédiaire de l'IGJ - mission d'appui aux chefs de cour et à la DSJ visant au diagnostic de l'état des stocks.

Cette augmentation constante du taux d'appel traduit l'insatisfaction des justiciables vis-à-vis des décisions rendues ainsi qu'une contestation croissante de l'autorité de la justice. Elle alimente en outre un sentiment d'insécurité juridique pour les parties. Compte tenu des délais observés en appel et de la saturation des cours d'appel, elle aggrave encore l'impression de lenteur de la justice, la solution définitive du litige n'intervenant qu'après de longues années, ce qui n'est pas acceptable pour les justiciables.

La situation est particulièrement préoccupante, et ce de longue date, s'agissant des jugements prud'homaux contre lesquels le taux d'appel est particulièrement élevé[23]. Cette situation contribue, d'une part, à allonger considérablement le délai de jugement définitif d'une affaire puisque la durée moyenne des litiges en droit du travail était en 2017 de 20,4 mois devant les cours d'appel et, d'autre part, à surcharger ces cours, le contentieux prud'homal représentant près d'un quart des affaires nouvelles enregistrées[24]. Le taux de confirmation totale des jugements des conseils de prud'hommes (28,3 %) est au surplus très nettement inférieur à celui constaté pour les appels des autres juridictions (de 46 à 53,6 %).

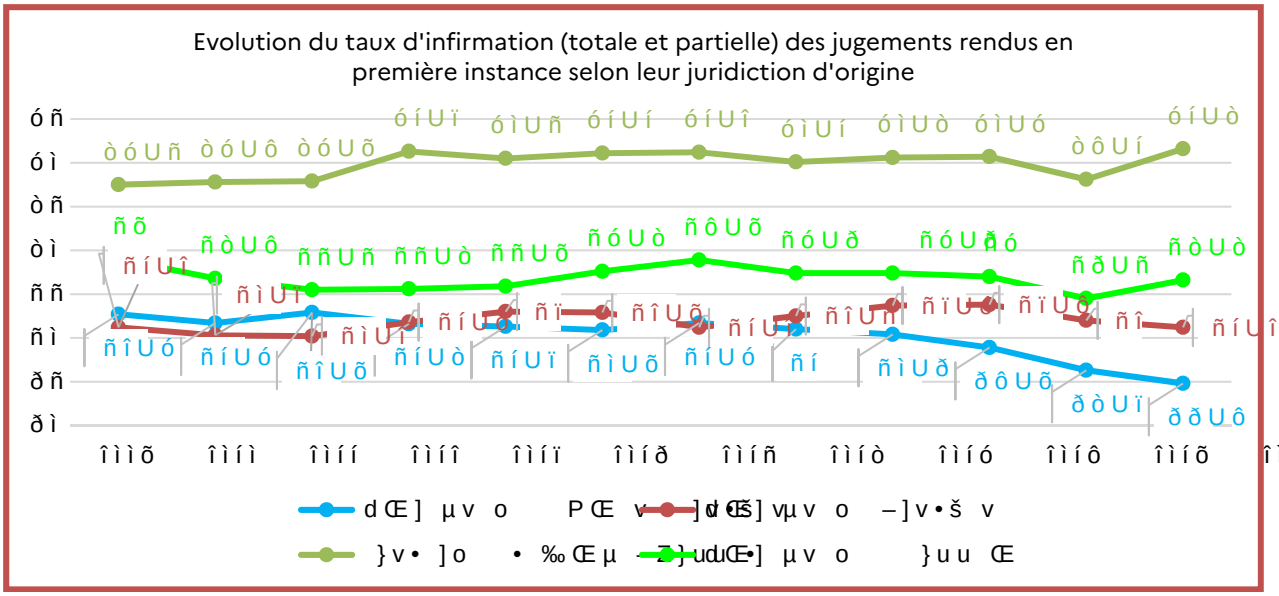
Cette faible qualité couplée à un allongement des délais, qui ne s'observe pas à l'identique dans les TGI, devenus tribunaux judiciaires (TJ), est enfin susceptible de nuire à l'attractivité de la justice, notamment pour les contentieux complexes à fort enjeu économique, pour lesquels la concurrence de l'arbitrage mais également d'autres systèmes judiciaires étatiques est forte et croissante.



Source : IGJ d•après les données de la SDSE (SG).

[23] 60,1 % en 2020 contre 14,3 % pour les tribunaux de commerce et 15,3 % pour les tribunaux judiciaires. La chute du taux d'appel contre les décisions de TJ s'explique par la fusion entre TGI et tribunaux d'instance, le taux d'appel des décisions de TI étant particulièrement faible.

[24] Rapport d'information du Sénat du 10 juillet 2019 sur la justice prud'homale.



Source : IGJ d•après les données du PEJC (DACS).

1.1.1.3 La justice ne parvient plus à protéger les plus fragiles

A. La saturation des cabinets de s juges des enfants accentue les risques pour les mineurs en danger

a) En l•absence de subsidiarité effective, une augmentation continue du nombre de mesures prononcées

Les cabinets des juges des enfants demeurent surchargés malgré la consécration du principe de subsidiarité de l'intervention du juge par la loi du 5 mars 2007 et sa réaffirmation par celles du 14 mars 2016 et du 7 février 2022. En vertu de cette règle, l'autorité judiciaire n'est appelée à intervenir que si les services du conseil départemental ne sont pas en capacité de remédier à une situation de danger[25].

Or, les mesures d'assistance éducative en milieu ouvert (AEMO) et de placement sont, en dépit des termes de la loi, très majoritairement ordonnées par les juges des enfants. Il en va ainsi de 75 % de l'ensemble des mesures, la proportion atteignant 80 % s'agissant des seuls placements.

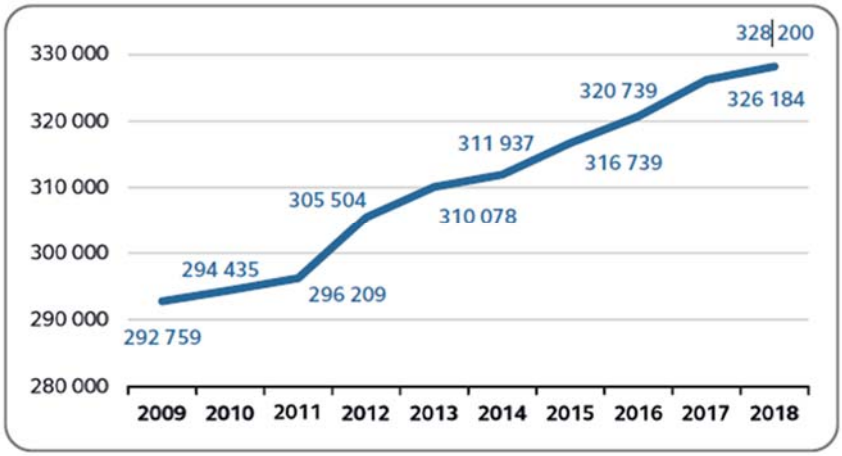
Par conséquent, depuis de nombreuses années, la part de l'assistance éducative dans l'activité des juridictions pour mineurs est prépondérante et en constante augmentation. Entre 2011 et 2017, le nombre de mineurs suivis par les juges des enfants en assistance éducative a augmenté de 26 %.

[25] Lorsque celle-ci est inefficace ou insuffisante, lorsqu'il est impossible d'intervenir auprès d'une famille du fait d'un refus ou d'une impossibilité de coopération de la part de celle-ci, ou lorsqu'il existe un danger grave et immédiat pour l'enfant, notamment en cas de maltraitance (art. L 226-4 du CASF).

En outre, le contentieux des mineurs étrangers non accompagnés (MNA) a pris une importance considérable et contribue à saturer les cabinets de juges des enfants. L'intervention de ces juges en la matière peut prêter à débat, car l'assistance éducative est un mécanisme de régulation d'une autorité parentale défaillante en situation de danger avéré pour l'enfant. Elle n'a en principe pas vocation à organiser des mesures de protection substitutives en cas de seule vacance de l'exercice de l'autorité parentale, celle-ci relevant du contentieux de la tutelle des mineurs. Cependant, le juge des enfants doit statuer sur la minorité des étrangers isolés, lorsque celle-ci est contestée. En outre, au regard de la réticence des départements à exercer leurs responsabilités vis-à-vis des mineurs étrangers et des parcours de vie de ces derniers, qui les ont souvent durement éprouvés et placés en situation de danger, la saisine de ce même juge est, de l'avis du comité, incontournable. Il faut par conséquent que des moyens soient alloués aux juridictions des mineurs à la hauteur de la mission additionnelle qui leur est reconnue. Cette mission ne doit en revanche pas conduire à des redondances de tâches et de procédures entre juges des enfants et juges des tutelles, qui auraient pour effet d'alourdir la charge de l'institution judicaire en allongeant les délais de prise en charge des MNA.

En conséquence de ces évolutions, le nombre d'enfants faisant l'objet d'une mesure de protection ne cesse de progresser. Il atteint 328 000 fin 2018[26], ce qui représente une hausse de 12,1 % entre 2009 et 2018. Les MNA expliquent un tiers de l'augmentation du nombre d'enfants concernés[27].

Nombre d'enfants concernés par une mesure de protection depuis 2009[3]



Source : 14ème rapport au Gouvernement de l'ONPE – année 2019

[26] Mineurs et jeunes majeurs confondus.

[27] Pour la seule année 2019, ce sont ainsi près de 17 000 jeunes reconnus mineurs qui ont été orientés vers les services spécialisés en vue d'une prise en charge.

Parallèlement, si les ETPT globaux de juges des enfants ont augmenté de 11 % entre 2011 et 2021[28], le nombre d'ETPT affectés à l'activité civile de ces juges n'a augmenté que de 5 %, ce qui contribue à augmenter significativement le nombre de dossiers suivis par juge[29]. Ces progrès ne permettent ainsi pas de compenser la hausse de l'activité au civil.

La situation pourrait en outre s'aggraver puisque la réforme de la justice pénale des mineurs, entrée en vigueur le 1er septembre 2021, impose désormais la tenue d'une audience sur la culpabilité, voire la sanction, dans un délai maximal de trois mois à compter de l'engagement des poursuites. Pour certains, elle risque d'avoir pour effet d'accroître la part d'activité des juges des enfants consacrée au pénal au détriment de l'assistance éducative.

b) Un effet cliquet qui accentue la saturation

La durée des mesures de placement ou d'assistance éducative prononcées demeure longue et la sortie de l'intervention judiciaire problématique, faute de prise de relais suffisante par la protection administrative une fois la mesure acceptée par la famille. La pratique montre pourtant qu'une fois l'impulsion donnée à l'action éducative dans un cadre judiciaire, certaines familles se saisissent de cette aide et finissent par l'investir.

Ainsi, peu de mesures d'AEMO sont poursuivies par une mesure d'action éducative à domicile (AED)[30], le juge, la famille et le service s'accordant souvent pour leur poursuite, parfois des années durant, jusqu'à disparition des éléments de danger, voire jusqu'à la majorité du dernier enfant de la fratrie.

Ce phénomène est en partie dû à l'absence de double habilitation : la fin de la mesure judiciaire impliquerait, d'une part, un changement de service et le départ des intervenants à qui la famille a fini par accorder sa confiance et, d'autre part, un retour vers le service de l'aide sociale à l'enfance dont les parents n'ont pas toujours conservé le meilleur souvenir.

Par ailleurs, le juge des enfants est fréquemment saisi de la situation d'enfants placés au centre de séparations parentales très conflictuelles[31] ne justifiant pas toujours son intervention.

[28] Les effectifs localisés sont ainsi passés de 446 à 500 de 2012 à 2022 et le taux de vacance de 4 à 2 %.

[29] Cf. annexe budgétaire du projet de loi de finances 2019 pour le programme 166.

[30] Autour de 5 % des mesures (rapport IGAS IGSJ 2014 sur la gouvernance de la protection de l'enfance).

[31] Les services d'AEMO estiment à environ 25 % le nombre de saisines nouvelles correspondant à ce type de situations.

Ces pratiques saturent les cabinets des juges des enfants qui continuent à gérer des dossiers ne devant pas relever de leur office[32], ce qui ne permet pas d'optimiser leur suivi.

c) Des délais d•exécution de plus en plus longs qui aggravent les dangers

Même si la situation est très variable selon les départements, les délais d'exécution des décisions d'assistance éducative des juges des enfants sont de plus en plus longs[33]. Une mission conjointe de l'IGAS et de l'IGJ constatait en septembre 2019 une augmentation générale des délais d'exécution de l'ensemble des décisions de justice. S'agissant des mesures d'AEMO, un tiers des départements présentait des délais moyens d'exécution supérieurs à quatre mois, ces délais pouvant parfois excéder un an et priver ainsi les mesures prescrites de toute effectivité. Seuls les deux tiers des mesures sont mis à exécution dans un délai compris entre zéro et trois mois. En moyenne 8 à 9 % des mesures d'AEMO sont en attente de mise en œuvre. Ces délais ne doivent par ailleurs pas masquer que la mise en œuvre rapide des mesures (placement comme AEMO) se fait parfois au prix d'une prise en charge sous-optimale des mineurs (accueil non adapté, fréquence d'accompagnement insuffisante, mesure par défaut, etc).[34]

Ces délais d'exécution comportent systématiquement un risque de mise en danger du mineur concerné tant pour les mesures d'AEMO que, plus encore, de placement. La situation de l'enfant peut se dégrader en raison de la non-exécution temporaire ou définitive de la décision et parfois conduire à l'accueil en urgence.

Enfin, il est à relever une surcharge de travail des éducateurs pour le suivi des AEMO[35] et une perte d'attractivité généralisée du secteur médico-social entraînant des difficultés de recrutement dans ces secteurs.

[32] La norme pour le fonctionnement efficient d'un cabinet de juge des enfants avait été fixée autour de 350 dossiers/famille (soit 400 à 450 enfants) : Rapport du groupe de travail DPJJ relatif à la charge de travail et à l'organisation des juridictions pour mineurs, mai 2012.

[33] Il n'existe pas de données nationales, et même parfois départementales, consolidées permettant de connaître les délais d'exécution des décisions de justice. Chaque acteur, Département, magistrats, protection judiciaire de la jeunesse (PJJ) secteur associatif habilité (SAH) suit pour sa part les délais correspondant à la phase dans laquelle il est chargé du mineur.

[34] Rapport IGAS/IGJ 2019 sur l'exécution, des mesures judiciaires en protection de l'enfance.

[35] Il a ainsi été indiqué qu'un seuil de 35 mesures par éducateur ne permet pas des visites suffisamment régulières.

B. La justice n•est pas armée pour fa ire face aux besoins anticipés relatifs aux majeurs protégés

Comme le relevait, dès 2016, le Défenseur des droits, la question de la protection juridique des majeurs vulnérables affecte de façon prégnante la vie d'un nombre croissant de personnes en situation de fragilité, de leurs familles ainsi que de l'ensemble des intervenants professionnels qui exercent dans le champ de la protection. Cette augmentation du nombre de personnes protégées s'explique par l'allongement de l'espérance de vie et l'apparition corrélative de troubles dégénératifs. Près de 800 000 personnes ne sont plus en situation de pourvoir à leurs intérêts en raison de l'altération de leurs facultés mentales et sont bénéficiaires d'une mesure de protection à ce titre. Parmi elles, 360 000 sont gérées dans le cadre familial, 360 000 par des mandataires associatifs, 40 000 par des mandataires judiciaires à la protection des majeurs indépendants (MJPM) et 40 000 par des mandataires préposés d'établissements publics de santé, sociaux et médico-sociaux[36].

Ces chiffres devraient croître dans les années à venir, entraînant une forte pression sur le régime de protection juridique des majeurs. Selon l'INSEE, en 2060, environ 24 millions de Français auront 60 ans ou plus, contre un peu plus de 16 millions en 2016, et la population âgée de plus de 75 ans aura quasiment doublé, passant de 6 millions à 12 millions.

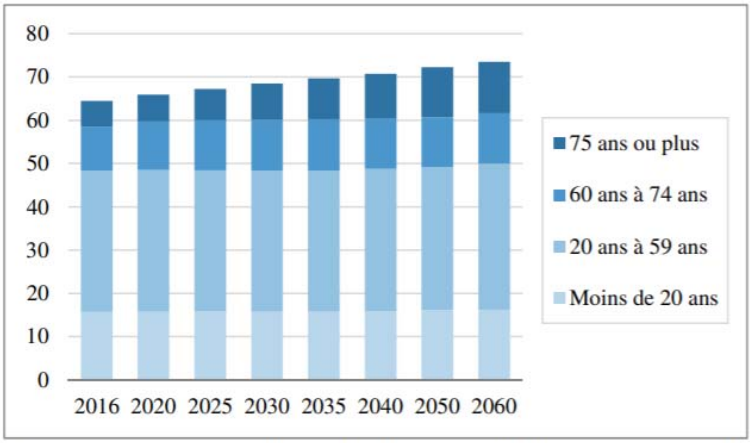
Si le mandat de protection future se développe au fil des années[37], il n'a pas rencontré le succès attendu alors que plusieurs exemples étrangers montrent que ce type de dispositif conventionnel peut prospérer comme une solution alternative au mandat judiciaire[38]. La société française fonctionne encore beaucoup avec des mandats tacites. Là où l'objectif du mandat de protection future était de sécuriser de tels mandats, le formalisme retenu par la loi s'est révélé trop lourd.

[36] Rapport Défenseur des droits sur les majeurs vulnérables – septembre 2016.

[37] Rapport de mission interministérielle 2018 reconnaitre, soutenir et protéger les personnes les plus vulnérables : 140 mandats mis en œuvre en 2009, 968 en 2016 ; Enquête « flash » menée par le CSN auprès des notaires de France Décembre 2021 15. 900 mandats notariés ont été conclus en 2019, 14 500 en 2020, 15 800 estimés pour 2021.

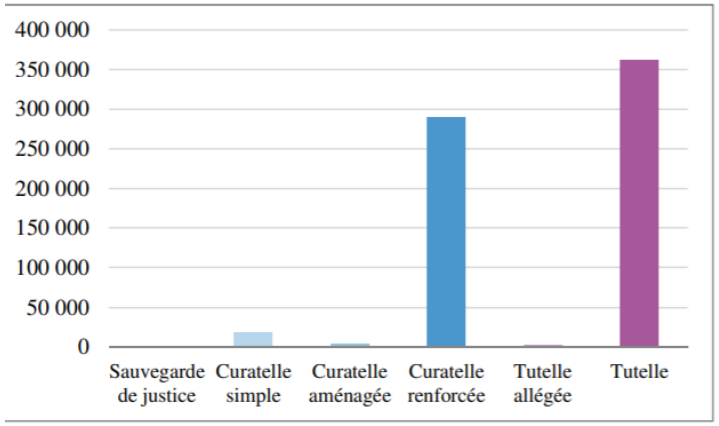
[38] Rapport de la Cour des comptes sur la protection juridique des majeurs en 2016 : au Québec, 36 % des adultes auraient préparé leur mandat en cas d'inaptitude, soit 2,2 millions de personnes. En Allemagne, la chambre fédérale des notaires comptait 3,3 millions de mandats équivalents au 30 juin 2016.

Projection de la population française par classe d•âge



Source : Cour des comptes, d'après les données de l'INSEE (scénario central des projections de population 2007–2060), France métropolitaine.

Répartition du nombre de majeurs protégés au 31 décembre 2014 par type de mesure de protection



Source : ministère de la justice (Répertoire général civil). Champ : France entière, y. c. Mayotte.

1.1.1.4 Des parquets sous extrême tension

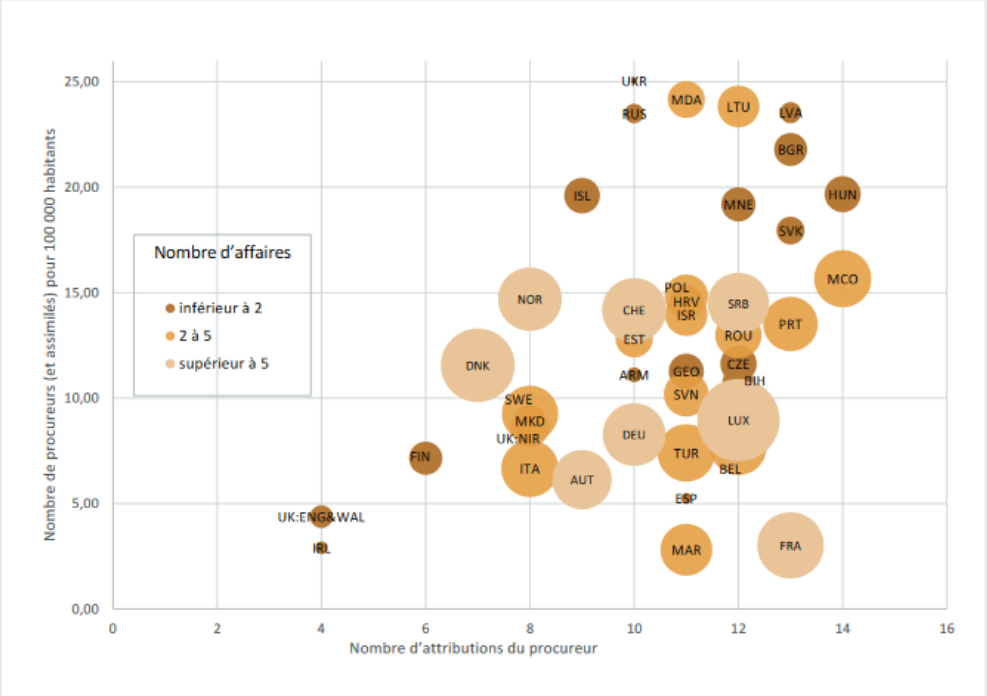
A. Des procureurs en nombre insuffi sant au regard d•attributions qui ont considérablement augmenté en 25 ans

Le rapport de l'IGJ d'octobre 2018 consacré à l'attractivité des fonctions de magistrat du ministère public a mis en lumière que l'accroissement des missions du parquet a débuté avec la mise en place et la généralisation du traitement en temps réel des plaintes et signalements aux parquets, avant d'être accentué par le développement des alternatives aux poursuites et la définition de nouveaux champs de compétence et d'intervention du parquet (ordonnances pénales ; composition pénale ; comparution sur reconnaissance préalable de culpabilité). Au cours des 25 dernières années, le parquet s'est en effet vu confier de manière croissante un pouvoir de sanction autonome, qui l'éloigne progressivement de son rôle historique et essentiel d'autorité de direction de l'enquête et de poursuite.

Or, la croissance des effectifs qui a accompagné ces nouvelles charges (+18 % de magistrats du parquet entre 2004 et 2018) n'a pas permis d'absorber ces nouvelles missions.

Les comparaisons internationales qui doivent être maniées avec précaution sur ce sujet, comme sur d'autres, laissent transparaître un déficit de moyens des parquets français, rapporté au niveau de leurs attributions. Le rapport d'évaluation de la Commission européenne pour l'efficacité de la justice (CEPEJ) sur les systèmes judiciaires européens de 2020 relève ainsi que la France affiche « le plus petit nombre de procureurs en Europe ou presque (3 pour 100 000 habitants), ces derniers devant, malgré tout, gérer un nombre très élevé d'affaires (6,6 pour 100 000 habitants) et exercer un nombre record de fonctions (13) » plaçant ainsi le ministère public français dans une situation de tension sans équivalent en Europe.

Graphique 3.25 **Nombre de prérogatives des procureurs par rapport au nombre de procureurs (et assimilés) pour 100 000 habitants et nombre d'affaires reçues par les procureurs pour 100 habitants, 2018 (Q1, Q55, Q57-1, Q105, Q106, Q107)**



Source : Rapport d•évaluation de la CEPEJ (2020).

B. Des services submergés

Le traitement de la délinquance par la justice et, sous son égide, la police judiciaire, est en état de saturation avancé. Le traitement en temps réel occupe une place prépondérante dans l'activité des parquets et le rapport précité de l'inspection constate que ces derniers subissent désormais les appels des services enquêteurs davantage qu'ils ne dirigent et n'orientent leurs investigations[39]. Les décisions sont alors souvent prises exclusivement sur la base de comptes rendus oraux des enquêteurs.

Lorsque les affaires ne sont pas traitées en urgence, les goulets d'étranglement se multiplient à chaque étape de la procédure : les délais d'audiencement s'allongent et peuvent atteindre plusieurs mois, voire années. Une fois l'audience tenue, la saturation des services de greffe entraîne un nouveau retard dans la mise en forme des jugements. Point d'orgue de cet effet de saturation, une fois le jugement formalisé, le service de l'exécution des peines ne parvient plus à assurer ses missions de façon suffisamment diligente.

[39] Ce constat est également dressé le rapport de juillet 2014 sur la rénovation de la procédure d'enquête pénale confié à une mission menée par M. Jacques Beaume, alors procureur général près la cour d'appel de Lyon.

En parallèle, les stocks de procédures anciennes s'accumulent de façon préoccupante dans les services de police ou de gendarmerie. Plusieurs des interlocuteurs du comité, notamment à l'occasion de la visite d'un TJ, ont ainsi fait état de dizaines de milliers de procédures en attente dans les commissariats, parfois très anciennes, auxquelles les parquets n'ont pas pu donner de suites. Les parquets n'ont alors d'autre choix que d'organiser le traitement dégradé du stock, par le biais de classements sans suite à la chaîne, lors de « déplacements sur site »[40]. Outre que cela soulève de réelles difficultés quant à la qualité de la réponse pénale apportée, ces délais plongent les personnes concernées par la procédure dans une situation d'insécurité juridique et d'insatisfaction importante.

Submergés par ce flux d'activité, les parquets se trouvent contraints de délaisser une partie de leurs missions. Il en va en particulier des contentieux spécialisés et techniques ou du parquet civil dont les attributions sont négligées.

1.1.1.5 Des prisons françaises et un milieu ouvert en grande difficulté

A. Une réponse pénale et une sévérité croissantes

L'analyse des statistiques du ministère de la justice laisse transparaître un accroissement des poursuites pénales au cours des dernières années, et révèle une sévérité croissante des juridictions ainsi qu'un recours à la détention provisoire plus significatif.

Les instructions du ministère de la justice demandant que la réponse pénale face aux actes de délinquance soit accélérée en écho à une demande sociale forte ont conduit les parquets à privilégier les procédures de comparution immédiate ainsi que les comparutions sur reconnaissance préalable de culpabilité (CRPC) déferrement X Les procédures de comparution immédiate, qui représentent désormais plus de 18 % des jugements rendus en matière pénale (13 % en 2012), ont une incidence directe sur le prononcé de peines d'emprisonnement ferme assorties d'un mandat de dépôt et donc non aménagées[41].

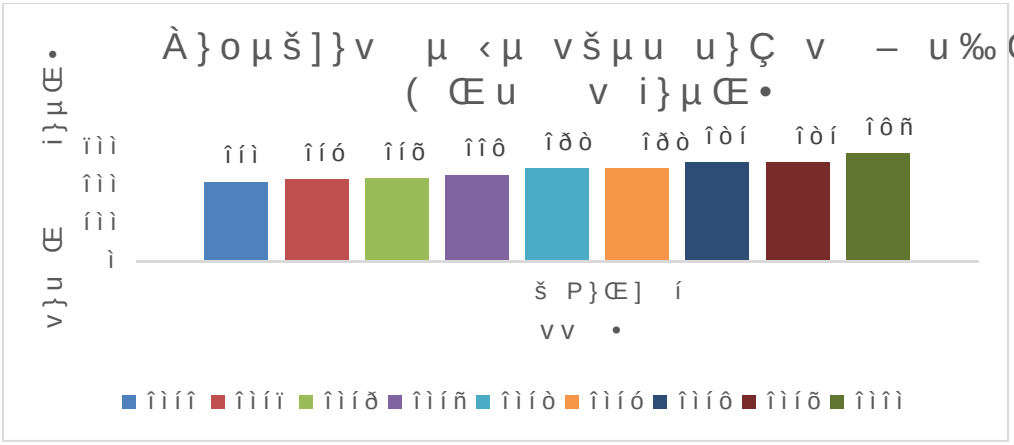
[40] Cf. Dépêche conjointe de la DACG, la DGGN et la DGPN du 31 mai 2021 relative au traitement des procédures judiciaires dans les services de police et unités de gendarmerie.

[41] Les jugements rendus par les tribunaux correctionnels sont principalement composés de convocations par officier de police judiciaire (58 %), de comparution immédiate (18 %), de convocation sur procès-verbal du procureur (8,7 %).

Les modalités d'organisation des audiences de comparution immédiate, qu'il s'agisse de l'encombrement des rôles, de la durée des audiences, parfois jusqu'à une heure avancée de la nuit, de leur temporalité, juste après la commission de l'infraction, des modalités de présentation des prévenus et du temps dont disposent ces derniers et leurs avocats pour préparer leur défense, ont pour conséquence de voir prononcer plus fréquemment des peines d'emprisonnement. Elles sont en outre difficilement compatibles avec la mise en place d'un aménagement de peine ab initio , faute pour le juge de disposer, de la part du service pénitentiaire d'insertion et de probation (SPIP), d'éléments suffisants relatifs à la situation et la personnalité du prévenu et du temps nécessaire pour apprécier sa situation.

Cette accélération de la réponse pénale s'accompagne d'une sévérité croissante des juridictions correctionnelles. Atteignant huit mois et six jours en 2016 contre sept mois en 2012, le quantum moyen d'emprisonnement ferme n'avait alors jamais été aussi élevé. Ce quantum moyen a pourtant progressé les années suivantes pour atteindre 8,7 mois en 2018[42].

Malgré la loi du 23 mars 2019 qui a réduit les possibilités pour le juge de prononcer de courtes peines, le quantum moyen d'emprisonnement a poursuivi son augmentation entre 2019 et 2020, passant de 8,7 mois à 9,5 mois.



Bien qu'en baisse de 7 % entre 2019 et 2022, le stock de peines d'emprisonnement en attente d'exécution se maintient à un niveau très élevé (95 000 peines environ au 1er janvier 2022). Ces stocks s'expliquent essentiellement par les délais de mise à exécution des peines d'emprisonnement, pour partie seulement incompressibles en raison de délais procéduraux.

[42] Selon l'Infostat justice n° 156.

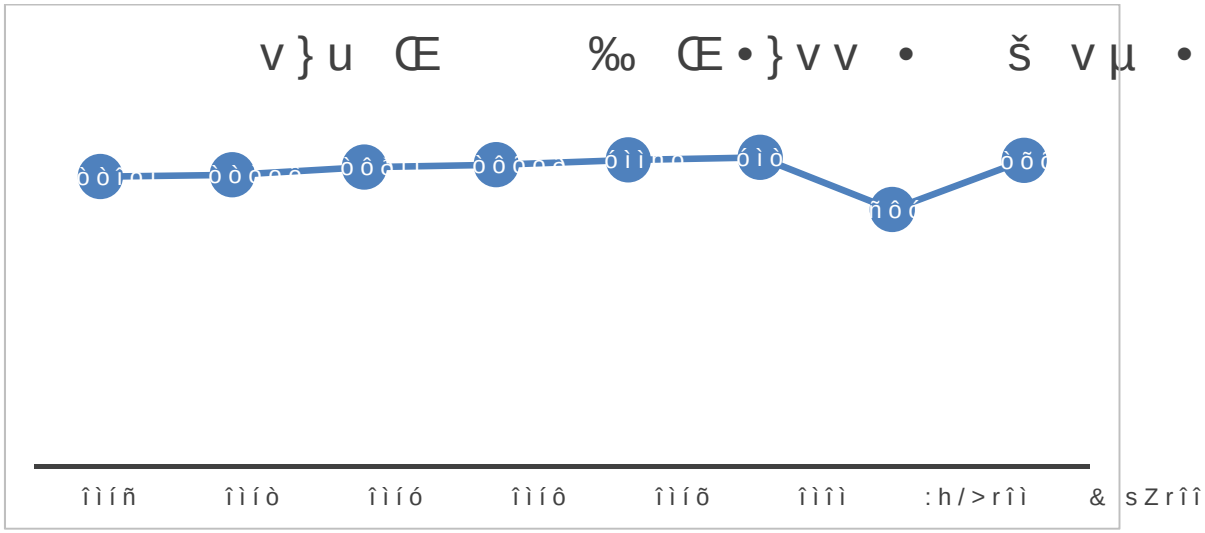
Si, contrairement à un sentiment largement répandu, le stock de peines fermes en attente d'exécution ne doit pas être considéré comme un volume inerte de peines « jamais exécutées » mais comme un stock en renouvellement permanent, le délai moyen d'aménagement d'une peine par le juge de l'application des peines (JAP) (article 723-15 du code de procédure pénale - CPP) reste de 5 mois ½ selon un récent rapport de l'IGJ, ce qui limite l'utilité de son intervention, en particulier sur les peines les plus courtes. Par ailleurs, le délai moyen d'exécution d'une peine d'emprisonnement sans mandat de dépôt et non aménagée (ou non aménageable) s'élève à environ 4 mois, même si ce chiffre cache des disparités et que, dans certains cas, des délais excessifs font perdre son sens à la peine.

B. La surpopulation carcérale empêche une réinsertion de qualité

Les 20 dernières années ont été marquées par une augmentation continue de la population carcérale. La population détenue a crû de 45,4 % en 18 années pour atteindre 70 651 détenus au 1er janvier 2020.

	2002	2020
Ecroués	48 594	82 860
Détenus	48 594	70 651[43]
Condamnés	32 444	61 785
Prévenus	18 124	21 075

Malgré une conférence de consensus sur la prévention de la récidive organisée en 2013 et aboutissant à la loi du 15 août 2014 relative à l'individualisation des peines destinée à éviter les sorties « sèches » sans aménagement de peine et à libérer des places de prison, la croissance de la population carcérale a repris, après un court répit dès la fin 2015, de manière ininterrompue jusqu'en 2020.



[43] La différence entre les écroués et les détenus résulte des personnes en placement sous surveillance électroniques ou hébergées en placement extérieur (sous écrou mais non détenues).

Selon un récent rapport de l'IGJ[44], après avoir significativement diminué au début de la crise sanitaire (58 723 détenus en juillet 2020), la population détenue a de nouveau fortement progressé[45].

Avec un taux d'incarcération de 105,3 personnes incarcérées pour 100 000 habitants au 31 janvier 2020, la France se situe en réalité dans le milieu du classement des pays de l'Union européenne en la matière, loin devant l'Allemagne (76,1 personnes incarcérées pour 100 000 habitants), à un niveau équivalent à celui de l'Italie (101,2) mais derrière l'Angleterre (138 personnes incarcérées pour 100 000 habitants).

En dépit de ce taux d'incarcération dans la moyenne européenne, La France doit faire face à une grave surpopulation carcérale inscrite dans la durée et à un sous-équipement en places pénitentiaires. Elle comptait au 1er décembre 2021, 69 992 détenus pour 60 775 places dans un parc de 188 établissements pénitentiaires, soit un taux moyen d'occupation de 115 % pour l'ensemble des établissements et de 138 % pour les maisons d'arrêt.

Le nombre élevé des détenus s'explique par le recours très important aux courtes peines d'emprisonnement. Si, depuis la loi du 23 mars 2019 et son dispositif de « bloc peine », le recours à la peine d'un mois d'emprisonnement ferme est proscrit et le prononcé de peines comprises entre un mois et six mois moins fréquent, la part des peines d'emprisonnement ferme comprises entre six mois et un an a en parallèle augmenté, faisant ainsi apparaître un allongement de la durée moyenne des courtes peines prononcées par les tribunaux correctionnels.

Indépendamment des personnes écrouées exécutant une courte peine sous la forme d'un placement sous surveillance électronique, d'un placement extérieur ou d'une semi-liberté, les personnes détenues condamnées exécutant en établissement pénitentiaire une peine d'emprisonnement de moins d'un an représentaient encore 26,1 % des personnes détenues au 1er octobre 2021.

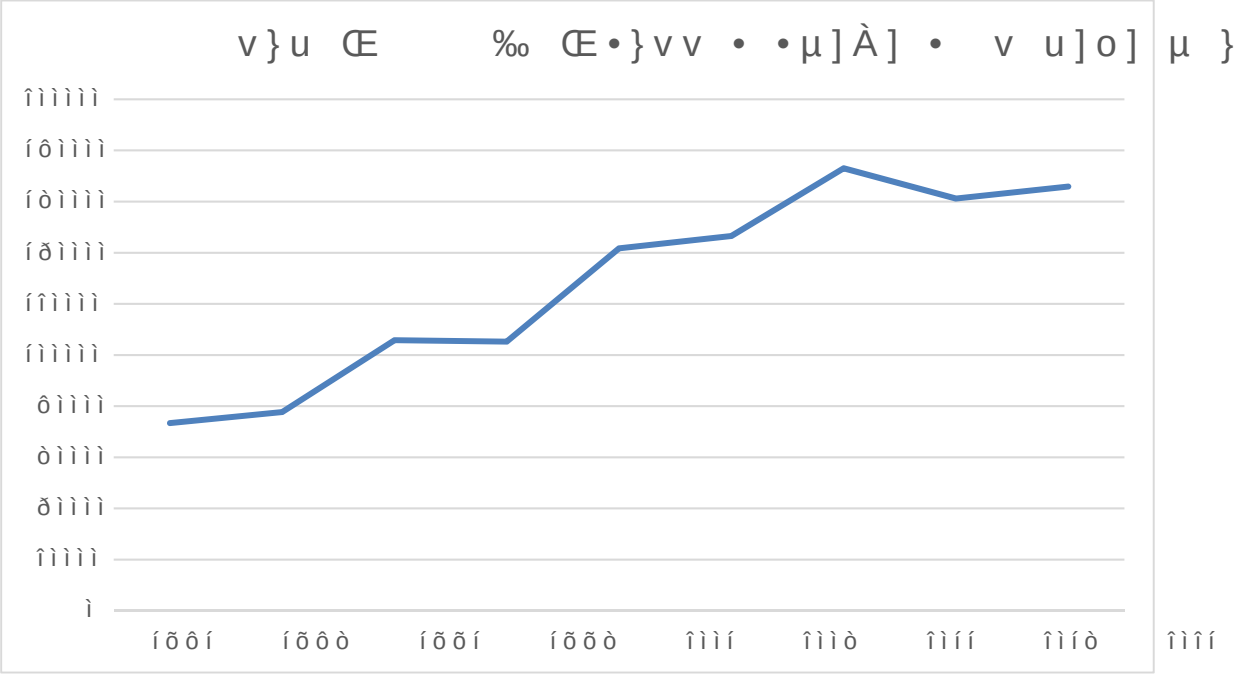
Malgré les programmes successifs de construction engagés par le ministère de la justice visant à accroître l'offre de places, à la diversifier et à la moderniser, la suroccupation des établissements pénitentiaires demeure une question d'actualité impactant directement et durablement la qualité de la prise en charge des condamnés incarcérés dans les maisons d'arrêt, notamment dans des domaines tels que l'accès à la formation, l'accès aux soins et l'accès au travail et limitant de fait les chances de réinsertion. La prison échoue alors dans sa mission de réinsertion, ainsi qu'en attestent les taux de récidive. L'une des finalités de la sanction pénale se trouve ainsi négligée.

[44] Rapport de l'IGJ sur l'exécution des peines d'emprisonnement ferme de mars 2022.
[45] Elle atteignait 69 992 personnes le 1er décembre 2021 et 69 964 personnes en février 2022.

Enfin, cette situation engage la responsabilité de l'Etat. Le niveau de délabrement et de suroccupation de certaines maisons d'arrêt a ainsi conduit la Cour européenne des droits de l'homme à prononcer plusieurs condamnations contre la France pour violation de l'article 3 de la convention au titre des traitements inhumains et dégradants[46] et à la création d'un nouveau cas de recours devant le juge judiciaire pour tous les détenus en cas de conditions indignes de détention[47]. Des condamnations nombreuses risquent d'être prononcées sur ce terrain par les juridictions nationales[48].

C. Face à des sollicitations grandissantes et doté de moyens insuffisants, le milieu ouvert ne pe rmet souvent qu•une prise en charge tardive et faiblement adaptée

Le nombre de personnes prises en charge en milieu ouvert par les SPIP a fortement progressé au cours des 40 dernières années. Ainsi, la population des personnes placées sous-main de justice est passée de 71 210 personnes en 1980 à 146 576 personnes au 1er janvier 2006, puis à 165 907 personnes en décembre 2021, soit une progression de 132 % sur l'ensemble de la période.



[46] Voir par exemple, CEDH, 30 janvier 2020, Affaire J.M.B. et Autres contre France , n° 9671/15 et autres.

[47] Cf. Loi du 8 avril 2021 tendant à garantir le droit au respect de la dignité en détention.

[48] En janvier 2022, 32 recours ont été introduits sur ce fondement.

Cet important essor du milieu ouvert masque cependant la faiblesse qualitative de certaines prises en charge, qui peut conduire les juges correctionnels à prononcer de courtes peines d'emprisonnement pour tenter de punir plus effectivement le prévenu et d'enrayer la spirale de la délinquance. En parallèle et alors que le milieu ouvert constitue une alternative essentielle aux courtes peines, les moyens des SPIP restent insuffisants. En particulier, le nombre moyen de mesures suivies par un conseiller pénitentiaire d'insertion et de probation (CPIP) s'élevait à 70 en décembre 2020, excédant la norme européenne de 60 mesures, et empêchant un suivi suffisant des condamnés.

1.1.1.6 Des acteurs en souffrance

Les professionnels de la justice subissent de plein fouet les difficultés majeures auxquelles l'institution est confrontée, ainsi que sa paupérisation. Au cours des auditions organisées par le comité, de nombreux agents du ministère ont dénoncé des conditions d'activité difficiles ou intenables caractérisées par un excès de charge de travail, le manque de moyens et une accumulation des réformes concourant à un environnement professionnel particulièrement instable.

Par ailleurs, alors que les États généraux avaient déjà été engagés, un collectif de juges, substituts et greffiers a dénoncé, dans une tribune au « Monde », publiée le 23 novembre 2021[49] à la suite du suicide de l'une de leurs collègues en août 2021, l'approche gestionnaire de la justice et souligné la « discordance » entre la volonté de rendre une justice de qualité et la réalité du travail quotidien, source de frustrations et de souffrances, les obligeant à choisir entre juger vite et mal ou juger bien dans des délais inacceptables[50].

[49] Signée par les deux tiers des magistrats, 1 500 fonctionnaires des greffes et 500 auditeurs de justice.

[50] A titre d'exemple, les juges aux affaires familiales sont trop souvent contraints de traiter chaque dossier en quinze minutes et de ne pas donner la parole au justiciable lorsque chacune des parties est assistée par un avocat, pour ne pas perdre de temps. Les juges civils de proximité doivent présider des audiences de 9 heures à 15 heures, sans pause, pour juger 50 dossiers, après avoir fait attendre des heures les justiciables qu'ils ne pourront écouter que quelques minutes pour apprécier leur situation. Les juges des enfants sont réduits à renouveler des mesures de suivi éducatif sans voir les familles, parce que le nombre de dossiers à gérer ne permet pas de les recevoir toutes. Les juges correctionnels, du fait de la surcharge des audiences, doivent choisir entre juger très vite au milieu de la nuit des personnes qui encourent des peines d'emprisonnement, ou décider de renvoyer leurs dossiers à une audience qui aura lieu dans un an. A cette date, la décision aura perdu son sens et laissé la vie des prévenus, des victimes et de leur entourage en suspens. Les substituts du procureur doivent fréquemment se résoudre à poursuivre devant les tribunaux ou à classer sans suite des procédures sur la base d'un compte rendu téléphonique ou électronique succinct, sans avoir le temps de les lire intégralement.

Les problématiques évoquées dans cette tribune et lors de la journée de mobilisation nationale de décembre 2021 soulignaient ainsi le sous-effectif des juridictions tant en magistrats qu'en agents de greffe ; le non-respect des dispositions européennes concernant la durée hebdomadaire et le temps de travail ; la sous-dotation en matériel et applicatifs informatiques performants ; le recrutement massif de contractuels non formés et sans réflexion d'ensemble, avec, en regard, la dégradation de la qualité de la justice et des conditions d'accueil des justiciables. Le comité des États généraux a reçu les premiers signataires de la tribune et cette audition l'a profondément marqué. Les magistrats entendus ont souligné l'attachement profond à leur métier et souhaité dénoncer l'impossibilité dans laquelle ils se trouvent de l'exercer dans des conditions correctes et normales pour les justiciables en raison d'un manque flagrant de moyens. Ils ont particulièrement insisté sur la honte qu'ils éprouvent à travailler dans ces conditions et sur la perte de sens de leur office qui en découle.

Du côté des agents des greffes, les indicateurs témoignent d'un réel mal-être, en même temps sans doute que d'un déficit de management : on constate ainsi un taux d'absentéisme anormalement élevé, de près de 9 %[51], au niveau des services judiciaires, contre 5 % sur l'ensemble du ministère de la justice. Entre 2015 et 2019, les demandes de détachement des greffiers ont augmenté de plus de 400 %, pour des départs notamment en préfecture où ils sont mieux payés et travaillent dans de meilleures conditions. Les effectifs de greffe ne sont alors pas complets et le taux de vacance de postes s'élève à 7 %, soit un manque de 1 500 agents, étant précisé que l'effectif théorique est au-dessous de la moyenne européenne (en France, 34 personnels de greffe pour 100 000 habitants, quand la moyenne européenne des pays comparables est de 61).

Les magistrats évoquent une augmentation des flux et une charge de travail accrue. C'est le rythme de travail qui est incriminé et la charge psychologique associée à l'allongement des délais et à l'accroissement des stocks. A la complexification des contentieux s'est ajoutée l'intensification de leurs modalités de traitement, en particulier au pénal avec l'apparition du traitement en temps réel. L'urgence rythme désormais la vie judiciaire, sans pour autant que la justice soit rendue dans des délais raisonnables. Cette conjonction permanente de l'urgence, d'une part, de l'accumulation des stocks et des retards, d'autre part, nourrit un malaise profond et compréhensible.

[51] Hausse de 22 % des arrêts maladie entre 2012 et 2019. Augmentation du nombre des jours d'arrêt par agent (43 en 2019 contre 31 en 2011).

Dans son rapport sur l'attractivité des fonctions civiles[52], l'IGJ relevait que c'est l'office même du juge qui s'en trouve perturbé : « sa disposition à concilier, voire arbitrer, diriger une controverse, exercer sa sagacité en pesant le poids des principes mais aussi les conséquences, est relégué hors de son office, comme non intégrable dans la décision elle-même, et relevant de la promotion des modes alternatifs de règlement des différends (MARD). Devant produire uniquement de la décision dans un temps imparti, la pensée devient davantage standardisée (tramée, avec usage des copier/coller, et pré-rédigée)[53]. Pour gérer les flux des affaires, il faut bureaucratiser la justice ; on y arrive à coups de trames de jugements toutes prêtes, de blocs de motivations types, de surspécialisation de certains juges qui abattent, à la chaîne, les volumes et souvent de création et de génie au niveau local, dans chaque juridiction ; on en parle peu, au prix parfois d'un épuisement structurel ».[54].

Cette pression entraîne des conditions de travail dégradées, un débordement constant, des difficultés d'articulation entre travail et vie privée, avec la rédaction de décisions le soir, les week-ends et en vacances.

Ces difficultés sont encore accrues par le « mythe du magistrat polyvalent ». Dans les juridictions de petite taille, le plus souvent, le juge vit une polyvalence de fait le conduisant à exercer des fonctions à la fois civiles et pénales ou à se partager entre fonctions de cabinet et « siège pur », alors qu'il a été nommé sur une fonction précise. Si cette polyvalence peut être perçue comme une richesse, la pression de l'urgence, la charge de travail, la complexification des contentieux et des écritures peuvent rendre cette dispersion insurmontable et contribuer à affaiblir la qualité des jugements. Les travaux de l'IGJ ont permis d'objectiver le coût mental et physique de l'adaptation ainsi rendue nécessaire. Au parquet, la situation est aggravée par les contraintes organisationnelles propres à l'activité du ministère public (l'organisation des permanences sept jours sur sept et 24 heures sur 24) dans un contexte de généralisation du traitement en temps réel.

Les personnels judiciaires évoquent alors presque tous une perte de sens de leur fonction, ce qui, ajouté aux sujétions nombreuses et aux rémunérations peu attractives comparées à des métiers comparables, achèvent de détourner les candidats potentiels des métiers judiciaires.

[52] Rapport sur l'attractivité des fonctions civiles en juridiction – avril 2021 – N° 202/00075.

[53] Bertrand Mazabraud, État d•urgence : état d•un lieu judiciaire , Dalloz actualités, 13 mai 2020.

[54] Michaël Haravon, La justice civile en temps de crise sanitair e. L•exemple de l•An gleterre et pistes de réflexion sur le système français , La semaine juridique, Édition générale, 15 juin 2020.

Cette souffrance éthique est partagée par tous les personnels de justice. Il en va ainsi des travailleurs sociaux de la protection judiciaire de la jeunesse (PJJ) contraints de prendre en charge tardivement les mesures éducatives ordonnées par le juge des enfants alors que la situation du mineur s'est dégradée, des conseillers pénitentiaires d'insertion et de probation qui ne peuvent consacrer le temps nécessaire à un probationnaire pour évaluer sa situation et adapter son suivi ou des agents de l'administration pénitentiaire qui subissent les conséquences de la surpopulation carcérale et les pressions en résultant.

Du côté des partenaires de la justice, les avocats partagent les mêmes constats sur l'état délabré du service public et la perte de sens des missions des professionnels de justice. Sont pêle-mêle dénoncés le manque de moyens de la justice, sa lenteur et la prolifération des réformes, notamment processuelles. Ils souhaitent qu'une réflexion globale soit menée, afin de mieux garantir la présence de l'avocat, le respect du débat contradictoire et le recours effectif à un juge. Ils soulignent l'importance de redonner vie au débat judiciaire en réaffirmant l'intérêt de la collégialité et en rappelant le rôle de l'oralité, composante essentielle du système judiciaire dans l'intérêt des justiciables. De tels principes, pourtant consubstantiels à l'œuvre de justice, ne sont aujourd'hui plus garantis.

1.1.1.7 Une justice ultramarine en état de grande fragilité

Les constats qui viennent d'être établis sont aggravés dans les départements, régions et collectivités d'outre-mer.

Outre leur éloignement – lequel est souvent amplifié par le décalage horaire – qui contraint la manière dont les services s'y déploient, les départements, régions et collectivités d'outre-mer présentent des caractéristiques démographiques et socio-économiques qui les distinguent significativement de la métropole et pèsent sur l'activité des juridictions et des services déconcentrés[55]. Les contentieux de la protection et de proximité y représentent ainsi une bonne part des activités civiles.

L'accès au droit y est particulièrement précaire dans un contexte de pauvreté et de fracture numérique largement supérieures à ce qui est observé sur le territoire européen de la France.

[55] En 2020, le taux de pauvreté y explose et passe de 13,5 % en France métropolitaine à plus de 30 % en Martinique et en Guadeloupe, 42 % à La Réunion, 53 % en Guyane et jusqu'à 77 % à Mayotte (Note de l'INSEE sur les revenus, publiée en juillet 2020). Le taux de chômage moyen dans les DOM s'élève à 25,4 %.

Dans un contexte de défiance importante vis-à-vis des institutions, les services judiciaires sont, en raison de leur mission régalienne, particulièrement exposés aux tensions sociales et à l'insécurité chronique qui traversent certains territoires ultramarins.

La situation des établissements pénitentiaires y est particulièrement préoccupante. En 2019, à deux reprises, le Contrôleur général des lieux de privation de liberté a publié des recommandations en urgence sur le fondement de l'article 9 de la loi du 30 octobre 2007 à la suite de la constatation de violations graves des droits fondamentaux des personnes incarcérées dans les centres pénitentiaires de Rémire-Monjoly (Guyane) et de Nouméa (Nouvelle-Calédonie)[56].

Ce contexte rend particulièrement délicat le recrutement de personnels de justice dans certains de ces territoires. La prise de poste y est parfois extrêmement difficile, surtout pour les magistrats et les greffiers sortant directement des écoles de formation. De façon générale, les services publics ultra-marins souffrent de fragilités récurrentes en termes notamment d'attractivité[57] et de modalités d'affectation des agents auxquelles les services de la justice n'échappent pas. A ce titre, les conditions matérielles d'accueil des magistrats et agents affectés dans ces territoires doivent être prises en compte de façon systématique pour faciliter la prise de poste. A minima , un mécanisme d'avance sur rémunération et un accompagnement individualisé pour l'installation sur place (logement, scolarité des enfants) sont indispensables.

Le taux d'absentéisme dans les services judiciaires atteint un niveau supérieur à la moyenne nationale, accentué par de nombreux congés bonifiés. Le taux de rotation est particulièrement élevé, l'ancienneté moyenne étant bien inférieure à celle constatée sur le plan national.

[56] Recommandations en urgence relatives au centre pénitentiaire de Rémire-Montjoly (Guyane) publiées au journal officiel du 31 janvier 2019 et recommandations en urgence relatives au centre pénitentiaire de Nouméa (Nouvelle-Calédonie) publiées au journal officiel du 18 décembre 2019.

[57] La question de l'attractivité des postes dans certains départements d'outre-mer est posée. Si les avantages financiers octroyés aux magistrats et fonctionnaires y participent à l'évidence, ils ne sont pas suffisants. Les difficultés de logement et de scolarisation rencontrées par les nouveaux arrivants sont identifiées comme un frein aux candidatures.

A ce contexte s'ajoute un pilotage institutionnel insuffisamment lisible, malgré une densification récente des sites judiciaires, chacune des directions métier de la chancellerie appréhendant ces territoires de manière verticale et sans coordination entre elles. À l'exception de la Nouvelle-Calédonie, où la direction de la PJJ n'exerce pas de missions, le ministère de la justice déploie ses trois directions à réseau dans l'ensemble des territoires ultra-marins. L'administration pénitentiaire a fait le choix d'une organisation dédiée à l'outre-mer[58] alors que la direction de la PJJ[59] a renoncé, il y a près de dix ans, à une entité ad hoc pour un rattachement de ces territoires à la direction interrégionale d'Ile-de-France. Quant aux services judiciaires, leur déploiement dans les outre-mer ne semble pas avoir fait l'objet d'une stratégie spécifique.

Diverse dans les collectivités d'outre-mer, l'organisation judiciaire est plus homogène dans les départements et régions d'outre-mer, où un mouvement de normalisation est en cours depuis la départementalisation de Mayotte. La répartition des sites judiciaires y est très largement commandée par les contraintes géographiques et le besoin de proximité s'est traduit, ces dernières années, par une densification supplémentaire du maillage des juridictions[60].

La gestion des ressources humaines est organisée séparément par chaque direction. Les enjeux communs sont pourtant multiples et ils tiennent à la fois au déroulement des carrières des agents originaires des territoires ultramarins et aux conditions d'accueil de celles et ceux qui les rejoignent en provenance de l'hexagone.

Bénéficiant d'une autonomie accrue du fait de leur éloignement, les chefs de cour ultra-marins apparaissent isolés dans l'exercice de leurs importantes responsabilités.

Ainsi que l'IGJ[61] l'a souligné dans un récent rapport, par leur ampleur et leurs spécificités, les enjeux ultra-marins nécessitent de bâtir un plan stratégique d'actions à la fois communes et propres à chaque territoire, ce qui suppose de développer pour ces territoires une fonction prospective jusqu'à présent peu investie par l'administration centrale.

[58] L'administration pénitentiaire regroupe actuellement quatorze établissements pénitentiaires et huit services pénitentiaires d'insertion et de probation.

[59] Elle est présente en outre-mer au travers de six directions territoriales.

[60] Ainsi, en moins de dix ans, ont été créées successivement une cour d'appel à Cayenne, une chambre détachée à Saint-Laurent-du-Maroni ainsi qu'une chambre détachée à Saint-Martin et Saint-Barthélemy. Conformément à l'accord de Guyane du 21 avril 2017, un tribunal judiciaire complètera cette architecture à Saint-Laurent-du-Maroni à l'horizon 2025.

[61] Cf. Rapport IGJ « Mission d'appui relative à l'organisation de l'action du secrétariat général du ministère de la justice dans les Outre-mer » (octobre 2020).

1.1.2 Des remises en question de l•institu tion judiciaire dans un contexte d•attentes croissantes de la part des Français

Dans un contexte de remises en question croissantes de l'institution judiciaire dans la sphère publique, les États généraux de la justice, par l'ampleur de la consultation organisée, ont permis de préciser l'image que les Français ont de l'institution ainsi que d'expliciter leurs attentes à son égard.

1.1.2.1 Une justice dont la légit imité est de plus en plus attaquée dans la sphère publique

L'histoire de la justice en France est celle d'une méfiance plus ou moins affirmée envers les juges qui trouve son origine dans le rôle des Parlements de l'Ancien Régime. Au cours des dernières années, la défiance de la classe politique mais également des médias à l'égard des juges a été réactivée par une succession d'affaires médiatisées ayant conduit, à tort ou à raison, à la contestation publique de certaines décisions de justice.

Cette critique peut d'abord porter sur une ingérence alléguée de la justice dans les affaires politiques. L'intervention de la justice et, plus particulièrement, du Parquet national financier (PNF) lors de la campagne présidentielle de 2017 en est une illustration. L'ouverture d'une enquête préliminaire puis d'une information judiciaire pendant cette campagne électorale a pu ranimer la crainte ancestrale, sinon d'un gouvernement des juges, du moins d'ingérences indues de la justice dans la vie publique, sans que l'on puisse se convaincre de la justesse de cette crainte[62].

Dans la même perspective, le recours par le PNF, dans le cadre d'une enquête préliminaire au long cours, à des investigations sur les relevés téléphoniques (fadettes) d'avocats, a provoqué une polémique, à l'origine de la création de nouvelles dispositions visant notamment à encadrer les délais de l'enquête préliminaire, à élargir son caractère contradictoire et à renforcer la protection du secret professionnel de l'avocat[63].

Au-delà même des débats sur des questions procédurales, la critique peut, de façon préoccupante, porter sur le contenu même de certaines décisions juridictionnelles, à travers une remise en cause de la jurisprudence dans le cadre d'affaires médiatiques. C'est ainsi que l'arrêt de la chambre criminelle de la Cour de cassation du 14 avril 2021 relatif à l'affaire Sarah Halimi a suscité une forte émotion au regard de l'atrocité des faits commis. De vives critiques de cet arrêt ont alors pu être formulées par les autorités politiques appelant à une réforme du droit positif.

[62] Cf. l'avis de la formation plénière du CSM du 15 septembre 2020 en réponse à la sollicitation du Président de la République du 19 juin 2020.

[63] Cf. Loi n° 2021-1729 du 22 décembre 2021 pour la confiance dans l'institution judiciaire.

D'une manière générale, les critiques adressées à la justice tendent à remettre en question, au-delà de telle ou telle décision particulière, sa légitimité. Dans le débat public émergent ainsi de plus en plus des mises en cause, feutrées ou brutales, des juges qui, par leurs décisions, s'immisceraient dans des domaines ne relevant pas de leur office, mais de la décision politique, seule légitime car soumise à un contrôle démocratique. Ces protestations tendent à croître sous l'effet de l'approfondissement et de la sophistication du contrôle juridictionnel suscité, notamment, par la constitutionnalisation et l'européanisation du droit.

Ces critiques nourries à l'égard de l'institution judiciaire s'inscrivent par ailleurs dans un climat où les relations entre les services d'enquête des forces de sécurité intérieures et la justice semblent se tendre, un syndicat de policiers, par la voix de son secrétaire général, ayant notamment à l'occasion d'une manifestation devant l'Assemblée nationale, à laquelle assistaient de nombreux représentants politiques, clamé que « le problème de la police, c'est la justice », phrase abrupte qui n'est pas acceptable entre deux grandes institutions de la République.

Le comité a pu prendre la mesure, lors des auditions des organisations syndicales des forces de sécurité intérieure, des incompréhensions entre la justice et les services d'enquête, ces derniers sollicitant un allégement des droits procéduraux des parties[64] tel qu'évoqué lors du Beauvau de la sécurité, ainsi qu'une unification des cadres d'enquête pour simplifier le travail d'investigation.

Ces tensions et critiques récurrentes qui portent sur les décisions juridictionnelles alimentent un climat délétère de contestation de l'autorité judiciaire et de ses acteurs. Elles nourrissent un soupçon permanent à l'égard des juges qui se répand dans l'opinion publique et renforcent, dans une certaine mesure, la crise de l'institution.

1.1.2.2 Une défiance croissante des cito yens vis-à-vis de l•institution judiciaire

Selon une récente étude CSA sur le rapport des Français à la justice[65] publiée par la commission des lois du Sénat le 27 septembre 2021, la lenteur est le premier reproche que les Français adressent à leur justice. La justice est vue comme lente ou « plutôt lente » par 93 % des sondés. Elle est en outre perçue comme opaque ou « plutôt opaque » par 67 % des personnes interrogées et laxiste ou « plutôt laxiste » par 68 %.

[64] Mis en cause, victimes.

[65] Sondage CSA Research réalisé par questionnaire auto-administré en ligne du 30 août 2021 au 2 septembre 2021 auprès d'un échantillon national représentatif de 1016 Français âgés de 18 ans et plus.

Conséquence logique de ce constat, 53 % des personnes sondées indiquent avoir peu ou pas du tout confiance en la justice. Cette défiance est plus importante chez les retraités que dans les tranches d'âge de 18/34 ans. La situation est d'autant plus préoccupante que cet indicateur est en dégradation depuis plusieurs années selon une enquête IFOP – l'Express[66] d'octobre 2019.

De façon paradoxale toutefois, malgré leur défiance envers l'institution, les Français font encore majoritairement confiance ou « plutôt confiance » à chacune des professions de justice (taux de confiance de 70 % pour les greffiers, de 58 % pour les juges et de 56 % pour les avocats).

La consultation menée par le ministère de la justice dans le cadre des États généraux de la justice par l'intermédiaire de la plateforme www.parlonsjustice[67] a suscité un nombre significatif de contributions individuelles de citoyens (18 545 citoyens ont participé). Leur analyse[68] fait émerger certains enseignements sur leur perception de la justice ainsi que sur leurs attentes.

Les citoyens interrogés[69] dénoncent majoritairement la lenteur de la justice (55 % des verbatim). Ils expriment également, de manière minoritaire mais significative, le sentiment d'une justice laxiste (27 %) ainsi que celui d'une institution injuste (18 %).

1.1.2.3 Des attentes malgré tout nombre uses vis-à-vis de la justice que les États généraux de la justice ont permis de préciser

Pour surmonter les difficultés actuelles de la justice, les citoyens consultés défendent l'idée d'un renforcement des moyens de la justice[70] et évoquent sa nécessaire simplification[71] pour la rendre plus humaine, plus rapide et plus proche du citoyen.

Pour améliorer son fonctionnement, ils privilégient spontanément les moyens, mais aussi l'accessibilité, notamment géographique, ainsi qu'une meilleure information et sensibilisation au fonctionnement de la justice, notamment par l'éducation.

[66] L'enquête IFOP pour le magazine l'Express menée en octobre 2019 relevait qu'en l'espace de 10 années, la confiance des Français en la justice a chuté de 63 % à 53 %.

[67] Consultation opérée et analysée par la société Bluenove à partir des contributions individuelles collectées au travers de trois questionnaires établis par l'équipe projet du ministère de la Justice entre le 2 septembre et le 8 octobre 2021 sur la plateforme www.parlonsjustice .

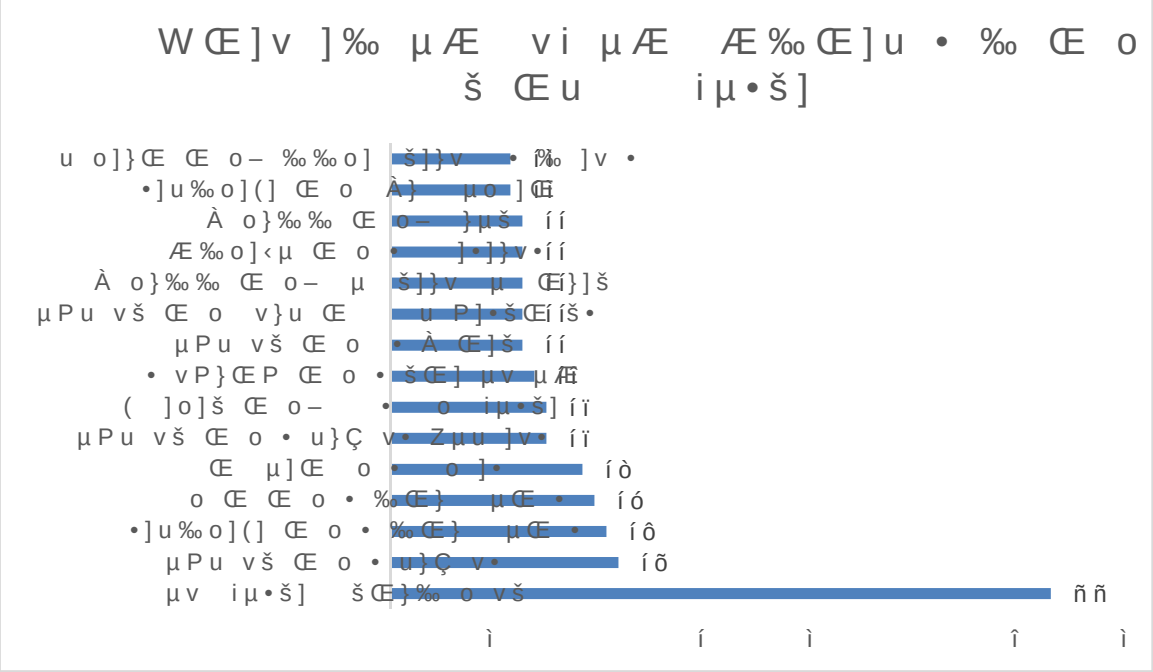
[68] Menée par la société Bluenove.

[69] Sur la base des questionnaires établis par l'équipe projet du ministère de la justice préalablement à la constitution du comité des EGJ.

[70] Augmenter les moyens (3 246 verbatim sur 16 713 soit 19 %), augmenter les moyens humains (2 181 verbatim soit 13 %), augmenter le nombre de magistrats (1 880 verbatim soit 11 %).

[71] Simplifier la justice (18 %), accélérer la justice (17 %).

Ainsi, les enjeux exprimés en matière de justice par les citoyens interrogés se décomposent comme suit :



Malgré les insuffisances de la justice pointées par les citoyens interrogés, l'analyse des contributions réalisée fait émerger « un fort niveau de bienveillance et d'empathie des citoyens à l'égard du système judiciaire : si les critiques vis-à-vis du système sont dures, les citoyens interrogés sont solidaires des magistrats et des agents sur le thème de l'augmentation des moyens et conscients des difficultés de la profession y compris dans ses dimensions d'organisation interne ».

Les mêmes constats avaient été recensés à l'occasion d'une enquête ministérielle réalisée en novembre 2013 sur « l'opinion des Français sur la justice ».[72] [73] Les personnes interrogées relevaient alors, outre le mauvais fonctionnement de la justice lié à sa lenteur et à son opacité, la nécessité de la réformer (87 % des sondés) pour raccourcir les délais et simplifier les procédures. Cette enquête établissait de manière assez paradoxale que, malgré une expérience avec la justice des personnes interrogées s'étant majoritairement bien déroulée, celles-ci conservaient une image globale négative de l'institution[74].

[72] Enquête IPSOS réalisée auprès de 3 003 personnes représentatives de la population française, analysée dans l'infostat n° 125.

[73] Le questionnaire comprenait deux parties : la première concernant la population générale interrogée sur l'image globale de la justice et sur les points à réformer ; le seconde ne concernant que les justiciables sur leur contact avec la justice.

[74] Ainsi, lorsqu'ils étaient très satisfaits de la décision qui a été rendue dans le cadre de leur affaire, 49 % des justiciables considéraient tout de même que la justice n'est pas efficace et ils sont autant à répondre qu'elle fonctionne mal ou très mal.

A l'issue des ateliers délibératifs citoyens menés dans le cadre des États généraux de la justice, les axes de réforme dégagés par les participants étaient les suivants W

- Rendre la justice plus compréhensible , en incluant dans les programmes scolaires un enseignement sur le système judiciaire, en développant l'information sur les points d'accès au droit et en créant des postes de porte-parole au sein des juridictions ;

- Rendre la justice plus à l•écoute et plus accessible , en améliorant le maillage territorial, en accompagnant davantage le justiciable dans son parcours judiciaire et en rapprochant la justice du citoyen ;

- Restaurer l•efficacité de la justice pénale , par une meilleure reconnaissance et un meilleur accompagnement de la victime, par la co-construction avec les détenus d'un projet personnalisé et par un recours accru aux peines alternatives à l'emprisonnement ;

- Renforcer la justice , avec davantage de moyens humains et financiers et une organisation plus rationalisée, en favorisant les procédures alternatives en matière civile, en développant l'utilisation des technologies de l'information et en assurant une meilleure qualité et intelligibilité de la décision de première instance ;

- Renforcer une justice qui protège , en formant mieux à l'accueil, à la prise en charge et au suivi de victimes, en renforçant l'information sur les droits, les dispositifs d'accompagnement et les procédures ;

- Restaurer une justice civile efficace , en renforçant l'écoute, le recours à la médiation et en rendant l'information sur celle-ci obligatoire pour les affaires familiales, en renforçant la réactivité et la fluidité de la justice notamment par des procédures numériques partagées entre les acteurs, en renforçant l'explication des décisions de justice et en accompagnant les citoyens dans leur exécution.

Ces pistes de réflexion émergeant de la consultation citoyenne[75] témoignent des écueils actuels du système judiciaire et de l'importance du chantier à engager pour répondre aux aspirations de la société.

[75] Sélectionnés à partir de leur contribution sur la plateforme numérique pour composer les ateliers délibératifs.

Ultime étape de la démarche participative, le dispositif des ateliers de convergence visait à confronter les points de vue des trois catégories d'acteurs mobilisées dans le cadre des États généraux de la justice[76], à savoir les citoyens, les magistrats et agents du ministère de la justice et ses partenaires, en se nourrissant, d'une part, des conclusions des ateliers délibératifs citoyens et, d'autre part, des ateliers thématiques d'experts[77].

Douze propositions (citoyennes et professionnelles) ayant recueilli la majorité des votes ont été discutées lors des ateliers de convergence (cf. encadré n° 1).

Encadre n° 1 : Propositions ayant recueilli la majori té des votes lors de l•atelier de convergence

Orientation 1 : Nous recommandons d'inclure dans les programmes scolaires une matière à part entière sur la citoyenneté, incluant un volet sur la Justice. (Issue des ateliers citoyens ; 17/31 votes)

Orientation 2 : Nous recommandons que chaque détenu puisse co-construire un projet personnalisé en vue de son retour dans le droit commun. (Issue des ateliers citoyens ; 15/31 votes)

Orientation 3 : Nous recommandons de développer l'utilisation des technologies de l'information pour accélérer et fluidifier la logistique quotidienne de la Justice et l'accès à l'information. (Issue des ateliers citoyens ; 14/31 votes)

Orientation 4 : Mettre en place un numéro de téléphone unique d'aide aux victimes de violence, discriminations et harcèlement, en lieu et place des 12 numéros actuellement recensés. (Issue des groupes de travail « professionnels » ;14/31 votes)

Orientation 5 : Instaurer une contribution au fonctionnement de la justice. (Issue des groupes de travail « professionnels » ; 14/31 votes)

Orientation 6 : Améliorer la communication de l'institution judiciaire. (Issue des groupes de travail « professionnels » ; 13/31 votes)

Orientation 7 : Lutter contre la surpopulation pénale en établissant un seuil « critique » à partir duquel des mesures spécifiques seraient mises en œuvre afin de réguler la population pénale. (Issue des groupes de travail « professionnels » ; 12/31 votes).

Orientation 8 : Réduire les délais de jugement des conseils de prud'hommes. (Issue des groupes de travail « professionnels ; 12/31 votes)

Orientation 9 : Améliorer le parcours du justiciable. (Issue des groupes de travail « professionnels ; 12/31 votes)

Orientation 10 : Faire évoluer le maillage territorial des juridictions de premier degré. (Issue des groupes de travail « professionnels » ; 12/31 votes)

Orientation 11 : Nous recommandons que la justice pénale, ses partenaires et la société en général reconnaissent et accompagnent davantage les personnes ayant subi des dommages, dans leur vécu de victimes. (Issue des ateliers délibératifs ; 10/31 votes)

Orientation 12 : Nous recommandons de favoriser les procédures alternatives aux tribunaux en matière civile et d'en renforcer la visibilité vis-à-vis du grand public. (Issue des ateliers délibératifs ; 9/31 votes)

[76] Les participants à l'atelier de convergence devaient initialement se partager équitablement en 12 citoyens, 12 magistrats et agents du ministère de la Justice et 12 professionnels partenaires de la justice.

[77] Les ateliers délibératifs citoyens ont donné lieu à 19 propositions. Les responsables des ateliers thématiques ont sélectionné 12 propositions à soumettre à l'atelier de convergence. Soit un total de 31 propositions.

Ces propositions ont donné lieu à une réflexion approfondie dans le cadre des ateliers de convergence menée en quatre sous-groupes mixtes (accélération de la justice ; accès à la justice et proximité ; qualité et sens de la réponse pénale ; communication de l'autorité judiciaire et sensibilisation du grand public à la culture judiciaire) ; elles y ont été enrichies[78].

Parallèlement, les acteurs des États généraux de la justice (professionnels ou non de la justice) ont adressé 498 contributions collectives (dont 294 issues d'ateliers locaux). Par ailleurs, 267 organisations différentes ont contribué aux États généraux de la justice parmi lesquels 60 TJ, 75 associations, 26 cours d'appel, 18 SPIP, 18 établissements pénitentiaires, 14 directions de la PJJ, 13 entreprises, 8 organisations syndicales et 5 barreaux et ordre des avocats.

L'analyse des contributions a permis de mettre en évidence les priorités sectorielles identifiées par les participants (voir encadré n° 2).

Encadré n° 2—priorités sectorielles identifiées par les participants aux États généraux de la justice

Les priorités suivantes ont pu être dégagées :

Sur le thème de la justice civile :

- L•amélioration du fonctionnement de la justice avec notamment l'ambition de développer la justice numérique, l'uniformisation des pratiques et le partage de connaissances et d'expertises ;
- Le développement des MARD ;
- Le suivi de l•accompagnement des professionnels de la justice.

Sur le thème de la justice économique et sociale :

- L•amélioration du fonctionnement et de l•organisation de la justice dans le sens d'une simplification des procédures, du développement de la médiation, de l'augmentation des effectifs et de la transformation numérique ;
- L•évolution des missions et statuts dans le sens du développement de l'échevinage, de la création d'un tribunal des affaires économiques et d'une spécialisation accrue des juges ;

Sur le thème de la justice pénale :

- Le périmètre des acteurs de la procédure pénale avec le cantonnement des alternatives aux poursuites, la déjudiciarisation de certains délits au profit de l'autorité administrative et le développement de la justice négociée ;
- L•amélioration ou la simplification des procédures avec, notamment, l'harmonisation des cadres d'enquête, l'allégement de la garde à vue, la simplification de la gestion des scellés et le développement de la procédure pénale numérique.

Sur le thème de la justice de protection :

- Le renforcement de la prise en charge des mineurs en améliorant la défense de leurs intérêts ainsi que leur prise en charge sanitaire et psychologique ;

La coordination des acteurs par le développement des instances multi partenariales

[78] Etats généraux de la justice, compte rendu des ateliers de convergence, 31 janvier 2022.

S'agissant de l•application des peines et de la réinsertion W

- ƒ Le renforcement de l•attractivité des métiers pénitentiaires et l'amélioration de la gestion des ressources humaines ;
- ƒ L•amélioration des conditions de vie en détention et l'engagement d'une réflexion sur une régulation de la population pénale ;
- ƒ Un meilleur accompagnement des détenus par la mise en place d'un véritable parcours de réinsertion, par un renforcement de la prise en charge sanitaire et par une plus grande offre de travail ;
- ƒ La mobilisation des partenaires pour un recours accru aux peines alternatives et aux aménagements de peine.

Sur le thème de l•organisation et du fonc tionnement de la justice :

- ƒ L•amélioration de l•organisation de la justice par des moyens financiers et humains supplémentaires, par le développement de la justice numérique et des procédures simplifiées ;
- ƒ Le renforcement de l•accompagnemen t des personnels de justice par une meilleure gestion des ressources humaines, un recours clarifié aux juristes assistants et une amélioration du parcours de formation ;
- ƒ Une meilleure connaissance du fonctionnement de la justice par une lisibilité accrue de l'action judiciaire, une meilleure communication des acteurs pendant et à l'issue des procès et un accès facilité à la justice.

Ces contributions témoignent d'une prise de conscience de plus en plus généralisée des dysfonctionnements de la justice française, dans toutes les branches des activités qui la composent, qui ne diffère substantiellement pas, pour l'essentiel, des constats établis par les professionnels.

1.2 Des politiques publiques défaillantes, faute d•une approche systémique des politiques judiciaires

Le constat d'une justice dépossédée et en perte de repères n'est pas nouveau. Dès 1979, une consultation des cours d'appel organisée dans la perspective du VIIIe plan économique et social était ainsi intitulée « Justice dépossédée, justice débordée ?»[79] et dressait des constats dont certains pourraient être repris à l'identique 43 ans plus tard : dysfonctionnement et lenteur de l'institution ; inadaptation des instruments utilisés en juridiction ; absence de vision claire sur le rôle du juge dans la société ; inflation normative ; inexécution des décisions. Malgré des diagnostics nombreux et pertinents sur les solutions et les priorités à mettre en œuvre au cours des dernières années, qu'ils soient d'origine parlementaire[80] ou établis par l'IGJ, le ministère de la justice ne parvient pas à élaborer des réformes systémiques de nature à enrayer le lent déclin de l'institution judiciaire.

[79] Consultation des cours d'appel sur la place et le rôle des institutions judiciaires par le bureau du plan : « Justice dépossédée, Justice débordée ? », 1979-1980.

[80] « Cinq ans pour sauver la justice », Rapport d'information n° 495 du Sénat, 2017.

Le comité prend acte des grandes réformes législatives et réglementaires intervenues positivement depuis 30 ans pour adapter la justice à des défis nouveaux (délinquance et criminalité organisée), fortifier la garantie des libertés ou accompagner les évolutions de la société. Ces réformes conservent, des décennies après leur adoption, toute leur pertinence, à l'image du décret du 3 avril 1999 créant les SPIP, de la loi du 15 juin 2000 sur la présomption d'innocence, de la loi du 9 mars 2004, dite loi Perben II, portant adaptation de la justice aux évolutions de la criminalité, de la loi du 25 juillet 2013 mettant fin aux instructions individuelles données aux parquets par le garde des sceaux, de la loi du 6 décembre 2013 relative à la lutte contre la fraude fiscale et la grande délinquance économique et financière, ou, plus récemment, de la création du parquet national anti-terroriste par la loi du 23 mars 2019. Ces réformes fondatrices ont toutes été précédées d'études et de réflexions majeures sur le rôle de la justice. Le comité déplore en revanche l•absence fréquente d•une vision systémique du fonctionnement et du pilotage de l•institution judiciaire pour lui permettre de s'adapter à ces évolutions procédurales et aux attentes des justiciables.

1.2.1 L•incapacité à penser le fonct ionnement de la justice comme une politique publique à part entière procède à la fois d•un déficit de vision et d•un pilotage déficient

La justice n'a cessé d'être réformée au cours des deux dernières décennies, qu'il s'agisse de modifications de procédure, de règles de fond ou encore de réformes institutionnelles. Pourtant, tout au long de cette période, les indicateurs d'activité se sont dégradés.

1.2.1.1 Des réformes incessantes qui échoue nt faute d•être pensées de manière globale et de s•accompagn er des mesures nécessaires à leur réussite

A. Les réformes sont trop souvent ponctuelles et exclusivement centrées sur la gestion des flux

La première cause de l'échec des réformes menées au cours des dernières décennies procède de ce qu'elles sont bien souvent, non pas le fruit d'une réflexion sur les missions de la justice et les objectifs qui lui sont assignés ainsi que sur les moyens à allouer pour y répondre, mais le résultat d'une adaptation permanente et « court-termiste » aux difficultés que traverse l'institution. Il en découle un sentiment de réformes subies visant non pas à améliorer le fonctionnement de l'institution judiciaire ou à recentrer sa place dans la société mais davantage à colmater des brèches et à fermer un peu plus l'accès au prétoire afin de permettre aux juges de faire face à un flux d'activité devenant incontrôlable. Chaque cycle de réformes entend ou croit saisir la planche de salut. Mais, le plus souvent, les réformes mises en œuvre ne sont pas à la hauteur des enjeux ; ou elles engendrent des conséquences néfastes insuffisamment anticipées ; ou leurs bénéfices sont effacés par d'autres charges. Il y a là une course-poursuite décevante et démoralisante. En matière civile, la déjudiciarisation, d'abord, le développement des MARD, ensuite, ont ainsi pu être vus comme autant de solutions miracles aux maux de la justice. Si ces deux pistes présentent un intérêt certain pour recentrer le juge sur son office, elles peuvent susciter l'incompréhension et être vécues comme une forme de dépossession contrainte par l'absence de moyens.

Au-delà même de ce constat, les marges de manœuvre en matière de déjudiciarisation sont désormais limitées. En matière civile, de nombreuses réformes ont déjà exclu du périmètre du juge des contentieux numériquement importants et répétitifs, qu'il s'agisse du divorce par consentement mutuel[81], de la suppression de l'administration légale sous contrôle judiciaire[82] ou de celle de l'homologation des plans de surendettement[83] [84]. Si toutes ces mesures ont permis de désengorger partiellement la justice, elles ne présentent pas, même cumulées, un caractère suffisamment systémique pour répondre à la crise et leurs effets n'ont été que très partiellement ressentis sur le terrain. En matière pénale, si des pistes peuvent utilement être envisagées (développement d'amendes forfaitaires ou contraventionnalisation de certains délits de faible intensité, mesures transactionnelles en matière délictuelle), elles ne sauraient constituer la panacée et, en outre, elles impliquent une réflexion préalable sur le rôle et le statut du parquet ainsi que sur la place des tiers et des victimes dans ces procédures.

De la même manière, le développement récent des MARD est trop souvent dicté par une logique de gestion des flux judiciaires, alors que les conditions pour leur efficacité ne sont pas réunies. A titre d'exemple, l'instauration de la tentative obligatoire de règlement amiable pour les « petits » litiges d'un enjeu financier inférieur à 5 000 euros[85] aurait dû prévoir un contrôle du respect de cette formalité dès le dépôt de l'assignation au tribunal. Actuellement, le contrôle est opéré dans les faits par le juge quelques jours avant l'audience, laquelle peut se dérouler après de longs mois d'attente. Ainsi, les irrecevabilités tardives sur ce motif ne sont que très rarement prononcées. Et quand elles le sont, elles provoquent une incompréhension ou une frustration légitime.

Un autre puissant frein à leur succès résulte de la faible incitation économique pour les parties à privilégier les alternatives à la saisine du juge dans un contexte de gratuité de la justice. Si la récente réforme de l'aide juridictionnelle a conduit à une revalorisation substantielle de la prise en charge des MARD, un véritable changement culturel sur la question semble difficile sans une modification plus radicale encore des règles de l'aide juridictionnelle, ou sans remise en question du principe de la gratuité de la justice.

[81] Les divorces par consentement mutuel représentaient 70 000 demandes par an en 2014 et 2015, avant leur déjudiciarisation intervenue le 1er janvier 2017. Mission d'appui aux chefs de cour et à la DSJ visant au diagnostic de l'état des stocks, Rapport de l'IGJ, novembre 2021 (n° 109-21), p.29.

[82] Ordonnance n° 2015-1288 du 15 octobre 2015 portant simplification et modernisation du droit de la famille.

[83] Loi n° 2016-1547 du 18 novembre 2016 de modernisation de la justice du XXIe siècle.

[84] La réforme tendant à la déjudiciarisation de la fixation et de la révision des pensions alimentaires prévue par la loi n° 2019-222 de programmation 2018-2022 et de réforme pour la Justice n'a en revanche pas pu être mise en œuvre ayant été déclarée non conforme à la Constitution- Décision n° 2019-778 DC du 21 mars 2019.

[85] Décret n° 2019-1333 du 11 décembre 2019 réformant la procédure civile.

En matière d'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 face à l'augmentation continue des stocks[86]. Si ces décrets n'ont pas transformé fondamentalement la conception de l'appel, pensé comme une voie d'achèvement « maîtrisée » plutôt que comme une voie de réformation, ils ont considérablement renforcé les règles de présentation des prétentions et imposé de nouveaux délais et contraintes procédurales, en prévoyant des sanctions sévères (caducité de la déclaration d'appel, irrecevabilité des conclusions). Loin de l'objectif poursuivi, les constats réalisés, notamment par l'IGJ[87] mettent en évidence l'existence d'effets pervers de cette réforme, qui n'avaient pas été envisagés au moment de sa promulgation. En l'absence d'une capacité de jugement suffisante et face à la multiplication des incidents de procédure, les délais ne se sont pas réduits mais au contraire allongés. La procédure d'appel, interprétée strictement, s'est ainsi considérablement complexifiée et cela se traduit par une augmentation de la mise en cause de la responsabilité des avocats (sinistralité) liée à une recherche accrue de leur responsabilité professionnelle (notamment en matière sociale).[88]

Réclamations consécutives à des erreurs de procédure en appel à compter du 1er janvier 2014

	2014	2015	2016	2017	2018
Nombre total de sinistres déclarés	1 565	1 594	1 645	1 883	2 202
Nombre de sinistres en droit social et de la sécurité sociale sur l'ensemble des sinistres déclarés à la SCB	198	182	199	318	436
Nombre de sinistres déclarés en droit social et de la sécurité sociale consécutifs à une erreur de procédure d'appel (par rapport à la ligne ci-dessus)	1	2	3	90	192

Source : IGJ d•après les données de la Société de courtage des Barreaux

[86] Décrets n° 2009-1524 du 9 décembre 2009 et n°2017-891 du 6 mai 2017, dits décrets Magendie.

[87] IGJ, « Bilan des réformes de la procédure d'appel en matière civile, commerciale et sociale et perspectives », 2019.

[88] Voir annexe, note du Conseil national des barreaux sur la sinistralité des avocats.

B. Des réformes trop souvent gu idées par une approche purement normative

Les réformes de la justice ne prennent pas suffisamment en compte les attentes du « terrain ». Aucun bureau, ni sous-direction au sein de la direction des services judiciaires (DSJ) ne promeut une approche métier des politiques judiciaires, pour permettre une adaptation rapide aux nouveaux enjeux. Les réformes sont essentiellement portées par les directions législatives (direction des affaires civiles et du sceau ; direction des affaires criminelles et des grâces), selon une approche prioritairement juridique, axée sur la révision des textes. Dans le domaine particulier de la conduite des réformes, le ministère de la justice expérimente dans la durée et de manière presque caricaturale les limites et les impasses du légicentrisme. Faute d'approche métier, centrée sur les processus à l'œuvre et le fonctionnement concret des juridictions, de nombreuses réformes légistiquement abouties échouent sur le terrain faute de préparation suffisante (inadaptation des outils informatiques ; absence de nouvelles trames de rédaction ; incapacité à anticiper les besoins en effectifs).

C'est ainsi que la récente réforme de la prise de date[89] a dû être reportée plusieurs fois faute de développement de l'applicatif numérique nécessaire à son application, et l'entrée en vigueur du nouveau code de justice pénale des mineurs a précédé l'adaptation des trames de jugement. Il en résulte un épuisement des acteurs de la justice qui constatent une complexification croissante des processus judiciaires et un alourdissement de leur charge de travail, malgré la succession de mesures dites de simplification des règles procédurales.

Les réformes engagées en matière civile illustrent ainsi comment des réformes théoriquement pertinentes et même séduisantes échouent faute d'intégrer dès l'amont de leur conception, les réalités du terrain. Il en va par exemple ainsi de celles visant à renforcer les pouvoirs du juge de la mise en état (JME)[90]. L'objectif poursuivi de promouvoir une véritable mise en état intellectuelle du litige en matière civile, adaptée à la singularité de chaque affaire, et de structurer le procès en deux temps distincts – celui de la mise en état intellectuelle et de la purge des incidents d'abord, celui du jugement sur le fond ensuite – est louable. La réussite de la démarche se heurte toutefois depuis plusieurs années à des difficultés liées au nombre de dossiers, à la dématérialisation de la procédure, à l'absence de mise en état physique dans les dossiers complexes[91] ou encore au manque de calendriers de procédure.

[89] Décret du 27 novembre 2020 portant diverses dispositions relatives notamment à la procédure civile et à la procédure d'indemnisation des victimes d'actes de terrorisme et d'autres infractions.

[90] Décrets du 11 décembre 2019 réformant la procédure civile et du 27 novembre 2020 portant diverses dispositions relatives notamment à la procédure civile et du 11 octobre 2021 (…) modifiant diverses dispositions de procédure civile, notamment.

[91] Cf. Rapport de l'IGJ sur le traitement des dossiers civils longs et complexes (novembre 2021).

Faute d'avoir anticipé ces difficultés, on assiste alors à une multiplication des fins de non-recevoir, dont le traitement conduit bien souvent à une forme d'embolie de la phase de mise en état. Loin de devenir un véritable acteur du procès, le juge de la mise en état est contraint de traiter à la chaîne des flux massifs et à n'avoir qu'un rôle de tri des dossiers sans réelle valeur ajoutée. À quoi cela sert-il en outre de procéder à une mise en état à marche forcée si l'audiencement est repoussé à plus de six mois, voire d'un an ou davantage ?

1.2.1.2 Un pilotage administratif et budgétaire déficient

Au-delà des difficultés à penser les réformes dans un cadre global et au service d'une vision claire du rôle de l'institution, le pilotage administratif et budgétaire est fragilisé par une absence d'indicateurs fiables et une organisation peu efficiente.

A. L•absence d•indicateurs d•activité suffisamment fins conduit à une allocation non optimale des ressources

L'ensemble des interlocuteurs du comité comme les différents rapports des groupes de travail ont relevé que le ministère ne disposait pas des outils nécessaires pour assurer un pilotage efficient de l'activité judiciaire. En particulier, aucun référentiel permettant de mesurer la charge de travail des magistrats, et donc d'évaluer si les moyens humains mobilisés territorialement sont adaptés à l'évolution de l'activité des juridictions, n'a été développé. Or, un tel référentiel d'activité, que la Cour des comptes appelait de ses vœux dans un rapport de 2018[92] puis de nouveau en 2021[93] permettrait, au niveau du programme budgétaire 166 consacré à la justice judiciaire, de disposer d'une vision transversale des moyens mis en œuvre, par juridiction et par type d'activité et, au niveau local, d'identifier les moyens nécessaires et d'allouer les ressources de façon optimale.

[92] Approche méthodologique des coûts de la justice , Cour des comptes, 2018.
[93] Améliorer la gestion du service public de la justice , Cour des comptes, octobre 2021.

Au-delà du référentiel, le ministère ne dispose pas d'indicateurs d'activité suffisamment fiables. Le groupe de travail « pilotage des organisations » relève ainsi que les données de stocks de la sous-direction de la statistique et des études, rattachée au secrétariat général du ministère, surestime structurellement les données relatives au stock d'affaires (de l'ordre de 10 % pour celles des ex-TGI). La sous-direction explique ces difficultés par la multiplicité des différentes applications civiles utilisées en juridiction et installées sur des serveurs locaux, ainsi que par les biais existants dans la récupération des données. Enfin, l'organisation financière du ministère ne permet pas de suivre de façon fine les dépenses effectuées au titre de la chaîne judiciaire civile et de la chaîne judiciaire pénale : sur les 3,85 milliards d'euros du programme 166, le ministère ignore ainsi la part respective des ressources affectées à la justice civile et à la justice pénale, alors que de telles données sont accessibles.

Faute d'outils opérationnels, l'allocation des ressources, et notamment la ventilation des effectifs ne peut qu'être imparfaite. Les disparités entre l'activité des juridictions et les ressources dont elles bénéficient sont parfois saisissantes. De façon plus préoccupante encore, on ne perçoit pas de lien clair entre la budgétisation et l'activité des juridictions. En ne s'appuyant pas sur des paramètres explicites reposant sur des constats partagés, l'allocation des ressources aboutit donc à des écarts significatifs entre ressorts juridictionnels en termes d'effectifs rapportés au nombre d'habitants et surtout aux flux d'activité qui sont bien plus pertinents comme justification de l'attribution de moyens. Ces écarts se retrouvent également dans la répartition de ces effectifs entre siège et parquet et dans le ratio entre magistrats et effectifs de greffe, en particulier dans les TJ. Les effectifs par habitant peuvent ainsi aller du simple au double sans que le nombre de procédures reçues par magistrat ne justifie un tel écart[94]. Alors que l'institution est sous tension, ces disparités soulèvent des interrogations, voire des contestations en interne, et accentuent l'image d'un pilotage très insuffisant, voire inéquitable, de l'institution.

B. Une organisation déficiente caractérisée par un éparpillement administratif au niveau territorial

L'organisation budgétaire et administrative des services judiciaires est peu opérationnelle et ne permet pas un pilotage efficient de l'appareil judiciaire, en lien avec les besoins identifiés sur le terrain.

[94] Les effectifs localisés pour 100 000 habitants vont de 6,27 magistrats du siège à 12,85 ; de 2,34 magistrats du parquet à 5,2 et de 22,75 fonctionnaires de greffe à 44,14. De manière plus significative, l'écart concernant le nombre annuel de procédures reçues par magistrat s'établit quant à lui de 225 à 292 pour le siège ; 238 à 727 pour le parquet et de 129 à 155 par fonctionnaire.

Au niveau central, la gestion du personnel par la DSJ est structurée autour de deux sous-directions respectivement consacrées aux ressources humaines de la magistrature et à celles des personnels de greffe, ce qui accentue les risques d'une gestion en silos des deux corps. En pratique, cela se traduit par la dissociation des créations d'emplois de magistrats et de greffe. Cette organisation est également peu pertinente pour la gestion des autres personnels participant à l'activité judiciaire (juristes assistants ; assistants spécialisés ; juges élus etc.).

Au niveau déconcentré, si les cours d'appel assument l'essentiel des prérogatives de gestion des tribunaux, la superposition de différentes structures aux ressorts différents[95] multiplie les interlocuteurs. En particulier, l'implantation des délégations inter-régionales du secrétariat général (DIR-SG), alignée sur celle des directions interrégionales de l'administration pénitentiaire et de la PJJ, est sans lien avec l'implantation des budgets opérationnels de programme (BOP)[96] des services judiciaires, si bien que les unités opérationnelles (UO)[97] d'un même BOP relèvent parfois de délégations interrégionales différentes[98]. Sur le plan budgétaire, 20 des 36 cours d'appel ne sont pas dotées d'un BOP et dépendent, en tant qu'UO, du BOP d'une autre cour d'appel. Si toutes les cours d'appel ont conservé un service administratif régional (SAR), les compétences et les moyens de ces services ont été aménagés selon que la cour d'appel est dotée ou non d'un BOP. Il en résulte de fait une hiérarchie imparfaite et peu lisible entre les cours d'appel et une difficulté croissante dans l'organisation du dialogue de gestion avec l'administration centrale.

Cet éparpillement nuit à l'efficience de la gestion budgétaire et administrative du ministère. C'est ainsi que le programme 166 présente les délais de paiement les plus longs au sein du ministère[99]. Il a également freiné les mouvements de déconcentration s'agissant des services judiciaires. Contrairement à une partie des fonctionnaires de l'administration pénitentiaire et de la PJJ, tous les actes relatifs à la carrière des magistrats et fonctionnaires dans ces services sont encore gérés par l'administration centrale.

[95] 36 services administratifs régionaux – SAR – créés pour assister les chefs de cour dans leurs missions de gestion du ressort ; 16 budgets opérationnels de programme ; 18 pôles Chorus ; 9 plateformes de service interrégionales communes aux trois administrations de la justice.

[96] Le budget opérationnel de programme (BOP) regroupe la part des crédits d'un programme mise à la disposition d'un responsable identifié de la cour d'appel pour son ressort, de manière à rapprocher la gestion des crédits du terrain. Le BOP a les mêmes attributs que le programme : c'est un ensemble globalisé de moyens associé à des objectifs mesurés par des indicateurs de résultat. Les objectifs du budget opérationnel de programme sont définis par déclinaison des objectifs du programme.

[97] Les unités opérationnelles de programme (UOP) constituent les « sous-ensembles » des BOP.

[98] Ainsi, le ressort de la cour d'appel de Nîmes s'étend sur trois régions administratives : les responsables de BOP et le service informatique de la DIR-SG sont à Toulouse, le pôle Chorus à Montpellier (pour les dépenses du seul programme 166) et le service immobilier de la DIR-SG à Aix-en-Provence.

[99] Près de 20 % des demandes de paiement ont un délai global de paiement supérieur à 60 jours.

C. Des chefs de juridiction ins uffisamment préparés et soutenus dans leurs tâches managériales

Au nom de l'indépendance de la justice, la gestion des juridictions est confiée en France à des magistrats professionnels. On pourrait pourtant tout à fait imaginer, sur le modèle de l'administration des hôpitaux, qu'elle soit confiée à des gestionnaires publics, spécifiquement formés aux questions managériales et budgétaires, tandis que les magistrats se concentreraient sur les questions juridictionnelles. C'est le choix fait par de nombreux pays (Allemagne, Royaume-Uni, États-Unis notamment).

Si le comité n'est dans sa majorité pas favorable à une refonte du modèle français d'administration des tribunaux, lequel repose sur les chefs de juridiction et non, comme dans les pays anglo-saxons, sur des administrateurs indépendants, il y a lieu de relever une perte d'attractivité rapide des fonctions d'encadrement supérieur en juridiction depuis 15 ans. La part croissante des tâches gestionnaires dans l'activité des chefs de juridiction, malgré des attributions juridictionnelles toujours très importantes, notamment dans les petites structures, et une incitation financière insuffisante pour des sujétions sans cesse plus nombreuses dans un contexte de manque de moyens ont concouru à une véritable désaffection de ces fonctions. Autrefois synonymes de prestige, elles sont désormais perçues comme une somme de charges ingrates et sans contrepartie.

Deux conditions indispensables au succès de ce modèle ne semblent plus réunies aujourd'hui. En premier lieu, les équipes gestionnaires constituées autour des chefs de juridiction apparaissent largement insuffisantes en nombre et en niveau de compétences et ne sont pas toujours clairement identifiées. Dans un contexte de tension sur les effectifs, le renforcement des fonctions supports et des secrétariats généraux se fait souvent au détriment des effectifs juridictionnels. En second lieu, les magistrats ne bénéficient pas systématiquement de formations spécifiques aux méthodes et aux enjeux managériaux, et notamment de gestion des ressources humaines, avant de prendre les fonctions de chef de juridiction.

Le rapport du groupe de travail relatif aux juridictions en situation de fragilité établi par la DSJ en décembre 2016 relevait ainsi que les difficultés rencontrées par certaines juridictions pouvaient être le résultat d'un management déficient. Le comité des États généraux partage ce constat. Face à l'ampleur des réformes qu'il convient de mener pour répondre à la crise que traverse la justice, le rôle d'impulsion des chefs de juridictions apparaît pourtant crucial dans la conduite du changement.

1.2.1.3 Une articulation insuffisante avec les autres politiques publiques sur le plan local

Pour des raisons historiques et démographiques, les cartes administrative et judiciaire ne se recoupent pas. Depuis la loi de programmation de la justice, près de la moitié des TJ sont départementaux[100], unifiant ainsi la représentation de la justice dans la coordination des politiques publiques dans un grand nombre de territoires. En revanche, dans 48 départements, on dénombre au moins deux TJ, ce chiffre pouvant aller jusqu'à six dans le département du Nord.

Si la coexistence de plusieurs sites judiciaires dans un même département se comprend aisément compte tenu des flux d'activité importants dans certains territoires, de l'existence de bassins de population et de l'intérêt qui s'attache à l'existence de juridictions de proximité, cette situation soulève un certain nombre de difficultés quant à l'optimisation de l'emploi de ressources limitées et de l'inscription de la justice dans le cadre de l'action publique territoriale.

Cette difficulté concerne au premier chef le ministère public, chargé de mettre en œuvre ou de participer à de nombreuses politiques partenariales qui s'inscrivent dans un cadre départemental. En matière pénale, le directeur départemental de la sécurité publique et le commandant du groupement de gendarmerie sont en effet les interlocuteurs privilégiés du procureur de la République pour la conduite de l'action publique tandis que divers contentieux techniques requièrent des échanges et des partenariats avec les directions départementales interministérielles, placées sous l'autorité du préfet. Enfin, la prévention de la délinquance et l'aide aux victimes sont définies dans un cadre départemental en lien avec les préfectures. Si la question se pose avec moins d'acuité pour les magistrats du siège, certains d'entre eux peuvent, selon les cas, présider ou participer à diverses commissions départementales (surendettement ; accès au droit) ou se coordonner avec les autres services déconcentrés de l'Etat ou les collectivités territoriales (aide sociale à l'enfance notamment).

[100] Le maillage territorial de première instance est en effet désormais constitué de 164 tribunaux judiciaires et 124 tribunaux de proximité, et 53 des 101 départements ne comptant désormais plus qu'un seul tribunal judiciaire.

Dans les départements où sont implantés plusieurs TJ, les difficultés sont réelles pour les services de police et de gendarmerie lorsqu'il s'agit d'identifier l'interlocuteur pertinent en matière pénale. De façon plus dommageable encore, cette divergence des cartes peut conduire à un déficit de cohérence dans la mise en œuvre de la politique pénale à l'échelle d'un même département. Cette dispersion, conjuguée à un déficit de communication des juridictions[101], contribue enfin à fragiliser l'identification de la justice sur le terrain comme une institution au cœur du fonctionnement de la République, apte à prendre une part active à la vie de la cité.

1.2.2 Un sous-investissement chronique

1.2.2.1 Un financement proche de la moyenne européenne, qui n•évolue pas par rapport au PIB et qui dépend quasi-exclusivement de l•État

La France se situe au-dessus de la médiane européenne pour les dépenses des tribunaux rapportées au PIB ou au nombre d'habitants[102] et proche de celle-ci pour le budget consacré au ministère public[103]. Elle dépense proportionnellement moins par habitant pour le système judiciaire que les États disposant d'un produit intérieur brut (PIB) comparable, selon les rapports successifs de la CEPEJ.[104]

Le nombre de magistrats par habitant n'a pas évolué en France entre 2008 et 2018, ne dépassant pas 11 juges professionnels[105] et 3 procureurs[106] pour 100 000 habitants[107]. Seul le ratio de personnels non-juges s'est accru, de manière significative, au cours de cette période, passant de 24,5 à 34,1.[108]

[101] Le groupe de travail relatif au « pilotage des organisations » relève ainsi une communication insuffisamment professionnalisée et l'absence de professionnels défiés sur le terrain pour développer la pédagogie autour du fonctionnement de juridictions ainsi que l'absence d'outils modernes de communication.

[102] Soit 49,9€ par habitant pour une médiane de 40,79 euros par habitant.

[103] S'élevant à 12,4€ par habitant pour une médiane de 11,78 euros par habitant.

[104] Rapport d'octobre 2020 de la commission européenne pour l'efficacité de la justice (CEPEJ) du Conseil de l'Europe sur l'évaluation en 2018 des systèmes judiciaires de 45 des 47 Etats membres du Conseil de l'Europe.

[105] La médiane européenne se situe à 17,7 juges en 2018. La France se situe cependant au-dessus des Iles Britanniques et du Danemark (6,5) et à un niveau proche de l'Espagne (11,5) ou de l'Italie (11,6).

[106] La médiane européenne se situe à 11,2 procureurs en 2018. Toutefois, la France n'a pas transmis les données sur les personnels non-procureurs en appui du ministère public qui auraient permis une appréciation plus complète de leur charge de travail.

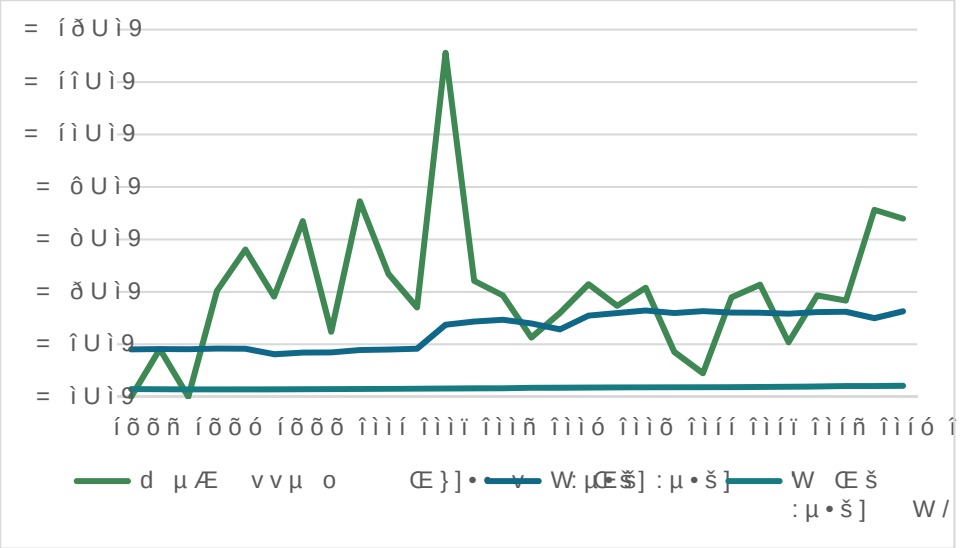
[107] Il a même diminué en cours de période, avec un ratio de 10,4 juges professionnels pour 100 000 habitants en 2014 selon l'étude de la CEPEJ.

[108] Avec une médiane européenne se situant à 60,9 personnels non-juges en 2018.

La France fait également partie des rares pays, avec la Finlande, l'Espagne et le Luxembourg, où les personnes physiques n'ont pas à payer de taxe ni de frais de justice pour initier une procédure civile.[109] Au pénal, le condamné doit toutefois s'acquitter de droits fixes de procédure.[110] Le financement du système judiciaire français repose ainsi presque intégralement sur le contribuable.[111]

L'analyse du budget du ministère de la justice depuis 1995 révèle une invariance par rapport au PIB, malgré les hausses de crédits affichées chaque année. Sa part dans le budget général de l'État, qui a atteint le seuil de 2,7 % en 2006[112], est restée quasiment inchangée depuis une nouvelle hausse à 3,2 % en 2012[113].

Diagramme : Comparaison du taux annuel d•évolution du budget de la justice depuis 1995, de sa part dans le budget géné ral de l•État et de sa part dans le PIB.



Source : Secrétariat général du ministè re de la justice, mars 2022.

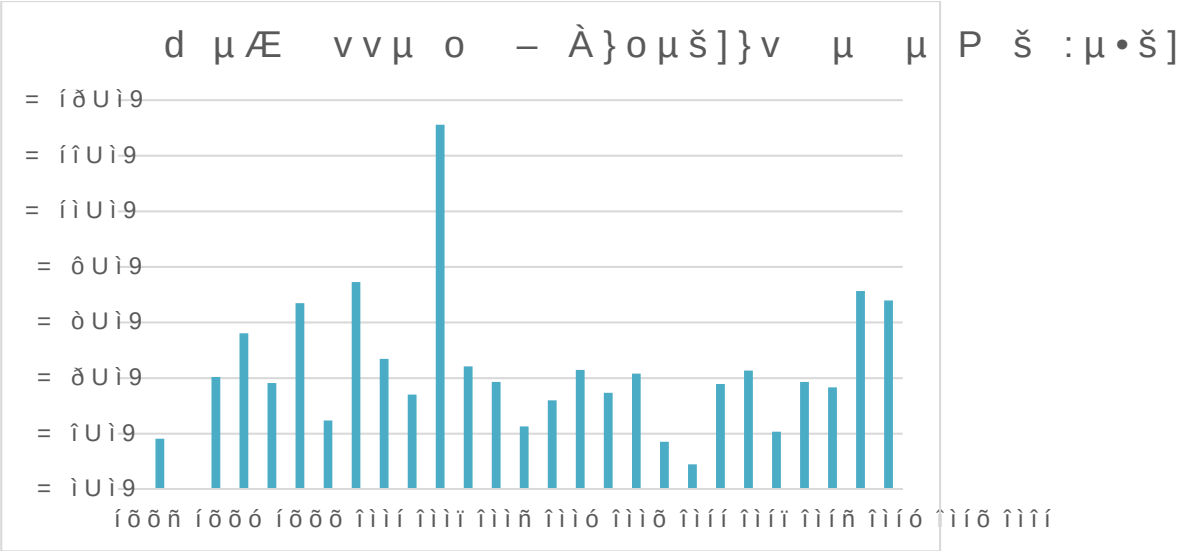
[109] L'une des parties peut toutefois être condamnée, en tout ou en partie, aux dépens et au remboursement des frais irrépétibles, en application des dispositions du code de procédure civile.

[110] Cf. Article 1018 A du code général des impôts.

[111] Depuis la suppression, à compter de 2014, de la taxe de 35 euros instaurée en octobre 2011, en cas de saisine de la justice, pour contribuer au financement de l'aide juridictionnelle. Son produit s'est élevé à près de 60 millions d'euros en 2013. Il subsiste à ce jour et jusqu'en 2026, un droit de timbre de 225 € dû en cas d'appel, destiné à financer le fonds d'indemnisation des avoués.

[112] En passant d'un seuil d'1,8 % en 2005 à 2,7 % en 2006. Cette croissance a résulté de l'entrée en vigueur le 1er janvier 2006 de la loi organique relative aux lois de finances, qui a imputé la charge des pensions civiles et militaires de retraite dans les budgets des départements ministériels, alors qu'elle relevait auparavant du budget des charges communes, c'est-à-dire du ministère chargé du budget.

[113] Alternant entre 3,2 % et 3,3 % selon les années, à l'exception d'une régression à 3 % constatée en 2021.



Source : Secrétariat général du ministère de la justice, mars 2022.

1.2.2.2 Une allocation non opti male des ressources

L'allocation des moyens budgétaires aux juridictions judiciaires s'opère sans outil satisfaisant, de l'avis général des interlocuteurs du comité. Les documents de programmation et d'exécution budgétaires ne permettent pas ainsi de distinguer les effectifs du siège et ceux du parquet, l'activité civile, pénale ou de soutien, de premier et de second degré.[114]

La répartition globale des dépenses, partiellement corrélées à chaque juridiction, empêche de disposer d'une véritable comptabilité par centre de coûts. Un outil d'analyse de la charge de travail dans chaque juridiction permettrait ainsi de mieux tenir compte de l'évolution des contentieux et des modes alternatifs ou simplifiés de résolution des conflits.

L'analyse des besoins ne repose pas sur des sous-jacents explicites, ni sur des indicateurs précis, permettant d'évaluer les effets associés aux moyens engagés.

A titre d'exemple, le dépassement récurrent des dotations de frais de justice et le montant élevé des charges à payer constatées en fin d'exercice[115] traduit une sous-estimation récurrente du montant réel de ces dépenses, faisant peser, d'une part, sur les prestataires du ministère la charge temporaire d'une dette et sur le ministère des intérêts moratoires et conduisant, d'autre part, à une fongibilité au détriment des crédits de fonctionnement des juridictions.

[114] Il a ainsi été évoqué, devant le comité, la possibilité de considérer chaque tribunal judiciaire comme une unité opérationnelle, à l'intérieur de laquelle seraient distingués un centre de coût civil et un centre de coût pénal, détaillé selon les procédures, avec une clé de répartition pour les fonctions communes.

[115] Leur montant annuel depuis 2014 représente entre un quart et un tiers des crédits dépensés.

En parallèle, le ministère de la justice souffre d'une sous-exécution récurrente[116] des crédits[117] et autorisations d'emplois alloués.[118] Selon la commission des lois du Sénat, le « montant des crédits de la mission « Justice » effectivement consommés s'écarte chaque année, dans des proportions plus importantes que la moyenne des missions du budget général, du montant inscrit en loi de finances initiale (LFI), estimé à en moyenne 1 % des sommes inscrites en LFI ».[119]

Outre les aléas de gestion impondérables, cette sous-consommation récurrente du plafond d'emploi s'explique principalement par la durée de la formation initiale des magistrats et greffiers, qui entraîne un décalage entre le recrutement et l'affectation effective en juridiction, le nombre de départs qualifiés « d'imprévus »[120] et la part importante d'emplois à temps partiel.

1.2.2.3 Une gestion des ressources en effectifs imparfaite

La gestion des effectifs de magistrats et de fonctionnaires n'apparaît pas satisfaisante.

Jusqu'en 2008, les effectifs de magistrats étaient définis en regard d'un outil utilisé dit « structure de référence des emplois de magistrats », qui n'était pas corrélé avec le nombre d'emplois fixé lors du vote du budget par le Parlement.[121]

En vue de le rendre compatible avec la loi organique relative aux lois de finances (LOLF) n° 2001-692 du 1er août 2001, cet outil a été abandonné au profit d'un « processus d'ajustement du cadre à la réalité du corps des magistrats partant des emplois effectivement pourvus en 2008[122] ». Il s'est concrétisé par la disparition de 157 postes, sur 7 844 début 2008, entre février 2009 et février 2011.[123]

[116] À titre d'exemple, en 2016, près de 52 millions d'euros de crédits de paiement, dont 26 millions consacrés au recrutement des personnels des services judiciaires, magistrats et fonctionnaires, ont été annulés faute d'avoir été dépensés.

[117] Notamment immobiliers.

[118] Selon la Cour des comptes, dans sa note d'analyse de l'exécution budgétaire 2018, le schéma d•emploi des magistrats a été totalement réalisé.

[119] Rapport de la commission des lois du Sénat sur le projet de loi de finances 2022.

[120] Pour cause de départ à la retraite ou en détachement, notamment. Le rapport de la Cour des comptes Approche méthodologique des co ûts de la justice. Enquête s ur la mesure d•activité et l•allocation des moyens des juridictions judiciaires de décembre 2018 observe l'absence de plan de gestion prévisionnelle des emplois, des effectifs et des compétences (GPEEC) au sein des services judiciaires.

[121] Ainsi, la somme des emplois obtenus s'est révélée largement supérieure au nombre arrêté dans les lois de finances.

[122] Cf. note du 8 avril 2010 n° SJ-10-122-A1-B1/08.04.10.

[123] Cf. note du 17 février 2012 n° SJ-12-54-SDRHM-SDRHG/17.2.2012.

Toutefois, à partir de 2011, la mesure de l'adéquation entre les emplois localisés et ceux réellement pourvus en juridiction a disparu. Le nombre des vacances[124] de postes n'a cessé d'augmenter pour atteindre un déficit de 479 postes en 2016, soit un taux de vacances de 6 %.

En 2017, la DSJ s'est engagée à pourvoir l'ensemble des postes vacants afin que les effectifs de la circulaire de localisation des emplois (CLE) correspondent aux effectifs réels à l'horizon 2022. Si une réduction du taux de vacance a été observée jusqu'en 2020[125], ce dernier est toutefois reparti à la hausse en 2021.

Concernant les fonctionnaires des greffes, l'estimation des besoins repose sur l'outil d'évaluation de la charge de travail des fonctionnaires de greffe (Outilgref[126]) qui a le mérite d'exister. L'actualisation de cet outil, effectuée selon une périodicité et une méthode fixes, ne permet toutefois pas d'appréhender ni de quantifier de manière exhaustive l'ensemble des tâches confiées aux fonctionnaires des greffes.[127]

1.2.2.4 Des projets numériques qui ne donnent pas satisfaction

Le développement des technologies de l'information et de la communication (TIC) au sein des juridictions judiciaires reste contrasté. Selon les études de la CEPEJ[128], il se révèle en 2018 supérieur à celui de la médiane européenne pour la gestion des tribunaux et des affaires, mais inférieur en moyens de communication et d'aide à la décision.[129]

[124] Ce nombre correspond à la différence entre le nombre de postes théoriquement prévus par la circulaire de localisation des emplois et le nombre de postes réellement pourvus.

[125] Avec une efficacité plus grande au siège qu'au parquet.

[126] Outilgref est un outil de gestion et de répartition des emplois des fonctionnaires conçu par la DSJ, reposant sur des données d'activité actualisées chaque année.

[127] A titre d'exemple, les critères d'évaluation et de pondération du temps consacré à la gestion des affaires et à leur numérisation au sein des services d'instruction généralistes et des services JIRS.

[128] Source : CEPEJ-STAT - Base de données dynamique des systèmes judiciaires européens - Etat du développement sur l'utilisation des technologies de l'information dans les tribunaux européens publié le 9 oct. 2020 (Données 2018).

[129] Le développement des TIC au sein des juridictions administratives en France apparaît plus avancé et, dans la plupart des cas, supérieur à la médiane européenne.

Si un plan très ambitieux de transformation numérique a été engagé pour les années 2018 à 2022 et si certains résultats sont reconnus, les usagers expriment de très vives insatisfactions qui tirent leur origine de plusieurs causes : le dysfonctionnement récurrent, parfois quotidien, des infrastructures et réseaux et des applicatifs (lenteurs, suspensions et interruptions de service) ; l'archaïsme bureautique de certains logiciels, vérifié sur place par des membres du comité et l'obsolescence de certains applicatifs ; le sentiment d'une insuffisante anticipation des besoins des utilisateurs quant aux développements et à leur finition (trames, équipements, incompatibilité des systèmes….) ; le sentiment d'une absence de soutien et d'accompagnement technique, ce problème étant aggravé par le manque de clarté dans la répartition des responsabilités ; le sentiment inévitable, mais profond, que beaucoup de chantiers sont lancés en même temps, mais qu'aucun n'avance réellement, ni n'apporte de réponse aux besoins concrets des utilisateurs.[130]

Il faut ajouter qu'en ces matières comme en d'autres, les gains procurés par tout progrès sont immédiatement effacés par les insatisfactions profondes qui subsistent. L'informatique est donc vécue comme un irritant majeur dans les juridictions. Cette situation est aggravée par les « stop and go » permanents quant à l'utilisation des outils et des applicatifs. Elle engendre une perte de confiance et un sentiment d'abandon.

De son côté, la Cour des comptes dressait en 2018 le constat accablant « d'un retard considérable en matière numérique (…) : équipements informatiques obsolètes et insuffisants en nombre, logiciels anciens qui communiquent très peu entre eux au sein du ministère de la justice et avec ceux des partenaires de la justice (avocats, forces de sécurité intérieure notamment), gouvernance informatique en souffrance et très faible niveau de protection des systèmes d'information, incapacité de la justice à disposer d'informations fiables pour conduire le changement » [131]. Les deux systèmes d'information phares du ministère focalisent l'attention de son enquête : « en matière pénale, l'application Cassiopée, lancée depuis le début des années 2000, qui est encore incomplète et dont les défaillances faisaient l'objet de nombreuses critiques ; en matière civile, l'application Portalis, conçue à la même époque et censée remplacer plusieurs applications obsolètes, qui tarde à être mise en service ».[132]

[130] Annexe 26 - Rapport de la CNPTJ.

[131] Note enjeux structurels Améliorer la gestion du service public de la justice, Cour des comptes, octobre 2021.

[132] Audition devant la commission des finances du Sénat, le 26 janvier 2022, du président de la quatrième chambre de la Cour des comptes.

Le plan de transformation numérique 2018-2022 du ministère de la justice, élaboré en 2017, présenté « comme un plan global couvrant l'ensemble des missions et des métiers de justice[133], avec pour objectif de simplifier les procédures civiles »[134], a certes été doté de moyens exceptionnels (530 M€ de crédits d'investissement et 260 emplois). Toutefois, ce plan a, au terme des investigations de la Cour, « uniquement répondu à la nécessité de rattraper le retard numérique du ministère ».[135] De surcroît, « les crédits réellement affectés au plan se situent largement en-deçà des annonces initiales » (cf. 2.2.3). Les résultats du plan de transformation numérique ne paraissent pas à la hauteur des attentes et des besoins. Dans son point d'étape du 22 janvier 2022 sur l'exécution de ce plan, la Cour des comptes relève ainsi l'absence de développements « en termes de serveurs applicatifs, de centres de données ou de développement d'une informatique en nuage ».

Elle met également en exergue les « défauts de fonctionnement récurrents » et la nécessité de renouveler l'application de la chaîne pénale Cassiopée. Elle souligne que le programme procédure pénale numérique (PPN), qui constitue « le principal programme de dématérialisation complète du ministère » et « suscite une forte attente et une bonne adhésion des juridictions et des services de police », a souffert d'un financement initial insuffisant. Elle attire l'attention sur le fait qu'« un ralentissement des travaux permettant la dématérialisation des procédures aurait pour conséquence de démotiver les agents qui les mettent en œuvre ou qui les mettront prochainement en œuvre ». Elle constate enfin que le projet Portalis initialement « conçu comme la réécriture d'applications obsolètes de traitement des dossiers de procédure civile » et « devenu progressivement le vecteur d'une réforme de l'organisation judiciaire, de la simplification des procédures pour le justiciable, mais aussi pour les auxiliaires de justice » est « marqué par de nombreuses difficultés qui entravent sa mise en œuvre, dont certaines avaient été annoncées dès l'origine ». Elle précise à ce titre que « les réalisations (site justice.fr, Portail du justiciable et du SAUJ, Portail des requêtes numériques) et leurs résultats en matière d'utilisation n'apparaissent pas à la hauteur des attentes et des coûts engagés ».

[133] Selon la Cour des comptes, le plan initial comprenait près de 160 projets.

[134] La Cour précise : Concernant la justice judiciaire, trois proj ets sont amenés à bouleverser l•exercice professionnel et les re lations avec les citoyens et le s auxiliaires de la justice :

- la poursuite du système d•information Cassiop ée, colonne vertébrale de la chaîne pénale ;
- la procédure pénale numérique , complément aire de Cassiopée, qui améliore les relations entre les services enquêteurs du ministèr e de l•intérieur et les juridictions ;
- le déploiement du système d•information Porta lis pour la chaîne civile qui remplace les huit principaux applicatifs existants et réform e le travail des magistrats et du greffe.

[135] Point d'étape du plan de transformation numérique du ministère de la Justice - janvier 2022, Cour des comptes.

La difficulté du ministère de la justice à déployer des outils répondant aux exigences nouvelles de la loi a trouvé une illustration lors de la mise en œuvre de l'article 21 de la loi n° 2016-1321 du 7 octobre 2016 pour une République numérique, prévoyant la mise à disposition du public à titre gratuit des décisions des juridictions administratives et judiciaires. Son entrée en vigueur a été reportée par l'article 33 la loi n° 2019-222 du 23 mars 2019 de programmation 2018-2022 et de réforme pour la justice, puis par le décret n° 2020-797 du 29 juin 2020[136], renvoyant lui-même à un arrêté d'application. Sans attendre la publication de cet arrêté, intervenue le 29 avril 2021 sur injonction du Conseil d'Etat[137], la Cour de cassation a lancé, dès l'été 2020, le projet de développement d'un logiciel[138] de pseudonymisation, achevé en juin 2021, permettant ainsi la mise à disposition des décisions de la Cour de cassation en open data[139], à compter du 30 septembre 2021.

Les vicissitudes du plan de transformation numérique 2018-2022 et de la mise à disposition du public des décisions judiciaires en open data révèlent la complexité croissante induite par la numérisation du fonctionnement de l'institution judiciaire et la nécessité, pour le ministère de la justice, de disposer d'outils adaptés pour piloter l'avancement technique et financier des projets, apporter une aide effective aux magistrats et agents de greffe et réaliser des gains de productivité.

Les investigations de la Cour des comptes aboutissent au constat d'un paradoxe et d'une impasse[140] : « La croissance budgétaire, associée à des réformes de simplifications procédurales et d'allègement de la charge du juge, n'a pas permis de résoudre les difficultés structurelles d'absorption de son activité. Les stocks d'affaires ne se réduisent pas et les délais de traitement des dossiers restent supérieurs aux objectifs ».

[136] Confiant à la Cour de cassation la responsabilité de la mise à la disposition du public, sous forme électronique, des décisions de justice rendues par les juridictions judiciaires.

[137] L'arrêt de Conseil d'État n° 429956 du 21 janvier 2021 a annulé la décision du garde des sceaux, ministre de la justice refusant de prendre l'arrêté prévu par l'article 9 du décret du 29 juin 2020 et lui a enjoint de le prendre, dans un délai de trois mois.

[138] Baptisé logiciel d'anonymisation d'une base enrichie labellisée (LABEL).

[139] Dans l'attente du développement des outils nécessaires à leur mise en ligne, les décisions civiles, sociales et commerciales des cours d'appel seront disponibles au plus tard le 30 avril 2022 (accessibles depuis le 21 avril 2022), le 30 juin 2023 s'agissant des décisions rendues par les conseils de prud'hommes, le 31 décembre 2024 s'agissant des décisions rendues par les tribunaux de commerce et le 30 septembre 2025 s'agissant des décisions rendues par les tribunaux judiciaires en matière civile. Pour les contentieux pénaux relevant de la compétence de l'ordre judiciaire, elles seront diffusées au plus tard le 31 décembre 2024 s'agissant des décisions rendues par les juridictions de premier degré en matière contraventionnelle et délictuelle, le 31 décembre 2025 s'agissant des décisions rendues par les cours d'appel en matière contraventionnelle et délictuelle et des décisions rendues en matière criminelle.

[140] Note enjeux structurels Améliorer la gestion du service public de la justice , Cour des comptes, octobre 2021.

1.2.3 L•inflation normative et procédurale impose aux juges de s•adapter continuellement à un environnement juridique de plus en plus complexe

Maintes fois établi, le diagnostic de l'abondance de la norme et de sa complexification est largement documenté. Dès 1991, le Conseil d'Etat dénonçait « l'obscurité croissante de notre droit»[141] dans son étude annuelle. « L'inflation normative est une réalité, les quelque 150 000 textes de portée générale, dont plus de 7 500 lois, 82 000 décrets, 21 000 règlements de la CEE et plusieurs dizaines de milliers de circulaires, attestant de la prégnance de ce phénomène ». Estimant que « la complexité croissante des normes menace l'Etat de droit », le Conseil d'Etat y consacrait de nouveau son étude annuelle[142] en 2006, relevant au passage qu'aux 9 000 lois et 120 000 décrets recensés en 2000, s'étaient ajoutés en moyenne 70 lois, 50 ordonnances et 1 500 décrets par an. Il remarquait que « ce rythme et désordre normatifs (…) désorientent les citoyens qui perdent leurs repères et n'ont pas le temps d'en trouver de nouveaux ». En 2016, le Conseil d'Etat constatait dans sa troisième étude[143] relative à la question que les mesures mises en œuvre, dont l'utilité était saluée, ne permettaient cependant pas de lutter efficacement contre l'aggravation de la prolifération du droit.

Face à l'amplification de ce phénomène, le Conseil d'État constituait un groupe de travail interne chargé d'élaborer un référentiel de la mesure de l'inflation normative. Un tableau de bord[144] de l'inflation normative a alors été élaboré, alimenté par le secrétariat général du gouvernement (SGG) et régulièrement publié. Dans l'édition 2021, il est relevé une augmentation de plus de 142 % du nombre de mots codifiés et de plus de 110 % du nombre de mots non codifiés en droit législatif en deux décennies. Ce référentiel permet également de mettre en perspective l'évolution de la longueur des différents codes, notamment ceux que les magistrats de l'ordre judiciaire ont l'habitude d'appliquer. Le tableau ci-dessous recense par année le nombre de mots contenus dans certains d'entre eux.

[141] De la sécurité juridique, EDCE, 1991.
[142] Sécurité juridique et complexité du droit, EDCE, 2006.
[143] Simplification et qualité du droit, EDCE, 2016.
[144] Sur le site de Légifrance : indicateurs de suivi de l'activité normative.

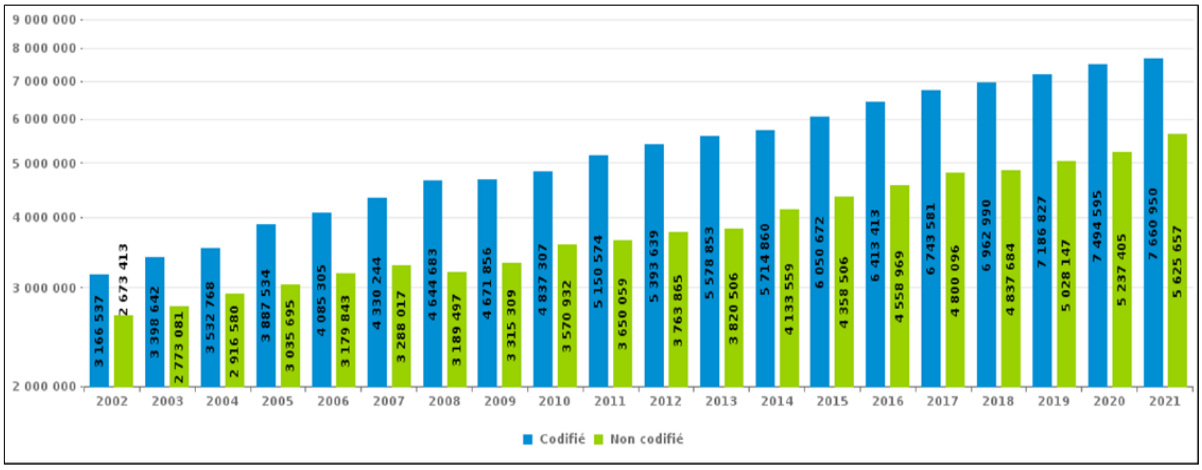
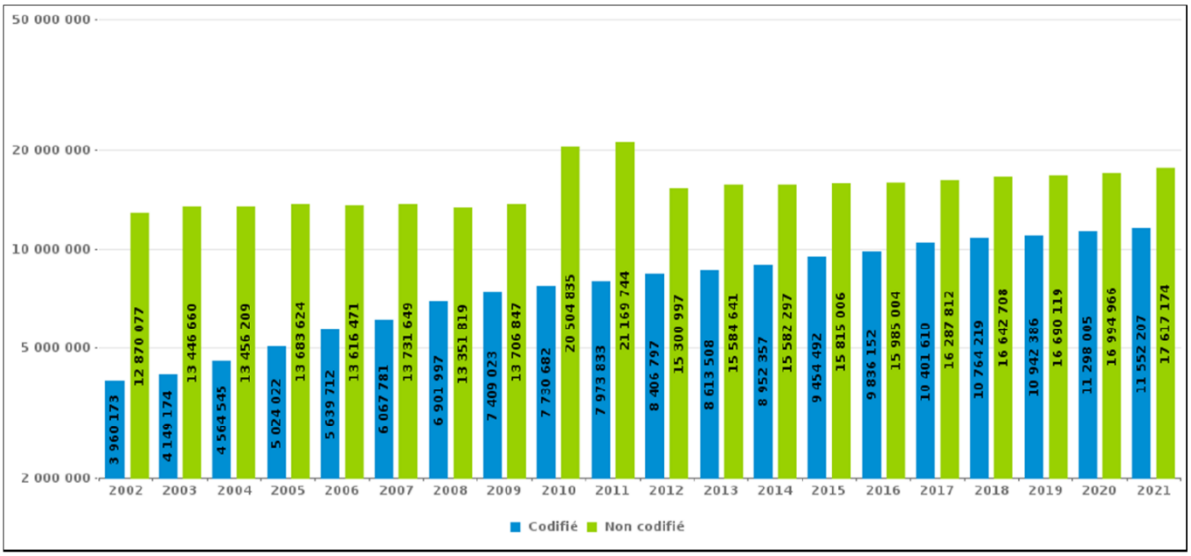


Fig. : Evolution du droit législatif consolidé en vi gueur au 25 janvier de chaque année (2002-2021) en nombre de mots, codi fiés et non codifiés.

La tendance est similaire d'un code à l'autre : le nombre de mots augmente d'année en année. Le code de la construction, a ainsi gonflé de 108 % sur la période. La hausse a été de 208 % pour le code de la consommation, particulièrement utile aux juges civilistes. Le code pénal lui-même a été marqué par une augmentation de 70 % de son contenu. En matière réglementaire, sur la même période de référence, la tendance était plus contrastée avec une augmentation du nombre de mots codifiés de 192 % et de mots non codifiés de 37%.



Ainsi que l'a relevé l'IGJ[145], de nombreux chefs de cour ont partagé le constat d'une complexification croissante du processus de production judiciaire en lien avec l'inflation normative, la complexité de l'ordonnancement juridique et le nombre de réformes en cours.

[145] Mission d'appui aux chefs de cour et à la DSJ visant au diagnostic de l'état des stocks – novembre 2021.

Il est en effet indéniable que cette inflation normative et l'instabilité qui en résulte constituent des facteurs de complexification du processus de production des jugements, qu'ils relèvent du contentieux civil ou pénal. En fragilisant la prévisibilité de la loi, la clarté et l'accessibilité de la norme et la stabilité des situations juridiques, cette situation menace la sécurité juridique et impose aux juges une adaptation permanente.

En outre, l'inflation normative s'accompagne d'un phénomène de spécialisation des avocats[146] et conduit à une complexification et un allongement des écritures[147], accentuant encore la difficulté pour des juges polyvalents d'y faire face et multipliant les risques d'erreurs de droit. Cette situation contribue à tendre les relations entre magistrats et avocats, au détriment des justiciables.

Le contentieux du surendettement est une illustration de la complexification en cours des processus judiciaires. Pas moins de 22 lois, ordonnances et décrets sont en effet intervenus entre 2003 et 2019 pour procéder à des changements dans le droit et la procédure applicables et les modalités de traitement des dossiers. Une telle instabilité des textes a nécessairement impacté dans des proportions importantes le travail du juge. Elle explique en partie l'augmentation des stocks et l'allongement des délais malgré des flux d'activité constants.

Cette tendance générale impacte une part significative de l'activité des juridictions, dans la sphère civile comme pénale. Les principaux textes de loi adoptés en matière de procédure pénale dans le cadre de la présente législature s'établissent ainsi au nombre de douze[148]. Mais le nombre des textes qui chaque année modifient la procédure pénale et le droit pénal est en réalité beaucoup plus important et paraît même vertigineux, comme l'illustre le tableau ci-dessous.

---

[146] L'IGJ relevait ainsi que le déséquilibre grandissant entre le nombre de magistrats et celui des avocats en France, dont le rapport est passé de 2,8 en 1986 à 8 en 2020, contribuerait à renforcer la demande de justice, à densifier les litiges, à élever le niveau juridique et technique des débats et à accroître au final le travail des magistrats. Rapport « Mission d'appui aux chefs de cour et à la DSJ visant au diagnostic de l'état des stocks » (novembre 2021).

[147] Le même rapport de l'IGJ relevait ainsi que « les conclusions en demande ont presque doublé de volume en quinze ou vingt ans, celles des défendeurs ont augmenté de plus des deux tiers ».

[148] Loi n° 2017-1510 du 30 octobre 2017 renforçant la sécurité intérieure et la lutte contre le terrorisme ; Loi n° 2018-703 du 3 août 2018 renforçant la lutte contre les violences sexuelles et sexistes ; Loi n° 2019-222 du 23 mars 2019 de programmation 2018-2022 et de réforme pour la justice ; Loi n° 2019-290 du 10 avril 2019 visant à renforcer et garantir le maintien de l'ordre public lors des manifestations ; Loi n° 2019-1480 du 28 décembre 2019 visant à agir contre les violences au sein de la famille ; Loi n° 2020-936 du 30 juillet 2020 visant à protéger les victimes de violences conjugales ; Loi n° 2020-1023 du 10 août 2020 instaurant des mesures de sûreté à l'encontre des auteurs d'infractions terroristes à l'issue de leur peine ; Loi n° 2020-1672 du 24 décembre 2020 relatif au Parquet européen, à la justice environnementale et à la justice pénale spécialisée ; Loi n° 2021-218 du 21 février 2021 ratifiant l'ordonnance n° 2019-950 du 11 septembre 2019 portant partie législative du Code de la justice pénale des mineurs ; Loi n° 2021-401 du 8 avril 2021 améliorant l'efficacité de la justice de proximité et de la réponse pénale ; Loi n° 2021-1729 du 22 décembre 2021 pour la confiance dans l'institution judiciaire ; Loi n° 2022-52 du 24 janvier 2022 relative à la responsabilité pénale et à la sécurité intérieure.

Nombre de textes ayant modifié le code pénal ou le code de procédure pénale, ou des textes de droit pénal ou de procédure pénale

Année	Lois et décrets ayant modifié le CP ou de textes de droit pénal	Lois et décrets ayant modifié le CPP ou des textes de procédure pénale
2009	40 (dont 15 lois)	40 (dont 9 lois)
2010	42 (dont 18 lois)	53 (dont 13 lois)
2011	51 (dont 20 lois)	64 (dont 16 lois)
2012	39 (dont 15 lois)	38 (dont 7 lois)
2013	27 (dont 11 lois)	37 (dont 7 lois)
2014	43 (dont 20 lois)	58 (dont 13 lois)
2015	56 (dont 18 lois)	41 (dont 10 lois)
2016	69 (dont 28 lois)	70 (dont 17 lois)
2017	55 (dont 16 lois)	46 (dont 11 lois)
2018	36 (dont 20 lois)	39 (dont 8 lois)
2019	52 (dont 16 lois)	50 (dont 10 lois)
2020	34 (dont 11 lois)	60 (dont 11 lois)

Source : DACG

Cette complexification touche aussi la procédure civile : entre 2009 et 2022, la procédure civile de première instance a fait l'objet de 84 textes, tandis que la procédure civile d'appel a été modifiée par 52 textes.

À cette inflation législative et réglementaire s'ajoute la multiplication des circulaires adressées par l'administration pour expliciter les nouvelles normes en vigueur. Selon le rapport de la commission des lois de l'Assemblée nationale du 27 mars 2019 « visant à lutter contre la surrèglementation » établi par M. Pierre Cordier, député, malgré la volonté affichée depuis plus de 15 ans de lutter contre l'inflation normative, la surproduction normative pénalise toujours l'économie française. Le rapport relevait à ce titre que « chaque année viennent s'ajouter une cinquantaine de lois - représentant de 1 000 à 2 400 articles - et une quarantaine d'ordonnances - comprenant 200 à 1 900 articles. Les mesures réglementaires d'application des lois sont comprises entre 300 et 1 000 articles chaque année, le nombre de décrets réglementaires atteignant 1 200 à 2 000 et celui des arrêtés 8 500 environ ».

Les sources de l'inflation normative sont multiples, à la fois internes et externes. Elle est liée à l'apparition de nouveaux domaines d'activités devant être couverts par des normes juridiques (environnement, technologie de l'information, biotechnologie…), au souci légitime de renforcer la garantie des droits, parfois pour répondre à des exigences jurisprudentielles[149], à une croyance démesurée dans l'efficacité de la norme face aux pressions de l'opinion publique dans un contexte marqué par le légicentrisme, au principe de précaution entraînant une surrèglementation pour décrire dans le détail ce qui est licite et ce qui ne l'est pas ainsi qu'à la transposition des directives européennes[150]. Cette crise de la norme, alors même qu'elle vise souvent à répondre à des injonctions de l'opinion et des corps intermédiaires, alimente en retour la défiance à l'égard des institutions.

Le rapport de la mission d'information du Sénat sur le redressement de la justice présenté le 4 avril 2017 par M. Philippe Bas soulignait par ailleurs l'insuffisance des études d'impact et l'absence de prise en compte de la dimension opérationnelle des réformes, comme le fait régulièrement le Conseil d'Etat dans ses avis sur les projets de loi. Cette impréparation emporte des conséquences très concrètes lors de leur mise en œuvre : pas ou pas assez de redéploiements ou de créations de postes, en cas de mission nouvelle, pas de réflexion sur l'organisation et développement tardif des nouvelles procédures dans les outils informatiques.

Un exemple récent est celui de la création statutaire, par la loi organique n° 2016-1090 du 8 août 2016, du juge des libertés et de la détention (JLD) en tant que juge spécialisé. Cette création s'est opérée sans qu'un état des lieux suffisant n'ait été dressé par le ministère sur les conséquences organisationnelles ou les moyens nécessaires à cette réforme alors que le JLD s'était déjà vu confier, à moyens constants et sans étude d'impact approfondie, des compétences nouvelles, comme celle relative aux contestations des décisions de placement en centre de rétention administrative, compétence relevant auparavant du juge administratif[151]. L'accroissement de l'office du JLD s'est depuis poursuivi, notamment s'agissant du contrôle des mesures d'isolement et de contention en matière psychiatrique, sans que les moyens nécessaires à l'exercice de ces nouvelles fonctions ne lui aient été transférés.

[149] C'est ainsi que les lois du 14 décembre 2020 et du 22 janvier 2022, qui confient au juge des libertés et de la détention le contrôle des mesures d'isolement et de contention prononcées à l'égard des personnes placées en hôpital psychiatrique ont été adoptées à la suite des décisions QPC n° 2020-844 du 19 juin 2020 et QPC 2021-912/913/914 du 4 juin 2021 par lesquelles le Conseil constitutionnel a exigé l'intervention systématique du juge judiciaire pour autoriser le maintien de ces mesures au-delà d'une certaine durée.

[150] Selon le rapport parlementaire Cordier du 27 mars 2019, la production normative (lois, décrets et arrêtés) qui résulte de la transposition de directives européennes s'établit en moyenne à 210 textes chaque année malgré une inflexion depuis 2014.

[151] Le JLD était pour sa part déjà compétent pour examiner les demandes de prolongation de la rétention par l'autorité préfectorale et des requêtes formulées par les étrangers afin qu'il soit mis fin à leur enfermement.

Selon le comité, les moyens mis en œuvre en France pour la simplification demeurent insuffisants. La stratégie du secrétariat général du Gouvernement qui repose notamment sur la règle du « deux pour un » (la rédaction d'un nouveau décret doit s'accompagner de la suppression ou simplification de deux normes équivalentes) doit être appliquée strictement.

Le comité estime nécessaire d'intensifier la politique de simplification afin que soient évaluées rigoureusement, ex ante, les réformes législatives, par des études d'impact systématiques et sérieuses en amont de la conception des normes et le recours à l'expérimentation avant une généralisation éventuelle. Une prise en compte des conséquences de la norme sur l'activité judiciaire devrait également être assurée plus régulièrement.

Il serait aussi utile de prévoir que les amendements majeurs aux projets de loi fassent l'objet d'une étude d'impact et que le Conseil d'Etat puisse être consulté à leur sujet, à l'initiative du Gouvernement ou des présidents des assemblées parlementaires. Il est en effet devenu beaucoup plus facile et rapide de produire de la norme par voie d'amendement que par celle d'un projet de loi. Des groupes de travail internes aux Assemblées pourraient aussi être mis en place dès lors que l'allongement des textes tire souvent son origine des débats parlementaires[152].

Mais 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.

La justice fait face depuis des dizaines d'années à une dégradation lente et continue. Face à une massification et une complexification des affaires et des procédures, les magistrats ne sont plus en mesure de remplir leur office. Et pourtant, alors même que toutes les conditions semblent désormais réunies, la justice ne s'est pas effondrée, mais elle ne tient que grâce au très grand professionnalisme d'un nombre élevé d'acteurs de l'institution, à leur haut niveau d'implication et de formation ainsi qu'à leur sens du service public et de l'intérêt général, malgré des conditions d'activité de moins en moins soutenables. La tribune de l'automne 2021, qui a été signée par un nombre impressionnant de magistrats, prouve néanmoins que le point de rupture est proche et qu'il est urgent d'engager une réforme profonde et systémique de l'autorité constitutionnelle et du service public qu'est la justice, rouage essentiel des institutions de la République.

[152] Dans le cadre de ses travaux précités, le Sénat plaidait pour un renforcement du conseil national d'évaluation des normes. Regrettant la fragilité de la culture de l'évaluation en France, il a estimé nécessaire de se doter d'une commission interne qui serait spécialement chargée de l'évaluation des lois et des normes.

2. POUR SURMONTER CETTE CRISE, L'AUGMENTATION SUBSTANTIELLE DES MOYENS DE LA JUSTICE CONSTITUE UN PRÉALABLE MAIS DOIT S'ACCOMPAGNER D'UNE CLARIFICATION DE SON RÔLE DANS LA SOCIÉTÉ ET D'UNE RÉORGANISATION GLOBALE DE L'INSTITUTION

2.1 La clarification du rôle de la justice vis-à-vis de la société et des pouvoirs constitués impose de mettre en œuvre des réformes institutionnelles

Au-delà de sa capacité à absorber des flux d'affaires, la légitimité de l'intervention de la justice procède de la clarification de son rôle dans la société comme autorité constitutionnelle. Cela impose d'identifier et d'expliciter les diverses missions du juge, en précisant les relations qu'entretient la justice avec les autres pouvoirs constitués.

2.1.1 Identifier les diverses missions du juge en précisant les relations que la justice entretient avec les pouvoirs constitués

En préambule de leur réflexion, les membres du comité rappellent que les juges ont pour fonction première de dire le droit et de trancher les litiges dans des conditions procédurales et des délais satisfaisants de nature à favoriser l'acceptation de leurs décisions. Ils constatent qu'au-delà de ce rôle, essentiel en ce qu'il assure le maintien de la paix sociale, le juge, garant des libertés individuelles, est aussi devenu un protecteur des personnes, en particulier des plus fragiles d'entre elles. Loin d'exercer une simple compétence technique, il occupe une place centrale dans la société. Statuant au nom du peuple français, il doit non seulement faire respecter la loi, mais répondre à une demande de justice de plus en plus pressante et protéiforme, ce qui renforce la dimension politique de son rôle. C'est pourquoi la plus grande visibilité accordée aux juges ces dernières décennies s'accompagne nécessairement d'une plus grande responsabilité[153].

Si l'accomplissement de ses diverses missions emprunte naturellement des voies différentes selon le cadre dans lequel le juge intervient (civil, pénal, assistance éducative, majeurs protégés, social, commercial), une constante demeure : dans l'ensemble de ces champs, la massification des flux et la complexification du droit et des procédures empêchent le juge de remplir ses missions dans des conditions satisfaisantes.

[153] C'est ce qui a justifié la possibilité pour les justiciables de porter plainte devant le Conseil supérieur de la magistrature.

2.1.1.1 La fonction première du juge est de trancher les litiges conformément aux règles de droit qui lui sont applicables

L'article 12 du code de procédure civile, qui est au cœur du chapitre 1er relatif aux principes directeurs du procès, fixe la répartition des rôles entre le juge et les parties, et, partant, son « office », le mot étant ici entendu comme se référant aux pouvoirs et obligations qu'il doit respecter dans l'accomplissement des fonctions qui lui sont dévolues : « Le juge tranche le litige conformément aux règles de droit qui lui sont applicables. / Il doit donner ou restituer leur exacte qualification aux faits et actes litigieux sans s'arrêter à la dénomination que les parties en auraient proposée. Toutefois, il ne peut changer la dénomination ou le fondement juridique lorsque les parties, en vertu d'un accord exprès et pour les droits dont elles ont la libre disposition, l'ont lié par les qualifications et points de droit auxquels elles entendent limiter le débat ».

Si, en matière civile et commerciale, les parties ont seules le pouvoir de déclencher, conduire et arrêter l'instance, ainsi que de déterminer l'objet du litige (principe dispositif), c'est au juge qu'il revient d'apprécier, voire de modifier, le fondement juridique des prétentions des parties en restituant aux faits et actes litigieux leur exacte qualification.

Il est classique de distinguer les procédures accusatoires dans lesquelles les parties jouent un rôle prépondérant dans le déclenchement et la conduite du procès ainsi que dans la recherche des preuves, et les procédures plus inquisitoires dans lesquelles la conduite de l'instruction et la recherche des preuves incombent au juge. Les réformes successives de la procédure civile sont venues renforcer les pouvoirs du juge afin de garantir le bon fonctionnement de la justice. La procédure civile, jadis essentiellement accusatoire, s'est ainsi progressivement teintée de règles de nature inquisitoire, le juge devant jouer un rôle plus actif dans la conduite du procès, ce qui a d'autant complexifié sa mission. Pour trancher le litige, le juge doit non seulement dire le droit, mais aussi veiller « au bon déroulement de l'instance », impartir des délais, ordonner les mesures d'instruction nécessaires, garantir le respect du débat contradictoire. L'organisation, devant le TJ et la cour d'appel, d'une phase de « mise en état des causes » et, devant la plupart des autres juridictions, d'une pratique, même informelle, du même ordre permet au juge de « cadencer » le procès.

L'article 12 du code de procédure civile cité ci-dessus déborde le seul champ de la justice civile ; il en va de même des règles du procès équitable fixées par l'article 6 de la convention européenne des droits de l'homme. La spécificité de la fonction de la justice pénale justifie toutefois de réfléchir, de manière distincte à ce qui constitue l'office du juge en ce domaine, en lien non seulement avec la présomption d'innocence, le principe de légalité des délits et des peines, mais aussi avec les missions qui lui sont dévolues dans l'application des peines. Le juge pénal qui a pour mission de sanctionner les auteurs d'infractions, comme celui qui applique les peines, contribuent à donner à celles-ci le sens voulu par le législateur qui n'est pas seulement punitif. Ils assurent en effet une mission de défense sociale en concourant à la prévention de la récidive et à la réinsertion du condamné. La peine et les conditions dans lesquelles elle est prononcée et exécutée sont des facteurs importants de paix sociale. Le comité n'oublie pas par ailleurs que certains juges sont chargés de diriger les enquêtes pénales dans les affaires les plus graves et les plus complexes. Il est aussi très attaché à la distinction entre l'office du juge pénal et celui du parquet, celui-ci ayant connu dans le domaine pré-sententiel, voire quasi-sententiel des extensions de compétences qui ont aujourd'hui atteint leurs limites.

Le comité souligne que la place et le rôle du juge, et singulièrement de la jurisprudence, ont profondément évolué. Il y a deux siècles, la pratique des anciens parlements a ainsi été doublement condamnée. Elle l'a d'abord été en ce que ceux-ci rendaient des arrêts dits de règlement. Ayant la particularité d'être de portée générale et de s'appliquer à des affaires postérieures, ils contrevenaient au principe de la séparation des pouvoirs judiciaire et législatif qu'a consacré l'article 16 de la Déclaration des droits de l'hommes et du citoyen. On trouve d'ailleurs trace de l'hostilité des révolutionnaires à l'égard de ces arrêts de règlement à l'article 5 du Code civil : « il est défendu aux juges de se prononcer par voie de disposition générale et réglementaire sur les causes qui leur sont soumises ». Cette pratique a également été condamnée en ce que ces anciens parlements statuaient en équité. Or il fut admis qu'il n'y a de justice et d'issue prévisible au procès que si le juge se détermine en fonction des règles de droit, connues de tous et qu'il appartient à chacun de respecter. Montesquieu l'écrivait déjà : « il est de la nature de la Constitution que les juges suivent la lettre de la loi » (De l•esprit des Lois , Livre VI, chap. III), au point que « les juges de la nation ne sont que la bouche qui prononce les paroles de la loi » (De l•esprit des Lois , Livre XI, chap. VI).

Cette hostilité de principe vis-à-vis d'une pratique qui permettait au juge de créer du droit en se bornant à évoquer l'équité a perduré une bonne partie du XIXe siècle, au contact d'un légicentrisme conférant au législateur le monopole dans la création du droit. La réalité a pris néanmoins très rapidement le dessus chez les juges, qui savaient d'expérience que le législateur ne pouvait, ni ne devait, tout prévoir. Portalis l'avait déjà relevé dans son célèbre discours préliminaire sur le projet de code civil dont la magistrature fit sa philosophie : « Nous nous sommes également préservés de la dangereuse ambition de vouloir tout régler et tout prévoir […] Un code, quelque complet qu'il puisse apparaitre, n'est pas plutôt achevé que mille questions inattendues viennent s'offrir aux magistrats […]. L'office de la loi est de fixer, par de grandes vues, les maximes générales du droit : d'établir des principes féconds en conséquence, et non de descendre dans le détail des questions qui peuvent naître sur chaque matière ». Le juge était encouragé dans cette voie par le législateur lui-même qui, à l'article 4 du code civil, interdit le déni de justice en disposant que « Le juge qui refusera de juger, sous prétexte du silence, de l'obscurité ou de l'insuffisance de la loi, pourra être poursuivi comme coupable de déni de justice ».

Appliquer la loi, c'est donc aussi l'interpréter. Et l'interpréter, c'est participer à la création du droit : car cette fonction d'interprétation n'est ni neutre, ni transparente. Progressivement, ce rôle créateur de droit des juges a été reconnu et il a été implicitement consacré avec le dépérissement, puis la suppression, du référé législatif qui faisait obligation au juge de surseoir à statuer quand se posait à lui une question d'interprétation de la loi.

Au XXe siècle, le phénomène a néanmoins changé d'ampleur. Ce ne sont plus les exigences de l'interprétation de la loi et de son application aux cas concrets ignorés du législateur, mais l'internationalisation et l'européanisation du droit qui ont largement contribué à la remise en cause de la conception légicentriste française en ce qu'elles permettent désormais au juge, non plus de créer du droit dans les interstices de la loi, mais de se placer en surplomb de cette même loi pour apprécier sa compatibilité avec des normes qui lui sont supérieures dans la hiérarchie des normes.

Par conséquent, la jurisprudence co-construit le droit, sans pour autant que le législateur soit dessaisi. Celui-ci peut en effet intervenir pour la remettre en cause comme cela se produit régulièrement[154], tout comme il arrive que la Constitution soit révisée après la censure d'une loi par le Conseil constitutionnel : c'est ce que Georges Vedel nommait le « lit de justice constitutionnel ». Pour autant, dans l'immense majorité des cas, les relations entre loi et jurisprudence relèvent davantage de la collaboration que de la confrontation. Ce nouveau rôle du juge, aujourd'hui reconnu et assumé, est parfois contesté. Il doit, du point de vue du comité, être clairement défendu dans son étendue, comme ses limites. Le juge ne dispose ainsi pas « d'un pouvoir d'appréciation et de décision identique à celui du Parlement », comme le rappelle régulièrement le Conseil constitutionnel.

Par son rôle d'interprète de la loi et par l'application de celle-ci aux situations concrètes, le juge contribue, grâce aux principes qui gouvernent le procès civil comme pénal, à rendre tangibles la loi et ses principes. Il remplit ainsi un rôle civique et social qui excède notablement les limites de son office[155].

Le comité constate que par-delà cette fonction première du juge, centrée sur l'application et l'interprétation (parfois créatrice) de la règle de droit pour trancher un litige tout en veillant au bon déroulement de l'instance, le juge s'est progressivement vu confier d'autres missions. Saisi par le garde des sceaux en 2012 pour mener une réflexion sur l'évolution de l'office du juge et son périmètre d'intervention, l'Institut des hautes études sur la justice (IHEJ) a ainsi relevé que les transformations démocratiques avaient placé le juge au centre de la société, la judiciarisation croissante signalant la recherche d'un nouveau mode de régulation, tant et si bien que c'est à un changement « par la culture plus que par des mesures » qu'appelaient les auteurs, en conclusion de leurs travaux[156].

[154] C'est ainsi qu'après l'arrêt Perruche (Cass. Ass. Plén. 17 nov. 2000), très critiqué pour avoir admis qu'à la suite d'une erreur de diagnostic, et alors que la mère n'avait de ce fait pas eu recours à une IVG, qu'un enfant né handicapé pouvait obtenir réparation, le législateur est intervenu (art. 1er de la loi du 4 mars 2002 : « Nul ne peut se prévaloir d'un préjudice du seul fait de sa naissance »).

[155] Antoine Garapon, Le gardien des promesses : Justice et démocratie , 1996.

[156] « Plutôt que de réformer à la hussarde, il faut prendre la mesure de l'ambivalence des attentes contemporaines : la demande massive d'arbitrage judiciaire va paradoxalement de pair avec une revendication d'autonomie du sujet démocratique qui désire être l'auteur de sa propre vie. Cette ambivalence est relayée par une autre, qui affecte les juges cette fois : ceux-ci sont partagés entre d'une part le souci de répondre à toutes ces demandes et de prendre en charge les difficultés concrètes des justiciables, et, de l'autre, le désir de retrouver une place de juge plus claire, au périmètre mieux défini », in La prudence et l•autorité : l•office du juge au XXIe siècle, IHEJ, sous la direction d'Antoine Garapon, juillet 2013, p. 162.

Les membres du comité prennent acte de la démultiplication du rôle du juge qui, notamment, se déplace vers la protection des personnes. Même si cette évolution a été plus subie que voulue par les juges, ils soulignent l'appétence des jeunes générations de magistrats pour les fonctions de cabinet et notamment pour les fonctions de juge des enfants, de juge aux affaires familiales ou de juge de l'application des peines à fort contenu social. L'évolution sociale et technique, la complexité des rapports sociaux et des contentieux de masse ont ainsi profondément modifié le rôle et l'image du juge, dans la société et au sein de la magistrature.

Dans la pratique, surtout en première instance, la plupart des décisions que prend un juge se déroule dans l'espace de son cabinet, le plus souvent sans sa robe, sans public, sur la base d'un dossier, avec un débat effectif mais réduit. Dans son cabinet, le juge peut avoir une relation directe avec le justiciable. Il lui revient alors de veiller au respect des garanties que confère sa mission judiciaire, telles que la présence du greffier à l'audience, la transmission de l'expérience professionnelle par la collégialité dans les affaires complexes et celle d'une défense spécialisée. Selon le comité, dans de tels domaines, le juge doit garantir une juste protection dans le respect des droits des personnes[157], mais son intervention ne saurait être systématique. Sa moindre intervention peut être obtenue grâce à une action préventive renforcée et une responsabilisation des différents acteurs.

Parallèlement au développement de la justice de cabinet, le comité constate que la collégialité a été souvent remise en cause au profit de la généralisation du juge unique afin de gagner en temps et en efficacité, l'exercice collégial étant perçu comme un handicap à ce titre. Cette évolution, désormais étendue à de trop nombreux contentieux, est l'un des facteurs ayant conduit, selon le comité, dans un contexte de sous-administration de la justice, à la désaffection des fonctions de juge civiliste. Le comité considère donc qu'il est primordial que la collégialité retrouve une place centrale, notamment pour certains contentieux complexes. Cette collégialité doit être effective et non uniquement formelle, comme c'est souvent le cas actuellement, ce qui implique en contrepartie de limiter les flux que le juge doit traiter.

[157] Le juge des enfants, le juge aux affaires familiales, le juge des tutelles ou le juge de l'application des peines interviennent dans la vie des personnes avec un esprit tutélaire. Le contentieux concerné représente 60 % des affaires civiles en grande instance et le tiers des affaires civiles devant le tribunal d'instance. La croissance de ce contentieux à partir des années 1980 est directement liée aux évolutions de la société : l'égalité des droits, en particulier ceux des femmes, la reconnaissance des libertés individuelles, mais également les soins psychiatriques hors les murs, le vieillissement de la population, la fragilité liée à la pauvreté ou à la solitude.

Dans la « mutation culturelle[158] » qui traverse l'autorité judiciaire, il importe de penser ses missions en interaction avec les autres pouvoirs constitués que sont le législateur et le pouvoir exécutif. L'autorité judiciaire dont l'indépendance et les principes qui gouvernent l'intervention sont constitutionnellement protégés, s'inscrit en effet dans un régime de séparation des pouvoirs dont les autres piliers exercent des responsabilités propres. Ces responsabilités doivent être assumées, y compris vis-à-vis de cette autorité constitutionnelle, qu'il s'agisse de fixer le cadre de son intervention ou de pourvoir à son organisation et à son fonctionnement. Comme le relevait encore Portalis dans L•exposé des motifs du titre préliminaire du code civil, « La justice est la première dette de la souveraineté ; c'est pour acquitter cette dette sacrée que les tribunaux sont établis ». Cela signifie que la justice est l'affaire du souverain, aujourd'hui le peuple français, dans ses trois émanations, et qu'elle constitue pour lui la première des obligations. Cette maxime de Portalis trace la voie au comité pour l'aider à tirer les conclusions des États généraux : la justice est l'affaire des juges, bien sûr ; mais elle est aussi la responsabilité des autres pouvoirs publics qui doivent assumer, vis-à-vis d'elle, l'ensemble de leurs obligations. L'indépendance de l'autorité judiciaire ne saurait en aucun cas exonérer les autres pouvoirs de leurs devoirs propres, ni conduire à ce que ces devoirs éminents puissent être niés ou oblitérés.

2.1.1.2 La définition du périmètre d •action du juge doit s•accompagner d•une réflexion sur la valeur ajoutée de son intervention et sur la place des modes alternatifs du règlement des litiges

Si la justice suppose « un tiers pour départager les intérêts qui se heurtent », ce tiers impartial n'est pas nécessairement le juge[159]. Une limitation du périmètre de son intervention doit être recherchée. Il est notamment rappelé que la cause de la surcharge des cabinets des juges des enfants réside dans le fait que les collectivités départementales ne jouent pas leur rôle en matière de protection de l'enfance et que le juge est souvent vu comme le dernier rempart, alors que la loi du 14 mars 2016 prévoit explicitement le caractère subsidiaire de son intervention[160].

En matière de protection des enfants ou des majeurs vulnérables, le comité insiste sur la nécessité que les collectivités départementales jouent pleinement leur rôle, afin que la subsidiarité de l'intervention judiciaire devienne une réalité. Le retour aux doubles habilitations des établissements et services d'accueil des mineurs (cf. 3.3.2), le développement du dialogue entre les intervenants administratifs et judiciaires et la facilitation du recours au mandat de protection future (cf. 3.3.3) devraient permettre ce recentrage du juge sur sa mission.

[158] Conclusions, in La prudence et l•autorité : l•office du juge au XXI e siècle, IHEJ, sous la direction d'Antoine Garapon, juillet 2013, p. 162.

[159] L. Cadiet, Avant-propos, in Dictionnaire de la justice, dir. L. Cadiet, Puf, 2004.

[160] Loi n° 2016-297 du 14 mars 2016 relative à la protection de l'enfant.

Le juge intervient également trop souvent dans des matières où sa valeur ajoutée est trop peu perceptible. Il en va ainsi du contentieux des loyers impayés et de l'octroi de délais de paiement ou de la fixation des pensions alimentaires. En pareilles matières, les décisions sont tramées et des barèmes pourraient être aisément établis et appliqués. Des expériences locales de conciliation avec simple homologation par le juge pourraient alors être étendues. Pour ces contentieux dits « de masse » qui embolisent les juridictions et se révèlent chronophages pour les juges, le comité recommande de réfléchir à de nouveaux modes de traitement qui ne justifieraient le recours au juge qu'en cas de contestation. Une telle perspective serait en outre de nature à accélérer considérablement les traitements de ces litiges qui, s'ils ne nécessitent pas toujours l'intervention d'un juge, entraînent des répercussions majeures sur la vie des justiciables. La question de la justice des mineurs[161] et celle des majeurs protégés se prêtent particulièrement bien à de telles initiatives, qui doivent nécessairement être discutées en amont avec la profession d'avocat[162].

En définitive, même si l'habilitation nécessite une décision du juge, l'intervention de ce dernier est très allégée, lui permettant de concentrer son activité sur les situations moins consensuelles. Les décisions portant sur les tutelles et curatelles sont d'ailleurs beaucoup plus fréquemment frappées d'appel que celles portant sur une habilitation.

Face à une demande de justice quasi infinie et des ressources de plus en plus contraintes, il convient de donner à chacun la capacité de conduire et de participer le plus possible au règlement de son litige. Les modes de résolution amiable doivent ainsi être encouragés et développés afin de permettre aux citoyens de devenir acteurs du règlement du conflit et parties prenantes de la solution, favorisant le caractère durable de celle-ci, sans pour autant démultiplier les missions du juge en lui conférant un rôle supplémentaire de conciliation. Cependant, la place des modes de résolution amiable doit être repensée afin de ne pas être source de travail supplémentaire pour le juge, ni de perte de temps pour le justiciable (voir 3.1.4).

[161] Dans le cas des mineurs (soit 74 600 affaires nouvelles par an, pour 112 700 mineurs dont 58 % ont moins de 12 ans), l'intervention du juge pour enfants pourrait privilégier la première décision d'assistance éducative, le suivi de celle-ci étant assuré par les services de l'Aide Sociale à l'Enfance, qui conserveraient le droit de ressaisir le juge en cas de difficultés. Cette évolution permettrait aux juges pour enfants de pouvoir se consacrer davantage aux mesures concernant les jeunes mineurs délinquants.

[162] En 2020, le nombre d'habilitations s'élève à 28 500 avec un nombre équivalent des dispositifs alternatifs de la curatelle et un peu supérieur à celui des tutelles, ces deux dernières faisant l'objet de contrôles ultérieurs du juge. Par exemple, la personne habilitée peut vendre un bien de la personne protégée sans solliciter l'autorisation du juge, contrairement à la tutelle. De plus, la démarche peut être introduite par le dépôt d'un simple formulaire Cerfa (n° 15891*02).

2.1.1.3 La garantie des libertés individu elles doit prendre en compte un nombre croissant de sources juridiques difficilement conciliables avec la massification des flux et la complexification des procédures

La garantie des libertés a profondément évolué au cours du XXIe siècle sous l'effet du rôle grandissant de la jurisprudence, qui prend une place nouvelle en raison de la complexification des lois et de l'importance accordée à des sources européennes et internationales. L'office du juge est désormais davantage guidé par des principes supérieurs qui deviennent la source première de son jugement.

La garantie des libertés, à laquelle tout juge concourt dans l'exercice de ses fonctions, s'est en partie autonomisée avec la création du JLD qui réexamine les décisions prises par d'autres au regard des libertés fondamentales et du respect de la vie privée, ces décisions devant respecter les principes constitutionnels de proportionnalité et de nécessité. Toutefois, l'extension continue de l'office du JLD et la désaffection pour ces fonctions conduisent à affaiblir son action.

En matière de justice pénale, l'évolution majeure de ces dernières années a été la diversification des choix de procédure. Le procureur n'est plus devant un choix binaire, classer ou poursuivre, mais devant une multitude de possibilités et ses choix décideront des peines prononçables ou non. L'augmentation des flux traités a conduit à une systématisation de la réponse pénale et à des réponses plus standardisées qui l'ont appauvrie. S'est ajouté le sentiment pour le juge que son office était restreint dans ces nouvelles procédures, dans la mesure où il doit donner son assentiment à des choix faits par les procureurs ou décider dans le cadre d'ordonnances pénales délictuelles sans débat.

2.1.1.4 Recentrer l•office du juge sur ses missions fondamentales

Dans ce contexte, le comité estime nécessaire de recentrer l'office du juge sur ses missions fondamentales et cet objectif sous-tend l'ensemble des propositions qu'il formule, qu'il s'agisse :

- de la réhabilitation de la collégialité au cœur de la justice civile ;
- du renforcement de la première instance pour trancher les litiges de façon satisfaisante sans qu'il y ait besoin d'élever les litiges en appel pour en obtenir l'achèvement, l'appel devenant une voie de réformation ;
- de la prise en compte des compétences acquises par les magistrats au sein de la magistrature mais également à l'extérieur du corps ou encore de la création de filières spécialisées pour faire face aux contentieux les plus techniques.

2.1.1.5 Repenser la question de la responsabilité des magistrats

Pour restaurer le lien de confiance entre les citoyens et leurs juges, outre la clarification du rôle et de la place de ces derniers dans la société, une réflexion semble nécessaire sur la question de la responsabilité et de la protection des magistrats face aux critiques dont ils ont pu faire l'objet ces dernières années. C'est d'ailleurs sur cette double problématique que le Président de la République a demandé au CSM, le 17 février 2021, de lui faire part de son avis en vertu de l'article 65 de la Constitution.

La responsabilité des magistrats peut être engagée en cas de manquement aux « devoirs de son état, à l'honneur, à la délicatesse ou à la dignité » en vertu de l'article 43 de l'ordonnance n° 58-1270 du 22 décembre 1958 portant loi organique relative au statut de la magistrature. Depuis la loi organique n° 2010-830 du 22 juillet 2010, constitue également un des manquements aux devoirs de son état « la violation grave et délibérée par un magistrat d'une règle de procédure constituant une garantie essentielle des droits des parties, constatée par une décision de justice devenue définitive »[163].

Depuis 1959, près de 200 magistrats ont été sanctionnés par le CSM, dont 74 entre 2007 et 2020, c'est-à-dire que plus d'un tiers des sanctions prononcées sous la Ve République l'ont été depuis moins de 15 ans. Ces sanctions correspondent dans plus d'un tiers des cas à l'exclusion du magistrat du corps judiciaire. L'idée répandue d'une impunité des magistrats est donc erronée.

Dans son avis du 24 septembre 2021, le CSM s'est prononcé de façon détaillée sur la logique globale qui sous-tend la question de la responsabilité des magistrats, qui va de la construction de la carrière des magistrats (formation, évaluation, positionnement hiérarchique), à la discipline et aux sanctions, en passant par une vision déontologique rénovée et exigeante. Cet avis expose ainsi 30 propositions qui se donnent trois objectifs principaux : placer la déontologie au cœur de la fonction de magistrat, favoriser la détection des manquements disciplinaires et améliorer le déroulement des poursuites disciplinaires et l'échelle des sanctions. Le CSM considère que c'est à cette aune que pourront être mis en perspective, à travers la situation des magistrats dans l'État et dans la société, les contours de leur responsabilité et, par suite, renforcer leur protection. Le comité adhère à ces conclusions.

[163] Cf. décision DC n° 2007-551 du 1er mars 2007, Loi organique relative au recrutement, à la formation et à la re sponsabilité des magistrats : « 7. Considérant que l'indépendance de l'autorité judiciaire, garantie par l'article 64 de la Constitution, et le principe de la séparation des pouvoirs, proclamé par l'article 16 de la Déclaration de 1789, n'interdisent pas au législateur organique d'étendre la responsabilité disciplinaire des magistrats à leur activité juridictionnelle en prévoyant qu'une violation grave et délibérée d'une règle de procédure constituant une garantie essentielle des droits des parties puisse engager une telle responsabilité ; que, toutefois, ces mêmes principes font obstacle à l'engagement de poursuites disciplinaires lorsque cette violation n'a pas été préalablement constatée par une décision de justice devenue définitive ».

2.1.2 Mener à bien les réformes institutionnelles initiées

2.1.2.1 Maintenir les rôles respectifs du Gouvernement et du Parlement dans la définition des grandes orientations de la justice tout en associant plus étroitement le conseil supérieur de la magistrature

Le comité des États généraux ne considère pas que l'indépendance de la justice implique l'indépendance de la gestion de celle-ci et doive par conséquent s'accompagner de la soustraction au Gouvernement de la gestion administrative et financière des services judiciaires et d'un transfert de celle-ci entre les mains du Conseil supérieur de la magistrature (CSM). En particulier, le comité est d'avis que les modalités actuelles de nomination des magistrats autres que les membres de la Cour de cassation, les chefs de cour et de juridiction, ne justifient pas un transfert de compétence entre la DSJ et le CSM, contrairement à l'une des recommandations formulées par le groupe de travail des États généraux relatif au pilotage des organisations.

Au contraire, la dichotomie qu'entraînerait une telle réforme entre, d'une part, un conseil de justice renforcé, et, d'autre part, une administration centrale toujours chargée de concevoir et mettre en œuvre les réformes, rendrait difficile l'approche globale du pilotage de la justice recommandée par ailleurs par le comité. Dans le cadre constitutionnel actuel, elle poserait en outre question au regard de l'article 20 de la Constitution sur les prérogatives du Gouvernement. Malgré tout, la participation plus active du CSM dans le processus budgétaire, à travers une consultation en amont par la DSJ sur les grandes orientations et les priorités budgétaires de la justice, d'une part, et l'institutionnalisation d'une audition de celui-ci par le Parlement sur les projets de lois de finances, d'autre part, pourrait être envisagée.

Le même souci de prévenir un éventuel empiètement sur le rôle du Parlement et du Gouvernement dans la définition et la conduite de la politique de la Nation a conduit le comité à écarter l'une des propositions du groupe de travail relatif aux missions et statut, tendant à la création d'un « Procureur général de la Nation » qui rendrait compte de la politique pénale mise en œuvre devant le Parlement. Le comité estime en effet essentiel le lien hiérarchique entre le garde des sceaux, responsable devant le Parlement et titulaire d'une légitimité démocratique, et le parquet, pour ce qui est de la conduite de la politique pénale du pays. Ce lien hiérarchique, en l'absence d'instructions individuelles, ne contrevient pas à l'indépendance du parquet dans le traitement des affaires et doit être préservé.

2.1.2.2 Questionner le rôle et la composition du CSM dans le souci de renforcer l•indépendance de la justice

Le CSM procède à la nomination des magistrats de la Cour de cassation, des premiers présidents de cours d'appel et des présidents des tribunaux judiciaires. Il dispose également d'un pouvoir d'avis sur le projet de nomination des autres magistrats. Si cet avis est conforme pour les magistrats du siège, il est simple pour ceux du parquet, y compris ceux dont les emplois sont pourvus en Conseil des ministres, procureur général près la Cour de cassation et procureurs généraux près les cours d'appel. Il statue également en matière de discipline des magistrats.

A. Si la réforme de la composition du CSM issue de la révision constitutionnelle de 2008 constitue un acquis important, des ajustements des textes peuvent être proposés

Le Conseil est composé de 15 membres. Il comporte deux formations[164], l'une compétente à l'égard des magistrats du siège, l'autre à l'égard des magistrats du parquet. Il est composé de huit membres communs aux deux formations[165].. Chaque formation est également composée de six magistrats élus[166].

La réforme constitutionnelle du 23 juillet 2008 et la loi organique promulguée le 22 juillet 2010 prévoient que le Président de la République et le garde des sceaux ne sont plus membres du CSM[167]. Elles confient la présidence de la formation plénière et de celle du siège au premier président de la Cour de cassation et de la formation du parquet au procureur général près cette Cour. Elles ouvrent au justiciable le droit de saisir le Conseil du comportement d'un juge qui manquerait à ses obligations déontologiques[168].

[164] Créées par la loi constitutionnelle du 27 juillet 1993 et la loi organique du 5 février 1994.

[165] A savoir, un conseiller d'État désigné par l'assemblée générale du Conseil d'État, un avocat et six personnalités qualifiées n'appartenant ni au Parlement, ni à l'ordre judiciaire, ni à l'ordre administratif, désignées pour deux d'entre elles par le Président de la République, deux par le président de l'Assemblée nationale et deux par le président du Sénat.

[166] A savoir, cinq magistrats du siège et un magistrat du parquet pour la formation compétente à l'égard des magistrats du siège, et cinq magistrats du parquet et un magistrat du siège pour la formation compétente à l'égard des magistrats du parquet.

[167] Le garde des sceaux conserve toutefois la faculté, sauf en matière disciplinaire, de participer aux débats sans pouvoir voter.

[168] Aux termes de la loi organique du 22 juillet 2010, tout justiciable qui estime qu'à l'occasion d'une procédure judiciaire le concernant, le comportement adopté par un magistrat du siège ou du parquet dans l'exercice de ses fonctions est susceptible de recevoir une qualification disciplinaire peut saisir le CSM. La plainte ne peut être dirigée contre un magistrat qui demeure saisi de la procédure. Elle est soumise à l'examen préalable d'une des trois commissions d'admission des requêtes.

Plusieurs autres réformes du CSM ou de ses pouvoirs ont été, depuis le tournant des années 2000, envisagées, mais n'ont jamais abouti[169]. C'est le signe que ce sujet fait à la fois l'objet d'interrogations récurrentes mais aussi d'une absence de consensus entre toutes les parties prenantes : l'institution judicaire, le pouvoir exécutif et le Parlement.

Le comité a en particulier examiné si le mode de fonctionnement du CSM était assez régulé pour assurer un fonctionnement optimal et, en tout cas, prévenir tout risque de dérive dans l'exercice du pouvoir de nomination et de discipline des magistrats.

Certains membres du comité ont dressé le constat que la désignation des représentants des magistrats au Conseil par des grands électeurs, élus par ressort de cour d'appel, selon un mode de scrutin de liste à la représentation proportionnelle suivant la règle du plus fort reste, a pu favoriser la présence d'une seule organisation syndicale en son sein. Il a également été fait état auprès de certains membres du comité du sentiment de magistrats que le processus de nomination serait entaché d'une forme de « verrouillage », sans que cette affirmation qui a pu dans le passé être exacte, ne fasse consensus. Pour favoriser l'ouverture et la diversité des représentants des magistrats siégeant au CSM, l'élection de ceux-ci par un unique scrutin de liste national avec une répartition des sièges à la proportionnelle au plus fort reste mériterait d'être envisagée. Cette perspective a recueilli l'adhésion d'une majorité du comité.

[169] Un précédent projet de réforme, prévoyant notamment que les procureurs généraux et les procureurs de la République soient nommés par décret sur avis conforme du CSM visant à renforcer l'indépendance de la justice, a été adopté en termes identiques par l'Assemblée nationale et le Sénat en 1998. Le texte ainsi adopté a été proposé au Congrès le 24 janvier 2000, mais a été retiré par le Président de la République en raison du risque que la majorité des 3/5e ne soit pas atteinte de. Après la réforme du CSM portée par la loi organique n° 2010-830 du 22 juillet 2010, un nouveau projet de réforme a été initié en 2013. Il prévoyait initialement une nouvelle composition du CSM, qui aurait donné aux magistrats la majorité des sièges et fait désigner les personnalités qualifiées par un collège indépendant. Ce projet donnait au CSM le pouvoir de se saisir d'office de questions relatives à l'indépendance de l'autorité judiciaire et à la déontologie des magistrats et, à la formation compétente à l'égard des magistrats du parquet, un pouvoir d'avis conforme sur la nomination des magistrats du parquet ainsi qu'un pouvoir de sanction pour ces magistrats, le CSM agissant comme conseil de discipline. Le texte final, ne retenant que ces deux dernières propositions, a été approuvé par l'Assemblée nationale le 26 avril 2016 et le Sénat, le 4 juillet 2016. Il n'a toutefois pas été soumis au vote du Congrès, en raison du risque de ne pas recueillir la majorité des 3/5e des suffrages exprimés par les parlementaires.

Le comité apprécie les garanties essentielles qui ont été renforcées par les réformes constitutionnelles de 1993 et 2008. En particulier, il lui semble que la présence au sein des formations du CSM d'une majorité de membres n'appartenant pas à la magistrature est un élément essentiel permettant de manifester, contre des critiques récurrentes, que les magistrats ne se gèrent pas eux-mêmes. Pour mieux conjurer ces critiques et parce que l'indépendance de la justice doit prendre appui sur d'autres piliers que le corps judicaire lui-même, il pourrait même être envisagé de renforcer le nombre des personnalités qualifiées au sein du CSM. Mais une telle réforme ne peut être proposée que si la nomination de ces personnes est approuvée au terme d'une procédure spéciale, par exemple, une majorité qualifiée des commissions des lois des deux assemblées. Il est en effet essentiel, pour des raisons de principe et d'apparence, de garantir que de telles nominations ne peuvent procéder de choix partisans. Comme cela a été envisagé ci-dessus, le comité estime aussi que les conditions de désignation des représentants des magistrats pourraient évoluer, sans risquer de porter atteinte à l'intégrité et à l'équilibre du fonctionnement du Conseil.

S'agissant des magistrats siégeant au CSM, le comité est attaché à ce qu'une part significative d'entre eux émane de la hiérarchie judiciaire. L'exercice préalable de fonctions de chef de juridiction ou de cour d'appel lui paraît en effet nécessaire pour pouvoir apprécier les qualités des candidats à de telles positions. Enfin, si certains membres ont pu défendre une position tendant à ne pas confier de droit la présidence du CSM aux chefs de la Cour de cassation, la majorité du comité a estimé que la place prépondérante ainsi donnée aux premiers magistrats judiciaires du pays était légitime et devait être préservée, dès lors qu'elle ne fait pas obstacle à l'exercice de leurs autres attributions, elles-mêmes essentielles.

B. D•autres compétences pour le CSM

Dans sa contribution écrite du 31 janvier 2022 aux États généraux de la justice, le CSM ne propose pas de transfert de compétences en matière de gestion des carrières des magistrats. Il préconise, en revanche, qu'il lui soit conféré un pouvoir d'avis sur le budget de la justice judiciaire, qui gagnerait à être érigée en mission autonome, sur la circulaire de localisation des emplois de magistrats et fonctionnaires et sur tout projet ou proposition de loi susceptibles d'avoir un impact sur le fonctionnement des juridictions ou l'indépendance de l'autorité judiciaire.

Mis à part ce rôle consultatif que le comité a approuvé à la majorité, celui-ci estime que la révision constitutionnelle sur le statut du parquet engagée en 1999 devrait être menée à son terme. Le CSM devrait ainsi disposer d'un pouvoir d'avis conforme s'agissant de la nomination des membres du parquet (voir infra, partie 2.1.3.3.B).

2.1.2.3 Une commission d•avancement rénovée

Le comité considère que toute réflexion sur la composition et le mode de désignation du CSM implique une réflexion corrélative sur la commission d'avancement, pour l'heure composée de 20 membres, dont 10 représentants des magistrats, compte tenu de son rôle dans le recrutement et l'avancement des magistrats. Cette commission, dont les attributions ont été significativement réduites par la loi organique n° 2016-1090 du 8 août 2016, statue sur l'intégration sur titres dans la magistrature et l'inscription initiale au tableau d'avancement et se prononce sur les contestations par les magistrats de leurs évaluations.

Il semble au comité nécessaire d'ouvrir cette commission à des personnes qualifiées n'appartenant pas au corps judiciaire, pour éviter une gestion exclusivement interne de ce corps. La nomination de ces personnes qualifiées devrait bien sûr, comme pour le CSM, être entourée de garanties propres à garantir l'indépendance de cette instance.

Par ailleurs, comme pour le CSM, l'élection des représentants des magistrats gagnerait à être effectuée par un unique scrutin de liste national avec la répartition des sièges à la proportionnelle au plus fort reste et non par le « collège des magistrats » dont les membres sont élus par ressort de cour d'appel.

La réflexion sur la commission d'avancement s'impose d'autant plus que les recrutements à venir lui conféreront nécessairement un rôle accru en raison de l'inévitable réduction de la part de ceux qui seront effectués par les concours d'entrée à l'ENM en raison des capacités d'accueil limitées de cette école.

En ce qui concerne le recrutement latéral, la majorité des membres du comité considère que la procédure actuelle, conduite par une commission d'avancement à la composition renouvelée, est pertinente compte tenu des impératifs de recrutement à venir et de la souplesse de son fonctionnement.

En revanche, une minorité de membres du comité estime préférable la création d'un jury indépendant composé de magistrats, d'universitaires et de personnes qualifiées permettant, à échéances régulières, de statuer sur les candidatures à une intégration dans le corps judiciaire, afin de garantir la qualité et l'homogénéité des candidats retenus quant à leurs compétences professionnelles et leurs capacités à s'adapter aux fonctions judiciaires, sans pour autant créer un nouveau concours. Le rôle de la commission d'avancement serait dans ce cas limité à l'établissement des tableaux d'avancement et à l'examen des recours contre les évaluations.

2.1.2.4 Maintenir l•unité du corps et m odifier le statut pour garantir l'impartialité de la nomina tion des magistrats du parquet et mieux gérer les ressources humaines

A. La remise en cause de l•unité du corps ne paraît pas souhaitable

La thématique de l'indépendance et de l'impartialité n'arrive qu'au septième rang des propositions formulées au titre des contributions individuelles[170] pour améliorer le fonctionnement de la justice[171]. Les idées les plus partagées au sein de cette thématique visent à améliorer l'indépendance de la justice (2 % de l'ensemble des contributions), renforcer le contrôle (2 %) et responsabiliser les juges (1 %)[172]. Les sept contributions collectives portant sur le thème de l'indépendance[173] suggèrent de faire évoluer le statut du parquet vers un régime d'indépendance égal à celui des magistrats du siège.

Un consensus a émergé au sein du groupe de travail des États généraux consacré aux missions et aux statuts pour faire évoluer le statut du parquet. En revanche, les voies pour y parvenir sont divergentes. Une partie de ce groupe s'est exprimée en faveur d'une séparation constitutionnelle[174], statutaire[175], fonctionnelle[176] et budgétaire[177] des magistrats du siège et du parquet, accompagnée d'un renforcement de leur indépendance objective[178].

[170] Cf. Rapport de restitution des contributions individuelles des EGJ, 22 décembre 2021.

[171] Avec 10 % de propositions de la part des citoyens, 5 % des agents et magistrats et 9 % des partenaires de la justice.

[172] Ces pourcentages portent sur la moyenne de l'ensemble des résultats.

[173] Parmi les 361 contributions collectives des professionnels ou partenaires de la justice relatives à la justice pénale.

[174] Aux termes de l'article 64 de la Constitution : « Le Président de la République est garant de l'autorité judiciaire. Il est assisté par le Conseil Supérieur de la Magistrature. Une loi organique porte statut des magistrats. Les magistrats du siège sont inamovibles ». Par ailleurs, il ressort de la décision du 30 juillet 2010 du Conseil constitutionnel que : « L'autorité judiciaire comprend à la fois des magistrats du siège et du parquet ».

[175] Parmi les pistes énumérées figurent celles de supprimer la fonction de ju ge d•instruction, de revoir les possibilités de double carrière si ège-parquet et de prévoir une possibilité de passage au parquet pour les avocats à l•issue de leur c ursus ou au début de leur carrière.

[176] Est évoquée l'éventualité de supprimer les signes extérieurs d• identité qui entraînent la confusion entre juges et procureurs ou la possibilité donnée au parquet par l• article 59 de la loi n° 2019-222 du 23 mars 2019 de prononcer une sanction sans validation par le juge .

[177] Il est ainsi proposé de donner tant au siège qu•au parquet une véritable autonomie budgétaire, en modifiant le périmètre de la mission Justice et de prévoir un budget de fonctionnement distinct pour les magistrats du siège et pour ceux du parquet , avec des aménagements tenant compte des cas particuliers, notamment de la taille des juridictions . Le rapport mentionne par ailleurs : Sur 47 états membres du Conseil de l•Europe, se uls huit pays conservent une struc ture administrative et budgétaire commune entre siège et parquet . Le Conseil de l•Europe rappelle constamment que l•autonomie dans la gestion des moyens est également un facteur d•indépendance.

[178] Pouvant aller jusqu'à la création d'une entité supérieure p urement judiciaire (PG de la nation, collège de PG, PG de la Cour de ca ssation) susceptible de maintenir la connexion du ministère public avec l'État et de rendre compte de la mise en œuvr e de la politique pénale et des politiques publiques dont le rapport serait fait au Parlement .

Cette proposition part du postulat que « la multiplication des pouvoirs et des prérogatives du parquet (…) a eu pour effet de mélanger, au risque parfois de la confusion, ces deux grandes fonctions de la justice, poursuivre/enquêter et juger et du constat de l'inexistence de l'unité des corps dans aucun autre pays démocratique important ».

Soulignant que les justiciables « ne comprennent pas que des magistrats soient indépendants et d'autres non ou pas toujours, et qu'il est impossible de faire comprendre la spécificité du procureur[179] », une partie du groupe de travail estime que cette « confusion est dangereuse pour le pouvoir politique qui se trouve toujours dans la situation d'être critiqué ou de ne pas laisser suffisamment d'indépendance à la justice ». Constatant une tendance récente au niveau européen en faveur d'une indépendance statutaire du ministère public[180], il préconise des améliorations fonctionnelles du parquet[181], notamment, l'autonomie donnée aux procureurs[182].

Comme la majorité du groupe de travail ayant réfléchi aux missions et aux statuts, le comité n'est majoritairement pas favorable à une séparation statutaire des magistrats du siège des magistrats du parquet et il s'est prononcé pour un maintien, en l'état actuel, de l'unicité de la magistrature, même s'il n'est pas unanime sur ce sujet.

Sur le plan pratique, une séparation du corps emporterait des conséquences majeures sur la gouvernance des juridictions et l'administration des services judiciaires et elle serait peu compréhensible dans le contexte d'extension depuis deux décennies des pouvoirs du parquet dans les procédures simplifiées de sanction, pour lesquelles son rôle est éminent. Par ailleurs, pour une partie du comité, l'unicité du corps de la magistrature offre une grande souplesse en termes de gestion des ressources humaines et constitue une source de richesse pour la carrière des magistrats, contribuant à l'attractivité des fonctions.

---

[179] Les corps étant fusionnés comme aujourd•hui .

[180] Le groupe de travail rappelle que la commission de Venise, commission européenne pour la démocratie par le droit relè ve une tendance généra le à un ministère pub lic plus indépendant qu•à un ministère public subordonné ou lié à l•exécutif .

[181] Le rapport précise que : Ces principes font écho à la juri sprudence bien établie du Conseil constitutionnel (notamment dans sa décision du 22 juillet 2016) : Il découle de l'autorité judiciaire, à laquelle appartiennent les magistrats du parquet, un principe selon lequel le ministère public exerce librement, en recherchant la protection des intérêts de la société, l'action publiq ue devant les juridictions pénales .

[182] Le rapport propose ainsi d'aligner le statut des magistrats du parquet sur celui des magistrats du siège concernant :

- La nomination, avec avis conforme du CSM et proposition du CSM pour les procureurs généraux et les procureurs de la République ;
- Le régime disciplinaire avec compétence au CSM pour prononcer des sanctions à l•instar des magistrats du siège ;
- La règle de l•inamovibilité .

Il suggère également une réécriture de l•article 5 de l•Ordonnance du 22 décembre 1958 modifiée pour retrancher de cet article toute référence à l•autorité exercée par le garde des Sceaux sur les magistrats du parquet et de m ener une réflexion sur un organe central fé dérateur au sommet de la hiérarchie du ministère public.

Si le comité est majoritairement favorable à l'unicité du corps judiciaire, il considère qu'il est indispensable de renforcer la confiance du public dans le fait que l'action publique est exercée par des magistrats qui appartiennent à un corps unique, avec des fonctions séparées. Le comité souligne par conséquent de manière unanime la nécessité de clarifier la séparation des fonctions de poursuite et de jugement et de veiller à l'apparence de cette séparation dans l'exercice de la justice. Le comité adhère ainsi à la proposition contenue dans la contribution du CSM d'inscrire dans le droit positif l'impossibilité de revenir dans une juridiction en tant que magistrat du siège après y avoir exercé des fonctions au parquet avant expiration d'un délai de cinq ans et inversement.

Toutefois, les tenants de la séparation du corps judiciaire ont, quant à eux, particulièrement souligné les différences fondamentales de fonctions entre membres du parquet et magistrats du siège. La jurisprudence constante de la Cour européenne des droits de l'homme et de la Cour de justice de l'Union européenne considère en effet que le parquet est une partie au procès pénal, jouant le rôle d'autorité de poursuite qui requiert l'application de la peine. Les différences fondamentales entre les fonctions du siège et du parquet leur apparaissent incompatibles avec l'appartenance à un même corps, laquelle suscite l'incompréhension des parties. Par ailleurs, certains membres du comité, s'ils perçoivent l'intérêt de l'unicité du corps à ce stade, estiment la scission du siège et du parquet comme inéluctable à moyen terme pour les raisons qui viennent d'être rappelées.

B. Un renforcement nécessaire des garanties statutaires des magistrats du parquet

Le comité considère que le besoin de renforcer les garanties statutaires des magistrats du parquet s'est accru depuis la disparition des instructions individuelles[183] et l'accroissement des pouvoirs du parquet dans la conduite des enquêtes et de ses prérogatives dans l'exercice de l'action publique.

Le ministère public présente un statut hybride, à la fois agent de l'exécutif et responsable du suivi d'affaires individuelles, avec une part d'indépendance liée à ses pouvoirs propres. Dans sa décision du 8 décembre 2017, le Conseil constitutionnel a ainsi considéré que le lien hiérarchique du parquet n'est pas incompatible avec le principe d'indépendance de l'autorité judiciaire en ces termes : « la Constitution consacre l'indépendance des magistrats du parquet, dont découle le libre exercice de leur action devant les juridictions, que cette indépendance doit être conciliée avec les prérogatives du Gouvernement et qu'elle n'est pas assurée par les mêmes garanties que celles applicables aux magistrats du siège »[184].

[183] Décidée en 1997 et consacrée législativement par la loi n° 2013-669 du 25 juillet 2013.
[184] Décision n° 2017-680 QPC du 8 décembre 2017, Union syndicale des magistrats , cons. 9.

Cette particularité se retrouve particulièrement concernant la mise en œuvre de la politique pénale de la Nation, définie par le Gouvernent sous le contrôle du Parlement devant qui il est responsable. Si cette mission doit être menée avec des garanties d'indépendance, elle ne saurait être mise en œuvre de façon légitime sans que le Gouvernement puisse participer au choix des membres du parquet. Selon la majorité du comité, la responsabilité du Gouvernement dans la définition et la conduite de la politique pénale exclut d'aligner complètement le statut des magistrats du parquet sur celui des magistrats du siège.

L'équilibre à définir est donc délicat face au nécessaire renforcement de l'indépendance du parquet. Le comité constate ainsi que la réforme constitutionnelle du statut du parquet, prête depuis près d'un quart de siècle, n'a jamais abouti, ce qui constitue en soi un signal fort quant aux réserves que manifestent les représentants du peuple français vis-à-vis de la justice. Néanmoins, le comité estime unanimement que ce statu quo statutaire ne peut plus être maintenu.

Pour la majorité de ses membres, la solution réside dans l'achèvement de cette réforme constitutionnelle de 1999 et dans l'attribution au CSM d'un pouvoir d'avis conforme sur les propositions de nomination des magistrats du parquet[185] ainsi que d'un avis conforme en matière disciplinaire[186]. La majorité du comité n'a pas retenu la possibilité, très débattue, de conférer au CSM un pouvoir propre de proposition de nomination pour certaines fonctions du parquet, en particulier celles de procureur général et de procureur de la République. Le parquet étant autonome et soumis à une hiérarchie, il lui est apparu nécessaire de ne pas couper son lien constitutionnel avec le pouvoir l'exécutif.

C. Une indispensable séparation du grade et de l•emploi

En l'état, le déroulement de carrière des magistrats est conçu de manière linéaire et verticale, l'affectation en cour d'appel étant obtenue après plusieurs années d'exercice professionnel en première instance.

[185] Le rapport du groupe de travail indique que depuis une quinzaine d'années, les gardes des Sceaux ont suivi systématiquement les avis de la formation du CSM compétente en matière de nomination des magistrats du parquet. Afin de constitutionnaliser cette pratique, des projets de révision de la Constitution ont été réalisés en 2013 et 2018.

[186] Le rapport du groupe de travail « missions et statut » rappelle qu'aux termes de l'ordonnance n° 58-1270 du 22 décembre 1958, si chaque magistrat peut être nommé au cours de sa carrière à des fonctions du siège ou du parquet et est soumis à des règles communes d'avancement et d'incompatibilité, le statut de ces mêmes magistrats s'avère différent sous l'angle de la nomination, du régime disciplinaire et de l'inamovibilité. Le garde des Sceaux peut nommer et sanctionner les magistrats du parquet sur avis simple du CSM.

Le comité estime indispensable de délier le lien trop strict qui existe entre l'avancement de grade et les degrés de juridiction. Il lui semble en particulier nécessaire d'inscrire la progression de carrière des magistrats dans un dispositif plus ouvert et fluide, en leur permettant d'accéder plus aisément et précocement à des postes en cour d'appel et en permettant des retours, éventuellement dans le cadre de postes à durée limitée, en première instance. Riches de l'expérience acquise en cour d'appel et/ou à la Cour de cassation, les magistrats appréhenderaient différemment en première instance les affaires qui leur sont soumises. En contrepartie, les cours d'appel pourraient tirer profit du regard de magistrats plus récemment entrés dans le corps judiciaire.

Il serait dès lors envisageable d'offrir un accès en cour d'appel à des magistrats du second grade. Cette affectation serait d'une durée limitée, puisqu'ils ne pourraient y réaliser leur avancement. Pour accompagner ce mouvement et renforcer l'encadrement intermédiaire dans les tribunaux judiciaires, un repyramidage de certains postes favoriserait le retour de conseillers de cour d'appel en première instance[187].

D. Instaurer une évaluation à 360° de la hiérarchie judiciaire

Tous les magistrats font l'objet d'évaluations régulières, à l'exception des chefs de cour d'appel et des conseillers à la Cour de cassation. Aucun dispositif n'a jusqu'à présent pu être mis en place pour ces derniers, la difficulté principale étant de concilier cette démarche avec le principe d'indépendance de l'autorité judiciaire. Cette absence d'évaluation ne favorise pas une gestion efficiente des carrières en ce qu'elle ne permet pas de fonder suffisamment les décisions de nomination lorsque, en particulier, les chefs de cour se présentent à de nouvelles fonctions.

Les articles 37 et 38-1 de l'ordonnance du 22 décembre 1958 prévoient certes, depuis la loi organique du 8 août 2016, que les chefs de cour procèdent à une « auto-évaluation » dans les six mois suivant leur installation ainsi qu'à un bilan d'activité tous les deux ans.

Le comité estime que, compte tenu du rôle éminent d'encadrement et d'impulsion des chefs de juridiction, la mise en place d'un dispositif d'évaluation ambitieux permettrait à l'autorité de nomination d'apprécier ou de mieux apprécier les aptitudes des chefs de cour, des chefs de tribunal et des conseillers à la Cour de cassation, ce qui permettrait de mieux éclairer ses choix. S'agissant des modalités de cette évaluation, le comité plaide pour l'instauration d'un système d'évaluation à 360, ou « évaluation élargie » pour ces trois catégories de magistrats.

[187] Cf. rapport de l'IGJ sur l'attractivité des fonctions civiles.

Cette méthode était déjà recommandée par le « rapport Canivet »[188] qui a proposé de l'appliquer aux chefs de cour et de tribunal. Elle consiste à confier à un organe spécialisé – interne ou externe – la tâche de regrouper les retours et avis des supérieurs hiérarchiques, collègues, collaborateurs, subordonnés et interlocuteurs extérieurs sur la personne évaluée. Cette méthode devrait naturellement s'adapter aux spécificités de l'institution judiciaire et au principe d'indépendance des magistrats. Une synthèse confidentielle serait alors rédigée et discutée avec le magistrat dont il est question. Pour mener à bien cette mission, ce même rapport recommandait la constitution d'un organe ad hoc, ouvert à des membres non-magistrats. Selon ce rapport, pour les chefs de cour d'appel, « il pourra sembler utile que le rapport d'évaluation élargie éclaire les choix du CSM pour les premiers présidents et du ministre de la Justice pour les procureurs généraux. Si, après une première phase de mise en œuvre à des fins de développement personnel, une telle évolution du dispositif était envisageable, il conviendrait que la loi organique fixe les garanties de l'utilisation de l'évaluation élargie pour la gestion de la carrière des magistrats concernés ».

Après en avoir délibéré, le comité relève qu'il est indispensable de dissocier l'autorité chargée de proposer les nominations de celle qui procède à l'évaluation. Il propose par conséquent de confier l'évaluation à un comité indépendant composé d'un (ou deux) membres de l'inspection générale de la justice nommés par le garde des sceaux, d'une (ou deux) personnes choisies par le CSM (par exemple un magistrat honoraire ayant exercé des fonctions hiérarchiques) et d'une (ou deux) personnes qualifiées extérieures, nommées dans des conditions de nature à garantir leur indépendance.

Dans un premier temps, et à titre expérimental, l'évaluation ne serait communiquée qu'au magistrat concerné. Après la généralisation de cette méthode d'évaluation, qui implique en tout état de cause le vote d'une disposition organique, elle serait transmise aux autorités de nomination, c'est-à-dire au CSM pour les magistrats du siège et au garde des sceaux pour le parquet.

Une telle évaluation aurait naturellement vocation à être versée au dossier administratif du magistrat. Le comité s'est interrogé sur le niveau de confidentialité qu'il y aurait lieu de lui conférer : certains membres proposent de ne l'inclure au dossier que sous pli fermé, sur le modèle des déclarations d'intérêts et de patrimoine, tandis que d'autres considèrent au contraire que cette évaluation ne contenant pas d'informations confidentielles sur les liens de famille ou les opinions et activités de toutes natures du magistrat, voire sur des éléments de patrimoine, mais seulement des appréciations à caractère professionnel, elle devrait être traitée de la même manière que les autres pièces du dossier.

[188] Rapport remis par M. Guy Canivet au garde des Sceaux le 2 septembre 2019 sur l'évaluation des chefs de cour d'appel et de tribunal.

Enfin, le comité estime que la mise au point détaillée du cadre de ce nouveau dispositif d'évaluation devrait être arrêtée conjointement par la chancellerie et le Conseil supérieur de la magistrature.

2.1.3 Réarticuler responsabilité politiq ue et responsabilité pénale

Un récent rapport d'information du Sénat relatif à la judiciarisation de la vie publique[189] relève que l'équilibre entre les pouvoirs législatif, exécutif et judiciaire serait en passe d'être rompu au bénéfice du pouvoir du juge, qui empièterait sur les prérogatives du politique. On observe par ailleurs qu'alors même que la crise sanitaire du covid-19 a frappé le monde entier, la France est le seul pays dans lequel est recherchée la responsabilité pénale des membres du Gouvernement et des responsables administratifs ayant été chargés de la gestion de cette crise[190].

Ces constats révèlent à la fois la suspicion du corps social à l'égard du Gouvernement, mais aussi les critiques et la méfiance à l'égard de la justice de la part du même corps social et des autres pouvoirs constitués. Dans un tel contexte, il y a lieu de redéfinir et de clarifier les conditions d'engagement de la responsabilité pénale des décideurs publics.

2.1.3.1 Une judiciarisation cro issante de la vie polit ique qui brouille les frontières entre pouvoirs constitués et inhibe les responsables publics

Si la responsabilité pénale des élus et décideurs publics est naturellement engagée en cas d'infractions intentionnelles, ces derniers sont particulièrement exposés, à raison de leur activité, au risque de la voir mise en cause du chef de délits non intentionnels tels que les délits d'homicide et blessures involontaires[191]. Il en va de même du délit de mise en danger d'autrui prévu à l'article 223-1 du code pénal. Alors que la définition de la faute pénale d'imprudence et ou de négligence était à l'origine conçue de manière très large, conduisant à une série de condamnations au début des années 1990, le législateur est intervenu à deux reprises pour cantonner le champ de la responsabilité pénale à raison de délits non intentionnels :

- la loi du 13 mai 1996 relative à la responsabilité pénale pour des faits d'imprudence ou de négligence a inscrit à l'article 121-3 du code la nécessité d'apprécier dans tous les cas la faute en prenant en compte « la nature (des) missions (de son auteur) ou de ses fonctions, de ses compétences ainsi que du pouvoir et des moyens dont il disposait » ;

[189] « Judiciarisation de la vie publique : le dialogue plutôt que le duel », Rapport d'information du Sénat, 29 mars 2022.

[190] C'est ainsi que 20 000 plaintes ont été déposées contre des membres du Gouvernement devant la CJR et 20 000 autres plaintes contre des responsables administratifs devant le pôle santé publique du parquet de Paris.

[191] Articles 221-6 et 222-19 du code pénal.

- la loi du 10 juillet 2000 dite loi « Fauchon » a complété ce même article en modulant la gravité de la faute susceptible d'engager la responsabilité pénale de son auteur, qu'il soit ou non agent public, pour un délit non intentionnel, en fonction du caractère direct ou non du lien de causalité entre cette faute et le dommage[192].

Le phénomène de judiciarisation de la vie publique puise son origine dans plusieurs dynamiques qui traversent notre société. D'une part, le refus de la fatalité et l'appréhension du risque conduisent à la multiplication des infractions, assorties de sanctions, et se traduisent mécaniquement par un risque de mise en cause accru des décideurs. A cet égard, la question se pose des effets des états d'urgence que notre pays a connus ces dernières années et qui ont pu contribuer à accentuer ce phénomène en entravant les modes collectifs de discussion et de contestation. Face à une catastrophe, le public recherche les responsabilités dans le cadre d'un procès pénal. D'autre part, ce phénomène est accentué par une forme de déshérence de la responsabilité extra-judiciaire. On peut ainsi relever que dans la Constitution du 4 octobre 1958, il n'y a pas de moyen de mettre en jeu la responsabilité individuelle d'un ministre mais seulement celle du Gouvernement, sous des conditions si restrictives qu'elles ne se matérialisent quasiment jamais.

La justice est alors prise en étau entre une quête de procès pénal poursuivie par une partie de la société dans un contexte de défiance généralisée à l'égard des responsables publics et la nécessaire prise en compte des spécificités de l'action publique. En effet, la caractéristique même du politique face à des injonctions contradictoires est de prendre des décisions rapides dans un contexte parfois difficile, alors qu'aucune des options disponibles n'est dépourvue de risque. La récente crise sanitaire en est un exemple particulièrement topique.

Ce phénomène intervient dans un paysage institutionnel marqué du sceau de l'incohérence. La Cour de Justice de la République (CJR) qui a pourtant été instituée en 1993 dans un grand consensus est en effet compétente à l'égard des seuls membres du Gouvernement pour les infractions commises en relation avec l'exercice de leurs fonctions, tandis que les juridictions de droit commun restent compétentes à l'égard des responsables non politiques. Un même dossier est ainsi scindé et soumis à deux juridictions différentes avec un risque avéré de non-manifestation de la vérité, de contradiction de décisions et une temporalité différente dans les investigations et les décisions judiciaires, les délais procéduraux observés devant la CJR étant substantiellement plus longs que ceux observés devant les juridictions de droit commun.

[192] Lorsque le lien de causalité est direct, la faute simple suffit à engager la responsabilité pénale. Lorsque le lien de causalité est indirect, la responsabilité pénale ne peut être engagée qu'à raison d'une faute dite « qualifiée » qui doit consister soit en la violation « manifestement délibérée d'une obligation particulière de prudence ou de sécurité prévue par la loi ou le règlement », soit en une « faute caractérisée et qui exposait autrui à un risque d'une particulière gravité » que la personne en cause « ne pouvait ignorer ».

Or, le développement fort et continu de la judiciarisation de la vie publique observé depuis 30 ans est de nature à inhiber l'action des responsables publics par crainte de poursuites pénales.

Si les atteintes à la vie ou à l'intégrité physique pour des faits d'imprudence ou de négligence donnent presque systématiquement lieu à l'ouverture d'une enquête par le parquet, un classement sans suite ne met pas nécessairement un terme à la procédure. Il est en effet fréquent que les victimes prennent l'initiative des poursuites, entraînant, en cas de médiatisation de la plainte, un effet déstabilisant pour les acteurs publics.

Lorsque la procédure donne lieu à une mise en examen, le même effet « stigmatisant » peut se produire. A cela s'ajoute le fait que ces mises en cause interviennent parfois très tardivement et s'inscrivent dans des procédures s'étendant sur plusieurs années. L'étude du Conseil d'Etat consacrée à la prise en compte du risque dans la vie publique[193] cite l'information ouverte en 2001 sur des plaintes avec constitution de partie civile dénonçant des contaminations qui auraient été provoquées à la suite de l'accident de Tchernobyl, qui n'a été close qu'en 2012[194].

Face à ce risque, le législateur a d'abord adopté des dispositions tendant à limiter les plaintes avec constitution de partie civile, à travers notamment :

- l'impossibilité pour la victime de saisir le juge d'instruction sans avoir tenté de susciter des poursuites auprès du procureur de la République (loi du 5 mars 2007 modifiant l'article 85 du CPP) ;

- diverses mesures visant à prévenir les actions abusives ou dilatoires : consignation préalable (article 88) ; possibilité de condamner la partie civile à une amende civile (article 177-2).

Le législateur a également ouvert, au cours de l'information, des recours spécifiques tendant à faire respecter la durée raisonnable de celle-ci (article 175-1 du CPP[195]).

Enfin, le législateur s'est attaché à cantonner la mise en examen en favorisant le statut de témoin assisté et en interdisant à peine de nullité les mises en examen prématurées, décidées en l'absence « d'indices graves et concordants ».

[193] Conseil d'Etat, « La prise en compte du risque dans la vie publique », 2018.

[194] Avec l'arrêt de la chambre criminelle rejetant le pourvoi formé contre l'arrêt de non-lieu de la chambre de l'instruction.

[195] Mais l'effectivité de cette mesure suppose que la chambre de l'instruction saisie soit en état de rendre une décision de clôture et que l'information puisse être regardée comme complète, ce qui n'est pas sans soulever de difficultés dans les faits.

Malgré tout, ces différentes mesures n'ont pas suffi à lever les difficultés liées à la mise en cause des responsables publics, ainsi que l'a illustré la récente crise sanitaire. Comme le relève le Conseil d'Etat dans son étude annuelle 2021 (« Les états d•urgence : La démocratie sous contrainte »), la crise sanitaire a superposé la procédure judiciaire à l'action politique dans un contexte de très forte incertitude[196]. C'est ainsi que près de 20 000 plaintes ont été déposées devant la CJR et devant le pôle santé publique du parquet de Paris contre des décideurs publics depuis mars 2020. Ce sujet n'est ni propre aux états d'urgence, ni nouveau, mais la dernière crise sanitaire en a révélé la particulière acuité.

2.1.3.2 La réforme systémique de la responsabilité pénale des décideurs publics doit protéger la nécessaire prise de risque de l•autorité politique sans consacrer son impunité

La problématique de la responsabilité des décideurs publics présente un caractère systémique et appelle des solutions répondant à l'ensemble des questions posées et non au seul prisme du risque pénal. Tout en permettant que les décideurs publics prennent leurs décisions en toute liberté et responsabilité, les solutions apportées doivent respecter le principe constitutionnel d'égalité devant la loi et ne pas donner le sentiment aux citoyens que le personnel politique organise son impunité. La réforme de la responsabilité pénale des décideurs publics ne constitue pas la seule réponse à apporter et ne doit pas éclipser la nécessité d'une réflexion sur les modalités d'engagement de leur responsabilité politique.

A. Uniformiser le régime juridictionnel des responsables publics

Le comité est favorable à une réforme constitutionnelle tendant à supprimer la CJR afin que les ministres soient responsables pénalement devant les juridictions de droit commun pour les crimes et délits accomplis dans l'exercice de leurs fonctions, au même titre que les autres responsables publics. Cette suppression était déjà prévue par les projets de loi constitutionnelle n° 816 relatif à la responsabilité juridictionnelle du Président de la République et des membres du Gouvernement, n° 911 pour une démocratie plus représentative, responsable et efficace et n° 2203 pour un renouveau de la vie démocratique, déposés respectivement les 14 mars 2013, 9 mai 2018 et 29 août 2019 mais non adoptés. L'alignement envisagé doit être complet afin de permettre une uniformisation procédurale pour les membres du Gouvernement et les responsables administratifs. Pour cela, le comité est favorable à ce qu'un double degré de juridiction soit ouvert, contrairement à ce que prévoyaient les projets de loi constitutionnelle. Ce contentieux spécialisé pourrait être confié au tribunal judiciaire de Paris, et, en appel, à la cour d'appel de Paris.

[196] Le Premier ministre et le ministre chargé de la santé ont ainsi fait l'objet de perquisitions, à leurs domiciles et dans leurs bureaux, en pleine crise sanitaire tandis que les ordinateurs de l'agence Santé publique France ont été saisis lors d'une perquisition, quelques mois plus tard, alors que cette agence était l'un des acteurs importants du dispositif sanitaire.

En revanche, il reste nécessaire d'écarter rapidement et en amont les procédures judiciaires abusives n'ayant pour seul but que de porter atteinte aux personnalités politiques. C'est pourquoi un dispositif de filtrage s'impose, sur le modèle de celui qui avait été envisagé à l'occasion des projets de révision constitutionnelle, en parallèle à l'alignement des procédures[197].

B. Clarifier les conditions d•engagement de la responsabilité pénale au regard de la spécificité des fonctions ministérielles

Les projets de loi constitutionnelle n° 911 et 2203 proposaient de modifier l'article 68-1 de la Constitution tendant à restreindre le champ de la responsabilité pénale des ministres lorsqu'ils agissent dans l'exercice de leurs fonctions. En son second alinéa, l'article 68-1 issu de ces projets prévoyait ainsi que les ministres « sont pénalement responsables des actes accomplis dans l'exercice de leurs fonctions et qualifiés crimes ou délits au moment où ils ont été commis. Leur responsabilité ne peut être mise en cause à raison de leur inaction que si le choix de ne pas agir leur est directement et personnellement imputable ».

Pour l'essentiel, cette dernière phrase qui ne fait que rappeler le droit positif, ne paraît pas de nature à restreindre la responsabilité pénale des ministres. En effet, une inaction qui ne serait pas personnellement imputable au ministre ne serait pas de nature à engager sa responsabilité pénale, conformément au principe de l'article 121-1 du code pénal[198].

Il apparaît par ailleurs très difficile de créer un régime spécifique de responsabilité pénale des ministres sans heurter le principe d'égalité.

Il est certes toujours possible d'exiger une faute plus grave qu'en droit commun ou d'affiner les critères d'appréciation afin de prendre en compte les incertitudes liées à l'évolution des connaissances scientifiques, ou encore d'exiger un lien de causalité direct ou de faire prévaloir la théorie de la causalité adéquate, la faute n'étant alors prise en compte que si elle est la cause essentielle sinon exclusive du dommage. Mais cette modification est-elle pertinente alors que le constat est partagé que les textes issus de la du 10 juillet 2000 dite loi « Fauchon » ont d'ores et déjà permis de parvenir à un équilibre satisfaisant pour ce qui est du nombre de condamnations prononcées[199] ?

[197] Les projets de loi constitutionnelle prévoyaient qu'une une commission des requêtes, composée de trois magistrats du siège à la Cour de cassation, de deux membres du Conseil d'État et de deux magistrats de la Cour des comptes, exercerait un filtrage pour écarter les requêtes manifestement non fondées. La Cour de cassation désignerait celui des trois magistrats judiciaires qui présidera la commission, suivant des modalités définies par la loi organique.

[198] « Nul n'est responsable pénalement que de son propre fait ».

[199] Voir à ce titre le rapport du Conseil d'Etat consacré à « La prise en compte du risque dans la vie publique », 2018, p. 63-65.

Pour justifier un régime spécifique, il faut d'abord identifier ce qui constitue la spécificité de la fonction ministérielle. La réponse se trouve sans aucun doute dans l'article 20 de la Constitution aux termes duquel : « Le Gouvernement détermine et conduit la politique de la Nation. / Il dispose de l'administration et de la force armée. / Il est responsable devant le Parlement dans les conditions et suivant les procédures prévues aux articles 49 et 50 ».

Au regard du principe de la séparation des pouvoirs, il peut apparaître difficilement concevable que la responsabilité pénale d'un ministre pour des infractions d'imprudence ou de négligence soit engagée dans les conditions du droit commun lorsque la faute reprochée consiste précisément en des choix mettant en œuvre la politique déterminée par le Gouvernement. Dans un tel cas de figure, la faute procède de choix politiques et se superpose à la responsabilité politique.

La question restant à trancher est alors de savoir si la seule circonstance qu'une action ou une omission s'inscrive dans la politique déterminée par le Gouvernement doit être une garantie d'immunité en matière d'infractions d'imprudence ou de négligence ou si elle doit seulement justifier une limitation de la responsabilité ministérielle.

La réponse à cette question est évidemment politique et il appartient à la représentation nationale de l'arbitrer. Bien qu'elle ne soit pas très explicite, on pourrait lire la formule précitée du projet de loi constitutionnelle comme limitant la responsabilité pénale du ministre aux cas où elle est en quelque sorte détachable de la politique gouvernementale - et en cela « personnelle ». Si tel était le cas, il faudrait exclure toute ambiguïté et le préciser explicitement dans la Constitution.

Une telle immunité peut cependant apparaître difficilement envisageable d'un point de vue tant politique que juridique. En effet, la circonstance qu'une décision soit la traduction de la politique du Gouvernement ne saurait dispenser son auteur de respecter la loi et le règlement et ne peut couvrir les graves erreurs d'appréciation qui peuvent être à l'origine de cette décision.

Une voie médiane pourrait donc consister à distinguer, parmi les crimes et les délits commis par les ministres dans l'exercice de leurs fonctions, ceux qui relèvent du droit commun – ce qui n'exclut pas qu'il faille, pour les caractériser, tenir compte de la spécificité des fonctions ministérielles – et ceux qui s'inscrivent dans la mise en œuvre de la politique déterminée par le Gouvernement et qui, pour ce motif, pourraient être plus étroitement définis.

Il est cependant très difficile de traduire cette distinction dans un texte normatif. La formulation suivante pourrait illustrer une telle orientation : « Les ministres sont pénalement responsables des actes accomplis dans l'exercice de leurs fonctions et qualifiés crimes ou délits au moment où ils ont été commis. / Leur responsabilité pénale en matière d'infractions d'imprudence ou de négligence ne peut être mise en cause en raison d'actions ou d'abstentions conformes à la politique déterminée par le Gouvernement que si celles-ci constituent soit la violation d'une obligation particulière de prudence ou de sécurité prévue par la loi ou le règlement soit un manquement manifeste et d'une exceptionnelle gravité à une obligation générale de prudence[200] ¡ En tout état de cause, la rédaction retenue devra trancher un certain nombre de questions identifiées par le comité[201].

Le régime de la responsabilité pénale des collaborateurs des ministres, notamment des directeurs d'administration centrale, en tant qu'ils mettent strictement en œuvre la politique gouvernementale, devrait alors nécessairement être aligné sur celui des ministres

Le comité a également débattu d'une autre voie possible qui consisterait à prévoir un régime d'engagement de la responsabilité pénale de l'Etat. Alors que le concept de responsabilité pénale des personnes morales, y compris publiques, est aujourd'hui généralisé, le principe de la responsabilité pénale de l'Etat serait susceptible d'éviter la multiplication des mises en cause de la responsabilité pénale des décideurs publics en tant que personnes physiques. Toutefois, la majorité des membres du comité a émis des réserves concernant une telle évolution. Une telle mesure serait essentiellement symbolique alors que la responsabilité civile de l'Etat peut déjà être engagée. Elle ne pourrait naturellement pas conduire à une peine privative de liberté. Le temps de la justice ne correspondant en outre pas au temps politique, la condamnation pourrait faire l'objet d'instrumentalisations au gré des cycles politiques et accroître les confusions.

[200] Cette rédaction envisagée vise à mettre en évidence les difficultés de l'approche décrite ici et toute une gamme de nuances s'agissant du niveau de gravité de la faute peut être envisagée.

[201] Faut-il prendre en compte la gravité des faits ? Faut-il statuer sur la conformité à une politique gouvernementale ? Par quoi s'exprime ladite politique : une délibération en conseil des ministres ou en conseil spécialisé (conseil restreint) ? Une directive du Premier ministre suffirait-elle ? Faut-il restreindre le type d'infraction relevant de ce régime ? Faut-il renvoyer d'abord à la responsabilité politique devant le Parlement ?

C. Engager une réflexion sur les rè gles de procédure pénale pour limiter l•impact des mises en cause de décideurs publics

Au-delà de la seule responsabilité des ministres, une réflexion est nécessaire sur l'impact que peut avoir le risque de mise en cause sur les prises d'initiative des décideurs publics au sens large. Afin de limiter le préjudice d'image qui peut résulter de la mise en examen, une clarification des règles régissant le recours au statut de témoin assisté peut être envisagée. Le Conseil d'Etat, dans son étude de 2018 précitée, proposait ainsi une réforme législative prévoyant qu'une personne mise en cause ne pourrait être entendue que sous le statut de témoin assisté, sous réserve de deux dérogations[202].

Il serait alors recouru systématiquement au statut de témoin assisté sauf si le prononcé de mesures coercitives (détention provisoire, contrôle judiciaire ou assignation à résidence sous surveillance électronique) était nécessaire. Il appartiendrait au juge d'instruction, avant la clôture de l'information et la communication de la procédure au parquet pour règlement, de décider du maintien de ce statut ou d'une mise en examen.

Cette solution s'inscrirait dans l'esprit du CPP qui manifeste d'ores et déjà une faveur pour le statut de témoin assisté, dont le champ d'application absorbe celui de la mise en examen. Aux termes de l'article 80-1 du CPP, le juge d'instruction ne peut en effet procéder à la mise en examen de la personne, que s'il estime ne pas pouvoir recourir à la procédure de témoin assisté.

Une telle mesure serait porteuse de simplification alors que le régime actuel repose sur des distinctions en partie artificielles et sources d'insécurité juridique[203]. Elle permettrait également de réduire les délais d'instruction et de limiter le risque de confusion sur l'implication et la culpabilité de la personne entendue.

Une telle réforme supposerait la modification des champs d'application respectifs des statuts de mis en examen et de témoin assisté et la reconnaissance au second de droits plus étendus et doit s'accompagner d'une étude d'impact approfondie dans le cadre de la refonte du CPP.

Enfin, une réflexion pourrait être engagée sur la temporalité de la mise en examen avec, par exemple, un basculement automatique vers le statut de témoin assisté au bout d'un certain délai, lorsque la procédure n'a connu aucune évolution.

[202] Lorsque le juge d'instruction envisage de prendre ou de solliciter à l'égard de l'intéressé une mesure coercitive (détention provisoire, contrôle judiciaire ou assignation à résidence sous surveillance électronique) et en fin d'instruction, lorsqu'il envisage un renvoi devant la juridiction de jugement.

[203] Une personne peut être entendue comme témoin assisté lorsque les conditions de sa mise en examen sont réunies ; en pareil cas, la personne peut être mise en examen à tout moment sans qu'il soit nécessaire de faire état d'éléments nouveaux.

D. Clarifier les chaînes de décision et la formation des fonctionnaires au droit pénal

La dernière piste de réflexion envisagée par le comité a porté sur l'organisation des services administratifs qui doit être mieux définie à travers une clarification de la chaîne de décision afin de permettre au juge pénal d'appréhender de façon plus claire les responsabilités des uns et des autres. Un effort de formation est indispensable qu'il s'agisse des fonctionnaires, et notamment du personnel de direction, en matière de droit pénal ou de procédure pénale ou qu'il s'agisse des magistrats en matière de droit public et d'organisation administrative. Il s'agirait aussi de mieux associer les services juridiques des administrations tant nationales que locales à la prise de décision pour limiter le risque pénal.

2.2 Augmenter les ressources de la justice, recruter et repenser le travail du juge pour renforcer l•efficacité de son intervention

2.2.1 Repenser le travail du juge avec une équipe renforcée pour lui permettre de se recentrer sur ses missions essentielles

Le développement accru depuis plusieurs années de la pratique du juge unique a contribué à amplifier l'un des maux dont souffre la justice, celui d'une organisation solitaire de son travail censée répondre aux enjeux de l'augmentation des contentieux. Pour reprendre les termes du rapport La Prudence et l•autorité , « De fait, le juge se retrouve seul dans son cabinet, sans référence pour élaborer sa décision (…) il ne bénéficie d'aucun soutien documentaire et n'a pas d'assistants» [204].

Chef d'orchestre de l'enquête pénale, le magistrat du parquet a lui aussi subi une très forte augmentation de sa charge de travail[205], sous l'effet conjugué de la généralisation du traitement en temps réel et du développement des alternatives aux poursuites, destinées à accroître le taux de réponse pénale tout en compensant la faiblesse de la capacité de jugement au pénal. Outre les contraintes organisationnelles tenant à la nécessité d'organiser une permanence sept jours sur sept et 24 heures sur 24, le ministère public doit aussi suivre les politiques partenariales menées en lien avec les autorités locales concernées. La multiplication des tâches confiées au parquet, y compris dans leur dimension administrative, ne s'est accompagnée d'aucun déploiement de personnels dédiés.

[204] Cf. Antoine Garapon, Sylvie Perdriolle et Boris Barnabé « L'office processuel », in La Prudence et l•Autorité, Juge et procureurs du XXI e siècle, 2014.

[205] Cf. rapport de l'IGJ sur « l'attractivité des fonctions de magistrat du ministère public » (octobre 2018).

Depuis près de 30 ans, de nombreux rapports[206] mettent l'accent sur la nécessité de rompre avec cette 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 spécialisation des cabinets d'avocats et de complexification des procédures.

C'est ainsi qu'en 1990, les sénateurs Haenel et Arthuis estimaient déjà que « le juge (devait) se transformer en chef d'équipe, entouré de personnels de greffe chargés de l'assister dans l'instruction et la préparation de ses décisions[207] ».

La question de l'équipe autour du juge émergeait alors dans un contexte de malaise parmi les personnels de greffe, ce qui conduisait la Commission de réflexion sur l•évolution des métiers de greffes [208] à proposer de revaloriser les métiers de greffe, notamment dans le domaine de l'assistance au juge.

A côté des agents du greffe dont le rôle ne cessait d'évoluer, de nouveaux acteurs apparaissaient.

2.2.1.1 Une multiplicité d•acteurs

A la faveur des réformes statutaires intervenues en 2003[209] et 2015[210], le greffier s'est vu reconnaître une mission d'assistance des magistrats, entendue comme celle des magistrats du siège et du parquet selon une précision ajoutée par l'article 26 du décret n° 2019-912 du 30 août 2019[211]. Les évolutions successives du statut des greffiers ont par ailleurs débouché sur la création du greffier assistant renforcé du magistrat (GARM) entre 2003 et 2006[212], puis du greffier assistant du magistrat (GAM) entre 2014 et 2017[213].

---

[206] Et notamment, C. Cointat, sénateur. Rapport sur l'évolution de s métiers de la justice , juill. 2002, S. Guinchard, Commission sur la répartition des contentieux. Rapport au garde des Sceaux - L'ambition raisonnée d'une justice apaisée, 2008, D. Marshall (président). Les juridictions du XXI e siècle, P. Bas, sénateur (président-rapporteur). Rapport d'information de la mission d'inform ation sur le redresse ment de la justice, avr. 2017, F. Agostini, et N. Molfessis, Amélioration et simplification de la procédure civile, chantier 3 de la Justice.

[207] H. Haenel et J. Arthuis. Rapport de la commission de contrôle du Sénat chargée d'examiner les modalités d'organisation et le s conditions de fonctionnement des services relevant de l'autorité judiciaire.

[208] Rapport transmis en septembre 1998 par la « Commission de réflexion sur l'évolution des métiers de greffes » aux juridictions.

[209] Aux termes de l'article 2 du décret n° 2003-466 du 30 mai 2003 portant statut particulier des greffiers des services judiciaires, il lui est aussi reconnu une compétence de technicien de la procédure.

[210] Selon l'article 4 alinéa 2 du décret du 15 octobre 2015, Les greffiers exercent également des fonctions d'assistance des magistrats dans le cadre de la mise en état et du traitement des dossiers ainsi que dans le cadre des recherches juridiques. Selon les directives des magistrats, ils rédigent des projets de décisions et de réquisitoires.

[211] L'article 26 du décret n° 2019-912 du 30 août 2019 modifiant le code de l• organisation judiciaire et pris en application des ar ticles 95 et 103 de la loi n° 2019-222 du 23 mars 2019 de programmation 2018-2022 et de réforme pour la justice a modifié l'article R 123-13 du code de l'organisation judiciaire.

[212] L'expérimentation fut menée dans les domaines civil et pénal dans 17 tribunaux de grande instance.

[213] Au terme de cette expérimentation menée dans 16 juridictions, 58 emplois de greffiers GAM étaient localisés principalement au parquet.

Si le rapport d'évaluation des GAM s'est révélé plutôt positif[214], leur généralisation impliquait de surmonter préalablement un certain nombre de questions[215]. Comme le soulignait ce même rapport, « la mise en place de postes de GAM amène à s'interroger sur le périmètre d'activité respectif du rôle des greffiers et des magistrats ».

Ces expériences ont confirmé que le rôle d'assistance confié aux greffiers devait être consolidé et s'accompagner d'une nécessaire revalorisation indiciaire (cf. infra 2.2.2.4). Toutefois, l'équipe autour des magistrats doit être étoffée de profils divers.

Au fil des années, le profil des collaborateurs des magistrats s'est diversifié avec la création des assistants de justice[216], qui ont vocation à apporter leur concours aux travaux préparatoires réalisés par des magistrats[217], et les juristes assistants[218] destinés à traiter des dossiers particulièrement complexes nécessitant un niveau élevé de technicité et d'expertise, excluant en principe les contentieux répétitifs et numériquement importants[219].

Alors que les assistants de justice, titulaires d'un diplôme validant quatre années d'études supérieures, ne peuvent que travailler à temps partiel, 60 heures par mois, les juristes assistants, recrutés à un niveau de qualification supérieure[220], bénéficient d'un contrat de droit public à temps partiel ou complet. Si les premiers ont vocation à aider les magistrats dans la recherche documentaire, la préparation de réunions et la rédaction de projets de jugement ou de réquisitoire dans le cas de contentieux simples ou répétitifs, les seconds viennent davantage appuyer les magistrats dans l'élaboration de leur prise de décision, contribuant à l'analyse juridique de dossiers complexes.

[214] Rapport de la mission d'évaluation relative à l'expérimentation des greffiers assistants des magistrats (2016).

[215] Hormis l'effectif réduit des GAM, il était notamment relevé le manque d'implication des magistrats qui leur confiaient un nombre réduit de missions d'assistance et de rédaction de projets de décision et de réquisitoires. Par ailleurs, devait être éclairci le positionnement hiérarchique et fonctionnel des GAM, une scission au sein des services du greffe étant à craindre.

[216] Loi n° 95-15 du 8 février 1995 relative à l'organisation des juridictions et à la procédure civile, pénale et administrative.

[217] Cf. Décret n° 96-513 du 7 février 1996. Dans une circulaire du 31 janvier 2008 (SJ.08. 034 B1/31.01.08), la DSJ a interprété de manière plus large les missions confiées à l'assistant de justice. Le fondement de leur activité est l•aide à la décisi on des magistrats. Elle co nsiste en un travail de recherche et de rédaction se lon les instructions et les indica tions des magistrats : recherche de documentation et de jurisprudence, rédaction de notes de synthèse, de projets de décisions .

[218] Loi n° 2016-1547 du 18 novembre 2016 de modernisation de la justice du XXIe siècle.

[219] Note de la DSJ (Bureau des carrières et de la mobilité professionnelle RHG1) du 22 février 2018.

[220] Agents contractuels de l'Etat relevant de la catégorie A, ils doivent être titulaires d'un doctorat en droit ou d'une formation juridique au moins égale à cinq ans d'études supérieures après le baccalauréat avec deux ans d'expérience professionnelle dans le domaine juridique (article L 123-4 du code de l'organisation judiciaire). Leur contrat d'une durée de trois ans est renouvelable une fois.

A côté de ces profils « généralistes », des assistants spécialisés[221] dotés de compétences techniques apportent leur concours aux pôles d'instruction spécialisés - ou au ministère public -, leur mission se rapprochant de celle d'un expert judiciaire[222]. Enfin, les parquets de juridictions de dimension importante ou confrontées au phénomène de radicalisation bénéficient du concours d'assistants spécialisés pour la prévention des actes de terrorisme[223].

2.2.1.2 Une nécessaire clarification des missions

Ce panorama met en lumière la diversité et la richesse des profils, tout en soulignant l'absence de frontières claires entre les tâches dévolues à chacun dans un environnement professionnel évolutif, car conditionné par les besoins de la juridiction.

Ainsi, les missions confiées au juriste assistant et à l'assistant de justice peuvent être proches et concurrencer celles reconnues au greffier par l'article 4 du décret du 15 octobre 2015 précité[224]. Ces interférences sont d'autant plus fortes qu'en pratique, les magistrats bénéficient de l'assistance alternative et non cumulative de l'assistant de justice et du juriste assistant.

La variété de leurs statuts, qui détermine le rattachement à des structures hiérarchiques différentes, contribue à complexifier davantage encore l'organisation au sein de l'équipe.

Dans les juridictions, le bilan apparaît contrasté. Les magistrats apprécient l'apport des juristes assistants, personnels à temps plein qui sont plus qualifiés et plus stables que les assistants de justice[225]. Si leur nombre a progressé, ces évolutions n'ont pour l'instant pas permis de modifier en profondeur les conditions de leur travail quotidien[226].

[221] Décret n° 99-75 du 5 février 1999 pris en application de l'article 706 du code de procédure pénale.

[222] Les pôles santé bénéficient du concours de médecins, pharmaciens et vétérinaires, le pôle génocide du parquet antiterroriste de spécialistes des conflits et les juridictions interrégionales spécialisées en matière de grande criminalité d'assistants en matière économique et financière.

[223] Article 706-25-15 du code de procédure pénale.

[224] « Les greffiers exercent également des fonctions d'assistance des magistrats dans le cadre de la mise en état et du traitement des dossiers ainsi que dans le cadre des recherches juridiques. Selon les directives des magistrats, ils rédigent des projets de décisions et de réquisitoires ».

[225] Les assistants de justice étant des étudiants, la durée de leurs fonctions est conditionnée par l'évolution de leur cursus universitaire et de la réussite aux examens.

[226] « Quelle équipe autour du juge ? » article de Clément Clochet in Les cahiers de la justice 2021/3 n° 3.

Plusieurs groupes de travail des États généraux ont suggéré de renforcer l'équipe juridictionnelle autour du juge, le groupe de travail sur les justices économique et sociale s'étant plus précisément interrogé sur la nature de la tâche à confier au greffier assistant le juge du travail. Ils ont présenté des préconisations riches et structurées, s'appuyant pour une large part sur l'existant. Au titre des contributions collectives, ce sujet a donné lieu à quatre propositions dans la thématique spécifique de l'accompagnement des professionnels de la justice civile.

Le comité approuve les propositions énoncées par les groupes de travail. Ses membres considèrent qu'une réflexion sur l'articulation fonctionnelle entre le magistrat et les membres de son équipe doit être menée afin de définir une doctrine d'emploi durable pour chacun d'entre eux.

Fixer une telle doctrine permettrait aussi de mieux répartir les créations de postes entre les magistrats et les personnels non-magistrats. En effet, l'amélioration de ce dispositif implique d'accroître substantiellement leur nombre au regard du ratio moyen du personnel non-juge par rapport aux magistrats professionnels dans les Etats membres du Conseil de l'Europe. Il est ainsi de 3,4 en France[227] pour les juges en 2018 et de 1,3[228] pour les procureurs selon les données de la CEPEJ[229]. Parmi les affectations prioritaires de ces nouveaux collaborateurs, le comité recommande de privilégier les services les plus débordés et ceux ayant besoin d'une expertise supplémentaire et, parmi eux, des services à la fois volontaires et aptes à valoriser et encadrer ces nouveaux collaborateurs.

Selon le comité, les équipes juridictionnelles doivent progressivement être dotées d'un juriste assistant destiné à exercer une fonction centrale au sein de ce dispositif. De l'avis unanime des membres du comité, le statut contractuel des juristes assistants doit impérativement être préservé, certains ayant vocation à rejoindre la magistrature au terme de leur contrat, d'autres se destinant à d'autres professions du droit, leur niveau élevé de qualification et l'expérience acquise en juridiction permettant de valoriser la suite de leur parcours. Par essence mixte, l'équipe juridictionnelle intègrerait des personnes à statuts divers.

La création d'une équipe juridictionnelle pluridisciplinaire structurée autour du juge - ou du magistrat du parquet - conduit à conférer à celui-ci un rôle particulier. Celui-ci a vocation à devenir magistrat « chef d'équipe » ou, comme l'évoque un auteur, à incarner « la figure d'un magistrat-capitaine, à l'instar de celui d'une équipe sportive, dénué de pouvoir hiérarchique direct mais garant de la cohérence du travail de l'équipe et de son cap »[230].

[227] Avec un minimum d'un personnel non-juge par juge professionnel au Luxembourg et un maximum de dix en Irlande du Nord.

[228] Avec un minimum de 0,1 en Norvège et un maximum de 3,8 en Italie.

[229] Rapport d'évaluation de la CEPEJ, cycle d'évaluation 2020 (données 2018).

[230] « Quelle équipe autour du juge ? » article de Clément Clochet in Les cahiers de la justice 2021/3 n° 3.

Quelle que soit l'allégorie retenue, le magistrat ou le groupe de magistrats bénéficiaires de ces concours devra recevoir une formation adaptée pour s'acculturer à la gestion managériale – animation d'équipe, fixation d'objectifs - et à un travail plus collectif avec des collaborateurs issus d'horizons variés.

La modification en profondeur des conditions et des méthodes de travail du magistrat – du siège ou du parquet – va conduire à une profonde transformation du travail des magistrats et même une véritable révolution copernicienne. Elle débouchera sur un ensemble de questions dont le comité considère qu'elles sont dans leur principe bénéfiques. En confiant certaines tâches à des collaborateurs, c'est notamment le « process » de la production de la décision judiciaire du juge, le suivi des enquêtes pénales, la tenue des permanences du parquet qui seront à repenser. En libérant du temps de travail pour le magistrat autrefois accaparé par des activités de back office[231], c'est sa place au palais – dans sa relation avec les auxiliaires de justice et le justiciable – et dans la cité qui est appelée à être reconsidérée.

Cette évolution aura également un impact sur l'organisation même des juridictions, les chefs de cour et de juridiction remplissant un rôle majeur dans l'accompagnement de cette nouvelle dynamique dans et hors les murs du palais de justice.

En appui de ce changement réalisé dans les juridictions, d'autres acteurs, par leur intervention transversale, devront être associés à l'impulsion de cette politique globale, à savoir la DSJ et le CSM au regard de leurs attributions en matière de gestion de ressources humaines, et l'École nationale de la magistrature (ENM), comme l'École nationale des greffes (ENG), en ce qui concerne la formation continue.

Au-delà de l'aspect organisationnel, c'est donc une nouvelle approche du fonctionnement de l'institution judiciaire qui est appelée à voir le jour et qu'il y a lieu d'accompagner, mettant fin à la parcellisation des tâches pour développer une justice davantage tournée vers la valorisation et l'enrichissement du travail des magistrats, la qualité du service rendu et la satisfaction des attentes du justiciable.

[231] « L'équipe autour du juge ou le juge et son équipe ? Figure sociale et assistance juridique ». Gwenola Joly-Coz et Eric Corbaux, La semaine juridique, éd. Générale, n° 13. 4 avril 2022.

2.2.2 Diversifier le recrutement des magistrats et améliorer leur formation

2.2.2.1 Une politique de recrutement diversifié à poursuivre

Depuis plusieurs années, la magistrature s'est ouverte à d'autres profils que les étudiants frais émoulus des facultés de droit. A côté du recrutement par concours en pied de corps[232], d'autres voies d'accès à la magistrature ont ainsi été prévues dans une volonté affichée d'ouverture vers des profils issus d'horizons variés et ayant exercé une activité professionnelle antérieure dans le domaine du droit, notamment dans le secteur privé. Désormais, avant d'intégrer le corps judiciaire, un élève magistrat sur deux, recruté et formé à l'ENM, a exercé une activité professionnelle, au moins de courte durée, dans le secteur public ou privé[233]. En particulier, le comité souligne l'utilité de l'intégration de magistrats ayant exercé la profession d'avocat, compte tenu de leur formation et de leur connaissance intime du fonctionnement de l'institution judiciaire et des principes fondamentaux du procès civil, comme de l'importance des droits de la défense.

On peut cependant regretter l'absence d'un dispositif de recrutement adapté à la recherche de profils de haut niveau, comme la lenteur et l'incohérence du processus de recrutement latéral[234]. Or, ce type de recrutement[235] pourrait être un moyen de favoriser l'intégration de profils très spécialisés, dotés de solides connaissances dans certaines branches du droit, pour compenser les déficits relevés en juridiction. Les compétences et les acquis professionnels antérieurs des magistrats recrutés par des voies latérales sont insuffisamment valorisés tant en ce qui concerne la rémunération que le déroulement de carrière des intéressés, ce qui limite fortement l'attractivité des fonctions judiciaires et la diversité des personnes recrutées par cette voie. Une doctrine de recrutement gagnerait donc à être définie pour les candidats à l'intégration sur titres en direction de l'ensemble des personnes qui pratiquent le droit à titre professionnel, et pas seulement de catégories limitées, comme le montrent les tableaux ci-dessous.

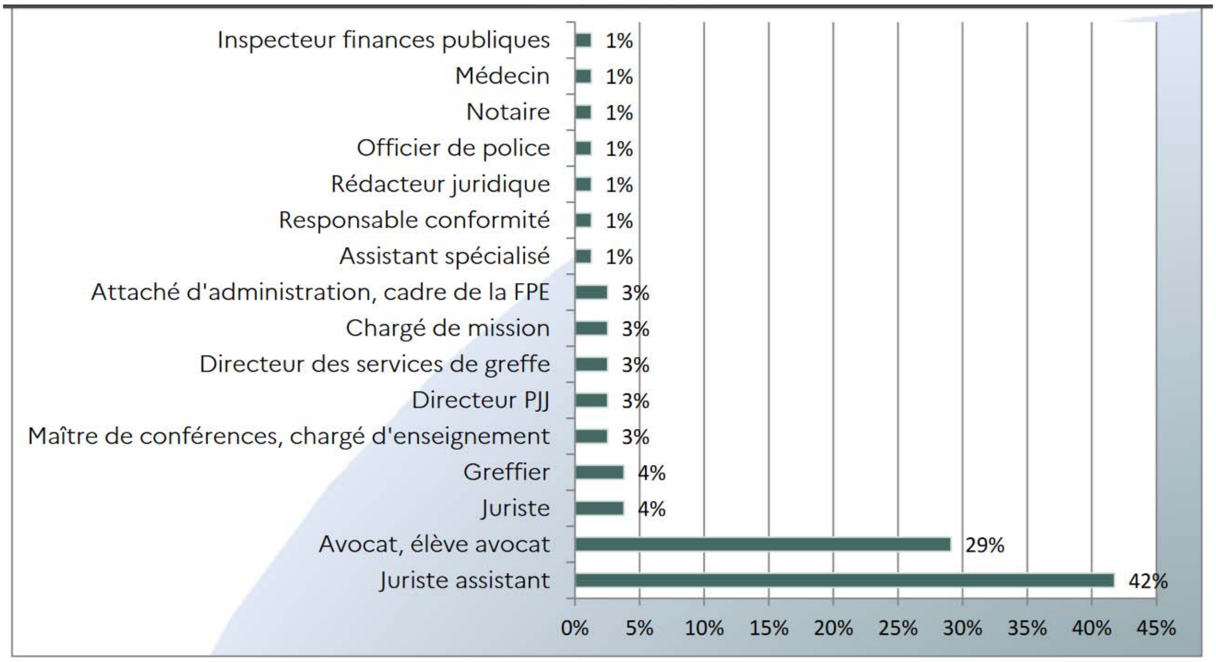
[232] Cf. Article 17 de l'ordonnance du 22 décembre 1958.

[233] ENM Info n° 49, février 2018.

[234] Dans son rapport d'activité 2019-2020 (p. 62), la commission d'avancement (CAV)a souligné que le délai entre la date du dépôt de la candidature et l'installation dans les premières fonctions s'établit en moyenne à trois ans.

[235] Les postes proposés par la DSJ aux personnes intégrées directement dans le corps judiciaire sont plus souvent localisés au siège qu'au parquet.

3URIHVVLRQV H[HUFpHV SDU OHV FDQGLGDWV pWp DGPLV HQ
SDU OD FRPPLVVLRQ G¶DYDQFHPHQW G¶LQWpJUDWLRQ GLUHFWH
GH MXVWLFH



Profession des candidats à l'intégration directe ayant reçu un avis favorable avant formation probatoire

Profession	Nombre de candidats	%
Avocat	22	64%
Juriste assistant	5	15%
Directeur juridique	3	9%
Juriste / responsable juridique	2	6%
Inspecteur des finances publiques	1	3%
Directeur des services de greffe judiciaires	1	3%
Total	34	100%

Par ailleurs, tous les magistrats recrutés sur titre, y compris à titre temporaire[236], devraient être soumis à une procédure identique, sous le contrôle de la commission d'avancement, le CSM conservant, en tout état de cause, le pouvoir d'apprécier les propositions de nomination.

[236] La commission d'avancement est l'organe chargé du recrutement sur dossier de l'ensemble des magistrats. Le traitement différencié des magistrats à titre temporaire, qui sont soumis à un processus de recrutement reposant principalement sur la DSJ et sur un contrôle sans entretien par le CSM ne s'explique aucunement.

Un allongement mesuré de la scolarité[237] des candidats à l'intégration directe et issus des concours complémentaires est aussi nécessaire pour les préparer à exercer l'ensemble des fonctions judiciaires, mais il devrait tenir compte dans chaque cas des parcours professionnels antérieurs. La durée insuffisante de formation des personnes recrutées par le concours complémentaire ou par la voie des articles 22 et 23 de l'ordonnance organique n° 58-1270 relative au statut de la magistrature aboutit en effet à privilégier des candidats issus du monde judiciaire directement opérationnels et à se priver des profils professionnels plus variés. Elle limite fortement l'attractivité de ces voies d'accès, augmente le risque d'échec à l'issue du stage probatoire et place les magistrats recrutés en risque professionnel lors de leur entrée en fonction.

En outre, le recrutement de juges en service extraordinaire choisis parmi les enseignants dans les facultés de droit est préconisé dans plusieurs rapports[238]. Le comité est très favorable à de tels recrutements et, au-delà, à la constitution de passerelles entre les juridictions et l'Université.

Par la notion de « juge associé », il pourrait être reconnu aux professeurs de droit et/ou maîtres de conférences[239] un statut symétrique à celui qui permet à des magistrats d'enseigner en faculté de droit.

Cette mesure présenterait aussi l'avantage pour l'Université de disposer d'enseignants dotés d'une compétence non seulement académique, mais aussi appliquée. Quant aux juridictions, elles recevraient en collégialité de jugement l'expertise de juristes aguerris disposant d'une culture différente et complémentaire de celle des magistrats.

[237] Le rapport de la mission d'information du Sénat en 2017, dit « rapport Bas », préconisait de fixer à deux mois au moins la durée de formation initiale à l'ENM pour les candidats issus des concours complémentaires et les candidats à une intégration directe. Ces derniers ne bénéficient dans le cadre actuel que d'une semaine de formation, quand les premiers suivent un mois de formation, ce qui semble encore très insuffisant.

[238] Cf. L•ambition raisonnée d•une justice apaisée , rapport élaboré par la commission sur la répartition des contentieux présidée par Serge Guinchard. La prudence et l•autori té. L•office du juge au XXIe siècle. Rapport de l'IHEJ (mai 2013). Le juge du 21ème siècle, un citoyen acteur, une équipe de justice » sous la présidence de M. Pierre Delmas-Goyon (décembre 2013).

[239] Actuellement, seule la voie du détachement judiciaire leur est offerte (art 41 et suivants de l'ordonnance n° 58-1270 du 22 décembre 1958 portant loi organique relative au statut de la magistrature).

2.2.2.2 Un enseignement reconnu, mais à compléter

La grande majorité des magistrats et des professionnels du droit ayant fréquenté l'ENM, école d'application professionnelle, reconnaît la qualité de ses enseignements. La formation continue y est aussi de haut niveau. Mais il faut relever un manque d'accompagnement et d'individualisation de la formation des nouveaux magistrats, en particulier des plus jeunes, en début de carrière. Cette lacune pourrait être surmontée par la mise en place d'un dispositif de tutorat à la prise de fonction d'un magistrat sortant d'école et dans ses premières années de pratique professionnelle. Des compléments de formation « à la carte » pourraient aussi leur être proposés.

En amont et à la suite de changements de fonctions, des offres de formation sur mesure devraient aussi être plus systématiquement proposées, à la fois sur des contentieux nouveaux, mais aussi sur des méthodes de travail correspondant aux nouvelles fonctions exercées, en particulier sur les outils numériques, l'encadrement et le management.

En ce qui concerne la formation initiale, le comité recommande aussi d'élargir et de diversifier le cercle des coordonnateurs de formation[240] en faisant appel non seulement à des magistrats, mais aussi à des personnes extérieures, issues de secteurs professionnels variés (notamment des représentants d'associations ou de syndicats pouvant jouer un rôle dans les actions juridictionnelles), assurant une nécessaire diversification et une opportune ouverture sur la société[241].

Par ailleurs, l'enseignement relatif aux fonctions juridictionnelles non spécialisées est à l'ENM minoritaire par rapport aux fonctions dites statutaires[242] et le volume horaire attribué au pôle civil reste inférieur au volume alloué au pôle pénal. Ces enseignements gagneraient donc à être rééquilibrés.

La formation gagnerait également à mieux sensibiliser les magistrats à la diversité des contextes sociaux qu'ils sont susceptibles de rencontrer à leur prise de poste. Trop souvent en effet, l'écart parfois important entre la formation dispensée et les conditions d'exercice à la prise de poste est source d'insatisfaction, voire de désenchantement, pour les jeunes magistrats.

[240] Les coordonnateurs de formation étant tous des magistrats.

[241] Comme cela est le cas pour la formation continue.

[242] Juge des contentieux de la protection, juge d'instruction, juge des enfants, juge de l'application des peines, juge des libertés et de la détention.

Le corps judiciaire rencontre par ailleurs des difficultés pour développer les compétences nécessaires à l'exercice de fonctions d'encadrement, ce qui peut s'avérer préjudiciable en deuxième partie de carrière. De manière plus préoccupante encore, il se heurte à un clair déficit de vocations et de candidatures pour exercer les fonctions de chef de juridiction, ce qui renvoie à un problème beaucoup plus vaste. La difficulté risque en outre de s'accentuer à mesure que les équipes autour du juge vont se développer. L'ENM doit donc intégrer dans son programme, à côté de la dimension métiers, une formation aux fonctions d'encadrement et proposer systématiquement des formations au management pour les échelons intermédiaires et supérieurs de la magistrature. Il est enfin nécessaire de permettre aux magistrats de suivre et de valider des formations hors de l'ENM. Des échanges plus systématiques avec les autres écoles de service public, et notamment l'Institut national du service public, gagneraient ainsi à être mis en œuvre et seraient bénéfiques pour les magistrats, mais également pour toutes les personnes exerçant des fonctions d'encadrement supérieur dans les services judicaires.

Dans la perspective de développer les synergies entre les professions du droit, l'ENM a déjà diversifié ses publics (formation de magistrats étrangers liés à la France par des accords de coopération ; formation de juges ne relevant pas du statut de magistrat professionnel et de certains collaborateurs de justice). Si une formation commune aux magistrats et avocats représente un idéal, elle s'avère difficile à mettre en œuvre compte tenu du déséquilibre des effectifs des deux cohortes (300 magistrats pour 3 ou 4 000 avocats en formation initiale chaque année / 9 000 magistrats pour 70 000 avocats en formation continue).

Il paraît malgré tout opportun de développer dans le cadre de partenariats locaux entre l'ENM et telle ou telle école régionale de formation du barreau[243] des formations sur des thématiques intéressant les deux professions, et répondant à des besoins qui peuvent parfois se recouper, comme se complètent leurs missions au service de la justice[244]. Au-delà de la seule question de la formation, le renforcement des liens et des travaux collectifs entre magistrats et avocats doit être recherché dans la durée, afin d'éviter l'« entre-soi » et de faire émerger une culture commune et une véritable coproduction intellectuelle.

[243] Cf. la convention liant l'ENM au CNB datant du 13 janvier 2011, et celle signée le 31 mai 2021 rappelant l'ambition partagée d'inscrire désormais dans leur partenariat le développement concerté de formations. Cette convention illustre le besoin pour les deux professions de profiter d'actions de formation pour réunir magistrats et avocats afin de leur donner un espace pour échanger sur leurs pratiques professionnelles, et mieux comprendre les attentes, les contraintes, et les enjeux des missions de l'autre.

[244] D'autres partenariats sont poursuivis, comme cela a été le cas pour le cycle MAJ, magistrats-avocats-juristes d'entreprise, lancé en 2020, et construit en commun et en partenariat avec l'association française des juristes d'entreprise (AFJE) et l'école de formation professionnelle des barreaux de Paris (EFB). Le partenariat avec l'École de formation du barreau (EFB) s'est également étendu à de nouvelles thématiques telles que le droit pénal fiscal ayant donné lieu à une session réunissant magistrats et avocats. La formation se donne pour objet de présenter les rôles et les contraintes de chaque profession, d'identifier les repères déontologiques et les cadres légaux respectifs, donner des outils aux deux publics pour mieux se connaître et ainsi, dialoguer plus efficacement. Elle regroupe des enseignements théoriques et des enseignements pratiques, avec des retours très positifs.

2.2.2.3 Une stratégie des ressourc es humaines à inventer

A titre liminaire, le comité observe que les métiers du ministère de la justice souffrent d'un déficit d'attractivité et peinent à fidéliser leurs agents. Cette situation contribue à expliquer l'instabilité des effectifs et la rotation particulièrement élevée dans les corps de fonctionnaires du ministère en début de carrière. A niveau de grade et de compétence équivalents, les agents du ministère de la justice sont sensiblement moins bien rémunérés que ceux des autres ministères et des collectivités territoriales, alors même que les sujétions qu'ils supportent sont particulièrement nombreuses. Un rattrapage indemnitaire doit donc s'opérer.

A. Introduire une vision à moyen et long termes dans le pilotage des ressources humaines du ministère

Ainsi que le relevait le rapport de la mission d'information du Sénat présidée par M. Philippe Bas en 2017, la gestion des personnels, enjeu majeur pour le ministère de la justice, semble manquer de pilotage global et d'une visibilité à moyen et long termes. En effet, les compétences et les statuts des personnels de ce ministère sont multiples, ce qui constitue une première difficulté. En outre, l'un des enjeux principaux, la gestion prévisionnelle des emplois, des effectifs et des compétences, dont toute institution doit être dotée, est encore balbutiante à la chancellerie.

Il apparaît par conséquent indispensable de définir une stratégie volontariste et des orientations claires en matière de ressources humaines en termes de prévisibilité, de recrutement, de formation et de spécialisation des carrières. Si les chiffres cités plus haut montrent que le corps judiciaire s'ouvre à d'autres profils que celui des diplômés des facultés de droit et des instituts d'études politiques, cette évolution doit être consolidée et approfondie pour assurer la diversité du corps judicaire et éviter le conformisme. Une réflexion globale sur la gestion du corps judiciaire doit être engagée par la DSJ prenant en compte une gestion prévisionnelle des effectifs et des compétences.

Le ministère de la justice doit également développer une stratégie prospective de recrutement articulée avec la pyramide des âges, afin d'assurer un renouvellement cohérent du corps, alors que de nombreux départs à la retraite sont prévus dans la prochaine décennie. Il doit par conséquent adapter les effectifs des promotions formées à l'ENM en fonction des besoins de renouvellement du corps, du nécessaire plan pluriannuel de création de postes de magistrats, des voies de recrutement choisies et des durées de formation associées à ces voies.

Cette stratégie de recrutement et de formation devra à la fois répondre aux besoins et s'inscrire dans les capacités matérielles d'accueil et de formation de l'ENM. Le comité considère que la définition de cette stratégie ambitieuse en matière de ressources humaines est indispensable et qu'elle est possible.

B. Favoriser l•individualisation des parcours

Si la polyvalence des magistrats est un gage de qualité et d'ouverture, il apparaît primordial de permettre à chaque magistrat de bâtir un projet de carrière individualisé reposant sur ses aspirations, ses compétences et son expérience. Une telle approche permet également d'identifier les talents et de constituer des viviers. Cela va de pair avec la possibilité offerte à certains magistrats de se spécialiser, à n'importe quel moment de leur carrière pour répondre aux besoins des juridictions, tout en garantissant le brassage des origines professionnelles et géographiques et la diversité générationnelle et fonctionnelle au sein de la magistrature. Des parcours singuliers pourraient alors être identifiés et valorisés, notamment par des mobilités appropriées[245].

Différentes mesures techniques ont pu être identifiées par l'IGJ sur ce point, afin par exemple d'accroître l'attractivité des fonctions civiles, détecter des profils particuliers et offrir à ceux qui y songent la possibilité d'une plus grande spécialisation. Ainsi, il serait opportun d'instaurer une distinction entre juge non spécialisé civil et juge non spécialisé pénal pour les plus grandes juridictions, dites juridictions du groupe 1, l'acquisition d'une expertise dans des contentieux techniques se conciliant mal avec une gestion indifférenciée des ressources humaines. Une attention particulière doit aussi être portée à la mobilité des juges civilistes, en évitant par exemple que des chambres perdent l'intégralité de leurs membres lors d'un mouvement de magistrats, ce qui suppose de développer une réflexion sur l'anticipation des départs et les affectations X

Les préconisations de l'IGJ dans son rapport sur l'attractivité des fonctions civiles, touchant à la formation initiale et au recrutement, sont de nature à « organiser un écosystème civil favorable et à assurer, sans à-coup, le renouvellement générationnel. Les magistrats de première instance d'aujourd'hui sont appelés à devenir les magistrats de la Cour de cassation de demain ». Elles gagneraient donc à être mises en œuvre.

[245] A ce titre, une fiche synoptique recensant tous les contentieux civils traités par un magistrat pourrait être annexée dans son dossier administratif. En amont, grâce à ce document, le rapprochement entre les besoins exprimés par les juridictions et les profils des candidats serait plus aisé à réaliser. En aval, l'examen des projets de nomination par le CSM serait simplifié.

Trop peu nombreux sont les magistrats qui effectuent des détachements leur permettant d'acquérir des compétences sur des sujets techniques utiles à l'exercice ultérieur de fonctions juridictionnelles. La DSJ doit donc engager une politique offensive à ce titre, permettant aux juridictions de tirer profit de l'expertise acquise par des magistrats au cours d'un détachement et, en outre, de renforcer la crédibilité et la légitimité de l'institution judiciaire vis-à-vis de la communauté juridique et de ses partenaires et observateurs extérieurs. Au terme de leur détachement, leur parcours doit être valorisé dans leurs nouvelles affectations.

C. Prendre en compte les besoins des juridictions et poursuivre le renforcement de l•attractivit é de la première instance

La DSJ doit par ailleurs s'orienter vers une gestion plus concertée avec les juridictions concernées pour les postes nécessitant des compétences particulières, en les associant notamment au choix du candidat pressenti. Engagée dans une politique de profilage, orientée vers le pénal, la DSJ doit aussi étendre ce dispositif à davantage d'emplois civils en cour d'appel et au sein des principaux tribunaux judiciaires sur des contentieux techniques dans l'optique de bâtir des filières spécialisées.

Par ailleurs, et de façon plus globale, le besoin de revitaliser la première instance est essentiel. Il est donc crucial d'en accroître l'attractivité. Pour cela, outre l'indispensable séparation du grade et de l'emploi (voir 2.1.2.4.C), la création de postes hors hiérarchie dans les tribunaux judiciaires, et pas seulement les plus importants d'entre eux, doit permettre d'orienter les profils expérimentés ou spécialisés là où les besoins se présentent.

2.2.2.4 Revaloriser le statut et la formatio n des greffiers pour renforcer l•attractivité des fonctions dans un contexte de recrutements indispensables

L'École nationale des greffes (ENG) a pour mission d'assurer la formation des directeurs des services de greffe judiciaires et des greffiers et participe à la formation des secrétaires et adjoints administratifs. Les enseignements y sont dispensés par des directeurs des services de greffe et des greffiers. La formation, d'une durée de 12 ou 18 mois selon la voie d'accès, consiste à préparer à leurs fonctions les futurs greffiers et les futurs directeurs des services de greffe. L'ENG reçoit également chaque année plus de 1 500 fonctionnaires des greffes à l'occasion des sessions de formations continues organisées dans ses locaux.

Le concours externe de greffier, de catégorie B, est accessible aux titulaires d'un diplôme de niveau Bac+2. Pourtant, près de huit admis aux concours entre 2008 et 2017 sur dix étaient en réalité titulaires d'un diplôme au moins égal à Bac+3.

L'exigence de qualification au recrutement, la prééminence des surdiplômés parmi les admis du concours externe et la diminution des entrants par concours interne concourent à faire des greffiers un corps de plus en plus diplômé. Malgré cela, les greffiers sont moins bien rémunérés que les membres des autres professions et corps de fonctionnaires de catégorie B des ministères, puisqu'ils perçoivent une rémunération nette globale (primes et indemnités comprises) de 13 % inférieure à la moyenne[246]. Une remise à niveau est indispensable, conformément à la recommandation de portée générale que le comité a formulée en introduction du point 2.2.2.3.

La question de la capacité d'accueil de l'ENG et de l'attractivité des fonctions de greffe se pose dès maintenant et va se poser avec acuité dans les prochaines années au regard des recrutements massifs qui sont envisagés et nécessaires. Est à cet égard particulièrement sensible le problème de la forte rotation des effectifs, surtout en début de carrière, et de l'absentéisme déjà mentionné dans les corps des greffes : y contribuent, outre les questions financières mentionnées ci-dessus, l'écart entre les affectations géographiques et les vœux, une motivation défaillante, des conditions de travail souvent médiocres et une insuffisance de l'encadrement. Le comité considère que l'ensemble de ces questions doit faire l'objet d'une prise en compte approfondie.

Il considère en outre que la situation spécifique des greffiers pénitentiaires[247] doit être améliorée, notamment par une revalorisation statutaire. Les contraintes qui pèsent sur eux entraînent une souffrance au travail, alors qu'ils sont insuffisamment formés[248] et fidélisés et ont le sentiment, souvent justifié que leur spécificité n'est pas réellement reconnue.

2.2.3 Redéfinir l•approche numérique du ministère à travers une refondation de la maîtrise d•ouvrage de s applications informatiques

2.2.3.1 Améliorer la gouvernance des projets et les capacités de gestion du ministère de la justice

Le comité a dressé le constat d'une absence d'approche systémique dans l'élaboration des réformes au sein du ministère de la justice. Ces dernières sont conduites par les directions normatives ou fonctionnelles, sans intégrer suffisamment leur traduction numérique et leurs conséquences dans la gestion informatisée des procédures.

[246] Rapport annuel sur l'état de la fonction publique 2017 - Données Siasp, Insee. Traitement DGAFP-DESSI (pp.406-411). L'écart de rémunération est calculé sur « la rémunération nette totale, soit le traitement brut de base, l'indemnité de résidence, le supplément familial de traitement et les primes et indemnités, moins le total des cotisations sociales obligatoires, la CSG et la CRDS ».

[247] Rapport IGJ relative à la situation des greffes judiciaires et pénitentiaires n° 60-15 de novembre 2015.

[248] La formation est insuffisante au regard de celle des greffiers des services judiciaires.

Or, la transformation numérique conduit à agréger et « modifier les processus de décision et de production en même temps qu'on procède à la numérisation[249] ». Si le « ministère de la justice n'est pas en position de procéder ainsi », en raison notamment des spécificités liées au respect des droits fondamentaux[250], le comité estime néanmoins nécessaire de mieux anticiper et évaluer l'impact de la transposition numérique des réformes envisagées. A titre d'exemple, la mise en œuvre de la chaîne d'application civile Portalis rend nécessaire la mise en œuvre d'un chantier préalable d'harmonisation des procédures en matière civile, qui représente en soi un projet à part entière. Inversement, toute réforme de la procédure civile ou pénale doit être conçue dès le départ conjointement sur les plans normatif et numérique, pour éviter les démarches séquentielles qui ont toujours cours et qui consistent à n'envisager la traduction numérique d'une réforme que lorsque les chantiers politico-normatifs ont été finalisés.

De manière plus générale, le comité relève que les applications informatiques du ministère ont été conçues par filière de métiers distincts et séparés les uns des autres, sans prendre en compte la dimension transversale du système judiciaire et sans, par conséquent, donner sa juste place au partage de données entre eux[251], ni prévoir des échanges avec les auxiliaires de justice[252]. A titre d'exemple, la chaîne pénale numérique aujourd'hui en service dans les tribunaux judiciaires a été pensée séparément de l'application des peines. Par conséquent, la communication d'informations essentielles entre les parquets et les juges de l'application des peines se heurte à des obstacles incompréhensibles et difficilement surmontables. De même, l'absence de normalisation des trames utilisées par les juridictions pour les décisions civiles[253] rend difficile la structuration des écritures des avocats[254].

Les contributions issues des États généraux ont été particulièrement fécondes s'agissant des propositions relatives au numérique. Dans un rapport de synthèse des propositions et contributions qui en ont résulté[255], le secrétariat général du ministère admet que « faute de matériel adapté, de réseau performant, d'application optimisée, le numérique peut laisser un goût amer aux agents ».

---

[249] Cf. Audition devant la commission des finances du Sénat, le 26 janvier 2022, du président de la quatrième chambre de la Cour des comptes, présentant les conclusions de l'enquête réalisée par la Cour, sous le titre : Améliorer le fonctionnement de la justice … point d•étape du plan de transformation numérique du ministère de la justice .

[250] Idem.

[251] Les applications civiles et pénales sont ainsi différentes pour les cours d'appel et les TJ. Cette singularité est en train de se réduire au pénal, avec le déploiement progressif de Cassiopée dans les cours d'appel, initié une dizaine d'années après son implantation en première instance.

[252] Il a ainsi été cité l'impossibilité, pour les huissiers de justice, de prendre date pour une audience de juge de l'exécution par voie électronique, contrairement aux avocats.

[253] Un groupe de travail a été créé sous l'impulsion de la Cour de cassation en vue d'y remédier.

[254] A cet effet, un autre groupe de travail a été mis en place sous l'égide de la Cour de cassation, travaillant en synergie avec le précédent.

[255] Le numérique pour la Justice , rapport remis au comité des Etats généraux de la Justice le 17 mars 2022. Pour l'élaborer, une douzaine de membres désignés par les directions de l'administration centrale ont procédé à des visites de terrain et analysé les premiers échanges des groupes de travail thématiques pour y repérer des besoins, des usages ou des irritants, puis communiqué aux groupes de travail des propositions numériques.

Il relève qu'à l'ère du numérique, le rôle du juge est de plus en plus lié à celui des partenaires qui concourent au service de la justice. Il retire des 80 propositions numériques recueillies, sept principes directeurs en prévision de la prochaine phase de transformation numérique du ministère :

- simplifier l'environnement de travail numérique des agents ;
- clarifier, mesurer et vérifier avec les utilisateurs la valeur ajoutée qu'apporte chaque application ;
- financer des expérimentations sur le terrain et les retenir si elles sont couronnées de succès ;
- concevoir les applications du ministère selon un protocole commun afin d'éviter les ressaisies et de valoriser la donnée dans d'autres services[256] ;
- mener un travail sur la circulation des données de la justice et l'identification des personnes ;
- aborder la transformation numérique par processus métier[257] ;
- développer des socles informatiques communs à l'ensemble du ministère et avec les autres administrations et les partenaires de la justice pour les services numériques.

Ce rapport de synthèse dresse toutefois loyalement le constat de l'impossibilité de dégager les capacités financières et humaines pour réaliser l'ensemble des propositions des groupes de travail. A titre de solution alternative, le secrétariat général promeut l'idée du développement des briques « socles[258] », d'échanges de données uniformisés et de standards clairs pour aider ses partenaires à construire leurs propres outils au service de la justice, simplifier leur développement et réduire leurs coûts.

[256] En développant des « API » (interface de programmation d'application) compatible avec d'autres systèmes.

[257] En réunissant dans une même équipe les capacités opérationnelles, le cadre juridique, la gestion des applications historiques, et la réflexion sur la transformation du métier à l'ère numérique.

[258] Le rapport cite notamment le Système de référence justice (SRJ), sur lequel s'appuient les applications du ministère, qui contient de nombreuses données, comme les natures d'infractions, les peines possibles pour ces infractions, les actes juridiques ainsi que d'autres éléments issus des codes de procédure.

Pour sa part, la CNPTJ exprime, en dépit de toutes les déceptions enregistrées, une réelle confiance dans les progrès qui pourraient être induits par un changement de paradigme en matière numérique. Elle identifie trois axes fondamentaux de réforme : l'émergence d'un applicatif civil universel et d'un applicatif pénal unifié qui ne soient pas seulement des outils métiers destinés au greffe, mais des instruments de travail pour tous les acteurs (agents de greffe, magistrats et avocats) et des instruments de pilotage permettant notamment les extractions de données quantitatives, qualitatives et thématiques (les Datas judiciaires) ; l'association des juridictions à la transformation numérique en amont et en aval et l'agilité des outils et applicatifs au service des juridictions[259].

Le comité invite le secrétariat général et la DSJ à une mise en œuvre rapide et ambitieuse de ces différentes préconisations.

2.2.3.2 Refonder la maîtrise d•ouvrage d es applications informatiques

En volume de projets informatiques, le ministère de la justice occupe la troisième place derrière le ministère de l'économie et des finances et le ministère de l'intérieur[260]. Il rencontre toutefois, c'est un euphémisme, « des difficultés pour maîtriser ses projets informatiques, en termes tant de coûts que de délais ».[261]

Pour y remédier, le rapport de la Cour des comptes préconise « que le responsable projet maîtrise d'ouvrage (MOA) soit associé plus étroitement au pilotage budgétaire du projet et qu'une direction unique coordonne de manière plus satisfaisante la maîtrise d'ouvrage et la maîtrise d'œuvre[262]. Face à une situation critique de dépendance à l'égard de ses contractants[263], elle appelle aussi à un rééquilibrage (…) entre ressources internes et ressources externes du ministère ».

Dans ce contexte, le comité estime indispensable de renforcer la place du service du numérique au sein du secrétariat général du ministère, afin de porter une gouvernance stratégique de l'ensemble des projets numériques, transversale au ministère, qui est aujourd'hui imparfaitement assurée.

[259] Annexe 26 – rapport sur le numérique de la CNPTJ.

[260] Cf. Audition devant la commission des finances du Sénat, le 26 janvier 2022, du président de la quatrième chambre de la Cour des comptes, présentant les lignes des conclusions de l'enquête réalisée par la Cour sur le plan de transformation numérique de la justice.

[261] Cour des comptes, « Améliorer le fonctionnement de la justice – point d'étape du plan de transformation numérique du ministère de la justice », janvier 2022.

[262] Le secrétariat général du ministère a mis en place à cette fin le comité numérique, qui se réunit à une fréquence trimestrielle pour passer en revue avec chaque chef de projet info rmatique les besoins, les moyens budgétaires, le pilotage de ces moyens, les jalons opérationnels.

[263] Aux termes de l'enquête de la Cour des comptes : « Les personnels externalisés occupent parfois des fonctions quasi permanentes dans les équipes de maîtrise d'ouvrage », in Améliorer la gestion du service public de la justice , octobre 2021.

Ressort également du rapport de la Cour l'intérêt d'une intégration de l'approche utilisateur des procédures, de la modification des processus métiers, en même temps que le développement d'applications nouvelles et la mise à niveau des infrastructures[264]. Constatant que « les attentes sont très fortes à l'égard des apports potentiels des services numériques en termes de surcroît de productivité et d'efficacité, [la présidente de la quatrième chambre] observe qu'il reste à accomplir, par-delà la mise en service des nouveaux systèmes d'information, […] la transformation du métier et l'amélioration de la performance ».

Le comité souligne la nécessité de refonder la maîtrise d'ouvrage publique des projets numériques, qui ne peut s'opérer qu'avec l'embauche[265] d'un nombre minimal d'ingénieurs de haut niveau[266], dans des conditions de rémunération attractives, en mesure de travailler étroitement avec les directions normatives et fonctionnelles, qui doivent elles-mêmes être renforcées.

Il importe que, sous l'autorité du secrétaire général, les grands projets numériques des services judiciaires soient pilotés par des groupes de maîtrise d'ouvrage composés de représentants des directions métiers de la chancellerie, notamment de la direction des services judiciaires, de chefs de juridiction (à temps partiel), de magistrats et de fonctionnaires des greffes légitimes sur les plans professionnel et technique, détachés à temps plein auprès de l'administration centrale si besoin est, et d'un petit nombre d'ingénieurs : ces groupes doivent exprimer clairement les besoins et les attentes des utilisateurs, approuver les cahiers des charges des projets, suivre leurs développements, approuver ou non leur réception et planifier enfin le déploiement des applications. Par ailleurs, tout désaccord au sein des groupes de maîtrise d'ouvrage devrait faire l'objet d'arbitrages documentés au niveau du secrétariat général et, en cas de désaccord persistant, au niveau du cabinet du ministre. Les responsabilités respectives de la maîtrise d'ouvrage et des maîtres d'œuvre doivent par ailleurs être clairement distinguées. Pour les applications concernant l'administration pénitentiaire et la protection judiciaire de la jeunesse, des cadres et fonctionnaires issus des services déconcentrés devraient participer aux groupes de maîtrise d'ouvrage concernant leurs applicatifs propres, en veillant à ce qu'ils soient articulés avec ceux développés pour l'application des peines et les juridictions des mineurs. Sous ces strictes conditions, les développements informatiques peuvent être utilement sous-traités. A cet égard, la préférence doit être donnée à l'adaptation et au paramétrage d'architectures et d'outils existants, plutôt qu'à l'élaboration ex nihilo de nouveaux produits.

[264] Cf. Audition devant la commission des finances du Sénat, le 26 janvier 2022, du président de la quatrième chambre de la Cour des comptes, présentant les grandes lignes des conclusions de l'enquête réalisée par la Cour sur le plan de transformation numérique de la justice.

[265] Par voie de concours ou de contrats à durée indéterminée au sein du ministère de la justice.

[266] La Cour des comptes souligne qu'à l'instar de toutes les administr ations, le ministère souffre d'un déficit d'attractivité : adossé à un marché de l'expertise numérique extrêmement tendu, il a eu beaucoup de mal à réaliser en volu me les 260 recrutements prévus, qui so nt d'ailleurs quasiment impossibles à retracer en raison de la très forte ro tation du personnel numérique du ministère.

Par ailleurs, il convient de définir clairement les orientations stratégiques de développement des systèmes d'information, ce qui implique de construire, à partir d'un état des lieux contradictoire, un nouveau schéma directeur à cinq ans et une programmation plus fine à horizon d'environ 30 mois. Sans négliger la communication externe des systèmes d'information de la justice (notamment vers les avocats et les justiciables, comme avec la police judiciaire)[267], il convient de répondre en priorité aux besoins des utilisateurs – magistrats et agents de greffe – et à l'impératif d'un travail qui soit pour eux plus simple et plus efficient. Il est aussi essentiel de veiller à la transversalité des applications par un dispositif qui pourrait être fondé sur le nom des parties, permettant d'éviter les ressaisies et remédiant tant aux effets de silos qu'à d'absurdes cloisonnements aujourd'hui à l'œuvre. Les trop nombreux dysfonctionnements actuels, outre qu'ils nuisent à leurs conditions de travail, détériorent la qualité de la réponse judiciaire ainsi que les relations entre l'institution, d'une part, et les auxiliaires de justice et les justiciables, d'autre part.

Ce n'est qu'à ce prix que la recommandation des États généraux[268] tendant à développer l'utilisation des nouvelles technologies pour accélérer et fluidifier la logistique quotidienne de la justice et l'accès à l'information et les nombreuses et pertinentes propositions des groupes de travail en vue de mieux exploiter les potentialités offertes par le numérique[269] pourront se concrétiser.

2.2.4 Adapter les moyens de la justice à ses besoins

La question des moyens humains et matériels de la justice est devenue centrale dans les travaux du comité sous les effets conjugués de la tribune signée par de nombreux magistrats, auditeurs de justice et personnels des greffes, des alertes réitérées des organisations professionnelles et des rencontres du comité avec les acteurs du système judiciaire. Il lui est apparu que les réformes d'organisation et de fonctionnement, la simplification alléguée des procédures, le recentrage de l'office du juge et les outils numériques ne permettraient pas de répondre aux besoins pressants de l'institution et de ses acteurs, comme aux attentes des justiciables.

[267] Bien entendu dans le respect de la législation sur la protection des données.

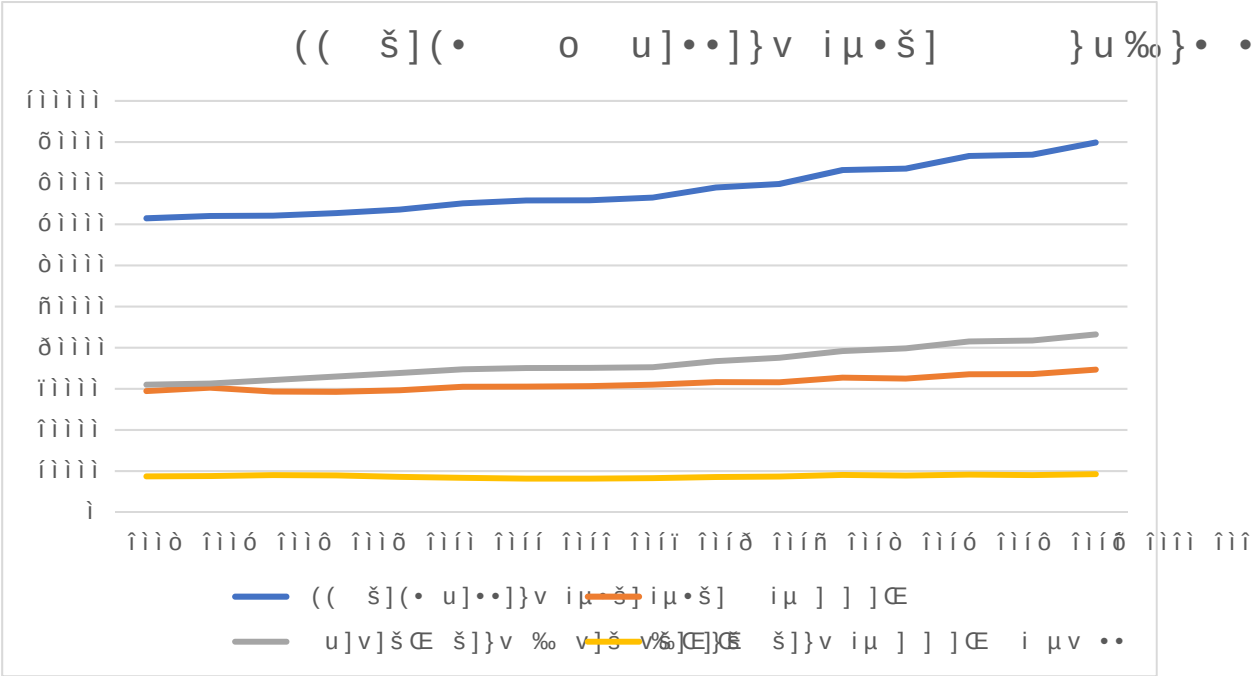
[268] Cf. Recommandation citoyenne n° 2 du thème 4, relatif à une justice renforcée, adoptée à l'issue des ateliers délibératifs des états généraux.

[269] Le groupe de travail sur la simplification de la procédure pénale suggère ainsi d'utiliser les nouveaux outils du numérique pour rendre la justice pénale plus accessible aux justiciables et en renforcer l'aspect contradictoire, mais également de créer une véritable chaîne de soutien informatique au profit des acteurs de la justice.

2.2.4.1 Des moyens humains sous-formatés

En 2021, les moyens en personnels du ministère de la justice représentaient près de 90 000 personnes (exactement 89 882 personnes en équivalents temps plein-ETP).

Ces personnels sont affectés à hauteur de 48 % à l'administration pénitentiaire (43 345 ETP), 38,5 % aux services judiciaires (34 687 ETP), le surplus étant affecté à la protection judiciaire de la jeunesse (9 272 ETP), à la conduite et au pilotage de la politique de la justice et aux organismes rattachés ainsi qu'à la Cour de cassation X



L'analyse pour la période 2006-2021 de l'évolution des effectifs de la mission justice montre que les effectifs des services judiciaires ont crû de 14 %, ce qui n'est pas négligeable, tandis que ceux de l'administration pénitentiaire augmentaient de plus de 34 %. Elle met également en évidence la diminution des effectifs des services judiciaires au cours des années 2007/2010, puis une progression plus significative, notamment après 2017, c'est-à-dire au cours de la dernière législature.

Selon les données de la DSJ[270], 9 192 magistrats étaient en poste au 1er janvier 2022 dont 8 483 en juridiction et 290 en administration centrale[271]. Plus évocateurs de la situation effective des juridictions, les effectifs réels[272] de magistrats présents en juridiction de première instance et d'appel, qui n'avaient cessé de diminuer entre 2011 et 2015, ont progressé depuis lors même s'ils se situaient encore en 2018 à un niveau inférieur à celui de 2010. Cette progression des effectifs s'est accentuée au cours des années 2020 et 2021.

}u‰ Œ]•}v všŒ o}• o[(•š]$•Œ o•š••~u]PP]•šŒ ‰ Œ‹µ š• ((
v iµŒ]] š]}vU Z}Œ• }µŒ •• š]}v
~ µ ¶i vÀ] Œ o[vv }v Œv •

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Effectifs localisés	7 844	7 740	7 740	7 687	7 687	7 829	7 853	7 887	7 992	8 071	8 071	8 071	8 149	8 347
Effectifs réels	7 630	7 710	7 708	7 594	7 521	7 489	7 458	7 483	7 513	7522	7606	7804	7993	8117
Solde	-214	-30	-32	-93	-166	-340	-395	-404	-479	-549	-465	-267	-156	-230
Taux de vacance	2,73%	0,39%	0,41%	1,21%	2,16%	4,34%	5,03%	5,12%	5,99%	6,80%	5,76%	3,31%	1,91%	2,75%

La récente progression des effectifs de magistrats ne suffit toutefois pas à faire face au traitement des flux et, par suite, à endiguer l'augmentation importante des stocks constatés au cours des dernières années.

S'agissant des personnels de greffe[273], la situation continue de se dégrader dans les juridictions. Les effectifs réels des personnels de greffe des juridictions[274] ont en effet diminué de 0,6 % sur la période 2010/2021 (avec une diminution plus marquée pendant la période 2012/2018 et une légère remontée des effectifs depuis lors). L'augmentation récente du nombre des magistrats ne s'est donc pas traduite par une évolution proportionnelle des effectifs de greffe (hors juristes assistants et assistants de justice), ce qui contribue à la détérioration du ratio personnel de greffe/magistrat essentiel au bon fonctionnement des juridictions. Ce ratio a ainsi décru de 2,68 en 2011 à 2,51 en 2021.

(Q (73												
(IIHFWLI WKpRULTXH	îí õïñ	îí íîñ	î îõñ	îí ïóô	îí ðîð	î ñîó	îíñðñ	îíóîó				
(IIHFWLI UpHO	îì ñïò	îì ïñô	íõ õìñ	íõ ôïî	íõ ôïó	îì ìíì	îììíì	îììñó				

[270] Données de la SDRHM figurant sur le site de la DSJ.

[271] 291 magistrats étaient par ailleurs en détachement, 89 en disponibilité et 39 dans d'autres positions administratives (congé parental, congés longue durée…).

[272] A distinguer des effectifs localisés mais non pourvus.

[273] DSG, attachés et contractuels A longue durée (hors justice de proximité, juristes assistants et assistant spécialisés), greffiers, secrétaires administratifs et contractuels B longue durée (hors justice proximité), adjoints administratifs, adjoints techniques et contractuels C longue durée.

[274] Cour de cassation, cours d'appel, tribunaux judiciaires, tribunaux de proximité et CPH.

Les prévisions de recrutement de 513 magistrats en 2023 (382 par trois concours ENM, 80 par concours complémentaire et 51 hors concours) et de 1 737 fonctionnaires de greffe en 2022 (152 DSG, 13 attachés d'administration, 704 greffiers catégories B, 139 secrétaires administratifs, 729 adjoints administratifs et techniques de catégorie C) devraient permettre une amélioration de ce ratio.

Enfin, créés en 2017 en vue d'apporter un soutien aux magistrats dans leurs activités juridictionnell • Les juristes assistants ont désormais atteint le nombre de 834 sur l'ensemble du territoire, ce qui est tout à fait significatif.

2.2.4.2 Une nécessaire poursuite des ré flexions menées en vue d•un réajustement des effectifs de magistrats et des personnels de greffe

L'augmentation constante des délais de traitement des procédures et le sentiment de profond malaise des personnels de justice ont achevé de convaincre le comité que les nécessaires réformes d'organisation et de gestion ne suffisaient pas et qu'il fallait remédier au sous-formatage chronique des effectifs de magistrats, de personnels de greffe mais également procéder à une mise à niveau des équipes qui se constituent autour du juge et qui sont encore trop modestes.

Depuis 20 ans, la CEPEJ[275] a fait le constat de l'insuffisance du budget de la justice française, ce dont les organisations professionnelles se sont emparées avec une insistance croissante. Même s'il faut aborder avec beaucoup de précaution les comparaisons entre les pays en raison notamment des disparités dans la définition des périmètres des systèmes judiciaires, le nombre de juges pour 100 000 habitants en France (10,8 juges) est inférieur à celui de pays comparables tels que l'Espagne (11,5), l'Italie (11,8), la Belgique (13,3) et l'Allemagne (24,5)[276]. La situation des parquets semble plus défavorable encore avec trois procureurs pour 100 000 habitants en France, contre 5,2 en Espagne, 7,7 en Belgique et 7,1 en Allemagne.

Pour appuyer le besoin de renfort en moyens humains dans les juridictions, le comité souligne, comme la Cour des comptes en 2018[277], la nécessité pour le ministère de la justice d'élaborer dans les meilleurs délais un système d'allocation des moyens adossé à un référentiel d'évaluation de la charge de travail des magistrats, lequel renforcera la crédibilité des demandes budgétaires formulées en ce sens.

[275] Commission européenne pour l'efficacité de la justice.
[276] Rapport d'évaluation de la CEPEJ, cycle d'évaluation 2020 (données 2018).
[277] Rapport « Approche méthodologique des coûts de la justice » déc. 2018.

Le rapport en date du 4 avril 2017 de la mission d'information du Sénat sur le redressement de la justice présidée par M. Philippe Bas, évoquait déjà la « multiplication des barèmes locaux, l'ensemble des juridictions ne quantifiant pas de la même manière la charge de travail, qui pourtant conditionne les moyens attribués chaque année, ce qui peut interroger sur leur bonne allocation ».

Les membres du comité soulignent à ce titre, comme le préconise la CEPEJ depuis 2020, que l'adoption d'un système national de pondération des affaires inspiré des modèles étrangers, fondé sur une typologie des affaires est seul de nature à garantir une allocation optimale des moyens et à permettre un pilotage effectif de la justice.

Les travaux engagés en ce sens par la DSJ avec l'aide d'un groupe de travail composé des professionnels concernés, des organisations syndicales et de membres de l'administration centrale, épaulé depuis avril 2021 par l'IGJ, devraient permettre d'aboutir à la fin de l'année 2022 à un premier référentiel d'évaluation de la charge de travail des magistrats de première instance.

Le comité insiste d'ores et déjà sur la nécessité d'une mise à jour régulière et annuelle de ce référentiel, afin de prendre en considération l'impact de nouvelles dispositions législatives ou réglementaires et les remontées des juridictions.

Au regard de l'absence d'un tel outil en l'état, la conférence nationale des présidents des tribunaux judiciaires (CNPTJ) a de son côté élaboré un outil d'évaluation de la charge de travail des magistrats du siège des TJ, initialement conçu comme outil de pilotage des juridictions, puis comme un outil collectif d'évaluation des besoins[278].

Projeté et vérifié par 114 tribunaux judiciaires, le référentiel construit par la CNPTJ a permis, au regard des statistiques d'activité de l'année 2021, d'estimer à 35,4 % le déficit en ETP des magistrats du siège dans les juridictions concernées, soit un besoin de création de 1 500 postes de magistrats du siège en première instance.

Pour éclairant qu'il soit, le comité rappelle que ce référentiel doit être manié avec précaution, dans la mesure où il ne concerne que les effectifs des magistrats du siège de première instance et où il n'intègre aucune pondération pour prendre en compte l'apport des assistants de justice, des juristes assistants, des magistrats à titre temporaire et des magistrats honoraires exerçant des fonctions juridictionnelles recrutés de manière assez significative en 2021 notamment.

[278] Ce référentiel est le fruit d'un travail collectif et collaboratif associant les 163 présidents de TJ (hors TJ Paris) et les 3 TPI d'outre-mer ; il se veut national, unique (sauf Paris), annuel et universel, en ce sens qu'il recense toutes les activités, tâches, attributions et missions des juges du siège (y compris celles qui ne font pas l'objet de statistiques) et il prend en compte l'activité de soutien (veille législative, jurisprudentielle, mise à jour de la culture judiciaire, formation, fonction de soutien managérial….).

S'agissant des besoins en effectifs des services judiciaires, le rapport de la mission d'information du Sénat, même s'il est déjà un peu ancien, proposait en avril 2017 la création en 5 ans d'environ 500 postes de magistrats correspondant alors au nombre de postes vacants en juridiction, outre la création de 1 550 postes d'agents administratifs.

2.2.4.3 Une augmentation substantielle d es effectifs en juridiction et dans l•administration pénitentiaire s•impose

Après avoir fait le constat que les mécanismes de déjudiciarisation mis en œuvre depuis deux décennies ont atteint leurs limites, les membres du comité considèrent qu'un effectif de 9 000 à 9200 magistrats est notablement insuffisant pour permettre à l'institution judiciaire de faire face aux flux actuels des contentieux et, au moins à titre temporaire, au traitement des stocks d'affaires civiles ou pénales.

Sous réserve des créations de postes projetées la DSJ pour l'année 2023[279], les membres du comité s'accordent sur la nécessité de créer un volant global d'au moins 1 500 postes de magistrats du siège et du parquet dans les cinq années à venir, sur un rythme de 300 créations de postes par année. Ce nombre minimal devrait être révisé à la hausse en fonction des résultats des travaux de la DSJ à la suite du développement et de la généralisation du référentiel d'activité.

Le comité attire toutefois l'attention sur le défi que représente un tel niveau de recrutement alors qu'environ 250 départs à la retraite par an sont prévus dans les années à venir et que les capacités maximales de formation initiale par l'ENM s'élèvent à environ 530 élèves par an, tous concours confondus. Le recrutement de 1 500 magistrats en cinq ans rendra par conséquent nécessaires l'ouverture de recrutements latéraux importants et la mise en place de nouvelles passerelles d'intégration. Une vigilance particulière doit être portée à la qualité du recrutement, dont l'excellence doit être maintenue.

Cet effort inédit de création de postes devrait prioritairement bénéficier à la première instance afin de permettre un traitement plus rapide des contentieux et d'améliorer la qualité des décisions rendues, l'objectif fixé par le comité étant qu'à terme le juge d'appel devienne un véritable juge de la réformation et non plus un juge de l'achèvement.

Néanmoins et afin de réduire les stocks de première instance et d'appel, le comité préconise dans un premier temps une clé de répartition des créations de postes de 3/5e pour la première instance et 2/5e pour les cours d'appel, pour les trois prochaines années, les années suivantes devant être exclusivement consacrées à renforcer la première instance.

[279] Création annoncée de 200 postes supplémentaires de magistrats au-delà des remplacements des départs à la retraite en 2023.

S'agissant de l'équipe autour du juge, qui doit demeurer un axe prioritaire de renforcement des ressources humaines des services judiciaires dans les prochaines années, un recrutement de 2 000 juristes assistants serait de nature à répondre aux besoins prioritaires des juridictions. Ces recrutements devront conduire le juge à repenser son office et à déléguer une partie de son travail pour se recentrer sur la prise de décision et les rédactions sensibles ou complexes. L'idée d'affecter un juriste assistant par chambre au sein des juridictions civiles recueille l'adhésion des membres du comité ainsi que celle d'un effectif cible de juristes assistants déterminé selon la taille de la juridiction.

A cet égard, le comité souligne l'opportunité, dans un contexte de création d'emplois dans toutes les catégories des services judiciaires, d'une approche renouvelée de la gestion des ressources humaines, consistant notamment à budgéter non des postes de magistrats, d'agents de greffe et de juristes assistants pris séparément, mais de raisonner en termes « d'équipes autour du magistrat » en allouant des moyens humains en fonction des activités sur une base territoriale, l'unité de base de budgétisation devenant le magistrat et son équipe.

Enfin, les membres du comité retiennent que les personnels de greffe doivent être également fortement renforcés à hauteur de 2 500 à 3 000 greffiers supplémentaires et d'au moins 2 000 agents en appui administratif et technique pour les cinq années à venir (selon le ratio au moins habituel en la matière).

Les mesures de mise à niveau des effectifs des services judiciaires préconisées par le comité auront dans les prochaines années un impact majeur sur le parc immobilier de nombreuses juridictions, même si le développement du travail à distance peut contribuer à réduire les ratios traditionnels en mètres carrés. La création de 8 000 à 8 500 emplois supplémentaires engendrera en tout état de cause un besoin d'espaces supplémentaires nécessaires à la tenue des audiences, à l'accueil du public et au travail des équipes. Le parc immobilier des tribunaux judiciaires devra donc être repensé et adapté le plus rapidement possible, avec l'appui de l'agence publique pour l'immobilier de la justice (APIJ). Avec le développement de l'accès à distance aux applications métiers, les modes de travail et l'utilisation des locaux judiciaires devront également être redéfinis.

S'agissant de l'administration pénitentiaire, le comité préconise, outre l'accompagnement de l'ouverture de nouveaux établissements, une mise à niveau significative des effectifs des services pénitentiaires d'insertion et de probation (SPIP).

Le plan immobilier pénitentiaire résultant de la loi du 23 mars 2019 de programmation 2018-2022 et de réforme pour la justice, a fixé un objectif de création de 15 000 places supplémentaires de prison sur deux quinquennats, 7 000 premières places devant être livrées au plus tard en 2022, et 8 000 autres places devant être lancées en 2022 et livrées avant 2027, pour un budget global de 1,7 milliards d'euros de crédits lors du premier quinquennat. Il prévoit notamment la création de nouveaux types d'établissements, l'évolution du régime de détention avec l'ouverture de structures d'accompagnement vers la sortie (SAS) et de quartiers de confiance au sein des centres pénitentiaires ainsi que de deux prisons expérimentales centrées autour du travail (projets INSERRE).

Sans remettre en question les 8 000 places supplémentaires de prison programmées pour 2027 ainsi que les 6 679 recrutements[280] rendus nécessaires par la création de ces nouveaux établissements, le comité ne propose pas la construction de nouvelles places de prison. Après l'achèvement du programme de construction prévu par la loi de programmation du 23 mars 2019, le parc pénitentiaire aura en effet atteint une taille suffisante pour répondre aux besoins de prise en charge de la population carcérale, compte tenu des comparaisons internationales et de l'idée que le comité se fait du sens de la peine. La peine a pour finalité de sanctionner, mais elle doit aussi prévenir la récidive et contribuer à la réinsertion du condamné. La sanction pénale et la réinsertion des condamnés n'exigent pas, selon le comité, une hausse indéfinie du nombre de places de prison.

En revanche et conformément aux préconisations du rapport du groupe de travail des États généraux consacré à l'administration pénitentiaire et la réinsertion, le comité recommande un renforcement substantiel des moyens humains à la disposition des services pénitentiaires d'insertion et de probation en milieu fermé, mais aussi et surtout principalement en milieu ouvert afin de garantir un éclairage en amont du jugement des tribunaux correctionnels et des juges de l'application des peines, une meilleure prise en charge des personnes condamnées et un contrôle renforcé du respect de leurs obligations, en particulier pour les personnes présentant des risques de récidive. L'objectif visé par le comité est de parvenir dans les prochaines années à un nombre moyen de 60 personnes placées sous-main de justice suivies en milieu ouvert par conseiller pénitentiaire d'insertion et de probation[281]. Ce renforcement est indispensable pour que se mette en place une politique d'application des peines beaucoup plus proactive.

[280] Selon la DAP, la création de 6 679 emplois a été sollicitée dans le cadre de la préparation du budget quinquennal 2023-2027 en vue de doter en effectifs la quarantaine de nouveaux établissements pénitentiaires qui seront mis en service entre 2023 et 2027, au titre du programme 15 000 (maisons d'arrêt, centres pénitentiaires, structures d'accompagnement vers la sortie et projets INSERRE), afin de résorber la surpopulation dans les maisons d'arrêt, d'améliorer la prise en charge des détenus et les conditions de travail des personnels.

[281] Selon les statistiques de la DAP, le ratio des effectifs réels de CPIP / nombre de PPSMJ suivies, s'élevait à 69,7, milieu ouvert et milieu fermé confondus.

2.3 En complément, réorganiser l•institutio n judiciaire aux niveau national et territorial

La seule augmentation des moyens ne saurait suffire à répondre à la crise systémique que traverse la justice. Il y a lieu de repenser en profondeur l'organisation de l'institution judiciaire pour lui permettre de définir de véritables politiques publiques, à travers une approche globale, en lien avec les acteurs de terrain, une fine prise en compte des processus susceptibles de favoriser leur réussite et une anticipation plus précoce des obstacles à leur déploiement. Pour cela, il paraît indispensable de rénover les outils de pilotage et le management de l'institution, d'une part, et de redéfinir de façon plus efficiente l'organisation territoriale du service public de la justice, d'autre part.

2.3.1 Définir des outils de gesti on adaptés et rénover le pilotage de la justice à l•échelon central

Le comité partage l'avis du groupe de travail relatif au pilotage des organisations lorsque celui-ci prône l'adoption en urgence d'un référentiel d'activité et d'indicateurs fiables, afin d'objectiver les moyens humains nécessaires au fonctionnement des juridictions. Les démarches initiées depuis de nombreuses années doivent donc être accélérées et aboutir rapidement (voir 2.2.4.2).

Une fois ce référentiel établi, il appartiendra à la DSJ de l'actualiser régulièrement et d'y intégrer systématiquement les impacts de chaque évolution législative ou réglementaire susceptible d'entraîner une conséquence sur l'activité des magistrats et, plus largement, des juridictions.

De la même manière, la constitution d'indicateurs d'activité fiables, en lien avec une refonte des applications numériques (voir partie 2.2.3) paraît indispensable. En particulier, des outils de suivi des dépenses engagées au titre des chaînes civile et pénale doivent être mis en place au niveau central et dans chaque juridiction. De tels outils permettront de mettre en place une politique des ressources humaines plus intégrée et en phase avec les besoins identifiés.

Une redéfinition de la gouvernance du ministère paraît en outre s'imposer pour placer la logique métier au cœur même du pilotage des réformes et de la gestion de l'ensemble de la justice et rompre avec une approche excessivement centrée sur la production de la norme. Une telle approche sera facilitée par une meilleure « documentation de l'administration », c'est-à-dire la production par celle-ci d'un ensemble d'indicateurs permettant d'éclairer ses décisions et de rendre plus transparentes leurs conséquences. Il y a là un tournant à opérer qui implique de repenser l'articulation des directions législatives avec le secrétariat général et la DSJ pour mieux prendre en compte, dès le départ, les conditions et les conséquences humaines et budgétaires des réformes envisagées et pour construire en amont les applicatifs numériques nécessaire à leur succès. Un tel effort impose de renforcer les études d'impact préalable aux réformes.

2.3.2 Organiser de façon plus efficiente l• action de la justice et l•action administrative au niveau territorial

2.3.2.1 Recentrer le pilotage budgétaire et administratif au niveau de grandes régions judiciaires

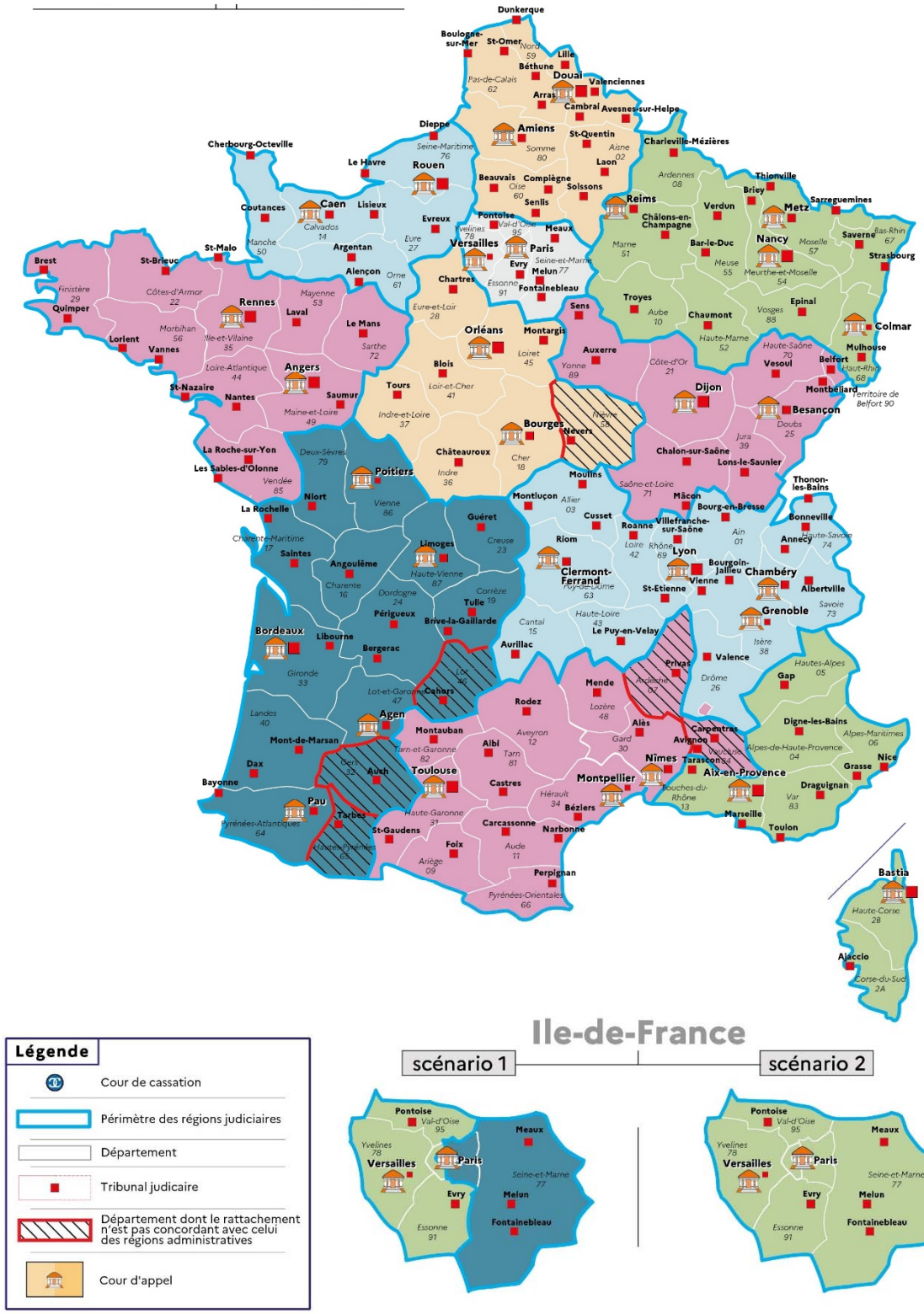
La discordance entre les cartes administrative et judiciaire au niveau régional et l'architecture entre cours d'appel BOP et cours d'appel UO est insatisfaisante (voir supra, 1.2.1.2 B). Le comité adhère de ce fait à la proposition du groupe de travail relatif au pilotage des organisations tendant à rapprocher la carte des régions administrative et judiciaire par la création d'un BOP unique par ressort régional et, corrélativement, la suppression des UO. La gestion administrative et budgétaire serait centralisée au sein des Cours d'appel responsables du BOP régional.

Le groupe de travail a identifié deux scénarios pour mettre en œuvre cette réforme :

- un alignement complet sur la carte des régions administratives – sans aucune suppression de cours d'appel. Ce scénario impliquerait de transférer le rattachement de certains tribunaux judiciaires vers la cour d'appel BOP de leur région administrative (voir carte n° 1) ;
- un simple rapprochement consistant à rattacher à la cour d'appel BOP l'ensemble des tribunaux judiciaires de la région administrative, à l'exception de ceux dépendant aujourd'hui d'une cour d'appel située dans une autre région. La gestion administrative et budgétaire serait alors centralisée par la cour d'appel BOP, un décalage subsistant toutefois pour six départements entre le ressort de leur cour d'appel de rattachement et la région administrative dont ils dépendent (voir carte n° 2).

Carte n° 1 : Scénario visant à un alignement complet de la carte judiciaire sur la carte administrative

Carte n° 2 : Scénario visant à un rapprochement avec la carte des régions administratives tout en préservant l •activité des cours d•appel actuelles



Le comité considère que le scénario d'un alignement complet permettrait, sans supprimer aucune cour d'appel, mais en modifiant simplement le ressort de certaines d'entre elles, de faire coïncider le ressort de l'administration des juridictions avec celui des régions de droit commun et avec la carte des directions et délégations interrégionales du secrétariat général du ministère de la justice, de l'administration pénitentiaire et de la protection judiciaire de la jeunesse. Seule une telle organisation territoriale peut permettre de répondre clairement, efficacement et définitivement aux incohérences administratives qui font que les juridictions de plusieurs départements relèvent de pôles comptables, numériques et immobiliers différents avec les complexités et les insatisfactions qui en résultent. Ce scénario favoriserait en outre la mise en œuvre cohérente des politiques judiciaires par tous les services du ministère de la justice ainsi que l'essor des politiques partenariales menées par l'institution judiciaire avec les services de l'Etat et les collectivités territoriales. Il éviterait enfin le scénario qui n'est ni réaliste, ni souhaitable, consistant à découpler les directions et délégations interrégionales du ministère de la carte régionale de droit commun.

Ces 12 nouvelles régions métropolitaines (le comité étant favorable au maintien de deux cours d'appel pour l'Île-de-France) présenteraient un périmètre élargi au regard des ressorts actuels des cours d'appel. Elles comprendraient un nombre significatif de tribunaux judiciaires, de conseils de prud'hommes (ou, conformément aux propositions du comité – voir infra 3.2.3.1 – de tribunaux du travail), de tribunaux de commerce (ou de tribunaux des affaires économiques – voir infra 3.2.2.1) et de juridictions d'appel.

Chaque région judiciaire disposerait d'un budget opérationnel de programme (BOP) et d'un pôle chorus. Les services administratifs régionaux actuels seraient regroupés auprès des seuls chefs de régions judiciaires et pourraient être désignés sous le vocable de « secrétariat général de la région judiciaire ».

Les chefs de cour implantés aux chefs-lieux de ces nouvelles régions recevraient la qualité d'ordonnateurs secondaires des dépenses et recettes des juridictions de leur ressort et joueraient un rôle premier dans le dialogue de gestion. Cette évolution conduirait ainsi à resserrer la responsabilité de la gestion administrative et budgétaire des services judiciaires déconcentrés entre les mains d'un nombre plus restreint de premiers présidents et de procureurs généraux.

Ces nouvelles régions seraient désignées par le nom des régions administratives afférentes. Les cours d'appel actuelles, qui conserveraient la plénitude de leurs missions juridictionnelles, continueraient à être désignées par le nom de leur ville d'implantation[282].

[282] La région judiciaire chevauchant tout ou partie de la région de Nouvelle-Aquitaine serait ainsi désignée « région judiciaire de Nouvelle-Aquitaine ». Les chefs de cours implantés au siège des régions judiciaires porteraient alors la double qualité : XXX, présidente de la région judiciaire de Nouvelle-Aquitaine, présidente de la cour d'appel de Bordeaux ; il en irait de même pour le procureur général.

Enfin, le comité relève que ce scénario n'interdit pas au ministère de la justice de poursuivre la réflexion sur la fusion de cours d'appel dans les cas où elle soulèverait le moins de difficultés.

2.3.2.2 Poursuivre la déconcentration au profit de chefs de juridiction mieux accompagnés

Cette réorganisation devrait s'accompagner d'une déconcentration plus forte au profit notamment des chefs de cour implantés dans ces grandes régions.

Les chefs de région judiciaire seraient dès lors responsables, dans une logique d'efficience, du contrôle de gestion du BOP, des opérations immobilières et informatiques de l'ensemble des juridictions de leurs ressorts sous réserve des domaines de compétence maintenus des directions interrégionales du secrétariat général, ainsi que de l'organisation et la conduite du dialogue social. Sous leur autorité et par délégation, le « secrétaire général de la région judiciaire », qui occuperait un emploi fonctionnel dont le niveau du poste (de type A +) et de la rémunération devrait être attractif, piloterait la gestion des juridictions relevant de son ressort[283]. Ce secrétaire général pourrait ainsi être magistrat, administrateur de l'État ou appartenir à un autre corps relevant de la catégorie A supérieure.

Des antennes de proximité rattachées fonctionnellement et hiérarchiquement au secrétaire général de la région judiciaire pourraient être maintenues dans les cours d'appel infrarégionales dans des domaines de compétences exigeant une moindre technicité mais une gestion de proximité indispensable (gestion des ressources humaines, gestion budgétaire des dépenses de fonctionnement, suivi de l'exécution des marchés publics et informatique).

Par rapport à l'éparpillement actuel, ce scénario présenterait de multiples avantages identifiés par le groupe de travail[284].

[283] Il préparerait le projet de BOP à présenter au visa du contrôleur budgétaire régional (CBR), s'assurerait de la sincérité et de la soutenabilité des moyens alloués aux juridictions, veillerait à la bonne exécution des crédits notifiés dans le BOP en hors titre 2 (crédits de fonctionnement et d'investissement), notifierait aux juridictions leur enveloppe budgétaire en début d'année et en assurerait l'exécution budgétaire et comptable, rendrait compte au RPROG en même temps qu'au CBR de sa gestion, organiserait le contrôle de gestion, et assurerait le développement et le suivi des systèmes d'information et du parc informatique.

[284] Il permettrait un pilotage administratif plus efficace, assurerait l'uniformisation des pratiques et des politiques mises en œuvre sur l'ensemble du ressort de la région judiciaire, favoriserait la fidélisation et la professionnalisation des effectifs sur des fonctions à forte technicité comme la gestion des marchés publics, la gestion de l'immobilier et la gestion informatique. Le redéploiement de ces ressources humaines permettrait de renforcer la mise en œuvre de contrôles hiérarchisés rationnels et efficaces et de développer le contrôle interne financier, fonctions actuellement insuffisamment investies faute d'effectifs.

Cette réorganisation pourrait s'accompagner de mesures de déconcentration identifiées par le groupe de travail en matière de ressources humaines, au travers par exemple de l'organisation de concours régionalisés pour certaines catégories de fonctionnaires, ou budgétaire.

Elle ne déposséderait pas les chefs de cour et de juridiction de leurs prérogatives. Leur rôle compléterait le niveau régional de gestion par un lien de proximité avec toutes les juridictions de leur ressort dans certaines matières identifiées[285]. Elle peut néanmoins leur permettre de se recentrer sur leurs missions en lien avec l'activité juridictionnelle, notamment dans les plus petites juridictions.

Les chefs de cour seraient ainsi dotés d'une plus grande autonomie gestionnaire et mieux accompagnés dans cette tâche par les équipes dédiées aux activités de gestion. Ils bénéficieraient également de programmes de formation continue renforcée aux questions relatives au management et à la gestion administrative et budgétaire.

En contrepartie de la déconcentration ainsi proposée, la relation entre le DSJ et les chefs des régions judiciaires RBOP mériterait d'être formalisée dans un contrat d'objectifs et de performance. Au moment du dialogue de performance, les chefs de cours de région judiciaire rendraient compte des actions engagées, des moyens mobilisés et des résultats obtenus. Cette nouvelle relation serait propice à une meilleure reconnaissance de la performance dont se sont fait l'écho un certain nombre de chefs de cour actuels[286].

2.3.3 Clarifier la représentation de la justice au niveau départemental

La question de la départementalisation de la justice doit être abordée avec prudence tant le sujet est sensible. En la matière, le comité considère que le scénario d'une départementalisation des tribunaux judiciaires serait souhaitable et permettrait d'optimiser la gestion des ressources des services judiciaires et de coordonner efficacement le volet judiciaire des politiques publiques à l'échelle territoriale. Sauf dans des départements tout à fait atypiques comme le Nord, le plus peuplé, qui compte six tribunaux judiciaires, la perspective d'un tribunal unique par département a la préférence de principe du comité, sous réserve que tous les sites judiciaires actuels soient maintenus avec des attributions juridictionnelles complètes, afin de garantir l'existence d'une justice de proximité.

[285] Il en va par exemple, en matière de ressources humaines, de l'estimation des besoins de créations de postes, des décisions de délégation de magistrats et de fonctionnaires placés, en matière budgétaire de l'estimation des moyens budgétaires nécessaires et des besoins à couvrir par les marchés publics, de services informatiques de proximité, d'attestation du service fait… qui doivent rester en proximité.

[286] Cf. Rapport de l'IGJ dans le cadre de la mission d'appui relative à l'état des stocks.

Toutefois, le comité mesure que ce schéma se heurterait à l'opposition résolue des élus locaux et des avocats, attachés, comme les membres du comité eux-mêmes, à la justice de proximité. Il pourrait en outre perturber les équilibres de la profession d'avocat[287]. L'expérience passée de la réforme de la carte judiciaire de 2007-2008 ayant par ailleurs montré que la contrainte était contre-productive, la création d'un tribunal départemental unique semble hors de portée à court terme.

Le comité, attaché à l'unicité du corps (voir 2.1.2.4.B.), est par ailleurs défavorable à la disjonction entre siège et parquet qu'emporterait nécessairement la création d'un parquet départemental correspondant avec une pluralité de tribunaux. Une telle partition qui se traduirait par une primauté symbolique du parquet doit pour ce motif être aussi écartée. Elle risquerait de fragiliser à terme l'institution et de réduire encore un peu plus la lisibilité de l'action judiciaire.

Le comité estime cependant qu'il est indispensable d'unifier autant que faire se peut la représentation de la justice à l'échelle territoriale. Dans ce contexte, il adhère au scénario dit d'une « gouvernance rénovée à l'échelle du département » présenté par le groupe de travail relatif au pilotage des organisations. La réforme consisterait à désigner, dans les 48 départements comportant au moins deux TJ, l'un des présidents et l'un des procureurs de la République, chefs de file départementaux. Ils seraient, chacun dans leur périmètre respectif, chargés de représenter l'ensemble des juridictions du département auprès des administrations publiques et des partenaires et d'interagir avec eux. Ils se verraient également confier un rôle de coordination s'agissant de la définition des politiques juridictionnelles communes aux tribunaux du département.

Cette solution, qui peut facilement être mise en œuvre, nécessitera toutefois une forte implication des chefs de file et, de leur part, autant d'autorité et de clarté que de tact et de doigté. Un véritable travail de sensibilisation et de formation des chefs de juridiction devra être mis en place à cet égard. Un partage des bonnes pratiques sur ces nouvelles méthodes de travail en rupture avec la tradition judiciaire devrait aussi être encouragé.

En outre, le comité relève que la désignation de chefs de file n'interdit pas au ministère de la justice de poursuivre la réflexion sur la fusion de TJ dans les départements dans lesquels elle soulèverait le moins de difficultés.

Il serait enfin envisageable, dès lors que la justice participe à des politiques partenariales ancrées dans les territoires, de formaliser et de renforcer les attributions des conseils de juridiction auxquels participent les acteurs publics et privés qui interagissent territorialement avec la justice. Une doctrine cohérente sur leur rôle devrait par ailleurs être élaborée et accompagnée au niveau national, car leur animation dépend aujourd'hui trop largement des pratiques locales.

[287] A travers le transfert de fonctions spécialisées ou de contentieux entre sites judiciaires qu'il impliquerait.

2.4 Reconnaître et garantir la place de la justice dans la cité

Au-delà des dysfonctionnements de l'institution judiciaire, la méfiance des Français vis-à-vis de l'institution judiciaire procède aussi de leur profonde méconnaissance de ses missions et de son fonctionnement. Dans ce contexte, il paraît indispensable de replacer la justice au cœur de la cité. Cette ambition passe par un renforcement de l'éducation aux enjeux de la justice et de la politique d'accès au droit ainsi que par une modernisation de la communication du ministère et des juridictions.

2.4.1 Assurer l•éducation au droit et à la justice

2.4.1.1 Promouvoir, dans la scolarité de l•élève, l•initiation aux questions juridiques

A. Un enseignement lacunaire

La bonne compréhension par le public du fonctionnement et de l'action de la justice peut contribuer à la confiance dans l'institution judiciaire et constitue de ce fait un véritable enjeu démocratique. Or, de nombreux rapports récents ont relevé une connaissance insuffisante des questions afférentes à la justice dans la société et ont permis de dégager des pistes de travail qui méritent d'être poursuivies[288].

La transmission de connaissances sur la justice, son fonctionnement et son articulation avec le droit font partie des missions de l'école au titre de la transmission des valeurs de la République, prévue à l'article L. 111-1 du code de l'éducation. L'école doit aussi préparer l'élève à « l'exercice de ses responsabilités d'homme et de citoyen » en vertu de l'article L. 111-2 du même code. Dans le cadre de ces dispositions, le ministère de l'éducation nationale a mis en place le « parcours citoyen de l'élève », présenté comme une « véritable action éducative de longue durée qui s'inscrit dans le projet global de formation », qui vise à faire prendre conscience à l'élève « de ses droits, de ses devoirs et de ses responsabilités ». L'ensemble de la communauté éducative « a la responsabilité de construire et de faire vivre le parcours citoyen, en assurant la convergence, la continuité et la progressivité des enseignements, des dispositifs et des projets » et, notamment, en tissant des liens avec les territoires[289].

[288] Pour n'en citer que deux, la Cour des comptes a récemment publié un rapport sur la « Formation à la citoyenneté » (octobre 2021) tandis que le groupe de travail sur la présomption d'innocence présidé par Élisabeth Guigou remis au garde des sceaux le 14 octobre 2021 a produit plusieurs propositions sur ce sujet. Une note publiée en annexe du présent rapport détaille en particulier ces propositions.

[289] Actions éducatives | Ministère de l'Education Nationale de la Jeunesse et des Sports ; circulaire n° 2016-092 publiée au BOEN du 23 juin 2016.

Le principal vecteur de cette mission réside dans l'enseignement moral et civique (EMC). Cet enseignement, dispensé du cours préparatoire jusqu'à la terminale où il bénéficie désormais d'une évaluation en vue du baccalauréat sous la forme d'un contrôle continu, prévoit une formation des élèves au droit et à la justice. Différents freins ont toutefois pu être identifiés par le comité à l'atteinte des objectifs fixés. En premier lieu, cet enseignement ne bénéficie que d'un volume horaire réduit (une demi-heure hebdomadaire au collège et au lycée), alors que les thèmes du programme sont extrêmement nombreux et ne permettent pas de développer les items spécifiques au droit et à la justice de façon satisfaisante. En second lieu, l'enseignement d'EMC est généralement dispensé par les professeurs d'histoire-géographie, lesquels n'ont généralement pas pu bénéficier eux-mêmes d'une formation spécifique au droit et à la justice.

Si un enseignement plus spécialisé est désormais proposé en terminale, il ne permet pas d'atteindre la majorité des élèves. La récente réforme du baccalauréat général a en effet conduit à la généralisation d'une option « Droit et grands enjeux du monde contemporain » (DGEMC) proposée à tous les élèves de terminale générale depuis la rentrée 2020. En 2021-2022, 31 373 élèves ont choisi cette option, soit 8,3 % des élèves. Si cette option permet aux élèves qui la suivent d'acquérir une solide initiation aux questions juridiques (sources du droit ; organisation judiciaire ; grandes questions juridiques contemporaines), aucune autre initiation en la matière n'est prévue pour les élèves ne choisissant pas de la suivre. Or il entre dans la mission de l'éducation nationale d'assurer la diffusion d'une culture juridique suffisante dans la société, alors que la plupart des élèves ne bénéficieront pas d'un enseignement de droit au cours de leurs études supérieures.

B. Réformer l•enseignement moral et civique et renforcer la formation des enseignants

Dans ce contexte, un renforcement de l'enseignement du droit paraît indispensable. Cette préoccupation a été très largement partagée par les participants aux consultations menées dans le cadre des États généraux de la justice, puisque l'enseignement du droit au cours de la scolarité a constitué la proposition la plus soutenue à l'occasion des ateliers dits de convergence entre les experts et les citoyens.

Le comité a identifié deux vecteurs pour renforcer l'initiation au droit des élèves. En premier lieu, il relève qu'un consensus émerge pour une révision des contenus sur le droit et la justice figurant au programme de l'EMC. Un groupe de travail, composé de professeurs et de professionnels du droit pourrait, en amont d'une réforme du collège, présenter des propositions au Conseil supérieur des programmes pour procéder à une refonte du programme.

En second lieu, la revalorisation du « parcours citoyen » pourrait passer par la mise en place d'un passeport « Educdroit » s'inspirant du passeport « Educfi » déjà institué[290]. Ce passeport pourrait être mis en place par la direction générale de l'enseignement scolaire, en partenariat avec les grandes institutions du droit et de la justice (Assemblée Nationale ; Sénat ; Conseil constitutionnel ; Cour de cassation ; Conseil d'État ; juridictions ; Défenseur des droits ; Conseil national des barreaux et d'autres professions notamment). La préparation à l'obtention de ce passeport pourrait comprendre deux volets :

- un volet formation à travers une courte formation « initiale » dans l'établissement scolaire (selon le même schéma que celui d'EDUCFI), en lien étroit avec les programmes d'EMC (existants ou rénovés), à destination des élèves de 4e ou de 3e, ce qui permettrait de toucher tous les élèves dans un cadre commun ;

- un volet visites-rencontres-engagement dans le cadre duquel le passeport recenserait toute action éducative vécue par l'élève, avec une visite organisée par le professeur référent à l'occasion des journées portes ouvertes de la justice ou des journées du patrimoine, éventuellement avec les élèves de terminale qui suivent l'option DGEMC auxquels un rôle actif serait donné (par exemple, selon un principe de mentorat, en aidant les élèves candidats au passeport à préparer un projet présenté dans la juridiction). Ce passeport contiendrait des pages destinées à être remplies dans le cadre du « parcours citoyen », mais aussi après le lycée, pour assurer le continuum élève/étudiant/citoyen.

Ce passeport pourrait être l'occasion de développer de nouveaux partenariats entre le monde judiciaire et l'Éducation nationale, à partir de projets locaux définis dans le cadre des projets d'établissement.

[290] En 2013, le besoin d'une éducation financière et budgétaire pour tous les citoyens avait été soulevé dans le cadre du Plan pluriannuel contre la pauvreté et pour l'inclusion sociale, ce qui avait donné lieu à une stratégie nationale d'éducation financière, pour tous les élèves. Dans le cadre de la stratégie nationale d'éducation économique, budgétaire et financière, la Banque de France, opérateur national de la stratégie, avait alors généralisé, en partenariat avec le ministère de l'éducation nationale, de la jeunesse et des sports, avec également la contribution de la finance pour tous (IEFP) et de l'Institut national de la consommation (INC), un passeport d'éducation budgétaire et financière, le « Passeport EDUCFI », auprès des élèves de cycle 4. Le dispositif qui a été mis en place s'appuie sur un diaporama destiné à présenter des notions de gestion de budget, le fonctionnement d'un compte bancaire, les principaux moyens de paiement, ainsi qu'une sensibilisation sur les thèmes de l'épargne, du crédit et de la prévention des arnaques (un didacticiel est fourni aux professeurs par la Banque de France, ainsi qu'une assistance par ses représentants locaux). A la suite de cette courte formation (quelques heures), un questionnaire (quiz) par les élèves permet de vérifier l'acquisition de certaines notions et le passeport EDUCFI leur est remis. Après une phase d'expérimentation concluante dans cinq académies en 2020-2021, la généralisation du passeport EDUCFI à toutes les académies s'est déroulée en 2021-2022. Elle prend appui sur un réseau d'inspecteurs et de professeurs référents dans chaque académie.

En parallèle, il paraît indispensable de proposer aux professeurs chargés de dispenser cet enseignement une formation aux grands enjeux juridiques. Le comité propose ainsi de développer la formation continue en droit pour les enseignants du secondaire. Les professeurs qui, dans le cadre de leur formation initiale ou continue, auront suivi une telle formation pourraient se voir confier un rôle spécifique dans leur établissement, en tant que « professeurs ressources » (comme il en existe déjà pour le numérique ou le théâtre), chargés de mettre en œuvre divers projets dans le cadre du passeport Educdroit et des partenariats ainsi mis en œuvre.

2.4.1.2 Généraliser les initiations au dr oit à l•amorce et au cours des études supérieures

La réforme du baccalauréat permet que le temps séparant les épreuves écrites de spécialité et les épreuves terminales de juin (philosophie et grand oral) puisse être en partie investi par une préparation à l'entrée dans les études supérieures avec un possible réaménagement d'emploi du temps. Pendant cette période, une initiation au droit s'inspirant de l'option DGEMC pourrait être organisée, en partenariat avec des universités. Tous les élèves seraient invités à suivre cette préparation, y compris et surtout ceux qui ne se destinent pas à des études juridiques.

En complément, le comité estime que des initiations aux questions institutionnelles et juridiques devraient être proposées aux étudiants, dès la première année d'études, dans l'ensemble des établissements de l'enseignement supérieur, afin de diffuser une culture générale juridique minimale au sein de la société.

2.4.1.3 Articuler la formation au dro it avec les initiatives en faveur de la citoyenneté européenne

De telles formations pourraient s'articuler avec les initiatives européennes développées dans le cadre des mobilités Erasmus + à l'attention des personnels enseignants. Il serait particulièrement intéressant de bâtir, dans le cadre de la mise en place du Module Europe, un module sur la citoyenneté et un module sur le droit et la justice, avec une partie commune sur le droit de l'Union européenne et les juridictions européennes, et une partie spécifique à chaque pays[291]. Dans le cadre des appels à propositions des académies Erasmus+, et en s'inspirant de projets existants[292], une offre de nouveaux contenus pédagogiques et de nouvelles méthodes pour l'apprentissage de la citoyenneté, à l'école, à partir d'histoires vécues de citoyens européens, pourrait être développée.

[291] Voir à ce titre les recommandations du rapport de mission gouvernementale remis par Ilana Cicurel « Faire de l'école le cœur battant de l'Europe », 1er juillet 2021.

[292] Notamment du projet Jean Monnet « CASE4EU » mené par KU Leuven (Belgique), cofinancé par le Programme Erasmus+.

S'agissant des futurs étudiants Erasmus, un enseignement commun aux États membres sur le droit et la citoyenneté européenne pourrait leur être dispensé en vue de l'obtention d'un crédit ECTS spécifique qui serait composé, d'une part, de cet enseignement [293] et, d'autre part, à leur arrivée dans l'université d'accueil étrangère de leur choix, d'une semaine d'accueil ou de prérentrée, mêlant des cours sur la culture et les institutions du pays, des partenariats avec les étudiants du pays d'accueil (parrainages), des visites (assemblées parlementaires, Conseil constitutionnel, juridictions nationales et européennes etc.).

2.4.2 Renforcer la politique d•accès au droit

2.4.2.1 La politique d•accès au droit, parent pauvre des politiques judiciaires

La politique publique d'aide à l'accès au droit[294] est principalement mise en œuvre par les 101 conseils départementaux de l'accès au droit (CDAD), présidés par le président du tribunal judiciaire du chef-lieu du département et composés notamment du procureur de la République, du préfet, du conseil départemental, du barreau et de l'association départementale des maires. Ils sont chargés de recenser les besoins, de définir une politique locale, d'impulser des actions nouvelles, de dresser et diffuser l'inventaire des actions menées, et d'évaluer la qualité et l'efficacité des dispositifs mis en place en matière d'accès au droit. En parallèle, les professionnels du droit qui entendent mettre en place une permanence locale doivent signaler leur implantation au CDAD compétent afin de figurer sur les annuaires d'information diffusés par les CDAD et faire application de la charte locale de l'accès au droit (gratuité et garantie de qualité de l'information, laïcité, formation, réponse à un besoin local). L'objectif de ces règles est d'éviter de voir se développer des permanences « sauvages » offrant des garanties insuffisantes et échappant aux principes du service public de l'accès au droit, ainsi que d'opérer une régulation des financements publics.

[293] Ce module, élaboré par des professeurs du secondaire, des universitaires et professionnels du droit des différents États membres, pourrait être proposé, à titre optionnel, dès la dernière année du lycée. Des professeurs d'autres États membres pourraient en enseigner des parties, lors des échanges organisés dans le cadre d'Erasmus+.

[294] L'accès au droit, défini à l'article 53 de la loi n° 91-647 du 10 juillet 1991 modifiée, reconnaît à toute personne le droit de bénéficier :

- d'une information générale sur ses droits et ses obligations et d'une orientation vers les organismes chargés de leur mise en œuvre ;
- d'une aide dans l'accomplissement de toute démarche en vue de l'exercice d'un droit ou de l'exécution d'une obligation de nature juridique et d'une assistance au cours de procédures non juridictionnelles ;
- de consultations juridiques ;
- d'une assistance pour la rédaction et la conclusion d'actes juridiques.

Le budget affecté à cette politique publique reste limité (12,5 millions d'euros sur les 680 millions d'euros pilotés par le service de l'accès au droit et à la justice et de l'aide aux victimes - SADJAV). Le soutien budgétaire du ministère de la justice a été globalement en hausse depuis les années 2000, mais plus faiblement que celui des autres actions du programme 101. L'action 2 relative à l'accès au droit est ainsi apparue comme le « parent pauvre » du programme, ce qui n'est pas de nature à assurer l'implication des autres partenaires.

Pourtant, cette politique est nécessaire pour permettre un accès effectif des citoyens à la justice dans un contexte de faible connaissance de son fonctionnement. Par ailleurs, la dématérialisation des services publics risque paradoxalement, à court terme, d'accroître les besoins en la matière. Présentée comme un outil au service des citoyens, elle peut conduire, par un effet inverse, à renforcer les inégalités entre eux. Il faut donc dès à présent chercher à concilier l'accès au droit pour tous, inconditionnel et gratuit, avec la situation d'« illectronisme » et la prise en compte des exclus du numérique[295].

2.4.2.2 Le déploiement des espaces France service ne doit pas conduire à réduire la vis ibilité de la justice

Le réseau de l'accès au droit vient d'être doté d'une appellation unique, le Point-justice, d'un logo et d'un numéro unique d'appel, le 30-39, pour plus de lisibilité et d'identification par le citoyen. Il existe actuellement 1979 Point-justice en France, généralistes ou spécialisés, adaptés à divers types de publics (jeunes, détenus, étrangers, femmes notamment victimes de violences conjugales, personnes âgées, hospitalisées, agriculteurs).

En parallèle, depuis 2018, a été structuré un réseau de maisons dites France Services, aujourd'hui Espaces France-Service (EFS), destiné à toutes les personnes désireuses de se faire aider pour des démarches administratives, juridiques et judiciaires.

Afin d'articuler le réseau des 1979 Point-justice avec celui des 1494 espaces France Service (objectif de 2000 en 2022), plusieurs circulaires ont conduit les CDAD à créer ou relocaliser dans les EFS les permanences d'accès au droit tenues par des professionnels du droit, en y incluant les conciliateurs de justice. L'objectif affiché est que chaque citoyen trouve à proximité de chez lui un accès au droit performant. La part de la population à moins de 30 minutes par voie routière d'un Point-Justice devra augmenter.

[295] Une enquête UFC Que choisir de 2017 estimait à 19% la part de personnes « illectronistes » en France, dont un tiers sont âgés entre 50-64 ans. Par ailleurs, 7,5 millions de Français sont privés d'une connexion internet de qualité tandis qu'entre 3 et 4 détenteurs de smartphones sur 10 disent ne pas savoir s'en servir.

Afin de maintenir l'identité Justice du réseau d'accès au droit, les maillages territoriaux justice d'une part, et les EFS d'autre part ne peuvent être sérieusement articulés que si l'autorité préfectorale (chargée des EFS) associe préalablement l'autorité judiciaire à toute décision d'implantation géographique d'un EFS. Or, le nécessaire dialogue paraît insuffisant dans de nombreux cas.

2.4.2.3 Clarifier et pérenniser le financement des CDAD

Le comité estime également que le soutien du ministère de la justice doit se maintenir. Pour 2022, le programme annuel de performance du ministère de la justice indique un budget de 12,3 millions d'euros, soit une progression de 12 % par rapport à 2021, et 1,6 million d'euros de contribution du ministère de la justice au Fonds France Service.

Les CDAD sont principalement, mais de façon inégale, animés avec l'aide d'un secrétaire général, d'assistants de justice parfois, et, dans certains cas, de contractuels, qui viennent grever le budget des CDAD. Alors que le déploiement des EFS accroît le besoin en ressources humaines des CDAD, le recrutement récent de contractuels dévolus à la justice de proximité a curieusement peu concerné l'accès au droit. De façon générale, il faut observer que peu de CDAD bénéficient d'une équipe dédiée.

L'animation des CDAD et celle d'institutions émergentes comme les comités locaux de l'aide aux victimes, les COPILS violences faites aux femmes, TGD, etc. comportent une similarité de partenariats locaux, de modes de gestion, d'information et de communication. Il serait donc intéressant de doter les juridictions d'une force opérationnelle commune au siège et au parquet ayant pour objectif de faire fonctionner les structures partenariales.

Enfin, le financement des CDAD repose beaucoup sur un secteur associatif dépendant de financements fluctuants de la part de l'Etat et des collectivités. La multiplicité des financeurs, l'absence de visibilité quant aux financements attendus et aux calendriers de versement des subventions mettent en péril le devenir de certaines associations. Par ailleurs, leur action ne fait pas l'objet d'une véritable évaluation nationale, malgré la désignation par chaque cour d'appel d'un magistrat délégué à la politique associative et à l'accès au droit (MDPAAD). Il est enfin difficile de garantir une qualité constante du service rendu sur l'ensemble du territoire. Cela pourrait inciter à la systématisation de conventions pluriannuelles d'objectifs et de moyens entre les cours d'appel et les associations.

2.4.2.4 Renforcer l•animation du réseau des CDAD à travers notamment le renforcement du rôle des magistrats coordonnateurs

Les MDPAAD, fonction créée par la circulaire du 13 juillet 1998 relative à la politique pénale d'aide aux victimes d'infractions pénales, sont notamment chargés, au niveau des cours d'appel, de coordonner et de soutenir les actions des associations dans le cadre de l'aide aux victimes, de la mise en œuvre des mesures socio-judiciaires et de la médiation civile, notamment familiale, de s'assurer de la qualité et de la régularité des relations entre juridictions et associations, et de piloter le dispositif d'évaluation. Depuis janvier 2006, ils sont également chargés du suivi des CDAD.

Le comité relève que leur fonction n'est pas assez reconnue au sein des cours d'appel et qu'elle s'ajoute à leurs autres missions. Ils ne disposent en particulier pas de statut propre, ni de secrétariat. Il en résulte que la réussite de leur mission ne peut dépendre que de leur implication personnelle.

Dans ce contexte, il paraît nécessaire de mieux animer le réseau des CDAD, ce qui implique une véritable politique de l'accès au droit au niveau national, prenant en compte les enjeux relatifs à la dématérialisation des démarches et la qualité de l'offre des CDAD. L'élaboration de plans pluriannuels d'objectifs et de moyens permettrait leur pérennisation. Enfin, la création d'une direction SADJAV au sein du ministère, chargée de promouvoir, garantir et coordonner l'accès au droit sur l'ensemble du territoire national, permettrait de mieux identifier l'accès au droit.

Les MDPAAD gagneraient aussi à être dotés d'un véritable statut et de moyens propres, avec un secrétariat dédié ainsi que les présidents des CDAD. Enfin, des séminaires annuels des MDPAAD et des présidents de CDAD organisés par le SADJAV pourraient être prévus pour unifier la politique d'accès au droit au niveau national.

2.4.3 Améliorer la communication des juridi ctions par une clarification du langage juridique et une professionnalisation de la communication institutionnelle

Même si des progrès indéniables ont eu lieu, des affaires judiciaires démontrent encore régulièrement la difficulté du grand public et même des observateurs extérieurs au monde judiciaire, journalistes, chroniqueurs, à comprendre le sens et la portée des décisions judiciaires.

L'usage d'un langage judiciaire abscons, inadapté aux réalités de la société nuit à cette compréhension et renvoie une image archaïque de l'institution. A ce titre, la poursuite des efforts récemment engagés en matière de lisibilité des décisions juridictionnelles s'impose.

Par ailleurs, la communication des juridictions est insuffisamment professionnalisée, la plupart des tribunaux ne disposant ni d'outils modernes de communication, ni de professionnels dédiés pour développer le travail de pédagogie indispensable. Elle est donc à repenser dans son ensemble et à investir, y compris en dehors des situations de crise. Le comité adhère à cet égard aux grands principes dégagés par le groupe de travail relatif au pilotage des organisations s'agissant de la simplification et de la modernisation du langage judiciaire, de la sensibilisation du public au fonctionnement de la justice et du développement d'actions pédagogiques à destination de la jeunesse dans le cadre des conseils départementaux de l'accès au droit.

Pour atteindre ces objectifs, le groupe de travail estime indispensable de doter les juridictions d'équipes dédiées composées de professionnels consacrés à cette mission et d'outils modernes de communication via divers supports (vidéos, podcasts et outils de communication en ligne), coordonnées par des magistrats. Des contenus à destination du public adulte mais aussi scolaire et des enseignants devraient ainsi être créés et mis en ligne.

Le groupe de travail promeut en outre une communication du siège plus développée, en particulier pour des affaires sensibles identifiées en amont, pour lesquelles les chefs de juridiction pourraient mettre en place un plan de communication[296].

Si le comité considère qu'il est légitime que le siège communique en certaines circonstances, les citoyens pouvant légitimement attendre de la justice qu'elle rende compte de son action, une vigilance particulière s'impose en la matière et le renforcement de la formation des chefs de juridiction, susceptibles de prendre publiquement la parole, est indispensable pour accompagner cette évolution.

[296] Préparation éventuelle d'un communiqué de presse et d'une note simple présentant les principaux éléments à retenir de la décision et publication de ces documents ; et dans certains cas, désignation d'un membre du tribunal – président de la juridiction, secrétaire général ou magistrat délégué à la communication selon la taille de la juridiction – en mesure de répondre aux sollicitations des journalistes en sortie d'audience.

3. LES ETATS GÉNÉRAUX DE LA JUSTICE ONT PERMIS D'IDENTIFIER DES REFORMES SECTORIELLES DE NATURE À RÉPONDRE À CES AMBITIONS

Les réformes sectorielles à mettre en œuvre pour répondre à la crise que traverse l'institution judiciaire doivent être guidées par les orientations générales qui viennent d'être énoncés (partie 2), sous peine de perdre de vue l'objectif de réhabilitation structurelle de la justice. Il s'agit d'éviter de mettre en œuvre des mesures ponctuelles visant uniquement à gérer des flux selon la logique qui a trop longtemps prévalu.

Dans le cadre des États généraux, parmi les sept groupes de travail constitués dont les conclusions sont annexées au présent rapport, cinq se sont concentrés sur des questions sectorielles[297]. Le comité a longuement débattu des constats et propositions qui ont pu émerger de ces travaux et a souhaité mettre en lumière certaines priorités devant guider la mise en œuvre des réformes en identifiant certaines d'entre elles qui lui paraissent spécialement de nature à concourir aux objectifs poursuivis.

3.1 En matière civile, la priorité doit être donnée à la première instance et à la réhabilitation du juge civiliste

Face à la préoccupation majeure exprimée par les justiciables quant aux lenteurs de la justice, le comité souscrit aux mesures identifiées par le groupe de travail relatif à la justice civile, qui sont de nature à réduire les délais[298]. Il marque en particulier son attachement aux mesures tendant à alléger le formalisme de la procédure d'appel ; à l'incitation à mettre en œuvre les MARD à différents stades de la procédure, y compris dans le cadre d'une césure des procès pour trancher rapidement les points de droit et responsabiliser les parties pour le surplus ; à l'organisation de modalités de traitement des litiges sériels et à la promotion d'une mise en état plus active.

Au-delà de ces mesures ponctuelles, le comité appelle l'attention sur le fait que les maux de la justice civile sont profonds et nécessitent un changement de culture dont les effets ne pourront être perceptibles qu'à moyen terme.

[297] Justice civile, justice économique et sociale, justice de protection, procédure pénale et administration pénitentiaire.

[298] A l'exception de la proposition n° 17 tendant à la saisine directe du Fonds de garantie des victimes des actes de terrorisme (FGTI) par les victimes d'infraction et à la suppression de l'homologation par le président de la Commission d'indemnisation des victimes d'infractions (CIVI) de l'accord conclu entre la victime et le FGTI qui mériteraient une réflexion plus approfondie.

3.1.1 Instituer une véritable politique pub lique civile pilotée par la direction des affaires civiles et du sceau (DACS)

Le comité estime que la crise profonde dont souffre la justice civile suppose d'agréger des mesures de nature variée pour y remédier. Si l'allocation de moyens supplémentaires est nécessaire, les efforts budgétaires ne sauraient suffire à enrayer le déficit de vocations de juges civilistes et améliorer le fonctionnement général de la chaîne civile.

Les constats, orientations et recommandations défendues par le groupe de travail, qui s'insèrent dans une vision systémique de la justice civile, sont largement partagés par les membres du comité.

Le comité adhère à la nécessité de l'élaboration d'une véritable politique publique civile destinée à coordonner les objectifs à atteindre, élaborer les textes pour y parvenir et suivre leur mise en œuvre. Il reste attaché à ce que cette politique soit portée par le Gouvernement dans le respect des prérogatives qui sont les siennes en vertu de la Constitution.

Il appartiendra à la DACS, direction législative, d'assurer la mise en œuvre de cette politique, en prenant en compte, de façon systémique, les impératifs pratiques de sa conduite, ce qui est insuffisamment le cas à l'heure actuelle. Ce changement de paradigme exige une réorganisation de son architecture interne et une concertation plus étroite avec la DSJ et la DACG. La DACS doit prendre appui sur le ministère public pour que les priorités de politique publique du Gouvernement dans le domaine civil lato sensu soient portées à la connaissance des juridictions.

Dans la même logique, le comité insiste sur la nécessité pour le ministère de la justice d'embrasser la justice civile dans toute sa richesse et sa complexité en dépassant les frontières artificiellement érigées entre les contentieux civils, sociaux et commerciaux pour permettre une réflexion globale. Il considère aussi qu'aucune réforme processuelle d'ampleur ne peut réussir aujourd'hui si elle n'est pas menée de concert avec une réflexion – éventuellement préalable – sur l'architecture numérique qui en est le support.

Plus largement, le comité rejoint le groupe de travail lorsqu'il considère que les seuls mouvements de déjudiciarisation, qui méritent d'être poursuivis lorsqu'ils sont justifiés, et de rationalisation des contentieux civils sont des remèdes insuffisants au regard de la situation dans les juridictions.

3.1.2 Réhabiliter la première instance et revaloriser le travail des juges civilistes

Le redressement de la justice civile nécessite le recours à des solutions plus ambitieuses et protéiformes, en rupture avec la logique de gestion des flux judiciaires qui sous-tendait de nombreuses réformes processuelles ayant amplifié ce phénomène. Pour ce faire, le comité suggère l'adoption d'un new deal de la justice civile à même d'assurer une justice de qualité.

Il s'agit en premier lieu de doter massivement en moyens humains et matériels la première instance pour la remettre au cœur du traitement des affaires civiles et renforcer la qualité et l'autorité de ses décisions.

La capacité de jugement des TJ doit être consolidée par la création de postes de magistrats et la constitution d'équipes étoffées autour d'eux, chargées de les assister dans l'instruction et la préparation des jugements. Cet apport en forces vives permettra de réinvestir la phase de mise en état intellectuelle du litige, de revaloriser la place accordée à l'audience dans le processus juridictionnel et de restituer son effectivité au principe de collégialité X Lieu principal du débat judiciaire, la première instance pourrait alors s'affranchir de la seule gestion des flux et pourrait produire une justice de qualité dans un délai raisonnable, conduisant par voie de conséquence à un reflux marqué du nombre des appels.

Ce vaste mouvement de revitalisation de l'acte de juger en première instance participera d'une meilleure qualité des décisions et rendra la justice plus accessible et à l'écoute, ce que les citoyens ont appelé de leurs vœux[299] lors des ateliers délibératifs des états généraux.

Une justice civile sereine et de qualité a besoin d'un temps d'échanges pour permettre aux parties de s'exprimer, d'un temps délibératif pour faire émerger une réflexion collective au sein de la collégialité et d'un temps rédactionnel pour mûrir la décision, la façonner et, ainsi, faciliter son acceptation.

Ce mouvement s'inscrirait dans une réflexion plus ample sur l'ordonnancement judiciaire, de la première instance à la Cour de cassation. Les membres du comité estiment en effet possible et souhaitable de recomposer l'organisation juridictionnelle, en s'orientant clairement, à terme et une fois la première instance substantiellement renforcée, vers un appel, voie de réformation. La Cour de cassation, gardienne de l'unité du droit, se concentrerait alors sur son office majeur d'interprétation de la loi. Le comité estime aussi qu'après la réhabilitation de la première instance, une réflexion devra être engagée sur l'accès à l'appel.

[299] Cf. la synthèse des ateliers de convergence.

Les interrogations suscitées par la mise à disposition[300] du public, à titre gratuit, des décisions de justice[301] se révèlent avec acuité. En effet, ces décisions accessibles en Open Data sont appelées à alimenter des bases de données pouvant servir à l'élaboration d'outils qualitatifs d'analyse de la jurisprudence – étude des arguments des parties et de la motivation des décisions.

Ce nouveau mode d'utilisation des données fait naître des débats inédits sur l'office et le rôle du juge ainsi que son impact sur la vision hiérarchisée de la jurisprudence avec une reconnaissance éventuelle de facto d'une valeur normative et de régulation conférée aux décisions des juridictions du fond. La diffusion massive de décisions judiciaires constitue donc un enjeu majeur pour l'institution qui est loin d'être appréhendé dans sa plénitude, faute de disposer, à ce jour, d'une profondeur de champ suffisante.

La restructuration de la chaîne civile, telle qu'elle est appelée de ses vœux par le comité, s'accompagnerait d'une rénovation de la filière des juges civilistes pour préserver leurs compétences techniques et endiguer le tarissement du vivier. A cet égard, le comité déplore, à l'instar du groupe de travail, que la justice civile ne dispose pas d'instruments de pilotage, lui permettant de suivre l'évolution des contentieux[302], indispensables pour une gestion fine des ressources humaines en adéquation avec les besoins des juridictions.

Une revalorisation indemnitaire des juges civilistes et l'instauration d'un tutorat pour accompagner les magistrats nouvellement nommés dans leur prise de fonction complèteraient le bouquet de mesures destinées à revaloriser la première instance, qualifiée par certains de « tour de chauffe » ou de « voie de passage ».

Le comité, qui partage l'idée d'associer plus étroitement le monde universitaire à la vie des juridictions, estime enfin nécessaire de renforcer la formation continue, notamment pour acculturer les juges civilistes au travail collectif et à l'animation d'une équipe.

[300] Le décret n° 2020-797 du 29 juin 2020 relatif à la mise à disposition du public des décisions des juridictions judiciaires et administratives est le décret d'application de l'article L 111-13 du code de l'organisation judiciaire, modifié par la loi n° 2019-222 du 23 mars 2019 de programmation 2018-2022 et de réforme pour la justice. L'arrêté du 28 avril 2021, pris en application du décret précité, prévoit le calendrier suivant pour le contentieux civil, commercial et social : le 30 septembre 2021 pour les décisions rendues par la Cour de cassation, le 30 avril 2022 pour les cours d'appel, le 30 juin 2023 pour les conseils de prud'hommes, le 31 décembre 2024 pour les tribunaux de commerce et le 30 septembre 2025 pour les décisions rendues par les tribunaux judiciaires.

[301] Cf. le rapport « L•open data des décisions de justice, mission d•étude et de préfiguration sur l•ouverture au public des décisions de justice » Mission présidée par Loïc Cadiet (janvier 2017).

[302] La Commission de réflexion sur la Cour de cassation 2030 propose la création d'un « Observatoire des litiges judiciaires » destiné à recueillir des informations pertinentes sur l'émergence de contentieux présentant une urgence ou une difficulté particulière (pages 71 et suivantes du rapport).

A la satisfaction des justiciables, répondrait en écho le sentiment pour les magistrats et les personnels de greffe d'avoir renoué avec le sens de leur office dans une justice civile apaisée, reconnue et visible.

3.1.3 Repenser le financement de la justi ce civile et responsabiliser les parties

Si le comité est favorable à une diversification du financement de la justice civile, il considère que la participation des parties au coût de la justice ne doit cependant pas restreindre l'accès au juge.

3.1.3.1 L•instauration d•un droit de timbre à l•entrée pour l•ensemble des contentieux civils ne paraît pas pertinente

Selon le rapport de la CEPEJ, les recettes perçues grâce aux frais de justice contribuent au financement des tribunaux dans une proportion allant de moins de 1 % à plus de 50 % du budget des tribunaux en fonction des Etats.

La France est l'un des rares pays d'Europe[303] dans lequel les usagers des tribunaux ne sont pas tenus d'acquitter une taxe ou des frais de justice[304] pour contribuer au financement de leur système judiciaire lorsqu'ils initient une procédure civile[305].

Le principe de gratuité de la justice, édicté à l'article L 111-2 du code de l'organisation judiciaire, est un levier pour faciliter l'accès à la justice. Toutefois, le service public de la justice a un coût. Le Conseil constitutionnel[306] admet d'ailleurs que le législateur puisse instituer une contribution dès lors que son montant ne porte pas « une atteinte disproportionnée au droit d'exercer un recours effectif devant une juridiction ».

En proposant le paiement d'une contribution, dont le produit serait affecté au programme de l'accès au droit, le groupe de travail considère que cette mesure participe de l'amélioration de la qualité du fonctionnement de la justice. Cette contribution serait également de nature à responsabiliser les parties.

[303] Avec l'Espagne et le Luxembourg.

[304] Certains États européens abondent le budget de leurs tribunaux à plus de 50 % par les recettes générées par les frais de justice acquittés par le justiciable.

[305] En revanche, l'État perçoit un droit fixe de procédure en cas de condamnation en matière pénale.

[306] Cons. Cons, 13 avril 2012, DC n° 2012-231/234 QPC.

Une telle expérience a déjà été conduite en 2011, à travers l'instauration de la contribution pour l'aide juridique (CPAJ)[307].[308] Cette taxe, d'un montant de 35 €, devait être versée pour toute instance civile introduite devant une juridiction, le produit de la recette étant intégralement affecté au paiement des avocats réalisant des missions d'aide juridictionnelle. En 27 mois d'existence, son produit a dépassé la somme de 63 millions d'euros.

Le rapport d'évaluation de ce dispositif, rédigé en annexe du projet de lois de finances pour 2014, en dresse toutefois un bilan contrasté. Selon ce rapport, il aurait constitué un frein à la reconnaissance des droits[309], en limitant « l'accès à la justice des citoyens modestes dont les revenus excèdent de peu les plafonds de l'aide juridictionnelle partielle[310] » puisqu'une baisse du taux de saisine[311] de près de 10 % de certaines juridictions était enregistrée depuis l'introduction de la CPAJ. « Cette baisse (…) confirme l'incidence de la CPAJ dans les petits litiges lorsque le gain escompté est faible ».

Le comité adhère au principe d'une diversification du financement de la justice. Cependant, les membres du comité considèrent que la prudence s'impose en la matière, l'acquittement d'une contribution ne devant pas conduire à dissuader les personnes de former un recours devant les juridictions sous peine d'être perçu comme une restriction de l'accès au juge. Les justiciables inéligibles à l'aide juridictionnelle mais ne disposant pas de revenus élevés, le plafond de l'aide juridictionnelle se situant à un niveau proche du SMIC, seraient les plus impactés X Le risque d'une justice à deux vitesses doit être évité, notamment lorsque les contentieux opposent des parties aux revenus déséquilibrés.

En revanche, la mise en place de tels droits pourrait être envisagée en matière économique (voir partie 3.2).

[307] Instaurée par la loi n° 2011-900 du 29 juillet 2011 de finances rectificative pour 2011, la CJA était due à partir du 1er octobre 2011 pour toute instance introduite en matière civile, commerciale, prud'homale, sociale ou rurale devant une juridiction judiciaire ou pour toute instance introduite devant une juridiction administrative. Elle n'était pas due notamment pour les personnes bénéficiaires de l'aide juridictionnelle. Elle a été abrogée par la loi n° 2013-1278 du 29 décembre 2013 de finances pour 2014.

[308] Une telle contribution existe toujours à hauteur d'appel pour financer le fonds d'indemnisation des avoués, mais prendra fin en 2026, en application de l'article 1635 bis P du code général des impôts.

[309] Notamment en matière de droit du travail, de la famille et de la consommation.

[310] Une baisse du taux de saisine de certaines juridictions a d'ailleurs été constatée dans les contentieux de faible montant.

[311] Une diminution de l'ordre de 13 % entre le premier semestre de l'année 2011 et le premier semestre de l'année 2012 a été constatée dans les contentieux de faible montant, tels que les injonctions de payer.

3.1.3.2 Le renforcement de la prise en charge des frais d•avocat par la partie perdante doit s•accompagner d•un pouvoir d•appréciation du juge

Le comité abonde dans le sens du groupe de travail relatif à la justice civile qui propose de rompre avec la logique judiciaire de la fixation quasi-forfaitaire du montant mis à la charge de la partie perdante en remboursement des frais d'avocat engagés par la partie gagnante. Le comité est favorable à ce que le juge soit mieux informé des frais réels engagés par la partie gagnante.

La nouvelle version[312] de l'article 700 du code de procédure civile, issue du décret n° 2022-245 du 25 février 2022, qui prévoit désormais que « les parties peuvent produire les justificatifs des sommes qu'elles demandent[313] », devrait faciliter ce changement de pratique.

Le comité souligne cependant qu'il est indispensable que le juge conserve un pouvoir d'appréciation sur la somme mise à la charge de la partie perdante, afin de prendre en compte la situation économique et l'attitude de chaque partie[314].

3.1.4 Le développement des modes alternatifs de règlement des différends doit s•appuyer sur une démarche globale

Le groupe de travail, à l'appui de sa proposition tendant à l'instauration d'une « politique nationale proactive » des modes alternatifs de règlement des différends (MARD), présente une série de leviers, conçus comme des mesures concrètes, pour en favoriser l'essor. Il espère ainsi rompre avec les pratiques professionnelles dominantes qui assimilent souvent à tort les MARD à un « circuit de dérivation du contentieux » pour réguler la gestion des flux, alors qu'ils doivent être pensés comme une véritable alternative amiable au règlement judiciaire d'un litige.

[312] Entrée en vigueur le 27 février 2022.

[313] Article 700 alinéa 3 du code de procédure civile.

[314] Une telle mesure ne devrait en aucun cas systématiquement faire peser sur la partie perdante les choix, notamment économiques s'agissant du choix des avocats, de la partie gagnante. De véritables dérives pourraient apparaître dans le cas de contentieux où les forces économiques en présence seraient déséquilibrées.

Le comité approuve les propositions opérationnelles et incitatives du groupe de travail, prévues tout au long du processus judiciaire et pré-judiciaire, destinées à encourager les parties à recourir davantage aux MARD. Ainsi, à titre d'illustration, celles relatives à la politique de revalorisation des unités de valeur d'aide juridictionnelle lorsqu'un avocat accompagne un MARD[315], la création d'un magistrat référent au sein de chaque juridiction, le rôle central accordé au juge de la mise en état dans l'orientation des procédures éligibles aux MARD ont recueilli l'adhésion des membres du comité. De même, la pratique de la césure du procès, consistant pour le juge à statuer sur les questions conditionnant la résolution du litige et à renvoyer pour le surplus les parties à négocier dans le cadre d'un MARD, a retenu l'attention du comité.

Les membres du comité partagent l'avis du groupe de travail qui n'a pas souhaité généraliser la tentative préalable obligatoire de MARD[316] au risque qu'elle soit perçue par le justiciable comme le respect d'une formalité nécessaire pour introduire une instance et non une opportunité pour régler de manière amiable un différend.

3.1.5 Poursuivre les initiatives relatives à la présentation des écritures en lien avec la profession d•avocat

Le comité adhère aux constats réalisés par le groupe de travail sur l'allongement des écritures et les conséquences qui s'y attachent, notamment en termes de complexification et d'alourdissement de la tâche du juge.

Sur le sujet sensible de la présentation des écritures, une approche consensuelle et pragmatique s'impose et une réflexion conjointe doit être engagée avec la profession d'avocat. Le comité relève que la Cour de cassation s'est emparée de ce sujet en constituant, en décembre 2021, un groupe de travail[317] réunissant l'ensemble des parties intéressées. Il est d'avis de privilégier cette option en y associant la DACS, avant qu'une harmonisation formelle des écritures intervienne éventuellement par voie réglementaire, solution retenue dans certains Etats européens.

[315] Le décret n° 2020-1717 du 28 décembre 2020 portant application de la loi n° 91-647 du 10 juillet 1991 relative à l'aide juridique et relatif à l'aide juridictionnelle prévoit une rémunération de 14 UV pour la médiation, contre 4 UV précédemment.

[316] Aux termes de l'alinéa 1er de l'article 750-1 du code de procédure civile institue, à peine d'irrecevabilité que le juge peut prononcer d'office, la demande en justice doit être précédée, au choix des parties, d'une tentative de conciliation menée par un conciliateur de justice, d'une tentative de médiation ou d'une tentative de procédure participative, lorsqu'elle tend au paiement d'une somme n'excédant pas 5 000 euros ou lorsqu'elle est relative à l'une des actions mentionnées aux articles R. 211-3-4 et R. 211-3-8 du code de l'organisation judiciaire ou à un trouble anormal de voisinage.

[317] La particularité de la méthodologie retenue consiste à lier la présentation de l'arrêt avec celle des écritures.

3.2 Valoriser et dynamiser la justice économique et sociale

Les grandes orientations et principales recommandations formulées par le groupe de travail sur les justices économique et sociale ont fait l'objet d'une approbation sans réserve par les membres du comité.

3.2.1 Le maintien de formations de jugeme nt paritaires ne doit pas masquer le besoin de formation et de réorganisation des juridictions consulaires et prud•homales

Les justices économique et sociale jouent un rôle essentiel et reconnu dans la régulation économique et sociale, même si elles sont parfois perçues comme non centrales, voire peu légitimes, au sein de l'institution judiciaire. Elles sont structurées autour de juges issus de la société civile et un recours très limité aux magistrats professionnels, en appel pour les contentieux commerciaux et prud'homaux et à l'occasion des départages pour les litiges prud'homaux. Dans les deux sphères d'activité concernées, le juge participe fortement à la régulation des rapports économiques et sociaux.

Malgré un discours dominant parfois péjoratif sur les compétences juridiques des juges non-professionnels, le comité s'associe au groupe de travail pour souligner la légitimité de ces juridictions composées sans échevinage. Le comité adhère à l'objectif d'associer au paritarisme le professionnalisme pour répondre aux attentes légitimes des justiciables relatives à la qualité des décisions et des délais procéduraux.

Bien qu'une meilleure formation des juges non-professionnels aux questions de droit, de procédure et de déontologie qui se révèlent de plus en plus fréquentes et complexes paraisse nécessaire, le recours accru à l'échevinage dans les formations de jugement ne constitue pas une solution adaptée[318].

Outre le coût exorbitant que représenterait un échevinage avec des juges professionnels pour un système judiciaire déjà exsangue en ressources humaines, le comité considère que la légitimité des justices économique et sociale, qui s'appuient en première instance sur des professionnels de l'économie et du monde du travail, demeure réelle et qu'elle doit être réaffirmée.

Le refus de l'échevinage ne doit toutefois pas masquer pour les juridictions commerciales et sociales la nécessité de modifications organisationnelles profondes, d'implantations géographiques davantage en lien avec les évolutions démographiques et économiques ainsi que de moyens supplémentaires humains et numériques.

[318] Certains membres du comité soulignent toutefois que l'échevinage pourrait être une réponse aux questions de conflit d'intérêts qui se posent parfois devant les juridictions commerciales.

Le comité adhère à la conception adoptée par le groupe de travail tendant à valoriser la conciliation, temps d'oralité indispensable et cœur de la mission historique des juges du travail, tout en refondant la procédure pour contribuer à son efficacité.

Afin d'améliorer les délais de traitement des affaires, et pour faire face à des contentieux économiques et sociaux dont la technicité juridique est sans cesse plus complexe[319], la mise en place d'une véritable équipe autour du juge doit être recherchée. Ainsi, le rôle et les compétences des greffiers des CPH doivent être étendus pour offrir une assistance plus poussée aux conseillers prud'homaux dans la prise en charge de la mise en état.

Selon le comité, les présidents et vice-présidents des tribunaux du travail doivent s'investir pleinement, dans le cadre de contrats d'objectifs définis avec les présidents de tribunal judiciaire (cf. infra 3.2.3.1) et les chefs de cour, dans la mise en œuvre des moyens procéduraux propres à la réduction des stocks et des délais de traitement.

En outre, la question de la conciliation du temps de la justice et du temps de l'économique et du social est également au cœur des préoccupations du comité, qui s'associe aux propositions du groupe de travail tendant à accentuer les procédures d'urgence en les dynamisant au sein des tribunaux de commerce et des conseils des prud'hommes, par la création, sur le modèle du référé-liberté des juridictions administratives, d'un référé « sauvegarde de l'entreprise » et d'un référé « garantie du salarié », intervenant dans un délai inférieur à 48 heures afin que des mesures urgentes puissent être prises.

Enfin, le comité estime indispensable, à l'instar du groupe de travail, d'adapter les moyens humains des parquets aux enjeux économiques et sociaux en cause.

3.2.2 Repenser l•organisation, le financem ent et les carrières en matière de justice économique

3.2.2.1 Expérimenter la mise en place d•un tribunal des affaires économiques

L'organisation actuelle des juridictions commerciales[320] et le partage des compétences en première instance entre les tribunaux de commerce et les tribunaux judiciaires selon les secteurs d'activité[321], manquent de lisibilité pour les justiciables et les différents acteurs.

[319] Avec notamment des questions de droit communautaire et de conventionalité.

[320] Divisées en tribunaux de commerce (134), tribunaux judiciaires dotés d'une chambre commerciale (7) et tribunaux mixtes de commerce de l'outre-mer.

[321] Exploitants agricoles, associations et professions libérales relèvent actuellement de la compétence des tribunaux judiciaires, étant observé que depuis le 1er janvier 2022, les tribunaux de commerce sont compétents pour connaître des litiges mettant en causes des artisans.

Reprenant en l'amendant une proposition de loi déposée par les sénateurs Bonhomme et Soihili en novembre 2011, le groupe de travail propose à titre expérimental[322] la création d'un tribunal des affaires économiques (TAE) non échevinés et sans modification du collège électoral mais aux compétences plus étendues. Le TAE serait compétent pour connaître de toutes les procédures amiables et collectives[323], quels que soient le statut et le domaine d'activité des opérateurs économiques (commerçants, artisans, agriculteurs, professions libérales, SCI, associations) sans changement des règles de fond applicables à ces professions[324]. Le comité estime cependant que les présidents de TJ et les TJ doivent conserver leurs compétences de droit commun en matière de baux commerciaux (sauf en cas de contestation liée à ces procédures collectives) et de propriété intellectuelle au regard de la technicité de ces matières.

Même si certains membres du comité émettent des réserves sur l'élargissement de la compétence du TAE aux professions libérales, et notamment aux professions libérales réglementées, le comité adhère à ce projet d'expérimentation qu'il considère équilibré et innovant. Il est toutefois admis qu'en cas de succès de celle-ci, le collège électoral des juges consulaires devra être modifié pour intégrer les professions libérales, les agriculteurs, les associations et les représentants des différents secteurs d'activité concernés.

La proposition de création au sein du TAE d'une chambre mixte des sanctions des procédures collectives présidée par un magistrat professionnel du premier grade est également retenue par le comité, qui considère que cette option permettrait un rapprochement entre juges consulaires et magistrats professionnels et un enrichissement réciproque.

3.2.2.2 Accroître la participation des parties au financement de la justice économique

Pour doter l'institution judiciaire des moyens nécessaires à son office, le comité adhère pleinement à la proposition d'expérimenter une dérogation au principe de la gratuité de la justice, en particulier pour les procès commerciaux et, plus largement, économiques opposant des entreprises. Le comité souligne à ce titre que l'application sans aucun tempérament du principe de la gratuité de la justice conduit à un défaut de responsabilisation des parties dans l'engagement des procédures et l'épuisement des voies de recours, et qu'elle n'encourage pas suffisamment au règlement extra-judiciaire sous la forme d'une médiation.

[322] Dans six tribunaux de commerce de tailles différentes.
[323] En dehors des particuliers.
[324] (Notamment de celles applicables aux agriculteurs et aux professions libérales).

S'appuyant sur l'expérience allemande qui, comme d'autres États européens, a mis en place, à peine d'irrecevabilité, un droit de timbre barèmisé acquitté par la partie requérante, le groupe de travail propose, d'une part, l'acquittement à titre de recevabilité de l'instance d'un timbre modulable proportionnel à l'enjeu financier du litige (suivant un barème), et, d'autre part, l'introduction d'un droit modulable fixé par le juge en cours de procédure prenant en compte le comportement et les moyens des parties, lequel pourrait être réduit en cas de transaction ou de désistement et augmenté en cas de pratiques dilatoires, étant observé que la partie qui succombe devra in fine supporter tout ou partie de ces droits selon l'arbitrage du juge.

Le comité adhère pleinement à cette idée en soulignant que l'expérimentation pourrait s'étendre aux litiges économiques portés devant les pôles économiques des tribunaux judiciaires ainsi qu'aux actions engagées en matière de propriété littéraire et artistique et en matière de baux commerciaux.

Pour ne pas entraver l'accès à la justice des commerçants, agriculteurs et professions libérales aux revenus modestes ainsi qu'aux petites sociétés et associations qui risqueraient d'y renoncer en raison du coût d'entrée, le comité insiste sur la nécessité de la modulation du droit de timbre non seulement en fonction du montant du litige, comme le prévoit le groupe de travail, mais également en fonction de la capacité contributive du requérant. S'agissant du droit de fin de procédure, il serait fixé par le juge en fonction du nombre d'écritures, de la durée de la mise en état, de l'existence d'un contrat de procédure et tiendrait compte du comportement des parties en vue d'un règlement diligent du litige.

Enfin, conformément aux préconisations formulées dans le cadre de la justice civile, le comité recommande qu'il soit mis fin à une lecture purement indemnitaire de l'article 700 du code de procédure civile et que le juge mette à la charge de la partie qui succombe l'ensemble des frais exposés par la partie adverse avec les mêmes limites que celles exposées précédemment (cf. partie 3.1).

Le comité adhère pleinement à cette proposition dès lors qu'elle s'accompagne d'une extension du bénéfice de l'aide juridictionnelle aux entreprises (entreprise individuelle, société) et aux associations les plus fragiles économiquement ainsi que le propose le groupe de travail (cf. partie.3.6.4). Le bénéfice de l'aide juridictionnelle dispenserait de l'acquittement du droit de timbre, mais pas du droit de fin de procédure.

3.2.2.3 Créer une filière de jug es civilistes économiques

Le comité s'approprie pleinement les conclusions du rapport du groupe de travail constatant un défaut d'échanges suffisamment nourris entre juges non professionnels et juges professionnels.

Des domaines de plus en plus importants du droit font aujourd'hui appel à des concepts et mécanismes économiques et nécessitent que le juge intègre l'analyse économique dans le raisonnement juridique. Le développement de contentieux tels que la propriété littéraire et artistique, le droit des brevets ou encore le droit bancaire exige une spécialisation accrue des juges civilistes. Le comité relève à cet égard qu'une part importante de ces derniers ne dispose que d'une connaissance imparfaite et parcellaire des enjeux économiques et sociaux du monde de l'entreprise et du travail.

Pour surmonter ces difficultés, outre l'organisation à hauteur des cours d'appels, de réunions d'échanges et/ou de formations communes régulières, le comité souligne l'opportunité que constituerait la création d'une filière civile et économique d'excellence assortie de formations spécifiques, de stages en entreprise ou de détachements dans les tribunaux de commerce et de mobilités diverses permettant aux magistrats de carrière civilistes d'acquérir une connaissance solide de l'entreprise. Une telle filière pourrait également contribuer à renforcer l'attractivité des fonctions civiles dans la magistrature[325].

Les propositions du groupe de travail en vue de la création au sein des TAE d'une chambre des sanctions présidée par un magistrat professionnel, ou encore le développement d'un pôle des litiges économiques complexes et/ou à dimension internationale à la cour d'appel de Paris et, plus généralement, le développement de chambres économiques au sein des plus grandes juridictions françaises, renforcent cette nécessité.

3.2.2.4 Accompagner les acteurs économiques en difficulté

Faisant le constat de la complexification du droit des entreprises en difficulté, de sa faible accessibilité aux petites entreprises et de l'insuffisance des réponses apportées par le législateur à leurs besoins d'avoir une procédure collective pérenne adaptée, le comité est favorable à une recodification du code de commerce faisant mieux apparaître le droit applicable aux entrepreneurs individuels[326].

[325] Cf. rapport de l'IGJ sur l'attractivité des fonctions civiles.

[326] Le groupe de travail propose, d'une part, qu'une réflexion soit menée pour la mise en place d'un livre VI bis du code de commerce applicable aux entrepreneurs individuels ainsi que la mise en place de procédures de conciliation et de redressement simplifié pour les petites sociétés et, d'autre part que soient aménagées les modalités du règlement amiable agricole en le nommant « conciliation agricole » et de l'intégrer dans le livre VI du code de commerce.

3.2.2.5 Promouvoir le droit français et la place de Paris

Alors que, dans le domaine de la justice économique, les efforts pour promouvoir les juridictions parisiennes et le droit français ont longtemps été inexistants, de récentes mesures doivent être saluées. Le ministère de la justice a confié en mars 2017 au Haut Comité Juridique de la Place financière de Paris (HCJP), présidé alors par M. Guy Canivet, une mission de préfiguration[327] ayant pour objet d'adapter le système juridictionnel français aux enjeux économiques et juridiques internationaux contemporains. Cette mission a préconisé la création de chambres commerciales internationales (CCI). Dès le 7 février 2018, la cour d'appel de Paris et le barreau de Paris ont signé deux protocoles de procédure. Outre la CCI du tribunal de commerce, créée en 1993, une CCI a été instituée au sein du pôle économique de la cour d'appel de Paris à la suite de ces réflexions.

Dans le prolongement de ce mouvement, le comité estime opportun de fédérer les acteurs et, notamment, les différents ministères concernés par la justice économique, appelés à promouvoir l'attractivité du droit français, afin notamment d'éviter une dilution des financements en la matière.

Enfin, partageant une partie des préconisations du groupe de travail sur l'attractivité de la place de Paris, le comité retient l'idée de la constitution d'un pôle des litiges économiques et/ou à dimension internationale aux moyens humains, matériels et numériques renforcés au sein de la cour d'appel de Paris ainsi que l'opportunité de fédérer l'ensemble des acteurs appelés à promouvoir l'attractivité du droit français pilotée par une personnalité représentative indiscutable. Cette fédération pourrait en particulier s'organiser à partir des travaux menés par la Fondation pour le droit continental.

3.2.3 Rénover et renforcer la justice prud•homale

Le comité ne remet pas en cause le principe d'une justice paritaire. Il invite toutefois les partenaires sociaux à se saisir des difficultés profondes qui traversent la justice prud'homale pour en renforcer l'efficacité. Dans le sillage des propositions du groupe de travail sur la justice économique et sociale, il formule les recommandations suivantes.

[327] Rapport du HCJP relatif aux « préconisations sur la mise en place à Paris de chambres spécialisées pour le traitement du contentieux international des affaires » (Mai 2017).

3.2.3.1 Un tribunal du travail au pilotage rénové

La transformation proposée des conseils des prud'hommes en tribunaux du travail permettrait de signifier clairement leur rôle juridictionnel et décisionnel, de les valoriser et d'améliorer la compréhension de leur rôle pour les justiciables. Le comité considère que tribunal du travail doit être rattaché sur les plans administratif, organisationnel et budgétaire au tribunal judiciaire, sans modification de son fonctionnement paritaire. Un temps institutionnel devra être organisé entre les présidents et vice-présidents du tribunal du travail, les chefs de juridiction et le directeur des services de greffe du tribunal judiciaire sur le pilotage du tribunal du travail. Le renforcement du pilotage du tribunal du travail pourrait également passer par un dialogue de gestion rénové avec le tribunal judiciaire.

Dans cette perspective, il apparaît nécessaire d'unifier la responsabilité budgétaire des tribunaux du travail en la confiant au seul ministère de la justice, alors qu'elle relève aujourd'hui d'une compétence partagée avec le ministère chargé du travail.

Un nouvel équilibre procédural visant à réduire les délais de traitement tout en valorisant la conciliation doit être créé pour maîtriser les délais aujourd'hui constatés. Ainsi, la mise en état devra être suivie avec une aide accrue du greffe et le bureau de conciliation devra être constitué de juges du travail spécialisés sur ces fonctions. Un travail partenarial devra être engagé avec les barreaux pour contractualiser la gestion procédurale des audiences du tribunal du travail.

Comme le groupe de travail, le comité estime qu'au terme de la mise en état, chaque affaire portée devant le tribunal du travail devrait ab initio être orientée soit vers la conciliation, soit vers une audience paritaire, soit vers une audience de départage.

Enfin, le comité propose qu'un état des lieux des stocks et un plan de réduction du stock et des délais de traitement soit élaboré par chaque président de tribunal du travail.

3.2.3.2 Des juges du travail mieux fo rmés évoluant au sein d•une équipe renforcée et dans une organisation simplifiée

Les réformes de la justice du travail doivent poursuivre un objectif impérieux de réduction des délais afin de retrouver un délai moyen de jugement d'un an à brève échéance[328]. Ainsi que le souligne le groupe de travail, c'est un impératif qui, faute d'être respecté, mettrait en cause la légitimité même de l'institution prud'homale qui, par essence, est une justice de proximité, statuant sur des questions de fait, et doit rendre des décisions dans des délais rapides sur des sujets essentiels pour la vie des salariés et des entreprises.

La formation des juges du travail devra être à cette fin renforcée et valorisée, dès leur entrée en fonctions, et tout au long de leur mandat. Un enseignement à l'ENM en complément de la formation dispensée par les centrales syndicales gagnerait ainsi à être proposé.

Le comité adhère également à la proposition d'entourer et d'accompagner les juges du travail par la constitution d'équipes d'aide à la décision adaptées aux spécificités de leurs missions. Au vu du taux élevé de départage de certains CPH, l'institutionnalisation de réunions régulières entre les juges du travail et les magistrats professionnels (de première instance et de cour d'appel), au-delà du recours à la procédure de départage, apparaît souhaitable.

Le rôle des greffiers gagnerait également à être renforcé et valorisé. Le greffier serait chargé de la mise en œuvre quotidienne des principes généraux de la conduite de la mise en état[329], en référant au juge du travail en cas de difficulté. Ce renforcement du rôle du greffier implique une formation spécifique au sein de l'École nationale des greffes, incluant des temps conjoints avec les juges du travail.

Afin de s'adapter aux besoins des territoires et d'améliorer la souplesse de fonctionnement de la justice du travail, le comité estime que des modifications dans l'organisation des tribunaux du travail devront être opérées. Il propose ainsi qu'à la répartition contraignante par section soit substituée une organisation par chambre qui, dans les grands tribunaux du travail, pourrait correspondre à une certaine forme de spécialisation par type de contentieux.

[328] Le délai d'écoulement théorique du stock des procédures devant les CPH était de 26 mois en 2020.

[329] Nombre d'échanges autorisés entre les parties, conditions et moment de délivrance des injonctions de conclure, dossiers relevant de contrats de procédure et typologie de ceux-ci, etc.), (réception, tri et lecture des messages, surveillance du respect des contrats de procédure, relance des avocats, préparation des ordonnances de mise en état selon les principes généraux arrêtés, notification de ces décisions, etc.

3.2.3.3 Valoriser la conciliati on et la médiation

La justice du travail est particulièrement propice au développement des MARD. Le bureau de conciliation devra être constitué de façon paritaire avec des juges du travail dédiés ayant bénéficié d'une formation spécifique à la conciliation et plus largement aux MARD.

Afin de développer les MARD, le comité adhère à la suggestion du groupe de travail de mettre en œuvre la pratique de la césure du procès avec médiation intégrée permettant au juge de ne trancher que la question de procédure ou de droit principale et de redonner aux parties la maîtrise de leur procès en trouvant un accord sur les conséquences de la décision du juge.

3.2.3.4 Renforcer le rôle des parquets

Les parquets jouent théoriquement un rôle de garant de l'ordre public économique et social de protection (notamment la prévention et la lutte contre les conflits d'intérêts) et de direction (un droit orienté vers la sauvegarde de l'emploi).

Le comité rejoint le groupe de travail sur la nécessité de rendre effectifs les textes actuels prévoyant l'intervention des parquets, en renforçant leurs moyens humains et matériels et recommande une politique forte des parquets civils devant les tribunaux du travail au regard de l'ordre public économique de protection et de direction en matière sociale ainsi que de la prolongation au pénal des questions posées devant le tribunal du travail (notamment discrimination, harcèlement).

3.3 Clarifier les rôles respectifs en ma tière de protection des personnes

3.3.1 Mieux coordonner les interventions ad ministratives et judiciaires dans un contexte de déjudiciarisation déjà avancé

Le comité rejoint le groupe de travail relatif à la justice de protection pour estimer que la déjudiciarisation est suffisamment avancée même si des mesures sont encore possibles pour un recours différé au juge. Le sujet semble davantage être celui de l'optimisation de la place du juge que celui d'une nécessaire déjudiciarisation : le juge est parfois trop présent, mais, à l'inverse, peut l'être insuffisamment dans certaines configurations.

Il est donc essentiel de tracer une frontière claire entre intervention administrative et judiciaire et de mieux définir les conditions justifiant l'intervention du juge. À ce titre, l'intervention du juge doit être centrée sur la défense des droits fondamentaux et des libertés individuelles des personnes en situation de grande vulnérabilité.

Le positionnement et les missions de l'aide sociale à l'enfance (ASE), tant en amont qu'en aval de l'intervention judiciaire doivent être clarifiés, tout comme la place du juge. Il y a en particulier lieu de mieux penser la transition en aval entre protection judiciaire et protection administrative. Pour faciliter cette transition, la question de la double habilitation ASE-justice des services d'AEMO et de placement est incontournable.

Il importe également de repenser l'articulation du rôle respectif du juge aux affaires familiales (JAF) et du juge des enfants dans les dossiers nécessitant un soutien éducatif accepté et investi par les deux parents, y compris dans le cadre de séparations parentales très conflictuelles.

Dans cette optique, le comité, tout en rappelant que l'intervention judiciaire est une garantie des droits des enfants et des droits des parents, en même temps qu'une protection des enfants en danger, y compris contre les atteintes portées par les services ou les administrations, soutient la proposition du groupe de travail d'inscrire le principe de subsidiarité de l'intervention du juge des enfants dans le code civil, afin de le réaffirmer et de mettre en cohérence le code civil avec le code de l'action sociale et des familles.

Le comité appuie également la proposition du groupe de travail tendant à la création d'une nouvelle mesure provisoire d'accompagnement à la parentalité et de préservation des besoins de l'enfant pouvant être ordonnée par le JAF[330], qui pourrait permettre une prise en charge en amont et éviter la saisine du juge des enfants, hors situation de danger manifeste. Il importe de bien articuler les rôles respectifs du JAF et du juge des enfants pour l'examen de tels dossiers. L'objectif devrait être de ne prévoir la saisine du juge des enfants qu'en cas de persistance de la mise en danger postérieurement à la décision définitive rendue par le juge aux affaires familiales.

[330] Afin d'éviter le plus de placements, le JAF pourrait mettre en place une mesure d'accompagnement en désignant un professionnel, ou une équipe pluridisciplinaire, pour une période de six mois, renouvelable une fois, dans le cadre des affaires familiales, afin de préserver les enfants. Il pourrait également ordonner des mesures judiciaires d'investigation éducative.

Si l'intervention du juge s'avère souvent incontournable au départ, la question de la durée des mesures reste très peu interrogée. Si chacun s'accorde à considérer que le dossier pourrait quitter le giron de la justice et retourner dans le champ de l'aide administrative consentie, le principal obstacle, identifié par la Cour des comptes, est celui de l'absence de double habilitation ASE-Justice dans les services d'AEMO et de placement[331]. Afin de favoriser une déjudiciarisation en aval de l'intervention du juge des enfants, le comité retient la proposition de réintroduction de la double habilitation des services d'aide éducative à domicile (AED)/action éducative en milieu ouvert (AEMO) pour favoriser la transition de l'aide contrainte vers l'aide consentie.

S'agissant des mineurs non accompagnés (MNA) enfin, il n'apparaît pas envisageable de se passer de l'intervention du juge des enfants s'agissant de personnes qui, au regard de leurs parcours, sont le plus souvent en situation de danger. Mais pour éviter les doubles procédures et les retards et assurer la protection la plus efficace des mineurs étrangers isolés, il convient d'éviter la double saisine du juge des enfants – pour statuer sur la minorité et prescrire des mesures d'assistance éducative – et du JAF – pour constater la vacance de la tutelle et la transférer aux conseils départementaux. Pour les seuls mineurs étrangers isolés, il convient par conséquent de créer un bloc de compétences en élargissant à l'ensemble de ces questions la compétence du juge des enfants[332].

3.3.2 Renforcer le rôle de la justice dans la gouvernance territoriale de la protection de l•enfance et recentrer le juge des enfants sur son cœur de métier

S'agissant des pistes d'amélioration et de renforcement de la protection du droit des enfants, le comité adhère globalement aux propositions faites par le groupe de travail relatif à la justice de protection. Il est attaché au rôle que les avocats peuvent jouer, y compris lors de la phase administrative des procédures, pour soutenir l'enfant dans l'expression de sa parole et de ses besoins fondamentaux. Il considère néanmoins qu'avant de modifier les droits du jeune enfant en matière d'assistance éducative en assurant son assistance par un avocat d'enfants ou un administrateur ad hoc , il convient préalablement d'évaluer l'impact de la loi du 7 février 2022 dite loi Taquet sur une période de trois années afin de mesurer si le dispositif mis en place est satisfaisant et suffisant[333].

[331] Cette double habilitation était courante il y a encore une vingtaine d'années. Il y a été mis fin de crainte d'une auto-alimentation des services qui poursuivraient leur intervention dans le champ judiciaire après l'échec de la contractualisation avec la famille.

[332] Cette mesure a été proposée le 28 juin 2017 par la mission d'information de la commission des affaires sociales du Sénat sur la prise en charge des mineurs non accompagnés.

[333] Cette loi prévoit une réforme de la gouvernance nationale de la protection de l'enfance à travers une meilleure coordination des instances nationales existantes. Un organisme national unique, sous la forme d'un groupement d'intérêt public (GIP) pour la protection de l'enfance, l'adoption et l'accès aux origines personnelles est créé pour appuyer l'État et les conseils départementaux.

Le comité est favorable à une plus grande lisibilité de la stratégie de protection de l'enfance au niveau territorial pour garantir une meilleure coordination des acteurs afin de favoriser l'incarnation d'une politique judiciaire de protection de l'enfance face aux autorités départementales. Il préconise la généralisation et l'investissement des instances quadripartites mises en place dans certains territoires.

La responsabilité opérationnelle des instances quadripartites doit être clairement donnée aux directions territoriales de la protection judiciaire de la jeunesse, qui dispose d'un réseau et de moyens pour mener à bien cette mission, afin d'asseoir le pilotage de la mission justice dans le cadre de la protection de l'enfance.

Cette décentralisation n'empêche pas l'intervention de l'État au niveau national afin de garantir une homogénéité des pratiques sur le territoire, une impulsion et une coordination, ainsi que l'a relevé le Comité des droits de l'enfant[334].

Le comité émet toutefois des réserves sur la désignation du procureur de la République comme représentant de l'institution judiciaire dans les instances de gouvernance de la protection de l'enfance (ODPE, comités départementaux), estimant que le président du tribunal judiciaire ou, par délégation, le magistrat coordonnateur du tribunal pour enfants est plus à même d'assurer la coordination des acteurs de la justice et de favoriser la représentation de la politique judiciaire de la protection de l'enfance face aux autorités départementales, à la condition que lui soit accordée, pour s'y consacrer, une décharge suffisante dans le cadre de son temps de travail.

3.3.3 Mieux anticiper et organiser la prise en charge des majeurs vulnérables.

Il est nécessaire de favoriser le développement de mesures d'anticipation volontaire de l'altération des facultés personnelles afin d'assurer la subsidiarité effective de l'intervention judiciaire, tout en ne négligeant pas le rôle du juge dans la défense des droits fondamentaux et des libertés individuelles de personnes en situation de grande vulnérabilité. Il est nécessaire de sécuriser et de légitimer[335] les intervenants auprès des personnes dont les capacités sont déclinantes pour permettre une moindre saisine du juge du contentieux de la protection.

Le périmètre du Conseil national de protection de l'enfance est revu. Les parlementaires ont également prévu la création, à titre expérimental, dans les départements volontaires de « maisons de l'enfant et de la famille » et d'un « comité départemental pour la protection de l'enfance », coprésidé par le président du conseil départemental et par le préfet. Ce comité réunira l'ensemble des acteurs locaux de la protection de l'enfance (département, État, autorité judiciaire, professionnels, caisses d'allocations familiales) afin d'articuler leurs actions, de définir des orientations communes et de prendre des initiatives coordonnées, notamment en matière de prévention.

[334] 5e rapport périodique de la France, 29 janvier 2016, Observations finales, CRC/C/FRA/CO/5.

[335] Par exemple, développement de procurations bancaires, de santé, etc. - la plupart des seniors vulnérables vivant dans l'illégalité en partageant leurs codes d'accès bancaires / impôts avec leurs descendants.

La mesure d'accompagnement social personnalisé (MASP), aujourd'hui seulement offerte aux personnes qui touchent des prestations, pourrait être ouverte de façon plus large à des personnes en difficulté économique.

Le formalisme du mandat de protection future devrait par ailleurs être simplifié afin de ne pas le limiter aux seules hypothèses de représentation de la personne[336], en l'élargissant à l'assistance et en le sécurisant par un registre-répertoire centralisé. Une présomption de gestion d'affaire pourrait être également consacrée, en donnant la possibilité d'étendre les effets d'un mandat.

Alors que ce dispositif est insuffisamment investi, il conviendrait enfin de mieux informer la population sur son existence en réalisant une campagne nationale, s'appuyant sur des lieux ciblés (CAF, EHPAD, hôpitaux, MDPH) et sur le réseau des professionnels du droit (notaires, par exemple) et à des ou lors de moments-clés, par exemple lors la perte du conjoint.

3.3.4 Renforcer la lisibilité des politiques de lutte contre le harcèlement

Sur le thème des harcèlements, discriminations et violences, le comité retient les propositions émises par le groupe de travail tendant à rendre la justice plus lisible et à améliorer le rapport de confiance du citoyen vis-à-vis de l'institution. L'accent doit être notamment mis sur une révélation des faits plus importante grâce à un traitement et à des moyens d'agir par la voie amiable, évitant le recours à la justice, en matière professionnelle, pour les faits les moins graves.

Une meilleure connaissance du phénomène permettrait de faire reculer le chiffre noir de la délinquance dans ces domaines. Le comité adhère aux propositions tendant à développer la culture de la transmission pour faire émerger ces faits et les actions de prévention.

[336] S'inspirer du droit belge où la prise d'effet du mandat peut intervenir à deux époques différentes : dès sa conclusion en fonctionnant dans un premier temps comme un mandat ordinaire ; après la survenance des altérations, comme un mandat de protection, sous la réserve qu'il soit maintenu par le juge.

3.4 La réécriture du code de procédure pénale doit s•articuler autour d•une clarification des règles et des rôles respectifs des acteurs de la chaîne pénale et nécessite des études d•impact approfondies

Alors que le regroupement sous une direction départementale unique des services de police (sécurité publique ; renseignement ; police judiciaire et police aux frontières) est en cours d'expérimentation, le comité rappelle son attachement à ce que la police judiciaire continue d'exercer directement ses activités sous la direction des magistrats du parquet ou, le cas échéant, des juges d'instruction. Le regroupement des services de police ainsi opéré souligne l'importance du renforcement de la coordination des services du parquet sous l'égide d'un chef de file au niveau départemental que le comité appelle de ses vœux (voir 2.3.3).

3.4.1 Assumer la contradiction de principe entre l•exigence de simplification et celle de garantie des droits

Si les demandes de simplification d'une procédure pénale devenue trop complexe sont nombreuses, le comité estime à titre préalable que la complexification des procédures découle en partie d'un renforcement de la garantie des droits. Si l'architecture et la lisibilité du code de procédure pénale (CPP) peuvent et doivent sans conteste être améliorées, la simplification ne saurait déboucher sur un affaiblissement de ces garanties. En particulier, la présomption d'innocence, le droit à un procès équitable, c'est-à-dire le droit d'accès à un tribunal indépendant et impartial, la publicité et le délai raisonnable, les droits de la défense et l'égalité des armes ne sauraient bien sûr faire l'objet d'une quelconque remise en cause au nom d'un impératif de simplification. Le déploiement de la procédure pénale numérique doit contribuer à mettre en œuvre ces principes avec la plus grande économie de moyens en prenant appui sur toutes les potentialités de la dématérialisation.

Le comité rejoint les conclusions du groupe de travail aux termes desquelles : « Si la quasi-totalité des personnes entendues s'est accordée sur la nécessité de repenser la procédure pénale dans une perspective de simplification, la déclinaison opérationnelle des mesures évoquées a montré la complexité du sujet abordé. Certaines propositions plutôt consensuelles dans leur énoncé et a priori évocatrices d'allégement, n'ont pas résisté à l'examen approfondi de leur validité juridique, de leurs vertus simplificatrices et de leur pertinence pragmatique. Dans les propositions qu'il a retenues, l'atelier a été très soucieux de respecter la hiérarchie des normes en tenant compte du cadre constitutionnel et conventionnel s'imposant au législateur ».[337] ».

[337] Cf. Page 7 du rapport.

Le groupe de travail précise avoir « élargi sa réflexion, au-delà du seul objectif de simplification de la procédure pénale, vers une amélioration du fonctionnement de la justice pénale, tant pour les praticiens qui y concourent que pour les justiciables qui y sont confrontés[338], allant jusqu'à préconiser d'inclure dans chaque application de traitement des procédures pénales une aide à la décision et de recourir à l'intelligence artificielle pour optimiser les orientations pénales ».[339]

Le comité relève l'ampleur des pistes de réflexion sur les perspectives d'amélioration de la procédure pénale ainsi ouvertes et la nécessité d'y associer l'ensemble des directions et secrétariats généraux intéressés au-delà du seul ministère de la justice.

3.4.2 Une refonte du code de procédure pénale désormais nécessaire face à la complexification des règles de procédure pénale

Les principes directeurs de la procédure pénale française sont restés inchangés depuis 1958. Le besoin d'une évolution s'est exprimé dès la fin des années 1980 à partir des rapports de la commission « Justice pénale et droits de l'homme ».[340] relatifs aux principes directeurs de législation pénale (janvier 1989) et à la mise en état des affaires pénales (juin 1990). Depuis, plusieurs lois l'ont substantiellement réformée, comme celles du 15 juin 2000[341] et du 9 mars 2004[342].

Entre 2008 et 2022, le nombre d'articles législatifs du code de procédure pénale est passé de 1 722 à 2 403, sous l'effet conjugué de l'adoption de nouvelles politiques pénales, de la transposition de dispositions supranationales ou de la prise en compte de décisions jurisprudentielles. Leur recodification à droit constant constituerait à elle seule un chantier pluriannuel[343].

L'ensemble des interlocuteurs des États généraux de la justice souligne l'inadéquation de ce code, devenu « illisible » et « peu praticable » selon leurs propres termes.

[338] Idem.
[339] Cf. Page 55 du rapport.
[340] Instituée par arrêté du ministre de la justice du 19 octobre 1988.
[341] Loi n° 2000-516 du 15 juin 2000 renforçant la protection de la présomption d'innocence et les droits des victimes.
[342] Loi n° 2004-204 du 9 mars 2004 portant adaptation de la justice aux évolutions de la criminalité.
[343] A titre de comparaison, l'écriture du CJPM, selon la procédure d'ordonnance initiée par l'article 94 de la loi du 23 mars 2019, a duré plus de deux ans, jusqu'à la publication de la loi de ratification de février 2021 et du décret de mai 2021.

Le rapport du groupe de travail sur la simplification de la procédure pénale décrit les conséquences de cette situation en termes d'insécurité juridique, de complexité procédurale et d'insatisfaction des acteurs. Face à des textes qualifiés de « confus et enchevêtrés », il préconise « de réécrire le code de procédure pénale pour une plus grande lisibilité, cohérence et stabilité et de s'inscrire dans une logique de long terme compte-tenu des délais probables de réécriture ».

Le comité partage cet avis. Il a délibéré sur les questions essentielles que devra trancher le nouveau code de procédure pénale.

3.4.2.1 Le maintien du juge d•instructi on, une institution à laquelle le comité reste, dans sa majorité, attaché

Face à la marginalisation de l'intervention du juge d'instruction[344], la question de l'opportunité de son maintien, ou de sa suppression au profit d'une enquête confiée aux parquets a longuement été débattue par le comité, qui reste partagé.

La majorité des interlocuteurs des États généraux de la justice a manifesté leur attachement à l'office du juge d'instruction, dont ils soulignent l'expertise, la réactivité et l'efficacité. Ces qualités ne permettent pas de raccourcir la durée importante de la procédure, liée en partie à l'accumulation des recours devant les chambres de l'instruction, actuellement saturées. A ce titre, la possibilité ouverte au président de la chambre de l'instruction de statuer en qualité de juge unique sur les requêtes en annulation, lorsque leur solution paraît s'imposer de façon manifeste (cf. article 56 XIII de la loi n° 2019-222 du 23 mars 2019 de programmation 2018-2022 et de réforme pour la justice modifiant l'article 170-1 du CPP) n'a pas encore permis de fluidifier les saisines des chambres de l'instruction.

[344] 3 % en moyenne des affaires pénales nouvelles depuis 2010.

Le comité rappelle que la coexistence d'un ministère public et du juge d'instruction résulte d'un héritage historique, auquel la quasi-totalité des États membres de l'UE a renoncé[345]. Il relève également qu'aucun principe de droit international n'impose que le ministère public soit exercé par un magistrat pour engager les poursuites ou superviser les enquêtes. La recommandation du Comité des ministres du Conseil de l'Europe du 6 octobre 2000[346] admet à ce titre que le ministère public[347] dépende du gouvernement, se trouve subordonné à celui-ci[348] ou indépendant de lui[349]. De même, il est possible que la police soit placée sous l'autorité du ministère public, que les enquêtes de police soient dirigées ou supervisées par ce dernier[350] ou qu'elles soient indépendantes de lui[351]. Lorsque le ministère public est habilité à prendre des mesures qui entraînent des atteintes aux droits et aux libertés fondamentales du suspect, le Comité des ministres recommande seulement qu'elles puissent faire l'objet d'un contrôle judiciaire[352].

Le comité relève que, dans les faits, la très grande majorité des enquêtes est déjà conduite par les parquets. De fait, deux cadres d'enquête coexistent en matière délictuelle, qui ne présentent pas les mêmes garanties pour les justiciables, cette situation soulevant des questions au regard du principe d'égalité. Le comité observe en effet que la place et l'incidence du débat contradictoire, bien que récemment renforcée[353], restent inégales selon ces cadres d'enquête[354].

[345] Seules la Belgique et le Luxembourg ont conservé la fonction de juge d'instruction.

[346] Recommandation Rec. (2000)19, adoptée par le Comité des ministres du Conseil de l'Europe le 6 octobre 2000.

[347] La recommandation définit par ministère public l'autorité chargée de veiller, au nom de la société et dans l'intérêt général, à l'applic ation de la loi lorsqu•elle est pénale ment sanctionnée, en tenant compte, d•une part, des droits des individus et, d•autre part, de la nécessaire efficacité du système de justice pénale .

[348] Cf. Article 13 de la recommandation, qui énumère les garanties statutaires dont bénéficient les membres du ministère public dans ce cas.

[349] Cf. Article 14, qui précise que l'Etat doit prendre toutes mesures afin que la nature et l'étendue de l'indépendance du ministère public soient précisées par la loi.

[350] Cf. Article 22, qui précise notamment que l'Etat prend toutes mesures pour que le ministère public puisse donner des instructions utiles aux services de police pour une application effective des priorités de politique pénale, procéder aux évaluations et aux contrôles nécessaires au respect de ses instructions et de la loi et sanctionner ou faire sanctionner le cas échéant d'éventuelles violations.

[351] Cf. Article 23 qui prévoit que l'Etat prend toutes mesures pour que le ministère public et la police coopèrent de façon appropriée et efficace.

[352] Cf. Article 31.

[353] Notamment, par les dispositions de la loi n° 2019-222 du 23 mars 2019 de programmation 2018-2022 et de réforme pour la justice et celles de la loi n° 2021-1729 du 22 décembre pour la confiance dans l'institution judiciaire.

[354] Le rapport du groupe de travail indique ainsi : « Le maintien du système actuel continue à lier certains droits (ceux des parties à l'instruction) ou leur mise en œuvre anticipée, à la décision d'ouverture ou non d'une instruction. Cette décision ne tient pas toujours à la gravité des faits, mais parfois à l'appréciation d'un magistrat. Ainsi, pour les mêmes types de faits, un plaignant peut n'avoir que des droits restreints si le parquet décide de diligenter une enquête, ou disposer de l'intégralité des droits conférés à la partie civile si le parquet décide d'ouvrir une information ».

Au regard de ces éléments, certains membres du comité s'interrogent alors sur la pertinence d'un système pénal dans lequel les garanties maximales ne s'appliquent qu'à 3 % des affaires[355] et la ligne de partage entre l'efficacité de l'enquête et l'exercice des droits de la défense. Ils soulignent que, dans la ligne du rapport dit « Delmas-Marty » de 1991, la direction de l'enquête par le parquet ne fait pas disparaître les garanties judiciaires. Le juge d'instruction serait remplacé par un juge de l'enquête qui serait chargé d'en assurer le contrôle et de prendre les mesures privatives ou restrictives de libertés à l'égard des prévenus. Ce juge est d'ailleurs préfiguré par le JLD créé par la loi sur la présomption d'innocence du 15 juin 2000. Dans cette option, défendue par certains membres du comité, les investigations dans toutes les affaires pénales seraient conduites par le parquet avec le concours de la police judiciaire, laquelle est directement placée sous son autorité.

D'autres membres du comité, en accord avec l'option majoritaire défendue par le groupe de travail, relèvent toutefois le risque symbolique et politique d'une réforme visant à remplacer, dans la conduite des investigations les plus importantes et complexes, et donc celles qui engagent l'autorité et la réputation de la justice, un magistrat du siège indépendant par un ministère public présentant des garanties statutaires différentes.

Ils observent également que, bien qu'il ne soit saisi que d'un nombre restreint d'affaires pénales, le juge d'instruction reste centré sur les affaires criminelles, celles de délinquance organisée et de grande complexité, sur lesquelles sa plus-value est réelle, tant pour ce qui est de l'instruction que pour l'image d'indépendance de la justice.

A la majorité de ses membres, le comité, jugeant prématurée la suppression du juge d'instruction, préconise de conserver les équilibres actuels de la procédure pénale et de maintenir son statut, malgré son périmètre d'intervention restreint.

Le comité entend ainsi défendre un modèle procédural mixte, empruntant au modèle inquisitoire et au modèle accusatoire et garantissant une part importante de contradictoire dans la phase préparatoire au procès pénal[356].

Dans l'hypothèse retenue du maintien du juge d'instruction, le comité estime peu souhaitable la création d'une nouvelle procédure intermédiaire, dite de comparution en vue d'une enquête complémentaire, qui risque de complexifier les cadres juridiques existants.

[355] Il relève toutefois que pour l'enquête préliminaire, un mouvement a été enclenché en vue d'une ouverture progressive des droits aux mis en cause, en fonction de l'état d'avancée des investigations.

En tout état de cause, le nouveau code de procédure pénale devra pleinement investir la question de la tenue des audiences de comparution immédiate qui, ainsi qu'il a été exposé (cf. 1.1.1.5), ne permettent pas, compte tenu des dysfonctionnements observés, d'apporter une réponse pénale de qualité.

Il importera également qu'une réflexion soit engagée sur le déroulement de l'audience devant le tribunal criminel départemental dans le cadre de la réécriture du code de procédure pénale, afin notamment de préserver le principe de l'oralité des débats en matière criminelle. La question du jury populaire devra également être abordée. Le comité estime en effet que la participation de citoyens à l'œuvre de justice est primordiale et doit être préservée.

3.4.2.2 La piste de l•unification des régimes d•enquête pourrait difficilement emporter une si mplification procédurale et nécessite des études d•impact renforcées

La phase des investigations pénales cristallise l'essentiel des contributions des États généraux de la justice. Elle est actuellement encadrée par trois régimes[357] relatifs à l'enquête de flagrance, à l'enquête préliminaire et à l'information judiciaire, dans lesquels l'autonomie, les droits et moyens d'action des acteurs sont dissociés. La direction de l'enquête est confiée à un magistrat du parquet pour les deux premiers et à un magistrat du siège spécialisé pour le troisième.

L'existence de ces trois cadres procéduraux, obéissant à des régimes distincts, contribue à la complexité actuelle de la conduite des investigations et plusieurs contributeurs ont émis le souhait d'une unification d'un cadre procédural, certains dans le sens de la procédure de flagrance, d'autres dans celui de l'enquête préliminaire.

Alors que la mission sur la procédure pénale de 2014 précitée indiquait avoir acquis « la conviction que le maintien de la distinction entre la procédure de flagrance et la procédure d'enquête préliminaire présentait bien plus d'avantages que d'inconvénients », le comité observe qu'en raison des impératifs relatifs aux droits de la défense, l'unification ne pourrait s'opérer qu'en direction de l'enquête préliminaire, ce qui aboutirait en réalité à une complexification.

La mission sur la procédure pénale de 2014 a, de son côté, relevé, « à travers les diverses diligences d'enquête, une sorte de « gradation » de la gravité des atteintes aux divers principes, rendant nécessaire une complète réécriture du code de procédure pénale ».

[357] Sans compter les cadres d'enquête spécifiques liés aux recherches des causes de la mort ou de blessures graves, des personnes disparues, des personnes condamnées…

Le comité préconise ainsi de mener sans attendre une vaste étude d'impact explorant l'ensemble des scénarios de réforme du modèle actuel de procédure pénale, en évaluant notamment les modalités d'une unification des cadres d'investigation, leur incidence sur les prérogatives de chacun des acteurs, sur l'égalité des droits accordés aux parties et sur les actes d'enquête.

Il estime indispensable que cette étude d'impact puisse fournir une assurance raisonnable quant à l'efficience globale du système pénal issu de chacun de ces scénarios.

3.4.2.3 Redéfinir les attributions de certains des acteurs de la procédure

A. Recentrer la fonction statutaire du juge des libertés et de la détention sur le domaine pénal

Le rôle du JLD ne cesse de s'accroître au sein de la procédure pénale et de la procédure civile (rétention administrative des étrangers ; contention et hospitalisation d'office), sous l'effet notamment des exigences résultant de la Constitution et de la Convention européenne des droits de l'homme. Certaines des propositions de réforme présentées par le groupe de travail prévoient d'accroître son champ d'intervention en matière pénale, tout en préconisant de définir plus clairement son office, en le limitant à un contrôle de légalité et de proportionnalité sur les actes qui lui sont soumis.

Or ces fonctions souffrent d'un réel déficit d'attractivité. Pour accroître la ressource humaine dans ce champ, le comité propose, en accord avec la suggestion du groupe de travail, de créer deux fonctions distinctes pour exercer les missions qui incombent au JLD : un magistrat statutaire pour la matière pénale et un magistrat non spécialisé pour la matière civile et administrative.

Cette proposition vise à permettre la participation d'un nombre plus important de magistrats du siège au traitement des atteintes aux libertés en dehors du champ pénal.

Les membres du comité observent que si les attributions pénales actuelles du JLD sont très en-deçà de ce qui avait été envisagé par la commission Delmas-Marty, qui prévoyait d'en faire un véritable juge de l'enquête, le nombre des JLD est, faute de candidatures, très insuffisant dans les juridictions.

Au regard de ce déficit, le recentrage de la fonction statutaire du JLD sur le domaine pénal, en prévoyant l'intervention d'un juge non spécialisé au civil pour exercer les attributions du JLD, mérite d'être envisagé. Toutefois, le comité rappelle que la déspécialisation des JLD prenant en charge les affaires civiles ne saurait entraîner un recul de la garantie des libertés individuelles des personnes concernées.

B. Conférer au juge civil le conten tieux de l•indemnisation de l•intégralité des préjudices civils complexes subis par les victimes d•infractions

Les modalités de réparation du préjudice corporel apparaissent aujourd'hui peu efficientes et contribuent à rallonger les délais. Le groupe de travail sur la simplification de la procédure pénale propose de confier au juge civil l'indemnisation des préjudices des victimes. Il statuerait en application des règles de droit civil et de procédure civile, dans les dossiers soumis à une juridiction pénale rendant nécessaire « un examen approfondi des questions d'évaluation et de liquidation de préjudices complexes de toute nature », sur saisine directe de celle-ci. Cette proposition rejoint, en partie, celle du groupe de travail sur les missions et statuts de confier au juge civil l'intégralité des préjudices corporels.

Le comité souscrit au principe de la compétence du juge civil pour indemniser les préjudices complexes en raison des lourdeurs du système actuel, qui contribue à engorger les juridictions pénales et retarde l'indemnisation des victimes. Il estime que la totalité des préjudices, non seulement corporels, mais aussi moraux et économiques, doivent relever de cette procédure.

Le juge pénal doit toutefois rester compétent pour les préjudices simples, ne nécessitant pas d'expertise particulière, afin de ne pas obliger le justiciable à entamer une nouvelle procédure[358].

3.4.2.4 Procéder à toutes les simplific ations compatibles avec les exigences constitutionnelles et conventionnelles

Le comité relève en premier lieu que la réforme de la procédure pénale constitue un sujet d'une très grande complexité nécessitant une approche globale et une réflexion approfondie. Compte tenu du calendrier des États généraux et des délais dans lesquels il a dû se prononcer, le comité ne peut pas, en l'état des informations dont il dispose, prendre position sur les propositions prioritaires du groupe de travail sur la simplification de la procédure pénale. Ces dernières méritent selon lui des études d'impact complémentaires.

Comme le rapport du groupe du travail le souligne lui-même, le comité a été amené à se prononcer sur des propositions d'amélioration limitées dans leur objet, ne répondant pas entièrement à l'objectif initial de simplification de la procédure pénale.

[358] Le CJPM, entré en vigueur le 30 septembre 2021, prévoit un dispositif novateur sur ce point, pour les juridictions des mineurs.

Certaines d'entre elles n'ont pas été retenues, soit parce qu'elles ont déjà été formulées dans de précédents rapports sans être retenues, soit parce qu'elles ne modifient qu'en détail des aspects de la procédure, soit parce qu'elles nécessitent une expertise complémentaire, soit enfin parce qu'elles justifient une étude d'impact complète.

Parmi ses critères de détermination, le comité tient à rappeler que le citoyen doit rester au cœur de la procédure judiciaire. Il a retenu les propositions suivantes, dont les modalités de réalisation ne nécessitent pas toutes une réforme législative :

- réduire les délais de clôture de la procédure d'instruction, en donnant au juge la maîtrise des délais de fin d'instruction dans un délai de 4 mois maximum, une fois les investigations achevées et la fin de l'instruction notifiée, ces délais pouvant être réduits en cas de renonciation des parties ou prorogés une fois à la demande des parties au regard de la complexité de l'affaire ;
- prévoir la possibilité de faire figurer, à l'initiative du parquet général, une date d'audience valant convocation dans l'acte d'appel du prévenu, de la partie civile ou de leur avocat ;
- refondre le dispositif des réquisitions réalisées dans le cadre d'une enquête préliminaire, afin d'harmoniser le régime qui leur est applicable ;
- améliorer et uniformiser le contenu des réquisitions en proposant des trames normées aux enquêteurs.

Le comité considère en revanche que le mouvement conduisant à confier au parquet un pouvoir de sanction croissant a atteint ses limites. Le parquet doit rester une autorité de poursuite et ne pas empiéter sur les fonctions du siège. C'est pourquoi le comité est réservé s'agissant des propositions du groupe de travail tendant à étendre le périmètre des mesures transactionnelles.

Enfin, le comité propose de systématiser le recours au statut de témoin assisté dans les conditions rappelées au 2.1.3[359].

[359] Il serait alors recouru systématiquement au statut de témoin assisté sauf si le prononcé de mesures coercitives (détention provisoire, contrôle judiciaire ou assignation à résidence sous surveillance électronique) était nécessaire. Il appartiendrait au juge d'instruction, avant la clôture de l'information et la communication de la procédure au parquet pour règlement, de décider du maintien de ce statut ou d'une mise en examen.

3.5 En matière pénitentiaire, au-delà de la mise en œuvre d•un mécanisme de régulation carcérale, l•objectif do it être de redonner un sens à la peine pour favoriser la réinsertion

3.5.1 Redonner un sens aux peines prononcées

Le comité est en accord avec les orientations et recommandations du groupe de travail sur les questions pénitentiaires et de réinsertion. Il adhère en particulier à la conception de la peine retenue par le groupe de travail et partage l'idée selon laquelle la peine ne doit pas se limiter à une sanction par privation de liberté d'un comportement délictuel ou criminel mais qu'elle doit également, en garantissant un suivi individualisé et pluridisciplinaire, favoriser la réinsertion de l'auteur et réduire les risques de récidive. Le sens de la peine devrait être davantage au centre des réflexions du législateur et le comité estime que la peine doit remplir l'ensemble de ses fonctions, y compris son office de défense sociale. La réinsertion des auteurs dans la société et, ainsi, la prévention de la réitération par la resocialisation[360] doivent demeurer au centre des dispositifs mis en place tant lors de la détention qu'en milieu ouvert.

Cette conception repensée de la peine faisant toute sa place à la réinsertion des auteurs tant au cours de la détention qu'en milieu ouvert, conduit le comité à recommander un renforcement très substantiel des moyens à la disposition du milieu ouvert et des services pénitentiaires d'insertion et de probation (SPIP) afin de garantir une prise en charge individualisée et pluridisciplinaire des condamnés, mais aussi un contrôle plus étroit et structuré du respect de leurs obligations, en particulier pour les personnes présentant des risques de récidive.

Le comité attache aussi la plus grande importance, pour asseoir la crédibilité des peines alternatives à l'emprisonnement, à leur exécution diligente et effective.

Ce n'est qu'au prix d'un milieu ouvert mieux dimensionné, mieux outillé et mieux structuré, que le sentiment général des citoyens sur les peines de sursis probatoire pourra évoluer et qu'il pourra être considéré qu'une condamnation sans incarcération constitue une réponse efficace et adaptée à certains comportements délictueux.

[360] Cet objectif de resocialisation a d'ailleurs en Allemagne une valeur constitutionnelle. Depuis 1973, la Cour constitutionnelle estime l'objectif de resocialisation comme relevant de la protection de la dignité humaine (art 1 partie 1 GG) et du principe de l'Etat social (art 20 partie 3 GG).

Les réflexions du groupe de travail sur la nécessité de développer en France les dispositifs de justice résolutive de problèmes[361] en aval du jugement sur le modèle de ce qui peut se faire aux États-Unis, en Grande Bretagne mais également en Espagne ont également emporté la conviction du comité. Ils conduisent notamment celui-ci à préconiser une plus forte présence des SPIP dans les juridictions, aux côtés des juges correctionnels et des juges de l'application des peines.

Dans la même logique, le comité partage les conclusions du groupe de travail sur la nécessité de replacer le juge de l'application des peines au centre du processus pénal conduisant au prononcé d'une peine adaptée et individualisée.

3.5.2 Remédier à la surpopulation carcér ale par une réduction des courtes peines et un mécanisme de régulation

Les membres du comité estiment que c'est à l'aune de cette conception repensée de la peine que la surpopulation carcérale, qui constitue une problématique constante pour l'institution judiciaire, pourra progressivement être surmontée, une réponse purement immobilière par l'enchaînement de programmes de construction d'établissements pénitentiaires, ne pouvant en l'espèce constituer une réponse suffisante.

3.5.2.1 Limiter le prononcé de courtes peines qui contribuent à la surpopulation carcérale

Le comité s'est interrogé sur la pertinence d'interdire, comme en Allemagne[362], le recours aux courtes peines d'emprisonnement. S'il ne propose pas de franchir ce pas compte tenu des demandes du corps social, il considère que le maintien de ces peines à un niveau élevé, malgré les dispositions limitatives de la loi du 23 mars 2019, est particulièrement préoccupant. Les praticiens entendus s'accordent en effet pour dire qu'une peine d'emprisonnement courte ne permet ni d'agir sur le comportement de l'individu, ni sur la récidive. Un parcours carcéral de quelques mois ne permet en tout état de cause qu'un accompagnement à la marge d'un condamné, ce dernier ne disposant pas du temps nécessaire pour s'engager dans un parcours de formation ou s'inscrire dans un parcours sérieux de prise en charge criminologique (modules Parcours ou programme RESPIRE par exemple).

[361] La justice résolutive de problème a pour but l'intervention coordonnée de la justice, du médico-social et du soin dans le cadre d'une prise en charge globale de l'auteur des faits dans toutes ses dimensions (formation, logement, addictions, conflits familiaux) sous le contrôle du juge.

[362] Le code pénal allemand pose le principe selon lequel les peines d'emprisonnement d'une durée inférieure à six mois ne peuvent être prononcées qu'à titre exceptionnel « lorsque des circonstances particulières concernant les faits ou la personnalité de leur auteur rendent indispensable une peine privative de liberté en raison de son effet sur l'intéressé ou pour la défense de l'ordre juridique ».

Le comité s'interroge également sur le coût que les courtes peines d'emprisonnement représentent pour l'auteur, lorsqu'il est socialement inséré, mais également pour la communauté, le coût d'un hébergement en milieu pénitentiaire étant évalué en 2019 par la direction de l'administration pénitentiaire à 109,76 € par jour, là où une mesure de placement sous surveillance électronique représente un coût de 12,26 € par jour, une mesure de semi-liberté de 80 € par jour et une mesure de placement extérieur de 39,47 € par jour.

Selon l'avis de plusieurs membres, le recours à des courtes peines d'emprisonnement traduit en réalité l'échec du suivi en milieu ouvert de certains condamnés qui, en raison de leur profil et/ou de leurs addictions, justifieraient une prise en charge à la fois plus dense et plus individualisée.

3.5.2.2 Introduire un mécanisme de régulation carcérale par l'établissement d'un seuil de criticité

Le comité considère qu'il n'est ni envisageable, ni opportun de fixer un numerus clausus par établissement pénitentiaire, la politique d'exécution des peines relevant du seul procureur de la République et ne pouvant lui être imposée par les contingences de l'administration pénitentiaire. Il souscrit en revanche à la proposition du groupe de travail préconisant la définition d'un seuil de criticité pour chaque établissement pénitentiaire. Ce seuil correspondrait à une situation de suroccupation majeure, c'est-à-dire à un taux d'occupation à partir duquel les services de l'établissement ne sont plus en mesure de fonctionner sans affecter durablement la qualité de la prise en charge des condamnés (parloirs, accès aux douches, soins, formation).

Le dépassement de ce seuil entraînerait la réunion des différents acteurs de la chaîne pénale[363], qui pourraient alors envisager certaines mesures de régulation[364][365].

Il convient néanmoins de veiller à ce que le seuil de criticité ainsi défini ne devienne pas une norme de fonctionnement et de « remplissage » pour les établissements pénitentiaires concernés, en dessous de laquelle ceux-ci seraient supposés être en mode de fonctionnement normal, malgré le dépassement du seuil d'alerte.

[363] Représentants du siège et du parquet, chef d'établissement, DFSPIP et éventuellement DTPJJ.

[364] Recensement des personnes susceptibles de faire l'objet d'une libération anticipée ; placement sous ARSE, contrôle judiciaire ou remise en liberté, examen anticipé des réductions de peines ; conversion du reliquat de peine dans les conditions de l'article 747-1 du CPP, etc., voir proposition n° 15 du groupe de travail.

[365] Un tel dispositif a d'ores et déjà été expérimenté dans certains ressorts à l'occasion de la crise du COVID-19 – voir circulaire n° JUSD2012602C du 20 mai 2020 préconisant une « politique volontariste de régulation carcérale ».

3.5.2.3 Une nécessaire évolution des missions des surveillants pénitentiaires

Les préconisations du groupe de travail relatives à l'évolution du métier de surveillant sont également partagées par le comité. Celui-ci considère notamment que le développement de la mission d'évaluation initiale du condamné et d'accompagnement vers la réinsertion permettrait d'enrichir le déroulement de la carrière des surveillants et il retient notamment l'idée de leur confier certains aspects du contrôle des obligations des probationnaires en milieu ouvert au-delà du travail actuellement réalisé par les personnels de surveillance en charge des placements sous surveillance électronique (PSE) et des détentions à domicile sous surveillance électronique (DDSE).

Dans cette optique, il conviendrait d'adapter la formation initiale et continue des personnels de surveillance en ce sens, le cas échéant en la régionalisant.

3.5.3 Recentrer le juge de l•application des peines sur ses missions et renforcer la présence des SPIP en ju ridiction pour améliorer la prise en charge dès le prononcé des peines

3.5.3.1 La pertinence de la réform e du bloc peine peut être réinterrogée et doit faire l•objet d•une évaluation

La réforme du « bloc peine », issue de la loi du 23 mars 2019, a donné au juge correctionnel la possibilité d'aménager la peine ab initio afin de personnaliser cette peine dès son prononcé et de limiter le recours à la détention. Le comité partage pleinement cet objectif.

Si la montée en puissance du dispositif du « bloc peine » a été freinée par la crise sanitaire, le texte adopté demeure complexe à appliquer pour les juridictions de jugement en raison des contentieux qu'il a suscités et, notamment, de l'interprétation des dispositions législatives en vigueur par l'arrêt de la Cour de cassation du 14 avril 2021[366], selon lequel le mandat de dépôt est prohibé lorsqu'un aménagement de peine ab initio a été prononcé sur la totalité de la peine[367][368].

[366] Arrêt n° 623 du 14 avril 2021 (21-80.829) - Cour de cassation - Chambre criminelle.

[367] Les juridictions avaient développé la pratique du prononcé d'une peine aménagée en DDSE avec mandat de dépôt, ce mode opératoire, avec une pose sous cinq jours, permettait une très courte incarcération le temps de préparation de l'aménagement de la peine.

[368] En 2020, seules 9,3 % des peines de six mois ou moins étaient aménagées ab initio par les formations de jugement. Pour les peines de plus de six mois, ce taux s'élève à 10 %.

S'appuyant sur les remontées des juridictions et sur le rapport de l'IGJ relatif à l'exécution des peines d'emprisonnement[369] Ule comité fait un bilan mitigé du dispositif du « bloc-peine » sur les aménagements des peines à l'audience, sur la diminution du recours aux courtes peines que la loi avait pour objectif de limiter ainsi que sur la réduction des incarcérations.

Un des enseignements majeurs de ce rapport est que, bien qu'aménageables dans leur quasi-totalité, les peines correctionnelles prononcées donnent encore lieu, pour une très large part, à une incarcération de la personne condamnée nonobstant les dispositions de la loi du 23 mars 2019[370].

Conscient du caractère récent de ce texte, le comité exprime à l'unanimité le besoin d'une évaluation chiffrée et complète du dispositif du « bloc peine » dans la durée. Dans l'attente de cette évaluation, il propose pour les condamnations qui n'auraient pas été aménagées à l'audience ainsi que pour les sursis probatoires, la création d'une audience spécifique du juge de l'application des peines, en aval de l'audience de condamnation mais dans des délais plus rapprochés qu'actuellement, pour déterminer ou préciser les modalités de la peine, que celle-ci soit assortie d'un sursis probatoire ou sans sursis mais aménageable.

À terme, dans l'hypothèse où l'évaluation de la faible efficacité du « bloc peine » serait confirmée, une partie du comité partage la position du groupe de travail préconisant sa remise en cause et l'instauration systématique d'un processus de jugement et d'aménagement de la peine ou de détermination de ses modalités, en deux audiences successives mais rapprochées, la première devant le juge correctionnel, la seconde devant le JAP. Les membres du comité considèrent en effet que le temps du prononcé de la peine n'est pas celui de son aménagement en raison, d'une part, de l'insuffisance des éléments de personnalité recueillis par la juridiction de jugement, notamment en comparution immédiate[371] et, d'autre part, de l'absence d'informations sur les dispositifs d'aménagement de la peine disponibles.

[369] Selon le rapport intermédiaire de l'IGJ de décembre 2021 sur l'exécution des peines d'emprisonnement ferme, si « on remarque en 2020, une augmentation très significative des aménagements dits ab initio, décidés par le tribunal correctionnel lui-même, passant pour les peines de six mois ou moins de 2,1 % en moyenne entre 2017 et 2019 à 9,3 % en 2020 et pour les peines de plus de 6 mois de 2,5 à près de 10 % », cette évolution demeure limitée sur l'ensemble des peines prononcées par les juridictions correctionnelles.

[370] Environ 60 % des courtes peines (six mois et moins) ne sont pas aménagées et 75 % des peines plus lourdes ne le sont pas. Le prononcé des peines se traduit donc souvent par l'incarcération effective du condamné.

[371] La charge des audiences correctionnelles et, notamment, des audiences de comparution immédiate, ne paraît en outre pas de nature à favoriser une réflexion suffisante des acteurs judiciaires (enquêteurs sociaux, parquet, avocats, juges correctionnels) sur l'aménagement de la peine qui demeure un processus complexe nécessitant un temps suffisant.

Ils rejoignent en cela les constats de la mission de l'IGJ sur les peines d'emprisonnement qui soulignait dans son rapport que « le juge correctionnel ne dispose pas toujours de l'ensemble des éléments pour envisager des aménagements ab initio et qu'en particulier « les contraintes capacitaires permettant le recours à certaines modalités d'exécution (présence ou non d'un centre de semi-liberté, nombre de places disponibles) ne sont pas systématiquement communiquées aux juges correctionnels ».

Le renforcement de la présence des SPIP en juridiction (cf. 3.5.3.2) pourrait à l'inverse permettre de renforcer l'efficacité du dispositif « bloc peine », en particulier dans le cadre d'un recours plus fréquent à la procédure de comparution différée, prévue par l'article 397-1-1 du CPP depuis la loi du 23 mars 2019, dans les cas où le juge correctionnel ne disposerait pas des éléments lui permettant de prononcer l'aménagement de peine.

3.5.3.2 Renforcer la présence des SPIP en juridiction

Les membres du comité considèrent que les SPIP doivent être davantage présents en juridiction afin, d'une part, de garantir une prise en charge immédiate des condamnés à l'issue de l'audience de jugement et, d'autre part, de renforcer leurs liens tant avec les juges correctionnels – pour le pré-sentenciel notamment– qu'avec les JAP.

A ce titre, l'organisation d'une permanence – voire d'une antenne – du SPIP au sein de chaque juridiction devrait être sinon généralisée immédiatement, du moins expérimentée dans un nombre significatif de tribunaux judiciaires X

3.5.3.3 Déjudiciariser les actes ne touchant pas à la mesure d•aménagement de peine

Le comité adhère en tous points aux propositions du groupe de travail préconisant de recentrer le juge de l'application des peines sur ses missions premières en dé-juridictionnalisant les actes ne touchant pas à la mesure d'aménagement de peine et en confiant à la charge de l'administration pénitentiaire les modifications non substantielles.

Ainsi le comité ne voit que des avantages à ce que le directeur du SPIP soit compétent pour fixer la date d'écrou, les lieu et horaires d'assignation lorsque la juridiction prononce une détention à domicile sous surveillance électronique, un placement sous surveillance électronique ou une semi-liberté, pour statuer sur une modification des horaires de la mesure en rendant compte au juge et pour autoriser la dépose du dispositif de surveillance électronique pour raison médicale pour une courte durée.

3.5.4 Revaloriser substantiellement le milieu ouvert

Faisant le constat que la surpopulation carcérale a conduit les autorités politiques à focaliser leur attention sur les programmes de construction, tout en inscrivant dans la loi le développement, voire l'automatisation des aménagements de peine, le comité considère, à l'instar du rapport du groupe de travail, que la conception actuelle de la peine demeure trop centrée sur l'enfermement et qu'elle doit profondément évoluer.

Ainsi, de nouvelles alternatives à la détention telles que l'assignation à résidence sous surveillance électronique doivent se développer.

De même, le suivi des condamnés en milieu ouvert doit être profondément repensé et densifié pour garantir à la fois une prise en charge pluridisciplinaire et un contrôle plus structuré du respect des obligations fixées par le juge.

Afin de donner une plus grande efficacité à la politique de probation, la création d'une agence nationale de prévention de la récidive et de la probation a été proposée par le groupe de travail chargé des questions pénitentiaires. Cette agence, compétente à la fois en milieu ouvert et en milieu fermé, permettrait de renforcer durablement les moyens du milieu ouvert et de lui permettre d'apporter aux juridictions pénales une offre de prise en charge de qualité susceptible de remplacer utilement les courtes peines d'emprisonnement et de favoriser la réinsertion.

Malgré le risque de résistances, notamment des partenaires sociaux, auxquelles peut se heurter ce projet, le groupe de travail considère qu'une telle structure, rattachée à l'administration pénitentiaire, pourrait développer une identité forte susceptible de donner plus de visibilité au milieu ouvert, notamment vis-à-vis des partenaires extérieurs et de mobiliser de nouveaux moyens pour les SPIP.

L'agence, qui serait autonome, donnerait plus de souplesse et d'agilité à la gestion du milieu ouvert. Elle permettrait de contracter plus facilement, de prendre appui, pour l'accomplissement de ses missions, sur le secteur associatif, de recruter plus aisément des contractuels aux profils variés, de drainer des financements provenant de l'Union européenne et d'opérateurs autres que l'Etat et d'entretenir des partenariats divers avec la société civile. Elle interviendrait dans les juridictions en amont du procès pénal pour éclairer le tribunal correctionnel et en appui des JAP pour une application effective et diligente des peines de probation. Elle serait aussi présente dans les établissements pénitentiaires.

L'idée que l'agence soit dotée, outre d'un conseil d'administration, d'un conseil scientifique lui permettrait de constituer ses propres outils statistiques, méthodologiques et criminologiques indispensables à l'évaluation des prises en charge notamment du point de vue de la lutte contre la récidive, alors que les études et les analyses en la matière demeurent actuellement éparses et parcellaires. Ce conseil scientifique devrait également permettre d'évaluer l'impact des lois pénales sur la récidive ainsi que des politiques publiques menées en la matière.

Les promoteurs de ce projet d'agence insistent sur la nécessité d'éviter toute rupture entre le milieu ouvert et le milieu fermé, non seulement dans les prises en charge des condamnés, mais également entre les personnels des services d'insertion et de probation et ceux des directions et des greffes des établissements pénitentiaires qui ont souvent une connaissance très fine des situations individuelles.

Les membres du comité se sont partagés sur cette proposition.

Une partie du comité estime que ce projet donnerait une efficacité et une visibilité nouvelles à la politique de probation et de prévention de la récidive, l'agence étant présente à la fois dans les juridictions, en milieu ouvert et en détention. Elle donnerait aussi une souplesse et une flexibilité bien plus grandes à la politique conduite. Ce projet ne lui paraît en outre nullement incompatible avec l'unité de la politique pénitentiaire et de la direction de l'administration pénitentiaire, en faisant du directeur de cette administration le président de l'Agence et des directeurs régionaux, les directeurs de ses échelons régionaux. Elle garantirait enfin que cette branche de l'administration pénitentiaire ne soit pas systématiquement reléguée au second plan, compte tenu des charges exceptionnelles liées à la gestion de la détention.

Une autre partie du comité s'est montrée défavorable à la création d'une agence considérant qu'une telle réforme risquerait de fragiliser l'unité de la politique pénitentiaire en dissociant milieu ouvert et milieu fermé, en contradiction avec les principes issus de la loi pénitentiaire du 24 novembre 2009. Elle estime aussi que ce projet serait de nature à multiplier les échelons administratifs chargés de la mise en œuvre de cette politique et limiterait les mobilités de personnel entre milieu ouvert et fermé, fragilisant à terme la cohérence des pratiques. Conscients toutefois du besoin de renforcer la prise en compte du milieu ouvert au sein de la DAP, ces membres du comité plaident alors pour une meilleure identification, notamment budgétaire, du milieu ouvert au sein de la direction. A minima , ils considéreraient opportun de doter l'agence du statut de service à compétence nationale rattaché au directeur de l'administration pénitentiaire, afin d'assurer un contrôle de l'unicité des politiques pénitentiaires.

3.5.5 Renforcer la place de la victime dans le suivi probatoire

Le comité partage l'idée de principe selon laquelle il convient d'intégrer la victime, si elle le souhaite, dans la prise en charge de l'auteur de l'infraction et, en tout état de cause, de lui permettre de bénéficier d'une meilleure information sur les obligations et interdictions à la charge de ce dernier la concernant, sur la libération du condamné lorsque celle-ci intervient à la date d'échéance de la peine et d'être consultée lorsqu'une décision de libération anticipée est sollicitée.

Plusieurs membres du comité soulignent également la nécessité d'une réflexion plus aboutie sur la place de la victime dans le suivi probatoire des auteurs d'infractions qui ferait de celle-ci un sujet de droits et qui renforcerait son niveau d'information sur la prise en charge des auteurs.

Le comité entend toutefois souligner que des prérogatives importantes sont d'ores et déjà accordées à la victime et que le sujet est moins celui de la reconnaissance de ses droits que celui de leur mise en œuvre effective. L'article préliminaire du CPP prévoit ainsi que « L'autorité judiciaire veille à l'information et à la garantie des droits des victimes au cours de toute procédure pénale » de même que le IV de l'article 707 du code leur reconnaît des droits étendus. Elle peut notamment saisir la justice, y compris les juridictions d'application des peines, de toute atteinte à ses intérêts, obtenir la réparation de son préjudice, y compris, s'il y a lieu, en se voyant proposer une mesure de justice restaurative et être informée, si elle le souhaite, de la fin de l'exécution d'une peine privative de liberté.

Dans la matière plus spécifique de l'application des peines, le code prévoit que les JAP doivent prendre en considération les intérêts de la victime préalablement à toute décision entraînant la cessation temporaire ou définitive de l'incarcération d'une personne condamnée (article 712-16-1). Enfin, la juridiction d'application des peines est également tenue, sauf décision contraire motivée, de prononcer l'interdiction pour le condamné de se trouver en présence de la victime ou de la partie civile lorsqu'une telle rencontre paraît devoir être évitée au regard de la nature des faits ou de la personnalité de l'intéressé pour certaines catégories d'infraction d'une particulière gravité[372]. La victime est alors prévenue de cette décision, ainsi que son avocat (article 712-16-2).

[372] C'est notamment le cas pour les infractions prévues à l'article 706-47, comme par exemple les infractions de nature sexuelle.

Si le comité est favorable à ce que ces principes soient effectivement renforcés, notamment à travers une information plus systématique, il rappelle que la victime ne saurait être une partie à l'exécution de la peine, une fois le jugement devenu définitif[373]. Le comité ne propose donc pas de donner de nouveaux droits à la victime en post-sentenciel.

3.6 Malgré une réforme récente, la cohérence du régime d•aide juridictionnelle peut encore être renforcée

3.6.1 Une revalorisation substantielle récente de l•aide juridictionnelle qui pourrait être élargie à d•au tres catégories d•activités

Si de nombreux rapports ont dénoncé l'insuffisante valorisation de l'unité de valeur de l'aide juridictionnelle au cours des années 2010[374], d'importants efforts ont été consentis en la matière au cours des cinq dernières années. C'est ainsi que le Conseil national de l'aide juridique (CNAJ), dans une étude de janvier 2022[375], a relevé que les revalorisations successives de l'UV avaient permis de rattraper, et même de dépasser en 2018, le montant de l'UV de 1993 en valeur réelle (voir tableau infra issu de cette étude), après plusieurs années de décrochage.

Année	1993	1995	1998	2000	2004	2007	2016	2017	2021	2022
Montant de l'UV s'il avait suivi l'inflation		21	22	22	24	25	28	28	29	29
		23	25	25	27	28	32	32	33	34
Montant réel de l'UV	19,82	20,12	20,43	20,73	21,15	22,84	26,50	32	34	36
	22,56	22,87	23,17	23,48	23,94	25,90	28,50			

Source : rapport du CNAJ, L•indemnisation de s auxiliaires de justice, janvier 2022

Le budget de l'aide juridictionnelle prévu par la loi de finances initiales pour 2022, qui s'élève à 615 MEUR (contre 534 MEUR en 2021), traduit ce mouvement.

[373] Le Conseil d'Etat rappelle que « Si le procès pénal peut avoir pour effet de répondre aux attentes des victimes, il a pour objet de permettre à l'État, par la manifestation de la vérité et le prononcé d'une peine, d'assurer la rétribution de la faute commise par l'auteur de l'infraction et le rétablissement de la paix sociale » (CE, Assemblée, 19 juillet 2011, n° 335625).

[374] Voir notamment le rapport rendu en juillet 2020 par la mission relative à l'avenir de la profession d'avocat présidée par Dominique Perben.

[375] CNAJ, L'indemnisation des auxiliaires de justice, janvier 2022.

Au-delà de cette revalorisation, la récente réforme de l'aide juridictionnelle a permis de répondre aux incohérences du barème relevées par le CNAJ[376] dans une étude de 2019 et rappelées par la mission relative à l'avenir de la profession d'avocat présidée par M. Dominique Perben. Cette réforme, intervenue en deux temps[377], a permis de simplifier le dispositif d'octroi de l'aide juridictionnelle. Désormais, seul le revenu fiscal de référence est pris en compte s'agissant des revenus, tandis que le patrimoine mobilier et immobilier conditionne également l'accès à l'aide juridictionnelle ; les MARD voient leur rétribution substantiellement revalorisée (passage de 4 à 14 UV pour ce qui est de la médiation), ce qui est indispensable dans le contexte d'incitation au développement des MARD, tandis qu'un mécanisme de garantie de la rétribution de l'avocat face aux aléas liés au demandeur est institué (l'avocat commis ou désigné d'office perçoit désormais l'indemnité correspondant à la mission effectuée peu importe que le demandeur ait ou non déposé un dossier de demande d'aide juridictionnelle).

Malgré cette réforme, certains sujets identifiés par la commission Perben et qui paraissent importants aux yeux du comité n'ont toujours pas été traités. Il en va en particulier ainsi de la question de la prise en charge des frais de transports engagés par les avocats, qui soulève une difficulté particulière dans les territoires ultramarins où, faute de prise en charge, l'accès à un avocat peut être extrêmement compliqué, voire impossible.

En outre, la valorisation de certaines activités peut paraître insuffisante. C'est ainsi que le rapport du CNAJ de janvier 2022 liste une série de missions insuffisamment prises en compte au titre de l'aide juridictionnelle (actes préalables obligatoires à un contentieux ; tentatives de transaction ; interrogatoire de première comparution ; médiation conventionnelle). De nombreux avocats déclarent ainsi encore travailler à perte lorsqu'ils sont indemnisés au titre de l'aide juridictionnelle.

Enfin, au-delà de la profession d'avocat, le CNAJ rappelle les revendications émanant des notaires ainsi que des huissiers de justice. Pour ces derniers, la nomenclature des rémunérations au titre de l'aide juridictionnelle n'a pas été modifiée depuis près de 50 ans. Les montants par acte sont très faibles (10 € par acte ; 22 € pour un procès-verbal ; 42 € pour une expulsion), ce qui explique que de nombreux huissiers n'accomplissent pas les démarches pour obtenir un remboursement au titre de l'aide juridictionnelle.

[376] Rapport de juin 2019 relatif à l'aide juridictionnelle cité par le rapport Perben.

[377] D'abord par une réforme législative déclinée dans l'article 243 de la loi n° 2019-1479 du 28 décembre 2019 de finances pour 2020 et dans l'article 234 de la loi n° 2020-1721 du 29 décembre 2020 de finances pour 2021, puis par un nouveau cadre réglementaire défini par le décret n° 2020-1717 du 28 décembre 2020 portant application de la loi n° 91-647 du 10 juillet 1991 relative à l'aide juridique et relatif à l'aide juridictionnelle et à l'aide à l'intervention de l'avocat dans les procédures non juridictionnelles, qui avec ses 191 articles abroge plusieurs textes dont le décret n° 91-1266 du 19 décembre 1991 portant application de la loi de 1991 relative à l'aide juridique.

3.6.2 Renforcer le rôle de filtre des bureaux d•aide juridictionnelle en contrepartie de la simplification de l•examen de l•éligibilité

L'automatisation de l'évaluation de l'éligibilité d'une personne à l'aide juridictionnelle pourrait être approfondie en autorisant l'accès des BAJ aux données détenues par l'administration fiscale, sans qu'il soit nécessaire pour le justiciable de produire des pièces justificatives.

En contrepartie de la simplification amorcée par la réforme de décembre 2020, le comité considère que les BAJ pourraient recentrer leur activité sur le filtre consistant à contrôler le sérieux des requêtes. L'article 7 de la loi du 10 juillet 1991 prévoit d'ores et déjà que « L'aide juridictionnelle est accordée à la personne dont l'action n'apparaît pas, manifestement, irrecevable, dénuée de fondement ou abusive en raison notamment du nombre des demandes, de leur caractère répétitif ou systématique ». Or, le taux d'admission à l'AJ est de 90 % en première instance et 80 % en appel (15 % en cassation).

Par conséquent, le comité est réservé sur la proposition émanant du groupe de travail consacré aux « missions et statuts » tendant à supprimer les bureaux d'aide juridictionnelle pour n'octroyer cette aide que sur le seul fondement du revenu fiscal de référence.

3.6.3 Évaluer la faisabilité d•un renforce ment du caractère subsidiaire de l•aide juridictionnelle

L'article 2 de la loi du 10 juillet 1991 prévoit que l'aide juridictionnelle n'est pas accordée lorsque les frais couverts par cette aide sont pris en charge au titre d'un contrat d'assurance de protection juridique. Pourtant, les demandeurs de l'aide juridictionnelle sont souvent peu ou mal informés de leur éventuelle couverture assurantielle si bien que cette disposition n'est que rarement appliquée. Si le comité ne dispose pas des éléments permettant de faire des propositions précises pour rendre effective cette subsidiarité, il estime souhaitable qu'un travail d'approfondissement soit engagé, en lien avec les syndicats professionnels de l'assurance.

3.6.4 Étendre le bénéfice de l•aide juridictionnelle aux personnes morales tout en limitant les effets d•aubaine

Le comité est favorable à l'extension de l'accès à l'aide juridictionnelle aux personnes morales ainsi que le propose le groupe de travail consacré à la justice économique et sociale en contrepartie d'une augmentation des frais de justice dans le cadre des contentieux économiques[378]. Le comité estime toutefois qu'une telle proposition doit s'accompagner d'une réflexion visant à limiter au maximum les effets d'aubaine (associations agissant pour le compte d'un particulier ; création d'associations aux fins de constitution de partie civile). Le critère de subsidiarité de l'AJ par rapport à l'assurance de protection juridique devrait en la matière être contrôlé de façon particulièrement sérieuse.

[378] En vertu de l'article 2 de la loi du 10 juillet 1991, le bénéfice de l'AJ ne peut être aujourd'hui qu'exceptionnellement accordé aux personnes morales à but non lucratif ne disposant pas de ressources suffisantes.

Conclusion

Par l'ampleur des consultations menées et l'impulsion politique dont ils ont bénéficié, les États généraux de la justice ont offert une occasion unique de redéfinir en profondeur l'approche du pilotage des politiques judiciaires au service d'un office clarifié du juge dans le cadre de relations apaisées avec les pouvoirs constitués et la société.

Le comité souhaite d'abord saluer les réflexions menées par les groupes de travail constitués dans le cadre des États généraux et la richesse des propositions qui en ont émergé. S'il ne s'est pas prononcé sur l'ensemble d'entre elles, elles ont pour la plupart vocation à être déployées en lien avec les services de la chancellerie et les juridictions dans les années à venir dès lors qu'elles concourent à la réhabilitation de l'institution et répondent à des besoins clairement identifiés sur le terrain.

Au-delà des mesures préconisées par les groupes de travail thématiques et les ateliers de citoyens, c'est une philosophie générale qui doit guider l'action publique en matière de justice. Il faut redonner au juge sa juste place et penser son action dans un cadre collectif renouvelé afin de re A ø f ÿ un sens à son action et lui permettre de trancher les litiges, de protéger les plus fragiles et de garantir les libertés individuelles de façon satisfaisante.

Pour illustrer cette démarche, en matière civile, le comité souhaite particulièrement insister sur la nécessité de revaloriser la première instance, en orientant vers elle l'essentiel des renforts à venir, afin d'en faire le véritable lieu de résolution des litiges et de transformer, à moyen terme, l'appel en voie de réformation. En matière pénale, certaines questions doivent être expertisées plus avant, comme le maintien de l'intervention du juge d'instruction. Mais la réduction des cadres d'enquête et la simplification des circuits procéduraux doivent être activement poursuivis dans le cadre de la nécessaire et urgente refonte du code de procédure pénale. Les conditions de travail des acteurs de la procédure pénale, des officiers et agents de police judicaire aux juges pénaux en passant par les magistrats du parquet, doivent être allégées et rationalisées en profondeur en prenant appui sur les outils numériques. En matière pénitentiaire enfin, le comité estime crucial de placer le sens de la peine au cœur de la démarche, qu'il s'agisse de faire face à l'inquiétante surpopulation carcérale, de repenser l'intervention du juge de l'application des peines ou encore de renforcer substantiellement la prise en charge des condamnés en milieu ouvert.

Ces priorités doivent permettre à la justice de se prononcer dans des délais considérablement réduits et lui permettre de mieux assurer l'acceptabilité de ses décisions. En parallèle à ces profondes réformes, il paraît indispensable d'assurer une meilleure ouverture de la justice sur la société. Cette ouverture passe par l'amélioration de l'articulation de la justice avec les autres politiques publiques à l'échelle territoriale, une professionnalisation de la communication de l'institution judiciaire, mais également par une meilleure éducation des citoyens à la justice.

Plus que l'addition des réformes proposées, l'urgence est de déployer une approche systémique et cohérente du pilotage de l'institution judiciaire. Il est nécessaire pour cela de s'interroger en permanence sur les conditions pratiques du succès des réformes conduites. Une fois son rôle précisé et ses besoins identifiés, l'adaptation de ses moyens humains et budgétaires est alors nécessaire. Libérée de la simple préoccupation de la gestion de flux insoutenables dans un contexte de pénurie de moyens, la justice pourra alors répondre aux attentes légitimes des justiciables en matière de célérité et de qualité de ses décisions. Replacée au cœur de la cité, la légitimité de son intervention s'en trouvera alors pleinement garantie.

Rendre justice aux citoyens

Annexes de l•édition imprimée

Avril 2022

Rapport du comité
des Etats généraux de la justice
(Octobre 2021- avril 2022)

Annexes

ANNEXE 1. DISCOURS PRONONCE PAR LE PRESIDENT DE LA REPUBLIQUE LE18 OCTOBRE 2021 A POITIERS A L'OCCASION DU LANCEMENT DES ETATS GENERAUX 5

ANNEXE 2. LETTRE DE MISSION AU PRESIDENT DU COMITE DES ETATS GENERAUX 16

ANNEXE 3. LISTE DES PERSONNES ENTENDUES PAR LE COMITE..... 20

ANNEXE 4. LISTE DES ACRONYMES 31

ANNEXE 5. LISTE GENERALE DES ANNEXES 33

Annexe 1. Discours prononcé par le Président de la République le 18 octobre 2021 à Poitiers à l'occasion du lancement des Etats généraux