

N° 495

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2016-2017

Enregistré à la Présidence du Sénat le 4 avril 2017

RAPPORT D'INFORMATION

FAIT

*au nom de la commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du Règlement et d'administration générale (1) par la mission d'information sur le **redressement de la justice**,*

Par M. Philippe BAS,
Président-rapporteur,

Mme Esther BENBASSA, MM. Jacques BIGOT, François-Noël BUFFET,
Mme Cécile CUKIERMAN, MM. Jacques MÉZARD et François ZOCCHETTO,

Sénateurs

(1) Cette commission est composée de : M. Philippe Bas, *président* ; Mme Catherine Troendlé, MM. Jean-Pierre Sueur, François Pillet, Alain Richard, François-Noël Buffet, Alain Anziani, Yves Détraigne, Mme Éliane Assassi, M. Pierre-Yves Collombat, Mme Esther Benbassa, *vice-présidents* ; MM. André Reichardt, Michel Delebarre, Christophe-André Frassa, Thani Mohamed Soilihi, *secrétaires* ; MM. Christophe Béchu, Jacques Bigot, François Bonhomme, Luc Carvounas, Gérard Collomb, Mme Cécile Cukierman, M. Mathieu Darnaud, Mme Jacky Deromedi, M. Félix Desplan, Mme Catherine Di Folco, MM. Christian Favier, Pierre Frogier, Mme Jacqueline Gourault, M. François Grosdidier, Mme Sophie Joissains, MM. Philippe Kaltenbach, Jean-Yves Leconte, Roger Madec, Alain Marc, Didier Marie, Patrick Masclat, Jean Louis Masson, Mme Marie Mercier, MM. Michel Mercier, Jacques Mézard, Hugues Portelli, Bernard Saugey, Simon Sutour, Mmes Catherine Tasca, Lana Tetuanui, MM. René Vandierendonck, Alain Vasselle, Jean-Pierre Vial, François Zocchetto.

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
AVANT-PROPOS DU PRÉSIDENT	9
LISTE DES PROPOSITIONS	13
INTRODUCTION GÉNÉRALE	29
I. LE CONSTAT PARTAGÉ D'UNE HAUSSE RÉGULIÈRE DES MOYENS DE LA JUSTICE, SANS AMÉLIORATION SIGNIFICATIVE DE SON FONCTIONNEMENT	36
A. UNE HAUSSE RÉGULIÈRE ET SOUTENUE DES MOYENS DE LA JUSTICE DEPUIS QUINZE ANS	36
1. <i>Une augmentation globale bénéficiant à tous les secteurs de la justice, tant en termes de crédits que d'effectifs</i>	36
2. <i>L'administration pénitentiaire devenue le premier budget de la justice depuis 2012</i>	39
3. <i>Des difficultés d'exécution budgétaire persistantes, même si la situation s'est améliorée</i>	39
B. L'INSTITUTION JUDICIAIRE DÉSTABILISÉE PAR L'ACCUMULATION DE RÉFORMES LÉGISLATIVES	42
1. <i>Des réformes législatives qui ont accru la charge de travail des juridictions</i>	42
2. <i>L'insuffisance des études d'impact et l'absence de prise en compte de la dimension opérationnelle des réformes</i>	43
C. UNE ACTIVITÉ JURIDICTIONNELLE LOURDE, DES DÉLAIS DE JUGEMENT EXCESSIFS ET CROISSANTS	45
1. <i>Une augmentation continue du nombre d'affaires civiles, mais une baisse du nombre d'affaires pénales poursuivables</i>	45
2. <i>Des délais de traitement en constante augmentation au détriment de l'accès au juge</i>	49
D. UN SYSTÈME JUDICIAIRE FRANÇAIS MOINS BIEN CLASSÉ QUE SES HOMOLOGUES EUROPÉENS	52
E. UNE SITUATION CHRONIQUE DE SURPOPULATION CARCÉRALE	54
II. LES OBJECTIFS DU REDRESSEMENT DE LA JUSTICE	57
A. LES OBJECTIFS QUANTITATIFS ET QUALITATIFS DU REDRESSEMENT DE LA JUSTICE : JUGER PLUS VITE ET JUGER MIEUX	57
1. <i>Mieux maîtriser les délais de la justice</i>	57
1. <i>Améliorer la qualité des décisions de justice</i>	58
2. <i>Renforcer la proximité de la justice</i>	59
3. <i>Assurer l'effectivité de l'exécution des peines</i>	59
B. UNE HAUSSE DU BUDGET DE LA JUSTICE, EN CONTREPARTIE DE RÉFORMES D'ORGANISATION ET DE FONCTIONNEMENT	60

III. LES VOIES DU REDRESSEMENT DE LA JUSTICE : PROPOSITIONS DE RÉFORME ET D'AMÉLIORATION DE L'ORGANISATION ET DU FONCTIONNEMENT DE LA JUSTICE	61
A. RENFORCER LES CAPACITÉS DE PILOTAGE DU MINISTÈRE DE LA JUSTICE	61
1. <i>Sanctuariser le budget de l'autorité judiciaire</i>	61
2. <i>Améliorer la gestion des ressources humaines, pour une réelle gestion prévisionnelle des emplois et des compétences.....</i>	65
a) Résoudre le phénomène récurrent des vacances de postes de magistrats et de fonctionnaires, qui ralentit et altère le cours de la justice	65
b) Améliorer l'évaluation qualitative et quantitative des magistrats et des fonctionnaires	70
c) Mettre en œuvre une politique de mobilité plus harmonieuse pour les magistrats et les fonctionnaires	73
d) Mieux garantir la réussite d'une politique de diversification du recrutement du corps de la magistrature	80
e) Mettre à niveau les effectifs des services pénitentiaires pour un véritable suivi des détenus	82
3. <i>Améliorer la programmation et le financement de l'immobilier judiciaire</i>	83
a) Un paysage très contrasté qui exige la poursuite de l'effort de remise à niveau de l'immobilier judiciaire	83
b) Renforcer l'organisation et le pilotage de la fonction immobilière pour faire face aux enjeux de moyen et long termes.....	87
4. <i>Adapter l'organisation du ministère de la justice, pour en faire une administration plus moderne et efficace.....</i>	89
a) Renforcer le rôle de coordination stratégique du secrétariat général	89
b) Réaffirmer le rôle du secrétariat général dans le pilotage transversal des fonctions support.....	96
c) Mieux articuler l'action des services judiciaires du ministère sur le territoire	99
d) Renforcer le niveau d'encadrement et diversifier les compétences présentes au sein de la direction des services judiciaires	103
5. <i>Mettre à niveau la fonction de suivi statistique et d'évaluation, pour améliorer la préparation des réformes judiciaires</i>	104
a) Les nouvelles perspectives offertes par la création récente de l'inspection générale de la justice	104
b) Rénover la fonction statistique et en faire un véritable outil d'évaluation de l'activité des juridictions	106
c) Asseoir le rôle central du ministère de la justice dans la production normative et le pilotage des réformes	111
B. MODERNISER LE SERVICE PUBLIC DE LA JUSTICE EN INNOVANT ET EN MAÎTRISANT LA RÉVOLUTION NUMÉRIQUE.....	116
1. <i>Accélérer la dématérialisation des procédures judiciaires, pour simplifier l'accès et le fonctionnement de la justice.....</i>	117
a) Dématérialiser et simplifier les procédures en matière civile, pour rendre la justice plus accessible pour le justiciable	118
b) Dématérialiser les procédures pénales, vecteur essentiel de leur simplification	122
2. <i>Consolider la conduite des projets informatiques au sein du ministère et organiser l'intégration des innovations</i>	125
a) Créer une direction dédiée aux systèmes d'information, facteur essentiel pour la conduite des projets structurants	125
b) Renforcer la sécurité des systèmes d'information et des traitements automatisés de données	129
c) Mieux utiliser les outils technologiques pour faciliter le travail du juge	130

3. <i>Maîtriser et tirer profit des évolutions technologiques dans le domaine du droit et de la justice</i>	130
a) Donner au ministère un rôle pilote pour accompagner et intégrer les innovations dans le domaine du droit et de la justice.....	131
b) Maîtriser les risques d'ordre technique et éthique liés aux innovations technologiques	132
c) Utiliser les innovations au service d'une meilleure qualité de la justice, notamment pour prévenir le contentieux civil	136
C. RENDRE L'INSTITUTION JUDICIAIRE PLUS PROCHE DES CITOYENS	140
1. <i>Traiter dans la proximité les litiges de la vie courante, par la voie contentieuse ou par des voies alternatives</i>	140
2. <i>Pour renforcer l'accessibilité de la justice et sa proximité avec le justiciable, créer le tribunal unique de première instance</i>	142
a) Les travaux récents sur l'idée de tribunal unique de première instance	143
b) Les bénéfices attendus du tribunal de première instance : davantage de proximité pour le justiciable, davantage d'efficacité pour la juridiction	145
c) Le périmètre des juridictions concernées : pour une juridiction de taille efficiente regroupant tribunal de grande instance et tribunal d'instance	147
d) La configuration du tribunal de première instance, sans remise en cause des implantations judiciaires existantes	151
e) Une démarche progressive, comportant deux conditions préalables et assortie de garanties pour les personnels comme pour les justiciables	157
f) Le renforcement de la politique d'accès au droit dans les territoires, corollaire de la création du tribunal de première instance	163
g) Des perspectives d'évolution pour le tribunal de commerce et le conseil de prud'hommes, en dehors du tribunal de première instance	165
3. <i>Réaffirmer le rôle essentiel du juge chargé des contentieux de proximité, en renforçant ses capacités de conciliation</i>	169
a) La disparition des justices de paix : un vide qui n'a pu être comblé	170
b) L'échec des juridictions de proximité, une répétition de l'histoire	171
c) La nécessité de renforcer la justice de proximité : le tribunal d'instance, puis le juge chargé des contentieux de proximité au sein du tribunal de première instance.....	175
D. AMÉLIORER L'ORGANISATION ET LE FONCTIONNEMENT DES JURIDICTIONS EN PREMIÈRE INSTANCE ET EN APPEL	185
1. <i>Renforcer l'autonomie de gestion des juridictions</i>	185
a) Mieux prendre en compte les compétences d'encadrement pour l'accès aux fonctions de chefs de cour et de juridiction	185
b) Conforter la responsabilité des chefs de cour et de juridiction dans l'administration de la justice, appuyée sur les directeurs de greffe	190
c) Mettre à niveau les budgets de fonctionnement courant des juridictions	193
d) Accroître l'autonomie de gestion des chefs de cour et de juridiction	194
2. <i>Ouvrir le chantier de la réforme des cours d'appel, un enjeu essentiel de l'organisation judiciaire</i>	200
a) Les objectifs et les principes de la réforme des cours d'appel : pour un nouveau modèle de cour d'appel plus efficace.....	200
b) Une réévaluation périodique de la carte judiciaire, sur la base de critères rationnels et objectifs, pour maintenir l'exigence de proximité	208
c) La nécessaire correspondance entre les différentes cartes administratives du ministère de la justice	212
3. <i>Adapter les procédures d'appel et de cassation, sans remettre en cause l'accès à la justice</i>	213
a) En matière civile, une rationalisation des voies de recours qui suppose comme préalable incontournable de renforcer la première instance	214

b) En matière pénale, une modernisation souhaitable des voies de recours pour en renforcer l'effectivité	219
4. <i>Imaginer de nouvelles méthodes de travail au sein des juridictions, pour recentrer le juge sur son office</i>	224
a) Encourager le développement de nouveaux outils d'harmonisation des jurisprudences.....	225
b) Revaloriser les missions des greffiers, pour recentrer les magistrats sur la fonction de juger	228
c) Renforcer la dimension collaborative du travail des magistrats	232
5. <i>Explorer les voies raisonnables de déjudiciarisation et de dépenalisation</i>	238
a) La déjudiciarisation en matière civile : un exercice qui a atteint ses limites	239
b) La dépenalisation : des champs techniques à explorer	242
6. <i>Alléger la charge d'activité des juridictions pénales</i>	245
a) Rendre lisibles les politiques pénales nationale et locale.....	245
b) Assurer un traitement judiciaire de qualité à l'ensemble des enquêtes.....	246
c) Simplifier les jugements en matière pénale.....	249
E. ACCROÎTRE LA MAÎTRISE DES DÉPENSES DE JUSTICE	251
1. <i>Mobiliser de nouvelles ressources pour contribuer au financement durable de l'aide juridictionnelle</i>	251
a) Des dépenses d'aide juridictionnelle en augmentation constante.....	251
b) Les pistes de financement écartées.....	254
c) Rétablir un « droit de timbre » pour l'accès à la justice, modulable en fonction du type d'instance	256
d) Encourager la mise en œuvre du dispositif permettant de faire supporter le paiement de l'avocat à l'aide juridictionnelle par la partie qui succombe.....	260
e) Simplifier les circuits financiers de gestion de l'aide juridictionnelle	261
2. <i>Assurer un meilleur contrôle de l'attribution de l'aide juridictionnelle</i>	263
a) Faciliter le contrôle des ressources par les bureaux d'aide juridictionnelle	263
b) Prévoir une appréciation du bien-fondé de l'action par un avocat préalablement au dépôt d'une demande d'aide juridictionnelle.....	268
3. <i>Revoir le rôle de l'assurance de protection juridique</i>	272
a) Instaurer un mécanisme de vérification renforcée de l'existence de contrats d'assurance de protection juridique	272
b) Créer des « contrats responsables » en matière d'assurance de protection juridique	273
4. <i>Développer les outils de maîtrise des frais de justice</i>	276
a) La maîtrise des frais de justice : un fort enjeu budgétaire	277
b) Un manque de suivi et d'analyse de la dépense des frais de justice	279
c) Agir sur le choix des prestataires.....	283
d) Lier la maîtrise des frais de justice à la définition des politiques pénales.....	285
F. REDONNER UN SENS À LA PEINE D'EMPRISONNEMENT	287
1. <i>Exécuter plus rapidement les peines d'emprisonnement</i>	287
a) Remettre en ordre le système d'exécution des peines d'emprisonnement pour mettre fin à l'hypocrisie	287
b) Simplifier et accélérer le circuit d'exécution des peines	292
2. <i>Remédier au double scandale de la vétusté et de la saturation des prisons par un vaste programme de création de places</i>	296
3. <i>Simplifier le régime de l'application des peines d'emprisonnement et renforcer le suivi post-libération des condamnés détenus</i>	298
4. <i>Corriger la réforme des extractions judiciaires</i>	299

IV. LA MÉTHODE DU REDRESSEMENT DE LA JUSTICE : UNE LOI DE PROGRAMMATION POUR DÉFINIR LES RÉFORMES ET RELEVER LES MOYENS DANS LA DURÉE	303
A. UNE LOI DE PROGRAMMATION DES MOYENS ET DES RÉFORMES DE LA JUSTICE SUR CINQ ANS.....	303
B. LA NÉCESSITÉ DE LA CONCERTATION SUR LES VOIES ET MOYENS DE LA RÉFORME, ASSORTIE D'ÉTUDES D'IMPACT DIGNES DE CE NOM	309
C. LE VOLET ORGANIQUE DE LA RÉFORME DE LA JUSTICE	310
D. LA RÉVISION CONSTITUTIONNELLE RELATIVE AU STATUT DU PARQUET	311
CONTRIBUTION DE M. JACQUES BIGOT AU NOM DU GROUPE SOCIALISTE ET RÉPUBLICAIN	313
CONTRIBUTION DE MME CÉCILE CUKIERMAN AU NOM DU GROUPE COMMUNISTE RÉPUBLICAIN ET CITOYEN	317
EXAMEN EN COMMISSION	319
ANNEXE 1 - LISTE DES PERSONNES ENTENDUES	335
ANNEXE 2 - PROGRAMME DES DÉPLACEMENTS	353
ANNEXE 3 - LISTE DES CONTRIBUTIONS ÉCRITES	379

AVANT-PROPOS DU PRÉSIDENT

La justice va mal. Ses délais ne cessent de s'allonger. En dix ans, ils sont passés de sept mois et demi à près d'un an pour les tribunaux de grande instance. Dans le même temps, le stock d'affaires en attente d'être jugées a augmenté de plus de 25 % pour les juridictions civiles. Or, le nombre de magistrats et de greffiers diminue, les vacances de postes sont devenues endémiques : actuellement, près de 500 postes de magistrats et 900 postes de greffiers ne sont pas pourvus.

Nous sommes proches de l'embolie. Chaque année, ce sont plus de 2,7 millions d'affaires civiles et plus de 1,2 million d'affaires pénales nouvelles dont les juridictions sont saisies.

Pour des centaines de milliers de Français chaque année, la justice c'est d'abord les litiges relatifs au loyer, au bornage, au crédit à la consommation, aux saisies sur salaire, aux saisies immobilières, aux servitudes de passage, à l'état civil, au droit du travail, au recouvrement de créances et, bien sûr, aux divorces, à la garde des enfants et aux pensions alimentaires.

À l'égard de tous ces concitoyens en demande de justice, les tribunaux doivent avant tout répondre à un impératif de service public : qualité, facilité d'accès, simplicité de fonctionnement, rapidité et, bien sûr, effectivité de l'exécution des jugements. Il suffit d'énoncer toutes ces exigences pour mesurer le chemin qui reste à accomplir pour que la justice réponde pleinement aux attentes des Françaises et des Français. En attestent aussi les lenteurs et les dysfonctionnements de l'aide juridictionnelle et l'incroyable complexité du partage des rôles entre le tribunal d'instance et le tribunal de grande instance. Dans notre pays, le chemin de l'accès au droit demeure trop souvent labyrinthe.

Il ne faut donc pas s'étonner de l'essor fulgurant des sites internet qui proposent une palette de plus en plus large de services permettant à nos concitoyens de traiter leurs litiges, selon un modèle déjà entré dans les mœurs aux États-Unis. De plus en plus de justiciables régleront ainsi leurs différends par référence aux jurisprudences des tribunaux, mais en dehors des tribunaux. Acceptable, et même souhaitable à certains égards, cette évolution inéluctable n'est pas sans risques et doit donc être maîtrisée.

Votre mission croit à la vertu irremplaçable du juge pour rendre une justice impartiale, conforme à la loi et reposant sur une appréciation exacte et individuelle de chaque situation. Cependant, elle relève que le marché du droit est en pleine expansion et que, sur ce marché, les tribunaux n'ont plus de monopole. C'est une raison supplémentaire d'appeler à des réformes profondes de modernisation de notre institution judiciaire, qui supposeront l'engagement de tous les magistrats et personnels des greffes.

Quant à la chaîne pénale, elle se caractérise par un phénomène de saturation, qui prend deux formes : tout d'abord, de l'ordre de 100 000 condamnations à une peine de prison ferme sont en attente d'exécution, dont une grande partie donne lieu à des peines de substitution, et une autre, très faible mais difficile à chiffrer, ne donnera jamais lieu au moindre commencement d'exécution ; ensuite, près de 70 000 détenus sont enfermés en France alors que la capacité de nos prisons n'est que de 58 000 places.

Surtout, la préoccupation de la prévention de la récidive, et plus généralement celle de la réinsertion des personnes condamnées, demeure insuffisamment prise en compte par notre système pénitentiaire. Les modalités de la détention ne sont adaptées ni à la diversité des situations des condamnés et des prévenus ni à l'exigence d'un suivi individualisé de qualité pour prévenir la récidive.

Les comparaisons internationales font apparaître que la situation française se caractérise par une sous-capacité pénitentiaire. La France dispose de 86 places de prison pour 100 000 habitants, là où l'Allemagne en compte 91 et l'Angleterre 152. Quant aux alternatives à la prison, elles sont également moins développées en France que dans les pays comparables. Si les aménagements de peines sous forme de surveillance électronique ont augmenté de plus de 50 % en 2011, ils sont restés stationnaires depuis lors.

Pour rattraper son retard et créer des conditions de détention et d'application des peines dignes d'un grand pays moderne et assurer une meilleure prévention de la récidive, la France doit impérativement revoir en profondeur ses moyens et ses pratiques.

*

* *

Selon votre mission, l'enjeu essentiel du redressement de la justice n'est pas le bouleversement de l'institution judiciaire, mais la modernisation de son fonctionnement.

Au cours de notre plongée de neuf mois dans le monde de la justice, jamais ou presque la question du manque d'indépendance n'a spontanément été soulevée, sauf pour ce qui concerne l'achèvement de la révision constitutionnelle relative à la nomination et à la discipline des magistrats du

parquet. En effet, l'indépendance est profondément ancrée, non seulement dans notre droit, mais aussi dans la culture et les pratiques des magistrats. Elle est un bien précieux que la justice doit défendre et chérir dans l'intérêt des justiciables. Solidement établie, elle n'est en rien menacée. Elle n'est d'ailleurs pas un obstacle à la modernisation nécessaire de l'activité juridictionnelle.

La séparation constitutionnelle des juridictions administratives et des juridictions judiciaires, la mission essentielle du Gouvernement, responsable devant le Parlement, pour la bonne administration du service public de la justice, l'unité indissoluble du corps des magistrats, le rôle du garde des sceaux dans la définition de la politique pénale constituent sans doute, avec d'autres questions passionnantes pour les constitutionnalistes, des thématiques de grande portée symbolique et politique. Aucune de ces thématiques n'a cependant le moindre impact sur le traitement des difficultés actuelles du service public de la justice si l'on se place du point de vue du citoyen en attente de la décision du juge.

C'est pourquoi votre mission a concentré ses réflexions et ses propositions sur la question des moyens, de l'organisation et de la gestion des juridictions plutôt que sur la conception de réformes institutionnelles sans portée concrète.

Philippe Bas
Président de la commission des lois du Sénat,
Président-rapporteur de la mission d'information
sur le redressement de la justice

LISTE DES PROPOSITIONS

Proposition n° 1 :

Consacrer l'existence du budget de l'autorité judiciaire dans la loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances, et l'exonérer des mesures de gel budgétaire.

Proposition n° 2 :

Poursuivre dans la durée l'effort de recrutement de magistrats et de personnels de greffe, pour au minimum résorber, en cinq ans, les vacances de postes dans les juridictions.

Proposition n° 3 :

Créer un référentiel national d'activité et de carrière des magistrats, pour connaître les besoins réels des juridictions.

Proposition n° 4 :

Mener un bilan concerté d'*Outilgref* pour aboutir à son adaptation en fonction de critères qualitatifs pertinents.

Proposition n° 5 :

Prévoir des durées minimale et maximale d'exercice des fonctions pour tous les magistrats.

Proposition n° 6 :

Revoir le rythme des « *transparences* » et en fixer un nombre maximal chaque année, selon un calendrier défini préalablement.

Proposition n° 7 :

Renforcer l'attractivité de certaines juridictions pour les magistrats et les fonctionnaires, par la mise en place d'incitations en termes de régime indemnitaire et d'ancienneté.

Proposition n° 8 :

Engager le chantier de l'harmonisation des régimes de gestion des corps communs du ministère de la justice, en vue de renforcer l'équité entre les différentes directions et l'attractivité des fonctions proposées dans les services judiciaires.

Proposition n° 9 :

Poursuivre l'ouverture du corps de la magistrature tout en maintenant un haut niveau juridique de recrutement.

Proposition n° 10 :

Assurer un financement régulier et suffisant de la programmation de l'immobilier judiciaire.

Proposition n° 11 :

Définir et mettre en œuvre un programme pluriannuel de maintenance et d'entretien adapté aux spécificités de l'immobilier judiciaire.

Proposition n° 12 :

Engager un travail interministériel de diagnostic des enjeux et objectifs en matière d'immobilier judiciaire, qui pourrait être formalisé par un contrat d'objectifs entre les ministères de l'économie et des finances et de la justice.

Proposition n° 13 :

Renforcer le pilotage de la fonction immobilière du ministère de la justice.

Proposition n° 14 :

Renforcer les compétences et l'expertise du ministère de la justice et de l'agence publique pour l'immobilier de la justice, afin d'assurer un suivi performant des partenariats public-privé.

Proposition n° 15 :

Mettre en conformité le cadre juridique du ministère de la justice avec le décret du 24 juillet 2014 relatif aux secrétaires généraux des ministères.

Proposition n° 16 :

Faire du secrétariat général une instance stratégique de coordination et de pilotage du ministère de la justice.

Proposition n° 17 :

Renforcer la formalisation des missions ministérielles et interministérielles confiées personnellement au secrétaire général du ministère de la justice, dans une lettre de mission pluriannuelle co-signée par le Premier ministre et le garde des sceaux.

Proposition n° 18 :

Adapter l'organisation du secrétariat général du ministère de la justice à son nouveau rôle stratégique, notamment en matière de coordination des réformes et des grands projets.

Proposition n° 19 :

Parmi les grands projets à conduire, confier en priorité au secrétariat général du ministère de la justice : la mise en œuvre de la dématérialisation des procédures, d'une part, et la conduite d'une politique d'archivage et de gestion des scellés, d'autre part.

Proposition n° 20 :

Réaffirmer le rôle du secrétariat général dans le pilotage transversal des fonctions support du ministère de la justice et réorganiser ses services en ce sens.

Proposition n° 21 :

Mieux coordonner l'action des services délocalisés et déconcentrés du ministère de la justice.

Proposition n° 22 :

Mieux prendre en compte les spécificités des services judiciaires au sein de l'organisation et des procédures des plates-formes interrégionales de service du ministère de la justice.

Proposition n° 23 :

Renforcer les effectifs de la direction des services judiciaires et recruter des compétences diversifiées et adaptées aux enjeux de la direction en termes de gestion budgétaire, de ressources humaines, d'informatique et d'immobilier.

Proposition n° 24 :

Conforter l'inspection générale de la justice dans ses nouvelles missions, tout en préservant l'indépendance de l'autorité judiciaire.

Proposition n° 25 :

Investir dans l'évaluation qualitative et quantitative des personnes placées sous main de justice, en réalisant des études de cohortes sur les personnes condamnées pour évaluer les risques de récidive, et en mesurant l'efficacité des peines et la qualité des intervenants du milieu probationnaire.

Proposition n° 26 :

Améliorer l'évaluation qualitative et quantitative de l'activité des juridictions.

Proposition n° 27 :

Mener un audit de la fonction statistique du ministère de la justice et mettre en œuvre un programme global de mise à niveau de son appareil statistique, en s'appuyant sur les outils informatiques et les systèmes d'information.

Proposition n° 28 :

Actualiser les études d'impact de l'ensemble des projets de loi discutés au Parlement qui ont un impact sur la justice.

Proposition n° 29 :

Réaliser des études d'impact des propositions de loi réformant les procédures et l'organisation judiciaire.

Proposition n° 30 :

Instaurer des référents magistrats du ministère de la justice dans les directions des affaires juridiques ministérielles.

Proposition n° 31 :

Centraliser auprès de la direction des affaires criminelles et des grâces l'ensemble des modifications en matière pénale.

Proposition n° 32 :

Réformer les procédures en matière civile pour assurer leur dématérialisation et leur simplification.

Proposition n° 33 :

Développer des alertes automatiques d'information des services d'enquête pour les informer des suites judiciaires données à leurs procédures.

Proposition n° 34 :

Fusionner les logiciels d'aide à la rédaction des procédures des forces de sécurité intérieure.

Proposition n° 35 :

Créer une direction des systèmes d'information au sein du ministère de la justice.

Proposition n° 36 :

Encourager les juridictions à développer des outils informatiques.

Proposition n° 37 :

Permettre aux juridictions d'adapter localement certains aspects des outils informatiques nationaux.

Proposition n° 38 :

Recenser au sein d'un répertoire national l'intégralité des applicatifs utilisés au sein des juridictions.

Proposition n° 39 :

Mieux associer les utilisateurs au développement et à l'évolution des applications informatiques.

Proposition n° 40 :

Renforcer la sécurisation des données à caractère personnel sans nuire à l'efficacité des juridictions.

Proposition n° 41 :

Développer des outils technologiques d'aide à la décision et d'aide à la rédaction des jugements pour les magistrats.

Proposition n° 42 :

Renforcer les capacités du ministère de la justice pour lui permettre de jouer un rôle central et actif pour réguler, accompagner, anticiper et orienter les évolutions technologiques dans le domaine du droit et de la justice.

Proposition n° 43 :

Fixer un cadre juridique et déontologique plus précis et approprié pour la mise à disposition du public des décisions de justice.

Proposition n° 44 :

Garantir l'égalité de traitement de tous les justiciables, indépendamment de l'utilisation des technologies.

Proposition n° 45 :

Fixer un cadre juridique plus précis pour les plates-formes de prestations juridiques et d'aide à la saisine de la justice.

Proposition n° 46 :

Fixer un cadre juridique précis et protecteur pour le justiciable permettant le développement du règlement alternatif des litiges en ligne et mettre en place un dispositif public de résolution des litiges en ligne piloté par le ministère de la justice.

Proposition n° 47 :

Favoriser et encadrer le développement des outils de « justice prédictive » pour prévenir le contentieux en matière civile.

Proposition n° 48 :

Mettre les outils de la « justice prédictive » au service du bon fonctionnement de la justice et de la qualité des décisions de justice et prévenir leurs dérives possibles.

Proposition n° 49 :

Encourager le développement régulé de l'exploitation des données judiciaires, sous le pilotage de la Cour de cassation, en lien avec sa mission d'harmonisation des jurisprudences et de diffusion des décisions de justice.

Proposition n° 50 :

Compte tenu des spécificités de leur organisation juridictionnelle, conserver le tribunal de commerce et le conseil de prud'hommes en dehors du tribunal de première instance.

Proposition n° 51 :

Créer un tribunal de première instance, regroupant le tribunal de grande instance et les tribunaux d'instance de son ressort, sur la base de la notion de taille efficiente de juridiction.

Proposition n° 52 :

Sauf particularités démographiques ou géographiques locales, créer un tribunal de première instance unique par département.

Proposition n° 53 :

Maintenir les implantations judiciaires actuelles des tribunaux de grande instance et des tribunaux d'instance, en transformant en chambres détachées du tribunal de première instance les sites extérieurs au siège et en s'appuyant sur le service d'accueil unique du justiciable.

Proposition n° 54 :

Fixer un socle minimal de compétences de proximité aux chambres détachées, correspondant aux litiges de la vie courante et incluant le contentieux d'instance et le contentieux familial, ainsi qu'aux réponses pénales simples, et permettre de façon souple de leur confier d'autres compétences.

Proposition n° 55 :

Avant de créer le tribunal de première instance, combler les vacances de postes de magistrats et de greffiers dans les juridictions et moderniser l'informatique judiciaire civile pour assurer un fonctionnement effectif du service d'accueil unique du justiciable.

Proposition n° 56 :

Affecter les magistrats au tribunal de première instance et les répartir entre le siège de la juridiction et les chambres détachées selon la procédure actuelle de l'ordonnance de roulement, prise par le président du tribunal après avis de l'assemblée des magistrats du siège.

Proposition n° 57 :

Garantir aux personnels du greffe du tribunal de première instance une affectation dans un site donné, au siège de la juridiction ou dans une chambre détachée, tout en aménageant le mécanisme de la délégation entre le siège et une chambre détachée.

Proposition n° 58 :

Adapter le mécanisme de délégation des personnels de greffe à l'architecture du tribunal de première instance, en associant le directeur de greffe à la décision des chefs de juridiction et en prévoyant un accompagnement indemnitaire pour la durée de la délégation.

Proposition n° 59 :

Maintenir les règles actuelles, en fonction du type de contentieux, en matière de représentation obligatoire par ministère d'avocat.

Proposition n° 60 :

Étendre la compétence du tribunal de commerce à l'ensemble des entreprises, pour en faire un réel tribunal économique et recentrer la mission civile du tribunal de première instance, et élargir en conséquence le corps électoral des juges consulaires.

Proposition n° 61 :

Réduire le nombre de conseillers prud'hommes dans les conseils de prud'hommes, lorsqu'il n'est pas justifié par un nombre important d'affaires, pour renforcer l'efficacité juridictionnelle et la qualité des décisions, sans dégrader les délais de jugement.

Proposition n° 62 :

Revoir la répartition des conseillers entre les sections de chaque conseil de prud'hommes et permettre de la modifier en cours de mandat, pour l'adapter à l'évolution de l'activité contentieuse au sein de chaque section.

Proposition n° 63 :

Donner force exécutoire aux accords trouvés par les parties dans le cadre de la conciliation préalable à la saisine du juge chargé des contentieux de proximité ou réalisée au cours d'une procédure judiciaire.

En cas de désaccord, et dans l'hypothèse où les parties envisageraient de poursuivre la procédure judiciaire, prévoir que le conciliateur transmet au juge le bulletin de non-conciliation, accompagné de sa proposition de règlement du litige, dans le respect du secret des échanges qui ont eu lieu au cours de la conciliation. Cette proposition serait également transmise aux parties pour leur permettre de demander, le cas échéant, à être entendues par le juge.

Le juge aurait alors la possibilité d'avaliser directement cette proposition sans appeler les parties à l'audience, à moins que l'une d'entre elles demande à être entendue.

Proposition n° 64 :

Lancer un ambitieux plan de recrutement de conciliateurs de justice, pour qu'ils soient en nombre suffisant pour accomplir les missions qui leur sont confiées sur l'ensemble du territoire.

Tout en préservant le caractère bénévole de la fonction de conciliateur de justice, les doter des moyens matériels indispensables à l'exercice de leurs missions.

S'appuyer sur les associations de conciliateurs de justice pour inciter les intervenants à suivre les formations initiales et continues d'ores et déjà proposées par l'École nationale de la magistrature.

Proposition n° 65 :

Permettre aux juges chargés des contentieux de proximité d'être assistés de « délégués du juge », recrutés sous le statut de juristes assistants ou issus du corps des greffiers, auxquels ils pourraient confier leur mission de conciliation et, en cas d'échec de celle-ci, qui seraient compétents pour rédiger un projet de jugement. Outre la conciliation, ces « délégués du juge » pourraient intervenir pour réaliser toute autre mission qui leur serait déléguée par le juge.

Proposition n° 66 :

Organiser la coordination des différents acteurs de la conciliation intervenant auprès du juge chargé des contentieux de proximité. Confier ces fonctions au juge lui-même qui pourrait les déléguer, si la juridiction en est dotée, à un « délégué du juge » issu du corps des greffiers.

Proposition n° 67 :

Améliorer la définition de critères de sélection des chefs de cour et de juridiction, notamment les compétences d'administration et d'encadrement, et les inscrire dans la loi organique sur le Conseil supérieur de la magistrature.

Proposition n° 68 :

Mieux préparer la prise de fonction des magistrats chefs de cour ou de juridiction.

Proposition n° 69 :

Clarifier l'organisation et les relations hiérarchiques internes des juridictions, en distinguant mieux l'organisation de la fonction de juger, qui relève directement des chefs de juridiction, de la gestion quotidienne par les directeurs de greffe sous l'autorité et le contrôle des chefs de cour et de juridiction.

Proposition n° 70 :

Redonner un sens aux assemblées de magistrats et fonctionnaires, pour en faire de réels espaces de concertation.

Proposition n° 71 :

Poursuivre la remise à niveau des moyens de fonctionnement courant des juridictions, pour leur permettre de faire face aux charges fixes et leur redonner des marges de manœuvre budgétaire.

Proposition n° 72 :

Améliorer les procédures de dialogues de gestion budgétaire entre les chefs de cour et le ministère, et revoir les modalités de fixation des dotations en fonction de critères quantitatifs et qualitatifs.

Proposition n° 73 :

Redonner des marges de manœuvre aux chefs de cour en leur déléguant en début de gestion la totalité de leurs crédits.

Proposition n° 74 :

Donner aux chefs de juridiction la compétence et la responsabilité de gestion de leur budget.

Proposition n° 75 :

Renforcer les équipes de gestion des chefs de cour et de juridiction, en diversifiant les compétences à leur disposition en matière de gestion des ressources humaines, d'informatique, de marchés publics ou encore de conduite de travaux.

Proposition n° 76 :

Développer la contractualisation entre les juridictions de première instance, les cours d'appel et la direction des services judiciaires, en commençant par les juridictions les plus importantes.

Proposition n° 77 :

Sans calquer la carte des cours d'appel sur la carte des régions administratives, réduire le nombre de cours d'appel pour permettre un fonctionnement plus optimal de chacune d'elles.

Proposition n° 78 :

Assurer la cohérence entre les limites des ressorts des cours d'appel et les limites des régions administratives.

Proposition n° 79 :

Prévoir un budget opérationnel de programme et un pôle Chorus par cour d'appel.

Proposition n° 80 :

Prévoir un mécanisme de réévaluation périodique de la carte judiciaire, sur la base de critères objectifs et partagés, pour faire évoluer le réseau et l'implantation des sites judiciaires et des chambres détachées en fonction des évolutions locales et de l'exigence de proximité.

Proposition n° 81 :

Assurer la cohérence des limites géographiques des différentes cartes du ministère de la justice : cours d'appel, services pénitentiaires, protection judiciaire de la jeunesse et plates-formes du secrétariat général.

Proposition n° 82 :

Faire mûrir la réflexion tendant à modifier la procédure d'appel, et en particulier à recentrer l'appel sur la critique de la décision de première instance, en réunissant les conditions nécessaires pour ne pas baisser le niveau des garanties offertes au justiciable par le double degré de juridiction.

Proposition n° 83 :

Étendre le droit d'appel à l'ensemble des contraventions, organiser le jugement de ce contentieux en appel par un juge unique et par des procédures simplifiées.

Proposition n° 84 :

En matière pénale, sanctionner les appels et les pourvois abusifs ou dilatoires par une amende civile.

Proposition n° 85 :

Donner la possibilité au condamné et au ministère public, en matière criminelle, de ne faire appel que du *quantum* ou de la nature de la peine.

Proposition n° 86 :

Rendre la représentation obligatoire devant la chambre criminelle de la Cour de cassation.

Proposition n° 87 :

En cas de divergence de jurisprudences au sein d'une juridiction, organiser, à l'initiative du président de la juridiction, des échanges entre magistrats du siège du pôle concerné ou, à défaut de pôle, entre l'ensemble des magistrats du siège réunis en assemblée générale, pour permettre d'apporter aux justiciables des réponses harmonisées.

Proposition n° 88 :

Pour encourager la diffusion des bonnes pratiques, accorder une revalorisation statutaire pour les missions de magistrat coordonnateur ou responsable de pôle.

Proposition n° 89 :

Renforcer l'homogénéisation des jurisprudences en expérimentant la spécialisation des juges siégeant en correctionnelle.

Proposition n° 90 :

Prévoir un référentiel de jurisprudence pénale dans chaque juridiction partagé dans le ressort de la cour d'appel.

Proposition n° 91 :

Expérimenter le déploiement de greffiers assistants du magistrat auprès des magistrats du siège. Leur confier par exemple la mise en état des affaires civiles.

Accompagner cette expérimentation des moyens nécessaires à sa mise en œuvre, pour éviter qu'elle ne pèse sur les tâches courantes et urgentes des services de greffe.

Proposition n° 92 :

Clarifier les rôles respectifs des membres de l'équipe du magistrat : greffiers, assistants de justice et juristes assistants.

Proposition n° 93 :

Encourager le recours à la procédure qui permet de confier à un juge rapporteur la préparation d'une décision rendue ensuite en formation collégiale.

Proposition n° 94 :

Mettre en place de nouvelles possibilités de collaboration entre magistrats du siège pour la préparation de décisions complexes, hors des hypothèses de procédures collégiales.

Proposition n° 95 :

Étudier la possibilité de confier à la seule autorité administrative l'établissement des procurations de vote.

Proposition n° 96 :

Poursuivre les réflexions engagées sur la possibilité de permettre aux directeurs des services de greffe judiciaires d'être assistés des agents des finances publiques pour la vérification des comptes de tutelles.

Proposition n° 97 :

Simplifier certaines procédures telles que les saisies immobilières, le changement de régime matrimonial, la délivrance des certificats de nationalité ou l'adoption simple des majeurs capables.

Proposition n° 98 :

Instaurer des sanctions administratives en matière de droit de l'environnement, de droit de la construction et de l'urbanisme, de droit de la consommation et de droit de la concurrence, lorsque l'intervention d'une juridiction pénale apparaît coûteuse et peu efficace.

Proposition n° 99 :

Réaliser un inventaire exhaustif de l'ensemble des infractions faisant l'objet d'un contentieux de masse et évaluer la charge de leur traitement par les juridictions pénales.

Proposition n° 100 :

Consolider au sein d'un document unique les priorités de la politique pénale nationale et laisser aux procureurs de la République la liberté de définir une politique pénale locale adaptée.

Proposition n° 101 :

Pour améliorer la qualité de la réponse pénale, distinguer les infractions qui doivent relever de la direction dématérialisée d'enquête et celles qui exigeraient de relever d'un traitement plus approfondi par les bureaux d'enquête et réaffirmer le principe d'opportunité des poursuites des magistrats du parquet.

Proposition n° 102 :

Simplifier le prononcé des peines en rationalisant la nomenclature des peines.

Proposition n° 103 :

Rétablir la contribution pour l'aide juridique acquittée par tout justiciable introduisant une instance devant une juridiction judiciaire ou administrative.

Pour éviter que cette contribution ne constitue une entrave au droit d'accès à la justice :

- exclure certaines procédures de son champ d'application, comme lors de sa mise en place en 2011 ;

- prévoir une modulation de la somme à acquitter, de 20 à 50 euros, en fonction de l'instance concernée.

Comme par le passé, exonérer les personnes éligibles à l'aide juridictionnelle de son paiement.

Proposition n° 104 :

Encourager les magistrats à utiliser davantage le dispositif qui impose de faire payer les frais d'avocat de la partie qui bénéficie de l'aide juridictionnelle par son adversaire, si celui-ci perd le procès. Renforcer les actions de sensibilisation et la formation initiale et continue des magistrats sur ce dispositif.

Proposition n° 105 :

Engager une simplification des règles administratives et financières de gestion de l'aide juridictionnelle pour améliorer son efficacité et limiter son coût.

Proposition n° 106 :

Rendre obligatoire la consultation par les bureaux d'aide juridictionnelle des services fiscaux ou des organismes sociaux pour apprécier les ressources du demandeur, par voie dématérialisée, et doter les bureaux d'aide juridictionnelle d'un outil informatique simple pour octroyer l'aide juridictionnelle, la retirer et recouvrer les sommes indûment versées.

Proposition n° 107 :

Inviter les bureaux d'aide juridictionnelle à apprécier très strictement les situations d'urgence justifiant l'admission provisoire à l'aide juridictionnelle sans contrôle *a priori* des ressources du demandeur et rendre effectif le contrôle *a posteriori* de ces ressources et, le cas échéant, le recouvrement par l'État des sommes indûment versées.

Proposition n° 108 :

Renforcer la sensibilisation des magistrats à l'utilisation des procédures de retrait.

Proposition n° 109 :

Améliorer le taux de recouvrement des sommes versées au bénéficiaire de l'aide juridictionnelle à la suite d'une décision de retrait de l'aide ou auprès de la partie condamnée aux dépens ou qui perd son procès dès lors que celle-ci n'est pas bénéficiaire de l'aide juridictionnelle, en confiant ce recouvrement au Trésor public.

Proposition n° 110 :

Prévoir la consultation obligatoire d'un avocat préalablement au dépôt d'une demande d'aide juridictionnelle, à l'exception des actions pour lesquelles le justiciable est défendeur ou, en matière pénale, des demandes relevant de l'admission provisoire à l'aide juridictionnelle en raison de leur caractère urgent.

Cette consultation serait rétribuée comme un acte d'aide juridictionnelle.

Proposition n° 111 :

Mener une réflexion complémentaire pour doter les bureaux d'aide juridictionnelle des moyens techniques leur permettant de vérifier auprès des compagnies d'assurance que le demandeur ne bénéficie pas d'une couverture assurantielle.

Proposition n° 112 :

Créer un nouveau type de contrat d'assurance de protection juridique permettant la prise en charge des frais engagés au titre de certains litiges correspondant aux besoins des justiciables et prévoir un avantage fiscal pour inciter à la souscription de tels contrats, sur le modèle des « contrats responsables » qui existent en matière de santé.

Proposition n° 113 :

Développer un outil informatique complet d'analyse et de pilotage des dépenses de frais de justice.

Proposition n° 114 :

Mieux informer les enquêteurs et les magistrats sur les coûts des frais de justice.

Proposition n° 115 :

Poursuivre la politique de passation de marchés publics, au niveau ministériel et local.

Proposition n° 116 :

Poursuivre la politique d'internalisation au sein des juridictions de certaines compétences (traduction, interprétariat, expertise informatique...).

Proposition n° 117 :

Assortir les circulaires de politique pénale d'une étude d'impact en termes de frais de justice.

Proposition n° 118 :

Améliorer la coordination entre magistrats et services d'enquête en matière de contrôle et de prescription des frais de justice et renforcer la responsabilité budgétaire des services d'enquête.

Proposition n° 119 :

Supprimer l'examen obligatoire par le juge de l'application des peines pour les peines d'emprisonnement supérieures à un an, ou six mois en cas de récidive.

Proposition n° 120 :

Clarifier le régime des peines d'emprisonnement ferme de moins d'un an en distinguant explicitement dès le jugement les condamnations susceptibles de faire l'objet d'un aménagement avant incarcération et les condamnations entraînant la mise en détention immédiate du condamné.

Proposition n° 121 :

Faciliter l'exécution provisoire et immédiate des peines d'emprisonnement.

Proposition n° 122 :

Encourager les juridictions à utiliser davantage la procédure de l'ajournement du prononcé de la peine.

Proposition n° 123 :

Construire de nouveaux établissements pénitentiaires, permettant d'accroître le parc pénitentiaire d'au moins 15 000 places supplémentaires, en axant le programme principalement sur les maisons d'arrêt, notamment les centres pour courtes peines.

Proposition n° 124 :

Accompagner l'intégralité des sorties d'incarcération par un suivi socio-judiciaire probatoire.

Proposition n° 125 :

Réaffirmer la priorité de toutes les extractions judiciaires dont l'absence de réalisation perturbe l'organisation des juridictions et des procédures pénales.

Proposition n° 126 :

Présenter au début de la prochaine législature un projet de loi de programmation, sur cinq ans, du redressement des crédits et des effectifs ainsi que des réformes d'organisation et de fonctionnement de la justice.

Proposition n° 127 :

Adopter la révision constitutionnelle relative au statut du parquet, dans le texte déjà voté en termes identiques par les deux assemblées.

INTRODUCTION GÉNÉRALE

« *La justice élève sa voix ;
mais elle a peine à se faire entendre dans le tumulte des passions.* »

Lettre LXXXIII,
Usbek à Rhédi, à Venise,
De Paris, le premier de la lune de Gemmadi 1, 1715
Montesquieu, *Lettres persanes*, 1721

Mesdames, Messieurs,

Lorsqu'il est question, dans les débats politiques ou médiatiques, de la justice, on ne connaît que la justice pénale et on ignore la justice civile, la justice du quotidien de nos concitoyens, celle qui rend le plus de décisions. On ignore tout autant le travail des magistrats et des fonctionnaires, dans les services judiciaires et pénitentiaires, qui se dévouent au service de l'œuvre de justice, dans des conditions matérielles souvent dégradées, car on ne voit que les décisions rendues dans les affaires pénales les plus médiatisées.

Au-delà de cette apparence, de cette image bien trop partielle, votre commission des lois a voulu s'attacher aux réalités concrètes et quotidiennes de la justice.

Aussi a-t-elle créé, lors de sa réunion du 29 juin 2016, une mission d'information sur le redressement de la justice. Cette décision faisait suite, notamment, à un premier travail de diagnostic commun avec la commission des lois de l'Assemblée nationale, dans le cadre d'un déplacement conjoint des présidents des commissions des lois des deux assemblées au tribunal de grande instance de Créteil et à la maison d'arrêt de Bois-d'Arcy, en région parisienne, le 2 juin 2016. Elle est intervenue alors que le Gouvernement, par la voix de son garde des sceaux, M. Jean-Jacques Urvoas, soulignait lui aussi la nécessité de redresser durablement les moyens de la justice.

L'ambition portée par cette mission d'information a été d'établir un diagnostic incontestable sur l'état de la justice en France et de dessiner, à partir de ce diagnostic, les voies du redressement de l'institution judiciaire.

En effet, en dépit des augmentations de crédits intervenues au cours des dix dernières années, le fonctionnement de la justice judiciaire et de l'administration pénitentiaire n'apparaît pas digne d'une grande démocratie. L'effort de redressement de la justice passe par la remise à niveau de ses moyens humains et matériels, permettant d'améliorer son classement parmi les pays européens comparables à la France, autant que par de profondes réformes d'organisation, seules de nature à justifier une hausse forte et durable de ses crédits budgétaires dans un contexte très contraint pour les finances publiques.

Souhaitant surmonter les confrontations partisans lorsqu'il est question du fonctionnement de l'institution judiciaire, votre commission a décidé de confier la présidence et le rapport de cette mission à son président et de désigner, en outre, un représentant par groupe politique, assurant ainsi son caractère pluraliste.

En raison de l'importance de l'enjeu, le Sénat, lors de la séance du 13 juillet 2016, a conféré à votre commission des lois les prérogatives attribuées aux commissions d'enquête, en application de l'article 5 *ter* de l'ordonnance n° 58-1100 du 17 novembre 1958 relative au fonctionnement des assemblées parlementaires, pour lui permettre de mener à bien cette mission, en ayant accès à toutes les informations utiles.

Ainsi constituée, votre mission d'information a conduit ses travaux, sous forme d'auditions et de déplacements, jusqu'en mars 2017. Au cours de cette période, elle a entendu au Sénat 289 personnes lors de 117 auditions et a effectué 13 déplacements, dans des juridictions, des écoles de formation du ministère de la justice et des établissements pénitentiaires¹. Elle a également souhaité bénéficier de l'apport de la Cour des comptes et, afin d'élargir sa réflexion, a ouvert un espace participatif sur le site internet du Sénat.

Les travaux de votre mission se sont organisés autour de six grandes questions, qui ont servi de cadre aux auditions et déplacements :

- comment améliorer les capacités de gestion et d'évaluation au sein du ministère de la justice ainsi que la conception et le pilotage des réformes judiciaires ?

- comment améliorer l'organisation et le fonctionnement des juridictions de première instance et des cours d'appel ?

- comment recentrer le juge sur son office ?

¹ La mission s'est déplacée dans 15 juridictions, 4 centres pénitentiaires et 3 écoles (École nationale de la magistrature, École nationale des greffes et École nationale de l'administration pénitentiaire), ainsi que dans les locaux de la plate-forme nationale des interceptions judiciaires et sur le chantier du futur palais de justice de Paris.

- comment financer l'aide juridictionnelle et maîtriser les frais de justice ?

- comment désengorger les juridictions pénales et améliorer l'efficacité de la chaîne pénale, l'exécution des décisions de justice en matière pénale et l'application des peines ?

- quel est l'impact des innovations technologiques et financières dans le domaine de la justice ?

Votre mission a aussi voulu placer sa réflexion dans la continuité des grands travaux antérieurs du Sénat sur la justice, au premier rang desquels le rapport de notre regretté collègue Pierre Fauchon sur les moyens de la justice, en 1996¹, et celui de notre ancien collègue Christian Cointat sur l'évolution des métiers de la justice, en 2002², tous deux au nom de votre commission des lois. Elle fait également écho aux travaux plus lointains de la commission de contrôle sur les modalités d'organisation et les conditions de fonctionnement des services relevant de l'autorité judiciaire, sous la présidence de notre regretté collègue Hubert Haenel et sur le rapport de notre ancien collègue Jean Arthuis, en 1991³. Force est de constater que certaines des propositions de votre mission reprennent des propositions déjà formulées dans le cadre de ces travaux antérieurs, s'agissant notamment des moyens de la justice et des réformes de nature à améliorer sa gestion et son fonctionnement.

Votre mission s'est également appuyé sur les travaux plus récents de votre commission des lois, notamment les avis budgétaires de notre collègue Yves Détraigne sur la justice judiciaire⁴ et les rapports d'information entrant dans son champ d'investigation, notamment celui de notre ancienne collègue Nicole Borvo Cohen-Seat et de notre collègue Yves Détraigne sur la réforme de la carte judiciaire, en 2012⁵, celui de notre ancienne collègue Virginie Klès

¹ Quels moyens pour quelle justice ? Rapport d'information n° 49 (1996-1997) de M. Pierre Fauchon, fait au nom de la commission des lois, sur les moyens de la justice, déposé le 30 octobre 1996. Ce rapport est consultable à l'adresse suivante :

<http://www.senat.fr/notice-rapport/1996/r96-49-notice.html>

² Quels métiers pour quelle justice ? Rapport d'information n° 345 (2001-2002) de M. Christian Cointat, fait au nom de la commission des lois, sur l'évolution des métiers de la justice, déposé le 3 juillet 2002. Ce rapport est consultable à l'adresse suivante :

<http://www.senat.fr/notice-rapport/2001/r01-345-notice.html>

³ Rapport n° 357 (1990-1991) de M. Jean Arthuis, fait au nom de la commission de contrôle chargée d'examiner les modalités d'organisation et les conditions de fonctionnement des services relevant de l'autorité judiciaire, déposé le 5 juin 1991. Ce rapport est consultable à l'adresse suivante :

<http://www.senat.fr/notice-rapport/1990/r90-357-1-notice.html>

⁴ Avis n° 146 (2016-2017) de M. Yves Détraigne, fait au nom de la commission des lois, sur le projet de loi de finances pour 2017, déposé le 24 novembre 2016. Ce rapport est consultable à l'adresse suivante : <http://www.senat.fr/rap/a16-146-9/a16-146-9.html>

⁵ La réforme de la carte judiciaire : une occasion manquée. Rapport d'information n° 662 (2011-2012) de Mme Nicole Borvo Cohen-Seat et M. Yves Détraigne, fait au nom de la commission des lois, sur la réforme de la carte judiciaire, déposé le 11 juillet 2012. Ce rapport est consultable à l'adresse suivante : <http://www.senat.fr/notice-rapport/2011/r11-662-notice.html>

et de notre collègue Yves Détraigne sur la justice de première instance, en 2013¹, et enfin celui de nos collègues Sophie Joissains et Jacques Mézard sur l'aide juridictionnelle, en 2014².

Tout au long de ses travaux, votre mission s'est attachée à étudier aussi bien le fonctionnement du service public de la justice, en matière civile et pénale, que l'organisation des juridictions des différents degrés, l'efficacité de l'accomplissement par l'administration centrale du ministère de la justice de ses missions ou encore la situation des établissements pénitentiaires et le système d'exécution des peines. En raison de son champ déjà très vaste, votre mission n'a pas été en mesure d'examiner de façon assez approfondie les problématiques concernant la protection judiciaire de la jeunesse, même si elle n'en ignore pas les enjeux. Sur cette question, elle renvoie à l'avis budgétaire de notre collègue Cécile Cukierman³.

*

* *

Le constat de départ est simple. Les crédits du ministère de la justice ont progressé année après année, en moyenne de 6,52 % par an entre 2002 et 2007, de 3,58 % entre 2007 et 2012 et de 2,93 % entre 2012 et 2017. Même si la progression des crédits a profité davantage à l'administration pénitentiaire, les crédits destinés à la justice judiciaire ont aussi augmenté régulièrement. Pour autant, à l'issue de ses nombreux déplacements dans les juridictions, votre mission ne peut que constater l'insuffisance de leurs moyens, humains comme financiers, au regard de l'ampleur de leurs activités. Les juridictions restent le parent pauvre du budget du ministère de la justice, pour ses effectifs comme pour ses crédits immobiliers ou encore de fonctionnement courant.

Sur la base de ce constat largement partagé, votre mission ne peut qu'appeler à un redressement plus marqué et durable des moyens de la justice, dans le cadre d'un effort pluriannuel.

¹ Pour une réforme pragmatique de la justice de première instance. *Rapport d'information n° 54 (2013-2014) de Mme Virginie Klès et M. Yves Détraigne, fait au nom de la commission des lois, sur la justice de première instance, déposé le 9 octobre 2013. Ce rapport est consultable à l'adresse suivante : <http://www.senat.fr/notice-rapport/2013/r13-054-notice.html>*

² Aide juridictionnelle : le temps de la décision. *Rapport d'information n° 680 (2013-2014) de Mme Sophie Joissains et M. Jacques Mézard, fait au nom de la commission des lois, sur l'aide juridictionnelle, déposé le 2 juillet 2014. Ce rapport est consultable à l'adresse suivante : <http://www.senat.fr/notice-rapport/2013/r13-680-notice.html>*

³ Avis n° 146 (2016-2017) de Mme Cécile Cukierman, fait au nom de la commission des lois, sur le projet de loi de finances pour 2017, déposé le 24 novembre 2016. Ce rapport est consultable à l'adresse suivante : <http://www.senat.fr/rap/a16-146-10/a16-146-10.html>

En revanche, sans ignorer le débat en cours sur la place de l'autorité judiciaire dans nos institutions, votre mission ne s'est pas donné pour ambition de refonder l'autorité judiciaire, mais d'améliorer concrètement le fonctionnement du service public de la justice, dans l'intérêt des justiciables et dans le respect des magistrats et des fonctionnaires qui y concourent. Elle a donc conduit sa réflexion à cadre constitutionnel constant, sous réserve de la nécessité de faire aboutir la révision constitutionnelle concernant le statut du parquet, à ce jour adoptée par les deux assemblées en termes identiques.

La loi de finances pour 2017 comporte une inflexion positive du budget alloué au ministère de la justice. Votre mission juge nécessaire de revaloriser de façon plus notable encore, mais également durable, selon une perspective pluriannuelle, les crédits alloués à cette grande fonction régaliennne. Pour autant, elle considère qu'une telle revalorisation des crédits de la justice suppose une profonde réforme d'organisation et de structure, pour améliorer la gestion du ministère et le fonctionnement des juridictions.

Cet effort budgétaire durable devra se traduire dans une nouvelle loi de programmation quinquennale pour la justice, élaborée après une large concertation et soumise au Parlement au début de la prochaine législature – la dernière loi de programmation dans ce domaine remonte à 2002. Cette loi déterminera également les réformes structurelles qui seront mises en œuvre sur la même période, certaines rapidement, d'autres, qui demanderont une préparation plus longue, progressivement. Votre mission est consciente que de telles réformes ne peuvent pas être des moyens de compenser ou de partager la pénurie actuelle. Dans certains cas, l'accroissement des moyens devra donc précéder la mise en œuvre des réformes.

À cet égard, au cours des dernières années, la réforme judiciaire a souvent été un succédané au manque de moyens, de sorte qu'elle ne pouvait atteindre réellement ses objectifs. Les réformes judiciaires à venir devront donc être assorties des moyens nécessaires à leur mise en œuvre, évalués par une étude d'impact rigoureuse et approfondie, établie dans le cadre d'une coordination renforcée entre les différentes directions du ministère de la justice. Il faut mettre fin à une méthode d'élaboration des réformes législatives déconnectée de la réalité du travail des juridictions.

Votre mission a également pu observer que l'inflation et l'instabilité législatives pèsent sur le travail des juridictions. Souvent des lois peu utiles accroissent leur charge de travail. Une pause législative dans le domaine de la justice civile et pénale – ou tout au moins une modération législative – est unanimement réclamée par l'institution judiciaire, sans préjudice d'un utile travail de simplification et d'allègement des procédures, notamment dans la perspective de leur dématérialisation, que votre mission souhaite rapide.

Plus largement, votre mission souhaite que l'institution judiciaire soit, demain, à l'abri des soubresauts résultant des alternances politiques, à l'instar des autres grandes fonctions régaliennes que sont la défense, les affaires étrangères ou la lutte contre le terrorisme, mais aussi des à-coups budgétaires, de façon à sanctuariser ses crédits, comme pour les autres autorités de rang constitutionnel. On peut s'étonner que ce ne soit pas déjà le cas aujourd'hui.

*

* *

À l'issue d'un constat chiffré et précis, après avoir rappelé quels sont les objectifs que l'on peut attendre de la réforme de la justice, votre mission a formulé 127 propositions, certaines opérationnelles, d'autres fixant des orientations à approfondir. Compte tenu de l'ampleur de son champ d'investigation, elle a fait le choix de ne pas rechercher l'exhaustivité, mais plutôt d'orienter ses recommandations dans les domaines qui lui sont parus prioritaires compte tenu de la situation actuelle des juridictions judiciaires et des prisons.

Votre mission a conçu ses propositions sans esprit de système, avec pragmatisme, dans le souci d'améliorer le fonctionnement au quotidien du service public de la justice.

D'un point de vue méthodologique, les propositions ainsi formulées se veulent complémentaires, liées les unes aux autres, formant un ensemble cohérent et, pour ainsi dire, les différents volets d'une réforme d'ensemble en vue du redressement de la situation de l'institution judiciaire, que devra concrétiser la loi de programmation proposée.

Les 127 propositions de la mission s'articulent autour de plusieurs orientations principales, qui revêtent une importance plus structurante :

- relever le budget et les effectifs de la justice par le vote d'une loi de programmation quinquennale ;

- moderniser le service public de la justice grâce aux technologies numériques ;

- pour renforcer l'accessibilité de la justice et sa proximité avec le justiciable, créer le tribunal unique de première instance ;

- proposer une justice capable de régler rapidement les litiges de la vie courante en développant la conciliation et en la rendant plus efficace ;

- pour améliorer l'efficacité de la justice, fonder un nouveau modèle de cour d'appel ;

-
- renforcer l'équipe de collaborateurs qui entoure le juge, pour lui permettre de se recentrer sur sa fonction de juger ;
 - assurer un financement structurel de l'aide juridictionnelle, tout en renforçant le contrôle de son attribution et en mobilisant davantage la protection juridique assurantielle ;
 - rendre plus efficace l'exécution des peines ;
 - créer 15 000 nouvelles places de prison, adaptées et diversifiées.

*

* *

Enfin, au terme de leurs nombreux déplacements, les membres de votre mission tiennent à souligner le dévouement des magistrats, greffiers et personnels judiciaires et, trop souvent, leur désarroi face au manque de moyens et aux dysfonctionnements qu'ils subissent au quotidien. La réforme de la justice ne doit pas seulement améliorer son organisation et son fonctionnement, mais redonner confiance aux personnes qui la servent. Les membres de votre mission sont convaincus que l'institution judiciaire fonctionne essentiellement grâce à leur dévouement : une telle situation ne peut se prolonger indéfiniment.

Si, dans le cadre des auditions et des déplacements de votre mission, aucun magistrat ne s'est plaint de manquer d'indépendance dans l'exercice de ses fonctions, toutes les personnes rencontrées ont insisté sur le manque récurrent de moyens et sur les conditions matérielles très dégradées dans lesquelles la justice est rendue chaque jour.

La fonction de juger est une fonction noble et exigeante, qui justifie que l'État y consacre des moyens suffisants, dans un cadre plus efficace, au service des justiciables qui la sollicitent et pour la dignité des magistrats et des fonctionnaires qui la servent.

I. LE CONSTAT PARTAGÉ D'UNE HAUSSE RÉGULIÈRE DES MOYENS DE LA JUSTICE, SANS AMÉLIORATION SIGNIFICATIVE DE SON FONCTIONNEMENT

Si l'augmentation des ressources allouées à la justice depuis quinze ans est continue, elle n'a toutefois pas permis d'améliorer significativement son fonctionnement et le service public rendu aux justiciables.

A. UNE HAUSSE RÉGULIÈRE ET SOUTENUE DES MOYENS DE LA JUSTICE DEPUIS QUINZE ANS

1. Une augmentation globale bénéficiant à tous les secteurs de la justice, tant en termes de crédits que d'effectifs

Les crédits votés par le Parlement¹ alloués au ministère de la justice² ont fait l'objet d'une augmentation continue depuis 2002, date de l'adoption de la dernière loi de programmation pour la justice³, de près de 89,06 % au total. Ils sont ainsi passés de 4,518 à 8,542 milliards d'euros entre 2002 et 2017.

Par voie de conséquence, depuis 2002, **les services judiciaires** (+ 1,603 milliard d'euros, soit + 93,32 %) et **l'administration pénitentiaire** (+ 2,235 milliards d'euros, soit + 161,35 %) ont connu une **très forte progression de leurs crédits**, tant en proportion qu'en valeur absolue. Les autres programmes ont aussi bénéficié de hausses de crédits, même si elles ont été moins marquées. Ainsi ceux de la protection judiciaire de la jeunesse, dont le budget a augmenté de 53,34 % entre 2002 et 2017 (+ 287,925 millions d'euros), ou des crédits affectés à l'accès au droit et à la justice, comprenant notamment l'aide juridictionnelle, qui ont augmenté de près de 37,41 % (+ 109,597 millions d'euros) sur cette même période.

Depuis 2007, soit au cours des dix dernières années, le budget de la justice a augmenté de près de 37,83 %, passant de 6,198 milliards d'euros en 2007 à 8,542 milliards d'euros en 2017, et ce toujours de manière plus marquée pour l'administration pénitentiaire, qui a fait l'objet d'une progression particulièrement dynamique de près de 1,378 milliard d'euros (+ 61,5 %), alors que les services judiciaires bénéficiaient de 722,152 millions d'euros supplémentaires (+ 27,79 %).

¹ Ces crédits correspondent aux crédits établis en loi de finances initiale.

² Ont été retenus les crédits de paiement du périmètre le plus récent de la mission « Justice », établi en loi de finances initiale pour 2017. Les crédits 2002 ont été reconstitués par la commission des lois du Sénat et sont présentés selon la nomenclature budgétaire de la loi de finances pour 2017, afin de permettre la comparaison des données à périmètre le plus constant possible.

³ Loi n° 2002-1138 du 9 septembre 2002 d'orientation et de programmation pour la justice.

Evolution du budget de la justice depuis 2002
(crédits de paiement en millions d'euros)

	2002	2007	2012	2015	2017	Evolution sur 15 ans 2002-2017		Evolution sur 10 ans 2007-2017	
	Crédits votés	En %	En valeur	En %	En valeur				
Justice judiciaire	1 717 647 112	2 598 375 506	2 962 377 768	3 068 304 204	3 320 528 447	93,32%	1 602 881 335	27,79%	722 152 941
Administration pénitentiaire	1 384 939 403	2 241 169 418	3 015 350 006	3 374 982 548	3 619 502 734	161,35%	2 234 563 331	61,50%	1 378 333 316
Protection judiciaire de la jeunesse	539 814 580	797 091 235	772 051 180	777 378 636	827 739 745	53,34%	287 925 165	3,85%	30 648 510
Accès au droit et à la justice	293 000 000	341 988 034	354 910 004	357 732 536	402 597 146	37,41%	109 597 146	17,72%	60 609 112
Conduite et pilotage de la politique de la justice	581 862 163	218 098 762	283 768 336	318 938 747	367 384 144	-36,86%	- 214 478 019	68,45%	149 285 382
Conseil supérieur de la magistrature	1 000 000	1 205 764	3 517 493	4 337 572	4 545 098	354,51%	3 545 098	276,95%	3 339 334
Total des crédits	4 518 263 258	6 197 928 719	7 391 974 787	7 901 674 243	8 542 297 314	89,06%	4 024 034 056	37,83%	2 344 368 595
Part des crédits de la justice judiciaire	38,02%	41,92%	40,08%	38,83%	38,87%	2,25%	-	-7,28%	
Part des crédits de l'administration pénitentiaire	30,65%	36,16%	40,79%	42,71%	42,37%	38,23%	-	17,18%	

Source : commission des lois du Sénat à partir du budget voté « Justice » pour 2002, des rapports annuels de performances « Justice » pour 2007, 2012 et 2015, des projets annuels de performances de la mission « Justice » 2017 et de la loi n° 2016-1917 du 29 décembre 2016 de finances pour 2017.

Cette dynamique a concerné toutes les législatures : + 1,680 milliard d'euros entre 2002 et 2007, + 1,194 milliard d'euros entre 2007 et 2012, et enfin + 1,150 milliard d'euros entre 2012 et 2017. Cet effort budgétaire est allé de pair avec le vote de créations d'emplois, les crédits consacrés à la masse salariale étant majoritaires au sein de la mission « Justice » : de 58,92 % du budget total en 2002, ils se stabilisent depuis 2010 autour de 61 %. D'un montant de 2,662 milliards d'euros en 2002, ils dépassent désormais les 5,323 milliards d'euros en loi de finances initiale pour 2017. L'augmentation de la masse salariale résulte principalement de l'autorisation de créations d'emplois : près de 17 690 emplois¹ supplémentaires entre 2002 et 2017, dont près de 11 203 emplois sur la seule période 2007-2017.

Évolution des emplois de la mission « Justice » depuis 2002
(en équivalents temps plein travaillés - ETPT²)

	2002	2007	2012	2015	2017	Évolution sur 15 ans 2002-2017		Évolution sur 10 ans 2007-2017	
	Plafond prévu ³	Plafond prévu	Plafond prévu	Plafond prévu	Plafond prévu	En %	En valeur	En %	En valeur
Justice judiciaire	28 369	30 286	31 137	31 642	32 748	15,44	4 379	8,13	2 462
Administration pénitentiaire	27 755	31 297	35 518	36 772	39 207	41,26	11 452	25,27	7 910
Protection judiciaire de la jeunesse	7 439	8 806	8 428	8 598	9 092	22,22	1 653	3,25	286
Conduite et pilotage de la magistrature	1 965	1 619	1 822	1 953	2 157	9,77	192	33,23	538
Conseil supérieur de la magistrature	8	15	22	22	22	175,00	14	46,67	7
Total des effectifs de la mission « justice »	65 536	72 023	76 927	78 987	83 226	26,99	17 690	15,55	11 203
Part des effectifs de la justice judiciaire sur le total de la mission	43,3 %	42,1 %	40,5 %	40,1 %	39,3 %	- 9,10	-	- 6,43	-
Part des effectifs de l'administration pénitentiaire sur le total de la mission	42,4 %	43,5 %	46,2 %	46,6 %	47,1 %	11,24	-	8,41	-

Source : commission des lois du Sénat à partir des budgets votés « Justice » et du compte rendu de gestion budgétaire « Justice » pour 2002, des rapports annuels de performances pour 2007 et 2015, ainsi que des projets annuels de performances de la mission « Justice » pour 2017.

¹ Les plafonds d'emplois de l'année 2002 ont été reconstitués et sont présentés selon la nomenclature de la loi de finances initiale pour 2017, afin de faciliter la comparaison. La loi organique n° 2001-692 du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances a défini une nouvelle comptabilisation des effectifs en équivalents temps plein travaillés (ETPT). Jusqu'à l'entrée en vigueur de ce décompte en ETPT pour la loi de finances initiale pour 2005, les effectifs étaient décomptés en « emplois ouverts ». Les chiffres pour 2002 sont donc mentionnés à titre indicatif mais ne relèvent pas du même mode de comptabilisation en ETPT.

² Ibid.

³ Le plafond prévu correspond au plafond d'emploi autorisé en loi de finances initiale de l'année considérée.

Le rythme des prévisions de créations d'emplois a été soutenu dès 2002 : 6 487 postes entre 2002 et 2007, 4 904 entre 2007 et 2012, et enfin 6 299 postes entre 2012 et 2017.

La Cour des comptes, entendue par votre mission, a confirmé son analyse des augmentations budgétaires dont a bénéficié la justice sur longue période et a relevé, par ailleurs, la « rigidité » du budget de la mission « Justice », en partie du fait de l'importance des crédits de masse salariale.

2. L'administration pénitentiaire devenue le premier budget de la justice depuis 2012

Les crédits consacrés à l'administration pénitentiaire représentent une part toujours plus importante des dépenses de la mission « Justice », jusqu'à devenir le premier budget de la mission depuis 2012, devant la justice judiciaire. Dotée de 1,385 milliard d'euros en 2002 (contre 1,718 pour les services judiciaires), l'administration pénitentiaire représente en 2017 plus de 3,620 milliards d'euros de crédits (contre 3,321 pour la justice judiciaire). L'écart entre les deux programmes s'élève pour l'année 2017 à près de 298,974 millions d'euros, en faveur de l'administration pénitentiaire, ce qui a souvent été rappelé à votre mission lors de ses auditions et surtout dans ses différents déplacements, alors qu'était évoquée la hausse régulière du budget alloué aux juridictions judiciaires.

Au total, **sur dix ans, les crédits consacrés à l'administration pénitentiaire sont passés d'une proportion de 36,16 % du budget total de la mission « Justice » en 2007 à 42,37 % en 2017**, quand la part de ceux des services judiciaires a diminué de 41,92 % à 38,87 % sur la même période. L'importance des effectifs de l'administration pénitentiaire par rapport à ceux des services judiciaires est également notable, et ce dès 2007. Cet écart en faveur de l'administration pénitentiaire n'a cessé de croître, de 1 011 postes en loi de finances initiale pour 2002, à 6 459 postes en loi de finances initiale pour 2017, les effectifs prévisionnels de l'administration pénitentiaire pour 2017 dépassant désormais les 39 000 emplois.

La progression des crédits et des effectifs du ministère de la justice a incontestablement profité davantage à l'administration pénitentiaire qu'aux services judiciaires.

3. Des difficultés d'exécution budgétaire persistantes, même si la situation s'est améliorée

En outre, si la consommation des crédits du budget de la justice s'est améliorée depuis 2002¹, elle n'atteint toujours pas l'objectif d'une exécution complète des crédits votés par le législateur, ce qui a pour effet de minorer la réalité des augmentations budgétaires. Alors que la sous-exécution du budget de la justice était notable en 2002 avec près de 9,16 % du budget non exécuté, la situation s'est améliorée dès 2007, avec un taux de sous-exécution proche de 1 %, puis de 0,66 % en 2015, dernier exercice dont le bilan est connu.

¹ Voir supra page 36.

Evolution de l'exécution du budget de la justice depuis 2002
(crédits de paiement en millions d'euros)

	2002			2007			2012			2015		
	Crédits votés	Exécution crédits	% d'exécution	Crédits votés	Exécution crédits	% d'exécution	Crédits votés	Exécution crédits	% d'exécution	Crédits votés	Exécution crédits	% d'exécution
Justice judiciaire	1 717 647 112	1 726 421 820	100,51%	2 598 375 506	2 590 586 484	99,70%	2 962 377 768	2 998 892 522	101,23%	3 068 304 204	3 089 386 558	100,69%
Administration pénitentiaire	1 384 939 403	1 397 594 923	100,91%	2 241 169 418	2 208 347 558	98,54%	3 015 350 006	2 965 644 379	98,35%	3 374 982 548	3 322 216 031	98,44%
Protection judiciaire de la jeunesse	539 814 580	540 212 683	100,07%	797 091 235	767 526 828	96,29%	772 051 180	754 551 565	97,73%	777 378 636	774 917 106	99,68%
Accès au droit et à la justice	293 000 000	270 000 000	92,15%	341 988 034	338 763 702	99,06%	354 910 004	311 098 772	87,66%	357 732 536	338 726 018	94,69%
Conduite et pilotage de la politique de la justice	581 862 163	169 300 342	29,10%	218 098 762	226 723 564	103,95%	283 768 336	267 032 497	94,10%	318 938 747	320 450 069	100,47%
Conseil supérieur de la magistrature	1 000 000	1 000 000	100,00%	1 205 764	1 760 396	146,00%	3 517 493	3 019 825	85,85%	4 337 572	3 903 039	89,98%
Total des crédits	4 518 263 258	4 104 529 768	90,84%	6 197 928 719	6 133 708 532	98,96%	7 391 974 787	7 300 239 560	98,76%	7 901 674 243	7 849 598 821	99,34%

Source : commission des lois du Sénat à partir des crédits votés et du compte rendu de gestion budgétaire « Justice » pour 2002, des rapports annuels de performances pour 2007, 2012 et 2015.

Pour l'année 2016¹, ce sont toutefois près de 52 millions d'euros de crédits de paiement qui ont dû être annulés faute d'avoir pu être dépensés, dont 26 millions qui auraient pu être consacrés au recrutement de personnels des services judiciaires, magistrats et fonctionnaires. Votre mission a pu en effet constater que le plafond d'emplois voté chaque année par le Parlement, s'il est en augmentation constante, est toutefois sous-exécuté de manière récurrente, ce qui peut minorer les créations d'emplois prévues.

Évolution des effectifs réellement créés de la mission « Justice » depuis 2002 (en équivalents temps plein travaillés - ETPT²)

	2002			2007			2012			2015		
	Plafond prévu	Emplois créés	Exécution	Plafond prévu	Emplois créés	Exécution	Plafond prévu	Emplois créés	Exécution	Plafond prévu	Emplois créés	Exécution
Justice judiciaire	28 369	28 225	- 144	30 286	29 018	- 1 268	31 137	30 575	- 562	31 642	30 787	- 855
Administration pénitentiaire	27 755	26 822	- 933	31 297	30 791	- 506	35 518	35 080	- 438	36 772	36 212	- 560
Protection judiciaire de la jeunesse	7 439	nc	nc	8 806	8 377	- 429	8 428	8 201	- 227	8 598	8 480	- 118
Conduite et pilotage de la politique de la justice	1 965	1 963	- 2	1 619	1 671	52	1 822	1 652	- 170	1 953	1 884	- 69
Conseil supérieur de la magistrature	8	8	0	15	4	- 11	22	18	- 4	22	18	- 4
Total des effectifs de la mission « justice »	65 536	57 018	nc	72 023	69 861	- 2 162	76 927	75 526	- 1 401	78 987	77 381	- 1 606

Source : commission des lois du Sénat à partir du budget voté et du compte rendu de gestion budgétaire « Justice » pour 2002, des rapports annuels de performances pour 2007, 2012 et 2015.

Il faut néanmoins noter une amélioration de cet indicateur d'exécution du plafond d'emplois depuis dix ans, puisqu'en 2007 le taux de sous-consommation des emplois était de 3 % et de 1,82 % en 2012, même s'il faut noter une légère dégradation à 2,03 % de sous-consommation en 2015. Pour l'année 2015, 1 606 emplois³, soit 2 % du plafond total, n'ont finalement pas été créés sur l'ensemble des programmes suivis par le ministère de la justice. Votre mission déplore le décalage systématique entre le plafond d'emplois prévu et les emplois effectivement créés, qui affecte la sincérité de la programmation budgétaire et réduit la portée des annonces de créations d'emplois.

¹ Décret n° 2016-1652 du 2 décembre 2016 portant ouverture et annulation de crédits à titre d'avance.

² Voir supra page 38.

³ En équivalents temps plein travaillés (ETPT).

B. L'INSTITUTION JUDICIAIRE DÉSTABILISÉE PAR L'ACCUMULATION DE RÉFORMES LÉGISLATIVES

1. Des réformes législatives qui ont accru la charge de travail des juridictions

Votre mission a souhaité faire un état des lieux des principales réformes législatives des dix dernières années qui ont accru la charge des juridictions. Cet état des lieux est présenté dans le tableau ci-après.

Les réformes législatives ayant accru la charge des juridictions depuis 2007

En matière civile :

- **La loi n° 2007-508 du 5 mars 2007 portant réforme de la protection juridique des majeurs** a rendu obligatoire une révision quinquennale des mesures de protection, ce qui a fortement sollicité les juges d'instance. La loi n° 2015-177 du 16 février 2015 relative à la modernisation et à la simplification du droit et des procédures dans les domaines de la justice et des affaires intérieures, y a remédié partiellement en permettant de prononcer une mesure pour une durée plus longue.

- **La loi n° 2010-769 du 9 juillet 2010 relative aux violences faites aux femmes** a instauré l'ordonnance de protection, qui permet au juge aux affaires familiales (JAF) de mettre à l'abri les victimes de violences conjugales.

- **La loi n° 2010-1609 du 22 décembre 2010 relative à l'exécution des décisions de justice** a transféré le contentieux du surendettement du juge de l'exécution au juge du tribunal d'instance. Ce transfert de contentieux, qui aurait dû être neutre, a coïncidé avec le chantier de la révision quinquennale des mesures de tutelle, ce qui a transitoirement posé problème aux tribunaux d'instance.

- **La loi n° 2011-803 du 5 juillet 2011 relative aux droits et à la protection des personnes faisant l'objet de soins psychiatriques et aux modalités de leur prise en charge**, rendue nécessaire par une décision du Conseil constitutionnel, impose un contrôle du juge des libertés et de la détention sur les hospitalisations sous contrainte. La loi n° 2013-869 du 27 septembre 2013 modifiant certaines dispositions issues de la loi n° 2011-803 du 5 juillet 2011 relative aux droits et à la protection des personnes faisant l'objet de soins psychiatriques et aux modalités de leur prise en charge, a encore accru la charge des juridictions, en réduisant de 12 à 8 jours le délai de saisine initiale du juge, et en imposant que l'audience se tienne dans une salle aménagée de l'établissement d'accueil.

- **La loi n° 2016-274 du 7 mars 2016 relative au droit des étrangers** a transféré au juge judiciaire le contentieux de la légalité des mesures de rétention administrative.

En matière pénale :

- **La loi n° 2007-291 du 5 mars 2007 tendant à renforcer l'équilibre de la procédure pénale** a posé le principe de la collégialité de l'instruction. Si celle-ci n'a jamais vu le jour, en revanche, 91 pôles de l'instruction ont été créés afin de garantir l'organisation de co-saisines, ce qui a nécessité la création d'une trentaine de postes de juge d'instruction et de greffiers.

- La loi n° 2007-1198 du 10 août 2007 renforçant la lutte contre la récidive des majeurs et des mineurs, en instituant des planchers de peine, a augmenté le nombre d'emprisonnements fermes prononcés en cas de récidive, ce qui a pesé sur la charge de travail des juges de l'application des peines, des magistrats du parquet et des services d'exécution des peines.

- La loi n° 2009-1436 du 24 novembre 2009 pénitentiaire, en multipliant les possibilités d'aménagement de peines et en élevant le seuil des peines aménageables, a accru la charge des juges de l'application des peines.

- La loi n° 2014-535 du 27 mai 2014 portant transposition de la directive 2012/13/UE du Parlement européen et du Conseil, du 22 mai 2012, relative au droit à l'information dans le cadre des procédures pénales a rendu obligatoire l'interprétation et la traduction des éléments essentiels de la procédure lorsque le suspect ne comprend pas le français, ce qui a renchérit le coût desdites procédures.

- La loi n° 2014-896 du 15 août 2014 relative à l'individualisation des peines a créé la contrainte pénale et la libération sous contrainte, qui exigent un suivi plus étroit des condamnés et une charge supplémentaire significative. Il en va de même de l'obligation d'un passage devant le juge de l'application des peines pour les peines prononcées depuis plus de trois ans ou de l'obligation d'un examen de la situation de l'intéressé aux deux tiers de la peine.

- La loi n° 2016-731 du 3 juin 2016 renforçant la lutte contre le crime organisé, le terrorisme et leur financement a prévu de nombreuses réformes, parmi lesquelles l'introduction du contradictoire dans les enquêtes préliminaires, qui est susceptible d'accroître significativement la charge de travail des parquets.

- La loi n° 2017-242 du 27 février 2017 portant réforme de la prescription en matière pénale a prévu un allongement significatif des délais de prescription, qui va mécaniquement engendrer une augmentation du nombre d'affaires à traiter par les parquets.

Source : commission des lois du Sénat.

Ces réformes concernent tant la matière civile que pénale et ont souvent accru la charge de travail pesant sur les magistrats et les fonctionnaires, **aggravant l'engorgement des juridictions**. De l'avis de votre mission, des chefs de cour et de juridiction, ainsi que des magistrats et fonctionnaires qu'elle a rencontrés lors de ses déplacements, les conséquences qui en résultent n'ont pas été correctement évaluées, ni préalablement, ni *a posteriori*, s'agissant des moyens humains et matériels nécessaires à leur bonne mise en œuvre.

2. L'insuffisance des études d'impact et l'absence de prise en compte de la dimension opérationnelle des réformes

Les conséquences concrètes des réformes législatives sur le fonctionnement des juridictions sont souvent insuffisamment détaillées dans les études d'impact des projets de loi¹, voire ignorées, ce que votre mission

¹ Telles que prévues par la loi organique n° 2009-403 du 15 avril 2009 relative à l'application des articles 34-1, 39 et 44 de la Constitution.

juge particulièrement dommageable, et ce qui est par ailleurs régulièrement dénoncé par les parlementaires lors de l'examen des projets de loi. Les juridictions dans lesquelles votre mission s'est déplacée se plaignent, à juste titre, de cette impréparation des réformes, qui a ensuite 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, développement tardif des nouvelles procédures dans les outils informatiques...

Parmi les exemples récents, peut être citée la création statutaire, par la loi organique n° 2016-1090 du 8 août 2016 relative aux garanties statutaires, aux obligations déontologiques et au recrutement des magistrats ainsi qu'au Conseil supérieur de la magistrature, du juge des libertés et de la détention en tant que juge spécialisé¹. 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. Le juge des libertés et de la détention s'était d'ailleurs 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 administrative², compétence relevant auparavant du juge administratif, mais qui n'a fait l'objet d'aucun transfert de postes.

Peut également être citée la réforme de la protection juridique des majeurs en 2007³, qui a fait l'objet de nouvelles mesures par voie d'ordonnance en 2015⁴, et dont les applicatifs informatiques, d'après un président de tribunal de grande instance entendu par votre mission, ne sont toujours pas opérationnels près d'un an et demi après la publication de l'ordonnance. La Cour des comptes met par ailleurs en évidence dans un rapport de 2016⁵ concernant la révision des mesures de tutelle prévue par la réforme de 2007, « *qu'en regard de l'augmentation du nombre d'affaires, les moyens nouveaux attribués n'ont guère été proportionnels* » et que « *la mise en œuvre n'a pas été conforme* » aux prévisions de l'étude d'impact annexée au projet de loi.

¹ Cette réforme entre en vigueur le 1^{er} septembre 2017.

² Disposition de la loi n° 2016-274 du 7 mars 2016 relative au droit des étrangers en France, entrée en vigueur le 1^{er} novembre 2016.

³ Loi n° 2007-308 du 5 mars 2007 portant réforme de la protection juridique des majeurs.

⁴ Ordonnance n° 2015-1288 du 15 octobre 2015 portant simplification et modernisation du droit de la famille.

⁵ Cour des comptes, « La protection juridique des majeurs, une réforme ambitieuse, une mise en œuvre défailante », communication à la commission des finances de l'Assemblée nationale, septembre 2016, pages 49 et 50. Ce rapport est consultable à l'adresse suivante :

<http://www.ccomptes.fr/Accueil/Publications/Publications/La-protection-juridique-des-majeurs-une-reforme-ambitieuse-une-mise-en-oeuvre-defaillante>

Peut encore être citée la réforme de la procédure prud'homale, en 2015¹, qui n'a toujours pas été intégrée dans les applicatifs informatiques selon les informations indiquées à votre mission.

Par ailleurs, s'ajoute à l'insuffisance des études d'impact initiales, **l'absence d'obligation d'évaluation des amendements du Gouvernement**, parfois à l'origine de réformes de grande ampleur, procédé largement utilisé entre la première lecture devant le Sénat et la première lecture devant l'Assemblée nationale de la loi n° 2016-1547 du 18 novembre 2016 de modernisation de la justice du XXI^e siècle². Si les initiatives des parlementaires, tant propositions de loi qu'amendements, ne sont pas non plus soumises à l'obligation d'étude d'impact, elles ne peuvent toutefois, en application de l'article 40 de la Constitution, prévoir la création ou l'aggravation d'une charge publique.

Cette imprévisibilité concerne également les textes réglementaires. En outre, les **circulaires ministérielles**, censées être des outils d'aide à la correcte application de la loi, **peuvent être sources de complexité supplémentaire**. Il en est ainsi des circulaires de politique pénale. Censées permettre l'application d'une seule et même politique sur le territoire, votre mission a pu constater qu'elles pouvaient être des facteurs de complexité supplémentaire dans l'exercice des missions des parquets. La Conférence nationale des procureurs de la République, entendue par votre mission, évoquait à ce titre l'émission en 2016 de près de 106 circulaires d'application de la loi par la direction des affaires criminelles et des grâces (DACG), représentant près de 4 000 pages à maîtriser pour les magistrats du parquet.

C. UNE ACTIVITÉ JURIDICTIONNELLE LOURDE, DES DÉLAIS DE JUGEMENT EXCESSIFS ET CROISSANTS

1. Une augmentation continue du nombre d'affaires civiles, mais une baisse du nombre d'affaires pénales poursuivables

Sur les dix dernières années, le contentieux civil et commercial³ est plus dynamique que le contentieux pénal. Ainsi, le **nombre d'affaires nouvelles portées devant les tribunaux en matière civile et commerciale a augmenté de près de 5,5 % entre 2007 et 2015**, passant de près de 2,599 à 2,741 millions d'affaires, comme l'indique le tableau ci-après.

¹ Loi n° 2015-990 du 6 août 2015 pour la croissance, l'activité et l'égalité des chances économiques.

² Votre mission souligne toutefois que l'étude d'impact initiale du projet de loi avait été saluée pour sa qualité par le Conseil d'État, selon les équipes du secrétariat général du ministère de la justice entendues par votre mission.

³ Le périmètre statistique des juridictions civiles et commerciales correspond à celui établi par le ministère de la justice dans son document de référence « Les chiffres-clés de la Justice », publié annuellement. Il 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 tribunaux d'instance, des conseils de prud'hommes, des juridictions commerciales et des tribunaux des affaires de sécurité sociale.

**Évolution du nombre d'affaires portées devant les juridictions civiles
et commerciales entre 2007 et 2015**

	2007	2010	2012	2015	Variation 2007 - 2015
Toutes affaires nouvelles en matière civile	2 599 061	2 780 062	2 668 507	2 741 679	5,5%
dont référés	258 772	278 829	256 535	261 242	1,0%
Toutes affaires terminées dans l'année	2 556 328	2 673 131	2 647 813	2 674 878	4,6%
Cour de cassation					
Affaires nouvelles	18 232	20 353	21 798	20 412	12,0%
Affaires terminées dans l'année	20 354	19 855	20 874	17 923	-11,9%
Cours d'appel					
Affaires nouvelles	201 110	243 967	236 382	248 450	23,5%
dont référés	nd	6 126	5 843	5 786	-5,6%
Affaires terminées dans l'année	205 902	233 577	234 302	236 441	14,8%
Stock au 31 décembre de l'année (y.c référés)	218 650	229 849	237 962	277 419	26,9%
Tribunaux de grande instance					
Affaires nouvelles	911 593	952 412	929 508	994 798	9,1%
dont référés	111 929	118 109	114 972	113 824	1,7%
Principales familles de contentieux					
Juge aux affaires familiales	386 644	383 495	383 995	403 450	4,3%
Juge des libertés et de la détention (1)	27 541	36 985	85 230	106 603	287,1%
Juge de l'exécution (2)	130 304	146 339	89 620	97 218	-25,4%
Actes des greffes de TGI	246 681	274 321	333 863	349 350	41,6%
Affaires terminées dans l'année	893 141	930 999	938 952	963 646	7,9%
Stock au 31 décembre de l'année (y.c référés)	595 481	641 103	650 624	750 362	26,0%
Tribunaux d'instance					
Affaires nouvelles	621 835	705 896	674 760	661 714	6,4%
dont référés	76 661	81 869	80 129	86 350	12,6%
Principales familles de contentieux					
Juridictions de proximité	107 259	102 908	76 529	81 245	-24,3%
Contentieux de l'impayé	204 766	222 905	192 720	191 238	-6,6%
Contentieux de l'exécution	41 961	52 691	61 351	58 806	40,1%
Stock au 31 décembre de l'année	502 266	603 736	626 651	647 721	29,0%
Affaires terminées dans l'année	603 259	660 255	662 758	656 148	8,8%
Juge des enfants assistance éducative (3)	325 900	327 362	336 961	352 337	8,1%
Conseils de prud'hommes (4)					
Affaires nouvelles	192 864	217 128	175 714	184 096	-4,5%
dont référés	41 277	45 084	29 522	33 277	-19,4%
Affaires terminées dans l'année	194 051	205 626	187 913	194 231	0,1%
Stock au 31 décembre de l'année	164 512	214 336	202 618	211 228	28,4%
Juridictions commerciales (5)					
Affaires nouvelles	228 761	218 413	196 630	173 969	-24,0%
dont référés	28 905	27 641	26 069	22 005	-23,9%
Affaires terminées dans l'année	220 811	204 456	179 580	165 272	-25,2%
Tribunaux des affaires de sécurité sociale					
Affaires nouvelles	98 766	94 531	96 754	105 903	7,2%
Affaires terminées dans l'année	92 910	91 001	86 473	88 880	-4,3%

Source : commission des lois du Sénat à partir des chiffres clés annuels du ministère de la justice.

- (1) Est concerné le champ de compétence civil du juge des libertés et de la détention.
- (2) La baisse du nombre d'affaires relevant du juge de l'exécution devant le tribunal de grande instance est liée au transfert du contentieux de l'exécution au juge d'instance.
- (3) Les affaires instruites par le juge des enfants correspondent à des mesures individuelles et répétées.
- (4) Le stock des affaires devant les conseils de prud'hommes n'inclut pas les procédures courtes.
- (5) Le périmètre des juridictions commerciales comprend les tribunaux de commerce, les tribunaux de grande instance à compétence commerciale des cours d'appel de Metz et Colmar, et les tribunaux mixtes de commerce outre-mer.

Cette hausse est différente selon les catégories de contentieux. Les juridictions les plus pourvoyeuses d'affaires en matière civile sont bien celles qui connaissent les augmentations de flux les plus marquantes : + 9,1 % pour les tribunaux de grande instance et + 6,4 % pour les tribunaux d'instance. Parmi les contentieux qui contribuent le plus à cette hausse, figurent ceux relevant du juge des libertés et de la détention, dont le champ de compétences a été particulièrement étendu depuis 2007 (+ 287,1 % d'affaires supplémentaires). Parmi les contentieux en baisse sur cette même période 2007-2015, votre mission a relevé les affaires nouvelles relevant des juridictions de proximité (- 24,3 %), des conseils de prud'hommes (- 4,5 %) et surtout des juridictions commerciales (- 24 %).

Au total, malgré une amélioration globale de la productivité des juridictions civiles et commerciales entre 2007 et 2015, mesurable par l'augmentation de 4,6 % du nombre des affaires clôturées chaque année, ces dernières sont toujours d'un volume inférieur au nombre d'affaires nouvelles portées chaque année devant les juridictions.

Cette situation conduit mécaniquement à une augmentation du stock des affaires des principales juridictions civiles sur la même période : + 26 % pour les tribunaux de grande instance, + 29 % pour les tribunaux d'instance et + 28,4 % pour les conseils de prud'hommes¹.

Enfin, sur la même période, les cours d'appel connaissent aussi une hausse importante, de l'ordre de 23,5 %, du nombre d'affaires civiles dont elles sont saisies, conduisant à une augmentation parallèle du stock d'affaires restant à traiter (+ 26,9 %), et ce malgré des efforts notables de productivité (+ 14,8 % d'affaires clôturées).

En matière pénale en revanche, le total d'affaires poursuivables a baissé de 14,4 % entre 2007 et 2015.

¹ Votre mission n'a pas connaissance de l'évolution du stock des juridictions commerciales.

Évolution du nombre d'affaires poursuivables traitées par les parquets

	2007	2010	2012	2015	Variation 2007-2015
Affaires poursuivables	1 476 535	1 402 671	1 379 086	1 264 619	-14,4%
Classement sans suite pour inopportunité des poursuites	241 597	163 039	152 333	153 667	-36,4%
<i>Part des affaires poursuivables (en %)</i>	16,4	11,6	11,0	12,2	
Procédures alternatives réussies	490 434	527 530	547 678	463 960	-5,4%
<i>Part des affaires poursuivables (en %)</i>	33,2	37,6	39,7	36,7	
Compositions pénales réussies	59 770	72 785	75 493	67 134	12,3%
<i>Part des affaires poursuivables (en %)</i>	4,0	5,2	5,5	5,3	
Poursuites	684 734	639 317	603 582	579 858	-15,3%
<i>Part des affaires poursuivables (en %)</i>	46,4	45,6	43,8	45,9	
Taux de réponse pénale (en %)	83,6	88,4	89,0	87,8	

Source : commission des lois du Sénat à partir des chiffres clés annuels du ministère de la justice.

Sur ce total, votre mission a constaté que **le taux de réponse pénale avait augmenté de presque quatre points entre 2007 et 2015, bénéficiant surtout aux compositions pénales (+ 12,3 %)**. À l'inverse, le nombre de poursuites et le nombre de classements sans suite sont respectivement en baisse de 15,3 % et 36,4 %, de même que le nombre des procédures alternatives aux poursuites, de façon toutefois plus modérée, de 5,4 % depuis 2007.

Quant au **nombre de décisions rendues en matière pénale, il est globalement stable**, mais ne rend pas compte des **disparités selon les juridictions concernées**, comme l'indique le tableau ci-après.

Évolution du nombre de décisions rendues en matière pénale

	2007	2010	2012	2015	Variation 2007 - 2015
Cour de cassation	8 468	8 062	8 711	7 732	- 8,7%
Cours d'appel	100 377	103 684	103 516	101 633	1,3%
Cours d'assises	2 877	2 502	3 486	3 004	4,4%
Tribunaux correctionnels	577 196	577 970	646 888	611 825	6,0%
Tribunaux de police	75 889	66 523	60 463	46 605	- 38,6%
Juridictions de proximité	360 865	343 667	363 002	383 665	6,3%
Juges et tribunaux pour enfants	77 698	70 814	65 913	52 013	- 33,1%
Nombre total de décisions rendues en matière pénale ¹	1 203 370	1 173 222	1 251 979	1 206 477	0,3%
Amendes forfaitaires majorées	11 461 540	9 411 683	10 330 124	13 095 200	14,3%

Source : commission des lois du Sénat à partir des chiffres clés annuels du ministère de la justice.

Ainsi, les deux baisses les plus importantes concernent les tribunaux de police (- 38,6 %) et les décisions rendues par les juges et tribunaux pour enfants (- 33 %), alors que, par ailleurs, le nombre de décisions rendues par les cours d'assises et les tribunaux correctionnels augmente respectivement de 4,4 % et 6,0 %. L'application d'amendes forfaitaires majorées a également augmenté de plus de 14,3 % sur la période étudiée. Pour autant, votre mission constate que **les juridictions pénales restent particulièrement engorgées, comme le montrent les statistiques relatives aux délais de traitement.**

2. Des délais de traitement en constante augmentation au détriment de l'accès au juge

En matière civile, les statistiques publiées par le ministère sur moyenne et longue périodes concernant les délais de jugement ne permettent pas de connaître, sur la période antérieure à 2012, la durée moyenne de traitement du contentieux de droit commun. En effet, les chiffres présentés incluent toutes les affaires, dont les procédures courtes, comme le montre le tableau présenté ci-après, ce qui conduit à minorer le délai moyen de traitement.

¹ Hors amendes forfaitaires majorées.

Délai moyen de traitement des procédures civiles
(en nombre de mois et procédures courtes incluses)

	2007		2010		2012		2015		Évolution 2007-2015	
	Toutes affaires	Référés	Toutes affaires	Référés						
Cours d'appel	13,3	nc	11,2	1,6	11,8	1,6	12,2	2,2	- 8,27 %	nc
Tribunaux de grande instance	6,9	1,9	7,1	1,9	7,1	2	7	2,1	1,45 %	10,5 %
Tribunaux d'instance ¹	4,9	3,2	5,3	3,4	5	3,4	4,8	3,8	- 2,04 %	18,8 %
Conseils de prud'hommes	10,2	1,6	11,1	2	13,3	1,9	14	2	37,25 %	25,0 %
Tribunaux de commerce	5,5	1,5	5,3	1,5	5,4	1,8	5,3	1,9	- 3,64 %	26,7 %

Source : commission des lois du Sénat à partir des chiffres clés annuels du ministère de la justice.

Les évolutions mesurées grâce à ces chiffres ne semblent donc pas pertinentes à votre mission pour apprécier la réalité du délai moyen de traitement. Néanmoins, **votre mission déduit de la progression du nombre d'affaires devant les juridictions civiles, corrélée à la hausse du stock d'affaires année après année devant ces juridictions, telles qu'elles ont déjà été évoquées, que les délais de jugement doivent augmenter sur la période 2007-2015, et ce malgré la hausse du nombre de décisions rendues chaque année.**

Cette analyse semble confirmée par les seules données disponibles hors procédures courtes, qui montrent, sur les quatre dernières années connues, une augmentation des délais de traitement.

¹ L'activité des juridictions de proximité est comprise dans le périmètre des tribunaux d'instance. Sont en revanche exclus les contentieux suivants : ordonnance sur requête, procédure d'injonction de payer, saisie sur rémunérations, contentieux électoral, tutelle sur mineurs ouverte de plein droit et départition prud'homale.

Délai moyen de traitement des procédures civiles
(en nombre de mois et hors procédures courtes)¹

	2012	2013	2014	2015	Évolution 2012-2015
Cours d'appel	12,6	12,6	12,9	13,3	5,6%
Tribunaux de grande instance	10,5	10,5	10,7	10,8	2,9%
Tribunaux d'instance	6,6	6,4	5,8	5,9	-10,6%
Conseils de prud'hommes	13,1	13,7	15,7	16,6	26,7%
Tribunaux de commerce	8,1	8,8	8,5	8,4	3,7%

Source : commission des lois à partir des projets annuels de performances de la mission « Justice » des années 2015 et 2017.

Ainsi, comme le montre tableau ci-dessus, en 2015, le justiciable doit ainsi patienter presque onze mois avant de voir son affaire jugée devant le tribunal de grande instance, six mois devant les tribunaux d'instance, et presque une année et demie devant les conseils de prud'hommes.

Ces délais sont des moyennes, et nombreuses sont les juridictions à les dépasser : à titre d'exemple, en 2015, presque 37 % des cours d'appel étaient dans ce cas, tout comme 27 % des tribunaux de grande instance et 15 % des tribunaux d'instance. Le principal problème est donc de parvenir à faire face au flux croissant des affaires nouvelles dans des délais raisonnables.

En matière pénale, sur la période 2007-2015, les délais de traitement des affaires sont également conséquents et en hausse, les procédures criminelles soumises aux cours d'assises ayant le délai d'achèvement le plus long. Plus de quarante mois sont nécessaires en moyenne en 2015 en première instance², soit plus de trois ans, délai en augmentation de près de 17 % sur la période considérée, auxquels il faut ajouter, le cas échéant, une moyenne de presque deux ans de procédure d'appel, en augmentation également de près de 18 %.

¹ Les données hors procédures courtes, à savoir hors référés et hors procédures d'urgence, ne sont disponibles que depuis le projet annuel de performances (PAP) « Justice » 2015. Les données des années 2014 et 2015 sont issues du projet annuel de performances pour 2017 et celles de 2012 et 2013 du projet annuel de performances pour 2015.

² Ce délai ne comprend que la durée comprise entre le début de l'instruction et la date de la décision en première instance.

Délai moyen de traitement des procédures pénales¹
(en nombre de mois)

	2007		2010		2012		2015		Évolution 2007-2015	
	1 ^{ère} instance	Appel								
Crimes	34,6	18,4	34,5	17,6	36,1	18,4	40,6	21,8	17%	18%
Délits	11,3	14,8	11,6	16,2	11,6	15,6	11,7	15,1	4%	2%
Contraventions de 5^e classe	10,5	13,4	10,2	13,2	10,2	12,8	11,5	11,3	10%	-16%

Source : commission des lois à partir des chiffres clés annuels du ministère de la justice.

Les délais sont plus courts – un an en moyenne en 2015 – devant le tribunal correctionnel, mais néanmoins eux aussi en augmentation : + 4 % en première instance. Le délai de traitement des contraventions de cinquième classe est également en hausse (+ 10% en première instance). Meilleures, les statistiques en appel sont à nuancer selon votre mission, puisque les modalités de calcul ont été modifiées pour l’année 2015.

Une telle augmentation des **délais de traitement des affaires civiles et pénales** – délais déjà excessifs au regard du principe du droit à un procès dans un délai raisonnable –, davantage que le nombre d’affaires lui-même, témoigne de façon indéniable **du grave engorgement des juridictions**.

D. UN SYSTÈME JUDICIAIRE FRANÇAIS MOINS BIEN CLASSÉ QUE SES HOMOLOGUES EUROPÉENS

Depuis plusieurs années, la commission européenne pour l’efficacité de la justice (CEPEJ), instance du Conseil de l’Europe créée en 2002 pour évaluer l’efficacité des systèmes judiciaires, et qui a publié son dernier rapport en octobre 2016², fait le constat d’une relative modestie du budget de la justice française. Entendu par votre mission, le président du groupe de travail chargé d’établir ce rapport, M. Jean-Paul Jean³, a précisé qu’il était important de pouvoir situer la France par rapport à des pays comparables tant en termes de niveau de richesse, que d’architecture et de fonctionnement du système judiciaire dans son ensemble. Il convient en

¹ En première instance, pour les délits, délai entre l’infraction et la condamnation ; pour les crimes, le délai comprend la durée de l’instruction et le délai d’audiencement. En appel, il s’agit du délai entre la première décision et l’appel. Le ministère indique par ailleurs que la méthode de calcul a été modifiée pour l’appel des délits et des contraventions de cinquième classe, sans préciser selon quelles modalités.

² Systèmes judiciaires européens, efficacité et qualité de la justice, études de la CEPEJ n° 23, édition 2016 (données 2014). Ce rapport est fondé sur des données de 2014 et est consultable à l’adresse suivante : http://www.coe.int/t/dghl/cooperation/cepej/evaluation/default_fr.asp

³ À la date de publication du rapport, M. Jean-Paul Jean était également président de chambre, directeur du service de documentation, des études et du rapport et directeur du service des relations internationales de la Cour de cassation.

outre **d'aborder avec « précaution » les comparaisons entre les différents pays**, en raison des disparités de définition du périmètre du système judiciaire et des règles budgétaires des crédits consacrés à la justice¹.

Selon le rapport de la commission européenne pour l'efficacité de la justice, le **montant annuel du budget par habitant consacré au système judiciaire² est assez faible**, puisque la France n'y consacre que 64 euros en moyenne, ce qui la place assez loin du niveau de dépenses consenti par des pays dont les structures sont comparables comme l'Autriche (96 euros), la Belgique (85 euros) ou l'Italie (73 euros). Si l'on rapproche ce niveau de dépenses en faveur de la justice du produit intérieur brut par habitant, qui est un bon indicateur de comparaison en zone euro, à niveau de richesse comparable, les Pays-Bas réalisent un effort budgétaire presque deux fois plus important que la France en faveur de leur système judiciaire³.

En revanche, **le nombre de juges judiciaires professionnels⁴ pour 100 000 habitants est comparable en France (10) à d'autres pays** comme l'Espagne (12) et l'Italie (11), même si ce nombre est bien inférieur à celui de l'Allemagne (24). Votre mission invite néanmoins à la prudence dans la comparaison avec le système judiciaire allemand, dans la mesure où celui-ci est plus professionnalisé qu'en France⁵ et qu'il n'existe pas l'équivalent des juges non professionnels français des tribunaux de commerce, des conseils de prud'hommes ou des tribunaux des affaires de sécurité sociale.

L'attention de votre mission a également été retenue par l'analyse de la situation du ministère public : **le procureur⁶ français serait, selon cette étude comparative de référence, l'un des magistrats dont la charge de travail est la plus importante en Europe**. La France compte en effet seulement 2,8 procureurs pour 100 000 habitants, contre 7,6 en Belgique ou 4,7 aux Pays-Bas. Examinant les différentes tâches dévolues aux parquets, la commission européenne pour l'efficacité de la justice a établi que la France faisait partie des quatre pays⁷ à assurer l'intégralité des 13 missions qu'elle a répertoriées comme pouvant leur être attribuées⁸. L'analyse de ces données la conduit à conclure que *« les parquets les plus chargés se trouvent incontestablement en France, qui compte en Europe quasiment le plus petit nombre de procureurs, mais doit en même temps faire face au plus grand nombre de*

¹ Ibid., page 22.

² Le périmètre ne comprend pas l'administration pénitentiaire et les juridictions administratives.

³ Ibid. page 26.

⁴ Ne comprend que les magistrats du siège.

⁵ Ce qui a pour conséquence un effectif mécaniquement plus important de juges professionnels.

⁶ Concerne les magistrats du parquet.

⁷ Ibid. page 127. Avec la Hongrie, le Luxembourg et Monaco.

⁸ Ibid. page 127. Il s'agit des 13 missions suivantes : diriger ou superviser les enquêtes de la police ; mener des enquêtes ; en cas de besoin, demander au juge d'ordonner certaines mesures d'investigation ; porter une accusation ; soumettre des affaires aux tribunaux ; proposer une sanction au juge ; exercer un appel ; superviser la procédure d'exécution ; classer une affaire sans suite sans décision du juge ; classer une affaire sans suite en appliquant ou négociant une sanction ou une mesure sans décision d'un juge ; et autres attributions importantes.

procédures reçues (7 pour 100 habitants), tout en ayant à remplir un nombre record de fonctions différentes (13) »¹. Le rapport précise toutefois qu'au regard de ces critères, l'Autriche, l'Irlande et l'Italie ont également des parquets particulièrement chargés, mais qu'il convient de nuancer cette analyse en précisant que, dans ces pays, dont la France, d'autres personnels exercent des tâches similaires à celles des procureurs², sans qu'il soit toutefois possible pour la commission européenne pour l'efficacité de la justice de mesurer l'impact de ce phénomène sur la charge des parquets.

E. UNE SITUATION CHRONIQUE DE SURPOPULATION CARCÉRALE

Outre la situation des juridictions judiciaires, votre mission a aussi porté son attention sur celle des établissements pénitentiaires.

Les prisons françaises souffrent depuis de nombreuses années d'une situation chronique de surpopulation carcérale. Au 1^{er} mars 2017, le nombre de personnes écrouées détenues s'élevait à **69 430** contre 67 580 au 1^{er} mars 2016, soit une augmentation de 2,7 % en un an.

On distinguait au sein de cette population :

- 20 273 prévenus (18 897 au 1^{er} mars 2016) ;
- 2 330 femmes ;
- 797 mineurs écroués.

Cette augmentation de la population carcérale s'inscrit dans une tendance constante d'accroissement depuis 2000, qui peut s'expliquer par trois facteurs : la suppression des grâces présidentielles collectives, l'augmentation du nombre de condamnations à des peines de prison ferme et l'allongement de la durée des peines prononcées.

Au 1^{er} mars 2017, les établissements pénitentiaires disposaient de **58 664** places opérationnelles³. Le taux d'occupation s'élevait à **118,35 personnes détenues pour 100 places**. À titre de comparaison, il s'élevait à 109,4 % en 2011. À la même date, la densité carcérale était supérieure à 200 % dans 4 établissements ou quartiers, supérieure à 150 % dans 45 établissements et supérieure à 120 % dans 97 établissements, sur un total de 255 établissements.

¹ Ibid. page 132.

² Il s'agit pour la France de l'exercice des fonctions du ministère public par le commissaire de police compétent devant le tribunal de police et la juridiction de proximité, ainsi que des délégués du procureurs.

³ La capacité opérationnelle correspond au nombre de places, de lits effectivement disponibles indépendamment de la qualité individuelle ou collective de la cellule.

**Densité carcérale des établissements pénitentiaires
au 1^{er} mars 2017**

	Nombre d'établissements	Effectif cumulé d'établissements concernés par la surpopulation
Densité inférieure à 100 %	127	-
Densité supérieure ou égale à 100 % et inférieure à 120 %	31	31
Densité supérieure ou égale à 120 % et inférieure à 150 %	52	83
Densité supérieure ou égale à 150 % et inférieure à 200 %	41	124
Densité supérieure à 200 %	4	128
Total	255	128

*Source : commission des lois du Sénat
à partir des statistiques mensuelles de l'administration pénitentiaire.*

Au 1^{er} février 2017, 56,5 % des détenus étaient exposés à la surpopulation carcérale : 39 050 personnes étaient détenues dans des établissements dont la densité carcérale est supérieure ou égale à 120 %.

Au 1^{er} mars 2017, **1 822 détenus** dormaient sur un matelas posé à même le sol. Ce nombre connaît une forte augmentation depuis quelques années (+ 37,8 % en un an, + 66,73 % depuis le 1^{er} février 2015). Les maisons d'arrêt sont particulièrement concernées par ce phénomène. À la différence des établissements pour peines¹ (c'est-à-dire les centres de détention, les maisons centrales ou les centres de semi-liberté), les maisons d'arrêt ne sont pas soumises à un *numerus clausus*. Au 1^{er} mars 2017, le **taux d'occupation moyen dans les maisons d'arrêt ou dans les quartiers maison d'arrêt** était de **143 personnes détenues pour 100 places**.

Cette surpopulation est aggravée par le non-respect des dispositions du code de procédure pénale relatives à l'affectation des détenus définitivement condamnés. En application des articles 714 et 717 du code de procédure pénale, les personnes mises en examen soumises à la détention provisoire « *la subissent dans une maison d'arrêt* » tandis que les « *condamnés purgent leur peine dans un établissement pour peines* ». À titre exceptionnel, l'article 717 permet aux condamnés à une peine d'emprisonnement d'une durée inférieure ou égale à deux ans d'être maintenus dans une maison d'arrêt dans un quartier distinct et dans des conditions permettant la préparation de leur libération. Or au 1^{er} juillet 2016, on dénombrait 26 946 détenus en maison d'arrêt ou en quartier maison d'arrêt qui faisaient l'objet d'une condamnation. 21 % de ces personnes, soit 5 741, purgeaient même une peine supérieure à deux ans d'emprisonnement.

¹ Au 1^{er} mars 2017, le taux moyen d'occupation des établissements pour peines est de 87,1 personnes pour 100 places.

Les délais d'affectation et de transfèrement dans des établissements pour peines apparaissent excessifs tant pour les maisons centrales que pour les centres de détention : à la date du 1^{er} juin 2016, si le délai d'attente moyen pour accéder à la maison centrale de Saint-Martin-en-Ré était de 3 mois, il était de 24 mois pour la maison centrale d'Arles. D'importantes disparités se constatent également dans les centres de détention : alors que 4 mois sont nécessaires entre la notification d'une décision d'affectation au quartier centre de détention de Châteaudun et le transfert effectif, ce délai est porté à 24 mois pour le quartier centre de détention de Rennes-Vézin.

Selon l'administration pénitentiaire, ce phénomène se justifie en raison de la faible disponibilité des places en établissement pour peines. Votre mission constate néanmoins que les taux d'occupation des établissements pour peines restent mesurés : au 1^{er} mars 2017, si le taux d'occupation des centres de détention était de 91 %, il était de 72 % dans les maisons centrales.

Il faut aussi ajouter que la surpopulation carcérale concerne inégalement le territoire français.

Parmi les établissements pour peines, au 1^{er} mars 2017, on relève d'importants écarts, par exemple, entre le centre de détention de Casabianda (61,9 %) et le quartier centre de détention de Poitiers-Vivonne (113,3 %), la maison centrale de Clairvaux (34,3 %) et celle d'Ensisheim (96 %).

Si la quasi-totalité des maisons d'arrêts ont une population carcérale supérieure à 100 %, quelques établissements comme le quartier maison d'arrêt de Liancourt (60 %) ou la maison d'arrêt d'Aurillac (58,3 %) sont très peu peuplés.

La surpopulation carcérale est un **facteur aggravant des conditions de travail de l'administration pénitentiaire**. Exacerbant les tensions et les frustrations dans l'accès aux loisirs ou encore aux soins, elle peut nourrir des actes de violence à l'égard du personnel. En 2015, le personnel pénitentiaire a été victime de **4 070 agressions physiques et de 16 040 agressions verbales**. 8 425 agressions physiques entre codétenus et 113 suicides en détention sont également à déplorer la même année. La surpopulation carcérale engendre une concurrence entre codétenus pour l'accès à un travail, à une formation, aux unités de vie familiale et facilite la prolifération de situations insalubres.

Votre mission considère qu'il faut remédier à ce phénomène de la surpopulation carcérale, qui conduit à des conditions de détention contraires à la dignité humaine et à des conditions de travail dégradées pour les agents de l'administration pénitentiaire.

II. LES OBJECTIFS DU REDRESSEMENT DE LA JUSTICE

Au vu de ce constat concernant l'évolution des crédits du ministère de la justice, les effectifs des services judiciaires comme de l'administration pénitentiaire, ou encore les délais de traitement des affaires civiles et pénales et la surpopulation carcérale, votre mission peut déterminer quels doivent être les objectifs quantitatifs et qualitatifs du redressement de la justice. À cet effet, elle peut également s'appuyer sur la situation concrète des juridictions et des établissements pénitentiaires visités au cours de ses déplacements.

Le redressement de la justice doit conduire *in fine* à l'amélioration de la qualité du service public rendu, dans l'intérêt des justiciables, en veillant aux conditions dans lesquelles travaillent les magistrats et les fonctionnaires des services judiciaires et pénitentiaires.

A. LES OBJECTIFS QUANTITATIFS ET QUALITATIFS DU REDRESSEMENT DE LA JUSTICE : JUGER PLUS VITE ET JUGER MIEUX

1. Mieux maîtriser les délais de la justice

En premier lieu, d'un point de vue quantitatif, votre mission estime indispensable de permettre aux juridictions de faire face au flux des affaires nouvelles, civiles et pénales, de façon à pouvoir les traiter dans des **délais de jugement raisonnables**, alors que la situation s'aggrave au vu de l'évolution année après année du stock d'affaires en attente de jugement.

Cet objectif exige de renforcer les **moyens humains des juridictions**, pour traiter plus rapidement le flux des affaires, mais aussi d'améliorer les **outils informatiques** pour simplifier et accélérer les procédures. Renforcer les moyens humains des juridictions consiste d'abord à **résorber les vacances récurrentes de postes** de magistrats et de fonctionnaires, constatées partout lors des déplacements de votre mission.

Cet objectif peut aussi conduire à **alléger la charge des juridictions**, qui pèse concrètement sur les magistrats et les greffiers, par la voie de la déjudiciarisation ou de la dépenalisation, ainsi que par l'encouragement des **modes alternatifs de règlement des litiges**, de nature à limiter le nombre des affaires portées devant la justice, mais également par la voie de la **simplification** et de la **dématérialisation des procédures**. L'utilisation des technologies devrait permettre de simplifier davantage le travail au sein des juridictions, sans méconnaître pour autant les risques liés plus globalement aux innovations technologiques.

Des facteurs ponctuels, de nature procédurale ou organisationnelle, peuvent aussi peser sur les délais de la justice. Par exemple, la réforme des extractions judiciaires désorganise le travail des juridictions pénales, rend plus difficile leur maîtrise du temps et contribue dès lors à l'allongement des délais de jugement.

En matière pénale, à la question des délais de jugement s'ajoute celle de la longueur des **délais d'exécution des peines de prison**, laquelle suscite l'incompréhension de nos concitoyens et fait perdre une large partie de son sens à la peine pour la personne condamnée.

La **maîtrise des délais** apparaît ainsi comme le premier défi à relever pour la justice, afin de **juger plus vite**.

1. Améliorer la qualité des décisions de justice

En second lieu, d'un point de vue qualitatif, votre mission estime nécessaire de mieux garantir la **qualité des décisions de justice en première instance**, d'abord dans l'intérêt de nos concitoyens, qui font appel à la justice pour trancher un litige ou qui attendent d'elle la condamnation des auteurs d'infraction, mais aussi pour limiter le volume des appels et des pourvois en cassation. Atteindre un tel objectif suppose que les magistrats disposent de davantage de temps pour examiner chaque affaire, de façon plus collégiale. La **qualité des décisions de justice en appel** doit, elle aussi, être améliorée.

À la question des effectifs de magistrats s'ajoute, ici, celle du rôle du juge. Permettre au juge de **se recentrer sur son office**, sur le cœur de sa fonction, c'est-à-dire décider, trancher des litiges, grâce au développement d'une équipe de **collaborateurs du juge**, doit aussi contribuer à des décisions de meilleure qualité, si le juge peut être déchargé de tâches secondaires qui seraient effectuées par d'autres et de la participation à des commissions administratives où sa présence n'est pas indispensable¹. La question des **méthodes de travail au sein des juridictions** se pose également, pour les magistrats du siège.

En outre, si la **mobilité des magistrats** est nécessaire, sa fréquence trop forte peut nuire au traitement qualitatif des dossiers et à l'implication dans certaines fonctions. Les règles de mobilité doivent aussi prendre en compte le défaut d'attractivité de certaines juridictions.

¹ À cet égard, la loi n° 2016-1547 du 18 novembre 2016 de modernisation de la justice du XXI^e siècle, qui a créé les juristes assistants de magistrats, a habilité le Gouvernement à supprimer par ordonnance la participation des magistrats de l'ordre judiciaire et administratif aux commissions administratives lorsque leur présence n'est pas indispensable au regard des droits ou des libertés en cause.

Votre mission estime que les **conditions de travail des magistrats et des fonctionnaires** de greffe, indépendamment des difficultés résultant des manques d'effectifs, altèrent la qualité du travail des juridictions. En d'autres termes, d'un point de vue matériel, les juridictions doivent avoir la capacité de faire face aux besoins de leur fonctionnement courant et bénéficier de bâtiments en bon état. Trop souvent, en dépit des efforts réalisés en ce sens, l'immobilier judiciaire n'est pas au niveau de la mission de la justice. L'amélioration des conditions de travail exige également de disposer d'outils informatiques performants et adaptés, rapidement mis à jour pour tenir compte des réformes que les juridictions sont tenues d'appliquer.

La **maîtrise de la charge et des conditions et méthodes de travail** des différentes catégories de personnel des juridictions apparaît donc comme un deuxième défi pour la justice, afin de **juger mieux**.

2. Renforcer la proximité de la justice

En troisième lieu, d'un point de vue là encore qualitatif, en matière de litiges de la vie courante, le justiciable attend un **traitement de proximité**, avec une **institution judiciaire plus simple d'accès**, en première instance, sans quoi saisir le juge devient une démarche trop complexe et dissuasive. Quelques années après la réforme de la carte judiciaire, votre mission estime nécessaire de rendre la justice plus proche et plus accessible.

Outre l'accroissement des moyens de la justice, une amélioration de son organisation territoriale peut permettre de renforcer son accessibilité et sa proximité pour les justiciables, en particulier pour les plus vulnérables. La proximité peut aussi passer par le développement des **modes alternatifs de règlement des litiges**, plus simples et rapides, à l'instar de la **conciliation**.

Renforcer l'accès au juge suppose également, pour le justiciable, un effort en faveur de l'**accès à l'avocat**, dont le ministère est obligatoire dans de nombreux contentieux. Alors que le plafond de ressources ouvrant droit à l'aide juridictionnelle reste faible, la nécessité d'assurer un financement structurel de l'**aide juridictionnelle** exige pourtant de mobiliser de nouvelles ressources, budgétaires ou extra-budgétaires.

L'**amélioration de l'accès à la justice**, dans tous ses aspects, apparaît donc comme un troisième défi pour la justice, pour **juger mieux** également.

3. Assurer l'effectivité de l'exécution des peines

En dernier lieu, du point de vue de l'exécution des peines, l'objectif qualitatif est double : **assurer l'effectivité de l'exécution des peines**, par une évolution des textes et des capacités pénitentiaires, et **diminuer le risque de récidive**, par un meilleur accompagnement des personnes incarcérées, en

vue de la préparation à la sortie. Il réside aussi dans une réflexion sur les courtes peines, qui ne permettent pas aujourd'hui un tel accompagnement.

Outre la **simplification du droit de l'application des peines**, un tel objectif suppose ainsi une **mise à niveau des capacités pénitentiaires**, à la fois du point de vue du nombre de places de prison et du point de vue des effectifs des personnels pénitentiaires, notamment des services pénitentiaires d'insertion et de probation.

La réaffirmation effective de la **double mission de la prison, punir et réinsérer**, constitue un quatrième défi pour la justice.

B. UNE HAUSSE DU BUDGET DE LA JUSTICE, EN CONTREPARTIE DE RÉFORMES D'ORGANISATION ET DE FONCTIONNEMENT

Une large partie de ces objectifs exige de **mobiliser des ressources budgétaires plus importantes qu'aujourd'hui**, ce qui devra se traduire par une **revalorisation notable et durable des crédits et des effectifs alloués au ministère de la justice**, tant au bénéfice des juridictions judiciaires que de l'administration pénitentiaire, comme des autres services du ministère qui concourent à leur bon fonctionnement.

Outre l'augmentation des moyens, des évolutions de l'organisation et du fonctionnement de la justice doivent aussi contribuer à atteindre ces objectifs. **Rationaliser l'organisation et le fonctionnement de la justice doit aussi permettre d'améliorer la qualité du service public de la justice**. L'amélioration de la capacité de pilotage et d'évaluation du ministère de la justice paraît aussi nécessaire, pour assurer le bon emploi des moyens qui lui sont alloués et renforcer l'efficacité du fonctionnement des juridictions judiciaires et de l'administration pénitentiaire.

Votre mission est convaincue qu'il ne sera pas possible de relever durablement les crédits de la justice à la hauteur des objectifs annoncés si l'institution judiciaire ne montre pas sa capacité à se réformer, à proposer et à mettre en œuvre des réformes plus structurelles, ce qu'elle a déjà su faire jusqu'à présent.

Tel est l'enjeu du présent rapport : **identifier les réformes devant permettre de redresser la justice, tout en justifiant l'attribution de moyens supplémentaires**. Ces réformes de nature à redresser la justice s'articulent autour de plusieurs axes forts, déclinés dans les propositions qui suivent.

III. LES VOIES DU REDRESSEMENT DE LA JUSTICE : PROPOSITIONS DE RÉFORME ET D'AMÉLIORATION DE L'ORGANISATION ET DU FONCTIONNEMENT DE LA JUSTICE

A. RENFORCER LES CAPACITÉS DE PILOTAGE DU MINISTÈRE DE LA JUSTICE

Des nombreux déplacements et auditions qu'elle a effectués, votre mission a conclu que le redressement de la justice suppose, au préalable, de disposer, au niveau de l'administration centrale, d'une organisation robuste permettant un pilotage global et reposant sur une stratégie claire. Cette stratégie, que le ministère de la justice a vocation à piloter, doit permettre d'assurer les conditions de la bonne exécution du service public de la justice et de répondre aux attentes légitimes des justiciables et des pouvoirs publics.

Votre mission a identifié cinq axes de réforme en ce sens, qu'elle juge prioritaires : la sanctuarisation du budget de l'autorité judiciaire, l'amélioration de la gestion des ressources humaines, l'amplification de l'effort en faveur de l'immobilier judiciaire, l'adaptation de l'organisation du ministère de la justice et enfin, la mise à niveau de la fonction d'évaluation.

Il s'agit d'engager la Nation dans un effort pluriannuel en faveur de la justice, sous réserve de la mise en œuvre de nouveaux principes d'organisation et de fonctionnement. Le redressement et l'adaptation au changement de la justice supposent également, selon votre mission, de garantir la pérennité du budget de l'autorité judiciaire, qui s'accommode mal de l'instabilité et du manque de prévisibilité budgétaires.

1. Sanctuariser le budget de l'autorité judiciaire

Institués afin de garantir l'exécution de l'autorisation parlementaire et de prévenir une détérioration de l'équilibre budgétaire, les instruments de la régulation budgétaire, fruit d'une pratique ancienne, ont été encadrés par la loi organique n° 2001-692 du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances. Parmi ces instruments, **la mise en réserve, ou gel de crédits¹, consiste à rendre indisponible, dès le début de l'exercice budgétaire, une fraction des crédits ouverts en loi de finances.** Tous les programmes du budget de l'État dotés de crédits limitatifs² y sont soumis. Le dégel de crédits mis en réserve, possible sur décision du ministre du budget, doit revêtir un caractère exceptionnel et être dûment justifié. Cette contrainte, si elle n'est pas nouvelle, s'accroît depuis plusieurs années.

¹ Article 51 (4°) bis de la loi organique n° 2001-692 du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances.

² Les programmes dotés de crédits évaluatifs n'y sont pas soumis.

Évolution des taux de mise en réserve du budget de l'État depuis 2006

		2006/2007	2008	2009/2011	2012/2013	2014	2015/2017
Taux de mise en réserve des crédits votés en loi de finances initiale	Crédits de personnel	0,1 %	0,5 %	0,5 %	0,5 %	0,5 %	0,5 %
	Autres crédits	5 %	6 %	5 %	6 %	7 %	8 %

Source : commission des lois du Sénat à partir des projets de loi de finances.

En 2017, le budget que pilote le ministère de la justice, traité à l'identique des autres ministères, a été amputé de près de 284 millions d'euros dès le début de sa gestion, au titre du gel de crédits de la mission « Justice », et ce pour l'ensemble des programmes qu'elle regroupe : les juridictions judiciaires, l'administration pénitentiaire, la protection judiciaire de la jeunesse, l'accès au droit et à la justice, la conduite et le pilotage de la politique de la justice et le Conseil supérieur de la magistrature.

La réserve de précaution appliquée à l'autorité judiciaire depuis 2012 (en crédits de paiement)

	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Loi de finances initiale Mission « Justice » (en millions d'euros)	7 392	7 699	7 814	7 900	8 193	8 542
Montant de la mise en réserve	196,18	204,75	237,1	268,4	274,9	284,2
Dont programme 166 consacré aux juridictions judiciaires (en millions d'euros)	62,32	65,70	75,81	86,67	89,63	92,49
Dont programme 335 consacré au Conseil supérieur de la magistrature (en milliers d'euros)	72,5	127,5	112,0	141,5	157,0	165,5

Source : commission des lois du Sénat à partir des rapports annuels de performances pour 2012 à 2015 et des projets annuels de performance pour 2016 et 2017 de la mission « Justice ».

Les crédits consacrés à la justice, fonction régaliennne et grand service public placé au tout premier rang dans la hiérarchie des fonctions de l'État, ne sont pas exemptés de ces gels de crédits.

Les crédits alloués à l'autorité judiciaire sont regroupés au sein des programmes consacrés aux juridictions judiciaires¹ et au Conseil supérieur de la magistrature², qui représentent respectivement 38,87 %

¹ Programme 166 de la mission budgétaire « Justice ».

² Programme 335 de la mission budgétaire « Justice ».

(3,321 milliards d'euros) et 0,05 % (4,55 millions d'euros) des crédits de la mission « Justice » votés en loi de finances initiale pour 2017.

Le constat est unanime des **difficultés de gestion résultant de ces gels de crédits**, tant chez les chefs de cour, de juridiction, que chez les directeurs de greffe : tous en ont fait part à votre mission, en particulier lors de ses déplacements. Ainsi, à l'occasion de sa visite dans le ressort de la cour d'appel de Metz, il lui a été confirmé que les crédits étaient débloqués sans anticipation et nécessitaient des engagements de dépenses trop rapides, méconnaissant l'exigence de bonne gestion des deniers publics et pénalisant les juridictions dans leur fonctionnement quotidien.

Ce constat converge d'ailleurs avec les analyses respectives de la Cour des comptes et des inspections générales de la justice et des finances. La Cour des comptes relève en effet dans ses travaux que « *la réserve de précaution explique la sous-exécution du budget de la mission* »¹, et peut créer des tensions en fin de gestion, pouvant conduire à faire de « *l'immobilier ou de l'informatique des variables d'ajustement de l'exécution du budget, alors que ces dépenses sont par ailleurs prioritaires dans la démarche de modernisation* »² de la justice. Quant aux deux inspections générales, dans leur récent rapport de janvier 2017 sur les dépenses de fonctionnement courant des juridictions, elles rapportent que les cours d'appel rencontrées « *ont toutes dénoncé l'insuffisance des crédits disponibles en début d'année et le caractère erratique du processus de la dépense en fin d'année* »³. En effet, les dégels de crédits de la mission « Justice » sont relativement tardifs et interviennent habituellement vers le mois de novembre, ne permettant pas de réaliser la dépense dans de bonnes conditions, et impliquant souvent une annulation au moment de la loi de règlement. Votre mission relève toutefois qu'entre 2010 et 2016, les crédits ont été entièrement dégelés chaque année, sauf en 2014⁴, et que des efforts ont été consentis par la Chancellerie depuis 2016 pour que ces dégels aient lieu plus tôt dans l'année⁵.

¹ Cour des comptes, note d'analyse de l'exécution budgétaire 2014, mission « Justice » et comptes de commerce n° 909 « Régie industrielle des établissements pénitentiaires » et n° 912 « Cantine et travail des détenus dans le cadre pénitentiaire », page 16.

² Cour des comptes, note d'analyse de l'exécution budgétaire 2015, mission « Justice » et comptes de commerce n° 909 « Régie industrielle des établissements pénitentiaires » et n° 912 « Cantine et travail des détenus dans le cadre pénitentiaire », page 25.

³ Les dépenses de fonctionnement courant des juridictions, rapport établi par l'inspection générale des finances et l'inspection générale de la justice, revue de dépenses, janvier 2017, page 12. Ce rapport est consultable à l'adresse suivante :

<http://www.igf.finances.gouv.fr/files/live/sites/igf/files/contributed/IGF%20internet/2.RapportsPublics/2017/2016-M-088.pdf>

⁴ Ibid. page 17.

⁵ L'exercice 2017 a débuté dès le mois de janvier par le dégel de 40 millions d'euros de crédits de fonctionnement et d'investissement destinés aux juridictions, permettant à ces dernières de bénéficier de l'augmentation budgétaire consentie pour 2017 dans des délais raisonnables de gestion.

Les conséquences de cette gestion budgétaire selon des modalités qui pourraient être qualifiées de « *stop and go* », selon les termes employés par l'une des personnes entendues par votre mission, et qui illustrent parfaitement le système actuel, sont indéniablement de nature à désorganiser et altérer le fonctionnement normal de la justice.

Votre mission souhaite y remédier en permettant à l'autorité judiciaire de disposer dès le début d'année d'une visibilité sur les crédits qui lui sont affectés. Ainsi, votre mission préconise de **sanctuariser le budget de l'autorité judiciaire, en exonérant les programmes respectivement consacrés aux juridictions judiciaires et au Conseil supérieur de la magistrature des mesures de mise en réserve des crédits**. Elle propose, à cet effet, de mentionner expressément dans la loi organique n° 2001-692 du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances, l'existence de deux programmes spécifiques regroupant les crédits alloués à l'autorité judiciaire, qui pourront être exemptés de gel des crédits.

Les exceptions à la mise en réserve de crédits, si elles sont rares, existent néanmoins dans des cas particuliers. **La mission « Pouvoirs publics » dont l'existence est expressément consacrée dans la loi organique n° 2001-692 du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances, et qui comprend notamment les dotations attribuées aux assemblées parlementaires, à la Présidence de la République et au Conseil constitutionnel, est, compte tenu de son caractère spécifique, exclue des modalités de régulation budgétaire infra-annuelle et notamment de la mise en réserve des crédits. Comme les autorités relevant de cette mission budgétaire, l'autorité judiciaire a rang constitutionnel, de sorte qu'elle devrait bénéficier d'un traitement équivalent.**

Cet impératif de sanctuarisation du budget de l'autorité judiciaire n'impose pas, cependant, d'exonérer de mise en réserve les autres programmes de la mission « Justice ». En revanche, la pleine disponibilité des moyens alloués à l'autorité judiciaire, dès le début de l'année, est bien de nature à permettre un pilotage réellement autonome et efficient du budget voté par le Parlement.

Proposition n° 1 :

Consacrer l'existence du budget de l'autorité judiciaire dans la loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances, et l'exonérer des mesures de gel budgétaire.

2. Améliorer la gestion des ressources humaines, pour une réelle gestion prévisionnelle des emplois et des compétences

Les ressources humaines constituent le cœur du ministère de la justice : plus de 80 000 personnes, magistrats, personnels de greffe, surveillants pénitentiaires, conseillers pénitentiaires d'insertion et de probation, professionnels de la protection judiciaire de la jeunesse et agents administratifs des corps communs, œuvrent au service du bon fonctionnement de la justice. La gestion des personnels, enjeu d'autant plus important que la masse salariale représente en 2017 plus de 62,3 % du budget de la mission « Justice », semble pourtant manquer d'un pilotage global et d'une visibilité à moyen et long termes. En effet, les compétences et les statuts des personnels du ministère de la justice sont multiples, ce qui constitue un défi de gestion, dont l'enjeu principal est celui de la gestion prévisionnelle des emplois, des effectifs et des compétences, dont toute institution doit aujourd'hui se doter.

Sans prétendre proposer un schéma de gestion complet, qui ne relève d'ailleurs pas de sa compétence, votre mission préconise la mise en place d'une stratégie volontariste par la chancellerie, ainsi que plusieurs pistes d'actions prioritaires.

a) Résoudre le phénomène récurrent des vacances de postes de magistrats et de fonctionnaires, qui ralentit et altère le cours de la justice

Au cours de ses auditions et déplacements, votre mission a pu constater que les **vacances de postes constituaient l'un des principaux sujets de préoccupation des chefs de cour et de juridiction**, qui lui ont fait part d'un sous-effectif chronique, objectivé depuis plusieurs années par le calcul d'un taux de vacance de postes, indicateur correspondant à la différence entre le nombre de postes théoriquement prévu par la circulaire de localisation des emplois ¹ dans chaque cour et tribunal, et le nombre de postes qui y sont réellement pourvus. Au 1^{er} janvier 2016, étaient ainsi vacants près de **6 % des postes de magistrats** en juridictions, soit 479 postes sur les 7 992 prévus par la circulaire de localisation des emplois. La situation s'est, en outre, aggravée chaque année depuis 2010.

¹ La circulaire de localisation des emplois est diffusée chaque année par la direction des services judiciaires, et présente la répartition des postes de magistrats et de fonctionnaires pour chaque cour d'appel, tribunal de grande ou de première instance, et tribunal d'instance. Cette répartition des postes fait suite au dialogue de gestion entre le ministère et les juridictions, ces dernières émettant leurs besoins en nombre de postes, et la chancellerie arbitrant en fonction de ces demandes, mais aussi des priorités gouvernementales.

Comparaison entre les effectifs réels et théoriques des magistrats affectés en juridictions, hors Cour de cassation
(au 1^{er} janvier de l'année concernée)

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Effectifs théoriques	7 844	7 740	7 740	7 687	7 687	7 829	7 853	7 887	7 992
Effectifs réels	7 630	7 710	7 708	7 594	7 521	7 489	7 458	7 483	7 513
Solde	- 214	- 30	- 32	- 93	- 166	- 340	- 395	- 404	- 479
Taux de vacance de postes	2,73 %	0,39 %	0,41 %	1,21 %	2,16 %	4,34 %	5,03 %	5,12 %	5,99 %

Source : ministère de la justice et commission des lois du Sénat.

À la même date, le taux de vacance de postes est encore plus élevé **pour les greffiers**, à hauteur de **9,1 % en 2016**, soit 881 postes vacants pour un effectif localisé de 9 640 emplois (hors autres personnels de greffe). Quant à l'ensemble des personnels affectés en juridictions, hors magistrats, le taux de vacance s'élève à 7,6 %.

Comparaison entre les effectifs réels et théoriques des fonctionnaires affectés en juridictions ou en service administratif régional, hors Cour de cassation
(au 1^{er} janvier de l'année concernée)

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Effectifs théoriques	21 274	21 189	20 902	20 778	20 929	21 025	21 105	21 174	21 197
Effectifs réels	20 247	20 076	19 997	19 837	19 509	19 419	19 502	19 680	19 585
Solde	- 1 027	- 1 113	- 905	- 941	- 1 420	- 1 606	- 1 603	- 1 494	- 1 612
Taux de vacance de postes	4,83 %	5,25 %	4,33 %	4,53 %	6,78 %	7,64 %	7,60 %	7,06 %	7,60 %

Source : ministère de la justice et commission des lois du Sénat.

Ces vacances de postes ont des conséquences variables selon la taille et les contentieux des juridictions, mais peuvent ralentir et altérer le cours de la justice, engendrant un fonctionnement régulier en « *mode dégradé* », selon l'un des syndicats de magistrats entendu par votre mission.

La Conférence nationale des procureurs de la République a toutefois attiré l'attention de votre mission sur la potentielle **inégale répartition des vacances d'emplois selon les fonctions**. Interrogée par votre mission, la chancellerie a bien confirmé ce fait, puisque le taux de vacance de postes de magistrats est en moyenne bien supérieur pour le parquet que pour le siège : au 1^{er} septembre 2016, le taux de vacance de postes était de 5,5 % pour les magistrats du siège et de 8 % pour ceux du parquet. Selon les années, la

circulaire de localisation des emplois s'attache toutefois à affecter les postes en fonction des priorités politiques nationales et des besoins spécifiques des juridictions. À titre d'exemple, la centaine de postes de magistrats créés en 2016 a été affectée en priorité à la mise en œuvre des plans de lutte contre le terrorisme (49 postes), au renforcement des fonctions de juge des libertés et de la détention (18 postes) et à la prise en compte de contextes locaux particuliers (21 emplois), comme par exemple au tribunal de grande instance de Bobigny, où votre mission s'est rendue.

Selon le professeur Jean Danet, membre du Conseil supérieur de la magistrature entendu par votre mission, la chancellerie tenterait de limiter la durée des vacances de postes à un an maximum par juridiction, de manière à ne pas concentrer le sous-effectif dans une même juridiction pendant plusieurs années. La mise en œuvre de ce principe est toutefois difficilement vérifiable puisque l'outil informatique de gestion des ressources humaines ne permet pas de connaître l'évolution du taux de vacance de postes sur plusieurs années, par tribunal et cour d'appel.

De plus, **le phénomène apparaît plus important dans certaines juridictions qualifiées de peu attractives**, comme l'ont montré les déplacements de votre mission.

Des magistrats « placés » peuvent être ponctuellement affectés dans certaines juridictions en souffrance, en lieu et place de la résorption de leurs postes vacants.

Les magistrats « placés »

Le dispositif des magistrats dits « placés » a été créé par la loi organique n° 80-844 du 29 octobre 1980 relative au statut de la magistrature. L'objectif était de donner aux chefs de cour une plus grande latitude dans la gestion des effectifs de magistrats, en leur attachant le service de magistrats « placés » auprès d'eux, qu'ils pouvaient librement affecter au remplacement de magistrats en congé ou sur un poste vacant.

Le régime juridique applicable à ces magistrats est défini à l'article 3-1 de l'ordonnance statutaire du 22 décembre 1958. Il fixe en particulier un plafond d'emplois des magistrats « placés » dans le ressort d'une même cour d'appel (un quinzième des emplois de magistrats de la cour) ainsi qu'une durée maximale d'exercice de cette fonction de six ans.

Il existe aussi des greffiers « placés », entrant dans les effectifs des services administratifs régionaux auprès des chefs de cour.

Au final, il apparaît que **les vacances de poste se sont principalement développées faute d'une anticipation suffisante des départs en retraite, et ce malgré des créations nettes d'emplois budgétaires intervenues depuis 2010** dans les services judiciaires, à l'exception de l'année 2015.

Évolution du nombre d'emplois du programme « Justice judiciaire »
(en équivalents temps plein travaillé¹)

	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Effectifs réels de magistrats et fonctionnaires en juridictions	29 467	29 567	30 525	30 575	30 671	31 036	30 787
Écart par rapport à l'année N-1	-	+ 100	+ 958	+ 50	+ 96	+ 365	- 249

*Source : commission des lois du Sénat
à partir des rapports annuels de performances « Justice judiciaire ».*

Pour les magistrats, les créations de postes n'ont pas compensé les départs² puisqu'entre 2011 et 2017, le nombre total de magistrats du corps judiciaire est passé de 8 560 à 8 427, soit une perte de 133 magistrats. Par ailleurs, votre mission a noté que le nombre de magistrats détachés³ représentait en nombre environ la moitié des vacances de postes, sans pour autant qu'elle ne souhaite préconiser de restreindre les détachements, qui constituent une source d'enrichissement extérieur pour la magistrature.

Évolution du nombre total de magistrats du corps judiciaire
(au 1^{er} janvier de l'année concernée)

	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Magistrats affectés en juridiction ⁴	7 907	7 783	7 763	7 703	7 665	7 752	7 809
Magistrats affectés au ministère de la justice	290	280	294	297	289	263	274
Magistrats en détachement	247	268	246	238	219	210	231
Magistrats en congé longue maladie	12	14	13	16	17	18	18
Magistrat en congé parental	14	18	18	17	14	12	13
Magistrats en disponibilité	83	78	73	84	96	84	82
Autres positions	7	1	0	0	0	3	0
Nombre total de magistrats du corps judiciaire	8 560	8 442	8 407	8 355	8 300	8 342	8 427

Source : ministère de la justice.

Le ministère de la justice a toutefois pris conscience de cette problématique dans le recrutement des magistrats, puisque **les effectifs des promotions formées à l'École nationale de la magistrature (ENM) sont croissants depuis plusieurs années.**

¹ Ces chiffres intègrent les postes d'auditeurs de justice créés chaque année.

² Ces départs sont principalement constitués de départs en retraite.

³ Ces magistrats sont en position administrative de détachement, placés hors de leur corps d'origine, et continuent à bénéficier dans ce corps de leurs droits à l'avancement et à la retraite.

⁴ Il s'agit des postes réellement pourvus en juridictions, consolidés avec le nombre de postes de magistrats pourvus à la Cour de cassation.

Évolution des promotions de l'École nationale de la magistrature
(en nombre d'élèves)

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Auditeurs de justice	125	138	212	252	275	263	366	342

Source : commission des lois du Sénat à partir des rapports du jury de l'École nationale de la magistrature.

La durée de la formation est toutefois de nature à reporter dans le temps la création des postes en juridictions. Elle est en effet de 31 mois¹ pour les magistrats à l'École nationale de la magistrature, et de 18 mois pour les fonctionnaires de greffe, greffiers (catégorie B) ou directeurs des services de greffe judiciaires² (catégorie A), à l'École nationale des greffes. Les autres fonctionnaires suivent également une formation à l'École nationale des greffes d'une durée plus courte : 5 semaines pour les secrétaires administratifs (catégorie B), et une semaine pour les adjoints administratifs et techniques (catégorie C).

Évolution des promotions de l'École nationale des greffes
(en nombre d'élèves)

	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Directeur des services de greffe judiciaires (A)	46	86	118	169	84	133
Greffiers (B)	470	813	654	569	538	596
Secrétaires administratifs (B)	62	7	52	56	116	74
Adjoints administratifs et techniques (C)	147	308	153	348	436	459
Total	725	1 214	977	1 142	1 174	1 262

Source : commission des lois du Sénat à partir de données indiquées par le ministère de la justice.

À la lumière de ces éléments, votre mission préconise de **poursuivre et de renforcer la politique de résorption des vacances de postes**, en prenant l'engagement devant le Parlement d'un plan pluriannuel de création de postes de magistrats et de fonctionnaires sur une période de cinq années. Cette programmation doit également inclure le remplacement des départs en retraite, toujours importants dans les prochaines années. En effet, comme le relevait notre collègue Antoine Lefèvre dans son rapport spécial au nom de la commission des finances sur la mission « Justice » du projet de loi de

¹ Par exemple, les magistrats de la promotion 2016, recrutés par concours en 2015, devraient être affectés en juridiction en 2018.

² Nouvelle dénomination du greffier en chef depuis la loi n° 2016-1547 du 18 novembre 2016 de modernisation de la justice du XXI^e siècle.

finances pour 2017¹ : « la gestion prévisionnelle des effectifs et des compétences devient un véritable défi pour la direction des services judiciaires, en raison du nombre important des départs en retraite dans les cinq prochaines années, qu'il s'agisse des magistrats ou des fonctionnaires ».

Proposition n° 2 :

Poursuivre dans la durée l'effort de recrutement de magistrats et de personnels de greffe, pour au minimum résorber, en cinq ans, les vacances de postes dans les juridictions.

L'estimation du nombre de postes à créer devra également tenir compte des capacités matérielles d'accueil et de formation de l'École nationale de la magistrature, à Bordeaux, et de l'École nationale des greffes, à Dijon, dans lesquelles votre mission s'est rendue et qui ont indiqué avoir atteint leurs capacités maximales d'accueil. Le ciblage du nombre de postes à créer dépend également de l'évolution du volume d'affaires soumises aux tribunaux et, partant, de celle de la charge de travail des juridictions. Votre mission souligne à cet égard l'importance de disposer d'outils de suivi et de pilotage de ces créations de postes, permettant la comparaison des données selon les fonctions exercées, les catégories de contentieux, les juridictions et les modalités de comptabilisation des emplois.

b) Améliorer l'évaluation qualitative et quantitative des magistrats et des fonctionnaires

Connaître finement la charge de travail des magistrats et des fonctionnaires des juridictions, selon leurs fonctions et les catégories de contentieux, constitue, selon votre mission, un enjeu majeur pour l'avenir des services judiciaires, dans la double perspective d'une remise à niveau des moyens et d'une réflexion sur l'organisation et l'activité du service public de la justice. Il s'agit en outre d'un préalable indispensable à l'engagement d'une réelle politique de gestion prévisionnelle des emplois, des effectifs et des compétences.

Les outils actuels d'évaluation de l'activité des magistrats semblent largement perfectibles au niveau national. À l'exception des magistrats hors hiérarchie de la Cour de cassation et des chefs de cour, tous les magistrats font l'objet depuis 1992² d'une évaluation tous les deux ans, ainsi qu'à chaque présentation à l'avancement. La loi organique n° 2016-1090

¹ Rapport spécial n° 140 (2016-2017) de M. Antoine Lefèvre, fait au nom de la commission des finances, déposé le 24 novembre 2016, page 22. Ce rapport est consultable à l'adresse suivante : <http://www.senat.fr/rap/116-140-319/116-140-319.html>

² Loi organique n° 92-189 du 25 février 1992 modifiant l'ordonnance n° 58-1270 du 22 décembre 1958 portant loi organique relative au statut de la magistrature.

du 8 août 2016 relative aux garanties statutaires, aux obligations déontologiques et au recrutement des magistrats ainsi qu'au Conseil supérieur de la magistrature a précisé le contenu de cette évaluation, en prévoyant la présentation par le magistrat d'un bilan de son activité.

Il n'existe toutefois aucun référentiel d'activité qui permette de déterminer la charge de travail normale d'un magistrat, et qui serait le socle, par exemple, des circulaires de localisation des emplois. Lors de son audition par votre mission, la direction des services judiciaires a bien fait mention d'un groupe de travail sur le sujet, mais dont les conclusions se font apparemment attendre. En effet, les représentants des Conférences nationales, de même que les syndicats de magistrats, ont indiqué à votre mission que ces travaux, débutés en 2013, venaient de reprendre. Les réflexions d'un groupe de travail avaient bien donné lieu à la publication d'un rapport qui a été mentionné lors des auditions de votre mission, mais dont les conclusions n'ont jamais été mises en œuvre. **Il en résulte 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.**

Il s'agit pourtant d'un enjeu central pour le corps de la magistrature judiciaire, dont la gestion ne peut plus se résumer à affecter des magistrats en fonction des postes à pourvoir, sans mener de réflexion globale sur les parcours de carrière. Certaines expériences menées à l'initiative de chefs de cour ou de juridiction que votre mission a rencontrés peuvent d'ailleurs tracer des pistes à suivre dans la mise en œuvre de ce projet. À titre d'illustration, le tribunal de grande instance de Paris, préalablement à la fusion des vingt tribunaux d'instance, a mené une évaluation, validée par l'inspection générale des services judiciaires¹, de la charge de travail possible d'un juge d'instance et, partant, du nombre de juges nécessaire par type de contentieux. Peut également être citée la cour d'appel de Riom, dans laquelle votre mission s'est déplacée, ces illustrations n'étant évidemment pas exhaustives de l'ensemble des initiatives prises par les juridictions. Les chefs de la cour d'appel de Rennes ont également présenté leur projet de référentiel d'activité des magistrats pour l'ensemble des juridictions de leur ressort. Votre mission préconise en conséquence la création d'un référentiel national d'activité des magistrats, fruit d'une construction de l'ensemble des parties prenantes, puis d'un arbitrage par la chancellerie et d'une validation par l'inspection générale de la justice, garante de l'objectivité du référentiel.

¹ Devenue l'inspection générale de la justice depuis le décret n° 2016-1675 du 5 décembre 2016 portant création de l'inspection générale de la justice.

Dans la mise en œuvre de ce projet, votre mission préconise de retenir plusieurs principes :

- la spécialisation : évaluer la charge de travail raisonnable d'un magistrat *via* un nombre de dossiers et d'affaires à traiter par catégorie de contentieux et par fonction ;

- la complexité : définir des indicateurs de complexité des affaires en matière civile et pénale ;

- la qualité : intégrer le principe de qualité des décisions rendues, *via* le taux d'appel ou de confirmation des décisions de la juridiction ;

- la collégialité : veiller à respecter ce principe lorsqu'il est prévu par la procédure ;

- le consensus : valider le référentiel en association avec l'ensemble des acteurs judiciaires concernés.

Ce référentiel d'activité devrait en outre s'appuyer sur une définition objective de la durée du temps de travail des magistrats et également, à terme, servir de cadre au versement de la prime modulable, dont le taux, qui peut représenter entre 12 et 18 % du traitement indiciaire brut, resterait fixé par le chef de cour ou de juridiction.

Proposition n° 3 :

Créer un référentiel national d'activité et de carrière des magistrats, pour connaître les besoins réels des juridictions.

En parallèle, votre mission souhaite qu'*Outilgref*, l'outil de gestion et de répartition des emplois de fonctionnaires créé en 1992, puisse faire l'objet d'une meilleure adaptation. Cet outil évalue la charge de travail d'une juridiction à partir d'indicateurs mesurant le flux d'affaires nouvelles enregistrées dans l'année, chaque type d'affaire étant ensuite découpé en tâches successives auxquelles est appliqué un coefficient correspondant au temps nécessaire pour les accomplir par les fonctionnaires. Votre mission préconise que l'adaptation de l'outil soit réalisée en concertation avec l'ensemble des parties prenantes, et en étroite collaboration avec la démarche du référentiel national d'activité et de carrière des magistrats.

Elle préconise également de veiller au respect de trois critères :

- l'adaptation à la taille des juridictions : tant aux juridictions de taille importante, qui ont des contraintes spécifiques d'organisation, qu'aux juridictions de taille plus modeste, qui n'ont pas la même capacité de mutualisation des tâches ;

- l'adaptation aux évolutions législatives et réglementaires : les trames de l'outil doivent être facilement modifiables, de nouvelles procédures doivent pouvoir être créées dans des délais raisonnables permettant la bonne application des textes ;

- la prise en compte de la complexité des tâches : les indicateurs doivent intégrer une dimension qualitative.

Proposition n° 4 :

Mener un bilan concerté d'*Outilgref* pour aboutir à son adaptation en fonction de critères qualitatifs pertinents.

c) Mettre en œuvre une politique de mobilité plus harmonieuse pour les magistrats et les fonctionnaires

Dans son rapport annuel d'activité pour l'année 2015¹, le Conseil supérieur de la magistrature constatait que près de 31 % des magistrats du corps judiciaire (soit 2 483 magistrats) avaient effectué une mobilité cette année-là. Or, à titre de comparaison, ce taux n'est que de 4,2 % pour les cadres de catégorie A + de la fonction publique en 2014². À titre d'exemple, le dernier mouvement de magistrats du ministère de la justice du 28 février 2017, prévoyait la nomination de 869 magistrats, soit, en un seul mouvement, la mobilité de plus de 10 % du corps de la magistrature.

Comme l'expliquait le professeur Jean Danet, membre du Conseil supérieur de la magistrature, lors de son audition par votre mission, cette **mobilité apparaît « excessive »** et contribue à désorganiser les juridictions. Elle permet ainsi chaque année à tout magistrat de présenter sa candidature à tous les postes, même s'ils sont déjà occupés. Aucune règle ne régit les candidatures et un magistrat nouvellement nommé sur un poste peut candidater sur un autre quelques mois après. Le nombre de mobilités est donc très important, en particulier chez les jeunes magistrats, désireux de trouver au plus tôt un poste correspondant à leurs souhaits de mutation géographique et professionnelle. Lors de ses auditions et déplacements, votre mission a pu en effet constater que la mobilité des magistrats constituait un sujet important de préoccupation des chefs de cour et de juridiction, en lien étroit avec celui des vacances de postes, **susceptible de nuire à la qualité des décisions de justice rendues ou au suivi efficace des dossiers**. Ce phénomène est d'autant plus prégnant dans certaines juridictions moins attractives, dont les magistrats cherchent à partir et qui ne

¹ Rapport annuel 2015 du Conseil supérieur de la magistrature, page 27. Ce rapport est consultable à l'adresse suivante :

<http://www.conseil-superieur-magistrature.fr/publications/rapports-annuels-dactivite/rapport-annuel-dactivite-2015>

² Étude d'impact du projet de loi organique relatif à l'indépendance et l'impartialité des magistrats et à l'ouverture de la magistrature sur la société.

suscitent que peu de candidatures, de sorte qu'y sont affectés prioritairement les magistrats sortants de l'École nationale de la magistrature.

Le Conseil supérieur de la magistrature note d'ailleurs, dans son rapport annuel pour l'année 2015, que l'institution judiciaire est confrontée à un double écueil : d'une part, « *une mobilité croissante de ses acteurs* » mais aussi, d'autre part, des « *magistrats qui ne bougent pas, ou très peu* », phénomène que le Conseil supérieur de la magistrature qualifie de « *chiffre noir* », en raison des difficultés manifestes à le quantifier.

Cette situation s'explique également par le cadre juridique actuel, qui fait de la mobilité une condition essentielle de l'avancement de carrière des magistrats. L'accès des magistrats au premier grade, à l'exercice de certaines fonctions et à la nomination aux emplois placés hors hiérarchie est conditionné statutairement à une certaine mobilité, géographique ou fonctionnelle.

La hiérarchie du corps judiciaire

L'ordonnance n° 58-1270 du 22 décembre 1958 portant loi organique relative au statut de la magistrature prévoit deux grades, auxquels s'ajoute la catégorie hors hiérarchie :

- le second grade : prévu à l'article 2 de l'ordonnance statutaire, il comporte cinq échelons dont la progression est fixée par décret¹. Le second grade est accessible directement à la sortie de l'École nationale de la magistrature. Les élèves auditeurs de justice deviennent alors magistrats du second grade et débutent leur parcours indiciare. En revanche, les magistrats intégrés ou issus d'un concours complémentaire débutent leur parcours indiciare dès le début de leur formation ;

- le premier grade : prévu à l'article 2 de l'ordonnance statutaire, il est accessible aux magistrats du second grade inscrits sur un tableau d'avancement, disposant de sept années d'ancienneté dont cinq ans de services effectifs, et ayant effectué une mobilité géographique au terme de sept années d'exercice dans une même juridiction, à l'exception de la Cour de cassation. Le premier grade comporte huit échelons, le huitième échelon n'étant accessible qu'à certains magistrats dont la liste est fixée par arrêté² ;

- les fonctions placées hors hiérarchie : il s'agit d'emplois fonctionnels dont la liste est fixée par l'article 3 de l'ordonnance statutaire : magistrats de la Cour de cassation, à l'exception des conseillers référendaires et des avocats référendaires ; chefs de cours d'appel, présidents de chambre de cour d'appel et avocats généraux près lesdites cours, certaines fonctions de chefs de juridiction ou d'adjoint aux chefs de juridiction. Les conditions d'accès à la hors hiérarchie ne dépendent pas, contrairement au premier grade, de l'inscription sur un tableau d'avancement, mais sont fixées aux articles 37 et suivants de la même ordonnance. La nomination hors hiérarchie est subordonnée à l'exercice d'au moins deux fonctions au premier grade et dans deux juridictions différentes, ainsi qu'à une mobilité statutaire de deux années.

¹ Décret n° 93-21 du 7 janvier 1993 pris pour l'application de l'ordonnance n° 58-1270 du 22 décembre 1958 modifiée portant loi organique relative au statut de la magistrature.

² Arrêté du 12 novembre 2010 fixant la liste des emplois du premier grade de la hiérarchie judiciaire comportant un 8^e échelon.

Ainsi, les magistrats souhaitant accéder au premier grade et disposant de l'ancienneté requise, sont astreints à une obligation de mobilité géographique au terme de sept années d'exercice dans une même juridiction, à l'exception de la Cour de cassation. De même, l'accès aux emplois de chefs de juridiction est également subordonné à un changement de juridiction.

Enfin, la nomination aux emplois placés hors hiérarchie, dont relèvent notamment les premiers présidents des cours d'appel et les procureurs généraux, est subordonnée à l'exercice d'au moins deux fonctions au premier grade et dans deux juridictions différentes, ainsi qu'à une mobilité statutaire de deux années¹, au cours de laquelle ils exercent des fonctions différentes de celles dévolues aux membres du corps judiciaire. Ce principe de la mobilité se justifie, selon le Conseil supérieur de la magistrature, par l'impératif qu'un magistrat « *doit éviter de se fixer de longues années dans une même juridiction et ainsi, de s'exposer au risque de la routine, ou de compromettre son indépendance et son impartialité par une insertion devenue trop confortable dans son environnement* »².

L'exercice de certaines fonctions est toutefois soumis à une durée limitée :

- sept ans pour les chefs de cour et de juridiction ;

- dix ans pour les juges spécialisés, au sein d'une même juridiction : sont concernés le juge d'instruction, le juge des enfants, le juge de l'application des peines, le juge des libertés et de la détention et le juge chargé du service d'un tribunal d'instance.

Toutefois, les textes ne prévoient aucune autre durée maximale d'exercice ni de durée minimale d'exercice des fonctions. Le Conseil supérieur de la magistrature a en conséquence institué une doctrine concernant la durée d'exercice des fonctions. Il applique, d'une part, la règle dite des deux ans, qui prévoit qu'un magistrat doit se soumettre à cette période minimale d'exercice des fonctions dans une même juridiction, avant de pouvoir obtenir une mutation ou un avancement. La règle est portée à trois ans pour les chefs de cour et de juridiction et pour les magistrats sortis d'école, mais avec de nombreuses dérogations possibles, qui tendent à en réduire la portée. D'autre part, le Conseil supérieur de la magistrature applique la règle dite des dix ans, qui tend à éviter qu'un magistrat exerce ses fonctions plus de dix ans dans une même juridiction. Le respect de cette règle est, là encore, une condition pour obtenir un avancement ou une mutation. En outre, nul ne peut être nommé à la tête d'une juridiction où il a exercé au cours des cinq dernières années.

¹ Cette obligation entre en vigueur pour les magistrats nommés dans leur premier poste à compter du 1^{er} septembre 2020.

² Rapport annuel 1999 du Conseil supérieur de la magistrature.

Votre mission souhaiterait **mieux encadrer ce régime de mobilité**, en prévoyant des règles de durée minimale et maximale d'exercice des fonctions pour tous les magistrats, et, afin de garantir leur application efficace, les inscrire dans le statut de la magistrature. La durée minimale de droit commun pourrait être fixée à trois ans, portés à quatre ans pour les fonctions spécialisées exercées en cabinet, en raison du nécessaire investissement plus lourd dans les dossiers qu'exigent ces fonctions. La durée maximale pourrait être fixée à dix ans comme c'est d'ores et déjà le cas pour les fonctions spécialisées. L'obligation de mobilité pourrait être de nature fonctionnelle ou géographique, de façon à en faciliter la gestion et la prévisibilité, tant pour les magistrats qui y seraient soumis, que pour la chancellerie qui supervise la grande majorité des nominations.

Selon la jurisprudence du Conseil constitutionnel, l'instauration d'une nouvelle obligation de mobilité par le législateur organique, tout comme celle d'une durée minimale d'exercice des fonctions, serait conforme à la Constitution et au principe d'inamovibilité des magistrats du siège¹. En effet, suivant une jurisprudence constante², le Conseil constitutionnel a estimé, dans sa décision n° 2016-732 DC du 28 juillet 2016 sur la dernière réforme du statut de la magistrature, que les dispositions « *qui subordonnent l'avancement des magistrats à des conditions de mobilité géographique, n'ont ni pour objet ni pour effet de porter atteinte au principe de l'inamovibilité des magistrats du siège ou à aucun autre principe ou exigence de valeur constitutionnelle* »³, tout en ayant préalablement indiqué, dans sa décision n° 2001-445 DC du 19 juin 2001 que, « *Si le législateur peut organiser la mobilité des magistrats en limitant la durée d'exercice de certaines fonctions judiciaires, il doit déterminer les garanties de nature à concilier les conséquences qui en résultent avec le principe de l'inamovibilité des magistrats du siège* »⁴. Cette proposition implique des dispositions transitoires pour les magistrats déjà en poste au moment de l'entrée en vigueur de nouvelles règles.

Proposition n° 5 :

Prévoir des durées minimale et maximale d'exercice des fonctions pour tous les magistrats.

¹ Aux termes de l'article 64 de la Constitution « Les magistrats du siège sont inamovibles ». L'ordonnance n° 58-1270 prévoit que « En conséquence, le magistrat du siège ne peut recevoir, sans son consentement, une affectation nouvelle, même en avancement ».

² Conseil constitutionnel, décision n° 92-305 DC du 21 février 1992, sur la loi organique modifiant l'ordonnance n° 58-1270 du 22 décembre 1958 portant loi organique relative au statut de la magistrature.

³ Conseil constitutionnel, décision n° 2016-732 DC du 28 juillet 2016, sur la loi organique relative aux garanties statutaires, aux obligations déontologiques et au recrutement des magistrats, ainsi qu'au Conseil supérieur de la magistrature.

⁴ Conseil constitutionnel, décision n° 2001-445 DC du 19 juin 2001, sur la loi organique relative au statut des magistrats et au Conseil supérieur de la magistrature.

Sur la base de ce nouvel encadrement du régime de la mobilité, votre mission préconise aussi de revoir le rythme des mouvements annuels, soit les projets de « *transparence* » qui formalisent les nominations des magistrats, et de limiter leur fréquence à un nombre maximal défini préalablement selon un calendrier.

Les modalités de nomination des magistrats

Les magistrats du siège

Le Conseil supérieur de la magistrature (CSM), dans sa formation compétente à l'égard des magistrats du siège, dispose du pouvoir de proposition pour quelques 400 postes. Sont concernées les fonctions du siège de la Cour de cassation ainsi que celles de premier président de cour d'appel et de président de tribunal de grande instance.

Les autres magistrats du siège sont nommés sur l'avis conforme du Conseil supérieur de la magistrature, le pouvoir de proposition appartenant au garde des sceaux.

Les magistrats du parquet

Ils sont nommés sur l'avis simple du CSM, qui ne lie pas le garde des sceaux, auquel le pouvoir de proposition appartient.

La procédure dite de la « transparence »

Prévue par le statut de la magistrature, elle dispose que le projet de nomination à une fonction du premier ou du second grade, ainsi que la liste des magistrats ayant présenté leur candidature sur chaque fonction, sont communiqués, tant pour le siège que le parquet, à la formation compétente du Conseil supérieur de la magistrature.

Le projet de nomination est également communiqué aux chefs de la Cour de cassation, aux chefs de cours d'appel, à l'inspection générale de la justice, ainsi qu'aux directeurs et chefs de service de l'administration centrale, qui en assurent la diffusion auprès des magistrats dans le ressort de leur juridiction ou de leur service. Ce document est également adressé aux syndicats représentatifs des magistrats.

Tout candidat peut effectuer des observations sur les projets de nomination, qui sont adressées au garde des sceaux et au Conseil supérieur de la magistrature.

La fréquence actuelle de ces « transparences », qu’elles émanent du Conseil supérieur de la magistrature¹ ou du garde des sceaux², s’est particulièrement accrue ces dernières années. D’après les éléments que la chancellerie a fournis à votre mission, leur nombre est passé de 14 en 2010³ à 22 pour 2016⁴, après un pic à 38 en 2015⁵. Cette fréquence des mouvements, dont le nombre de postes concernés n’est certes pas aussi important à chaque fois, est liée aux règles de mobilité mais aussi aux départs à l’extérieur des juridictions, ainsi qu’aux vacances de postes. Elle est très complexe à gérer pour la chancellerie, qui ne dispose que d’une équipe de six personnes affectées à cette mission au sein de la direction des services judiciaires. Interrogé par votre mission, le ministère de la justice a précisé que tout départ était remplacé dans les délais, les seuls postes non pourvus étant les moins attractifs, pour lesquels il n’y a pas de candidats. Cet objectif, auquel votre mission adhère, semble toutefois loin d’être atteint, en raison du phénomène global et récurrent des vacances de postes, mais aussi de pratiques rapportées à votre mission selon lesquelles un appel à candidatures n’était lancé qu’une fois le poste devenu vacant, ce qui complique largement la transition...

La fréquence des « transparences » pourrait être fixée par voie réglementaire, de manière à en assurer le respect. Votre mission préconise d’en fixer trois par an au maximum, dont une à la sortie des promotions de l’École nationale de la magistrature, comme actuellement, et deux ensuite dans le courant de l’année afin de réguler les mobilités.

Proposition n° 6 :

Revoir le rythme des « transparences » et en fixer un nombre maximal chaque année, selon un calendrier défini préalablement.

¹ Le projet de « transparence » relève du Conseil supérieur de la magistrature lorsqu’il s’agit de projets de nominations relevant du pouvoir de proposition du Conseil supérieur de la magistrature.

² Le projet de « transparence » relève du garde des sceaux lorsqu’il s’agit de projets de nomination relevant de son pouvoir de proposition, à savoir tous les magistrats du siège, à l’exception des fonctions relevant du pouvoir de nomination du Conseil supérieur de la magistrature, ainsi que l’ensemble des magistrats du parquet.

³ 5 pour le Conseil supérieur de la magistrature et 9 pour le garde des sceaux.

⁴ 19 pour le Conseil supérieur de la magistrature et 13 pour le garde des sceaux.

⁵ 27 pour le Conseil supérieur de la magistrature et 13 pour le garde des sceaux.

Votre mission préconise également, afin de compléter cette nouvelle politique de mobilité, de renforcer l'attractivité de certaines juridictions, afin d'y encourager les candidatures de magistrats et de fonctionnaires. Cette **politique incitative pourrait s'appuyer sur l'élaboration d'une série de critères permettant la définition d'une ou plusieurs catégories de juridictions jugées peu attractives**, qui pourrait comprendre des éléments quantitatifs, tels que la taille de la juridiction, sa localisation géographique en zone rurale ou dans un quartier éligible à la politique de la ville, le nombre de candidatures de magistrats et de fonctionnaires intervenues au cours des dernières années, et des critères qualitatifs, tels que le type des contentieux traités et les facteurs exogènes pouvant accroître le nombre d'affaires (présence d'un centre de rétention administrative, d'un hôpital psychiatrique ou d'un établissement pénitentiaire situé dans le ressort de la juridiction par exemple). Ce travail devrait nécessairement s'articuler à terme avec la création du référentiel national d'activité et de carrière des magistrats et l'adaptation d'*Outilgref*, déjà proposés par votre mission.

Plusieurs options sont envisageables pour inciter les candidatures au sein de ces juridictions qui auront été définies comme peu attractives. Pour les magistrats, votre mission préconise un **mécanisme de majoration de l'avancement de carrière**, en s'inspirant du régime existant pour les magistrats affectés outre-mer¹. Il s'agirait de prévoir, par voie réglementaire, un avancement de carrière plus rapide pour les magistrats affectés dans ces juridictions, avec la moitié du temps passé sur place intégrée en plus à l'ancienneté, éventuellement assorti d'une revalorisation indemnitaire, sur le modèle des affectations en Corse. Pour les fonctionnaires, votre mission préconise de prévoir une **incitation financière**, grâce à un régime indemnitaire plus attractif, qui pourrait correspondre à une part forfaitaire du traitement brut indiciaire.

Proposition n° 7 :

Renforcer l'attractivité de certaines juridictions pour les magistrats et les fonctionnaires, par la mise en place d'incitations en termes de régime indemnitaire et d'ancienneté.

¹ Article 14 du décret n° 93-21 du 7 janvier 1993 pris pour l'application de l'ordonnance n° 58-1270 du 22 décembre 1958 modifiée portant loi organique relative au statut de la magistrature.

Enfin, votre mission préconise d'engager le chantier de l'harmonisation de la gestion des corps communs du ministère de la justice¹, dont les régimes sont actuellement très divers en matière indemnitaire, d'évaluation, de temps de travail ou de mobilité. Selon le secrétariat général du ministère de la justice, entendu par votre mission, près de 22 000 agents du ministère appartiennent aux corps communs, dont 18 000 sont affectés dans l'un des trois réseaux du ministère : services judiciaires, pénitentiaires, ou de la protection judiciaire de la jeunesse. Le régime est ainsi bien plus attractif dans l'administration pénitentiaire ou la protection judiciaire de la jeunesse que dans les services judiciaires, ce qui n'est pas sans créer des difficultés de recrutement dans les juridictions et en particulier dans les services administratifs régionaux (SAR)², qui nécessitent pourtant des compétences techniques et administratives fortes.

Proposition n° 8 :

Engager le chantier de l'harmonisation des régimes de gestion des corps communs du ministère de la justice, en vue de renforcer l'équité entre les différentes directions et l'attractivité des fonctions proposées dans les services judiciaires.

d) Mieux garantir la réussite d'une politique de diversification du recrutement du corps de la magistrature

La loi organique n° 2016-1090 du 8 août 2016 relative aux garanties statutaires, aux obligations déontologiques et au recrutement des magistrats ainsi qu'au Conseil supérieur de la magistrature, a modifié plusieurs dispositions du statut de la magistrature dans l'objectif d'en diversifier davantage le recrutement.

Le tableau ci-après présente les différentes voies d'accès au corps de la magistrature, dont les voies dites « latérales ».

¹ Il s'agit, à titre d'illustration, de postes de secrétaire administratif (catégorie B), ou d'adjoint administratif et technique (catégorie C).

² Voir *infra* page 101.

Les voies d'entrée dans la magistrature
(ordonnance n° 58-1270 du 22 décembre 1958
portant loi organique relative au statut de la magistrature)

	Mode de recrutement	Conditions d'accès	Formation
Les auditeurs de justice	1 ^{er} concours (art. 17)	- Moins de 31 ans - Bac +4	Scolarité de 31 mois dont 30 semaines à l'École nationale de la magistrature et 39 semaines en juridiction. À la sortie de l'ENM, toutes les fonctions peuvent être exercées y compris les fonctions spécialisées.
	2 ^{ème} concours (art. 17)	- Moins de 46 ans - Agent de la fonction publique d'État, territoriale et hospitalière justifiant de 4 années de services effectifs	
	3 ^{ème} concours (art. 17)	- Moins de 40 ans - 8 ans de mandat électif ou d'activité professionnelle hors fonction publique	
	Recrutement sur titres (art. 18-1)	- Entre 31 et 40 ans - Bac + 4 en droit et 4 ans d'exercice professionnel dans les domaines juridique, économique ou des sciences humaines et sociales « <i>qualifiant pour l'exercice de fonctions judiciaires</i> » - Ou docteurs en droit titulaires d'un autre diplôme d'études supérieures ; - Ou docteurs en droit ayant exercé 3 ans en tant que juriste assistant - Ou bac + 5 en droit et 3 ans d'exercice en tant que juriste assistant	
Les recrutements latéraux	Concours complémentaire (art. 21-1)	- 35 ans minimum pour le second grade et 50 ans pour le premier grade - 7 ans d'activité professionnelle pour le second grade ou 15 ans pour le premier grade dans le secteur privé ou public, dans le domaine juridique, administratif, économique ou social « <i>qualifiant pour l'exercice de fonctions judiciaires</i> »	Stage probatoire rémunéré de 6 mois dont 1 mois à l'ENM et 5 mois en juridiction. À la sortie de l'ENM, les fonctions spécialisées ne peuvent être exercées.
	Intégration directe sur titres aux premier et second grades (art. 22 et 23)	- 35 ans minimum - Bac + 4 et 7 ans pour le second grade et 15 ans pour le premier grade d'exercice professionnel « <i>qualifiant particulièrement pour l'exercice de fonctions judiciaires</i> » - Ou 7 ans de services effectifs comme directeur des services de greffe judiciaires	Stage probatoire non rémunéré de 6 mois dont 1 semaine à l'ENM. À la sortie de l'ENM, les fonctions spécialisées ne peuvent être exercées.
	Intégration directe sur titres à la hors hiérarchie (art. 40)	- Conseiller d'État en service ordinaire ou maître des requêtes du Conseil d'État avec 10 ans d'ancienneté - Professeur des facultés de droit avec 10 ans d'ancienneté - Avocat au Conseil d'État et à la Cour de cassation - Avocat inscrit au barreau avec 25 ans d'expérience	

Source : commission des lois du Sénat.

Les voies d'accès dites « latérales », créées depuis 1992, ont été assouplies : les conditions de candidature à l'intégration directe aux premier et second grades, ainsi qu'aux concours complémentaires ayant été harmonisées. De plus, les domaines d'activité permettant le recrutement sur titres comme auditeur de justice ont été élargies.

Entendus par votre mission, des représentants de magistrats issus de ces voies d'accès¹, qui sont une source de richesse et de diversification pour le corps de la magistrature judiciaire, et forment près de 22 % de ce corps en 2017, contre 18 % en 2011, ont fait part à votre mission d'un taux d'échec à l'intégration définitive dans le corps de la magistrature qu'ils estiment à 30 % pour le concours complémentaire et 50 % pour les candidatures à l'intégration directe.

Votre mission, favorable à la politique d'ouverture du corps de la magistrature et de diversification de son recrutement, souhaite néanmoins concilier ce principe avec le maintien d'un haut niveau de recrutement. À cet égard, et afin de réduire le taux d'échec à l'intégration et de renforcer le niveau de formation de ces magistrats, votre mission suggère de fixer à deux mois au moins la durée de formation initiale à l'École nationale de la magistrature, 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 largement insuffisant. En outre, cette mesure permettrait d'harmoniser le temps de formation des candidats à l'intégration directe et de ceux issus des concours complémentaires.

Proposition n° 9 :

Poursuivre l'ouverture du corps de la magistrature tout en maintenant un haut niveau juridique de recrutement.

e) Mettre à niveau les effectifs des services pénitentiaires pour un véritable suivi des détenus

Acteur essentiel de la réinsertion des personnes placées sous main de justice et de la prévention de la récidive, les agents de l'administration pénitentiaire participent directement à l'exécution des décisions pénales.

En dépit de leur rôle crucial pour l'efficacité des politiques pénales, l'administration pénitentiaire souffre d'un manque d'effectifs et d'un fort taux de vacances de postes, à l'instar des juridictions. Tant les personnels de surveillance que les personnels des services pénitentiaires d'insertion et de probation (SPIP) sont concernés par ces vacances.

¹ Association des magistrats issus de l'intégration et des concours complémentaires et exceptionnels.

Au 1^{er} janvier 2016, le taux de vacance chez les personnels de surveillance de catégorie C était de 5,1 %.

Comparaison entre les effectifs réels et théoriques des surveillants pénitentiaires

	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Effectifs théoriques	25 525	26 003	26 247	26 150	26 647	27 534
Effectifs réels	23 728,79	24 946,9	25 402,2	25 368,9	25 509,2	26 123,6
Solde	-1 796,21	-1 056,1	-844,8	-781,1	-1 137,8	-1 410,4
Taux de vacance d'emploi	7,0 %	4,1 %	3,2%	3,0%	4,3%	5,1%

Source : ministère de la justice et commission des lois du Sénat.

De même, les services pénitentiaires d'insertion et de probation sont sous-dimensionnés au regard des procédures actuelles d'application des peines, en particulier l'entrée en vigueur de la libération sous contrainte. Avec plus de 100 dossiers en moyenne par conseiller, il leur est impossible d'exercer un véritable suivi.

Il apparaît indispensable de poursuivre la politique active de recrutement des surveillants pénitentiaires et de mettre les effectifs des services pénitentiaires d'insertion et de probation au niveau des ambitions d'accompagnement des détenus en vue de leur réinsertion dans la société.

3. Améliorer la programmation et le financement de l'immobilier judiciaire

La dégradation d'une partie de l'immobilier judiciaire justifie un travail de long terme et un investissement accru, dans l'objectif d'améliorer les conditions de travail des personnels et auxiliaires de justice, tout comme les conditions d'accueil des justiciables.

a) Un paysage très contrasté qui exige la poursuite de l'effort de remise à niveau de l'immobilier judiciaire

Les lieux où la justice est rendue sont particulièrement symboliques : ils doivent inspirer le respect, mais aussi offrir un accueil serein et sécurisé des différentes parties appelées à se rendre dans les tribunaux. Les bâtiments judiciaires sont également le lieu de travail quotidien des magistrats et fonctionnaires du service public de la justice, ainsi que des auxiliaires de justice. Lors de ses déplacements, votre mission a pu constater l'hétérogénéité de l'immobilier judiciaire, qui possède en outre la particularité d'être parfois installé dans des locaux n'appartenant pas à l'État, mais aux collectivités territoriales.

Entendue par votre mission, la direction des services judiciaires a dressé un **paysage très contrasté de l'immobilier judiciaire**, qui compte 732 sites à ce jour. Il se compose de trois principales catégories de bâtiments.

La première comprend les bâtiments judiciaires datant de moins de dix ans qui ont, soit fait l'objet de travaux de restructuration, soit été acquis ou construits dans le cadre de la réforme de la carte judiciaire de 2008¹.

La deuxième catégorie de bâtiments judiciaires est composée des palais de justice datant des années 1960 à 1990, et dont le **niveau de dégradation est très important**, faute d'un entretien régulier. La chancellerie a fait part à votre mission de ses inquiétudes sur ces bâtiments, et de l'hypothèse de leur reconstruction, tant leur état est dégradé, en lieu et place d'une simple réhabilitation. La direction des services judiciaires a indiqué à votre mission qu'un audit « bâtimentaire » était prévu pour 2017 pour les tribunaux de grande instance de Meaux et d'Évry, ainsi que celui de Bobigny, dont votre mission a pu constater l'état dégradé lors de son déplacement. Des travaux d'aménagement sont également prévus dans la cité judiciaire de Nancy, que votre mission a aussi visitée. Dans ces enceintes judiciaires, nul besoin de préciser que les conditions de travail des personnels judiciaires et d'accueil des justiciables sont loin d'être satisfaisantes et dignes des attentes légitimes vis-à-vis du service public de la justice. Votre mission constate que résulte de ce manque d'investissement dans la maintenance et l'entretien une gestion très peu efficiente, comme à Lille où, en raison du non-respect des normes de sécurité incendie de l'actuel bâtiment, la construction d'un nouveau palais de justice est indispensable, pour un coût d'au moins 104 millions d'euros.

Enfin, **la troisième et dernière catégorie compte l'ensemble des bâtiments historiques**, les plus nombreux dans le parc judiciaire, et qui sont, selon la direction des services judiciaires, **inadaptés à l'activité juridictionnelle moderne** et exigent de lourds travaux de mise aux normes. À titre d'illustration, le chantier de restructuration du palais de justice de Strasbourg, livré en 2016, a nécessité un financement de l'ordre de 60 millions d'euros, d'un montant équivalent à la construction d'un nouveau palais de justice.

Dans son avis budgétaire sur le projet de loi de finances pour 2017, notre collègue Yves Détraigne² notait les efforts budgétaires accomplis pour 2017, les dépenses d'investissement³ augmentant de 13 % en crédits de paiement (155,43 millions d'euros) et de 111 % en autorisations

¹ Voir infra page 209.

² Rapport pour avis n° 146 (2016-2017) de M. Yves Détraigne, fait au nom de la commission des lois, sur le projet de loi de finances pour 2017, déposé le 24 novembre 2016, page 35. Ce rapport est consultable à l'adresse suivante : <http://www.senat.fr/rap/a16-146-9/a16-146-91.pdf>

³ Concerne toutes les dépenses de travaux et de programmation immobilière, y compris les dépenses liées aux partenariats public-privé conclus dans le cadre de construction de nouveaux tribunaux.

d'engagement (244,20 millions d'euros). Notre collègue relevait que ces crédits de paiement revenaient à leur niveau de 2015, après avoir diminué de près d'un tiers par rapport à la loi de finances initiale pour 2016. L'écart entre les autorisations d'engagement et les crédits de paiement s'explique par ailleurs par la programmation de différentes opérations de long terme, qui reflète la prise en compte par la chancellerie des besoins divers des juridictions.

Les priorités immobilières pour l'année 2017

Les autorisations d'engagement de la loi de finances initiale pour 2017 sont affectées aux priorités suivantes :

- la poursuite de la mise à niveau du parc immobilier au regard de la sécurité des personnes, des mises aux normes réglementaires, de la mise en sûreté des palais de justice et des opérations de gros entretien indispensables à la pérennité du patrimoine, et l'engagement d'études préalables à la restructuration de palais de justice historiques (79,67 millions d'euros) ;

- la mise en œuvre du volet immobilier de la loi n° 2016-1547 du 18 novembre 2016 relative à la modernisation de la justice du XXI^e siècle, dont la fusion et l'intégration des tribunaux des affaires de sécurité sociale et des tribunaux du contentieux de l'incapacité, ainsi que la mise en place des services d'accueil unique du justiciable (SAUJ) et le transfert des tribunaux de police (59,10 millions d'euros) ;

- la réhabilitation de palais de justice (Perpignan, programmé pour 52,5 millions d'euros, Quimper et Aix-en-Provence, pour un total de 18,2 millions d'euros) ;

- la poursuite de la mise en œuvre des mesures de lutte antiterroriste (10 millions d'euros) ;

- la poursuite du financement par versements successifs des nouveaux palais de justice construits selon les modalités de partenariat public-privé (12,7 millions d'euros pour le nouveau palais de justice de Paris¹ et 2 millions pour le palais de justice de Caen).

Source : projet annuel de performances de la mission « Justice » pour 2017.

Votre mission estime qu'il faut poursuivre et accroître les efforts engagés de redressement de l'immobilier judiciaire. De l'aveu même de la chancellerie, les dépenses d'investissement immobilier ont souvent servi de « variable d'ajustement ». Or, votre mission **craint un effet de ciseaux très brutal sur ces dépenses**. D'un côté, les besoins de financement sont criants dans certains tribunaux dont l'état est extrêmement dégradé, de l'autre, les

¹ D'après la réponse au questionnaire budgétaire transmise par les services du ministère de la justice dans le cadre de l'examen du projet de loi de finances pour 2017, le coût global prévisionnel des loyers sur la période de 27 ans, durée du contrat de partenariat signé le 15 février 2012, s'élèvera à 2,327 milliards d'euros. Cette somme couvre l'investissement (725 millions d'euros), le financement (625 millions d'euros), le fonctionnement, dont notamment les dépenses liées à l'exploitation-maintenance, la consommation de fluides et le gros entretien-renouvellement (977 millions d'euros). Le versement annuel équivaudra à 85 millions d'euros. En outre, les dépenses engagées entre 2010 et 2015 se sont élevées à 9,9 millions d'euros : elles concernent les assistances à maîtrise d'ouvrage technique, juridique et financière et l'indemnisation du candidat non retenu.

ressources budgétaires sont en voie de raréfaction, dans le contexte de l'accroissement prévisionnel des dépenses contraintes relatives au financement des bâtiments construits dans le cadre de partenariats public-privé. À titre d'illustration, d'après les informations transmises à votre mission dans le cadre de son déplacement sur le chantier du nouveau palais de justice de Paris, le montant à verser chaque année au co-contractant privé s'élèvera à près de 85 millions d'euros de loyer, pendant les 27 ans de la durée du contrat¹, soit l'équivalent de plus de la moitié des crédits de paiement consacré à l'investissement judiciaire pour 2017. Lors de son audition par votre mission, la direction des services judiciaires a confirmé cette analyse et fait part de ses **craintes que ces dépenses issues des contrats de partenariat public-privé soient à financer à budget constant**, et grèvent ainsi près de la moitié, voire davantage, de l'enveloppe de crédits alloués à l'investissement judiciaire, ce qui amoindrirait considérablement les efforts d'investissement possibles sur le reste du territoire.

Proposition n° 10 :

Assurer un financement régulier et suffisant de la programmation de l'immobilier judiciaire.

Votre mission préconise également de porter une attention et un effort particuliers à la sanctuarisation de crédits dédiés à l'entretien immobilier², en intégrant obligatoirement ce volet dans la programmation de tous les projets de construction ou réhabilitation, ainsi qu'en prévoyant un effort particulier pour les bâtiments ayant accumulé un retard d'entretien notable. Lors de ses visites des tribunaux de grande instance de Bobigny et de Nancy, votre mission a pu constater combien les conséquences du défaut d'entretien immobilier pouvaient être importantes et, *in fine*, engendrer des surcoûts à moyen et long termes.

Proposition n° 11 :

Définir et mettre en œuvre un programme pluriannuel de maintenance et d'entretien adapté aux spécificités de l'immobilier judiciaire.

¹ Selon l'agence publique pour l'immobilier de la justice, ont été prévus les investissements nécessaires sur 27 ans pour retrouver un bâtiment en bon état à l'issue du contrat.

² Les dépenses correspondant au petit entretien relèvent du fonctionnement courant, alors que les dépenses d'entretien structurel relèvent de l'investissement.

Enfin, votre mission recommande d'engager une véritable réflexion sur la **modularité des bâtiments judiciaires** et leurs capacités d'adaptation aux évolutions de l'activité juridictionnelle. Lors de son audition par votre mission, la direction des services judiciaires a évoqué ces enjeux cruciaux de réflexion sur les évolutions des effectifs à cinq ans et à dix ans et sur l'adaptation des palais de justice aux réformes structurelles et à l'évolution des contentieux. Elle a également évoqué une absence de prise en compte par le ministère de l'économie et des finances, dont la direction de l'immobilier de l'État fixe les normes d'occupation de locaux de l'État, des spécificités de l'activité juridictionnelle et de l'exercice des fonctions des personnels et auxiliaires de justice, dans le calcul du ratio moyen d'occupation par personne. Également entendue par votre mission, la direction de l'immobilier de l'État a évoqué les **particularités de l'immobilier judiciaire**, dont une part beaucoup plus faible que les autres ministères correspond à des locaux de bureaux classiques, ce qui réduit, de son point de vue, les possibilités de rationalisation d'occupation des lieux ou de mutualisation avec d'autres services de l'État.

Votre mission estime qu'un travail interministériel sur les enjeux spécifiques de l'immobilier judiciaire, qui représente près de 20 % des immobilisations corporelles de l'État¹ selon les informations transmises à votre mission par la Cour des comptes, apparaît indispensable. Cette réflexion commune pourrait être formalisée par un contrat d'objectifs entre la chancellerie et le ministère de l'économie et des finances, sur des axes et objectifs de travail partagés.

Proposition n° 12 :

Engager un travail interministériel de diagnostic des enjeux et objectifs en matière d'immobilier judiciaire, qui pourrait être formalisé par un contrat d'objectifs entre les ministères de l'économie et des finances et de la justice.

b) Renforcer l'organisation et le pilotage de la fonction immobilière pour faire face aux enjeux de moyen et long termes

En matière d'immobilier, **le secrétariat général du ministère de la justice assure la maîtrise d'ouvrage des projets de réhabilitation et de construction d'un montant inférieurs à sept millions d'euros**. Les directions gestionnaires, telles que la direction des services judiciaires ou la direction de l'administration pénitentiaire, décident de l'attribution des budgets aux opérations qui relèvent de leur secteur de compétence, et délèguent ensuite

¹ Concerne l'ensemble de l'immobilier du ministère de la justice, y compris celui de l'administration pénitentiaire.

les crédits nécessaires au secrétariat général afin qu'il assure la mise en œuvre des opérations.

Pour les projets d'un **montant supérieur à 7 millions d'euros**, la **maîtrise d'ouvrage est déléguée à l'agence publique pour l'immobilier de la justice**, établissement public administratif du ministère de la justice dont le secrétariat général assure la tutelle.

Les dépenses courantes d'entretien et de maintenance des bâtiments ou les projets plus modestes, d'un **montant inférieur à 60 000 euros**, s'agissant des services judiciaires, sont supervisés par les services déconcentrés de la direction des services judiciaires, les **services administratifs régionaux**, placés auprès des chefs de cour.

La fonction de pilotage du secrétariat général semble ici clairement délimitée, ce que votre mission juge cohérent et rationnel. Il semble toutefois, qu'il n'exerce pas pleinement sa fonction de « stratège » immobilier. En effet, l'organisation des délégations de crédits entre les directions gestionnaires et le secrétariat général laisse penser à votre mission que l'effort de rationalisation n'est pas encore allé à son terme. Il convient d'attribuer au secrétariat général la compétence d'arbitrage des projets de moyenne ampleur (entre 60 000 et 7 millions d'euros), les projets d'un montant supérieurs à 7 millions d'euros étant délégués à l'agence publique pour l'immobilier de la justice dont la compétence semble reconnue. Il importe en revanche que la définition des besoins immobiliers revienne toujours à la direction gestionnaire, la direction des services judiciaires pour l'immobilier judiciaire et la direction de l'administration pénitentiaire pour l'immobilier pénitentiaire, qui doivent également être étroitement associées à la réalisation des projets, ceux-ci devant correspondre aux attentes du service public de la justice.

Proposition n° 13 :

Renforcer le pilotage de la fonction immobilière du ministère de la justice.

Compte tenu des enjeux actuels et, notamment, du suivi du **partenariat public-privé** du nouveau palais de justice de Paris, l'expertise des équipes dédiées au pilotage de la fonction immobilière revêt une importance cruciale.

Lors de son audition par votre mission, l'agence publique pour l'immobilier de la justice a indiqué que cette catégorie de contrat, qui prévoyait la maintenance et l'exploitation du site sur une durée très longue, impliquait que **la personne publique s'organise pour vérifier que les investissements en maintenance sont bien respectés**, ce qui pourrait être difficile à ce jour. Votre mission propose, en conséquence, de renforcer les compétences des équipes en charge de la fonction immobilière.

Proposition n° 14 :

Renforcer les compétences et l'expertise du ministère de la justice et de l'agence publique pour l'immobilier de la justice, afin d'assurer un suivi performant des partenariats public-privé.

4. Adapter l'organisation du ministère de la justice, pour en faire une administration plus moderne et efficace

La justice semble également sous-administrée, faute d'un pilotage suffisamment efficace par le ministère de la justice.

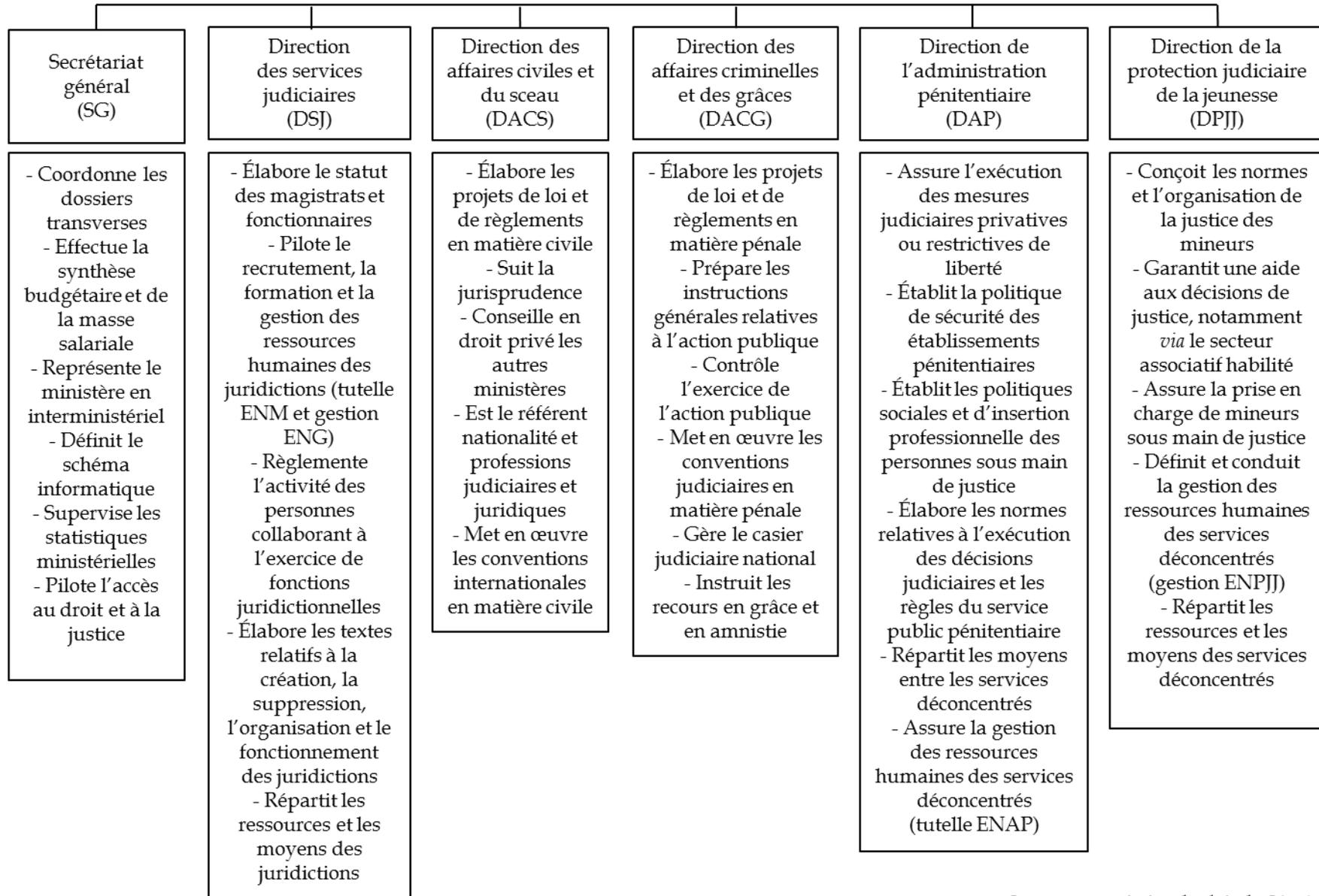
a) Renforcer le rôle de coordination stratégique du secrétariat général

L'organisation actuelle de l'administration centrale du ministère de la justice semble favoriser un fonctionnement « *en silos* », selon les termes mêmes de plusieurs personnes entendues par votre mission.

Ce déficit d'organisation de l'administration centrale serait la conséquence du manque d'échanges de deux grandes catégories de directions : les directions normatives, chargées d'élaborer les textes législatifs et réglementaires en matière civile et pénale, et les directions gestionnaires, qui pilotent les services judiciaires, l'administration pénitentiaire et la protection judiciaire de la jeunesse. Chaque direction privilégie logiquement ses propres enjeux et intérêts, mais n'a pas nécessairement connaissance de ceux des autres directions, qui peuvent d'ailleurs parfois entrer en contradiction avec les siens. **Les fonctions de coordination sont en conséquence indispensables, dans la mesure où elles permettent d'assurer le lien entre les différentes entités, la cohérence de l'action du ministère, et sa conformité avec le cadre général défini par l'autorité politique.**

L'organigramme ci-après présente les différentes directions du ministère de la justice.

MINISTÈRE DE LA JUSTICE



Source : commission des lois du Sénat.

Ce rôle stratégique de coordination doit en principe être tenu par le secrétariat général, dont le positionnement et les missions au sein des ministères ont été redéfinis en 2014¹. Conformément à ce nouveau cadre, le secrétaire général reçoit sa légitimité d'une lettre de mission du Premier ministre lui fixant des objectifs, contresignée par le ministre sous l'autorité duquel il est placé. Il assure une mission de « *coordination des services et de modernisation du ministère* », est le garant de la « *bonne insertion du ministère dans le travail interministériel* », propose des évolutions dans l'organisation et le fonctionnement du ministère, et veille à la « *qualité des relations qu'entretiennent l'administration centrale et les services déconcentrés* ».

En avril 2017, soit presque trois ans après l'entrée en vigueur de ce nouveau cadre réglementaire, le ministère de la justice n'avait toujours pas mis en application le contenu de ce décret. En conséquence, le secrétariat général du ministère de la justice ne semble pas, au regard des auditions qu'a conduites votre mission, disposer complètement des différentes compétences qu'il devrait assumer, constat corroboré par le secrétaire général lui-même, entendu par votre mission.

Le **secrétariat général à la modernisation de l'action publique** (SGMAP) a d'ailleurs rendu compte à votre mission des conclusions d'une **étude menée en 2014 sur les fragilités et les priorités de renforcement du secrétariat général de la chancellerie**, qui mettait en lumière plusieurs points convergents avec l'analyse de votre mission et qui ne sont, à sa connaissance, toujours pas résolus :

- la capacité de vision stratégique du secrétariat général était jugée insuffisante ;

- le périmètre de son champ de compétences demeurait beaucoup plus restreint que celui prévu par le décret de 2014 ;

- et enfin, son positionnement comme prestataire de services en matière de fonctions support n'était pas reconnu.

La **Cour des comptes**, dont les représentants ont été entendus par votre mission, avait d'ailleurs relevé, dans un référé de 2014, que dans certains ministères dont celui de la justice, « *la légitimité du secrétariat général pour coordonner l'action des services et la modernisation des administrations n'est ni complètement assise, ni pleinement reconnue par les directions chargées des politiques publiques* »².

¹ Décret n° 2014-834 du 24 juillet 2014 relatif aux secrétaires généraux des ministères.

² Cour des comptes, référé n° 70554 relatif aux secrétaires généraux et secrétariats généraux de ministères, publié en date du 25 juillet 2014, page 2. Ce référé est consultable à l'adresse suivante : <https://www.ccomptes.fr/Publications/Publications/Les-secretaires-generaux-et-secretaariats-generaux-de-ministeres>

Dans ces conditions, votre mission préconise tout d'abord de mettre le secrétariat général de la chancellerie au niveau des missions fondamentales de tout secrétariat général, telles qu'elles ont été redéfinies en 2014.

Proposition n° 15 :

Mettre en conformité le cadre juridique du ministère de la justice avec le décret du 24 juillet 2014 relatif aux secrétaires généraux des ministères.

Entendu par votre mission, le secrétaire général du ministère de la justice a présenté les grandes lignes d'une réforme en cours de l'organisation du secrétariat général, dont les décrets devraient être publiés prochainement. Elle souhaite, dans la perspective de la réorganisation du secrétariat général qui lui semble découler de la mise en conformité avec le décret de 2014, avancer plusieurs propositions qu'elle juge prioritaires.

En premier lieu, le secrétariat général du ministère de la justice devrait jouer un rôle essentiel dans le pilotage des réformes, et donc assurer la coordination de l'évaluation *ex ante* des moyens nécessaires et des conditions de la réussite d'une réforme, ou de la bonne application d'une disposition législative ou réglementaire nouvelle. Or, il manque manifestement d'un cadre juridique suffisamment clair et d'une légitimité face aux directions normatives et gestionnaires. Entendu par votre mission, le secrétariat général a confirmé ce constat. Les moyens dédiés à cette mission de coordination semblent par ailleurs dérisoires puisque, selon les années, seulement un emploi, voire un temps partiel, est dédié à cette fonction.

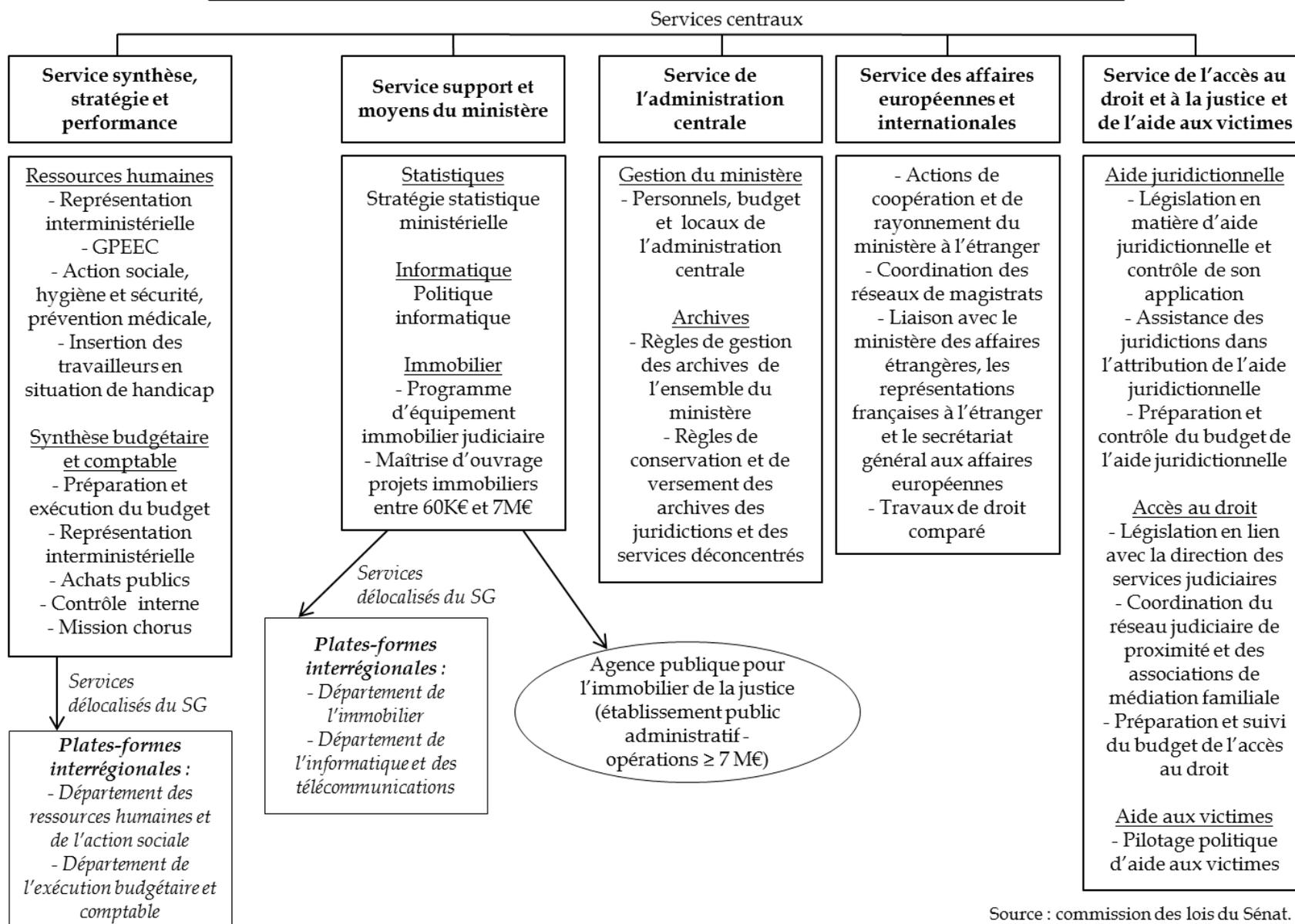
En second lieu, la fonction d'impulsion et de pilotage des grands projets transverses du secrétariat général apparaît manifestement défailante. À titre d'illustration, la mise en place de la signature électronique, projet initié il y a déjà plusieurs années, est toujours en cours, sans que votre mission soit en mesure d'en connaître le calendrier opérationnel de réalisation alors qu'il s'agit pourtant d'un enjeu majeur de simplification des procédures qui suscite beaucoup d'attentes, ainsi qu'en ont témoigné les personnels rencontrés par votre mission lors de ses déplacements.

Si le cadre juridique en vigueur¹ prévoit bien que le secrétariat général « assure la coordination des actions intéressant plusieurs directions [et] la synthèse des dossiers et documents stratégiques transversaux », **son organisation et son fonctionnement actuels, tels qu'ils ont été décrits à votre mission par ses différents interlocuteurs, ne semblent pas permettre d'atteindre cet objectif.**

¹ Décret n° 2008-689 du 9 juillet 2008 relatif à l'organisation du ministère de la justice.

SECRÉTARIAT GÉNÉRAL (SG) DU MINISTÈRE DE LA JUSTICE

(1 500 ETPT dont 750 en services délocalisés)



Source : commission des lois du Sénat.

À l'instar de l'organisation générale de la chancellerie, celle du secrétariat général semble également constituée en « silos ». **L'absence de structure réellement transverse et thématique au sein du secrétariat général sur les politiques publiques conduites par le ministère**, ne peut que conduire à une absence de coordination sur les dossiers stratégiques, et ce quelle qu'en soit la nature. Votre mission préconise d'y remédier en assignant au secrétaire général une priorité : celle de jouer un rôle plus stratégique, avec une capacité d'impulsion et de coordination.

Cette instance devrait ainsi pouvoir assumer ses deux missions stratégiques naturelles :

- la **coordination des réformes**, des dossiers stratégiques transversaux et de l'évaluation des textes législatifs et réglementaires ;
- ainsi que le **pilotage des grands projets transverses** que ne peuvent assumer seules les directions.

Concernant le premier rôle qui serait assigné au secrétariat général, votre mission ne préconise pas qu'il se substitue au pouvoir interne d'arbitrage des directions mais qu'il soit à l'initiative, sous l'autorité du ministre, de la coordination entre les directions normatives et gestionnaires. Cette évolution permettrait également au secrétariat général d'assurer une meilleure interface dans la négociation interministérielle, en ayant la connaissance et la capacité de défendre l'ensemble des aspects d'un dossier et d'ainsi apporter une valeur ajoutée aux directions. Le deuxième rôle qui serait assigné au secrétariat général serait différent, puisqu'il s'agit, selon votre mission, de piloter, avec un pouvoir d'arbitrage, des grands projets qui concernent plusieurs directions.

Proposition n° 16 :

Faire du secrétariat général une instance stratégique de coordination et de pilotage du ministère de la justice.

La définition des missions du secrétariat général par le ministre de la justice, chef de son administration, **constitue la condition indispensable de la reconnaissance de la légitimité de ce nouveau positionnement du secrétariat général**. Toute tentative de renforcement des pouvoirs du secrétariat général, sans le soutien politique du garde des sceaux et du Premier ministre, serait selon votre mission vouée à l'échec. La formalisation des missions du secrétaire général relève en outre d'une obligation réglementaire fixée par le décret du 24 juillet 2014 relatif aux secrétaires généraux des ministères.

Proposition n° 17 :

Renforcer la formalisation des missions ministérielles et interministérielles confiées personnellement au secrétaire général du ministère de la justice, dans une lettre de mission pluriannuelle co-signée par le Premier ministre et le garde des sceaux.

Afin de garantir les conditions de mise en œuvre du nouveau positionnement du secrétariat général, votre mission préconise d'intégrer au secrétariat général un **nouveau service spécifiquement chargé de la coordination stratégique et du pilotage des grands projets**, composé de chargés de mission de catégorie A ou A+ selon les domaines, et présentant des profils plutôt généralistes et polyvalents. Chaque chargé de mission serait responsable du suivi d'un portefeuille cohérent de politiques publiques, et deviendrait ainsi le référent pour les directions concernées. Il serait en charge de la coordination des dossiers et réformes transverses, ainsi que de l'ensemble des études d'impact de son champ de compétences.

Votre mission préconise également d'institutionnaliser des rendez-vous réguliers *via* des comités de pilotage présidés par ces chargés de mission, avec les responsables des directions gestionnaires et normatives concernées, afin d'assurer un suivi régulier. Cette structuration permettrait d'impliquer les directions dans une collaboration concrète et institutionnalisée avec le secrétariat général. Votre mission préconise également d'assurer, au sein de ce nouveau service, la conduite de projets déterminés et de constituer des équipes projet en fonction des besoins. Enfin, pour être efficace, ce service devrait être directement rattaché au secrétaire général et constituer une entité distincte et autonome des autres services, ayant autorité pour coordonner l'ensemble des directions.

Proposition n° 18 :

Adapter l'organisation du secrétariat général du ministère de la justice à son nouveau rôle stratégique, notamment en matière de coordination des réformes et des grands projets.

Votre mission préconise également, au regard des besoins du ministère, d'engager le secrétariat général dans la conduite de deux grands projets prioritaires que sont :

- d'une part, la dématérialisation des procédures, qui inclue la mise en place de la signature électronique¹ ;
- d'autre part, la conduite d'une politique d'archivage et de gestion des scellés dans les juridictions.

Proposition n° 19 :

Parmi les grands projets à conduire, confier en priorité au secrétariat général du ministère de la justice : la mise en œuvre de la dématérialisation des procédures, d'une part, et la conduite d'une politique d'archivage et de gestion des scellés, d'autre part.

¹ Voir *infra* page 117.

b) Réaffirmer le rôle du secrétariat général dans le pilotage transversal des fonctions support

Si le secrétariat général est bien plus avancé dans le pilotage des fonctions support que dans la coordination stratégique, des marges d'amélioration demeurent. Le décret du 24 juillet 2014 relatif aux secrétaires généraux des ministères affirme en effet clairement la responsabilité du secrétaire général, sauf dérogation, dans le pilotage des fonctions support et leur mutualisation et fixait au 31 décembre 2014 l'échéance pour mutualiser les fonctions suivantes au sein du ministère :

- la fonction financière ;
- le contrôle de gestion et le pilotage des dispositifs de contrôle interne ;
- la politique ministérielle de gestion des ressources humaines ;
- les achats ;
- l'immobilier ;
- la politique de développement des systèmes d'information.

Le pilotage des fonctions transverses au niveau de l'administration centrale, tel que prévu par le décret de 2014, exige une coordination étroite avec les directions gestionnaires¹ qui possèdent les compétences métier, or force est de constater que tel n'est pas le cas.

En matière budgétaire, tandis que les directions gestionnaires sont chargées du dialogue budgétaire avec leurs services déconcentrés, et donc de l'arbitrage des besoins, le secrétariat général est chargé des négociations budgétaires avec la direction du budget. À titre d'exemple, selon le rapport de l'inspection générale de la justice et de l'inspection générale des finances de janvier 2017 sur les dépenses de fonctionnement des juridictions², cette coordination ne semble pas effective avec la direction des services judiciaires. Le secrétariat général n'assiste pas aux dialogues de gestion avec les juridictions et ne dispose pas d'autres outils d'analyse que ceux de la direction des services judiciaires. Il semble en conséquence difficile qu'il puisse, d'une part, avoir un regard critique sur les besoins exprimés par les juridictions et, d'autre part, s'approprier les demandes des juridictions pour les faire valoir dans les négociations budgétaires.

¹ Direction des services judiciaires, direction de l'administration pénitentiaire et direction de la protection judiciaire de la jeunesse.

² Rapport établi par l'inspection générale des finances et l'inspection générale de la justice, les dépenses de fonctionnement courant des juridictions, revue de dépenses, janvier 2017. Ce rapport est consultable à l'adresse suivante :

<http://www.igf.finances.gouv.fr/files/live/sites/igf/files/contributed/IGF%20internet/2.RapportsPublics/2017/2016-M-088.pdf>

En matière de ressources humaines, les textes prévoient que le secrétariat général élabore la gestion prévisionnelle des emplois, des effectifs et des compétences, et assure la gestion des corps communs interministériels. Or, d'après les différents acteurs entendus par votre mission lors des déplacements et auditions, de nombreux axes d'améliorations demeurent dans la gestion stratégique des ressources humaines du ministère de la justice¹. Par ailleurs, la mission de pilotage de la masse salariale n'est pas expressément mentionnée dans les textes, alors que le montant budgétaire qui y est consacré est en croissance constante et représente pour 2017 près de 62 % du budget de la mission « Justice », soit près de 5,3 milliards d'euros.

À ce titre, l'inspection générale des services judiciaires mentionnait, dans un audit de 2015 sur la masse salariale du ministère de la justice², l'absence d'outils de pilotage communs de la masse salariale entre les programmes de la mission, lacune qui pourrait d'ailleurs en partie expliquer la sous-consommation fréquente du plafond d'emplois du ministère, en particulier pour les services judiciaires³. En outre, concernant le pilotage du dialogue social et des questions d'hygiène, de sécurité, de conditions de travail et de prévention des risques professionnels, les chefs de cour et de juridiction ont notamment fait valoir à votre mission l'absence de référentiels et d'outils communs en la matière.

Concernant le pilotage des projets informatiques, il semble qu'il s'agisse du domaine de compétences où le secrétariat général ait rencontré le plus de difficultés, d'où la préconisation de votre mission de créer une direction des systèmes d'information (DSI)⁴. Quant à l'immobilier, ses enjeux dépassent la question de l'organisation du ministère. Aussi votre mission a-t-elle souhaité traiter ce sujet distinctement dans le présent rapport⁵.

L'organisation des services du secrétariat général dédiés aux fonctions support semble perfectible. Là encore, il s'agit d'une organisation « en silos », sans logique métier. Il semble indispensable que le ministère de la justice dispose d'une vision globale de l'ensemble des fonctions support dans la mesure où aucune structure du ministère n'est en situation de l'assumer. Votre mission a exclu l'hypothèse de recréer une direction spécifique dédiée à l'administration générale du ministère, comme cela était le cas jusqu'en 2008, puisque cette logique supposerait de regrouper à terme l'ensemble des fonctions support du ministère. Votre mission préconise en

¹ Voir supra page 65.

² Rapport d'audit de l'inspection générale des services judiciaires n° 2015-07 relatif à la masse salariale du ministère de la justice.

³ La mise en place du nouveau système d'information de gestion des ressources humaines (SIRH) dénommé « Harmonie », commun à l'ensemble du ministère, devrait permettre d'amorcer un véritable pilotage commun, même si votre mission n'a pu mesurer l'implication des directions dans cette démarche.

⁴ Voir infra page 125.

⁵ Voir supra page 83.

conséquence de réaffirmer et préciser le rôle du secrétariat général dans le pilotage transversal des fonctions support du ministère de la justice.

Sur le plan budgétaire et comptable, compte tenu de la nécessité de renforcer la vision d'ensemble de la préparation et de l'exécution budgétaire, le secrétariat général devrait :

- être mieux associé aux procédures d'attribution des moyens par les directions gestionnaires aux services déconcentrés ;
- développer une capacité d'analyse propre ;
- proposer des outils de gestion budgétaire communs aux directions, en vue de la préparation des dialogues de gestion et de l'exécution budgétaire notamment ;
- être force de proposition en matière de modernisation de l'action publique, dans la recherche d'économies et de rationalisation du fonctionnement.

En matière de gestion des ressources humaines, il apparaît indispensable de confier les responsabilités suivantes au secrétariat général :

- la maîtrise de la masse salariale du ministère, notamment dans l'objectif de contrôler le strict respect du plafond d'emplois ministériels ;
- le développement d'outils de gestion communs ;
- la conduite d'une réflexion collective visant à mettre en place une véritable gestion prévisionnelle des effectifs, des emplois et des compétences, en s'appuyant sur l'ensemble des ressources du ministère ;
- la gestion des corps communs, en engageant notamment une démarche de rapprochement des différents régimes interministériels afin de résoudre les problèmes d'attractivité ou de fidélisation de personnels¹ ;
- l'appui aux directions et aux services déconcentrés dans le champ du dialogue social et pour les questions d'hygiène, de sécurité et de conditions de travail, ainsi que de prévention des risques professionnels.

Dans cette perspective, votre mission préconise aussi de créer des instances de dialogue à l'initiative du secrétariat général pour renforcer son positionnement et sa légitimité. À titre d'exemple, la présidence par le secrétariat général d'un comité réunissant les directeurs de l'administration centrale, et permettant d'aborder l'ensemble de ces chantiers transversaux, semblerait tout à fait adaptée dans l'objectif d'un pilotage renforcé. Votre mission suggère également de renforcer les fonctions d'encadrement du secrétariat général en recrutant des personnels permettant au ministère d'acquérir des compétences de long terme, à la fois des profils administratifs généralistes (attachés ou administrateurs civils), mais aussi des experts dans certaines compétences plus pointues, en fonction des projets, et des

¹ Voir supra page 80.

personnels issus des métiers de la justice. La création de 50 emplois votée dans le cadre de la loi n° 2016-1917 du 29 décembre 2016 de finances pour 2017 pourrait permettre d'engager cette réorganisation. Votre mission préconise également de revoir la structuration des services consacrés aux fonctions supports, en les réorganisant par famille de métiers (ressources humaines, budget, etc.) compétents tant pour les services déconcentrés et délocalisés que pour l'administration centrale.

Proposition n° 20 :

Réaffirmer le rôle du secrétariat général dans le pilotage transversal des fonctions support du ministère de la justice et réorganiser ses services en ce sens.

c) Mieux articuler l'action des services judiciaires du ministère sur le territoire

L'organisation dans les territoires des services délocalisés du secrétariat général, et leur articulation avec les services déconcentrés¹ des autres directions, est apparue relativement complexe à votre mission. Le panorama ci-dessous tente de retracer, à titre d'illustration, la répartition des missions selon les différents services et niveaux, pour les services judiciaires.

¹ Les services délocalisés du secrétariat général demeurent des services de l'administration centrale et sont placés, de fait, sous l'autorité directe du secrétaire général. En revanche, les services déconcentrés, tels que les services administratifs régionaux s'agissant des juridictions, ne sont pas des services de l'administration centrale et sont dirigés par un directeur régional auquel le pouvoir de décision est transféré.

Répartition de l'exercice des fonctions support entre les services judiciaires et le secrétariat général						
Organisation actuelle	Services judiciaires			Secrétariat général		
	Administration centrale : direction des services judiciaires (DSI)	Juridictions : services administratifs régionaux (36)	Pôles <i>Chorus</i> (18)	Services centraux : service synthèse, stratégie et performance & service support et moyens du ministère	Services délocalisés : plateformes interrégionales de service (9)	Opérateur : agence publique pour l'immobilier de la justice
	Autorité hiérarchique					
	Directeur des services judiciaires	Directeur délégué à l'administration régionale judiciaire (DDARJ), sous l'autorité des chefs de cour	Directeur délégué à l'administration régionale judiciaire (DDARJ), sous l'autorité des chefs de cour	Secrétaire général		Directeur général, sous l'autorité du conseil d'administration (tutelle exercée par le secrétariat général)
Compétence territoriale						
Toutes juridictions	Ressort d'une cour d'appel donnée	6 pôles interviennent sur un seul ressort de cour d'appel et 12 interviennent sur plusieurs ressorts	Toutes juridictions	9 interrégions	Toutes juridictions	
Répartition par catégorie de fonction support						
Budget	Pilotage des dialogues de gestion avec les juridictions et arbitrage des besoins	Préparation et contrôle de l'exécution des budgets opérationnels de programme (BOP) et passation des marchés publics	Exécution comptable des dépenses et recettes de fonctionnement courant, de frais de justice et d'aide juridictionnelle	Coordination de la préparation du budget, représentation interministérielle et contrôle de l'exécution du budget	Exécution des dépenses et recettes de l'immobilier judiciaire (toutes dépenses et recettes hors RH pour l'administration pénitentiaire et la protection judiciaire de la jeunesse)	-
Ressources humaines	Arbitrage des besoins exprimés par les juridictions, affectation des magistrats et fonctionnaires, formation de magistrats (ENM) et fonctionnaires (ENG)	Gestion administrative de l'ensemble du personnel : traitements, indemnités, recrutement vacataires, délégation de greffiers Formation du personnel à l'exception des magistrats	-	Action sociale, hygiène, santé, sécurité et conditions de travail. Médecine de prévention. Insertion des personnes en situation de handicap. Formation continue généraliste		-
Immobilier	Prospective immobilière des juridictions, supervision, entretien et exploitation maintenance	Gestion du patrimoine immobilier, entretien, maintenance et opérations d'investissement inférieurs à 60 K€	-	Maîtrise d'ouvrage, réhabilitation et construction nouveaux palais de justice inférieurs à 7 M€	Exécution dépenses et recettes immobilier judiciaire	Maîtrise d'ouvrage, réhabilitation et construction nouveaux palais de justice supérieurs à 7 M€
Informatique	Co-pilotage projets (<i>Cassiopée</i> , <i>Portalis</i> par exemple) et co-gestion assistance utilisateurs (plateforme d'appels)	Gestion de proximité des équipements relatifs aux systèmes d'information	-	Co-pilotage projets (<i>Cassiopée</i> , <i>Portalis</i> par exemple) et co-gestion assistance utilisateurs (plateforme d'appels)	Administration technique des systèmes d'information, maintenance à distance	

Source : commission des lois du Sénat.

Sur le territoire, les juridictions ont plusieurs interlocuteurs : les services administratifs régionaux et les pôles *Chorus*, services déconcentrés de la direction des services judiciaires, rattachés aux cours d'appel, ainsi que les neuf plates-formes interrégionales du ministère de la justice, qui sont des services délocalisés du secrétariat général. Pour l'exécution de la dépense publique, les directions de l'administration pénitentiaire et de la protection judiciaire la jeunesse recourent aux plates-formes interrégionales, tandis que les juridictions judiciaires recourent aux pôles *chorus* et aux services administratifs régionaux.

Sur les 1 500 emplois que compte le secrétariat général, près de 750 sont affectés sur les plates-formes interrégionales, où les missions relèvent à la fois de tâches d'exécution budgétaire et comptable, d'administration et d'assistance technique informatique de proximité, ainsi que de maîtrise d'ouvrage déléguée des projets immobiliers entre 60 000 et sept millions d'euros. L'action en matière de ressources humaines semble, quant à elle, relativement limitée.

L'organisation des services judiciaires dans les territoires

Les services administratifs régionaux (SAR)

Le statut juridique du service administratif régional a été défini par le décret n° 2007-352 du 14 mars 2007, dont les dispositions figurent dans le code de l'organisation judiciaire.

Les services administratifs régionaux sont placés, dans chaque cour d'appel, sous l'autorité directe des chefs de cour. Ils sont dirigés par un directeur délégué à l'administration régionale judiciaire et ont pour vocation de préparer, mettre en œuvre et contrôler les actes et décisions de nature administrative nécessaires à la bonne administration des juridictions du ressort. Le service administratif régional bénéficie d'une véritable autonomie budgétaire, disposant d'un personnel dédié (experts principalement fonctionnaires de catégorie A, dans chacun des domaines de gestion : gestion budgétaire, informatique, ressources humaines, formation et patrimoine immobilier), placé sous l'autorité du directeur délégué à l'administration régionale judiciaire.

Le service administratif régional assiste les chefs de cour dans l'élaboration de la politique de gestion du ressort :

- gestion administrative de l'ensemble des personnels (traitement et indemnités, frais de déplacement et ordres de mission, recrutement des vacataires, délégation des greffiers ou aux fonctionnaires de catégorie C placés, accidents de service, organisation du dialogue local),
- gestion des moyens (gestions budgétaire, informatique et des marchés publics),
- gestion de la formation et des concours,
- gestion du patrimoine immobilier et du suivi des opérations d'investissement dans le ressort dans la limite de 60 000 euros.

Les pôles *Chorus*

L'outil *Chorus* a été déployé, en métropole, sur 18 pôles mis en place au sein des cours d'appel. Ainsi, 6 cours ont été dotées d'un pôle autonome et 12 autres ont vu l'exécution de leurs dépenses rattachée à des pôles placés auprès de 12 autres cours. Dans ces dernières, le pôle *Chorus* assure donc l'exécution, d'une part, des crédits de sa cour d'appel d'implantation, et, d'autre part, en tant que prestataire de services, l'exécution des crédits des autres cours de sa zone.

Dans cette nouvelle organisation, le pilotage et l'appréciation de l'opportunité de la dépense continuent de relever des attributions exclusives des chefs de cour, qui conservent leurs prérogatives d'ordonnateur secondaire, même s'ils ne sont pas situés dans une cour d'appel siège de pôle *Chorus*.

- Les plates-formes de service interrégionales

Au nombre de neuf, elles sont communes aux trois administrations de la justice : services judiciaires, administration pénitentiaire et protection judiciaire de la jeunesse. L'objectif du ministère de la justice était la mutualisation de certaines fonctions supports. La cartographie de ces neuf plates-formes a été calquée sur celle des directions interrégionales de l'administration pénitentiaire, sans lien avec celle des cours d'appel.

Ces plates-formes se sont vues confier la gestion de cinq types de dépenses :

- l'informatique et les télécommunications ;
- l'action sociale ;
- l'immobilier ;
- la formation continue ;
- les marchés publics.

Source : commission des lois du Sénat.

Entendue par votre mission, la Cour des comptes regrette la dualité de gestion entre les services judiciaires et les autres directions, qu'elle analyse comme l'une des causes de la sous-exécution du budget des services judiciaires. Elle souligne néanmoins les efforts réalisés, notamment concernant le regroupement des pôles *Chorus*. Si une organisation plus simple et plus rationnelle est sans doute souhaitable, elle ne doit pas pour autant méconnaître les spécificités de chaque métier de la justice, ni perdre en proximité, en qualité et en efficacité. Elle doit aussi respecter les exigences propres à l'activité particulière des juridictions, comme le propose votre mission en confiant la responsabilité d'un budget opérationnel de programme et d'un pôle *Chorus* à chaque cour d'appel, dans le cadre d'une carte renouvelée des cours d'appel¹.

¹ Voir infra page 200.

À court terme, il semble néanmoins nécessaire de mieux coordonner l'action de ces différents services.

Proposition n° 21 :

Mieux coordonner l'action des services délocalisés et déconcentrés du ministère de la justice.

Le secrétariat général du ministère, entendu par votre mission, a indiqué que la gestion des juridictions ne relevait pas des règles habituelles, et que le dialogue avec les chefs de cour était d'une autre nature que les échanges avec les services déconcentrés des deux autres réseaux de l'administration pénitentiaire et de la protection judiciaire de la jeunesse. Ainsi, il semble indispensable à votre mission que les juridictions puissent bénéficier de la prise en compte de leurs besoins spécifiques par les plates-formes interrégionales.

Proposition n° 22 :

Mieux prendre en compte les spécificités des services judiciaires au sein de l'organisation et des procédures des plates-formes interrégionales de service du ministère de la justice.

d) Renforcer le niveau d'encadrement et diversifier les compétences présentes au sein de la direction des services judiciaires

La direction des services judiciaires exerce des missions de pilotage et de gestion des juridictions. L'encadrement de ce service est majoritairement composé des magistrats de l'administration centrale de la justice (MACJ), fonction valorisante puisque réservée en priorité par le statut de la magistrature aux auditeurs de justice sortant dans le premier tiers de la liste d'aptitude de l'École nationale de la magistrature.

Il semble néanmoins que la direction des services judiciaires, entendue par votre mission, juge pertinent de renforcer ses compétences généralistes et techniques, pour mener à bien des chantiers dans des domaines aussi variés que les ressources humaines, le budget, l'informatique ou l'immobilier.

Votre mission indique toutefois que ce renforcement des effectifs de cadres et d'experts ne peut être envisagé sans une réflexion sur une meilleure organisation de la direction des services judiciaires, notamment concernant ses services informatiques¹, et ses services transverses dit de performance ou de méthode. La réorganisation de ses fonctions doit être

¹ Cette fonction est présente dans près de 5 bureaux différents sur les 18 que compte la direction.

pensée en lien avec la nouvelle coordination à mettre en place avec le secrétariat général et la nouvelle direction des systèmes d'information.

Proposition n° 23 :

Renforcer les effectifs de la direction des services judiciaires et recruter des compétences diversifiées et adaptées aux enjeux de la direction en termes de gestion budgétaire, de ressources humaines, d'informatique et d'immobilier.

5. Mettre à niveau la fonction de suivi statistique et d'évaluation, pour améliorer la préparation des réformes judiciaires

En sus d'être sous-administrée, la justice apparaît sous-évaluée et souffre d'un appareil statistique certes en progrès mais encore insuffisant.

a) Les nouvelles perspectives offertes par la création récente de l'inspection générale de la justice

Instituée par le décret n° 2016-1675 du 5 décembre 2016 portant **création de l'inspection générale de la justice, cette dernière est issue de la fusion de trois structures distinctes** auparavant rattachées aux directions gestionnaires¹ :

- l'inspection générale des services judiciaires, compétente pour les juridictions judiciaires (hors Cour de cassation), ainsi que pour les services et organismes relevant du ministère ;

- l'inspection des services pénitentiaires, directement rattachée au directeur de l'administration pénitentiaire ;

- l'inspection des services de la protection judiciaire de la jeunesse, directement rattachée au directeur de cette administration.

Cette réforme d'organisation est intervenue à la suite de la récente consécration dans le statut de la magistrature² de l'appartenance au corps judiciaire des magistrats exerçant les fonctions d'inspecteur général, chef de l'inspection générale de la justice, d'inspecteur général de la justice et d'inspecteur de la justice, afin de consolider leur assise statutaire et de formaliser les modalités de leur nomination, identiques à celles des

¹ Une première réforme était déjà intervenue en 2010, année au cours de laquelle l'inspection « hygiène et sécurité », fonctionnellement rattachée à l'inspecteur général des services judiciaires, et la mission d'inspection des greffes, rattachée à la sous-direction des ressources humaines des greffes au sein de la direction des services judiciaires, avaient toutes deux été intégrées au sein de l'inspection générale des services judiciaires.

² Par la loi organique n° 2016-1090 du 8 août 2016 relative aux garanties statutaires, aux obligations déontologiques et au recrutement des magistrats ainsi qu'au Conseil supérieur de la magistrature.

magistrats du parquet¹. Dans son rapport sur le projet de loi organique relatif à l'indépendance et l'impartialité des magistrats et à l'ouverture de la magistrature sur la société², notre collègue François Pillet indiquait que « *l'intégration de l'ensemble des missions d'inspection du ministère de la justice au sein d'une inspection unifiée, reconnue comme telle au plan administratif [constituait] un corollaire indispensable de l'évolution statutaire* ». Cette réforme était en outre recommandée par la Cour des comptes, qui, dans un référé³ publié en 2015, préconisait la création d'une inspection générale unique pour le ministère de la justice, évoquant notamment à l'appui de cette recommandation « *le décloisonnement de l'inspection générale [qui] en serait facilité* », de même que « *la transversalité au sein de l'administration centrale, dont le ministère a un impérieux besoin⁴, [s'en] trouverait singulièrement renforcée, ainsi que l'indépendance de l'inspection générale* ».

Les missions de l'inspection générale de la justice créée par le décret n° 2016-1675 du 5 décembre 2016

L'inspection générale de la justice exerce une « *mission permanente d'inspection, de contrôle, d'étude, de conseil et d'évaluation sur l'ensemble des organismes, des directions, établissements et services du ministère de la justice et des juridictions de l'ordre judiciaire* ».

À l'occasion de ses missions d'inspection, qui peuvent désormais, à la lecture du décret, concerner la Cour de cassation, elle « *apprécie l'activité, le fonctionnement et la performance des juridictions* » ou services concernés ainsi que, dans le cadre d'une mission d'enquête, « *la manière de servir des personnels* », a compétence pour proposer « *toutes recommandations et observations utiles* » et participe à la politique ministérielle de l'audit interne.

Le garde des sceaux, tout comme le Premier ministre, peuvent également lui confier une mission d'inspection, d'expertise ou de conseil.

L'inspection générale assure la coordination des missions d'inspection ordonnées par les chefs de cour, qui doivent, conformément au code de l'organisation judiciaire⁵, s'assurer de la « *bonne administration des services judiciaires et de l'expédition normale des affaires* » dans leur ressort.

Enfin, l'inspection générale présente chaque année au garde des sceaux un rapport sur l'ensemble de son activité et sur l'état des juridictions, directions et autres services soumis à son contrôle.

¹ L'inspecteur général, chef de l'inspection générale de la justice et les inspecteurs généraux sont nommés par décret du président de la République après avis du Conseil supérieur de la magistrature (CSM).

² Rapport n° 119 (2015-2016) de M. François Pillet, fait au nom de la commission des lois, sur le projet de loi organique relatif à l'indépendance et l'impartialité des magistrats et à l'ouverture de la magistrature sur la société déposé le 28 octobre 2015. Ce rapport est consultable à l'adresse suivante : <http://www.senat.fr/rap/15-119/15-119.html>

³ Cour des comptes, référé n° 72235 sur la fonction d'inspection au ministère de la justice, rendu public le 20 juillet 2015. Ce référé est consultable à l'adresse suivante : <https://www.ccomptes.fr/Actualites/Archives/La-fonction-d-inspection-au-ministere-de-la-justice>

⁴ Voir supra page 89.

⁵ Article R. 312-68 du code de l'organisation judiciaire.

La seule réserve de votre mission concerne l'extension des compétences de cette nouvelle inspection à la Cour de cassation, alors que celles de l'ancienne inspection générale des services judiciaires se limitaient aux juridictions de première instance et d'appel¹. Votre mission analyse cette soumission de la plus haute juridiction de l'ordre judiciaire à l'inspection générale de la justice comme une possibilité offerte au pouvoir exécutif de contrôler la façon dont elle accomplit ses missions, ce qui semble contraire à l'idée même de l'indépendance de l'autorité judiciaire, affirmée par l'article 64 de la Constitution. Votre mission estime donc nécessaire de revoir le décret portant création de l'inspection générale de la justice pour exclure la Cour de cassation de son contrôle.

En revanche, **votre mission**, qui adhère pleinement à l'analyse de la Cour des comptes, est **très favorable à une inspection générale de la justice unique**, dans la mesure où, comme le souhaitait la Cour, elle permettra de mener des inspections sur « toute l'étendue de la chaîne judiciaire », dans le cadre d'une « approche globale » qui associera l'ensemble des acteurs concernés, qu'ils soient issus de la direction des services judiciaires ou de celle de l'administration pénitentiaire.

L'inspecteur général, chef de l'inspection générale de la justice, et entendu par votre mission, lui a confirmé que **cette nouvelle organisation permettra à l'inspection de produire une réflexion et des rapports transversaux, de renforcer ses ressources et ses compétences techniques, tout en améliorant la transversalité et les capacités de prospective qui font défaut au sein du ministère de la justice.**

Proposition n° 24 :

Conforter l'inspection générale de la justice dans ses nouvelles missions, tout en préservant l'indépendance de l'autorité judiciaire.

b) Renover la fonction statistique et en faire un véritable outil d'évaluation de l'activité des juridictions

Bien qu'étant constamment l'objet de réformes, la justice apparaît insuffisamment mesurée. La connaissance fine du fonctionnement du système judiciaire conditionne pourtant le succès de réformes de l'administration de la justice et la construction de politiques publiques efficaces. Dès lors, l'absence d'une évaluation statistique complète et fiable de l'activité de la justice, de sa qualité et de son efficacité nuit incontestablement à sa performance.

¹ Décret n° 2010-1668 du 29 décembre 2010 relatif aux attributions et à l'organisation des missions de l'inspecteur général des services judiciaires, abrogé par le décret n° 2016-1675 du 5 décembre 2016 portant création de l'inspection générale de la justice.

Le constat de la faible capacité statistique de la chancellerie a été confirmé par l'inspection générale de la justice, lors de son audition par votre mission. Le rapport annuel pour l'année 2015 de l'ancienne inspection générale des services judiciaires relevait, concernant les tribunaux de grande instance contrôlés, « *l'insuffisante fiabilité des extractions statistiques et la nécessité de procéder régulièrement à des contrôles de cohérence et à certains comptages manuels* »¹. Pourtant, lors de ses déplacements, beaucoup de reproches ont été entendus par votre mission sur la quantité importante de statistiques à produire sur l'activité des juridictions, ce qui tend à attester que le ministère de la justice est loin d'être inactif en la matière.

Votre mission relève toutefois, **même si l'existence et la qualité des tableaux de bord et outils statistiques du ministère de la justice ont tendance à être sous-estimées**, qu'il est indispensable de les rénover et les automatiser davantage pour en faire de véritables outils d'aide à la décision.

Au fil de ses auditions et déplacements, elle a en effet pu constater, par exemple, **l'absence inquiétante de statistiques concernant l'exécution des décisions de justice en matière pénale**. En premier lieu, **le taux de mise à exécution des peines n'est pas connu**. À cet égard, en juillet 2012, l'inspection générale des services judiciaires constatait l'absence d'outil permettant une évaluation fiable du taux d'exécution des peines et le recours à un retraitement manuel des données. Si les taux de mise à exécution des peines d'emprisonnement ferme ont pu être produits en 2011 et 2012 grâce à une version expérimentale du système d'information décisionnel (SID)², ce type d'évaluation n'a pas été reproduit et il apparaît que cet indicateur ne fait l'objet d'aucun suivi. En deuxième lieu, **le délai moyen de mise à exécution des peines n'est pas renseigné non plus**. Or il apparaît indispensable d'évaluer la durée de la procédure d'exécution. En troisième lieu, autre indicateur pourtant particulièrement pertinent en matière d'efficacité de la politique pénale, **le taux de récidive n'est pas non plus renseigné** selon la Cour des comptes, entendue par votre mission. Il en est de même concernant la valeur des confiscations pénales en matière d'avoirs criminels, qui n'est pas mentionnée dans les documents de performance budgétaire, faute de données fiables et disponibles. Enfin, le taux effectif de recouvrement des amendes pénales n'est pas non plus suivi.

L'insuffisance de ce pilotage statistique a été confirmée à votre mission par la Cour des comptes qui, lors de son audition, a indiqué qu'elle n'avait pas pu se prononcer sur l'efficacité de la gestion par l'administration pénitentiaire des personnes majeures placées sous main de justice, en « *l'absence totale d'outils d'évaluation et de connaissance des coûts des actions de probation, et alors que le développement de ces actions est un objectif que s'assigne*

¹ Rapport d'activité 2015 de l'inspection générale des services judiciaires, de l'inspection des services pénitentiaires et de l'inspection de la protection judiciaire de la jeunesse.

² Joël Creusat, « Les délais de la mise à exécution des peines d'emprisonnement ferme », Infostat, bulletin d'information statistique, numéro 124, novembre 2013.

le ministère de la justice », en application de la loi n° 2014-896 du 15 août 2014 relative à l'individualisation des peines et renforçant l'efficacité des sanctions pénales. Or, l'évaluation de l'efficacité des mesures est décisive pour prévenir et lutter effectivement contre la récidive, afin de répondre aux attentes légitimes de nos concitoyens pour la sécurité.

Proposition n° 25 :

Investir dans l'évaluation qualitative et quantitative des personnes placées sous main de justice, en réalisant des études de cohortes sur les personnes condamnées pour évaluer les risques de récidive, et en mesurant l'efficacité des peines et la qualité des intervenants du milieu probationnaire.

En matière **d'évaluation qualitative de l'activité des juridictions**, la loi n° 2013-669 du 25 juillet 2013 relative aux attributions du garde des sceaux et des magistrats du ministère public en matière de politique pénale et de mise en œuvre de l'action publique, a consacré dans la loi une nouvelle compétence attribuée aux procureurs généraux consistant à procéder « à l'évaluation » de l'application des instructions générales du garde des sceaux par les procureurs de la République. Cette mission nouvelle confiée aux acteurs du ministère public vient au soutien de la politique pénale, comme le confirment les instructions du garde des sceaux dans sa circulaire du 31 janvier 2014 de présentation de la loi¹ : « les procureurs généraux doivent être en mesure de rendre compte auprès du garde des Sceaux des priorités de politique pénale définies localement, des moyens mis en œuvre pour les atteindre ainsi que des résultats obtenus ». L'évaluation constitue ainsi un outil de construction d'une politique adaptée aux besoins locaux, cohérente avec les priorités de politique pénale nationale.

Votre mission suggère également de revoir les indicateurs permettant l'évaluation de l'activité juridictionnelle au sens large. Ainsi, elle regrette que les indicateurs de suivi du nombre d'affaires nouvelles et terminées ne soient pas consolidés dans les projets annuels de performance, et que le niveau du stock et son ancienneté ne soient pas non plus renseignés chaque année. Ce dernier indicateur, suggéré par la Conférence nationale des présidents des tribunaux de grande instance, permettrait de suivre la constitution du stock d'affaires à traiter, son évolution dans le temps et d'évaluer si une juridiction est capable de faire face à ses flux d'entrée et de sortie d'affaires.

¹ Circulaire du 31 janvier 2014 de présentation et d'application de la loi n° 2013-669 du 25 juillet 2013 relative aux attributions du garde des sceaux et des magistrats du ministère public en matière de politique pénale et de mise en œuvre de l'action publique.

D'une manière générale, concernant l'ensemble des statistiques retraçant l'activité juridictionnelle, votre mission souhaite soulever trois difficultés méthodologiques :

- en premier lieu, le changement de périmètre des indicateurs selon les années, qui empêche de faire des comparaisons d'une année sur l'autre, et encore davantage sur longue période ;

- en deuxième lieu, la publication consolidée de données non comparables les unes aux autres, qui peuvent aboutir à fausser l'interprétation des résultats ;

- en troisième lieu, les différences qui apparaissent dans les données selon la nature du document.

À titre d'illustration, le calcul des délais de traitement en matière civile faisait l'objet, jusqu'en 2014, d'une présentation consolidée avec les référés dans les projets annuels de performance annexés au projet de loi de finances, conduisant à minorer fortement la moyenne des délais de traitement et, en outre, n'indiquant pas la moyenne de durée de procédure des affaires de droit commun, qui constituent la majorité du contentieux en matière civile. En matière pénale, les chiffres présentant les délais de traitement ne comprennent que la première instance et pas la procédure d'appel, qui pourtant, le cas échéant, est une source potentielle d'allongement très important du délai. Les sources des données présentées ne sont par ailleurs pas homogènes pour les crimes et les délits. Si les données présentées dans le document statistique annuel du ministère¹ semblent beaucoup plus exhaustives, elles font parfois apparaître des chiffres différents de ceux indiqués dans les projets annuels de performance², ce qui n'est pas sans interroger votre mission sur la coordination dans la réalisation de ces documents.

Enfin, votre mission suggère de mener une réflexion, parallèle à celle engagée sur le référentiel d'activité et de carrière des magistrats, relative à l'intégration d'indicateurs de complexité dans l'évaluation des délais de traitement des affaires civiles et pénales, qui pourrait d'ailleurs être utiles à la détermination des indicateurs de charge de travail des magistrats, qui semblent aujourd'hui largement perfectibles, faute de connaissance précise de l'activité de ces derniers³. Cette proposition, suggérée à votre mission par M. Jean-Michel Hayat, président du tribunal de grande instance de Paris, permettrait de pondérer des chiffres moyens et de mieux qualifier l'activité des juridictions. Cette évaluation qualitative pourrait aussi se construire, selon votre mission, par une meilleure prise en compte dans l'analyse

¹ « Les chiffres clés du ministère de la justice ». Ces publications sont consultables à l'adresse suivante : <http://www.justice.gouv.fr/budget-et-statistiques-10054/chiffres-cles-de-la-justice-10303/>

² Voir supra page 49.

³ Voir supra page 70.

statistique des taux d'appels et de confirmation des décisions rendues, tant en matière civile que pénale.

Proposition n° 26 :

Améliorer l'évaluation qualitative et quantitative de l'activité des juridictions.

Les **marges de progrès en matière d'intelligence statistique** du ministère de la justice semblent largement relever :

- d'une part, de **l'amélioration des outils informatiques**, parfois obsolètes, selon les dires de personnes entendues dans certaines juridictions dans lesquelles s'est déplacée votre mission, et des systèmes d'information pourtant récents ;

- d'autre part, **du renforcement du pilotage global de la fonction de suivi statistique et d'évaluation ministérielle.**

Cinq ans après la mission d'information sur les carences de l'exécution des peines et l'évaluation de l'application *Cassiopée*¹ présidée par notre collègue député Jean-Luc Warsmann en 2011², comme votre mission l'a évoqué, la disponibilité des statistiques sur l'exécution des décisions de justice est toujours aussi précaire. Le croisement de ses données avec le fichier relatif à l'application des peines, la probation et l'insertion (APPI) devait pourtant permettre de produire des statistiques locales et nationales en matière d'exécution et d'application des peines. De la même façon, le fichier national des détenus (FND) permet la présentation de statistiques trimestrielles sur la population écrouée par établissement (placements et levées d'écrous), mais ne permet pas un suivi statistique des flux de données individuelles. En raison de l'absence d'historisation de ces données et donc de comptabilisation des dates de passage de l'état de prévenu à celui de condamné, il est donc impossible de calculer les durées de détention effectivement exécutées des condamnés détenus.

Au regard de ces expériences, il semble indispensable à votre mission, non seulement de trouver des solutions pour intégrer **aux outils informatiques existants de nouveaux développements permettant de répondre aux besoins statistiques** en matière pénale, mais également de prendre en compte ces échecs pour ne pas les reproduire dans la mise en œuvre du projet *Portalis*³ en matière de procédure civile.

¹ Chaîne applicative supportant le système d'information opérationnel pour le pénal et les enfants.

² Rapport d'information n° 3177 (2010-2011), de MM. Blanc et Warsmann, fait au nom de la commission des lois, sur les carences de l'application des peines et l'évaluation de l'application *Cassiopée*, déposé le 16 février 2011. Ce rapport est consultable à l'adresse suivante : <http://www.assemblee-nationale.fr/13/rap-info/i3177.asp>

³ Voir infra page 120.

En outre, le renforcement des attributions confiées au secrétariat général en matière de pilotage de l'évaluation et de la fonction statistique du ministère apparaît indispensable, sans pour autant se substituer aux prérogatives des directions des affaires civiles et du sceaux et des affaires criminelles et des grâces.

Dans ces conditions, votre mission préconise de réaliser une évaluation des outils statistiques existants, d'identifier leurs points forts et leurs faiblesses et, en fonction d'une cartographie des besoins statistiques, d'adapter les outils existants ou d'en développer de nouveaux, en lien étroit avec la nouvelle direction des systèmes d'information du ministère de la justice¹.

Proposition n° 27 :

Mener un audit de la fonction statistique du ministère de la justice et mettre en œuvre un programme global de mise à niveau de son appareil statistique, en s'appuyant sur les outils informatiques et les systèmes d'information.

c) Asseoir le rôle central du ministère de la justice dans la production normative et le pilotage des réformes

L'inflation législative et réglementaire est un **facteur de paralysie** pour l'institution judiciaire. Rarement accompagnées d'études d'impact² fiables ou réalisées en amont de la décision politique, les réformes, notamment procédurales, se succèdent au fil des mois, modifiant l'organisation interne des juridictions et des services judiciaires à effectif constant et sans affectation de nouveaux moyens.

Le **rôle de pilotage et d'évaluation du ministère de la justice** dans ces réformes apparaît **très perfectible**, même lorsqu'il s'agit de projets de loi présentés par le ministre de la justice.

Ainsi, la loi n° 2016-1547 du 18 novembre 2016 de modernisation de la justice du XXI^e siècle est passée de 54 à 155 articles, avec l'insertion de 55 articles additionnels par l'Assemblée nationale en première lecture, dont les deux tiers à l'initiative du Gouvernement. Aucun de ces articles additionnels n'a fait l'objet d'une étude d'impact budgétaire à l'issue de l'examen du texte par l'Assemblée nationale en première lecture.

¹ Voir infra page 125.

² En vertu de n° 2009-403 du 15 avril 2009 relative à l'application des articles 34-1, 39 et 44 de la Constitution, les projets de loi font l'objet d'une étude d'impact, afin de mieux éclairer les choix faits en matière de législation.

Des mesures aussi importantes que le divorce par consentement mutuel sans recours à un juge ou encore l'assistance obligatoire des mineurs gardés à vue ont été adoptées sans qu'aucune modification ou actualisation ne soit portée à l'étude d'impact.

**L'assistance obligatoire des mineurs gardés à vue par un avocat :
l'exemple d'une mesure non préparée aux conséquences lourdes**

En nouvelle lecture de ce projet de loi, votre commission des lois s'était interrogée sur la pertinence d'une disposition prévoyant l'assistance obligatoire par un avocat d'un mineur en garde à vue, *a fortiori* alors que les auditions de mineurs font déjà l'objet d'un enregistrement audiovisuel prévu à l'article 4 VI de l'ordonnance n° 45-174 du 2 février 1945 relative à l'enfance délinquante. Malgré les difficultés juridiques exprimées, cette disposition n'avait pas été supprimée par le Gouvernement, qui, au contraire, en avait amélioré la rédaction juridique avant de proposer de reporter l'entrée en vigueur de cette disposition au 1^{er} janvier 2017.

L'entrée en vigueur de cette disposition a causé énormément de difficultés aux procureurs alors que les barreaux ne sont pas organisés et mobilisés pour répondre à cette demande, en particulier ceux dont les effectifs sont particulièrement limités.

Dans une dépêche du 28 décembre 2016, la direction des affaires criminelles et des grâces a considéré qu'il était juridiquement possible, au cours des gardes à vue décidées à l'encontre de mineurs, de réaliser une première audition sur les faits reprochés hors la présence de l'avocat dûment avisé, à l'expiration du délai de deux heures suivant l'avis donné à ce dernier.

En dépit de l'affirmation par la loi d'un principe d'assistance obligatoire par un avocat des mineurs placés en garde à vue, il n'apparaît pas possible de pouvoir garantir ce droit, notamment lorsqu'un avocat bien qu'avisé ne s'est pas présenté dans le délai de 2 heures suivant cet avis.

Cette solution, qui pourrait être jugée illégale par la Cour de cassation, s'est cependant imposée afin d'éviter la paralysie d'un nombre considérable d'enquêtes à raison de l'indisponibilité ou du refus des avocats d'assister les mineurs placés en garde à vue.

Cette mesure a déstabilisé tant les enquêteurs que les procureurs, qui n'ont pas compris la nécessité de légiférer sur cette question sans préparation.

Votre mission juge nécessaire d'aller au-delà des exigences organiques actuelles et que toutes les dispositions adoptées au cours de l'examen parlementaire puissent être évaluées à l'issue de la première lecture afin d'actualiser les études d'impact accompagnant les projets initiaux, pour mieux préparer la mise en œuvre des réformes.

Proposition n° 28 :

Actualiser les études d'impact de l'ensemble des projets de loi discutés au Parlement qui ont un impact sur la justice.

Si la production juridique de l'administration du ministère de la justice est particulièrement abondante, ce sont néanmoins les réformes juridiques ou ayant un fort impact sur certains contentieux qui ne font pas l'objet d'un pilotage par le ministère de la justice qui ont les effets les plus imprévisibles sur les juridictions. Le rôle **d'évaluation du ministère de la justice** doit être surtout renforcé vis-à-vis des textes dont il n'est pas à l'initiative.

Ainsi, la récente loi n° 2017-242 du 27 février 2017 portant réforme de la prescription en matière pénale, née d'une initiative parlementaire de l'Assemblée nationale, n'a pas fait l'objet d'une étude d'impact en amont par le ministère de la justice, des conséquences budgétaires d'une augmentation massive du contentieux en raison de l'allongement des délais de prescription. Certes les propositions de loi ne sont pas soumises à l'obligation d'être accompagnées par une étude d'impact. Néanmoins, dès lors qu'un engagement politique du Gouvernement est pris en faveur d'une initiative parlementaire, il apparaît nécessaire que l'administration centrale du ministère anticipe les conséquences de la réforme. Ce n'est qu'à la demande de votre commission des lois qu'une étude d'impact a été réalisée par la direction des services judiciaires, en septembre 2016, alors que le Gouvernement avait donné un avis favorable à l'adoption de cette réforme à l'Assemblée nationale dès mars 2016.

Votre mission ne peut qu'encourager le Gouvernement à **faire réaliser fréquemment, par les directions compétentes, en coordination avec le secrétariat général, des études d'impact budgétaires évaluant les productions législatives issues d'initiative parlementaire.**

Proposition n° 29 :

Réaliser des études d'impact des propositions de loi réformant les procédures et l'organisation judiciaire.

De même, en dépit d'un incontournable travail interministériel, votre mission ne peut que constater l'impréparation et l'insuffisante association du ministère de la justice à plusieurs réformes ayant eu un fort impact sur les juridictions.

Afin de renforcer le régime contentieux de la rétention administrative, la loi n° 2016-274 du 7 mars 2016 relative aux droits des étrangers en France, à l'initiative de l'Assemblée nationale mais avec l'avis favorable du Gouvernement, a transféré du tribunal administratif au juge des libertés et de la détention le contrôle de la légalité de la décision administrative de placement en rétention.

Cette réforme est entrée en vigueur, sans renforcement réel des effectifs des juges des libertés et de la détention. Alors qu'elle ne répondait à

aucun impératif constitutionnel ou conventionnel, elle a alourdi de manière significative la charge des magistrats judiciaires, sans anticipation des effectifs nécessaires et des conséquences indirectes d'une telle réforme. En effet, dans un contexte de renforcement des missions des juges des libertés et de la détention, notamment par la loi n° 2016-731 du 3 juin 2016 renforçant la lutte contre le crime organisé, le terrorisme et leur financement, et améliorant l'efficacité et les garanties de la procédure pénale, une aggravation massive de la charge des juges des libertés et de la détention a des conséquences sur l'encombrement de l'ensemble de la chaîne pénale dans toutes les procédures où l'intervention de ce juge est nécessaire.

Enfin, votre mission n'a pu que constater l'absence d'association réelle du ministère de la justice à la préparation de l'*open data* des décisions de justice : introduite en séance publique au Sénat à l'initiative du Gouvernement dans le cadre de l'examen du projet de loi relatif à la République numérique, la mise à disposition du public des décisions de justice n'a pas fait l'objet d'une concertation préalable des juridictions¹. Si le Sénat a été attentif aux risques de ré-identification des personnes et a souhaité mettre en place une analyse des risques avant publication des décisions de justice, la question de la protection de l'identité des magistrats n'a néanmoins pas pu faire l'objet d'un débat approfondi : la loi ne précise pas si cette donnée doit ou non faire l'objet d'une anonymisation. Votre mission propose d'ailleurs, en conséquence, de revenir sur cette question².

Cette multiplication de réformes ayant un fort impact sur la justice et plus généralement sur les procédures juridiques remet en question le rôle historique du ministère de la justice comme le « ministère du droit ». Sous l'ancien régime, le rôle du chancelier consistait dans la préparation des ordonnances et des édits, vérifiant leur conformité aux textes antérieures et apposant le sceau du roi. Comme le soulignait le rapport de la commission présidée par M. Jean-Louis Nadal sur le ministère public, le ministre de la justice devrait « d'abord être regardé comme le ministre de la loi et, selon l'expression du doyen Barthélemy³, le "directeur de la législation civile et criminelle" »⁴.

Gardien des grands textes, du code civil et du code pénal, c'est en tant que « ministère de la loi » qu'il est représenté, notamment dans les instances internationales, pour la négociation des conventions et législations européennes par exemple. Prenant appui sur deux directions législatives, la direction des affaires criminelles et des grâces, créée en 1814, et la direction des affaires civiles et du sceau, créée en 1884, le ministère de la justice a été

¹ Lors de l'examen en commission, le rapporteur du Sénat s'en était ému et avait regretté ne pas pouvoir lui-même mener une réflexion approfondie sur le sujet.

² Voir supra page 133.

³ Joseph Barthélemy et Paul Duez, Traité de droit constitutionnel.

⁴ Ce rapport est consultable à l'adresse suivante :

www.Justice.gouv.fr/publication/rapport_JLNadal8refonder_ministere_public.pdf

particulièrement sollicité par les autres ministères pour la préparation de textes, sur lesquels le garde des sceaux était appelé à apposer son contreseing.

En raison de l'accélération de la création normative, son influence a été réduite. Les directions des affaires juridiques se retrouvent dans tous les ministères sans pour autant qu'un réseau de magistrats permette, dans ces directions, de maintenir une supervision par le ministère de la justice. Or, au-delà de sa compétence propre, le ministère de la justice doit néanmoins veiller à la cohérence des normes et au respect des grands principes.

Votre mission d'information considère souhaitable de s'inspirer du réseau des contrôleurs budgétaires et comptables ministériels, mis en place par le ministère du budget. Installés auprès de tous les ordonnateurs principaux d'un ministère, le contrôleur est placé sous l'autorité du ministre du budget, constitue son interlocuteur privilégié et facilite la restitution d'une vision globale et fiable sur la chaîne de dépense.

Un réseau de référents du ministère de la justice, institutionnalisé, dans l'ensemble des directions des affaires juridiques ministérielles contribuerait à redonner de la cohérence aux productions normatives des différents ministères. Il permettrait également une plus grande efficacité en s'assurant de l'intelligibilité de celles-ci, qui serait appréciée par des magistrats appelés à appliquer lesdites normes. De manière informelle, ce réseau permettrait au ministère de la justice de peser davantage dans le dialogue interministériel.

Proposition n° 30 :

Instaurer des référents magistrats du ministère de la justice dans les directions des affaires juridiques ministérielles.

S'il est compréhensible que le rôle central du garde des sceaux en tant que « ministre du droit » ait été remis en cause à l'heure de la technicisation du droit, il est à tout le moins essentiel de réaffirmer le rôle incontournable du ministère de la justice dans le domaine pénal.

Aux termes de l'article 4 du décret n° 64-754 du 25 juillet 1964 relatif à l'organisation du ministère de la justice, la direction des affaires criminelles et des grâces « *élabore la législation et la réglementation en matière répressive ; elle conduit les études de droit pénal et de criminologie et est associée à tous travaux en ces domaines* ». Si l'attribution de la fonction répressive en tant que compétence propre du ministère de la justice s'impose toujours, force est de constater que cette compétence est concurrencée par l'ensemble des ministères.

Le droit de l'environnement et des transports a été particulièrement concerné par le phénomène de pénalisation des comportements : la loi n° 2016-1087 du 8 août 2016 pour la reconquête de la biodiversité, de la nature et des paysages a notamment créé des nouveaux délits punis de peines d'emprisonnement, tels que l'utilisation illicite de ressources génétiques, le non-respect de règles et interdictions édictées par le décret de classement d'une zone de conservation halieutique ou encore le rejet des eaux de ballast. La régulation du secteur du transport public particulier de personnes s'est par exemple appuyée sur le droit pénal délictuel pour sanctionner certains comportements administratifs : ainsi, est un délit, et non une contravention, le fait pour une centrale de réservation de transports de ne pas déclarer son activité à l'autorité administrative¹.

Si l'influence du « ministère du droit » a naturellement décliné au XXI^e siècle, il convient néanmoins que la chancellerie retrouve son rôle de pilotage sur l'ensemble des réformes pénales. Source d'encombrement des juridictions, la production législative en matière pénale doit faire l'objet d'une coordination fine pour être réellement efficace. L'organisation de réunions interministérielles doit, en principe, permettre la réalisation de cette coordination et permettre d'associer systématiquement le ministère de la justice. Au regard de la réalité des pratiques constatées, votre mission propose-t-elle de réaffirmer le principe selon lequel l'ensemble des modifications en matière pénale doit faire l'objet d'un examen préalable par la direction des affaires criminelles et des grâces.

Proposition n° 31 :

Centraliser auprès de la direction des affaires criminelles et des grâces l'ensemble des modifications en matière pénale.

B. MODERNISER LE SERVICE PUBLIC DE LA JUSTICE EN INNOVANT ET EN MAÎTRISANT LA RÉVOLUTION NUMÉRIQUE

Dans le domaine de la justice et du droit, les enjeux technologiques ressortent de deux plans distincts. D'une part, de façon classique, l'évolution des technologies doit permettre, avec le **développement de nouveaux outils** et la **dématérialisation**, **d'améliorer et de moderniser le fonctionnement de l'institution judiciaire** et les conditions de travail de ses personnels. D'autre part, les **innovations technologiques** les plus récentes - avec l'utilisation d'internet et plus encore de l'intelligence artificielle - font émerger de

¹ On peut également citer la loi n° 2016-297 du 14 mars 2016 relative à la protection de l'enfant, avec la surqualification pénale d'inceste, mais également la loi n° 2016-444 du 13 avril 2016 visant à renforcer la lutte contre le système prostitutionnel et à accompagner les personnes prostituées.

nouveaux acteurs, privés, qui peuvent paraître **concurrer voire menacer l’institution judiciaire** et qui appellent une **meilleure régulation**.

Demain, l’institution judiciaire ne disposera plus du quasi-monopole de la résolution des litiges. Le développement du marché du droit, grâce à l’utilisation d’internet et des technologies, crée une concurrence de fait avec ces nouveaux acteurs, que certains appellent des « braconniers du droit » et qui proposent en réalité une grande variété de services nouveaux.

Fondée sur les principes d’indépendance et d’impartialité, qu’aucun dispositif technologique ne pourra garantir comme l’intervention du juge – sauf peut-être à ce que la *blockchain*¹ puisse être appliquée à la justice –, la décision de justice garde toute sa valeur. Pour préserver sa fonction de régulation sociale dans les situations qui l’exigent, l’institution judiciaire doit néanmoins mieux intégrer et accompagner les innovations technologiques.

L’institution judiciaire doit véritablement prendre le tournant de la révolution numérique et de l’innovation. Votre mission a veillé quant à elle, dans ses auditions, à entendre nombre de sociétés et *start-ups* dans le domaine du droit et de la justice, certaines très jeunes. Ce secteur est en plein essor depuis quelques années, voire depuis quelques mois s’agissant de ce que l’on appelle la « justice prédictive », commentée cette année par les chefs de cour dans de nombreuses audiences solennelles de rentrée.

1. Accélérer la dématérialisation des procédures judiciaires, pour simplifier l’accès et le fonctionnement de la justice

Si la dématérialisation apparaît dans tous les domaines comme un vecteur de modernisation et de simplification des procédures, votre mission observe toutefois que le ministère de la justice, de façon récurrente, est présenté comme n’étant pas capable de saisir les opportunités offertes par la dématérialisation et de réformer les procédures judiciaires à cette fin.

Tant en matière civile qu’en matière pénale, les pistes offertes par la dématérialisation semblent pourtant prometteuses, porteuses de réels gains de simplification et d’allègement de la charge de travail, pour les personnels comme pour les justiciables.

L’accélération de la dématérialisation des procédures suppose une plus grande coordination entre les directions législatives et les directions dites métiers, sous l’égide du secrétariat général, ce dernier devant assurer un pilotage plus stratégique de cette évolution. Votre mission a déjà relevé la

¹ Développée depuis une dizaine d’années, la blockchain est une technologie de stockage de données et de transmission d’informations, fonctionnant sans organe central de contrôle ni intermédiaire, mais d’une façon transparente et accessible à tous ses utilisateurs, ce qui garantit la traçabilité et la fiabilité des transactions qu’elle permet de réaliser ou de garantir.

nécessité d'une telle amélioration de l'organisation du ministère, constatant le défaut actuel de coordination entre ses différentes directions¹.

a) Dématérialiser et simplifier les procédures en matière civile, pour rendre la justice plus accessible pour le justiciable

Des travaux sont en cours, au sein de la direction des affaires civiles et du sceau, pour favoriser la dématérialisation de certaines procédures en matière civile. Cet effort doit être amplifié et systématisé, sous l'égide du secrétariat général, veillant à la coordination entre la direction des services judiciaires et la direction des affaires civiles et du sceau, pour **faire de la dématérialisation de la justice civile un projet prioritaire pour le ministère de la justice.**

D'un point de vue méthodologique, votre mission considère que l'ensemble des procédures doit être passé en revue, afin de les modifier selon les **deux exigences de simplification et de dématérialisation**, sans remise en cause des droits et des garanties pour les justiciables et pour les tiers. Il n'est plus temps, aujourd'hui, de chercher à dématérialiser tel ou tel aspect, mais il faut basculer entièrement dans un nouveau système, qui devra fonctionner de façon dématérialisée. La règle de procédure doit dorénavant être conçue pour être mise en œuvre de façon dématérialisée et informatisée.

Pour faciliter la dématérialisation des procédures, leur simplification et leur harmonisation sont sans doute des préalables, pour éviter d'avoir à concevoir techniquement des outils lourds et complexes car devant traduire informatiquement des procédures juridiquement aussi complexes.

Cette perspective suppose la systématisation de la communication électronique, entre les juridictions, les justiciables et les auxiliaires de justice, et la mise en place de la signature électronique dans ces échanges, de façon à supprimer tout courrier. Elle suppose aussi que les juridictions disposent de matériels informatiques adaptés, que les volumes de connexion dans les juridictions soient suffisants et que les capacités des serveurs informatiques du ministère de la justice soient accrues pour permettre de gérer ces flux de données plus importants. La suppression des courriers recommandés devrait représenter plusieurs dizaines de millions d'euros d'économies.

À titre d'exemple, demain, la communication dématérialisée entre la juridiction et le justiciable ou son avocat pourrait devenir la règle en droit, et pas simplement une faculté ou une option². La transmission dématérialisée de toutes les pièces pourrait être obligatoire, à peine d'irrecevabilité.

À cet égard, le décret n° 2015-282 du 11 mars 2015 relatif à la simplification de la procédure civile à la communication électronique et à la

¹ Voir supra page 89.

² Actuellement, la communication électronique est obligatoire dans les procédures d'appel, pour les avocats, dans les contentieux à représentation obligatoire. Elle est facultative dans les autres cas et en première instance.

résolution amiable des différends reste trop modeste : la convocation par lettre recommandée avec demande d'avis de réception reste obligatoire pour le défendeur et le recours à la communication électronique suppose le consentement du destinataire à l'utilisation de ce procédé pour la réception des différents actes de procédure.

Cette révolution numérique de la justice civile ne doit pas oublier les justiciables qui ne sont pas familiers des nouvelles technologies ou qui n'y ont pas accès. En ce sens, le rôle des greffes reste primordial dans l'accès à la justice, de même que celui des avocats. Il est également nécessaire de veiller à la formation des personnels qui devront utiliser ces nouveaux outils.

Un tel projet prioritaire de simplification et de dématérialisation, pour bénéficier d'une visibilité suffisante et d'un appui administratif fort, pourrait reposer sur une instance *ad hoc* au sein du ministère de la justice, comportant un comité de pilotage, composé de toutes les compétences utiles (magistrats, greffiers, universitaires, avocats, informaticiens...), ainsi qu'une direction de projet, plus opérationnelle, assurée par le secrétariat général en lien avec les directions concernées, pour en assurer le suivi permanent. Cette instance devra à la fois superviser les travaux juridiques de simplification et les travaux de développements informatiques pour la dématérialisation, de sorte que l'enjeu de coordination est majeur.

Votre mission estime qu'une implication plus forte du ministère, à la hauteur des enjeux, est indispensable pour réussir la révolution numérique au sein de l'institution judiciaire.

Proposition n° 32 :

Réformer les procédures en matière civile pour assurer leur dématérialisation et leur simplification.

La dématérialisation de la justice civile offre plusieurs perspectives, pour les personnels comme pour les justiciables.

Pour les magistrats et les greffiers, elle permettrait de simplifier le travail, de limiter les manipulations de documents, d'éviter les saisies et les enregistrements inutiles, de dégager du temps pour se consacrer à des tâches de plus grande valeur ajoutée... En ce sens, la technologie est également un instrument de nature à permettre au juge de se recentrer sur son office et au greffier de voir ses missions revalorisées.

Pour les justiciables, elle permettrait de suivre les affaires en ligne, de faciliter le dépôt et l'échange de pièces avec les juridictions, de supprimer les convocations par courrier recommandé ou de simplifier la notification des décisions de justice, voire de faire évoluer leur signification par huissier. À ce jour, le simple fait de suivre son affaire en ligne, comme c'est en partie

le cas devant les juridictions administratives, n'est pas possible devant les juridictions judiciaires. À cet égard, le service d'accueil unique du justiciable (SAUJ), créé par la loi n° 2016-1547 du 18 novembre 2016 de modernisation de la justice du XXI^e siècle, est supposé permettre au justiciable, quelle que soit la juridiction saisie, de se renseigner sur son affaire et de faire certains actes, mais les outils informatiques devant le permettre n'existent pas encore.

Dans tous les cas, la dématérialisation devrait aussi permettre de réduire les délais de jugement pour le justiciable, par exemple en respectant mieux les délais de la procédure et en limitant les audiences et les renvois.

Demain, la technologie devrait permettre au justiciable de saisir la justice de façon dématérialisée, par internet, en joignant les pièces requises, pour les contentieux dans lesquels le ministère d'avocat n'est pas obligatoire.

Certes, ainsi que l'a montré la présentation faite à votre mission lors de son déplacement dans les locaux de la direction des services judiciaires, le projet informatique *Portalis* de simplification de la chaîne civile vise à terme à permettre certaines de ces fonctionnalités, en particulier suivre son affaire en ligne, d'ici la fin de l'année 2017, et saisir de façon dématérialisée une juridiction, en 2021.

Actuellement, *Portalis* n'est qu'un portail d'information, certes bien conçu, pour le justiciable. Ce projet doit être développé et mis en œuvre en plusieurs étapes, comme l'expose l'encadré ci-après, sans attendre que toutes les fonctionnalités soient opérationnelles. L'aboutissement complet est prévu en 2022, après le remplacement des neuf applications informatiques civiles actuelles. Parallèlement, le service d'accueil unique du justiciable ne sera pleinement opérationnel tel que le législateur l'a décidé en 2016, avec le développement de *Portalis*, qu'en 2021, en permettant non seulement la consultation d'une affaire, mais également la réalisation de certains actes et dépôt de pièces.

Le projet *Portalis*

Décrit par le ministère de la justice comme un « *programme global de modernisation et de simplification de la justice* », le projet *Portalis* a **trois objectifs** :

- améliorer le service rendu au justiciable en le rendant **plus lisible et plus accessible** ;
- moderniser la justice en **dématérialisant les procédures judiciaires** avec les justiciables et les auxiliaires de justice ;
- **unifier en une seule chaîne applicative informatique le traitement de l'ensemble des procédures civiles**, aujourd'hui gérées par des outils informatiques hétérogènes.

Le **calendrier du projet** prévoit une mise en œuvre en **six étapes**.

1^{ère} étape - mai 2016 : ouverture du portail internet du justiciable *justice.fr*. Il vise à informer le justiciable de ses droits et l'oriente dans ses démarches pour toute la procédure pénale et civile, selon le litige voire la situation géographique, grâce à une recherche personnalisable. Le site internet met aussi à disposition l'ensemble des formulaires CERFA en vigueur, les listes de pièces justificatives à produire selon les situations ainsi que les liens utiles vers les auxiliaires de justice. Il présente, en outre, les modes alternatifs de règlement des litiges. Enfin, le site internet propose différents simulateurs de calculs (aide juridictionnelle, pension alimentaire et saisie sur rémunérations).

2^{ème} étape - décembre 2017 :

- enrichissement du site internet *justice.fr* permettant au justiciable de connaître l'état d'avancement de ses procédures civiles et pénales ;

- mise à disposition des services d'accueil unique du justiciable (SAUJ) d'un portail de suivi des affaires civiles, ne permettant pas de saisir des informations nouvelles dans l'outil mais seulement de consulter les données qui y figurent.

3^{ème} étape - novembre 2018 : extension du portail destiné aux auxiliaires de justice, permettant la communication dématérialisée avec les avocats et les huissiers de justice.

4^{ème} étape - 2019 : mise en place d'un bureau virtuel métier offrant aux magistrats et greffiers la possibilité de suivre les affaires qu'ils ont en charge à distance et en ligne, et mise à disposition d'outils d'aide à la rédaction des jugements.

5^{ème} étape - 2021 : mise en place du nouvel applicatif de la chaîne civile, *Portalis*, remplaçant les neuf applications informatiques civiles existantes, et permettant la saisine en ligne des juridictions civiles par les justiciables, depuis le portail internet *justice.fr*.

6^{ème} étape - 2022 : dématérialisation complète de la chaîne civile et mise en place du nouvel applicatif métier *Portalis* sur l'ensemble des juridictions civiles.

Source : commission des lois du Sénat à partir d'informations communiquées par la direction des services judiciaires.

Votre mission ne peut qu'encourager ce projet et souhaiter son plein achèvement dans les délais prévus. En effet, le précédent grand projet de cette nature, l'application *Cassiopée* dans la chaîne pénale, suscite nombre de critiques dans les juridictions, même si la direction des services judiciaires estime que l'application est aujourd'hui globalement satisfaisante et conforme aux objectifs pour lesquels elle a été développée. Pour autant, l'ampleur de *Portalis* ne doit pas faire oublier les autres champs de simplification et de dématérialisation.

S'agissant des pistes de simplification *stricto sensu* en matière civile, plusieurs suggestions ont été exprimées lors des auditions de votre mission, sans que celle-ci ait eu la possibilité d'approfondir cette problématique. Il est néanmoins nécessaire, parallèlement à la dématérialisation, de simplifier les procédures. Ces deux objectifs vont de pair et se nourrissent l'un l'autre.

À titre d'exemple, en complément de l'idée de confier au greffier la responsabilité de la mise en état¹, il pourrait être envisagé de supprimer les audiences de mise en état, sauf dans les hypothèses où le juge de la mise en état doit trancher un point, ainsi que les audiences de référé-expertise, une simple requête suffisant. Une réflexion pourrait également être engagée sur l'harmonisation et la simplification des modes de saisine des juridictions, *a fortiori* dans le cadre d'un tribunal unique de première instance, préconisé par votre mission², ou encore sur le développement des procédures écrites en matière civile pour limiter le nombre des audiences.

b) Dématérialiser les procédures pénales, vecteur essentiel de leur simplification

La simplification des procédures pénales et l'allègement de la charge d'activité des parquets passent aujourd'hui essentiellement par la dématérialisation, source de gain de temps et d'efficacité.

Néanmoins, malgré la prise de conscience ancienne³ de la chancellerie quant à l'aspect prioritaire de cette question et la réelle évolution des juridictions, la dématérialisation des procédures pénales reste embryonnaire. L'engagement de tous les acteurs œuvrant à la chaîne pénale est la condition du succès. Or, votre mission a constaté une inégale appropriation de la numérisation par les magistrats.

Dans la grande majorité des juridictions visitées par votre mission, les dossiers d'instruction sont cependant déjà numérisés, ce qui facilite leur transmission aux avocats. En effet, d'après un rapport de l'inspection générale des services judiciaires de février 2016, 79 % des juridictions numérisent en totalité les dossiers d'instruction.

Si des progrès ont été constatés par les juridictions concernant les échanges inter-applicatifs des données, notamment pour alimenter l'application *Cassiopée* ou le fichier du traitement des antécédents judiciaires, nombre de juridictions déplorent le niveau toujours élevé de difficultés techniques.

Il a été fait part à votre mission que le protocole noué avec la gendarmerie nationale sur la dématérialisation des procédures contre auteur inconnu⁴ est une réussite. Mis en œuvre depuis 2009, il permet aux unités de gendarmerie de transmettre, depuis le logiciel de rédaction des procédures

¹ Voir infra page 232.

² Voir infra page 142.

³ Dès 2006, le ministère de la justice a pris conscience de la nécessité de moderniser ses procédures, à la suite du rapport d'audit interministériel sur la dématérialisation de la chaîne pénale, et a lancé en octobre 2006 un vaste plan de numérisation des procédures pénales, suivi de la loi n° 2007-291 du 5 mars 2007 renforçant l'équilibre de la procédure pénale. Ce rapport est consultable à l'adresse suivante : <http://www.ladocumentationfrancaise.fr/rapports-publics/074000034/index.shtml>

⁴ En 2015, 60,6 % des affaires reçues dans les parquets concernaient des auteurs non identifiés, soit 2,8 millions de procès-verbaux sur plus de 4,6 millions de procès-verbaux.

de la gendarmerie nationale, des « équivalents électroniques des procédures » (EEP), documents de travail dépourvus de signature dont les données sont directement enregistrables dans *Cassiopée*, facilement classables et stockables. Votre mission considère que ce dispositif devrait être étendu à un plus grand nombre d'infractions¹, ainsi qu'aux services de police.

En dehors de ce procédé innovant, les échanges dématérialisés entre services d'enquête et juridictions pénales restent très limités : aucun procès-verbal ne peut être transmis, avec la valeur juridique qui lui est attachée, sans signature électronique. Dans la majorité des juridictions, en l'absence d'application permettant des échanges numériques sécurisés, les procédures sont scannées par les services d'enquête avant envoi, avant d'être à nouveau traitées par les juridictions. L'utilisation des fichiers numériques apparaît quasi-inexistante tant dans la phase de jugement que dans la phase de l'exécution et de l'application des peines, même si certaines juridictions utilisent des fichiers électroniques stockés dans la gestion électronique des documents (GED).

La dématérialisation de la chaîne pénale doit être fortement orientée vers la création et **la manipulation de documents numériques natifs**, au cours des enquêtes, mais également à l'audience. Votre mission a pu constater dans plusieurs déplacements que les fonctionnaires de greffe sont trop souvent obligés de numériser des procédures transmises en papier alors qu'elles ont été établies à l'aide d'applications bureautiques et qu'elles sont donc nativement numériques.

Un tel développement appelle un **investissement important dans la dotation des magistrats et des greffiers en moyens technologiques**. Un tel déploiement aurait un coût mais les économies engendrées permettraient de le compenser. Au-delà de la signature électronique, étape nécessaire mais insuffisante, votre mission a constaté que l'équipement numérique des magistrats apparaît insuffisamment développé. Le rapport de la commission présidée par M. Jean-Louis Nadal, « Refonder le ministère public »², constatait ainsi : *« au-delà de l'obsolescence des moyens de téléphonie mobile, il a été signalé à la Commission que les magistrats ne pouvaient pas accéder à leur messagerie électronique à distance, que les procureurs de la République étaient souvent dans l'incapacité de lire les fichiers informatiques, de format récent, qui leur sont transmis par certains de leurs partenaires et même, dans certains cas, par la direction des affaires criminelles et des grâces [...] »*.

L'informatique doit également être mise au service de **l'amélioration de la communication** et donc des relations entre les magistrats et les services de la police judiciaire. Ainsi les forces de gendarmerie et de police comprennent mal l'absence d'information en cas de remise en liberté d'une personne initialement placée en détention provisoire.

¹ Actuellement, le procédé est limité aux infractions simples d'atteintes aux biens.

² Ce rapport est consultable à l'adresse suivante :

www.justice.gouv.fr/publication/rapport_JLNadal_refonder_ministere_public.pdf

Le développement de fonctionnalités dans les applicatifs métiers des juridictions permettrait de renforcer les mécanismes d'information des forces de gendarmerie et de police afin d'améliorer leurs relations avec les juridictions.

Par exemple, un échange automatisé d'informations entre *Cassiopée* et les applicatifs métiers des enquêteurs devrait être développé pour prévoir une alerte systématique en cas de comparution immédiate ou de déferrement par exemple.

Il pourrait également être envisagé qu'en cas de saisie dans *Cassiopée* de la décision de remise en liberté, un **courriel automatique soit envoyé aux enquêteurs inscrits dans l'applicatif comme étant en charge du dossier**. De même, le rôle des audiences correctionnelles, qui peut être édité par *Cassiopée*, pourrait être régulièrement envoyé aux chefs de service de la police et de la gendarmerie, à charge pour eux d'informer leurs enquêteurs.

Proposition n° 33 :

Développer des alertes automatiques d'information des services d'enquête pour les informer des suites judiciaires données à leurs procédures.

Enfin, votre mission a pu constater que les services enquêteurs utilisaient des interfaces différentes : le logiciel de rédaction des procédures de la gendarmerie nationale (LRGN) et le logiciel de rédaction des procédures de la police nationale (LRPPN) coexistent, sans que, pour l'heure, un projet de fusion, voire de rapprochement soit envisagé. Cette coexistence d'environnements numériques ne facilite pas le renforcement des interfaces informatiques. Si la chaîne pénale doit être intégralement dématérialisée, et retracée dans *Cassiopée*, votre mission considère souhaitable de simplifier l'architecture existante. En conséquence, la fusion entre l'ensemble des logiciels d'aide à la rédaction des procédures des services enquêteurs devrait être programmée et anticipée.

Proposition n° 34 :

Fusionner les logiciels d'aide à la rédaction des procédures des forces de sécurité intérieure.

2. Consolider la conduite des projets informatiques au sein du ministère et organiser l'intégration des innovations

Actuellement, au sein du ministère, la fonction informatique semble répartie, voire dispersée, entre le secrétariat général et les directions métiers, en particulier la direction des services judiciaires et celle de l'administration pénitentiaire, sans être prise en charge à un niveau hiérarchique suffisant pour assurer un réel pilotage stratégique des projets informatiques.

Votre mission a aussi pu constater au cours de ses auditions et de ses déplacements le retard considérable en termes de modernisation numérique accumulé par le ministère de la justice. Les besoins de modernisation du service public de la justice sont aujourd'hui colossaux.

a) Créer une direction dédiée aux systèmes d'information, facteur essentiel pour la conduite des projets structurants

Malgré un budget de plus en plus important, **la transformation numérique du service public de la justice apparaît inachevée** en raison, notamment, d'un défaut de pilotage. Ainsi, si certains projets informatiques structurants sont pilotés par le secrétariat général, d'autres, comme *Cassiopée* ou *Portalis*, sont développés sous le contrôle de la direction des services judiciaires.

Votre mission estime prioritaire de reconsidérer les systèmes d'information au sein du ministère : ils ne sont plus seulement une fonction support, mais bien un vecteur stratégique de transformation, au service de la qualité du service public rendu.

En conséquence, votre mission considère indispensable de matérialiser cette ambition par la création d'une direction des systèmes d'information. Les grands ministères régaliens sont déjà dotés d'une direction *ad hoc* : le ministère de la défense dispose, depuis 2006, d'une direction générale des systèmes d'information de communication (DGSIC), le ministère de l'intérieur a créé en son sein, en 2013, une mission de gouvernance ministérielle des systèmes d'information et de communication, qui coordonne l'action de la direction des systèmes d'information et de communication (DISIC) du ministère, le service des technologies et des systèmes d'information de la sécurité intérieure (STSI2) et l'agence nationale des titres sécurisés (ANTS).

Il apparaît essentiel de concevoir dans un lieu unique la stratégie numérique et la structure informatique du ministère de la justice. Ce recentrage devrait permettre de disposer d'une architecture de systèmes d'informations centralisée, plus efficiente, mais également plus réactive.

Votre mission considère que l'harmonisation matérielle et logicielle du ministère sera mieux conduite par une instance unique. La direction des systèmes d'information du ministère de la justice devrait permettre une meilleure gouvernance, mais également une meilleure autonomie.

En effet, la dispersion de la conduite des projets (secrétariat général, direction des services judiciaires, direction de l'administration pénitentiaire) a conduit à un recours massif à des prestataires extérieurs : le ministère de la justice ne dispose pas de ressources humaines en interne capables de développer des projets structurants, mais surtout de les maintenir et de les faire évoluer. Au regard du coût des projets lancés ces dernières années par le ministère, des économies pourraient être réalisées par l'internalisation, au sein d'une direction dédiée, des développements informatiques.

Cette situation pose également un problème de sécurité. Or c'est aujourd'hui un enjeu incontournable du développement des systèmes d'information. Le ministère de la justice aurait intérêt à mieux contrôler le développement d'applicatifs et d'interfaces numériques amenés à héberger des données très sensibles.

Projets structurants du ministère de la justice en cours

Nom du projet	Objet	Date de lancement	Durée estimée
ASTREA (Application de stockage, de traitement et de restitution des antécédents judiciaires)	Réforme du système d'information du casier judiciaire national	Janvier 2012	8 ans
CASSIOPEE V 2.0	Chaîne pénale	Janvier 2014	6 ans
COMEDDEC (Communication électronique de données d'état civil)	Dématérialisation sécurisée des actes de l'état civil	Janvier 2008	13 ans
GIDE (Gestion informatisée des détenus en établissement)	Gestion nationale des personnes écrouées	Janvier 2007	10 ans
HARMONIE V 2.0	Amélioration du système de gestion des ressources humaines	Avril 2014	5,2 ans

Nom du projet	Objet	Date de lancement	Durée estimée
PNIJ (Plate-forme nationale des interceptions judiciaires)	Guichet unique de transmission des réquisitions judiciaires en matière d'interceptions	Mars 2005	13 ans
PORTALIS	Programme global de modernisation et de simplification de la justice	Mars 2014	12 ans

Lors de ses déplacements dans les juridictions, votre mission a pu constater l'insuffisante réactivité des systèmes d'information.

Dans un contexte d'inflation législative en matière pénale, la question des mises à jour de *Cassiopée* offre des exemples flagrants de défauts d'adaptabilité du système.

À ce jour, il n'y a toujours pas d'outil permettant d'anticiper le terme d'une période de détention provisoire, renouvelable ou non, afin d'orienter le travail des magistrats et des greffiers. Malgré leurs demandes, ce travail ne pourra être réalisé avant 2018.

De même, la mise en œuvre des prescriptions de la loi n° 2016-457 du 14 avril 2016 relative à l'information de l'administration par l'institution judiciaire et à la protection des mineurs n'est toujours pas développée. La mise en œuvre d'une alerte invitant les utilisateurs de *Cassiopée*, aux différents stades de la procédure pénale, à se conformer à l'obligation d'informer les employeurs en cas de mise en cause judiciaire ne devrait être effective qu'en juin 2017¹.

Proposition n° 35 :

Créer une direction des systèmes d'information au sein du ministère de la justice.

¹ Si cette mesure résulte de la loi n° 2016-457 du 14 avril 2016 relative à l'information de l'administration par l'institution judiciaire et à la protection des mineurs, elle aurait pu néanmoins être davantage anticipée puisqu'elle résultait initialement d'un amendement du Gouvernement au projet de loi portant adaptation de la procédure pénale au droit de l'Union européenne, adopté à l'Assemblée nationale le 23 juin 2015. Dépourvue de tout lien avec l'objet initial du texte, cette disposition avait été censurée par le Conseil constitutionnel dans sa décision n° 2015-719 DC du 13 août 2015.

Pendant longtemps, pour des raisons évidentes de sécurité, le ministère de la justice a privilégié le développement d'applicatifs métiers nationaux, déployés sur l'ensemble du territoire concerné par la problématique.

Ces outils apparaissent néanmoins rapidement obsolètes et ne sont que trop rarement pensés avec les personnes censées les utiliser. Lors de ses déplacements au sein des juridictions, et notamment des services de greffe, votre mission n'a pu que constater l'inefficience et l'absence d'ergonomie des applicatifs métiers utilisés.

Votre mission considère qu'il pourrait être envisageable de tendre, à long terme, avec des investissements conséquents, vers une harmonisation des applicatifs. Néanmoins, de manière pragmatique, votre mission constate que le défaut de développement informatique des juridictions est profond : il serait contre-productif d'attendre le développement d'applicatifs nationaux pour pallier ce besoin.

Face à cette réalité, votre mission recommande que les juridictions soient autorisées à **modifier certains aspects des applicatifs nationaux**. En effet, l'obsolescence législative des applicatifs découragent les utilisateurs. Il convient de permettre à certains référents « applicatifs » dans les juridictions d'être autorisés à modifier localement ces logiciels, pour qu'elles bénéficient effectivement de « trames » de rédaction de jugement mises à jour des dernières lois.

Votre mission encourage également les juridictions à **développer leurs propres outils**. Il conviendrait de les recenser au sein d'un répertoire national ainsi que leurs caractéristiques, afin de pouvoir envisager leur utilisation par une autre juridiction¹. Ces développements devraient être accompagnés par le ministère, qui mettrait à disposition un cadre commun de caractéristiques afin de s'assurer de la compatibilité des applicatifs entre eux et de la sécurisation des transmissions de données.

Enfin, votre mission recommande **d'associer davantage les utilisateurs**, en premier lieu les magistrats et les greffiers, au développement des applications informatiques. Pour la première fois, un applicatif, *Portalis*, est développé selon la méthode dite « agile » et testé par une communauté d'utilisateurs. Votre mission encourage le développement d'initiatives à partir des souhaits des utilisateurs et recommande de les **associer systématiquement à la conception et à la mise en œuvre des applications**.

Proposition n° 36 :

Encourager les juridictions à développer des outils informatiques.

¹ Selon les premières estimations, plus de 200 logiciels utilisés par les juridictions ont été développés localement.

Proposition n° 37 :

Permettre aux juridictions d'adapter localement certains aspects des outils informatiques nationaux.

Proposition n° 38 :

Recenser au sein d'un répertoire national l'intégralité des applicatifs utilisés au sein des juridictions.

Proposition n° 39 :

Mieux associer les utilisateurs au développement et à l'évolution des applications informatiques.

b) Renforcer la sécurité des systèmes d'information et des traitements automatisés de données

Au sein des permanences « traitement en temps réel » des parquets, par exemple, votre mission a pu observer et apprécier l'innovation technologique des magistrats. Grâce à quelques outils pratiques développés localement, ils ont pu bénéficier d'une meilleure appréciation de la délinquance et de la criminalité de leur ressort, d'un meilleur suivi des affaires en cours et mettre en place une gestion optimale des procédures.

Néanmoins, la plupart des traitements automatisés de données ne répondent ni aux exigences propres aux systèmes d'information ministériels, définies par l'Agence nationale de sécurité des systèmes d'information, ni à la législation sur les données personnelles et aux recommandations de la Commission nationale de l'informatique et des libertés (CNIL). Or, ces fichiers conservent des données personnelles : très sensibles, elles devraient faire l'objet, *a minima*, d'un mécanisme de sécurisation élevée. Le défaut d'investissement dans les systèmes d'information, et notamment dans la sécurisation des infrastructures de données ne permet pas à l'ensemble des juridictions de fiabiliser ces données, alors même que leur inexactitude peut être particulièrement dommageable.

Votre mission a pu constater, lors de ses déplacements comme lors des auditions qu'elle a menés, que la question de la sécurité des systèmes d'information pourtant essentielle, était encore perçue comme une question accessoire.

Votre mission recommande de ne pas sous-estimer la sécurité lors de la conception des outils informatiques. Elle recommande également de développer des procédures simplifiées avec la Commission nationale de l'informatique et des libertés : le temps de l'autorisation – entre huit mois et un an – apparaît peu compatible avec la célérité attendue sur les procédures pénales.

Néanmoins, un circuit simplifié pour les expérimentations, les généralisations d'expérimentations ou les outils temporaires devrait pouvoir être mis en place.

Proposition n° 40 :

Renforcer la sécurisation des données à caractère personnel sans nuire à l'efficacité des juridictions.

c) Mieux utiliser les outils technologiques pour faciliter le travail du juge

Les outils technologiques doivent également être conçus et vécus, dans le cadre du travail quotidien des juridictions, comme un outil d'aide et non comme une contrainte supplémentaire.

Si certains outils existent déjà, il est nécessaire de développer bien davantage, en lien avec la dématérialisation des procédures en matière civile, des outils plus efficaces d'assistance à la rédaction des jugements, adaptés aux différentes fonctions qu'un magistrat peut occuper, permettant de lui faire gagner du temps au profit du cœur de sa mission, mais également adaptables et modifiables.

L'exploitation des données judiciaires et de la masse des décisions de justice devrait aussi permettre au juge de disposer d'outils nouveaux plus performants, pour l'éclairer sur la décision à prendre et pour connaître dans des cas similaires les décisions prises dans les autres juridictions.

Proposition n° 41 :

Développer des outils technologiques d'aide à la décision et d'aide à la rédaction des jugements pour les magistrats.

De tels outils ne peuvent pas être simplement laissés à l'initiative locale, même si celle-ci doit être reconnue et valorisée. En ce sens, même si des efforts existent, le ministère doit davantage être un prestataire de services pour les juridictions.

3. Maîtriser et tirer profit des évolutions technologiques dans le domaine du droit et de la justice

Alors que les innovations technologiques peuvent faire apparaître de nouveaux services dans le domaine du droit et de la justice, potentiellement concurrents de l'institution judiciaire, qu'on appelle communément *legal techs*, mariant compétences juridiques et compétences informatiques, votre mission estime qu'il **appartient au ministère de la justice de jouer**

pleinement son rôle dans la régulation de ces évolutions, au bénéfice de la justice et des justiciables. Plutôt que la concurrence, votre mission plaide pour assurer la **complémentarité entre ces outils et la justice traditionnelle**, qui seule peut présenter toutes les garanties que peut exiger le justiciable.

a) *Donner au ministère un rôle pilote pour accompagner et intégrer les innovations dans le domaine du droit et de la justice*

En premier lieu, face au foisonnement des innovations dans le domaine du droit et de la justice, le ministère de la justice doit jouer un rôle majeur de régulation et d'accompagnement des *legal techs*. Les auditions de votre mission ont donné l'impression que ces innovations émergent et se développent sans que la puissance publique exerce pleinement son rôle, en particulier pour la protection de l'intérêt général et des justiciables, laissant cette mission au juge, au gré des contentieux dont il est saisi.

Ces innovations recouvrent une grande variété de prestations, pour les justiciables ou certaines catégories d'entre eux, ou pour les professionnels du droit, certaines assez simples et d'autres très élaborées, certaines faisant intervenir des avocats et d'autres simplement des juristes :

- plates-formes d'information et de conseil juridique en ligne, pour les entreprises ou les particuliers ;

- assistance à l'accomplissement de démarches administratives et à l'édition de documents juridiques à moindre coût pour les entreprises ou les particuliers ;

- moteurs de recherche juridique ;

- assistance à l'élaboration d'actions en justice, principalement pour les contentieux dépourvus de l'obligation de représentation, mais aussi le cas échéant de façon collective pour les particuliers ;

- plates-formes de médiation, d'arbitrage ou de règlement amiable des litiges en ligne (« *online dispute resolution* ») ;

- outils de « justice prédictive », basés sur l'exploitation massive des données judiciaires, le *big data* des décisions de justice.

Par ailleurs, certains acteurs travaillent aux possibilités d'application de la technologie *blockchain* au domaine du droit et de la justice. Parmi ces nouveaux acteurs, certains sont des *start ups* françaises, tandis que d'autres sont les filiales de sociétés étrangères.

Les organisations représentant certains professionnels du droit sont également actives dans le développement de nouveaux services, soit pour leurs membres soit à destination du public : notaires, avocats, huissiers de justice ou encore greffiers de tribunal de commerce.

Par ailleurs, de façon très limitée par rapport à ce qui existe dans les pays anglo-saxons, il existe des fonds qui investissent dans les contentieux

très coûteux pour les justiciables et en financent tout ou partie, prenant en charge le risque financier en contrepartie d'une rémunération déterminée contractuellement (« *third party funding* » ou « *litigation finance* »). De telles pratiques n'ont cours qu'en matière d'arbitrage commercial, notamment international, au vu du montant élevé des frais d'expertise et de procédure, mais ne concernent pas les particuliers.

Même s'il est encore difficile aujourd'hui d'apprécier l'importance que de telles innovations pourront représenter dans quelques années, il est indispensable de ne pas les subir ou simplement les observer de loin. Il appartient au ministère de la justice, le « ministère du droit », de réguler et d'accompagner leur développement, d'anticiper leurs conséquences sur la justice, au regard de leur impact dans les sociétés anglo-saxonnes. Certes, les prestations juridiques sont déjà encadrées, notamment par l'intermédiaire de la profession d'avocat et de son monopole d'assistance et de représentation. Pour autant, les nouveaux services juridiques offerts par la technologie sont loin de se résumer à de nouvelles concurrences pour les avocats, même si elles interviennent sur le champ concurrentiel de l'information juridique, en offrant de **nouveaux services qui n'existaient pas jusqu'à présent**.

Dans ces conditions, votre mission d'information juge nécessaire que le ministère de la justice exerce un rôle plus actif dans la connaissance et dans l'accompagnement de ces innovations, le cas échéant par des initiatives législatives ou réglementaires, mais à tout le moins en intégrant davantage ces enjeux dans son organisation administrative. Cette intégration renforcée des enjeux technologique au sein du ministère peut passer par la création d'une mission *ad hoc* ou d'un observatoire au sein de la direction des services judiciaires, en lien avec des partenaires publics et privés, notamment la Cour de cassation, très attentive à l'impact des technologies sur la justice. On peut aussi imaginer un rôle d'orientation, par le lancement et la dotation d'appels à projets innovants par exemple.

Proposition n° 42 :

Renforcer les capacités du ministère de la justice pour lui permettre de jouer un rôle central et actif pour réguler, accompagner, anticiper et orienter les évolutions technologiques dans le domaine du droit et de la justice.

b) Maîtriser les risques d'ordre technique et éthique liés aux innovations technologiques

Sans cadre juridique et déontologique suffisant, les innovations technologiques peuvent comporter des risques d'ordre technique ou éthique, qu'il convient de maîtriser. Il en est ainsi, notamment, en matière d'*open data* des décisions de justice.

Dans la loi n° 2016-1321 du 7 octobre 2016 pour une République numérique, le législateur a voulu appliquer le **principe d'ouverture des données publiques aux décisions de justice administrative et judiciaire**. Si votre mission l'approuve, elle estime cependant que la disposition législative ainsi adoptée ne comporte pas toutes les garanties nécessaires, même si le Sénat a veillé, sur ce point, à améliorer le texte dont il était saisi.

Ainsi, s'agissant des décisions judiciaires, l'article L. 111-13 du code de l'organisation judiciaire¹ prévoit que « *les décisions rendues par les juridictions judiciaires sont mises à la disposition du public à titre gratuit dans le respect de la vie privée des personnes concernées* » et que « *cette mise à disposition du public est précédée d'une analyse du risque de ré-identification des personnes* ». Un décret en Conseil d'État doit encore préciser les conditions de cette mise à disposition, qui vise à faciliter la réutilisation de ces données judiciaires, dans les conditions prévues par les articles L. 321-1 à L. 326-1 du code des relations entre le public et l'administration.

En l'état, les **enjeux de protection des données personnelles**, pour les justiciables mais aussi pour les magistrats, ne semblent pas suffisamment pris en compte. En effet, au-delà de l'anonymisation de la décision s'agissant des parties en cause, des informations non nominatives permettent tout de même d'identifier les parties, en raison de leurs qualités ou de la nature du contentieux.

En outre, dans les nombreuses affaires jugées à juge unique, les décisions publiées pourraient permettre de connaître le profil de chaque juge, voire de mesurer un degré de sévérité ou de laxisme en matière pénale. Plus largement, il serait possible de dresser un profil moyen des jugements rendus par chaque juridiction dans tel ou tel type de contentieux, par exemple en matière de divorce. Or, le respect de la vie privée n'englobe vraisemblablement pas le fait de ne pas mentionner le nom des juges dans les données publiées. Il peut en résulter un risque de « *forum shopping* », si les critères de l'affaire s'y prêtent, c'est-à-dire la faculté pour le justiciable de choisir le tribunal le plus à même de satisfaire sa demande, en fonction de sa jurisprudence, mais aussi un risque d'atteinte à la liberté d'appréciation et de jugement du magistrat.

En l'état du droit, l'exploitation des données judiciaires peut faire courir un **risque de perturbation de l'office du juge et du cours normal de la justice**.

¹ Article L. 10 du code de justice administrative pour les décisions des juridictions administratives.

Ainsi, plus largement, il conviendrait de proscrire certaines finalités contraires à l'intérêt public, clairement identifiées, et pas uniquement de rappeler l'exigence de protection des données personnelles. Votre mission estime que **les règles établies par le législateur méritent d'être précisées**, sans doute au-delà de ce que le décret en Conseil d'État peut faire. Une seconde intervention législative semble nécessaire.

Proposition n° 43 :

Fixer un cadre juridique et déontologique plus précis et approprié pour la mise à disposition du public des décisions de justice.

Par ailleurs, il n'existe guère d'outils pour retraiter les décisions de justice et en permettre la publication en format ouvert et réutilisable. Dès lors, l'obligation fixée par la loi de mettre à disposition du public l'ensemble de ces décisions risque de reposer sur du travail humain et donc d'accroître la charge de travail des fonctionnaires des greffes.

Une **mise à niveau des outils informatiques** est donc indispensable, afin d'automatiser le processus de traitement et de mise en forme des décisions en vue de leur publication, dans le respect des critères juridiques et déontologiques précités. La question de la publication des décisions doit être intégrée dans les développements des outils informatiques judiciaires.

Par ailleurs, il convient de rester **attentif au respect des droits fondamentaux**, et notamment au principe d'égalité de tous les justiciables, **dans l'utilisation des technologies**.

Ainsi, l'extension du recours à la visioconférence est encouragée afin de limiter les extractions judiciaires ainsi que les risques d'évasion. Peut-on néanmoins imposer une visioconférence à un prévenu en détention provisoire, contre son gré, pour une audience où sera décidée de sa remise en liberté éventuelle ? Malgré les efforts accomplis, l'utilisation de cette technologie reste sans commune mesure avec une véritable conversation entre la personne détenue et le juge. De plus, la question du positionnement de l'avocat en cas de visioconférence continue de faire débat : doit-il être au plus près du juge, afin de renforcer l'effet de sa plaidoirie, ou doit-il être au plus près de son client, afin de le conseiller ? L'usage des technologies n'est pas neutre et ses effets doivent être mieux pris en considération dans la détermination des législations reposant sur un tel usage.

Proposition n° 44 :

Garantir l'égalité de traitement de tous les justiciables, indépendamment de l'utilisation des technologies.

Enfin, le développement de **nouveaux services d'aide à la saisine des juridictions par internet**, lorsque le ministère d'avocat n'est pas obligatoire, peut soulever des difficultés pour le justiciable, s'il n'est pas en mesure de connaître la procédure dans laquelle il s'engage, notamment en raison de l'absence de conseil personnalisé.

Dans une décision récente du 21 mars 2017¹, la Cour de cassation a considéré que les services proposés par le site internet *demanderrjustice.com* ne relevaient pas de l'exercice illégal de la profession d'avocat, donnant tort aux représentants de cette dernière, qui avaient saisi la justice. Dans le cadre de ses auditions, votre mission a entendu le directeur général de la société éditrice de ce site internet, de même que de nombreux autres responsables de sociétés innovantes intervenant dans le domaine de la justice.

Confirmant l'arrêt d'appel, la Cour a considéré que « *les déclarations de saisine des juridictions sont établies et validées informatiquement par le client lui-même, qu'elles sont à son seul nom et comportent sa seule signature* », sans qu'il existe un quelconque mandat, même tacite. Ces documents sont ensuite imprimés et envoyés au greffe de la juridiction. La Cour ajoute que cette prestation « *ne saurait constituer l'assistance juridique que peut prêter un avocat à son client, à défaut de la prestation intellectuelle syllogistique consistant à analyser la situation de fait qui lui est personnelle pour y appliquer ensuite la règle de droit abstraite correspondante* », avant de conclure que « *les activités litigieuses ne constituent ni des actes de représentation, ni des actes d'assistance* ».

Cette conclusion constate par elle-même la difficulté : un justiciable peut saisir directement une juridiction, par l'intermédiaire d'un prestataire sur internet, sans qu'à aucun moment il n'ait été en mesure de bénéficier d'un conseil personnalisé sur le bien-fondé de sa demande. La difficulté est accrue s'il est ensuite question d'aide juridictionnelle. Envoyer une lettre-type de mise en demeure à une personne avec laquelle on a un litige est une chose, s'engager inconsidérément dans une procédure judiciaire en est une autre.

Si ces activités ne relèvent ni de la représentation ni de l'assistance, lesquelles appartiennent à la profession d'avocat, elles offrent néanmoins au justiciable un service nouveau d'accès à la justice, dont il ne disposait pas jusqu'à présent. De telles prestations sont proposées par diverses sociétés, certaines spécialisées dans certains types de contentieux ou travaillant avec des avocats. En d'autres termes, ces acteurs privés répondent à un besoin des justiciables.

Une analyse de même nature peut être faite, par exemple, pour les **services d'aide à la résolution de litige en ligne**, proposés par certains sites internet, ou pour d'autres services en ligne de nature juridique. La question se pose également de la véracité des informations et des documents mis à disposition des justiciables, en dépit des contrôles qui peuvent être menés,

¹ Cour de cassation, chambre criminelle, 21 mars 2017, n° 16-82.437.

notamment, par les agents de la direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes (DGCCRF), sur la base de la protection générale des consommateurs.

Compte tenu de l'ampleur des innovations et des enjeux financiers qui les sous-tendent, y compris pour les justiciables, votre mission ne peut se satisfaire de ce que le seul mode de régulation de ce nouveau marché du droit numérisé soit l'intervention ponctuelle de la Cour de cassation. La protection du justiciable est un objectif d'intérêt général.

Aussi le ministère de la justice doit-il prendre l'initiative, après avoir évalué les différents risques que peuvent représenter ces nouveaux services, le cas échéant par un texte législatif, pour **fixer un cadre concerté permettant à la fois le développement de telles innovations**, qu'il ne saurait être question de limiter, **mais également le renforcement des garanties pour la protection des justiciables**. Ce cadre doit aussi favoriser l'harmonie entre les acteurs traditionnels du droit et les nouveaux acteurs numériques, alors qu'est à l'œuvre aujourd'hui une logique de concurrence.

Proposition n° 45 :

Fixer un cadre juridique plus précis pour les plates-formes de prestations juridiques et d'aide à la saisine de la justice.

c) Utiliser les innovations au service d'une meilleure qualité de la justice, notamment pour prévenir le contentieux civil

Correctement utilisées et encadrées, les innovations technologiques peuvent être un outil pour améliorer le fonctionnement des juridictions et la qualité de la justice, dans une logique de complémentarité avec l'institution judiciaire et les professionnels du droit.

Votre mission distingue deux grandes utilisations possibles : d'une part, les innovations peuvent **favoriser la prévention des contentieux civils** et donc aider à désengorger les juridictions tout en simplifiant la résolution des litiges pour les justiciables et, d'autre part, elles peuvent **contribuer à une meilleure qualité des décisions de justice**.

Dans cette perspective, même si elle reste controversée dans sa philosophie comme ses finalités, la notion de « **justice prédictive** », reposant sur l'exploitation massive et très élaborée des données judiciaires, autrement appelée *big data*, grâce aux algorithmes et à l'intelligence artificielle, nourrie par l'*open data* des décisions de justice, est un outil prometteur, à condition là encore d'être **correctement encadré et accompagné**. Il n'existe que quelques *start-ups* dans ce secteur en France, en développement depuis quelques mois, dont certaines ont été entendues par votre mission.

S'agissant de la prévention du contentieux civil, en premier lieu, la résolution des petits litiges de la vie courante ne relève pas nécessairement de la saisine d'un tribunal. Des modes plus simples et rapides de résolution des litiges sont possibles, de façon traditionnelle avec la conciliation, que votre mission veut encourager¹, avec le développement de la médiation dans le domaine de la consommation², ainsi qu'avec la procédure participative des avocats, mais également avec la mise en place de plates-formes de résolution en ligne, autrement appelés « *online dispute resolution* ».

Ces modes alternatifs permettent de ne pas saisir les juridictions et donc de les décharger du traitement d'une partie des litiges civils.

Or, actuellement, les différents modes alternatifs de résolution des litiges en matière civile reposent sur un mécanisme de nature publique ou instauré par la loi ou bien sur l'intervention d'un professionnel réglementé : dans tous les cas, la puissance publique apporte sa garantie d'une manière ou d'une autre, par son contrôle.

De telles garanties n'existent guère pour les nouveaux acteurs sur internet, alors même que leur marché se développe en particulier à l'aune de la forte croissance du commerce électronique. Comme toute innovation, ces **nouvelles formes de résolution des litiges** sont utiles pour le justiciable, car elles sont simples et rapides. Ces prestations peuvent être payantes.

Dans ces conditions, il semble pertinent à votre mission que soit fixé pour ces nouveaux prestataires un cadre juridique précis, au-delà du seul secteur de la consommation, emportant **des garanties et des protections pour les justiciables**, pour permettre leur **développement régulé**. En outre, dans cette évolution, il peut être utile, y compris pour favoriser l'application de règles protectrices par tous les acteurs, de mettre en place une plate-forme publique et gratuite de résolution amiable des litiges civils en ligne, sous l'égide du ministère de la justice, en lien avec les autres acteurs du droit. Un tel dispositif pourrait fonctionner à l'aide de conciliateurs de justice ou de professionnels du droit habilités à cet effet, au vu des informations fournies par une partie et de l'accord de l'autre partie pour participer à cette façon de résoudre le litige en ligne et à distance.

Proposition n° 46 :

Fixer un cadre juridique précis et protecteur pour le justiciable permettant le développement du règlement alternatif des litiges en ligne et mettre en place un dispositif public de résolution des litiges en ligne piloté par le ministère de la justice.

¹ Voir infra page 169.

² Voir l'ordonnance n° 2015-1033 du 20 août 2015 relative au règlement extrajudiciaire des litiges de consommation.

Les outils de « justice prédictive » peuvent aussi contribuer à réduire la saisine des juridictions.

En effet, **exploitant la masse des décisions de justice**, qui seront de plus en plus nombreuses à être en libre accès en vertu du principe adopté par le législateur dans la loi n° 2016-1321 du 7 octobre 2016 précitée, sous les réserves déjà exprimées, de tels outils pourront permettre de **connaître les solutions statistiquement les plus probables dans un contentieux donné** ou le montant prévisible des dommages et intérêts. Dans ces conditions, si l'affaire représente un enjeu financier limité, les parties pourront avoir **intérêt à s'entendre plutôt que de saisir la juridiction**, ce qui représenterait un gain de temps et d'argent pour elles.

Un tel comportement peut s'appliquer à de nombreux contentieux civils, par exemple le contentieux prud'homal, en cas de licenciement sans cause réelle et sérieuse, la prestation compensatoire en cas de divorce, les litiges de consommation, etc. Dans ce domaine, les professionnels du droit ont un rôle majeur à jouer, dans l'intérêt de leurs clients, à l'aide de ces nouveaux outils, pour favoriser des accords sans saisir les juridictions.

En ce sens, la « justice prédictive », même si elle n'a pas vocation à prédire la décision du juge de façon certaine, voire à se substituer au juge, offre au justiciable la possibilité d'anticiper statistiquement une solution et de s'appuyer sur cette anticipation pour ne pas avoir à saisir le juge. Il s'agit donc d'un **outil de prévention du contentieux et de désengorgement des juridictions civiles**, qui mérite d'être encouragé, à condition, là encore, d'être **correctement encadré et régulé**, en particulier vis-à-vis des risques de finalités contraires à l'intérêt public.

Proposition n° 47 :

Favoriser et encadrer le développement des outils de « justice prédictive » pour prévenir le contentieux en matière civile.

Les outils de « justice prédictive », correctement encadrés, peuvent aussi présenter une **utilité pour les juridictions elles-mêmes**. Ils peuvent favoriser l'**harmonisation des jurisprudences** et la prévisibilité des décisions et contribuer à l'**évaluation interne des juridictions et des magistrats**, dans le cadre d'un travail plus collectif des magistrats – que votre mission appelle de ses vœux¹ – au sein des pôles et des services des juridictions.

Ainsi, en comparant leurs pratiques juridictionnelles avec ce que peut proposer la « justice prédictive », les magistrats peuvent harmoniser leurs jurisprudences et donc améliorer la prévisibilité de leurs décisions, ce qui constitue une des composantes de la **qualité de la décision de justice**. De

¹ Voir infra pages 225, 106 et 71.

tels outils, en revanche, ne peuvent pas être utilisés comme des guides pour les juges : **la liberté d'appréciation des magistrats est nécessaire** et résulte de leur indépendance autant que de la nature même de leur mission, consistant à appliquer la règle de droit à une situation particulière. Le calcul statistique ne peut dicter la solution d'une affaire particulière, compte tenu du nombre de paramètres et des particularités de cette affaire.

Sous ces réserves, la « justice prédictive » peut aussi être un outil parmi d'autres pour évaluer le travail des juridictions et des magistrats.

Proposition n° 48 :

Mettre les outils de la « justice prédictive » au service du bon fonctionnement de la justice et de la qualité des décisions de justice et prévenir leurs dérives possibles.

De tels outils peuvent donner l'apparence de concurrencer le juge, mais en réalité ils se nourrissent des décisions des juges, dans le cadre de l'exploitation des données judiciaires. S'il faut faciliter la mise à disposition des décisions de justice, dans un cadre juridique plus précis, c'est aussi pour fournir des données plus nombreuses pour **rendre plus performants et plus fiables les outils de « justice prédictive », en conformité avec les finalités d'intérêt public qu'il faut leur assigner.** Là encore, l'institution judiciaire doit s'impliquer davantage dans l'accompagnement de ces évolutions, pour ne pas les subir mais les orienter.

Pour orienter en ce sens ces évolutions technologiques, au service du bon fonctionnement des juridictions, votre mission estime que **leur pilotage pourrait revenir à la Cour de cassation**, en raison de sa mission naturelle d'harmonisation des jurisprudences et de diffusion des décisions de justice, en lien avec le ministère de la justice. Votre mission relève que la Cour est déjà très impliquée dans le suivi de ces questions et très intéressée par leurs potentialités futures.

Proposition n° 49 :

Encourager le développement régulé de l'exploitation des données judiciaires, sous le pilotage de la Cour de cassation, en lien avec sa mission d'harmonisation des jurisprudences et de diffusion des décisions de justice.

Ainsi, à l'avenir, le ministère de la justice ne doit plus seulement être le « ministère du droit », mais également le « **ministère de l'innovation** » dans le domaine du droit et de la justice.

C. RENDRE L'INSTITUTION JUDICIAIRE PLUS PROCHE DES CITOYENS

La proximité est une qualité régulièrement exigée de la justice, par les différents acteurs judiciaires, dans l'intérêt du justiciable, en particulier lorsqu'il est vulnérable ou pour des litiges de faible enjeu financier, lorsque la distance avec la juridiction compétente peut le dissuader de la saisir. Votre mission estime qu'une telle exigence est légitime et suppose de maintenir un maillage territorial suffisant des lieux de justice.

Pour autant, **l'exigence de proximité ne saurait s'appliquer à tous les contentieux**. De plus, **la voie contentieuse n'est pas l'unique mode pertinent de traitement pour les litiges exigeant de la proximité** : les modes alternatifs de règlement des litiges, à commencer par la conciliation, peuvent constituer, dans un certain nombre de cas, un mode de traitement plus simple, efficace et rapide pour de petits litiges.

Votre mission tient aussi à souligner la participation des officiers publics et ministériels, et plus largement de tous les professionnels du droit, au maillage territorial de proximité en matière de justice.

1. Traiter dans la proximité les litiges de la vie courante, par la voie contentieuse ou par des voies alternatives

Réformer l'organisation des juridictions de première instance exige d'abord de **déterminer les contentieux qui méritent d'être traités dans la proximité**, afin que l'organisation judiciaire mise en place le garantisse.

En matière civile, le concept de contentieux de proximité excède le seul contentieux de la juridiction de proximité, laquelle sera supprimée au 1^{er} juillet 2017, et du tribunal d'instance (TI). Le seuil de la compétence civile d'attribution de la juridiction de proximité est fixé à 4 000 euros et celui du tribunal d'instance à 10 000 euros¹, le tribunal de grande instance (TGI) étant le tribunal de droit commun en première instance. Le tribunal d'instance se trouve ainsi compétent pour un grand nombre de litiges de la vie courante, en matière de consommation ou entre particuliers. En outre, le tribunal d'instance est compétent en matière d'injonction de payer, de saisie sur salaire, de baux d'habitation, de surendettement, de tutelles des majeurs, de bornage, de litiges de voisinage, de litiges de nature agricole, pour certaines opérations relatives aux élections politiques ou professionnelles ainsi que dans divers autres domaines définis par voie réglementaire². Après la suppression de la juridiction de proximité, le tribunal d'instance sera aussi compétent pour homologuer les accords de conciliation afin de leur donner force exécutoire, lorsqu'une partie refuse d'exécuter l'accord.

¹ Articles L. 231-3 et L. 221-4 du code de l'organisation judiciaire.

² Articles L. 221-4 et suivants et R. 221-3 et suivants du code de l'organisation judiciaire.

Le contentieux de proximité ne saurait non plus seulement se définir comme celui qui n'exige pas le ministère d'avocat et permet au justiciable de présenter lui-même son affaire.

Il doit s'envisager plus largement comme concernant **tous les litiges de la vie courante**, pour lesquels on doit pouvoir s'adresser de façon simple et proche à l'institution judiciaire. Ce contentieux de proximité englobe donc également au premier chef, selon votre mission, les affaires familiales, qu'il s'agisse du divorce, des affaires après divorce ou des affaires hors divorce, incluant les tutelles des mineurs. **Comme le contentieux de l'instance, le contentieux familial devrait, lui aussi, pouvoir être traité dans la proximité du justiciable**, alors qu'aujourd'hui il est traité uniquement par le tribunal de grande instance.

Pour autant, si l'on peut cerner le contentieux de proximité par la notion de litiges de la vie courante, votre mission considère que la voie contentieuse n'est pas toujours la plus pertinente pour le traitement de ces litiges. Ceux-ci peuvent être simples, de faible enjeu financier ou nécessiter une réponse rapide, sans soulever des questions de droit complexes.

Ainsi, **les modes alternatifs de règlement des litiges restent une voie à encourager pour le traitement de ces petits litiges**, à commencer par la **conciliation**, qui présente des avantages de rapidité, de gratuité et de confidentialité. Actuellement, la conciliation n'est pas développée comme elle le devrait, en raison du nombre encore trop limité de conciliateurs comme des limites de la procédure de conciliation, alors qu'elle permettrait de désengorger les tribunaux d'instance. Dans ce domaine, l'obligation de tentative préalable de conciliation avant la saisine du tribunal d'instance, à peine d'irrecevabilité, dans le cas de saisine par déclaration au greffe, prévue par la loi n° 2016-1547 du 18 novembre 2016 de modernisation de la justice du XXI^e siècle, doit être prolongée par de nouvelles réformes développant la conciliation.

En matière pénale, l'exigence de proximité ne se pose pas dans les mêmes termes, puisqu'il est question de répression des infractions, et non de commodité d'accès du justiciable à la justice. Dès lors, la convocation au tribunal dans un lieu éloigné du domicile de la personne mise en cause, pour une audience correctionnelle ou pour une comparution sur reconnaissance préalable de culpabilité, se conçoit plus aisément.

Toutefois, il peut paraître pertinent d'**apporter les réponses pénales les plus simples dans la proximité**, comme c'est déjà souvent le cas par l'intermédiaire des délégués du procureur aujourd'hui, en particulier pour les mesures alternatives aux poursuites (rappels à la loi, compositions pénales, classements sous condition...), pour la notification des ordonnances pénales ou encore pour les comparutions sur reconnaissance préalable de culpabilité en matière routière.

À côté des contentieux de proximité que votre mission a cherché à cerner, il existe des **contentieux qui exigent un principe de spécialisation juridique** plus marquée dans leur traitement, par des juges plus spécialisés, et pour lesquels le ministère d'avocat est *a priori* obligatoire en matière civile.

Ainsi, toute évolution de l'organisation judiciaire doit être conçue en première instance du point de vue de la nature des contentieux, pour mieux répondre aux **exigences complémentaires de proximité et de spécialisation**.

2. Pour renforcer l'accessibilité de la justice et sa proximité avec le justiciable, créer le tribunal unique de première instance

Au terme d'une analyse approfondie des différents arguments en présence, votre mission juge pertinent de proposer la **mise en place, de façon progressive, sérieusement évaluée et préparée, d'un tribunal unique de première instance (TPI), départemental dans la plupart des cas**, qui regrouperait le tribunal de grande instance (TGI) et le tribunal d'instance (TI) et comporterait plusieurs sites, sous forme de **chambres détachées** en dehors de son siège.

Quelle que soit la dénomination qui lui serait donnée – entendue par votre mission, la Conférence des présidents des tribunaux de grande instance suggère celle de tribunal judiciaire, en raison de sa compétence élargie et par analogie avec le tribunal administratif – **le tribunal de première instance ne doit pas être d'abord conçu comme une réforme organisationnelle, à visée uniquement gestionnaire**. Dans cette hypothèse, le tribunal de première instance, comme ont pu l'exprimer les organisations syndicales, notamment de fonctionnaires, ne serait qu'une façon de mutualiser la pénurie actuelle des moyens humains et matériels ou une nouvelle étape de rationalisation de la carte judiciaire, par d'autres voies. Telle n'est pas l'ambition de votre mission.

Au contraire, le tribunal de première instance constitue un **mode d'organisation qui peut permettre de rapprocher l'institution judiciaire du justiciable, s'agissant du contentieux civil et pénal appelant un traitement dans la proximité**, déjà évoqué, après la réforme de la carte judiciaire de 2008, à condition d'être correctement conçu et mis en œuvre. En outre, il pourrait également en résulter une **amélioration de l'organisation et du fonctionnement des juridictions en première instance, sous la double condition préalable que soit mise à niveau l'informatique judiciaire civile et que soit résorbé le phénomène des vacances de postes**.

Le concept de tribunal de première instance doit aussi reposer sur la notion de **taille efficiente de juridiction**, largement partagée par les acteurs du monde judiciaire : une juridiction trop petite rencontre des difficultés pour fonctionner, en raison d'un trop faible nombre de magistrats pour faire face à une grande variété de contentieux et exercer certaines fonctions, ainsi que de sa vulnérabilité en cas de mobilités, de vacances de postes ou même

de congés de maternité ou de maladie, et, à l'inverse, une juridiction trop volumineuse fonctionne souvent mal également, en raison de lourdeurs d'organisation et du poids d'une charge contentieuse très importante.

Aujourd'hui, les progrès de l'informatique judiciaire, en particulier le projet *Portalis*, doivent permettre à brève échéance, selon votre mission, de disposer de l'infrastructure qui permettra le bon fonctionnement du service d'accueil unique du justiciable (SAUJ) et ultérieurement du tribunal de première instance dont **le service d'accueil unique du justiciable constitue une première étape nécessaire.**

a) Les travaux récents sur l'idée de tribunal unique de première instance

Sans remonter à l'échec de la réforme voulue par Raymond Poincaré, en 1926, pour créer un tribunal départemental unique, les débats sur l'idée d'un tribunal unique de première instance remontent aux années 1970. Ainsi, dans un rapport au garde des sceaux, en 1979, M. Yves Rocca, alors inspecteur général des services judiciaires, envisage la fusion du tribunal de grande instance avec les tribunaux d'instance de son ressort, les seconds étant conservés comme sites périphériques du premier. Cette idée a ensuite été reprise, en 1991, dans le projet de tribunal départemental envisagé par M. Henri Nallet, alors garde des sceaux, et, en 1994, par le rapport de M. Jean-François Carrez, président de la commission de réorganisation et de déconcentration du ministère de la justice.

Le concept de tribunal de première instance a été étudié de façon plus approfondie en 1997, il y a vingt ans, dans le rapport du groupe d'étude et de réflexion, présidé par M. Francis Casorla, alors premier président de la cour d'appel d'Orléans, sur l'amélioration de l'accès à la justice par la mise en place d'un guichet unique de greffe et la simplification des juridictions de première instance. Dans ce rapport, le tribunal de première instance devait s'appuyer sur un guichet unique de greffe (GUG), qui correspondait largement, dans ses missions, au service d'accueil unique du justiciable, créé au sein des greffes des juridictions judiciaires par la loi n° 2016-1547 du 18 novembre 2016 de modernisation de la justice du XXI^e siècle, pour informer les justiciables sur les procédures qui les concernent et recevoir de leur part des actes afférents à ces procédures, y compris lorsque celles-ci ne sont pas suivies au greffe de la juridiction auquel ils s'adressent¹.

En octobre 2013, dans leur rapport sur la réforme de la justice de première instance², notre collègue Yves Détraigne et notre ancienne collègue Virginie Klès avaient recommandé une démarche progressive en vue de la création d'un tribunal de première instance regroupant le tribunal de grande

¹ Article L. 123-3 du code de l'organisation judiciaire.

² Pour une réforme pragmatique de la justice de première instance. *Rapport d'information n° 54 (2013-2014) de Mme Virginie Klès et M. Yves Détraigne, fait au nom de la commission des lois, sur la justice de première instance, déposé le 9 octobre 2013. Ce rapport est consultable à l'adresse suivante : <http://www.senat.fr/notice-rapport/2013/r13-054-notice.html>*

instance et les tribunaux d'instance de son ressort, ceux-ci étant transformés en chambre détachées du tribunal de première instance, suivant l'objectif de renforcer l'accessibilité de la justice.

Parallèlement, dans le cadre des travaux de réflexion engagés par le garde des sceaux sur la « justice du XXI^e siècle », le groupe de travail sur les juridictions du XXI^e siècle, présidé par M. Didier Marshall, alors premier président de la cour d'appel de Montpellier, avait proposé, dans son rapport¹ remis en décembre 2013, la création d'une juridiction unifiée de première instance répartie sur plusieurs sites judiciaires.

Toutefois, le Gouvernement ne retint pas cette proposition dans le projet de loi qu'il déposa, en premier lieu au Sénat, à la suite de ces travaux.

Certes, la loi n° 2016-1547 du 18 novembre 2016 de modernisation de la justice du XXI^e siècle comporte quelques éléments qui peuvent contribuer à la mise en place du tribunal de première instance, sans pour autant nécessairement y conduire : transfert du tribunal de police au tribunal de grande instance, compétence exclusive du tribunal de grande instance en matière de dommages corporels, transfert au tribunal de grande instance du contentieux de la sécurité sociale et suppression du tribunal des affaires de sécurité sociale (TASS) et du tribunal du contentieux de l'incapacité (TCI), création du service d'accueil unique du justiciable. Ces éléments restent néanmoins parcellaires et inaboutis. Il en est de même pour le décret n° 2016-514 du 26 avril 2016 relatif à l'organisation judiciaire, qui a instauré au sein des tribunaux de grande instance l'organisation en pôles et services, animés par des magistrats coordonnateurs², et qui a prévu qu'un magistrat du tribunal de grande instance chargé du service d'un tribunal d'instance devait être chargé de la coordination de l'ensemble des tribunaux d'instance du ressort³ et de la supervision des conciliateurs de justice, renforçant le lien entre tribunal de grande instance et tribunal d'instance.

Par ailleurs, dans son rapport sur l'évaluation de la carte judiciaire, en février 2013, M. Serge Daël, conseiller d'État honoraire, avait recommandé la création de chambres détachées du tribunal de grande instance, en lieu et place de tribunaux de grande instance supprimés par la réforme de la carte de 2008, en présentant cette formule comme une « réponse aux besoins de proximité », mais également comme le « premier jalon du TPI »⁴. Votre mission fait sienne cette approche.

¹ Ce rapport est consultable à l'adresse suivante :

http://www.justice.gouv.fr/publication/rapport_Marshall_2013.pdf

² Articles R. 212-3 et R. 212-62 du code de l'organisation judiciaire.

³ Article R. 222-39 du code de l'organisation judiciaire.

⁴ Commandée par Mme Christiane Taubira, alors garde des sceaux, cette mission visait à étudier la situation du ressort de 8 des 22 tribunaux de grande instance supprimés dans le cadre de la réforme de la carte judiciaire de 2008, dont l'application s'est échelonnée entre janvier 2009 et janvier 2011. Ce rapport est consultable à l'adresse suivante :

http://www.justice.gouv.fr/art_pix/1_1_Rapport_Dael_missioncartejudiciaire_2013.pdf

b) Les bénéfices attendus du tribunal de première instance : davantage de proximité pour le justiciable, davantage d'efficacité pour la juridiction

Outre un traitement des divers contentieux de la vie courante dans une plus grande proximité, par la **projection dans les chambres détachées du tribunal de première instance d'une partie du contentieux actuellement traité par le tribunal de grande instance**, la mise en place du tribunal de première instance offrirait aussi aux justiciables une **meilleure lisibilité de l'organisation de la justice** en première instance, du fait d'une architecture simplifiée, ainsi qu'une plus grande **accessibilité des juridictions**. Ainsi, il ne serait plus nécessaire de savoir si une demande relève du tribunal de grande instance ou du tribunal d'instance, ni de se rendre au greffe de l'un ou de l'autre, *a fortiori* dans les départements comptant plusieurs tribunaux de grande instance, puisqu'il serait possible de se rendre au greffe du tribunal de première instance ou de ses chambres détachées, indifféremment, quelle que soit l'affaire, pour obtenir un renseignement ou bien suivre une procédure.

Par ailleurs, la mise en place du tribunal de première instance contribuerait aussi à améliorer le fonctionnement des juridictions, y compris dans leurs relations avec leurs partenaires institutionnels.

En premier lieu, le tribunal de première instance permettrait plus facilement de **maintenir, et à moindre coût, les sites judiciaires existants**, comme d'en créer de nouveaux, sans nécessairement la présence permanente de magistrats dans tous les sites extérieurs du tribunal de première instance. Cette présence serait déterminée en fonction du volume du contentieux du ressort de chaque chambre détachée. Seuls des personnels de greffe devraient *a minima* être présents dans tous les sites. Les fonctions de chefs de juridiction seraient également moins nombreuses.

En deuxième lieu, le tribunal de première instance donnerait une **plus grande souplesse dans l'affectation et la gestion des magistrats et des fonctionnaires** au sein d'une juridiction aux effectifs et au périmètre plus importants. La vulnérabilité de la juridiction aux conséquences de la mobilité des personnels et des vacances de postes, ainsi que du développement du travail à temps partiel et des congés de maternité résultant de la forte féminisation de la magistrature, qui modifient en profondeur les conditions d'organisation et de fonctionnement des juridictions, s'en trouverait réduite.

En troisième lieu, corrélativement, une telle organisation permettrait de **mutualiser à une échelle supérieure certaines fonctions spécialisées chez les magistrats**, dans les ressorts les moins peuplés, par exemple celles de juge des libertés et de la détention ou bien les fonctions du parquet, qui exigent des permanences ou sont moins attractives en raison des contraintes qu'elles représentent. L'exercice de certaines fonctions est aujourd'hui très lourd dans certaines juridictions de petite taille. De plus, le nombre de magistrats, limité dans certaines d'entre elles, peut soulever des difficultés en raison des incompatibilités pouvant concerner les magistrats du siège.

Ainsi, lors de son déplacement à Riom, votre mission a constaté que les parquets des trois tribunaux de grande instance de l'Allier, à Moulins, Montluçon et Cusset, pour des raisons pratiques résultant de leurs effectifs très limités, avaient déjà été conduits à mutualiser leurs permanences.

En quatrième lieu, un nombre plus important de magistrats au sein de la juridiction permettrait aussi, en dehors des contentieux traités dans la proximité, une **plus grande spécialisation** et donc *in fine* une **meilleure qualité des décisions rendues en première instance**.

En cinquième lieu, en regroupant un nombre plus important de magistrats, plus spécialisés, au sein du tribunal de première instance, **les problèmes d'attractivité de certaines petites juridictions s'en trouveraient réduits**. Les magistrats affectés dans ces petites juridictions participeraient à des équipes plus importantes, propices à un meilleur exercice professionnel, car plus collectif et moins solitaire. En effet, il est apparu à votre mission que la petite taille des équipes et la solitude des magistrats constituaient, avec la localisation géographique, un facteur important de manque d'attractivité. Ceci est à rapprocher des propositions formulées par votre mission¹ en matière d'incitation à prendre une affectation dans certaines juridictions réputées moins attractives.

Plusieurs de ces bénéfices attendus de la mise en place du tribunal de première instance se trouveraient renforcés dans l'hypothèse d'un ralentissement de la fréquence de la mobilité des magistrats en début de carrière, souhaité par votre mission², dont nombre de chefs de juridiction ont relevé l'impact en termes de désorganisation du travail de la juridiction, de manque de suivi des dossiers et de mise à profit insuffisante de l'expérience acquise, *a fortiori* dans les fonctions de cabinet (juge d'instruction et juge des enfants en particulier).

En sixième lieu, le tribunal de première instance améliorerait aussi **l'organisation et l'encadrement des greffes**. Aujourd'hui, il est difficile d'organiser efficacement la direction du greffe dans les plus petites juridictions : il s'agit d'emplois fonctionnels souvent confiés à des greffiers, de catégorie B, pour lesquels ces emplois ne semblent pas assez attractifs, mais pas à des directeurs de greffe. Dans le greffe du tribunal de première instance, comportant des greffes détachés, il serait possible de mettre en place une meilleure organisation et un meilleur encadrement.

En dernier lieu - et votre mission considère que ce bénéfice n'est pas le moindre -, le tribunal de première instance, s'il est conçu sur une base départementale, permettrait de **renforcer la cohérence de l'action publique dans la répression des infractions entre, d'une part, le procureur de la République et, d'autre part, le préfet de département et les responsables des autres services compétents de l'État**, en particulier le groupement de

¹ Voir supra page 79.

² Voir supra page 76.

gendarmerie départementale et la direction départementale de la sécurité publique.

Le préfet n'aurait plus en face de lui, comme c'est aujourd'hui le cas dans nombre de départements, y compris des départements qui ne sont pas les plus peuplés, deux ou trois procureurs de la République. Même si ceux-ci sont supposés coordonner leur action, sous l'autorité du procureur général, une telle dispersion affecte l'autorité du parquet face au préfet.

En outre, compte tenu des prérogatives particulières du parquet en matière commerciale, dans les procédures collectives, il serait plus pertinent d'avoir un parquet aux effectifs plus étoffés, permettant notamment une spécialisation plus affirmée dans la matière commerciale, laquelle exige la présence d'un magistrat du parquet pour veiller à l'ordre public économique et au respect des procédures devant les tribunaux de commerce.

Ainsi, la création du tribunal de première instance permettrait de renforcer la proximité et l'accessibilité des juridictions, tout en rationalisant leur organisation et leur fonctionnement. Par ailleurs, si l'on créait le tribunal de première instance, il serait **cohérent de renforcer les responsabilités des chefs de juridiction**, comme le propose votre mission¹.

c) Le périmètre des juridictions concernées : pour une juridiction de taille efficiente regroupant tribunal de grande instance et tribunal d'instance

Réformant en profondeur l'organisation des juridictions², à la faveur de la mise en place des institutions de la V^e République, Michel Debré étant alors garde des sceaux, l'ordonnance n° 58-1273 du 22 décembre 1958 relative à l'organisation judiciaire a créé les tribunaux de grande instance et les tribunaux d'instance en substitution, d'une part, des tribunaux de première instance et, d'autre part, des justices de paix et des tribunaux cantonaux.

Étant précisé que le tribunal des affaires de sécurité sociale et le tribunal du contentieux de l'incapacité seront supprimés et leur contentieux transféré au tribunal de grande instance à compter du 1^{er} janvier 2019³, le périmètre le plus large que pourrait recouvrir le tribunal de première instance englobe le tribunal de grande instance et le tribunal d'instance, mais aussi le conseil de prud'hommes (CPH) et le tribunal de commerce (TC).

Actuellement, même si le tribunal d'instance est une juridiction autonome par rapport au tribunal de grande instance, tout magistrat qui en assure le service est « *juge d'un tribunal de grande instance chargé du service*

¹ Voir infra page 198.

² L'organisation judiciaire française, en 1958, reposait encore sur le schéma mis en place lors de la période révolutionnaire. La loi des 16 et 24 août 1790 avait créé les justices de paix et les tribunaux de district, ceux-ci ayant été scindés entre tribunaux de première instance et tribunaux d'appel par la réforme judiciaire opérée par la loi du 27 ventôse an VIII (18 mars 1800).

³ En application de la loi n° 2016-1547 du 18 novembre 2016 de modernisation de la justice du XXI^e siècle.

d'un tribunal d'instance »¹, nommé à ces fonctions par décret du Président de la République, tout en relevant du tribunal de grande instance. En revanche, le greffe du tribunal d'instance est complètement autonome par rapport à celui du tribunal de grande instance, ce que plusieurs directeurs de greffe rencontrés par votre mission ont déploré, comme source de rigidité. Lorsque plusieurs magistrats assurent le service d'un tribunal d'instance, l'un d'entre eux, communément appelé juge-directeur, est « *chargé de la direction et de l'administration* » du tribunal d'instance². Il existe donc déjà aujourd'hui des **liens organiques forts entre tribunal d'instance et tribunal de grande instance**, même si les fonctions de magistrat chargé du service d'un tribunal d'instance sont des fonctions spécialisées.

En revanche, si le conseil de prud'hommes et le tribunal de commerce rejoignaient le tribunal de première instance, ils perdraient leur autonomie juridictionnelle, ainsi que la présidence désignée en leur sein, sans lien organique avec le tribunal de grande instance³, pour devenir respectivement, par exemple, une chambre du travail et une chambre commerciale du tribunal de première instance, l'une comme l'autre *a priori* échevinées, dont la présidence serait assurée par un magistrat professionnel du tribunal de première instance.

À cet égard, votre mission a pu apprécier, lors de son déplacement à Metz, le fonctionnement de la chambre commerciale du tribunal de grande instance, présidée par un magistrat professionnel et composée d'assesseurs juges consulaires élus. Ces derniers ont fait part de leur satisfaction quant à ce mode de fonctionnement écheviné, auquel la Conférence générale des juges consulaires de France a toujours exprimé sa forte opposition de principe.

Néanmoins, adoptant une approche pragmatique et consciente de la **forte identité juridictionnelle du conseil de prud'hommes et du tribunal de commerce**, votre mission considère que ces deux juridictions spécialisées de première instance ne pourraient entrer aisément dans le schéma du tribunal de première instance. En effet, outre que le service de ces deux juridictions est entièrement assuré par des juges non professionnels⁴, qui sont attachés à cette configuration, les justiciables concernés connaissent ces juridictions et leurs compétences particulières, de sorte que l'argument de la lisibilité de l'organisation judiciaire perd de sa portée.

¹ Article 28-3 de l'ordonnance n° 58-1270 du 22 décembre 1958 portant loi organique relative au statut de la magistrature.

² Article R. 222-1 du code de l'organisation judiciaire. Le juge-directeur est soit le magistrat le plus gradé du tribunal d'instance soit, à défaut, un magistrat du tribunal d'instance nommé par le président du tribunal de grande instance.

³ Hormis le rôle du juge départiteur dans la procédure prud'homale et la place du parquet dans les procédures collectives devant les tribunaux de commerce.

⁴ Voir note précédente.

De plus, la spécificité du greffe des tribunaux de commerce, assuré par des officiers publics et ministériels, titulaires de charge, comme c'était le cas jadis dans toutes les juridictions judiciaires, avant la fonctionnarisation des greffes à partir de la fin des années 1960¹, soulève d'autres difficultés s'il fallait intégrer le tribunal de commerce au sein du tribunal de première instance (indemnisation des greffiers, recrutement des personnels des greffes privés au sein des services judiciaires...).

Pour autant, dans la mesure où son greffe est composé de personnel des services judiciaires, comme celui des tribunaux de grande instance et des tribunaux d'instance, votre mission s'est interrogée sur l'idée d'intégrer le greffe du conseil de prud'hommes au sein du greffe du tribunal de première instance, sans pour autant remettre en cause l'autonomie juridictionnelle du conseil de prud'hommes. Une telle perspective n'aurait d'utilité que pour mutualiser l'encadrement et la gestion des personnels de greffe - d'autant que les effectifs des greffes des conseils de prud'hommes sont généralement limités -, sans pour autant améliorer le service aux justiciables, dès lors que le service d'accueil unique du justiciable engloberait bien le greffe du conseil de prud'hommes, comme c'est prévu. Dès lors, votre mission n'a pas retenu, à ce stade, une telle proposition.

Proposition n° 50 :

Compte tenu des spécificités de leur organisation juridictionnelle, conserver le tribunal de commerce et le conseil de prud'hommes en dehors du tribunal de première instance.

L'intégration des tribunaux de commerce comme des conseils de prud'hommes au sein du tribunal de première instance étant écartée par votre mission, celle-ci considère que **le tribunal de première instance doit donc regrouper le tribunal de grande instance et les tribunaux d'instance de son ressort**, dont les liens organiques sont déjà forts, même si leurs relations de travail sont limitées. Le regroupement du tribunal de grande instance et du tribunal d'instance au sein du tribunal de première instance conduit logiquement à la **mise en commun de leurs magistrats et de leurs greffes**, ainsi qu'à la **suppression des actuelles fonctions spécialisées de juge d'instance**, sauf à conserver chez les magistrats du tribunal de première instance une rigidité statutaire contradictoire avec l'idée même de tribunal unique de première instance.

¹ Entrée en vigueur le 1^{er} décembre 1967, la loi n° 65-1002 du 30 novembre 1965 portant réforme des greffes des juridictions civiles et pénales et supprimant la vénalité des charges avait prévu une période transitoire de dix ans au cours de laquelle ont coexisté des fonctionnaires des greffes et des officiers publics et ministériels dans les juridictions. Par ailleurs, la loi n° 79-44 du 18 janvier 1979 a transformé les personnels des greffes des conseils de prud'hommes, fonctionnaires départementaux depuis 1946, en fonctionnaires de l'État.

La mise en commun des moyens humains et matériels des tribunaux de grande instance et des tribunaux d'instance doit permettre de mettre en place des juridictions de taille plus efficiente, moins sensibles aux vacances de postes ou aux mobilités de magistrats, dans lesquelles des méthodes plus structurées et durables d'organisation comme de travail pourront se mettre en place.

Votre mission considère que **la création du tribunal de première instance est indissociable de la réflexion sur la notion de taille efficiente de juridiction**, laquelle repose en premier lieu sur les effectifs de magistrats et de greffiers. Aujourd'hui, comme elle l'a constaté dans ses déplacements, de nombreux tribunaux d'instance voire tribunaux de grande instance ont des effectifs trop limités pour faire face dans la durée au flux des affaires et pour mettre en place des priorités ou des politiques de juridiction. La notion de taille efficiente suppose aussi une gestion plus efficace de la juridiction et de ses personnels, ainsi que des capacités budgétaires plus importantes.

Proposition n° 51 :

Créer un tribunal de première instance, regroupant le tribunal de grande instance et les tribunaux d'instance de son ressort, sur la base de la notion de taille efficiente de juridiction.

À titre d'exemple, lors de son déplacement à la chambre détachée de Marmande du tribunal de grande instance d'Agen, votre mission a constaté que cohabitaient dans le même bâtiment, construit par la commune, outre le conseil de prud'hommes de Marmande, la chambre détachée et le tribunal d'instance de Marmande, chacun doté d'un greffe propre et de magistrats propres, sans relations de travail les uns avec les autres. Une telle situation pratique est fréquente dans les palais de justice et affecte tant la lisibilité de la justice pour le justiciable que la simplicité dans la gestion des juridictions. Dans de très nombreux cas, il existe aussi des tribunaux d'instance qui n'ont pas leur siège dans le même palais de justice ou dans la même ville que le tribunal de grande instance.

Au surplus, votre mission observe que le tribunal de première instance tel qu'elle le conçoit existe déjà, dans certaines collectivités d'outre-mer¹, en tant que mode simplifié d'organisation judiciaire, regroupant les compétences du tribunal d'instance et du tribunal de grande instance et doté de sections détachées.

¹ Nouméa (Nouvelle-Calédonie), Mata-Utu (Wallis-et-Futuna), Papeete (Polynésie française) et Saint-Pierre (Saint-Pierre-et-Miquelon).

d) La configuration du tribunal de première instance, sans remise en cause des implantations judiciaires existantes

À ce jour, il existe **157 tribunaux de grande instance en France métropolitaine**, répartis dans les 96 départements métropolitains, auxquels s'ajoutent 7 tribunaux de grande instance dans les 5 collectivités d'outre-mer régies par l'article 73 de la Constitution¹ et 4 tribunaux de première instance dans les collectivités d'outre-mer régies par l'article 74 de la Constitution et en Nouvelle-Calédonie².

À ce jour, 50 départements métropolitains ne comptent qu'un seul tribunal de grande instance, soit un peu plus de la moitié, et 35 en comptent deux. En outre, l'Allier, l'Aisne, les Bouches-du-Rhône, l'Isère, la Moselle, l'Oise, la Haute-Savoie, la Seine-Maritime et la Seine-et-Marne comportent trois tribunaux de grande instance, le Pas-de-Calais quatre et le Nord pas moins de six.

Répartition des tribunaux de grande instance par département (France métropolitaine)

Nombre de tribunaux de grande instance par département	Nombre de départements	Proportion de l'ensemble des départements
1	50	52,1 %
2	35	36,5 %
3	9	9,4 %
4	1	1,0 %
5	0	0,0 %
6	1	1,0 %

Source : commission des lois du Sénat.

S'agissant de la configuration territoriale du tribunal de première instance, la réflexion doit là encore s'appuyer sur la notion de taille critique ou efficiente de juridiction.

Votre mission n'envisage pas la création d'un tribunal de première instance qui serait commun à plusieurs départements, même si la solution pourrait être mise à l'étude, au bénéfice des départements les moins peuplés, dans lesquels les effectifs de magistrats et de greffiers sont aujourd'hui très limités et ne permettent pas d'atteindre une taille critique suffisante.

¹ Il existe deux tribunaux de grande instance en Guadeloupe et deux tribunaux de grande instance à La Réunion. Le tribunal de grande instance de Basse-Terre, compétent pour les collectivités d'outre-mer de Saint-Martin et de Saint-Barthélemy, régies par l'article 74 de la Constitution, comporte une chambre détachée à Saint-Martin.

² Voir supra page 150.

En revanche, votre mission s'interroge sur la pertinence de conserver plusieurs tribunaux de grande instance dans près de la moitié des départements, *a fortiori* lorsque ce sont des tribunaux de grande instance aux effectifs réduits ou peu attractifs. En effet, de tels tribunaux peuvent peiner à atteindre la taille critique et à réunir un nombre suffisant de magistrats pour garantir un examen des affaires juridiquement assez spécialisé. En tout état de cause, ainsi que les déplacements et les auditions de votre mission l'ont montré, une telle configuration conduit à une dispersion des moyens et, dans les départements les moins attractifs, à un phénomène accru de vacances de postes, par manque de candidats, et de mobilité excessive des magistrats, nommés en sortie d'école : de telles juridictions souffrent d'un plus fort risque de désorganisation et d'accumulation de stock de dossiers. Il a même été indiqué à votre mission que des fonctions de chefs de juridiction restaient vacantes, par manque de candidats, dans des tribunaux de grande instance de l'est de la France.

Une telle situation illustre bien que l'organisation judiciaire actuelle ne permet pas de faire fonctionner au mieux le service public de la justice.

Dans ces conditions, le regroupement des effectifs de magistrats et de fonctionnaires et des moyens de plusieurs tribunaux de grande instance d'un même département, au sein du tribunal de première instance, apparaît comme une solution pertinente pour rendre plus efficace le fonctionnement des juridictions, outre qu'une telle formule est facteur de simplicité d'accès pour le justiciable. Ainsi, votre mission estime que **le tribunal de première instance doit être constitué, en principe, à l'échelon du département.**

Une telle configuration, dans l'hypothèse du **regroupement dans un même tribunal de première instance de plusieurs tribunaux de grande instance**, supposera aussi le **regroupement des barreaux correspondants.**

Toutefois, votre mission admet volontiers que le tribunal unique de première instance départemental n'est pas la formule la plus pertinente dans certains départements, en raison de leur population particulièrement élevée ou éventuellement de leur configuration géographique. L'attention portée à la notion de taille critique de juridiction invite également à ne pas créer des tribunaux trop gros, dont l'expérience montre qu'ils peuvent être lourds à gérer, dans les départements les plus peuplés. Une telle **démarche pragmatique** devra prendre en compte des critères précis et objectifs pour être légitime et pour distinguer les départements qui justifieraient la création de plusieurs tribunaux de première instance.

Proposition n° 52 :

Sauf particularités démographiques ou géographiques locales, créer un tribunal de première instance unique par département.

Indépendamment du caractère *a priori* départemental du tribunal de première instance, votre mission juge nécessaire de **maintenir, globalement, toutes les implantations judiciaires existantes**, dans le cadre de la mise en place du tribunal de première instance. En effet, le modèle du tribunal de première instance ne présente un intérêt significatif qu'à la condition de permettre un renforcement de la proximité pour le justiciable.

Dès lors, le modèle du tribunal de première instance se décline assez naturellement dans une **organisation regroupant plusieurs sites**, au plus près des territoires. Ces sites seraient ceux des actuels tribunaux d'instance et tribunaux de grande instance, regroupés dans le tribunal de première instance.

L'unité de la juridiction serait assurée, outre l'unité d'administration et de gestion résultant du rôle des chefs de juridiction et, sous leur contrôle, du directeur du greffe unique, par le service d'accueil unique du justiciable, créé par la loi n° 2016-1547 du 18 novembre 2016 de modernisation de la justice du XXI^e siècle : dans tous les sites du tribunal de première instance, les agents du greffe pourront permettre au justiciable de suivre son affaire et de déposer des actes et des pièces, quel que soit le site du tribunal dans lequel son affaire est suivie. En ce sens, le service d'accueil unique du justiciable représenterait un renforcement de la proximité pour le justiciable lorsque son affaire relève du siège du tribunal.

Le **concept de chambre détachée**, utilisé en France métropolitaine à la suite du rapport précité de M. Serge Daël pour opérer certains ajustements à la réforme de la carte judiciaire, permet de répondre de façon pertinente à cet objectif d'organisation territoriale. Ainsi, quatre chambres détachées, dotées chacune d'un greffe détaché, d'un ressort propre et de compétences civiles et pénales, ont été créées en France métropolitaine dans le ressort de quatre tribunaux de grande instance en septembre 2014 et janvier 2015¹.

De plus, la création de chambres détachées s'inscrit dans la logique de **renforcement de l'organisation interne des juridictions**, qui résulte du décret n° 2016-514 du 26 avril 2016 relatif à l'organisation judiciaire, lequel a organisé les tribunaux de grande instance en pôles et services, animés par des magistrats coordonnateurs. Les chambres détachées sont administrées par un président, qui propose au président du tribunal de grande instance

¹ Hors particularités de l'organisation judiciaire des collectivités d'outre-mer relevant de l'article 74 de la Constitution, il existe à ce jour six chambres détachées d'un tribunal de grande instance, dont deux outre-mer :

- Dole, chambre détachée du tribunal de grande instance de Lons-le-Saunier ;
- Guingamp, chambre détachée du tribunal de grande instance de Saint-Brieuc.
- Marmande, chambre détachée du tribunal de grande instance d'Agen ;
- Millau, chambre détachée du tribunal de grande instance de Rodez ;
- Saint-Laurent-du-Maroni, chambre détachée du tribunal de grande instance de Cayenne ;
- Saint-Martin, chambre détachée du tribunal de grande instance de Basse-Terre.

une répartition du service de la chambre entre les magistrats qui y sont affectés¹.

Ainsi, votre mission propose d'utiliser et de systématiser cet outil de la chambre détachée, pour les implantations du tribunal de première instance extérieures à son siège. **Les actuels tribunaux d'instance, de même que les actuels tribunaux de grande instance regroupés au sein du tribunal de première instance, devraient être maintenus sous forme de chambre détachée du tribunal de première instance.** Cette organisation devrait aussi soutenir localement l'activité des avocats des barreaux regroupés.

Proposition n° 53 :

Maintenir les implantations judiciaires actuelles des tribunaux de grande instance et des tribunaux d'instance, en transformant en chambres détachées du tribunal de première instance les sites extérieurs au siège et en s'appuyant sur le service d'accueil unique du justiciable.

Toutefois, votre mission n'exclut pas qu'il puisse apparaître, dans le cadre de la nouvelle organisation territoriale résultant du tribunal de première instance, que certaines implantations, ponctuellement, ne trouvent plus de justification ou exigent de trop lourds travaux de remise en état pour qu'elles puissent être conservées.

S'agissant de la compétence contentieuse des chambres détachées du tribunal de première instance, votre mission considère qu'elle doit contribuer au renforcement de la proximité, en matière civile et pénale : les chambres détachées ne sauraient être limitées au traitement de l'actuel contentieux dévolu au tribunal d'instance.

En l'état du droit, le code de l'organisation judiciaire² prévoit que les chambres détachées des tribunaux de grande instance ont la compétence civile et pénale plénière du tribunal de grande instance, mais que leurs compétences, dans l'intérêt d'une bonne administration de la justice, peuvent être limitées par décret. De fait, aucune des quatre chambres détachées de France métropolitaine ne possède cette compétence plénière, mais toutes ont des compétences plus réduites, différentes de l'une à l'autre. Cette règle de droit ne contribue pas à la lisibilité de l'organisation.

Si l'idée de moduler le niveau de service judiciaire au sein d'une chambre détachée en fonction de l'exigence de proximité et des spécificités contentieuses des territoires peut s'avérer pertinente, votre mission considère d'abord que **les chambres détachées doivent être dotées d'un socle minimal**

¹ Articles R. 212-20 et R. 212-21 du code de l'organisation judiciaire.

² Article R. 212-18 du code de l'organisation judiciaire.

de compétence suffisant de nature à renforcer la proximité par rapport à la situation actuelle.

Pour que la création du tribunal de première instance réponde à cet objectif, en particulier pour les justiciables fragiles et vulnérables, qui ont besoin de la protection de l'institution judiciaire, **les chambres détachées doivent disposer d'une compétence plus étendue que les actuels tribunaux d'instance**. Comme cela a déjà été évoqué, le contentieux de proximité civil et pénal doit être traité dans les chambres détachées comme au siège du tribunal de première instance. En matière civile, il englobe le contentieux de l'instance et celui, actuellement traité par les tribunaux de grande instance, des affaires familiales, lequel relève de façon naturelle de la proximité. En matière pénale, il se limite aux réponses pénales les plus simples, en particulier les mesures alternatives aux poursuites, la notification des ordonnances pénales ou les comparutions sur reconnaissance préalable de culpabilité en matière routière.

Le principe d'égal accès des citoyens à la justice, principe de valeur constitutionnelle¹, exige par ailleurs que les compétences des chambres détachées ne soient pas laissées à la seule appréciation des chefs de cour ou de juridiction, mais qu'elles soient fixées de manière nationale, par un texte réglementaire.

Lorsque l'enjeu de proximité est moindre, le siège du tribunal de première instance resterait compétent, pour des contentieux plus complexes ou moins courants pour les justiciables, pour lesquels le ministère d'avocat est généralement obligatoire, au nom du principe de spécialisation. Des magistrats plus nombreux et plus spécialisés, au siège du tribunal de première instance, pourraient prendre en charge ces contentieux.

Pour autant, si la répartition des compétences entre le siège du tribunal de première instance et ses chambres détachées doit être assurée de façon homogène au niveau national, votre mission estime cependant que la situation contentieuse locale, la bonne organisation du traitement des affaires et plus largement la bonne administration de la justice, objectif de valeur constitutionnelle², doivent permettre d'**accroître la compétence d'une chambre détachée, au cas par cas**.

Deux formules sont alors envisageables, selon que l'on préfère une approche centralisée ou déconcentrée de cette question. Dans la première approche, l'attribution de compétences supplémentaires peut être réalisée par un simple arrêté ministériel, plus simple que l'actuel décret limitant la compétence des chambres détachées.

¹ Voir notamment Conseil constitutionnel, décision n° 84-183 DC du 18 janvier 1985, loi relative au redressement et à la liquidation judiciaire des entreprises (cons. 15).

² Voir notamment Conseil constitutionnel, décision n° 2006-545 DC du 28 décembre 2006, loi pour le développement de la participation et de l'actionnariat salarié et portant diverses dispositions d'ordre économique et social (cons. 24).

Dans la seconde approche, elle peut résulter d'une décision des chefs de cour, prise sur proposition des chefs de juridiction, après avis de l'assemblée générale des magistrats du tribunal de première instance. Sous réserve d'approfondir cette question, votre mission exprime sa préférence pour cette seconde approche, faisant confiance aux juridictions pour déterminer l'organisation territoriale la plus adaptée au traitement de leur contentieux.

Proposition n° 54 :

Fixer un socle minimal de compétences de proximité aux chambres détachées, correspondant aux litiges de la vie courante et incluant le contentieux d'instance et le contentieux familial, ainsi qu'aux réponses pénales simples, et permettre de façon souple de leur confier d'autres compétences.

Dès lors, mieux qu'aujourd'hui, le justiciable pourra s'adresser dans la proximité à son juge naturel pour l'ensemble des litiges de sa vie courante. Votre mission y voit un progrès pour l'institution judiciaire.

Une autre organisation aurait pu consister à confier à une chambre détachée la compétence de traiter pour l'ensemble du ressort du tribunal de première instance un contentieux spécifique, ne relevant pas de l'exigence de proximité. Toutefois, une telle formule aurait difficilement pu se combiner avec la mise en place d'un réseau de chambres détachées de proximité, sauf éventuellement dans des départements particulièrement peuplés. Il est plus simple de concentrer le traitement des contentieux ne relevant pas de la proximité au siège du tribunal de première instance.

S'agissant du traitement du contentieux civil de proximité attribué aux chambres détachées, en particulier de l'ancien contentieux de l'instance, il serait effectué par les magistrats du siège désignés à cet effet au sein du tribunal de première instance. Selon l'organisation retenue au sein de la juridiction, pourrait être créé un **service des contentieux de proximité**, reprenant les missions des anciens juges d'instance, le cas échéant avec des ajustements, et comportant des **juges chargés des contentieux de proximité**. Il ne saurait s'agir, néanmoins, de fonctions spécialisées, comme pour les juges d'instance actuellement, mais de fonctions confiées à une partie des magistrats affectés au sein du tribunal de première instance. Le service des affaires familiales pourrait lui aussi comporter des juges au sein des chambres détachées. En tout état de cause, la répartition des magistrats au sein des pôles, des services et des chambres d'une juridiction relève, au siège, de la responsabilité du président du tribunal, après consultation de l'assemblée des magistrats du siège.

e) Une démarche progressive, comportant deux conditions préalables et assortie de garanties pour les personnels comme pour les justiciables

Afin de permettre la création du tribunal de première instance, votre mission a identifié **deux préalables majeurs**, lesquels conditionnent la réussite d'une telle réforme si l'on veut s'en tenir à sa finalité première de renforcement de la proximité pour le justiciable, indépendamment des autres bénéfices susceptibles d'en être retirés.

Puisque le tribunal de première instance ne doit pas constituer un outil de partage de la pénurie d'effectifs de magistrats et de greffiers, il convient en premier lieu d'**avoir suffisamment résorbé le phénomène des vacances de postes dans les juridictions**, concernant les magistrats et les fonctionnaires, avant la mise en place effective de cette nouvelle juridiction de première instance, comme le préconise globalement votre mission¹.

Sans combler les actuelles vacances de postes de magistrats comme de greffiers, votre mission est convaincue que le tribunal de première instance sera voué à l'échec, car vécu comme une réforme gestionnaire de mutualisation de moyens insuffisants. En d'autres termes, comme un délai de quatre à cinq ans semble nécessaire afin de parvenir au comblement des vacances, **la création du tribunal de première instance ne peut intervenir que de façon progressive**. Ainsi, le tribunal de première instance pourrait être créé de façon échelonnée, département par département, au fur et à mesure du processus de comblement des vacances de postes, sans préjudice de la préfiguration du nouveau tribunal, au sein de chaque département, sous l'autorité des chefs de cour, par des chefs de juridiction désignés à cet effet pour conduire ce projet.

Par cohérence avec l'attention portée par votre mission aux capacités d'administration des chefs de juridiction, ceux qui seraient désignés comme chefs de projet pour la mise en place du tribunal de première instance dans leur département devraient être soigneusement sélectionnés par le ministère de la justice, étant précisé que les chefs des futurs tribunaux de première instance seraient nommés dans les conditions prévues à l'article 65 de la Constitution, avec l'intervention du Conseil supérieur de la magistrature. Serait associé à ces chefs de juridiction désignés chefs de projet un directeur de greffe, chef de projet pour le regroupement des greffes.

Lorsqu'un même département comporte plusieurs tribunaux de grande instance aujourd'hui, rien ne s'oppose à ce que les trois chefs de projet proviennent de juridictions différentes : la logique de projet doit prévaloir. Dans cette perspective, il sera nécessaire de prévoir l'organisation immobilière du tribunal de première instance et les besoins budgétaires particuliers pouvant résulter de cette réforme.

¹ Voir supra page 65.

En second lieu, ainsi que cela a déjà été évoqué, le tribunal de première instance doit reposer sur un **greffe unique réparti sur plusieurs sites, aboutissement du service d'accueil unique du justiciable**. Or, comme votre mission a pu le constater lors de ses déplacements, à Brest en particulier, mais également ailleurs, le service d'accueil unique du justiciable est loin d'être complètement opérationnel dans les juridictions au sein desquelles il a été théoriquement déployé. Il ne saurait d'ailleurs l'être, pour des raisons technologiques qui semblent assez évidentes.

L'idée du service d'accueil unique du justiciable¹, que votre mission approuve sans réserve, repose sur trois composantes : une composante humaine, c'est-à-dire des effectifs dédiés au sein des greffes et formés à cette mission d'accueil renforcé et polyvalent – aujourd'hui un greffier du tribunal d'instance est supposé pouvoir renseigner un justiciable sur une affaire instruite au tribunal de grande instance –, une composante physique, c'est-à-dire des lieux d'accueil améliorés dans les juridictions², et une composante informatique, c'est-à-dire la possibilité pour les personnels d'accéder aux procédures dans les applications informatiques civiles et pénales.

Or, les vacances de postes au sein des greffes rendent très difficile la mise en place d'équipes dédiées et *a fortiori* formées, d'autant que les tâches d'accueil, en pareille situation, sont difficilement prioritaires par rapport aux autres missions des greffiers, dans le service pénal du tribunal de grande instance par exemple.

Surtout, si les personnels des services d'accueil unique du justiciable peuvent être habilités³ à accéder à l'application de la chaîne pénale *Cassiopée*, dont la technologie permet une consultation à distance, rien de tel n'existe en matière civile : les différents applicatifs civils, au nombre de neuf, ne peuvent être consultés qu'au sein de chaque juridiction, pour ses propres dossiers. Ainsi, en matière civile, faute de mieux le téléphone reste l'instrument du service d'accueil unique du justiciable pour obtenir des informations auprès du service compétent du greffe.

À terme, néanmoins, l'application civile *Portalis*, dont votre mission a pu voir une présentation et une démonstration lors de son déplacement à la direction des services judiciaires, doit permettre les mêmes fonctionnalités à distance que *Cassiopée* pour l'ensemble de la chaîne civile, à une échéance annoncée de 2022. Une telle échéance correspond à celle que se donne votre mission pour l'achèvement de la réforme consistant à créer le tribunal de première instance.

¹ Article L. 123-3 du code de l'organisation judiciaire :

« Il est institué un service d'accueil unique du justiciable dont la compétence s'étend au-delà de celle de la juridiction où il est implanté. Le service informe les personnes sur les procédures qui les concernent et reçoit de leur part des actes afférents à ces procédures. »

² 20 millions d'euros ont été dédiés à des travaux à cette fin en 2016.

³ Article 48-1 du code de procédure pénale.

La seconde condition préalable majeure à la mise en place du tribunal de première instance réside donc dans la **mise à niveau de l'outil informatique civil**, avec l'entrée en fonctions complète de *Portalis*.

Proposition n° 55 :

Avant de créer le tribunal de première instance, combler les vacances de postes de magistrats et de greffiers dans les juridictions et moderniser l'informatique judiciaire civile pour assurer un fonctionnement effectif du service d'accueil unique du justiciable.

Dès lors, la création du tribunal de première instance se conçoit comme l'achèvement d'un processus d'ensemble de redressement de la justice, en particulier dans les crédits et les effectifs qui lui sont alloués et dans la modernisation de son outil informatique. Ces deux facteurs sont indispensables au fonctionnement du tribunal de première instance et donc à la réussite de cette réforme de l'organisation judiciaire.

Dans cette démarche progressive, certaines personnes entendues par votre mission, en particulier la Conférence nationale des procureurs de la République, ont évoqué l'idée de créer un parquet départemental unique, comme étape intermédiaire, avant la création du tribunal de première instance. En effet, du point de vue des difficultés d'organisation résultant de la pluralité de tribunaux de grande instance dans un même département, la première difficulté est celle liée à la présence de plusieurs procureurs de la République, devant se coordonner avec des interlocuteurs uniques dans les autres services de l'État avec lesquels ils sont en relation régulière.

Par ailleurs, outre le caractère progressif dans la préparation du tribunal de première instance, cette nouvelle organisation judiciaire doit s'accompagner de **garanties pour les magistrats et les fonctionnaires des greffes ainsi que pour les justiciables**.

En effet, dans une juridiction plus large comportant plusieurs sites, les personnels ne doivent pas être considérés comme des « pions », ainsi que plusieurs organisations syndicales l'ont exprimé à votre mission – « pions » que les chefs de juridiction ou les directeurs de greffe pourraient déplacer à leur guise, en particulier entre le siège et les chambres détachées.

S'agissant des magistrats, en l'état du droit, le code de l'organisation judiciaire prévoit que le président du tribunal de grande instance répartit, par ordonnance annuelle, les magistrats du siège dans les différents pôles, chambres et services de la juridiction¹. Cette **ordonnance dite de roulement**, prise après avis de l'assemblée des magistrats du siège, constitue une mesure d'administration judiciaire, donc non susceptible de recours. Ce même

¹ Articles L. 121-3 et R. 121-1 du code de l'organisation judiciaire.

dispositif prévaudrait naturellement dans le cadre du tribunal de première instance, pour l'affectation des magistrats du siège au siège de la juridiction ou dans les chambres détachées.

À cet égard, en l'état du droit, le code de l'organisation judiciaire dispose qu'un magistrat chargé du service d'une chambre détachée d'un tribunal de grande instance peut être appelé à siéger au tribunal de grande instance ou peut partager son service entre plusieurs chambres détachées¹. Il existe donc déjà une certaine souplesse, qui ne remet pas en cause le principe d'inamovibilité des magistrats du siège. Ainsi, **des magistrats pourront assurer leur service, de façon totale ou partielle, au siège du tribunal de première instance ou dans une de ses chambres détachées**. On peut assez aisément concevoir qu'un magistrat partage sa semaine, voire son mois, de service entre le siège du tribunal et une chambre détachée, ou à l'inverse que l'activité de la chambre détachée requière le service permanent d'un ou de plusieurs magistrats.

S'agissant des magistrats du parquet, la question ne soulève pas de difficulté, d'autant qu'il est peu probable que l'activité pénale des chambres détachées appelle une présence permanente d'un magistrat du parquet. Il est plus vraisemblable qu'un magistrat du parquet se rende ponctuellement à la chambre détachée, l'essentiel de son service s'effectuant au siège de la juridiction.

Proposition n° 56 :

Affecter les magistrats au tribunal de première instance et les répartir entre le siège de la juridiction et les chambres détachées selon la procédure actuelle de l'ordonnance de roulement, prise par le président du tribunal après avis de l'assemblée des magistrats du siège.

Au surplus, les déplacements de votre mission dans les juridictions lui ont permis de constater la capacité des magistrats à être mobiles à une échelle territoriale relativement large.

S'agissant des fonctionnaires des greffes, la question se pose dans des termes assez différents. À l'inverse des magistrats, les fonctionnaires ne sont pas astreints à des obligations de mobilité. Ils peuvent ainsi, sauf dans l'hypothèse de mobilités volontaires ou liées à des promotions, passer toute leur carrière dans la même juridiction ou dans le même département. Dans ces conditions, indépendamment de la question de l'évolution des effectifs du greffe en fonction de l'évolution de l'activité de la juridiction concernée, **l'exigence de stabilité est importante pour les fonctionnaires des greffes,**

¹ Article R. 212-20 du code de l'organisation judiciaire.

d'autant que nombre d'entre eux gardent un souvenir pénible des mobilités contraintes à la suite de la réforme de la carte judiciaire.

Votre mission juge donc nécessaire de **garantir une affectation stable géographiquement aux fonctionnaires**, dans un site judiciaire donné, que ce soit au siège du tribunal de première instance ou dans une chambre détachée. Une telle garantie serait globalement comparable à la situation qu'ils connaissent aujourd'hui : ils sont affectés au greffe d'une juridiction, qu'il s'agisse du tribunal d'instance ou du tribunal de grande instance, et ne peuvent être temporairement affectés au sein d'une autre juridiction dans le ressort du tribunal de grande instance que par un **mécanisme de délégation**, y compris lorsque le tribunal d'instance et le tribunal de grande instance se trouvent dans le même bâtiment. Dans le cadre du tribunal de première instance, au sein duquel ce mécanisme de délégation devrait être conservé et aménagé, entre le siège et une chambre détachée, les effectifs seraient néanmoins regroupés dans le cas où, aujourd'hui, des juridictions distinctes mais ayant leur siège dans le même palais de justice seraient fusionnées.

Proposition n° 57 :

Garantir aux personnels du greffe du tribunal de première instance une affectation dans un site donné, au siège de la juridiction ou dans une chambre détachée, tout en aménageant le mécanisme de la délégation entre le siège et une chambre détachée.

En cas de nécessité, les règles actuelles de délégation d'un personnel de greffe – qui devraient prochainement être assouplies par un décret – permettraient donc de faire face à une situation particulière et, notamment, d'apporter le renfort ponctuel, pour une période donnée, d'un greffier du siège du tribunal de première instance auprès d'une chambre détachée, par une décision qui devrait revenir aux chefs de juridiction. Il semble à votre mission que ces règles de délégation devraient s'accompagner, dans le cadre du tribunal de première instance, de garanties particulières : association du directeur de greffe à la décision, par la sollicitation préalable de son avis, et mise en place d'un volet indemnitaire spécifique pour toute la durée de la délégation.

Proposition n° 58 :

Adapter le mécanisme de délégation des personnels de greffe à l'architecture du tribunal de première instance, en associant le directeur de greffe à la décision des chefs de juridiction et en prévoyant un accompagnement indemnitaire pour la durée de la délégation.

S'agissant des justiciables, ils pourront bénéficier avec le tribunal de première instance d'une présence judiciaire renforcée, en mesure de traiter dans la proximité les contentieux de la vie courante. Votre mission n'exclut pas, au demeurant, que la relative souplesse de la formule de la chambre détachée conduise, à terme, à créer de nouvelles chambres détachées là où des juridictions ont été supprimées d'une manière affectant gravement la proximité, d'autant qu'une telle formule représente un coût plus limité que l'ouverture d'un tribunal, sous réserve de la question de l'immobilier. À l'inverse, des implantations pourraient ponctuellement ne plus être justifiées dans le cadre du tribunal de première instance.

Pour autant, le regroupement au sein du tribunal de première instance du contentieux dévolu actuellement au tribunal d'instance et de celui traité par le tribunal de grande instance **ne doit pas conduire à étendre le champ de l'obligation de représentation par ministère d'avocat**, propre à la plupart des contentieux du tribunal de grande instance, sauf exceptions¹. Si le contentieux du tribunal d'instance est dispensé du ministère d'avocat obligatoire, en raison du caractère oral de la procédure, contrairement au contentieux du tribunal de grande instance le plus souvent, en raison du caractère écrit de la procédure, il convient de conserver la distinction entre des contentieux exigeant ou non le ministère d'avocat, tout au moins à ce stade, contentieux par contentieux.

Proposition n° 59 :

Maintenir les règles actuelles, en fonction du type de contentieux, en matière de représentation obligatoire par ministère d'avocat.

Si la question de l'extension de la représentation obligatoire à de nouveaux contentieux mérite sans doute d'être examinée, son impact sur l'accessibilité de la justice, pour des contentieux de la vie courante de faible enjeu financier ou impliquant des personnes vulnérables, ou encore sur le budget de l'aide juridictionnelle, appelle une réflexion autonome que votre mission n'a pas pu engager.

Le regroupement au sein du tribunal de première instance des contentieux actuellement dévolus au tribunal d'instance et au tribunal de grande instance pourrait également être l'occasion d'une **réflexion sur la rationalisation et la simplification des modes de saisine du tribunal**, en lien avec les enjeux de dématérialisation.

¹ Contentieux de l'expropriation, pension alimentaire, référé...

f) Le renforcement de la politique d'accès au droit dans les territoires, corollaire de la création du tribunal de première instance

Votre mission estime que le renforcement de la politique d'accès au droit dans les territoires est un corollaire utile de la création du tribunal de première instance. En effet, la réforme de l'organisation judiciaire proposée pour la première instance étant guidée par le souci d'améliorer la proximité de la justice pour le justiciable, **le réseau des structures d'accès au droit, tout comme celui des conciliateurs de justice, doit être pris en compte dans le cadre du nouveau tribunal de première instance**, sous l'égide du conseil départemental de l'accès au droit (CDAD), dont la présidence est assurée par le président du tribunal de grande instance du chef-lieu du département et la vice-présidence par le procureur de la République.

Les conseils départementaux d'accès au droit (CDAD)

La composition et les missions des conseils départementaux d'accès au droit sont déterminées par les articles 54 et suivants de la loi n° 91-647 du 10 juillet 1991 relative à l'aide juridique. Les conseils départementaux d'accès au droit ont remplacé, en 1998, les conseils départementaux de l'aide juridique, créés en 1991. Ils sont un instrument de politique partenariale en matière d'accès au droit, en particulier à destination des personnes les plus modestes. Ils se sont mis en place progressivement dans quasiment tous les départements.

Les conseils départementaux d'accès au droit sont des groupements d'intérêt public (GIP), composés notamment de représentants de l'État, du département, de l'association départementale des maires, de l'ordre des avocats, de représentants des autres professions juridiques et judiciaires et d'associations œuvrant dans le domaine de l'accès au droit, de l'aide aux victimes, de la conciliation ou de la médiation.

Le président du conseil départemental d'accès au droit est le président du tribunal de grande instance du chef-lieu du département et, depuis la loi n° 2016-1547 du 18 novembre 2016 de modernisation de la justice du XXI^e siècle, le procureur de la République près ce tribunal en assure la vice-présidence, alors qu'il exerçait auparavant la fonction de commissaire du Gouvernement auprès du groupement d'intérêt public – fonction désormais dévolue à un magistrat du siège ou du parquet de la cour d'appel, désigné par les chefs de cour.

Dans chaque département, le conseil départemental d'accès au droit est « chargé de recenser les besoins, de définir une politique locale, de dresser et diffuser l'inventaire de l'ensemble des actions menées » en matière d'accès au droit, « procède à l'évaluation de la qualité et de l'efficacité des dispositifs auxquels il apporte son concours », « peut participer au financement des actions poursuivies » et, depuis la loi n° 2016-1547 du 18 novembre 2016 précitée, « participe à la mise en œuvre d'une politique locale de résolution amiable des différends ». À cet effet, le conseil départemental d'accès au droit peut conclure des conventions avec certains de ses membres ou des partenaires extérieurs, notamment les centres communaux d'action sociale (CCAS).

La convention constitutive du groupement d'intérêt public détermine les modalités de participation de ses membres aux activités décidées par le conseil départemental d'accès au droit, par des contributions financières ou des apports de toute nature. Le financement est assuré par les participations de l'État, du département et des autres membres du GIP, les contributions des caisses autonomes de règlement pécuniaire des avocats (CARPA) et des organismes professionnels des autres professions et les subventions des collectivités territoriales ou organismes de sécurité sociale.

Source : commission des lois du Sénat.

Si votre mission est attachée, conformément à son objectif de plus grande proximité de l'institution judiciaire, au **renforcement de la politique d'accès au droit dans les territoires**, elle tient à rappeler que **cette politique relève d'abord de la responsabilité, y compris budgétaire, de l'État**. Il ne saurait s'agir, pour l'État, de se décharger sur les collectivités territoriales d'une politique contribuant à une fonction éminemment régaliennne.

Ainsi, la politique d'accès au droit, si elle doit bien sûr associer les collectivités territoriales, en particulier les communes et le bloc communal, relève prioritairement de la mobilisation de crédits provenant de l'institution judiciaire. Il convient également de mieux associer les acteurs associatifs, notamment les associations de consommateurs et les associations familiales, qui jouent un rôle important dans l'accès au droit.

Aujourd'hui, la création de **maisons de la justice et du droit (MJD)**, **principal outil de l'accès au droit**, dépend de facteurs locaux, sans toujours un plan d'ensemble visant à mieux couvrir les territoires. Un effort mérite d'être réalisé en ce sens, en identifiant mieux les territoires pouvant justifier la présence d'une maison de la justice et du droit. Les maisons de la justice et du droit sont au nombre de 137 aujourd'hui en France métropolitaine, inégalement réparties sur le territoire.

Au sein des maisons de la justice et du droit, outre des permanences ou des consultations par des professionnels du droit, en particulier par des avocats, souvent gratuites, ou des associations, peuvent également exercer leurs missions les conciliateurs de justice et les délégués du procureur de la République. À titre d'exemple, lors de son déplacement à Dijon, votre mission a pu apprécier le bon fonctionnement de la maison de la justice et du droit de Chenôve, lequel résulte de la présence d'un personnel judiciaire, en l'espèce une greffière.

À l'instar des chambres détachées, **les maisons de la justice et du droit doivent être un véritable relais du tribunal de première instance**, à la mesure de leurs missions, dans une logique de proximité, à la condition que la responsabilité de la maison de la justice et du droit soit bien confiée à un greffier¹. De la sorte, les maisons de la justice et du droit pourront être intégrées au service d'accueil unique du justiciable, en accédant à *Portalis*, au-delà de leurs seules missions actuelles, en développant leurs missions proprement judiciaires. L'implication des maisons de la justice et du droit dans le réseau du tribunal de première instance, pour en devenir de réels points d'accès comme les chambres détachées, exige un soutien budgétaire renforcé de la politique d'accès au droit par le ministère de la justice. Le renforcement des effectifs des greffes, recommandé par votre mission, doit également permettre de contribuer à un meilleur fonctionnement des maisons de la justice et du droit.

¹ Des maisons de la justice et du droit dites de nouvelle génération, à partir de 2008, ont pu être créées sans affectation d'un personnel judiciaire.

Il existe également des points d'accès au droit (PAD), sans personnel judiciaire, fonctionnant avec l'appui des collectivités territoriales. Une telle formule suscite toutefois certaines réserves de la part des acteurs judiciaires, car elle recouvre une grande diversité de réalités, qui peut varier selon l'implication du conseil départemental de l'accès au droit et des acteurs locaux : dans certains cas, le point d'accès au droit peut accueillir des consultations d'avocats ou de conciliateurs de justice, mais dans d'autres uniquement des permanences de bénévoles associatifs.

En tout état de cause, le développement du réseau des maisons de la justice et du droit et points d'accès au droit, à condition d'être correctement conçu, apparaît à votre mission comme un complément utile au tribunal de première instance, pour rapprocher la justice du justiciable. Toutefois, cette politique partenariale entre les acteurs de l'institution judiciaire et les collectivités territoriales ne doit pas conduire l'État à se désengager sur les secondes de sa responsabilité en matière d'accès à la justice.

g) Des perspectives d'évolution pour le tribunal de commerce et le conseil de prud'hommes, en dehors du tribunal de première instance

Parallèlement à ses réflexions sur le tribunal de première instance, votre mission a pu étudier diverses suggestions d'évolution concernant les tribunaux de commerce et les conseils de prud'hommes, dont elle a proposé, de façon pragmatique, le maintien de l'autonomie juridictionnelle. À la différence des juridictions prud'homales, la rapidité de traitement des affaires plaide aussi en faveur du maintien des juridictions commerciales en l'état, sans oublier leur gratuité et, bien sûr, la connaissance des enjeux de la vie des affaires par les juges consulaires.

S'agissant des tribunaux de commerce, votre mission relève une relative incohérence dans la répartition des compétences *rationae personae* entre le tribunal de grande instance et le tribunal de commerce. En effet, en fonction de leur secteur d'activité, toutes les entreprises ne relèvent pas du tribunal de commerce¹. Celui-ci est compétent pour les personnes ayant le statut de commerçant et les sociétés commerciales² et pour les artisans³ à compter du 1^{er} janvier 2022, à l'initiative du Sénat dans la loi n° 2016-1547 du 18 novembre 2016 de modernisation de la justice du XXI^e siècle. En revanche,

¹ Voir, à titre d'illustration, le premier alinéa de l'article L. 621-2 du code de commerce :

« Le tribunal compétent est le tribunal de commerce si le débiteur exerce une activité commerciale ou artisanale. Le tribunal de grande instance est compétent dans les autres cas. »

² Personnes inscrites au registre du commerce et des sociétés, tenu par les greffes des tribunaux de commerce. Les tribunaux de commerce sont compétents pour connaître des litiges entre commerçants ou entre sociétés commerciales et des litiges relatifs aux actes de commerce (article L. 721-3 du code de commerce) ainsi que des procédures de prévention et de traitement des difficultés des entreprises commerciales et artisanales (livre VI du code de commerce).

³ Personnes inscrites au répertoire des métiers, tenu par les chambres de métiers et de l'artisanat. Il s'agissait d'une mise en cohérence, car les tribunaux de commerce étaient déjà compétents pour la prévention et le traitement des difficultés des entreprises artisanales, mais pas leur contentieux.

le tribunal de grande instance – tribunal de première instance de droit commun – demeure aujourd’hui compétent pour les exploitants agricoles et les professionnels libéraux, à moins qu’ils aient opté pour un statut de société commerciale, ainsi que pour les personnes morales de droit privé non commerçantes ayant une activité économique¹.

Alors que les contentieux et les difficultés économiques auxquels peuvent être confrontées les entreprises relevant de la compétence du tribunal de grande instance sont similaires à ceux que peuvent connaître les entreprises relevant du tribunal de commerce, il semblerait pertinent à votre mission que **l’ensemble des entreprises, quels que soient leur statut et leur secteur d’activité, relève de la même juridiction**, permettant un traitement plus homogène et efficace des affaires, dans une **logique de bloc de compétence**. Ainsi, un contentieux entre professionnels libéraux ou entre exploitants agricoles, ou encore une procédure de redressement judiciaire concernant ces mêmes entrepreneurs, relèverait du tribunal de commerce.

Par conséquent, **le tribunal de commerce deviendrait un véritable tribunal économique ou tribunal des entreprises**. À l’inverse, **le tribunal de grande instance se trouverait allégé de certaines affaires**, correspondant à des contentieux quelque peu accessoires car ils concernent exclusivement des professionnels.

Proposition n° 60 :

Étendre la compétence du tribunal de commerce à l’ensemble des entreprises, pour en faire un réel tribunal économique et recentrer la mission civile du tribunal de première instance, et élargir en conséquence le corps électoral des juges consulaires.

Une telle perspective d’extension de la compétence des tribunaux de commerce exige une concertation préalable approfondie avec les différentes organisations représentant les professions concernées, ainsi, à l’évidence, qu’un **élargissement du corps électoral des tribunaux de commerce** aux membres de ces professions. Cet élargissement suppose de disposer, pour l’organisation des opérations électorales, de listes fiables des entreprises et entrepreneurs pouvant avoir la qualité d’électeur.

Compte tenu du calendrier de ses travaux, votre mission n’a pas été en mesure d’approfondir davantage cette idée de tribunal économique, aux compétences étendues à tous les acteurs économiques. Toutefois, l’initiative précitée du Sénat, consistant à étendre la compétence et le corps électoral des juges consulaires aux artisans, constitue une étape importante du législateur dans cette direction.

¹ Associations, fondations, coopératives, etc.

Au surplus, d'autres contentieux de nature uniquement économique et relevant du tribunal de grande instance pourraient être transférés au tribunal de commerce, dès lors qu'aujourd'hui rien ne justifie plus cette compétence du tribunal de grande instance. Il en est ainsi, en particulier, des litiges entre bailleur et preneur en matière de **baux commerciaux**, ce qui allègerait d'autant la charge contentieuse des tribunaux de grande instance.

Pareille évolution de la compétence des tribunaux de commerce supposerait peut-être de réévaluer le nombre de juges consulaires dans chaque tribunal, dont votre mission rappelle qu'ils sont bénévoles. Elle serait en tout cas cohérente avec le renforcement des obligations de formation et des exigences déontologiques applicables à ces juges non professionnels¹.

S'agissant des conseils de prud'hommes, ainsi que cela a été évoqué devant votre mission par plusieurs membres du Conseil supérieur de la prud'homie, il conviendrait d'envisager la **réduction du nombre global de conseillers prud'hommes**, qui n'a pas été modifié dans le cadre de la réforme de la carte judiciaire. En effet, dans le cadre de cette réforme, l'engagement politique avait été pris de maintenir inchangé le nombre global de conseillers prud'hommes, ce qui a conduit à une **augmentation du nombre moyen de conseillers par conseil de prud'hommes**, sans que le nombre d'affaires le justifie pour autant dans toutes les juridictions.

Sans préjudice d'une réflexion sur les moyens de remédier aux longs délais de traitement des affaires prud'homales – laquelle devra intégrer une évaluation des effets de la récente réforme de la procédure prud'homale² –, lorsque le nombre total d'affaires au sein d'un conseil de prud'hommes ne permet pas à chaque conseiller prud'homme d'en traiter un nombre suffisant pour acquérir une réelle compétence juridictionnelle, la réduction du nombre de conseillers est à envisager, à condition que les délais ne soient pas déjà dégradés, de façon à améliorer la qualité des décisions. À cet égard, le taux d'appel des jugements des conseils de prud'hommes s'élevait au niveau très élevé de 68,3 % en 2014, signe de la situation difficile de ces juridictions.

Une telle perspective suppose un **examen au cas par cas**, en lien avec le président et le vice-président du conseil de prud'hommes ainsi qu'avec le président du tribunal de grande instance correspondant. En tout état de cause, lors de ses déplacements, votre mission a été alertée sur les **difficultés de fonctionnement de très petits conseils de prud'hommes**. Une telle

¹ En application de la loi n° 2016-1547 du 18 novembre 2016 de modernisation de la justice du XXI^e siècle.

² La réforme de la procédure devant les conseils de prud'hommes résulte de la loi n° 2015-990 du 6 août 2015 pour la croissance, l'activité et l'égalité des chances économiques (articles 258 et 259) et du décret n° 2016-660 du 20 mai 2016 relatif à la justice prud'homale et au traitement judiciaire du contentieux du travail.

problématique peut aussi être appréhendée sous l'angle de la réévaluation de la carte judiciaire, que propose votre mission par ailleurs¹.

Proposition n° 61 :

Réduire le nombre de conseillers prud'hommes dans les conseils de prud'hommes, lorsqu'il n'est pas justifié par un nombre important d'affaires, pour renforcer l'efficacité juridictionnelle et la qualité des décisions, sans dégrader les délais de jugement.

Une telle évolution devrait s'accompagner d'une **répartition plus pertinente des conseillers entre les sections du conseil de prud'hommes** (agriculture, industrie, commerce, activités diverses et encadrement), pour mieux tenir compte de l'évolution différenciée du nombre d'affaires de chaque section, résultant des évolutions économiques et de l'emploi propre à chaque secteur.

Dans le futur système de désignation comme dans l'ancien système d'élection², les conseillers prud'hommes sont affectés dans une section du conseil de prud'hommes. Le code du travail prévoit que le nombre de conseillers par collège dans chaque section est fixé par décret pour chaque conseil de prud'hommes³, ce qui est une procédure lourde s'agissant de la répartition des juges au sein de la juridiction, à comparer au mécanisme de l'ordonnance annuelle de roulement du président du tribunal de grande instance pour l'affectation des magistrats du siège. Or, selon les informations portées à la connaissance de votre mission, en particulier par les membres du conseil supérieur de la prud'homie, il arrive fréquemment que l'activité contentieuse soit très inégalement répartie entre les sections.

Il serait ainsi utile, pour tenir compte de l'évolution de l'activité de chaque section – laquelle peut être affectée par des tendances de long terme, déjà évoquées, mais également par des contentieux de masse liés au contexte local (fermeture d'un site industriel...) – comme des éventuelles vacances de mandat de conseiller, de **permettre le transfert de conseillers prud'hommaux d'une section à l'autre de façon permanente.**

En l'état du droit, le président du conseil de prud'hommes, après avis conforme du vice-président et avec l'accord du conseiller intéressé, peut affecter un conseiller dans une autre section, pour une durée de six mois renouvelable deux fois, en cas de « *difficulté provisoire de fonctionnement d'une*

¹ Voir infra page 208.

² À compter du prochain renouvellement des conseillers prud'hommes, à la fin de l'année 2017, pour un début de mandat en janvier 2018, les conseillers prud'hommes salariés et employeurs ne seront plus élus pour cinq ans, mais désignés pour quatre ans sur proposition des organisations syndicales représentatives.

³ Article L. 1423-2 du code du travail.

section »¹. Il s'agit d'une mesure d'administration judiciaire, prise par ordonnance non susceptible de recours. Par dérogation, l'article 2 de la loi n° 2014-1528 du 18 décembre 2014 relative à la désignation des conseillers prud'hommes a permis que ces affectations, tout en restant temporaires, puissent être renouvelées plus de deux fois, de façon transitoire jusqu'au prochain renouvellement général des conseillers prud'hommes. Ce dispositif transitoire a été conçu dans la mesure où le mandat en cours des conseillers prud'hommes a été prorogé de cinq à neuf ans² – pour avoir le temps de concevoir la réforme de leurs conditions de désignation –, ce qui a accru le nombre des vacances.

Or, les difficultés résultant de la répartition des conseillers entre les sections semblent structurelles, selon les observations exprimées devant votre mission, et sont liées notamment à l'intervention d'un décret. Dans ces conditions, votre mission juge pertinent de prévoir un dispositif permanent d'affectation durable d'un conseiller dans une autre section. Dans la mesure où toutes les sections traitent des mêmes types de litiges, dans des secteurs économiques différents, les compétences juridictionnelles qui sont exigées des conseillers sont similaires dans toutes les sections.

Pareille décision pourrait, par exemple, être prise par le président, après avis conforme du vice-président et accord de l'intéressé, comme c'est déjà le cas, mais également après avis conforme du premier président de la cour d'appel, par exemple, compte tenu du caractère durable de la décision.

Proposition n° 62 :

Revoir la répartition des conseillers entre les sections de chaque conseil de prud'hommes et permettre de la modifier en cours de mandat, pour l'adapter à l'évolution de l'activité contentieuse au sein de chaque section.

3. Réaffirmer le rôle essentiel du juge chargé des contentieux de proximité, en renforçant ses capacités de conciliation

Parallèlement au regroupement des juridictions de première instance, il importe de proposer aux citoyens, selon diverses modalités, une justice de proximité capable de régler les litiges de la vie courante. Les tentatives récurrentes mais peu concluantes ces dernières années de restaurer, sous différentes formes, les justices de paix en sont l'illustration.

¹ Article L. 1423-10 du code du travail.

² Les dernières élections prud'homales ont eu lieu en 2008.

La mise en place du tribunal de première instance s'inscrit dans cette perspective, en permettant le traitement de contentieux plus nombreux, et notamment de certains contentieux familiaux, outre le contentieux traité aujourd'hui par le tribunal d'instance, au plus près du justiciable. Ce tribunal devra comporter des juges chargés des litiges de proximité, ayant notamment pour mission de promouvoir les modes alternatifs de règlement des litiges, outils particulièrement adaptés pour traiter les difficultés de la vie courante.

Pour lui permettre de rendre une justice de qualité et éviter qu'il ne se retrouve noyé sous une charge de travail excessive comme le juge d'instance actuellement, ce magistrat chargé des contentieux de proximité devra pouvoir s'appuyer sur une équipe performante, particulièrement compétente dans le domaine de la conciliation.

a) La disparition des justices de paix : un vide qui n'a pu être comblé

Les justices de paix ont été créées par une loi des 16 et 24 août 1790 pour répondre aux cahiers de doléances, rédigés à l'occasion de la réunion des États généraux au printemps 1789. L'objectif de cette loi était de mettre en place une juridiction de proximité ayant son siège au chef-lieu de chaque canton et composée de magistrats présentant des caractéristiques différentes de celles des juges professionnels. Cette justice était gratuite et se caractérisait par une absence de représentation obligatoire par des auxiliaires de justice. Les juges de paix se prononçaient en équité et non en droit.

Les justices de paix avaient une double mission : tenter de concilier les parties et, à défaut, trancher le litige. La loi du 12 juillet 1905 relative aux justices de paix énumérait leurs compétences (contestations entre hôteliers et voyageurs, celles relatives à la correspondance, actions relatives à l'élagage des arbres, etc.). Elles étaient donc chargées de régler les litiges de la vie courante.

Quant aux juges de paix eux-mêmes, l'élection instituée en 1790 a rapidement cédé le pas à la nomination de personnes dotées d'une autorité morale et d'une situation sociale établies. Si, en 1790, l'accès à ces fonctions ne nécessitait aucune qualification juridique particulière, la « judiciarisation » de la société et la complexification des contentieux ont conduit le législateur à exiger, à partir de 1926, une licence en droit, deux années d'activité dans un barreau ou une étude notariale et la réussite à un examen professionnel.

La professionnalisation des juges de paix et le regroupement des justices de paix, débuté en 1929, ont constitué les prémices de la disparition de ces juridictions originales.

En outre, le maillage cantonal s'est révélé inadapté face à l'urbanisation croissante. En 1958, il ne restait plus que 700 juges de paix pour 2 092 cantons, ce qui s'est traduit par un éloignement de la justice de

paix pour les justiciables. Par l'ordonnance n° 58-1273 du 22 décembre 1958 relative à l'organisation judiciaire, les justices de paix ont été supprimées et remplacées par les tribunaux d'instance¹.

b) L'échec des juridictions de proximité, une répétition de l'histoire

- ***La création des juridictions de proximité en 2002***

Les juridictions de proximité ont été créées par la loi n° 2002-1138 du 9 septembre 2002 d'orientation et de programmation pour la justice, complétée par la loi organique n° 2003-153 du 26 février 2003 relative aux juges de proximité et par la loi n° 2005-47 du 26 janvier 2005 relative aux compétences du tribunal d'instance, de la juridiction de proximité et du tribunal de grande instance.

Jusqu'à leur suppression effective, au 1^{er} juillet 2017, les juridictions de proximité sont localisées au tribunal d'instance. L'article L. 231-2 du code de l'organisation judiciaire dispose qu'« *il y a au moins une juridiction de proximité dans le ressort de chaque cour d'appel* ». L'accès au juge de proximité est gratuit et l'assistance d'un avocat n'est pas obligatoire.

Comme le juge d'instance, le juge de proximité doit tenter de concilier les parties (article 829 du code de procédure civile). Il peut déléguer cette tentative préalable de conciliation à un conciliateur de justice (article 831 du même code). En cas de succès de la conciliation, il homologue le constat d'accord des parties. Ce n'est qu'en cas d'échec de la conciliation qu'il tranche le litige en droit.

Les compétences et le statut du juge de proximité

Conçue à l'origine comme la juridiction des petits litiges de la vie quotidienne, la juridiction de proximité, qui statue à juge unique, exerce ses compétences tant en matière civile qu'en matière pénale.

Compétences des juges de proximité

Le juge de proximité est ainsi compétent pour trois types de litiges civils :

- les actions personnelles ou mobilières jusqu'à une valeur de 4 000 euros. Il statue alors en dernier ressort et sa décision ne peut faire l'objet que d'un pourvoi en cassation (articles L. 231-3 et R. 231-3 du code de l'organisation judiciaire) ;

- les demandes indéterminées ayant pour origine l'exécution d'une obligation dont le montant n'excède pas 4 000 euros. La décision du juge de proximité est alors susceptible d'appel ;

- les injonctions de payer et de faire, pour un montant inférieur à 4 000 euros.

¹ Voir supra page 147.

En matière pénale, le juge de proximité connaît des contraventions des quatre premières classes. Toutefois, le tribunal de police reste compétent pour juger les contraventions de la quatrième classe en cas de diffamation ou d'injure non publique (articles 521 et R. 41-11 du code de procédure pénale).

Les requêtes en validation des compositions pénales peuvent être portées, selon la nature de la contravention, devant la juridiction de proximité. Le président du tribunal de grande instance peut toutefois déléguer au juge de proximité la validation de l'ensemble des compositions pénales contraventionnelles du ressort (article 41-3 du code de procédure pénale).

Enfin, le président du tribunal de grande instance peut désigner des juges de proximité de son ressort pour siéger en qualité d'assesseur au sein de la formation collégiale du tribunal correctionnel.

Statut des juges de proximité

Bien que magistrats non professionnels, les juges de proximité sont nommés pour sept ans par le Conseil supérieur de la magistrature (CSM) et sont soumis au statut de la magistrature¹, ils prêtent serment et sont inamovibles.

Ils exercent leur fonction à temps partiel et perçoivent une indemnité de vacation. Ils peuvent poursuivre une activité professionnelle en parallèle, sous certaines conditions.

Ils sont recrutés dans la société civile parmi les praticiens du droit (exercice d'au moins 4 ans d'une profession judiciaire ou 25 ans dans un service juridique d'une administration ou d'une entreprise). Ils peuvent être âgés de 35 à 75 ans.

Ils suivent une formation initiale d'une dizaine de jours à l'École nationale de la magistrature puis réalisent un stage probatoire d'environ un mois avant d'être nommés. Une fois installés, ils doivent suivre une formation continue².

- ***La suppression des juridictions de proximité par la loi du 13 décembre 2011***

Les juridictions de proximité ont été supprimées à peine dix ans après leur création par la loi n° 2011-1862 du 13 décembre 2011 relative à la répartition des contentieux et à l'allègement de certaines procédures juridictionnelles, même si cette suppression a ensuite été différée au 1^{er} juillet 2017.

En 2002, notre ancien collègue Jean-Pierre Schosteck et notre regretté collègue Pierre Fauchon, rapporteurs du projet de loi d'orientation et de programmation pour la justice, avaient estimé que confier « *les petits litiges de la vie quotidienne à des juges non professionnels, dont les qualités humaines et*

¹ Ordonnance n° 58-1270 du 22 décembre 1958 portant loi organique relative au statut de la magistrature.

² La formation initiale des juges de proximité comprend d'une part, lors du recrutement, 2 jours d'information et de formation à Paris, suivis de 10 jours de formation à l'École nationale de la magistrature (ENM) à Paris, d'autre part un stage probatoire en juridiction de 25 ou 35 jours selon le choix du Conseil supérieur de la magistrature, ou un stage préalable en juridiction, non probatoire, de 25 jours. La formation continue, réformée par le décret n° 2007-17 du 4 janvier 2007, est obligatoire pour tout juge de proximité en exercice, à raison de 5 jours par an pendant les trois premières années, et comprend un total maximum de 35 jours sur la durée des fonctions.

psychologiques seront au moins aussi importantes pour la qualité de leurs décisions que leurs compétences juridiques », serait un « un progrès incontestable »¹. Ils avaient néanmoins relevé que « la création d'un ordre supplémentaire de juridiction de première instance » risquait de « rendre plus complexes encore les règles de [répartition de] compétence entre juridictions ».

En 2008, six ans après la création des juridictions de proximité, le rapport de la commission sur la répartition des contentieux, présidée par M. Serge Guinchard, révélait que les craintes du Sénat s'étaient réalisées. La commission relevait ainsi que « l'institution d'un nouvel ordre de juridiction a considérablement compliqué l'organisation judiciaire en matière civile et conduit à des situations que plusieurs auteurs ont pu qualifier d'ubuesques ou de kafkaiennes, notamment lorsqu'en l'absence de juge de proximité les fonctions de ce dernier sont exercées par le juge d'instance »². Elle estimait que ce nouvel ordre de juridiction n'avait pu, « au-delà des qualités humaines des juges de proximité qui le composent, atteindre les objectifs ambitieux qui lui étaient assignés, d'une justice réconciliée avec les usagers ».

Comme pour les juges de paix en leur temps, la technicité des dispositions régissant certains litiges de la vie quotidienne a amené à relever les exigences de qualification des juges de proximité³, qui n'ont donc pu trouver leur place dans l'organisation judiciaire, réduisant à néant l'ambition d'une justice de proximité qui aurait été fondée sur l'équité.

Enfin, la loi n° 2005-47 du 26 janvier 2005 relative aux compétences du tribunal d'instance, de la juridiction de proximité et du tribunal de grande instance, en portant le taux de compétence de la juridiction de proximité en matière civile de 1 500 à 4 000 euros, lui avait confié un contentieux de masse, alors que les juges de proximité devaient, initialement, répondre au besoin de disponibilité et d'écoute des justiciables.

¹ Rapport n° 370 (2001-2002), fait au nom de la commission des lois par MM. Jean-Pierre Schosteck et Pierre Fauchon, pages 14 et 15. Ce rapport est consultable à l'adresse suivante :

<https://www.senat.fr/rap/l01-370/l01-3701.pdf>

² L'ambition raisonnée d'une justice apaisée, commission sur la répartition des contentieux présidée par M. Serge Guinchard, page 204. Ce rapport est consultable à l'adresse suivante :

<http://www.ladocumentationfrancaise.fr/var/storage/rapports-publics/084000392.pdf>

³ Dans sa décision n° 2002-461 DC du 29 août 2002 sur la loi d'orientation et de programmation pour la justice, le Conseil constitutionnel avait estimé que les dispositions relatives aux juges de proximité ne pourraient entrer en application qu'après la promulgation d'une loi statutaire apportant les garanties d'indépendance et de capacité appropriées à l'exercice des fonctions juridictionnelles qui leur étaient confiées par la loi déférée.

Dans sa décision n° 2003-466 DC du 20 février 2003 sur la loi organique relative aux juges de proximité, il avait émis une réserve d'interprétation selon laquelle la compétence juridique et l'aptitude à juger des candidats aux fonctions de juge de proximité devraient être strictement appréciées et les places prévues chaque année non nécessairement pourvues en totalité. Il avait ensuite censuré une disposition, estimant que le législateur avait commis une erreur manifeste d'appréciation, en permettant aux anciens responsables de services administratifs, économiques ou sociaux justifiant de 25 ans dans des fonctions d'encadrement de se porter candidats aux fonctions de juge de proximité sans exiger de connaissances ou d'expérience juridiques.

Pour l'ensemble de ces raisons, la loi n° 2011-1862 du 13 décembre 2011 précitée a supprimé les juridictions de proximité. À cette occasion, le Sénat avait plaidé, sans succès, contre la suppression de la compétence civile dévolue aux juges de proximité, estimant que les juges d'instance ne pourraient absorber la charge de ce contentieux, en raison de la faiblesse de leurs effectifs¹.

La suppression des juridictions de proximité devait initialement intervenir au 1^{er} janvier 2013. À cette date, les juges de proximité, dont la fonction était préservée, devaient être rattachés aux tribunaux de grande instance.

La loi n° 2012-1441 du 24 décembre 2012 relative aux juridictions de proximité a repoussé cette suppression au 1^{er} janvier 2015, puis la loi n° 2014-1654 du 29 décembre 2014 de finances pour 2015 au 1^{er} janvier 2017 et, enfin, la loi n° 2016-1547 du 18 novembre 2016 de modernisation de la justice du XXI^e siècle au 1^{er} juillet 2017, compte tenu de la difficulté de la transition à organiser vers les tribunaux d'instance.

Votre mission regrette cependant que la juridiction de proximité, avant d'être supprimée, n'ait jamais été mise en situation de fonctionner correctement, en raison d'une absence criante de moyens. Le nombre de juges de proximité à recruter avait été évalué à 3 000 magistrats en 2002. Or, aujourd'hui, on en compte seulement 562...

À cela s'ajoute, comme l'ont souligné les représentants des juges de proximité entendus par votre mission, des débuts difficiles pour ces magistrats. De fait, dès l'entrée en vigueur de la réforme, ils ont pris leurs fonctions sans formation appropriée, alors qu'ils avaient à connaître de contentieux parfois très techniques. Par la suite, une formation à l'École nationale de la magistrature a été mise en place, ainsi qu'un stage probatoire de six mois, mais l'image des juges de proximité était irrémédiablement ternie au sein de l'institution judiciaire.

- *La fusion des juges de proximité avec les magistrats exerçant à titre temporaire*

La loi organique n° 2016-1090 du 8 août 2016 relative aux garanties statutaires, aux obligations déontologiques et au recrutement des magistrats ainsi qu'au Conseil supérieur de la magistrature a fusionné le statut des juges de proximité avec celui des magistrats exerçant à titre temporaire.

¹ Selon les données fournies par l'Association nationale des juges d'instance à Mme Catherine Tasca, rapporteur pour avis de la commission des lois sur les crédits de la justice du projet de loi de finances pour 2012, le coût du transfert du contentieux civil vers les juges d'instance représentait 109 équivalents temps plein de magistrats. Rapport pour avis n° 112 (2011-2012) de Mme Catherine Tasca, fait au nom de la commission des lois, sur les crédits dédiés à la justice et à l'accès au droit du projet de loi de finances pour 2012, déposé le 17 novembre 2011, page 63. Ce rapport est consultable à l'adresse suivante : <http://www.senat.fr/rap/a11-112-13/a11-112-131.pdf>

Pour devenir magistrat exerçant à titre temporaire, les juges de proximité en fonction au 1^{er} juillet 2017 devront transmettre leur candidature aux chefs de la cour d'appel dans le ressort de laquelle ils résident, qui procèderont à leur instruction.

À compter du 1^{er} juillet 2017, **le contentieux civil traité par les juges de proximité sera transféré**, dans sa totalité, **aux tribunaux d'instance**. Les magistrats à titre temporaire pourront seulement être appelés à siéger au sein de la formation collégiale du tribunal de grande instance. Ils auront en revanche compétence exclusive pour statuer sur toute injonction de payer.

En matière pénale, les magistrats à titre temporaire pourront constituer un tribunal de police pour statuer sur les contraventions des quatre premières classes, ainsi que sur celles de cinquième classe relevant de la procédure de l'amende forfaitaire¹. Ils pourront aussi statuer sur les ordonnances pénales et valider les compositions pénales.

Quant à **leur statut**, à compter du 1^{er} juillet 2017, en tant que magistrat exerçant à titre temporaire, ils seront nommés pour 5 ans après une formation probatoire au sein de l'École nationale de la magistrature. Leur mandat pourra être renouvelé une fois. Le cumul avec une activité professionnelle demeurera permis sous certaines conditions.

Les représentants des juges de proximité, entendus par votre mission, ont regretté cette évolution de leur statut, qui fait disparaître, dans leur titre, toute référence à la proximité.

c) La nécessité de renforcer la justice de proximité : le tribunal d'instance, puis le juge chargé des contentieux de proximité au sein du tribunal de première instance

En 1958, les tribunaux d'instance ont succédé aux juges de paix. Composés de magistrats professionnels, ils sont devenus l'échelon de proximité privilégié. À la suite de la réforme de la carte judiciaire, engagée en 2007², plus d'un tiers des tribunaux d'instance ont cependant été supprimés, leur nombre passant de 476 à 307 au 1^{er} mars 2017.

Le tribunal d'instance est une juridiction facilement accessible. En application de l'article 829 du code de procédure civile, il peut être saisi par assignation, mais également par requête conjointe remise au greffe, par la présentation volontaire des parties devant le juge ou, pour les litiges de moins de 4 000 euros, par une simple déclaration au greffe. L'assistance d'un avocat n'est pas obligatoire et la procédure, orale, est rapide et peu formaliste.

¹ Article 523 du code de procédure pénale, dans sa rédaction issue de l'article 10 de la loi n° 2016-1547 du 18 novembre 2016 de modernisation de la justice du XXI^e siècle.

² Voir infra page 209.

Comme le soulignait notre regretté collègue Pierre Fauchon en 2002, dans son rapport fait au nom de la commission des lois sur le projet de loi organique relatif aux juges de proximité, « *les tribunaux d'instance ont dû faire face à un encombrement croissant, imputable, d'une part, au développement d'un contentieux de masse¹ et, d'autre part, à l'augmentation du "besoin de justice"* »².

Votre mission s'est donc trouvée confrontée à une équation difficile à résoudre. Comment renforcer la justice de proximité, assurée par des tribunaux d'instance surchargés et demain par les juges du tribunal de première instance chargés des contentieux de proximité, sans pour autant se heurter aux difficultés rencontrées par les juridictions de proximité ?

Tirant les leçons de l'échec de la mise en place d'un nouvel ordre de juridiction, en parallèle des tribunaux d'instance, elle n'a pas cédé à l'idée de proposer le rétablissement des justices de paix, écartant ainsi une vision empreinte de nostalgie d'une justice de proximité quelque peu idéalisée.

S'appuyant sur la proposition de création du tribunal de première instance, elle s'est employée à doter le futur juge chargé des contentieux de proximité des moyens appropriés pour exercer ses missions.

- ***Renforcer les effets de l'intervention des conciliateurs, alliés du juge chargé des contentieux de proximité***

L'article 128 du code de procédure civile, applicable devant l'ensemble des juridictions, dispose que « *les parties peuvent se concilier, d'elles-mêmes ou à l'initiative du juge, tout au long de l'instance* ». Lorsque la conciliation intervient à l'initiative du juge, celui-ci peut déléguer sa mission à un conciliateur de justice, en application de l'article 129 du même code.

Cependant, l'essentiel des saisines du conciliateur est d'origine conventionnelle, c'est-à-dire qu'elles émanent des parties elles-mêmes. Seuls 15 % des litiges traités par les conciliateurs de justice résultent de saisines dans un cadre judiciaire.

Les principaux contentieux pour lesquels la conciliation est utilisée sont les relations de voisinage, les relations entre propriétaire et locataire et le droit de la consommation.

En 2015, les 1 919 conciliateurs de justice ont été saisis de 122 539 affaires. 72 035 affaires ont été conciliées, soit un taux de réussite d'environ 59 %, que la conciliation soit judiciaire ou conventionnelle.

¹ Par exemple dans le domaine de la consommation (crédit, surendettement, etc.) ou en matière de litiges locatifs.

² Rapport n° 404 (2001-2002) de M. Pierre Fauchon, fait au nom de la commission des lois, sur le projet de loi organique relatif aux juges de proximité, déposé le 25 septembre 2002, pages 10 et 11. Ce rapport est consultable à l'adresse suivante : <https://www.senat.fr/rap/101-404/101-4041.pdf>

Comme l'ont relevé les représentants de Conciliateurs de France, fédération nationale des associations de conciliateurs de justice, ces bons résultats reposent sur le fait que les parties « *co-élaborent* » une solution à leur litige avec l'aide du conciliateur. La conciliation contribue à régler les difficultés relationnelles de personnes appelées à se revoir.

Même en cas d'échec de la conciliation, la procédure judiciaire qui suivra est facilitée car les différentes demandes auront déjà été examinées et formalisées lors de la tentative de conciliation préalable.

Ce succès est également lié aux conciliateurs eux-mêmes. Pour reprendre les termes utilisés par les représentants de l'Association nationale des juges d'instance, lors de leur audition par votre mission, « *le conciliateur de justice, par son implication dans les cantons, qui le conduit à aider les parties à trouver une issue amiable à leur litige, a une fine connaissance des solutions qui peuvent, le plus souvent, satisfaire les justiciables* ».

Compte tenu de ces résultats, la loi a prévu certaines hypothèses dans lesquelles la conciliation est obligatoire.

La conciliation comme préalable obligatoire à la saisine du tribunal d'instance

Devant le tribunal d'instance, ou la juridiction de proximité jusqu'au 1^{er} juillet 2017, lorsque le juge est saisi par voie d'assignation, l'article 829 du code de procédure civile prévoit une tentative de conciliation préalable obligatoire¹. L'article 831 précise que « *le juge peut déléguer à un conciliateur de justice la tentative préalable de conciliation* ».

En application de cet article, l'obligation de conciliation ne concerne pas les demandes formées par une requête conjointe remise au greffe.

Elle ne s'appliquait pas non plus, jusqu'à la loi n° 2016-1547 du 18 novembre 2016 de modernisation de la justice du XXI^e siècle, aux demandes formées par déclaration au greffe, c'est-à-dire aux demandes dont le montant n'excédait pas 4 000 euros.

L'article 4 de la loi du 18 novembre 2016 a étendu l'obligation de conciliation préalable aux demandes formées par déclaration au greffe². Cette tentative de conciliation doit alors être menée par un conciliateur de justice.

La mise en place de l'obligation de tentative de conciliation préalable pour les demandes formées par déclaration au greffe a pour objectif d'alléger la charge de travail des juridictions, lorsque les conciliations aboutissent, puisque les saisines de ces juridictions par déclaration étaient au nombre de 120 647 en 2013, soit 59,2 % de l'activité des juridictions de proximité et 15,98 % de celle des tribunaux d'instance.

Lorsqu'un accord est trouvé dans le cadre de la conciliation, l'une des parties peut soumettre le constat d'accord à l'homologation du juge d'instance afin qu'il lui confère force exécutoire, sauf si l'autre partie s'y oppose³.

Source : commission des lois du Sénat.

¹ Cet article dispose en effet que « la demande en justice est formée par assignation à fin de conciliation et, à défaut, de jugement ».

² L'article 4 a prévu trois exceptions à cette obligation : si l'une des parties au moins sollicite l'homologation d'un accord, si les parties justifient d'autres diligences entreprises en vue de parvenir à une résolution amiable de leur litige, si l'absence de recours à la conciliation est justifiée par un motif légitime.

³ Articles 833 et 1541 du code de procédure civile.

Les conciliateurs ont été institués par le décret n° 78-381 du 20 mars 1978 relatif aux conciliateurs de justice, et rattachés aux tribunaux d'instance.

L'article 2 du décret prévoit que les conciliateurs sont choisis parmi les personnes justifiant d'une expérience juridique d'au moins trois ans, particulièrement qualifiées pour ces fonctions en raison de leurs compétences et de leur activité antérieure. Ils ne sont soumis à aucune obligation spécifique de formation.

Ils sont nommés pour un an par le premier président de la cour d'appel après avis du procureur général. À l'issue de sa première année d'activité, le conciliateur peut, à sa demande, être reconduit dans ses fonctions pour une période renouvelable de cinq ans.

Les conciliateurs exercent leurs fonctions bénévolement et reçoivent un remboursement forfaitaire annuel des frais qu'ils engagent à hauteur de 464 euros. Ce remboursement peut être porté à 928 euros sur autorisation des chefs de cour et sur présentation de justificatifs¹. Cette somme est destinée à couvrir les menues dépenses de secrétariat, de téléphone, de documentation et d'affranchissement qu'ils exposent dans l'exercice de leurs fonctions.

La majorité des conciliateurs et des associations locales de conciliation ont adhéré à la fédération nationale des conciliateurs de justice, ce qui améliore la diffusion des bonnes pratiques.

Lors de l'examen du projet de loi de modernisation de la justice du XXI^e siècle, notre collègue Yves Détraigne, rapporteur de votre commission des lois, avait mis en garde le Gouvernement contre les difficultés que rencontreraient probablement les conciliateurs de justice, compte tenu de leur nombre insuffisant, pour mettre en œuvre la nouvelle obligation de tentative de conciliation préalable à la saisine du juge d'instance².

¹ Ce remboursement a été revalorisé par un arrêté du 21 décembre 2016 relatif à l'indemnité forfaitaire destinée à couvrir les menues dépenses des conciliateurs de justice. Il était précédemment de 232 euros et pouvait atteindre 458 euros.

² Rapport n° 121 (2015-2016) de M. Yves Détraigne, fait au nom de la commission des lois, sur le projet de loi portant application des mesures relatives à la justice du XXI^{ème} siècle, déposé le 28 octobre 2015, pages 34 et suivantes. Ce rapport est consultable à l'adresse suivante : <https://www.senat.fr/rap/115-121/115-1211.pdf>

Les difficultés rencontrées pour recruter un nombre suffisant de conciliateurs

Le dispositif de conciliation préalable obligatoire devant les tribunaux d'instance repose sur un pari risqué : celui de la capacité des conciliateurs de justice d'absorber le surplus d'affaires qui leur seront ainsi confiées.

Bien qu'il ne soit pas aisé de quantifier les effets de cette réforme, l'étude d'impact annexée au projet de loi de modernisation de la justice du XXI^e siècle¹, reprenant les travaux de l'inspection générale des services judiciaires (IGSJ)², faisait état de 45 000 nouvelles demandes venant s'ajouter à la charge de travail actuelle des conciliateurs, ce qui constituait une hausse de leur activité de 33 %.

Les conciliateurs eux-mêmes avaient relevé que, dans certains ressorts, on manquait déjà de conciliateurs et que les candidats pour exercer ces fonctions n'étaient pas nombreux. Cette situation était notamment liée à l'insuffisance du défraiement reçu, qui ne permettait pas de couvrir les frais réellement engagés pour l'exercice de la fonction.

Ce constat était également partagé par l'inspection générale des services judiciaires, qui relevait qu'en 2013, les conciliateurs étaient au nombre de 1 788, soit une moyenne de 3 pour 100 000 habitants, avec une répartition très inégale sur le territoire.

Selon ce rapport, *« les acteurs déplor[ent] la difficulté à susciter des vocations pour une fonction exigeante en termes de compétences, sans attrait financier, peu connue et manquant à l'évidence de reconnaissance.*

« Aussi, la plupart des candidats, hormis les anciens magistrats, [sont] recrutés grâce à la mobilisation de réseaux de connaissance des conciliateurs en exercice. Ce mode de recrutement ne favoris[e] pas une mixité des profils, alors même que les contentieux exigent des compétences diversifiées.

« (...) En outre, face à ces difficultés de recrutements, l'âge moyen des conciliateurs augment[e]. Quasiment tous les conciliateurs [sont] retraités, en raison de l'investissement exigé par ces fonctions bénévoles. La moyenne d'âge se situe entre 66 et 70 ans, mais 17,5 % des conciliateurs ont plus de 76 ans ».

De plus, avec la généralisation de la tentative de conciliation préalable, se pose la question de la formation des conciliateurs. En effet, si l'École nationale de la magistrature propose un module de formation spécifique pour les conciliateurs, cette formation ne revêt pas un caractère obligatoire. En 2014, 762 conciliateurs de justice ont suivi une ou plusieurs de ces formations de quelques jours. Cette absence de formation peut constituer une difficulté, encore accentuée par la nécessité de recruter de nouveaux conciliateurs pour faire face à l'augmentation de leur activité.

Source : rapport n° 121 (2015-2016) de M. Yves Détraigne, fait au nom de la commission des lois sur le projet de loi portant application des mesures relatives à la justice du XXI^{ème} siècle, pages 35 et s.

Pour renforcer l'équipe entourant le juge d'instance, votre commission s'est inspirée des travaux de la mission d'information de votre commission des lois sur l'évolution des métiers de la justice, dans son

¹ Étude d'impact annexée au projet de loi, pages 46 et 47.

² Rapport n° 22-15, avril 2015, de l'inspection générale des services judiciaires (IGSJ) sur le développement des modes amiables de règlement des différends, réalisé avec l'appui du secrétariat général à la modernisation de l'action publique, page 27. Ce rapport est consultable à l'adresse suivante :

http://www.justice.gouv.fr/publication/2015_THEM_Rapport_definitif_reglement_conflits.pdf

rapport présenté en 2002 : *Quels métiers pour quelle justice ?*¹ Ce rapport proposait, en lieu et place des juges de proximité, nouvel ordre de juridiction autonome, de créer un corps de magistrats non professionnels, les « juges de paix délégués », rattachés au juge d'instance et dotés de pouvoir élargis pour le règlement des conflits en amont d'une procédure judiciaire.

Les accords intervenus par l'entremise des « juges de paix délégués » auraient eu automatiquement force exécutoire.

« En cas de désaccord, et dans l'hypothèse où les parties envisageraient de poursuivre la procédure, le juge de paix délégué transmettrait au juge [d'instance en tant que juge] de proximité le constat de désaccord, accompagné de sa proposition de règlement du conflit. Le juge de proximité aurait la possibilité d'avaliser directement cette proposition sans appeler les parties à l'audience. (...)

« Le juge de paix délégué ne pourrait donc pas imposer une solution aux parties sans l'aval du juge de proximité. Son autorité serait d'autant plus reconnue que ses propositions de règlement seraient fréquemment validées par le juge de proximité ».

Compte tenu du développement important du rôle des conciliateurs de justice, à travers notamment la mise en place d'une tentative de conciliation obligatoire avant la saisine du juge d'instance, votre mission a choisi de confier les fonctions imaginées pour ce « juge de paix délégué » aux conciliateurs.

En permettant aux conciliateurs, en cas d'échec de la conciliation, de transmettre au juge saisi du litige une proposition de solution, ce dispositif permettrait de mettre à profit le travail objectif réalisé par le conciliateur, qui a rencontré les parties et s'est rendu sur place le cas échéant. Ainsi, le juge n'aurait pas à refaire ce travail.

Cette proposition a trouvé un écho dans les propos tenus par les représentants de l'Association nationale des juges d'instance, lors de leur audition par votre mission. Ceux-ci ont également imaginé permettre aux conciliateurs de recommander une solution au juge, tout en prenant soin de ne pas transmettre d'informations reçues sous le sceau de la confidentialité.

Interrogés sur ce point par votre mission, les représentants des conciliateurs de justice ont également insisté sur la nécessité de ne pas trahir le secret des échanges qui ont lieu au cours de la conciliation, sous peine de fragiliser son efficacité, car le secret est la condition de la confiance. En cas d'échec, ils ne transmettraient au juge qu'une base de solution envisageable, motivée en fait et si possible en droit.

¹ *Quels métiers pour quelle justice ? Rapport d'information n° 345 (2001-2002) de M. Christian Cointat, fait au nom de la commission des lois, sur l'évolution des métiers de la justice, déposé le 3 juillet 2002, pages 201 et 202. Ce rapport est consultable à l'adresse suivante : <https://www.senat.fr/rap/r01-345/r01-3451.pdf>*

Ainsi, le juge ne s'immiscerait pas dans le processus de conciliation et, bien sûr, garderait entière son indépendance d'analyse.

Selon les représentants de l'Association nationale des juges d'instance, il ne pourrait être envisagé d'aller plus loin en confiant au conciliateur de justice le soin de trancher directement le litige en cas d'échec de la conciliation. Ils ont en effet considéré que s'appuyer sur cette compétence acquise pour lui conférer une mission juridictionnelle constituerait une erreur, dans la mesure où son mode de recrutement et de fonctionnement n'a pas pour effet de lui faire acquérir les compétences juridiques et les garanties constitutionnelles d'indépendance sans lesquelles le juge ne peut rendre de décision. Votre mission partage ce sentiment.

Proposition n° 63 :

Donner force exécutoire aux accords trouvés par les parties dans le cadre de la conciliation préalable à la saisine du juge chargé des contentieux de proximité ou réalisée au cours d'une procédure judiciaire.

En cas de désaccord, et dans l'hypothèse où les parties envisageraient de poursuivre la procédure judiciaire, prévoir que le conciliateur transmet au juge le bulletin de non-conciliation, accompagné de sa proposition de règlement du litige, dans le respect du secret des échanges qui ont eu lieu au cours de la conciliation. Cette proposition serait également transmise aux parties pour leur permettre de demander, le cas échéant, à être entendues par le juge.

Le juge aurait alors la possibilité d'avaliser directement cette proposition sans appeler les parties à l'audience, à moins que l'une d'entre elles demande à être entendue.

Quant à la capacité pour les conciliateurs d'absorber ce renforcement de leurs compétences, cette proposition ne fait que prolonger une mission qui leur a d'ores et déjà été dévolue par la loi n° 2016-1547 du 18 novembre 2016 précitée.

Les questions soulevées à l'occasion de l'examen de ce texte sur la capacité des conciliateurs, de par leur nombre et de par leur qualification, à absorber l'obligation de tentative de conciliation préalable à la saisine du tribunal d'instance sont bien réelles.

Les représentants de l'Association nationale des juges d'instance ont estimé que la réforme envisagée nécessiterait de disposer d'un conciliateur pour 15 000 habitants¹, ce qui supposerait, selon votre mission, de lancer une ambitieuse campagne de recrutements assortie de moyens conséquents.

¹ Il y a aujourd'hui en moyenne, trois conciliateurs pour 100 000 habitants.

Votre mission souligne par ailleurs l'importance de disposer d'un maillage territorial serré de conciliateurs de justice. Contrairement à la situation actuelle d'une répartition territoriale très variable¹, les conciliateurs devraient être présents auprès de l'ensemble des juges chargés des contentieux de proximité, en nombre suffisant dans le ressort de chaque tribunal de première instance.

De plus, sans remettre en cause le caractère bénévole des activités des conciliateurs qui, selon eux, constitue un gage de leur indépendance, votre mission estime opportun de **prévoir une véritable indemnisation, lorsqu'ils interviennent dans le cadre d'une conciliation judiciaire.**

Les représentants des conciliateurs de justice, lors de leur audition par votre mission, ont eu une formule tout à fait parlante à cet égard : les conciliateurs sont les « *mécènes* » de la justice. Le remboursement des frais qui leur est accordé, malgré sa revalorisation récente, reste bien inférieur au montant des frais réellement engagés. Ils ont souhaité qu'une réflexion soit engagée pour calquer leurs conditions d'exercice sur celles applicables aux délégués du procureur ou aux délégués du Défenseur des droits.

Une telle revalorisation financière aurait probablement pour effet de lever l'un des obstacles au recrutement de nouveaux conciliateurs.

Par ailleurs, votre mission estime urgent de doter les conciliateurs du matériel informatique nécessaire à l'exercice de leurs missions. Il est parfaitement indécent et inéquitable que les conciliateurs fournissent, sur leurs deniers personnels, les ordinateurs et les imprimantes utilisés dans le cadre de leurs fonctions.

Les représentants des conciliateurs ont également estimé nécessaire de disposer d'un socle de formation minimale, permettant d'harmoniser les pratiques et d'actualiser les connaissances.

Proposition n° 64 :

Lancer un ambitieux plan de recrutement de conciliateurs de justice, pour qu'ils soient en nombre suffisant pour accomplir les missions qui leur sont confiées sur l'ensemble du territoire.

Tout en préservant le caractère bénévole de la fonction de conciliateur de justice, les doter des moyens matériels indispensables à l'exercice de leurs missions.

¹ Rapport n° 121 (2015-2016) de M. Yves Détraigne, fait au nom de la commission des lois, sur le projet de loi portant application des mesures relatives à la justice du XXI^{ème} siècle, déposé le 28 octobre 2015, page 36. Ce rapport est consultable à l'adresse suivante : <https://www.senat.fr/rap/115-121/115-1211.pdf>

S'appuyer sur les associations de conciliateurs de justice pour inciter les intervenants à suivre les formations initiales et continues d'ores et déjà proposées par l'École nationale de la magistrature.

- *Créer des « délégués du juge », placés auprès du juge chargé des contentieux de proximité*

À l'heure actuelle, la procédure ordinaire pour saisir le tribunal d'instance (ou la juridiction de proximité) est la demande en justice formée par assignation. L'article 829 du code de procédure civile dispose que cette demande est formée « à fin de conciliation et, à défaut, de jugement ». **Il entre donc dans les fonctions premières du juge d'instance, héritier en cela des anciennes justices de paix, de concilier les parties.**

Pour améliorer la mise en œuvre de cette mission légale de conciliation confiée au juge, à côté du renforcement du rôle des conciliateurs de justice bénévoles, votre mission a imaginé de le doter d'assistants. Évoluant au sein de la juridiction, ces **assistants pourraient exercer cette mission de conciliation par délégation du juge, mais aussi proposer la rédaction de projets de jugement**, à la suite de l'échec de la conciliation ou pour d'autres contentieux de proximité.

Le recrutement de ces assistants, dénommés « **délégués du juge** », se ferait **sous le statut des juristes assistants**, créé par la loi n° 2016-1547 du 18 novembre 2016 de modernisation de la justice du XXI^e siècle¹.

Pour devenir juriste assistant, le candidat doit justifier :

- d'un diplôme de doctorat en droit ou d'un diplôme sanctionnant une formation juridique au moins égale à cinq années d'études supérieures après le baccalauréat ;

- de deux années d'expérience professionnelle dans le domaine juridique ;

- d'une compétence qualifiant particulièrement pour exercer ces fonctions.

Si ces conditions permettent le recrutement de profils spécialisés, appelés à intervenir auprès des magistrats qui traitent certains contentieux bien spécifiques, elles permettent également de recruter des juristes de terrain, compétents pour connaître des contentieux de proximité, lesquels sont parfois extrêmement techniques.

Les fonctions de « délégués du juge », exercées auprès du juge chargé des contentieux de proximité, pourraient également être proposées aux greffiers, en fin de carrière par exemple, accompagnées d'une revalorisation statutaire adaptée.

¹ Voir infra page 233.

En effet, comme l'ont souligné certains de leurs représentants, les greffiers affectés aux tribunaux d'instance sont particulièrement polyvalents et ont une très bonne connaissance des contentieux de proximité. Comme le ministère d'avocat n'y est pas obligatoire, le greffier est déjà en contact direct avec le justiciable.

Ces nouvelles fonctions apporteraient aux greffiers la reconnaissance et le renforcement d'un rôle qu'ils exercent déjà actuellement en matière de conciliation. Lors de leur audition, les représentants de l'Association nationale des juges d'instance ont en effet relevé qu'au sein des tribunaux d'instance, il est fréquent qu'un greffier soit affecté à un service chargé de traiter les demandes d'homologation d'accord et *« il est souvent le meilleur connaisseur de la qualité du travail des conciliateurs de son ressort, bien plus que le magistrat coordonnateur des tribunaux d'instance »*.

Il ne s'agit pas ici de reprendre le projet de greffier juridictionnel, puisque le « délégué du juge » ne trancherait pas le litige, mais préparerait le jugement.

Par ailleurs, la création de cette nouvelle fonction pourrait permettre de faire face à l'insuffisance du nombre de conciliateurs de justice, compte tenu de l'accroissement de leurs missions.

Enfin, selon votre mission, la création de cette véritable « équipe de conciliation », placée auprès du juge d'instance puis du juge qui aurait la charge des contentieux de proximité au sein du tribunal de première instance, implique de **prévoir une coordination efficace des différents acteurs de la conciliation** qui interviennent auprès de la juridiction.

Il serait donc pertinent d'envisager de confier cette coordination au juge chargé des contentieux de proximité ou, par délégation du juge, comme l'ont proposé les représentants de l'Association nationale des juges d'instance, à un greffier. À cet égard, votre mission estime que le « délégué du juge », s'il est ancien greffier, aurait le profil parfait pour exercer ces fonctions de coordination.

Proposition n° 65 :

Permettre aux juges chargés des contentieux de proximité d'être assistés de « délégués du juge », recrutés sous le statut de juristes assistants ou issus du corps des greffiers, auxquels ils pourraient confier leur mission de conciliation et, en cas d'échec de celle-ci, qui seraient compétents pour rédiger un projet de jugement. Outre la conciliation, ces « délégués du juge » pourraient intervenir pour réaliser toute autre mission qui leur serait déléguée par le juge.

Proposition n° 66 :

Organiser la coordination des différents acteurs de la conciliation intervenant auprès du juge chargé des contentieux de proximité. Confier ces fonctions au juge lui-même qui pourrait les déléguer, si la juridiction en est dotée, à un « délégué du juge » issu du corps des greffiers.

D. AMÉLIORER L'ORGANISATION ET LE FONCTIONNEMENT DES JURIDICTIONS EN PREMIÈRE INSTANCE ET EN APPEL

Au fil de ses auditions et déplacements, votre mission a acquis la conviction que la justice n'obtiendrait pas de moyens supplémentaires sans réforme de son organisation et de son fonctionnement. Plusieurs pistes d'action ont semblé, à cet égard, prioritaires à votre mission.

En premier lieu, le renforcement de l'autonomie de gestion des juridictions et l'ouverture du chantier de la réforme des cours d'appel constituent les deux premières voies préconisées par votre mission.

En second lieu, elle a identifié quatre pistes complémentaires : l'adaptation des procédures d'appel et de cassation, sans remettre en cause l'accès à la justice, la recherche de nouvelles méthodes de travail au sein des juridictions, de nature à recentrer le juge sur son office, l'exploration de voies raisonnables de déjudiciarisation et de dépenalisation et l'allègement de la charge d'activité des juridictions pénales.

Premier priorité de cet ensemble de propositions, le modèle actuel de gestion et d'administration des juridictions, qui semble procéder d'une vision trop centralisatrice, ne permet pas une organisation optimale réellement déconcentrée et appelle des évolutions.

1. Renforcer l'autonomie de gestion des juridictions

a) Mieux prendre en compte les compétences d'encadrement pour l'accès aux fonctions de chefs de cour et de juridiction

La légitimité et l'autorité des chefs de cour et de juridiction reposent en premier lieu sur les **conditions de leur nomination** qui se doivent, selon votre mission, d'être **transparentes et appuyées sur des critères objectifs**. La nomination des magistrats, strictement encadrée par la Constitution, fait l'objet de procédures distinctes selon les fonctions occupées.

Ainsi, les nominations aux postes de premier président de cour d'appel et de président de tribunal de grande instance relèvent du pouvoir de proposition du Conseil supérieur de la magistrature, alors que les nominations des procureurs généraux près les cours d'appel et des procureurs de la République relèvent du pouvoir de proposition du garde

des sceaux, sur avis simple du Conseil supérieur de la magistrature. Par ailleurs, la loi organique n° 2016-1090 du 8 août 2016 relative aux garanties statutaires, aux obligations déontologiques et au recrutement des magistrats ainsi qu'au Conseil supérieur de la magistrature, a étendu la procédure de « transparence » à l'ensemble des nominations de premier président de cour d'appel et de président de tribunal de grande instance¹.

Votre mission s'est interrogée sur les **critères de recrutement des chefs de cour et de juridiction**, et sur la valorisation de compétences autres que celles relatives à l'exercice d'une fonction juridictionnelle dans le choix des candidats, notamment les **capacités d'encadrement, de gestion, d'organisation et de coordination d'une équipe**.

La procédure de sélection est présentée dans l'encadré ci-après.

**La procédure d'examen des candidatures
par le Conseil supérieur de la magistrature**

L'examen des candidatures des procureurs généraux près les cours d'appel et des procureurs de la République, relevant du pouvoir de proposition du garde des sceaux

La chancellerie établit un projet de nomination, la « transparence », qui est porté à la connaissance de l'ensemble des magistrats. Est également diffusée la liste complète des candidats pour chaque poste dite « transparence détaillée ». **Les candidats non proposés peuvent alors formuler, dans un délai restreint, des observations auprès du Conseil supérieur de la magistrature et de la chancellerie.** À l'issue de ce délai, la formation compétente à l'égard des magistrats du parquet se réunit afin de procéder à l'examen des dossiers des magistrats proposés d'une part, et des magistrats ayant formulé des observations d'autre part. Pour chaque proposition, un ou deux rapporteurs sont désignés, une attention toute particulière est portée aux évaluations professionnelles, mais aussi aux actions de formation continue suivies, ainsi qu'au déroulement général de la carrière. Pour les **postes de chef de cour ou de juridiction, la formation compétente à l'égard des magistrats du parquet procède à des auditions.** À l'issue de l'instruction, elle arrête son avis et formule, le cas échéant, des recommandations ou des signalements au bénéfice d'« observants ». Le fruit de ces délibérations est communiqué à la direction des services judiciaires lors de séances dites « de restitution », les procureurs généraux près les cours d'appel et les procureurs de la République étant ensuite nommés sur avis simple du Conseil supérieur de la magistrature.

L'examen des candidatures des premiers présidents et présidents de tribunal de grande instance, relevant du pouvoir de proposition du Conseil supérieur de la magistrature

Des appels à candidatures sont régulièrement diffusés, dans lesquels les besoins propres de certaines juridictions sont soulignés.

¹ Le statut de la magistrature en excluait jusqu'alors les postes classés hors hiérarchie pour lesquels le Conseil supérieur de la magistrature formule une proposition. Cette dérogation au droit commun concernant les fonctions du siège hors hiérarchie à la Cour de cassation, celles de premier président d'une cour d'appel et celles de président de 18 tribunaux de grande instance dont la liste est fixée par décret selon l'importance de l'activité juridictionnelle.

Les magistrats intéressés peuvent alors candidater, sans se limiter aux postes vacants à un moment donné. Les candidatures sont adressées simultanément au Conseil supérieur de la magistrature et au garde des sceaux. La formation compétente à l'égard des magistrats du siège procède alors à un examen de cette liste appelée « *première lecture* », qui permet d'écartier les candidatures ne répondant pas aux exigences statutaires ou jurisprudentielles du Conseil supérieur de la magistrature. Le Conseil supérieur de la magistrature pose également un **critère supplémentaire afin d'éviter tout problème de positionnement : nul ne peut être nommé à la tête d'une juridiction où il a exercé au cours des cinq années précédentes.**

Des co-rapporteurs, l'un magistrat et l'autre non-magistrat, procèdent ensuite à une analyse sur dossier des profils des candidats, lors d'une « *deuxième lecture* », à l'issue de laquelle sont **sélectionnés des candidats pour une audition devant la formation compétente du Conseil supérieur de la magistrature.** Pour les postes de **premier président**, le Conseil supérieur de la magistrature sollicite, des candidats convoqués à une audition, la **rédaction d'une note exposant la cohérence de leur candidature au regard de leurs activités actuelles et passées, ainsi que leur conception de l'exercice de la fonction de premier président.** Une fiche de présentation des juridictions cibles est également portée à la connaissance des membres de la formation du Conseil supérieur de la magistrature, de façon à adapter le profil aux besoins de la juridiction.

À l'issue des auditions, la **formation du Conseil supérieur de la magistrature délibère et diffuse un projet de circulaire de « transparence » permettant aux candidats non retenus de formuler d'éventuelles observations.** Une fois cette procédure close, le Conseil supérieur de la magistrature se réunit de nouveau et **statue de façon définitive, la chancellerie prépare ensuite les décrets de nomination.**

Source : commission des lois du Sénat et rapport annuel du Conseil supérieur de la magistrature 2015.

Le rapport annuel pour l'année 2015 du Conseil supérieur de la magistrature précise que les rapporteurs des formations compétentes qui examinent les candidatures « *s'attachent plus particulièrement à vérifier si les formations suivies, les expériences d'animation ou de coordination d'un service, le travail de partenariat, l'activité professionnelle antérieure, qualifient particulièrement le candidat pour le poste sollicité* »¹.

Le Conseil supérieur de la magistrature a établi, pour le recrutement aux fonctions de président de juridiction, trois groupes de critères qu'il « *s'efforce d'apprécier au mieux lors du processus de sélection* »² :

- **être un « bon juge »**, à savoir maîtriser le droit civil et pénal et avoir mené une réflexion sur le rôle du juge et de la justice dans la société et sur l'importance de la déontologie des magistrats, domaine dans lequel il doit être personnellement irréprochable ;

¹ Rapport annuel d'activité du Conseil supérieur de la magistrature pour 2015, page 36. Ce rapport est consultable à l'adresse suivante :

<http://www.ladocumentationfrancaise.fr/var/storage/rapports-publics/164000393.pdf>

² Rapport annuel du Conseil supérieur de la magistrature pour 2014, annexe « Le rôle des chefs de cour et de juridiction et les attentes à leur égard », page 250. Ce rapport est consultable à l'adresse suivante :

http://www.conseil-superieur-magistrature.fr/sites/default/files/rapports_activite/csm_rapport_activite_2014.pdf

- **démontrer un intérêt pour les questions d'organisation et de gestion** et être en capacité d'identifier les leviers d'amélioration de la productivité et de la qualité ;

- **disposer d'un pouvoir de conviction** et d'une capacité d'entraînement, nécessaires à l'animation d'une juridiction.

Ces critères de choix ne sont toutefois prévus par aucun texte et semblent en outre insuffisamment étayés par des objectifs précis.

En outre, **aucun critère n'a été établi**, à la connaissance de votre mission, **pour le recrutement aux fonctions de premier président de cour d'appel**, le Conseil supérieur de la magistrature indiquant dans son rapport de 2014¹ qu'il lui semblait indispensable de formaliser les attentes et les compétences requises pour occuper les fonctions de chefs de cour, d'une nature différente de celles de chef de juridiction.

Quant aux **critères de nomination des procureurs de la République et des procureurs généraux près les cours d'appel**, qui relèvent du pouvoir de proposition du garde des sceaux, ils ne semblent pas non plus formalisés et rendus publics.

Il semble anormal à votre mission qu'aucun critère de recrutement ne soit prévu par les textes pour le recrutement des chefs de cour et de juridiction, et qu'aucun document de référence ne semble fixer de cadre à ces recrutements.

Pourtant, votre mission a relevé que depuis la loi n° 2016-1090 du 8 août 2016 précitée, **le statut de la magistrature mentionne désormais expressément s'agissant des chefs de juridiction**, que leur « *évaluation apprécie, outre leurs qualités juridictionnelles, leur capacité à gérer et à animer une juridiction* »².

Votre mission préconise donc que des **critères de sélection des chefs de cour et de juridiction** soient **inscrits dans la loi organique n° 94-100** du 5 février 1995 sur le Conseil supérieur de la magistrature. Ces critères pourraient ensuite être **déclinés en grilles analytiques de compétences**, documents opérationnels qui pourraient être rendus publics et faire l'objet d'un réexamen chaque année, par les formations compétentes du Conseil supérieur de la magistrature, en amont des premiers recrutements, et par le garde des sceaux de manière à pouvoir être adaptés si besoin.

Proposition n° 67 :

Améliorer la définition de critères de sélection des chefs de cour et de juridiction, notamment les compétences d'administration et d'encadrement, et les inscrire dans la loi organique sur le Conseil supérieur de la magistrature.

¹ Ibid. page 253.

² Article 12-1 de l'ordonnance n° 58-1270 du 22 décembre 1958 portant loi organique relative au statut de la magistrature.

Le Conseil supérieur de la magistrature a également instauré une pratique consistant à placer au sein d'un « vivier »¹, certains des candidats non retenus pour un poste auquel ils ont présenté leur candidature mais susceptibles de l'être ultérieurement. Jusqu'en 2015, un candidat placé dans ce « vivier » l'était sans limite de durée et n'était pas réentendu lorsque sa candidature était examinée pour un nouveau poste. Il est désormais prévu que le candidat mis au « vivier » soit entendu de nouveau au moment où le Conseil supérieur de la magistrature envisage de proposer sa nomination à un poste à responsabilité, dans certains cas limitativement énumérés², ce qui semble pertinent à votre mission, puisque que la durée de placement dans ce « vivier » des candidats est désormais limitée à une année.

Par ailleurs, votre mission attache une grande importance à la **formation des magistrats** dans l'objectif de mieux les préparer à l'exercice de responsabilités.

Le cycle approfondi d'études judiciaires (CADEJ), ouvert à tous les magistrats et proposant des sessions de réflexion sur leur métier et sur la place de la justice en France, a utilement intégré à son programme des éléments sur l'organisation administrative, budgétaire et juridictionnelle, les moyens de la justice, l'action managériale, l'éthique, la déontologie et la discipline, aux côtés de thèmes juridiques plus classiques tels que la justice et la société, les normes et la justice, justice et sécurité ou encore les espaces judiciaires internationaux.

De même, **tout magistrat nommé à des fonctions qu'il n'a jamais exercées auparavant bénéficie dans les deux mois qui suivent son installation d'une formation à la prise de fonction correspondante**, délivrée par l'École nationale de la magistrature. Si ces dispositions s'appliquent aux chefs de cour ou de juridiction, il semble qu'elles pourraient être renforcées.

¹ Le « vivier » est une base de profils de magistrats, constitués des candidatures précédemment déposés par ces derniers. Le Conseil supérieur de la magistrature utilise cette base de profils en proposant à la nomination un candidat qui est dans ce « vivier », alors qu'il n'a pas forcément candidaté au poste vacant concerné, mais à un poste antérieur dans l'année qui précède sans être sélectionné, mais en retenant l'attention du Conseil supérieur de la magistrature grâce à ses qualités et compétences.

² Ibid. page 40 : « d'office, lorsque deux au moins des membres de la formation n'ont pu assister à sa première audition ; sur décision de la formation, lorsque celle-ci estime ne plus avoir la mémoire suffisante de l'audition, ou que le profil du poste à pourvoir le nécessite ; ou sur demande de l'intéressé, il s'agit alors d'un complément d'audition de vingt minutes, lui permettant de présenter de nouveaux éléments de son parcours professionnel ou d'exposer des qualités le prédisposant tout particulièrement au poste à pourvoir, à raison notamment des spécificités de la juridiction ».

En outre, il semble que pourrait être établi par la direction des services judiciaires un cadre plus formel de passation de pouvoir entre les chefs de cour ou de juridiction sortants et entrants, prévoyant notamment la documentation et les outils à laisser à disposition du successeur.

Proposition n° 68 :

Mieux préparer la prise de fonction des magistrats chefs de cour ou de juridiction.

b) Conforter la responsabilité des chefs de cour et de juridiction dans l'administration de la justice, appuyée sur les directeurs de greffe

L'administration des juridictions constitue une mission essentielle des chefs de cour et de juridiction, qu'ils exercent avec l'appui des fonctionnaires de greffe, placés sous l'autorité d'un directeur de greffe.

Le code de l'organisation judiciaire retient **la cour d'appel comme le principal niveau d'administration et de gestion dans les territoires**, les chefs de cour étant conjointement chargés de l'administration des services judiciaires et désignés ordonnateurs secondaires des dépenses et recettes du ressort. Ils détiennent une compétence conjointe pour la passation des marchés publics et doivent s'assurer de « *la bonne administration des services judiciaires et de l'expédition normale des affaires* ». Ils disposent pour ce faire du service administratif régional¹.

Jusqu'à récemment, aucun article du code de l'organisation judiciaire n'attribuait aux chefs des tribunaux de grande instance un rôle en matière d'administration et de gestion. Le décret n° 2014-1458 du 8 décembre 2014 relatif à l'organisation et au fonctionnement des juridictions de l'ordre judiciaire institue un « *comité de gestion* », composé du président du tribunal de grande instance, du procureur de la République et du directeur de greffe. Ce comité doit se réunir au moins une fois par mois, afin de débattre des questions de gestion et de fonctionnement de la juridiction. Aucun article du code de l'organisation judiciaire n'attribuant expressément de pouvoirs d'administration aux chefs de juridiction, ce pouvoir est en conséquence partagé avec les directeurs de greffe. Les chefs de juridiction rendent toutefois compte de leur gestion auprès des chefs de cour du ressort.

¹ Voir supra page 101.

Lors de ses auditions et déplacements, votre mission a pu constater l'existence de **tensions entre magistrats et greffiers sur leurs compétences d'attribution respectives en matière de gestion**. Cette ambiguïté résulte pour certains de la fonctionnarisation des greffes privés, intervenue à partir de la fin des années 1960¹, que le cadre juridique actuel semble favoriser. Le code de l'organisation judiciaire prévoit² en effet que **le directeur de greffe, appartenant au grade fonctionnel de directeur des services de greffe judiciaires, exerce ses fonctions sous « l'autorité et le contrôle hiérarchique » des chefs de juridiction, qui ne peuvent toutefois se substituer à lui**. Le directeur de greffe doit ainsi se conformer aux directives générales qui lui sont données par les chefs de juridiction, mais il dispose du pouvoir d'évaluation des greffiers et fonctionnaires de greffe et a autorité pour affecter les fonctionnaires dans les différents services, sans que les chefs de juridiction puissent s'y opposer.

Deux propositions d'évolution du système ont été soumises à votre mission lors des auditions, par les Conférences nationales représentant les chefs de cour et de juridiction, d'une part, et par les syndicats représentatifs des fonctionnaires d'autre part. **Les premiers souhaitent que les juridictions soient plus clairement dirigées par les deux magistrats chefs de juridiction**, conformément au principe français de la « *dyarchie* ». Ces magistrats pourraient être assistés d'un secrétaire général d'arrondissement judiciaire, qui aurait, par délégation des chefs de juridiction, autorité sur l'ensemble des greffiers et des fonctionnaires de greffe, eux-mêmes encadrés par un directeur de greffe, assurant un encadrement intermédiaire. Cette fonction de secrétaire général pourrait être confiée à un directeur de greffe pour les juridictions de petite et moyenne taille et à un magistrat ou un administrateur civil dans les juridictions ayant atteint une taille critique à définir. **Les seconds souhaitent quant à eux que les cours et tribunaux soient dirigés par les directeurs de service de greffe judiciaires** et non plus par des magistrats, qui seraient alors uniquement centrés sur leurs fonctions juridictionnelles.

Votre mission ne souhaite pas arbitrer en faveur de l'un ou l'autre des systèmes proposés, mais plutôt rechercher les voies et moyens d'une entente et d'une collaboration, d'autant plus nécessaires que la création du nouveau statut de directeur des services de greffe judiciaire, dont la formation est désormais presque intégralement axée sur les missions d'organisation, d'encadrement et gestion, apparaît bien mieux adaptée aux missions qui leur sont confiées dans les juridictions.

¹ Voir supra page 149.

² Article R. 123-3 du code de l'organisation judiciaire.

L'organisation et la gestion d'une juridiction et l'exercice de fonctions juridictionnelles demeureront toujours liées, dans la mesure où la façon de rendre la justice est étroitement dépendante des moyens accordés pour l'organisation de cette mission. Votre mission préconise en revanche de clarifier les textes réglementaires régissant le système actuel.

Proposition n° 69 :

Clarifier l'organisation et les relations hiérarchiques internes des juridictions, en distinguant mieux l'organisation de la fonction de juger, qui relève directement des chefs de juridiction, de la gestion quotidienne par les directeurs de greffe sous l'autorité et le contrôle des chefs de cour et de juridiction.

Enfin, votre mission préconise de redonner un sens aux instances de concertation des cours et des juridictions, à savoir les différentes assemblées de magistrats et de fonctionnaires, afin de favoriser la vie interne des juridictions.

D'après les magistrats et fonctionnaires entendus par votre mission, ces **instances ne sont plus attractives pour les magistrats et fonctionnaires**, qui jugent globalement que peu de décisions s'y prennent et que peu de débats stratégiques y sont menés. Il en résulte une très faible participation aux assemblées. Devant ces difficultés, seule l'action et l'initiative personnelle des chefs de cour et de juridiction peuvent permettre, par les sujets mis à l'ordre du jour, de remédier à ce désintérêt pour l'action collective dans les juridictions. Votre mission préconise de **profiter des récentes évolutions en matière de gouvernance des juridictions, pour faire des assemblées générales des magistrats et des fonctionnaires de réels lieux d'échange et de débat**. La création des conseils de juridiction et l'obligation de concevoir un projet de juridiction, tant pour les cours d'appel que pour les tribunaux de grande instance, invitent à associer au mieux les différents acteurs de ces institutions. Les assemblées générales des magistrats et des fonctionnaires constituent ainsi des instances pertinentes pour initier ces projets et pour impulser une nouvelle dynamique de concertation, qui doit aussi avoir lieu sur les orientations budgétaires. Afin de réunir les conditions de présence de l'ensemble des personnels concernés par l'assemblée générale, votre mission préconise de fixer au moins un jour dans l'année où aucune audience n'est prévue dans la juridiction concernée.

Proposition n° 70 :

Redonner un sens aux assemblées de magistrats et fonctionnaires, pour en faire de réels espaces de concertation.

c) *Mettre à niveau les budgets de fonctionnement courant des juridictions*

Les dépenses de fonctionnement courant des juridictions¹, dont les crédits de paiement s'élèvent à 354 millions d'euros en loi de finances initiale pour 2017, ne représentent que 11 % du programme « Justice judiciaire », dont la totalité des crédits sont dédiés aux juridictions. Ils sont également minoritaires au sein même des dépenses de fonctionnement du programme (41 %), les frais de justice représentant la majorité des crédits ouverts (59 %) sur cette ligne budgétaire.

Évolution des crédits de fonctionnement courant des juridictions
(en millions d'euros)

	2009	2010	2011	2012 ²	2013 ³	2014	2015	2016	2017	2009/2015	2009/2017
Crédits de paiement ouverts en loi de finances initiale	289	279	267	265	296	300	301	318	354	4%	22%
Crédits de paiement consommés en fin d'année	330	295	333	320	312	297	305	n.c	-	-8%	-
Taux de consommation des crédits	114%	106%	125%	121%	105%	99%	101%	-	-	-	-

Source : inspection générale des finances et inspection générale de la justice⁴.

Ces dépenses semblent pourtant être les plus sensibles pour les chefs de cour et de juridiction, puisque ce sont les seules dépenses sur lesquelles ils ont un pouvoir d'arbitrage, même relatif, ainsi que l'ont montré les déplacements de votre mission, lors desquels les responsables de juridiction ont mis en évidence, *a contrario* du mouvement global d'augmentation des crédits⁵, une baisse de leurs crédits de fonctionnement courant. À titre d'illustration, d'après les calculs transmis par la cour d'appel de Riom à votre mission, sa dotation aurait fortement diminué à périmètre constant, entre 2008 et 2017. Alors que les crédits de fonctionnement ouverts en loi de finances initiale sont en augmentation depuis 2014, les crédits consommés par les juridictions ont baissé de 4,6 % entre 2012 et 2015. Ce décalage pourrait bien expliquer la perception par les juridictions d'une

¹ Le fonctionnement courant correspond aux dépenses quotidiennes des juridictions relatives à la logistique, à l'équipement informatique et aux frais de déplacement. Sont également incluses dans ce périmètre les dépenses relatives à l'immobilier : les fluides, le nettoyage, le gardiennage, l'entretien courant, la maintenance, ainsi que les loyers lorsque la juridiction est locataire.

² L'année 2012 présente une évolution particulière entre les crédits ouverts en loi de finances et ceux disponibles en fin d'année (+ 55 millions d'euros), du fait d'un changement de périmètre en cours d'année (transfert des dépenses d'affranchissement des frais de justice vers le fonctionnement courant au sein du programme 166 « Justice judiciaire »).

³ L'augmentation des crédits ouverts en loi de finances initiale entre 2012 et 2013 n'est pas pertinente dans la mesure où de nouvelles dépenses – les frais d'affranchissement, à hauteur de 55 millions d'euros – y ont été intégrées.

⁴ Rapport établi par l'inspection générale des finances et l'inspection générale de la justice, les dépenses de fonctionnement courant des juridictions, revue de dépenses, janvier 2017, page 29. Ce rapport est consultable à l'adresse suivante :

<http://www.igf.finances.gouv.fr/files/live/sites/igf/files/contributed/IGF%20internet/2.RapportsPublics/2017/2016-M-088.pdf>

⁵ Voir supra page 36.

baisse de leurs crédits de fonctionnement, alors pourtant que les crédits votés augmentent en loi de finances initiale.

Votre mission constate en outre que la surconsommation des crédits disponibles entre 2009 et 2015¹ pourrait être en partie la cause de l'apparition **de charges à payer qui, reportées d'une année sur l'autre, grèvent, dès le début de la gestion, le budget de l'année donnée par le paiement d'engagements d'années antérieures.** Dans son avis budgétaire sur le projet de loi de finances pour 2017, notre collègue Yves Détraigne avait estimé à près de 35 % le montant de ces charges à payer pour l'exercice 2017².

Votre **mission préconise que l'effort budgétaire d'augmentation du budget de fonctionnement des juridictions engagé soit poursuivi sur la durée** afin, tout d'abord, **d'apurer les charges restant à payer.** Il s'agit ensuite de **redonner la possibilité aux chefs de juridiction d'engager des dépenses aujourd'hui qualifiées de « non obligatoires »,** mais indispensables à de bonnes conditions de travail, à un meilleur accueil des justiciables et à l'engagement de projets de juridiction.

Proposition n° 71 :

Poursuivre la remise à niveau des moyens de fonctionnement courant des juridictions, pour leur permettre de faire face aux charges fixes et leur redonner des marges de manœuvre budgétaire.

d) Accroître l'autonomie de gestion des chefs de cour et de juridiction

Les chefs de cour sont l'échelon de référence en matière de dialogue de gestion budgétaire³ avec la direction des services judiciaires. Ils ont pour mission d'arbitrer entre les demandes budgétaires de l'ensemble des juridictions de leur ressort, et d'en assurer l'exécution grâce aux services administratifs régionaux.

¹ À l'exception de l'année 2014.

² Rapport pour avis n° 146 (2016-2017) de M. Détraigne, fait au nom de la commission des lois, sur le projet de loi de finances pour 2017, déposé le 24 novembre 2016, page 40. Ce rapport est consultable à l'adresse suivante : <http://www.senat.fr/rap/a16-146-9/a16-146-91.pdf>

³ Selon le rapport de l'inspection générale des finances et de l'inspection générale de la justice déjà cité, page. 272, les dialogues de gestion des juridictions se déroulent chaque année au cours des mois d'octobre et novembre. Les responsables des budgets opérationnels de programme (BOP) font parvenir à la direction des services judiciaires (DSJ), au cours du mois de septembre, leurs demandes budgétaires pour l'année suivante, accompagnées du détail du budget exécuté des trois dernières années en autorisations d'engagement (AE) et en crédits de paiement (CP). Le dialogue de gestion se déroule en général sur une journée avec les chefs de cour et les directeurs des services administratifs régionaux (SAR), avec pour thèmes les ressources humaines, les aspects budgétaires et à la performance.

Le rapport récent de janvier 2017 sur le fonctionnement des juridictions, remis par l'inspection générale de la justice et l'inspection générale des finances, indique que « *les dialogues de gestion entre la DSJ [direction des services judiciaires] et les [responsables de] BOP [budgets opérationnels de programme] ne sont pas pleinement efficaces* ».

Votre mission a retenu deux principaux axes d'amélioration. En premier lieu, il s'agit de clarifier les **critères d'attribution par la direction des services judiciaires, des dotations budgétaires aux juridictions**. En second lieu, lors de son déplacement au tribunal de grande instance de Bobigny, les responsables de la juridiction ont regretté l'absence de pilotage qualitatif de l'attribution des dotations. D'une part, les crédits ne sont pas toujours à la hauteur des charges à payer et, d'autre part, **l'incitation à la bonne gestion n'est prévue que de façon limitée**. Ainsi, lorsqu'une juridiction fait des efforts particuliers de maîtrise budgétaire, la politique d'intéressement demeure relativement insignifiante. Votre mission souligne toutefois que des efforts sont engagés en ce sens par la direction des services judiciaires qui, à l'occasion d'un plan d'économies relatif aux frais de justice¹, a redistribué en 2016 près de 30 % du montant des économies réalisées², sur le budget de fonctionnement des cours d'appel, aux juridictions qui avaient été les plus efficaces dans la réalisation de ce plan d'économies. Mais ce type d'actions semble exceptionnel.

Plus généralement, la **pratique actuelle qui consiste, d'après les informations communiquées à votre mission, à déduire du budget de l'année les économies réalisées l'année précédente, n'est pas de nature à inciter à faire des économies**, bien au contraire.

Votre mission préconise en conséquence de revoir les critères d'attribution des dotations aux juridictions et de **créer un mécanisme d'intéressement** pérenne pour inciter les juridictions à assurer une bonne gestion, **grâce à l'établissements de critères quantitatifs et qualitatifs objectifs et transparents**, qui pourraient être mesurés à l'aune des résultats de l'année précédente.

Proposition n° 72 :

Améliorer les procédures de dialogues de gestion budgétaire entre les chefs de cour et le ministère, et revoir les modalités de fixation des dotations en fonction de critères quantitatifs et qualitatifs.

¹ Plan d'apurement des scellés biologiques.

² Montant de 1,5 million d'euros.

Le pilotage des juridictions se heurte par ailleurs au manque de **prévisibilité de l'évolution des ressources**, privant ainsi les chefs de juridiction de véritables marges de manœuvre, en raison de deux facteurs principaux :

- d'une part, la **délégation d'une trop faible part de l'enveloppe budgétaire en début de gestion** ;

- d'autre part, **l'augmentation de la proportion des crédits dits « fléchés »** en début de gestion par la direction des services judiciaires.

**Comparaison des crédits de fonctionnement courant des juridictions
ouverts en loi de finances et délégués en début de gestion**

(en millions d'euros)

		2013	2014	2015	2016	2017	2013-2017
Crédits de paiement ouverts en loi de finances initiale		296	300	301	318	354	20 %
Réserve de précaution (ou gel de crédits)		18	21	24	25	28	60 %
Crédits de paiement disponibles en début d'année	Montant	277	279	277	293	326	18 %
	% de la dotation totale	94 %	93 %	92 %	92 %	92 %	- 2 %
Crédits retenus par la direction des services judiciaires		17	13,5	14	24	-	41 %
Crédits de paiement réellement attribués aux juridictions en début de gestion	Montant	259,8	265,6	262,8	268	-	3 %
	% de la dotation totale	88 %	89 %	87 %	84 %	-	- 4 %

Source : inspection générale des finances et inspection générale de la justice.

Cette problématique des crédits non mis à disposition des juridictions en début de gestion rejoint celle de la sanctuarisation du budget de l'autorité judiciaire¹.

¹ Voir supra page 61.

À la réserve de précaution interministérielle obligatoire, s'ajoutent en effet les crédits retenus en début de gestion par la direction des services judiciaires, non délégués aux chefs de cour, dans l'objectif ultérieur de les « flécher » directement sur des politiques publiques prioritaires définies par la chancellerie. La Conférence nationale des présidents des tribunaux de grande instance, entendue par votre mission, a indiqué que le fléchage de crédits en début de gestion par la direction des services judiciaires n'était pas de nature à faciliter la gestion budgétaire des chefs de juridiction, mais plutôt à en renforcer les contraintes et la centralisation excessive. Les inspections générales de la justice et des finances, dans leur rapport de janvier 2017 précité, ont mis en évidence la grande variété de nature des crédits « fléchés » par la direction des services judiciaires, allant des projets de juridiction au service d'accueil unique du justiciable (SAUJ) ou encore au plan de lutte anti-terroriste, ce dernier concentrant, en 2015 et 2016, une grande partie des crédits fléchés. Votre mission juge que **cette gestion centralisatrice ne peut que contraindre à l'excès les juridictions, sans permettre une correcte prise en compte des spécificités de chacune d'elles**. En outre, il résulte de ces multiples retenues sur le budget alloué aux juridictions une insuffisance des crédits disponibles en début d'année, et une **absence de prévisibilité quant aux délégations de crédits dans l'année**, dont l'aléa ne permet pas de planifier une programmation rationnelle et cohérente de la dépense tout au long de l'année.

Votre mission plaide pour une **déconcentration réelle de la gestion des juridictions, grâce à l'allocation, dès le début de la gestion, de la totalité des crédits aux cours d'appel**. Elle perçoit néanmoins l'intérêt de pouvoir disposer, notamment pour le ministère public, d'instruments de gestion utiles à la mise en œuvre d'une politique nationale harmonisée sur l'ensemble du territoire, mais suggère que ces arbitrages se fassent dans le cadre d'un dialogue de gestion renouvelé et responsable entre les chefs de cour et la chancellerie.

Proposition n° 73 :

Redonner des marges de manœuvre aux chefs de cour en leur déléguant en début de gestion la totalité de leurs crédits.

Votre mission a également été frappée par l'**absence totale de levier budgétaire des chefs de juridiction**. Les présidents des tribunaux de grande instance et les procureurs de la République n'ont en effet aucune compétence ni aucun pouvoir d'arbitrage budgétaire. La Conférence nationale des procureurs de la République, entendue par votre mission, indiquait devoir demander l'autorisation des chefs de cour, *via* le service administratif régional, pour toute menue dépense, sachant que seules les dépenses dites

obligatoires sont en mesure d'être satisfaites. **Il en résulte une marge d'initiative et de décision des chefs de juridiction de plus en plus limitée.**

Interrogés par votre mission, les équipes des services administratifs régionaux rencontrées, notamment à Riom, confirment cette gestion budgétaire de plus en plus contrainte pour les juridictions, dans laquelle une majorité de crédits correspondant aux dépenses obligatoires est dépensée *via* des marchés régionaux sur lesquels les juridictions n'interviennent pas, alimentant un sentiment de dépossession chez les chefs de juridiction. **Ce mode de gestion centralisée au niveau du service administratif régional, possède en outre l'inconvénient de déconnecter complètement les juridictions de la préoccupation de leur coût de fonctionnement et de les déresponsabiliser.**

Selon votre mission, il convient de **donner aux chefs de juridiction**, dans le même esprit de déconcentration que pour les chefs de cour vis-à-vis de la chancellerie, **la compétence et la responsabilité de gestion de leur budget de fonctionnement courant annuel**, dans le cadre toutefois des limites imposées par les procédures relatives à la commande publique. **Cette déconcentration s'inscrirait dans le cadre de la création du tribunal de première instance¹, qui rend plus légitime la responsabilité budgétaire des chefs de juridiction.** Une dotation par juridiction devrait être arbitrée en début de gestion sur la base de critères objectifs, prenant en compte les dépenses obligatoires, les chefs de juridiction ayant ensuite la responsabilité de gérer leur budget de façon autonome, la procédure d'exécution et de contrôle de la dépense demeurant sous l'autorité du service administratif régional.

Proposition n° 74 :

Donner aux chefs de juridiction la compétence et la responsabilité de gestion de leur budget.

Pour accompagner cette montée en compétence des chefs de cour et de juridiction, votre mission recommande de renforcer et surtout diversifier les équipes à disposition des responsables de juridiction, notamment dans les services administratifs régionaux, **afin de disposer de compétences administratives et techniques renforcées qui ne peuvent pas nécessairement être assumées par des greffiers ou des magistrats.** Ces compétences concernent les métiers des ressources humaines, de l'informatique, de marchés publics ou de conduite de travaux. Votre mission suggère de profiter des départs en retraite pour renouveler le personnel en

¹ Voir supra page 142.

diversifiant les recrutements, tout en favorisant l'attractivité de ces fonctions de gestion, concernant notamment les corps communs interministériels¹.

Proposition n° 75 :

Renforcer les équipes de gestion des chefs de cour et de juridiction, en diversifiant les compétences à leur disposition en matière de gestion des ressources humaines, d'informatique, de marchés publics ou encore de conduite de travaux.

Le renforcement de l'autonomie doit nécessairement s'accompagner de contreparties. À cet effet, votre mission préconise **d'expérimenter la signature de conventions d'objectifs tripartites** entre les juridictions, les cours d'appel dont elles relèvent et la chancellerie, mentionnant les objectifs et les engagements des parties prenantes. Il s'agirait, **au regard d'objectifs partagés, de prévoir des engagements quantitatifs et qualitatifs, tant pour l'activité juridictionnelle que pour la gestion de la juridiction.**

À cet égard, le tribunal de grande instance de Bobigny, visité par votre mission, signataire en 2016 d'une telle convention, a pu bénéficier de créations de postes pour son service des affaires familiales, particulièrement engorgé, en contrepartie d'objectifs de réduction des délais d'audiencement. Le conseil de prud'hommes de Bobigny, dans le même esprit, a également signé un contrat d'objectifs avec le ministère de la justice, afin de résorber le stock d'affaires. **Votre mission préconise de débiter par les juridictions les plus importantes, tout en prévoyant une éventuelle généralisation de ces conventions d'objectifs.** En outre, chaque cour d'appel pourrait signer une convention avec la chancellerie sur la base d'objectifs et d'engagements propres. La mise en œuvre de ce projet suppose, par ailleurs, de renforcer les compétences de la direction des services judiciaires en matière de pilotage transversal des juridictions². Votre mission précise que **la philosophie de cette mesure n'est pas d'être systématique et uniforme, mais au contraire d'être un outil au service du renforcement de l'autonomie des juridictions, en soutenant des objectifs ou priorités locales.**

Proposition n° 76 :

Développer la contractualisation entre les juridictions de première instance, les cours d'appel et la direction des services judiciaires, en commençant par les juridictions les plus importantes.

¹ Voir supra page 80.

² Voir supra page 103.

2. Ouvrir le chantier de la réforme des cours d'appel, un enjeu essentiel de l'organisation judiciaire

Lors de ses auditions et de ses déplacements, votre mission a acquis la conviction que **la situation des cours d'appel appelle une réforme**, pour deux motifs majeurs : donner une **taille critique suffisante** à chaque cour d'appel et assurer une **meilleure cohérence de l'action publique** avec les services de l'État intervenant à l'échelon régional. Une telle réforme conduit à **revoir le nombre des cours d'appel** et à actualiser et simplifier leur carte. Elle serait ainsi l'occasion de concevoir un **nouveau modèle de cour d'appel**.

Cette préoccupation d'efficacité, spécialement mise en avant par les procureurs généraux rencontrés par votre mission, incite aussi à rechercher une **meilleure correspondance entre les différentes cartes des services relevant du ministère de la justice**, alors qu'ils sont supposés travailler de façon coordonnée. Une telle discordance peut étonner, mais en réalité elle ne fait qu'illustrer le fonctionnement « en silos » des directions de l'administration centrale du ministère, déjà évoquée par votre mission¹.

Plus largement, votre mission s'est intéressée aux questions de carte judiciaire, dans le souci de **concilier proximité et efficacité des juridictions**.

a) Les objectifs et les principes de la réforme des cours d'appel : pour un nouveau modèle de cour d'appel plus efficace

Lorsqu'il fait appel, le justiciable doit pouvoir compter, devant la cour d'appel, sur une décision rendue collégalement par des magistrats plus spécialisés juridiquement. Après la première instance, votre mission juge une telle attente légitime. Or un certain nombre de cours d'appel ne comportent qu'un nombre limité de magistrats du siège, ainsi que le montre le tableau ci-après. **Plusieurs cours d'appel n'ont donc pas la taille critique pour assurer le traitement contentieux et la qualité des décisions que le justiciable est en droit d'attendre**. En effet, comment faire fonctionner correctement une cour d'appel et spécialiser suffisamment ses magistrats dans les différentes compétences et chambres de la cour (chambres civiles, chambre sociale, chambre commerciale, chambre des appels correctionnels, chambre de l'instruction...) avec seulement 10 ou 20 conseillers au siège ?

¹ Voir supra page 89.

**Emplois de magistrats localisés en 2016
dans les trente cours d'appel de France métropolitaine
(incluant les chefs de cour et les secrétaires généraux placés auprès d'eux)**

Cours d'appel	Total siège	Total parquet	Total cours d'appel
Paris	219	72	291
Aix-en-Provence	123	27	150
Versailles	79	18	97
Douai	75	19	94
Lyon	52	13	65
Rennes	48	12	60
Montpellier	46	9	55
Bordeaux	40	10	50
Toulouse	36	8	44
Amiens	33	7	40
Colmar	32	6	38
Nîmes	32	6	38
Grenoble	31	7	38
Rouen	31	7	38
Nancy	26	7	33
Metz	26	6	32
Poitiers	24	6	30
Caen	24	5	29
Pau	24	5	29
Orléans	22	6	28
Reims	21	6	27
Riom	20	5	25
Dijon	19	6	25
Angers	18	6	24
Chambéry	18	5	23
Besançon	17	6	23
Limoges	13	4	17
Agen	11	4	15
Bourges	11	4	15
Bastia	9	4	13
Total général	1 180	306	1 486

*Source : commission des lois du Sénat
et direction des services judiciaires du ministère de la justice.*

Par ailleurs, ainsi que l'a observé votre mission lors de ses auditions et déplacements, les **discordances entre la carte des cours d'appel et la carte administrative générale**, dans le cadre de laquelle les services régionaux de l'État ont été réorganisés, créent des **difficultés concrètes de coordination entre les parquets généraux**, chargés de coordonner l'action des parquets de leur ressort, **et leurs services partenaires de l'État**. Cette difficulté ne se pose guère, en revanche, au siège.

En effet, les procureurs généraux ont pour interlocuteurs réguliers le préfet de région ainsi que les autres responsables des services régionaux de l'État, dans le cadre de leurs politiques partenariales, notamment en matière de **coordination des actions de répression des infractions**.

En vertu du décret n° 2004-374 du 29 avril 2004 relatif aux pouvoirs des préfets, à l'organisation et à l'action des services de l'État dans les régions et départements, le préfet de région, « *responsable de l'exécution des politiques de l'État dans la région* » et assisté par le comité de l'administration régional¹, « *a autorité sur les préfets de département* » ainsi que « *sur les chefs des services déconcentrés, les délégués ou les correspondants à l'échelon régional des administrations civiles de l'État* », à l'exception de la direction régionale des finances publiques (DRFiP), de la direction régionale des douanes et des droits indirects (DRDDI), du rectorat et des services d'inspection du travail, lesquels se situent au sein de la direction régionale des entreprises, de la concurrence, de la consommation, du travail, de l'emploi (DIRECCTE).

Les parquets généraux doivent donc coordonner leur action avec le préfet de région et avec la DIRRECTE, chargée notamment de la détection et de la répression administrative des infractions en matière économique et commerciale et en matière de droit du travail, mais aussi avec la DRFiP et la DRDDI, qui ne relèvent pas de son autorité, s'agissant des infractions fiscales et douanières, ou avec le rectorat, qui n'en relève pas non plus, s'agissant de certaines actions en milieu scolaire.

Une telle discordance est une source de complexité pour les parquets généraux, comme l'existence de plusieurs tribunaux de grande instance dans un même département complique les relations entre les procureurs de la République et les autres services de l'État, en particulier le préfet, ainsi que cela a déjà été évoqué². Toutefois, sauf exceptions limitées³, un procureur de la République n'aura toujours qu'un seul préfet de département comme interlocuteur, alors qu'un procureur général, qui sera très rarement le seul dans sa région administrative, aura souvent deux préfets de région comme interlocuteurs voire trois. Du point de vue des services de l'État organisés à l'échelon régional, ceux-ci auront le plus souvent plusieurs procureurs généraux comme interlocuteurs, avec la difficulté supplémentaire que le

¹ Ce comité regroupe les préfets de département et les directeurs régionaux des services de l'État.

² Voir supra page 146.

³ Le ressort des deux tribunaux de grande instance de Colmar et de Saint-Malo chevauche deux départements.

procureur général qui n'est concerné qu'au titre d'une partie limitée de la population ou du territoire de la région administrative aura du mal à être un interlocuteur fort et bien identifié.

À titre d'exemple, ainsi que cela a été exposé à votre mission lors de son déplacement à Agen, le préfet et les autres services de l'État de la région Occitanie – laquelle correspond à tout ou partie du ressort de pas moins de cinq cours d'appel – ont plus naturellement tendance à travailler et à dialoguer de façon régulière avec les procureurs généraux de Toulouse et de Montpellier, en portant moins d'attention aux échanges avec les procureurs généraux de Pau et d'Agen, qui ne représentent qu'une faible proportion de la population et du territoire de la région.

Dès lors, les priorités de l'action publique définies de façon conjointe par les parquets et les services de l'État en matière de constatation et de répression des infractions sont plus complexes à établir et à mettre en œuvre au sein de l'institution judiciaire.

En outre, même dans le cadre des 13 nouvelles régions, le ressort de nombreuses cours d'appel chevauche deux régions : Agen, Bourges, Dijon, Grenoble, Pau, Poitiers, Rennes, Paris et Versailles. Le ressort de la cour d'appel de Nîmes chevauche trois régions, sans en couvrir aucune complètement. La région Bourgogne-Franche-Comté correspond au ressort de quatre cours d'appel, dont trois en partie seulement : Bourges, Dijon et Paris. La région Nouvelle-Aquitaine correspond, quant à elle, au ressort de cinq cours d'appel, dont trois en partie seulement : Poitiers, Agen et Pau. D'autres exemples de discordances pourraient être cités.

Un tel constat conduit nécessairement votre mission à s'interroger sur **l'évolution du nombre et de la carte des cours d'appel** afin, d'une part, de leur faire toutes **atteindre une taille critique suffisante** et, d'autre part, de **revoir les limites des ressorts pour assurer une meilleure cohérence avec la carte administrative générale, dans l'intérêt de la protection de l'ordre public** au sens large, dont les parquets et les parquets généraux ont la responsabilité du point de vue judiciaire.

Adepte d'une démarche pragmatique, sans esprit de système, votre mission ne souhaite pas tracer la carte idéale des cours d'appel ou dresser la liste des cours d'appel devant être maintenues ou supprimées, d'autant qu'elle n'est pas en mesure de le faire. En effet, ce travail devra reposer sur une analyse précise de l'activité et des effectifs de chaque cour ainsi que des caractéristiques et du nombre des juridictions de son ressort. Il devra aussi associer étroitement en amont les chefs de cour, afin qu'ils puissent proposer les évolutions nécessaires au titre de leur rôle d'initiative.

En revanche, votre mission a souhaité définir les **grands principes susceptibles de guider cette réforme des cours d'appel**.

Lors de la réforme de la carte judiciaire en 2008, seule la carte des juridictions de première instance a été revue. Depuis cette réforme se pose de façon récurrente la question de la révision de la carte des cours d'appel. La nouvelle carte des régions administratives, qui ne comporte plus que 13 régions en France métropolitaine, rend plus vive cette interrogation sur la pertinence de maintenir trente cours d'appel sur le même territoire.

Dans le cadre des travaux de réflexion précités sur la « justice du XXI^e siècle », le groupe de travail sur les juridictions du XXI^e siècle, présidé par M. Didier Marshall, avait abordé, dans son rapport¹, la question de la carte des cours d'appel, en préconisant – avant la création des 13 nouvelles régions – des « *cours d'appel de taille pertinente et en cohérence avec les régions administratives* », organisée sur plusieurs sites pour tenir compte de l'existant.

À ce stade, votre mission ne propose pas de réduire le nombre de cours d'appel à 13, soit une par grande région, ni de supprimer toute implantation judiciaire relevant de l'appel là où une cour serait supprimée. **La carte des régions administratives ne sauraient dicter en l'état la carte des cours d'appel**, car rien ne l'exige de façon absolue.

Suivant l'idée prioritaire de **taille efficiente de juridiction en appel**, au nom de la qualité des décisions rendues, votre mission considère que l'exigence de proximité, qui s'impose pour le traitement d'un certain nombre de contentieux de la vie courante en première instance, ne présente pas la même acuité en appel, d'autant que, sauf exception, le ministère d'avocat est obligatoire dans tous les domaines. Ainsi, même s'il convient de veiller à une répartition équilibrée sur le territoire, **la question du maillage territorial par des cours d'appel apparaît secondaire.**

Enfin, il semble cohérent à votre mission de constituer des ressorts de cours d'appel plus étendus, dans l'hypothèse où seraient mises en place des juridictions de première instance de taille plus importante, dans le cadre du tribunal de première instance (TPI), que propose votre mission². Il ne s'agirait pas, globalement, de faire grossir par principe les juridictions, mais de constituer sur le territoire, en première instance comme en appel, des **juridictions plus solides et plus compétentes, plus à même de répondre à l'exigence de nos concitoyens d'une justice plus rapide et de qualité.**

Dès lors, il apparaît pertinent de regrouper des cours d'appel et de réunir leurs effectifs et leurs moyens.

¹ Ce rapport est consultable à l'adresse suivante :

http://www.justice.gouv.fr/publication/rapport_Marshall_2013.pdf

² Voir supra page 142.

Dans son rapport public annuel de 2015, évaluant la réforme de la carte judiciaire, la Cour des comptes avait d'ailleurs recommandé de revoir la carte des cours d'appel, que la réforme de 2008 n'avait pas concernée¹.

Proposition n° 77 :

Sans calquer la carte des cours d'appel sur la carte des régions administratives, réduire le nombre de cours d'appel pour permettre un fonctionnement plus optimal de chacune d'elles.

En outre, même si l'on écarte l'idée trop systématique de n'avoir qu'une seule cour par région, il semble indispensable à votre mission que **les limites des ressorts des nouvelles cours d'appel soient cohérentes avec la carte des régions administratives**, de façon à ce qu'il n'existe plus de ressorts chevauchant plusieurs régions. Le ressort de chaque cour d'appel doit être entièrement inclus dans le périmètre d'une seule région et le nombre de cours d'appel au sein d'une même région doit être plus limité qu'aujourd'hui, pour **renforcer la crédibilité de l'institution judiciaire vis-à-vis de ses partenaires des services régionaux de l'État** ainsi que, par voie de conséquence, l'efficacité des actions partenariales auxquelles participent les parquets généraux et, sous leur autorité, les parquets.

L'objectif ainsi recherché est le **renforcement de l'unité d'action de l'institution judiciaire** face à ses partenaires dans la mise en œuvre des priorités de l'action publique.

Proposition n° 78 :

Assurer la cohérence entre les limites des ressorts des cours d'appel et les limites des régions administratives.

À titre d'illustration de ces différentes considérations, il ne serait sans doute pas raisonnable de regrouper les deux cours d'appel franciliennes de Paris et Versailles, qui sont déjà les première et troisième plus grosses de France par le nombre de magistrats, pour constituer une cour d'appel unique disproportionnée en Île-de-France. En revanche, il conviendrait sans doute de retirer l'Eure-et-Loir du ressort de Versailles et l'Yonne de celui de Paris, par cohérence avec la carte des régions administratives.

S'agissant des **sept juridictions d'appel outre-mer**¹, compte tenu de ses investigations, votre mission n'est pas en mesure de recommander leur

¹ Ce rapport est consultable à l'adresse suivante :
<https://www.ccomptes.fr/Publications/Publications/Rapport-public-annuel-2015>

rationalisation. Si l'on peut s'interroger, par exemple, comme cela a été fait lors des auditions de votre mission, sur l'idée d'une cour d'appel unique pour les diverses collectivités françaises d'Amérique, comportant plusieurs chambres détachées, votre mission ne peut que rappeler l'érection récente, le 1^{er} janvier 2012, de la chambre détachée de la cour d'appel de Fort-de-France située à Cayenne en cour d'appel de plein exercice, quand bien même il s'agit aujourd'hui de la plus petite cour d'appel de France par le nombre des magistrats qui y sont affectés.

Concernant l'organisation interne de ces futures cours d'appel, si les plus petites ont sans doute vocation à être regroupées avec de plus grandes, il ne semble pas indispensable de maintenir tous les sites judiciaires actuels, au regard de l'exigence limitée de proximité en appel pour le justiciable.

Certes, de même que les tribunaux de première instance, **les cours d'appel peuvent comporter des chambres détachées**, sur le site des cours qui auront été regroupées. Ces chambres pourraient traiter de tout ou partie du contentieux d'appel pour un ressort géographique donné au sein du ressort de la cour. Selon une autre formule, elles pourraient être **compétentes pour un ou plusieurs contentieux donnés pour l'ensemble du ressort de la cour d'appel**. En d'autres termes, une chambre détachée pourrait être, par exemple, la chambre sociale ou la chambre commerciale pour l'ensemble du ressort de la cour.

Alors que les sites périphériques du tribunal de première instance devraient disposer d'une compétence contentieuse homogène, en lien avec l'objectif de proximité, ceux des nouvelles cours d'appel devraient plutôt répondre, selon votre mission, à un impératif de spécialisation, en vue d'une plus grande qualité juridique des décisions.

Néanmoins, votre mission ne juge pas nécessaire de recommander le maintien par principe de tous les sites judiciaires actuels des cours appel, d'autant que les sites libérés par des cours supprimées pourraient permettre de rationaliser les implantations immobilières des juridictions de première instance. Là encore, il devrait appartenir aux chefs de cour de proposer les modalités d'organisation territoriale les mieux à même d'atteindre l'objectif de ce nouveau modèle de cour d'appel, plus efficient, dans chaque ressort.

Au terme de ce processus de regroupement, chaque cour disposerait d'un budget plus important et d'un effectif plus étoffé, permettant une plus grande spécialisation des magistrats, conformément à la vocation des cours d'appel, mais aussi une meilleure gestion sous l'égide des chefs de cour. Une telle évolution serait de nature à **renforcer la responsabilité et l'autonomie des chefs de cour en matière budgétaire**, et par conséquent leurs capacités

¹ Cours d'appel de Basse-Terre (Guadeloupe), Cayenne (Guyane), Fort-de-France (Martinique), Saint-Denis (La Réunion), dotée d'une chambre détachée à Mamoudzou (Mayotte), Nouméa (Nouvelle-Calédonie) et Papeete (Polynésie française) et tribunal supérieur d'appel de Saint-Pierre (Saint-Pierre-et-Miquelon).

de pilotage et de coordination administrative, s'appuyant sur des services administratifs régionaux (SAR) plus étoffés¹, regroupant davantage de compétences de gestion, et leurs capacités d'initiative budgétaire, pour mieux piloter des projets de territoire ou des priorités locales.

Votre mission est attachée à la perspective de **renforcer l'autonomie et les marges de manœuvre budgétaires des chefs de cour et chefs de juridiction**². Le nombre actuel des cours d'appel conduit nécessairement à une dispersion des moyens administratifs et financiers.

Votre mission a d'ailleurs pu relever l'inégalité structurelle des cours d'appel dans le domaine budgétaire.

Actuellement, 10 cours d'appel sur 30 en France métropolitaine, soit 1 sur 3, sont **responsables d'un budget opérationnel de programme (BOP)**³ pour le compte de plusieurs cours et participent seules au dialogue de gestion avec la direction des services judiciaires, en vue de déterminer les crédits affectés au budget opérationnel de programme. Les autres cours du budget opérationnel de programme ne sont que des unités opérationnelles (UO), selon la nomenclature budgétaire, instaurant une forme de tutelle alors que tous les chefs de cour sont conjointement ordonnateurs secondaires⁴. En pratique, au vu des auditions de votre mission et de ses observations lors de ses déplacements, les chefs de cour doivent s'entendre au sein d'un même budget opérationnel de programme pour se répartir les crédits, au détriment d'une logique budgétaire plus dynamique de projets et de performance. Au surplus, une telle organisation budgétaire, qui heurte la logique de l'organisation judiciaire, ne semble guère conforme à l'esprit de la loi organique n° 2001-692 du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances.

Cette architecture budgétaire contestable, en vigueur depuis 2012, a été délibérément conçue pour compenser le nombre jugé trop grand de cours d'appel. Prosaïquement, elle permet à la direction des services judiciaires de limiter le nombre de dialogues de gestion, qui ne sont conduits qu'avec les chefs de cour responsables de budget opérationnel de programme.

Dès lors que les cours d'appel seraient moins nombreuses, chacune d'elles pourrait représenter un budget opérationnel de programme. Par voie de conséquence, il apparaîtrait rationnel qu'à chaque cour soit aussi rattaché

¹ Voir supra page 101.

² Voir supra page 194.

³ Dans le cadre de la loi organique n° 2001-692 du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances (LOLF), tel que précisé par le décret n° 2012-1246 du 7 novembre 2012 relatif à la gestion budgétaire et comptable publique, un budget opérationnel de programme (BOP) décline les objectifs et les résultats attendus d'un programme selon un critère fonctionnel ou géographique et regroupe selon ce critère une partie des crédits du programme, sous l'autorité des responsables du BOP. Les crédits de chaque programme sont répartis en plusieurs BOP géographiques ou fonctionnels. Le BOP se décompose en unités opérationnelles (UO) pour son exécution.

⁴ Article D. 312-66 du code de l'organisation judiciaire. Les chefs de cour sont, dans leur ressort, ordonnateurs secondaires pour les crédits des programmes n° 166 « Justice judiciaire » et n° 101 « Accès au droit et à la justice ».

un pôle *Chorus*, alors qu'à ce jour certaines cours sont rattachées à d'autres pour leur gestion en matière d'exécution budgétaire de certaines dépenses¹.

Proposition n° 79 :

Prévoir un budget opérationnel de programme et un pôle Chorus par cour d'appel.

Au terme de cette réforme des cours d'appel pourra se mettre en place un nouveau modèle de cour d'appel, fondé sur un ressort plus vaste et des effectifs plus étoffés, éventuellement sur plusieurs sites spécialisés. Une telle configuration doit permettre de spécialiser davantage les magistrats en appel, d'améliorer ainsi la qualité juridique des arrêts rendus en appel et de **mieux harmoniser, dans un ressort plus vaste, les jurisprudences des juridictions de première instance**, qui seraient elles-mêmes regroupées au sein du tribunal unique de première instance.

Une telle évolution est un **préalable à toute réforme de la procédure ou de la nature même de l'appel**, étudiée par votre mission², *a fortiori* si cette réforme doit conduire à restreindre les possibilités d'appel des justiciables souhaitant que leur affaire soit entièrement rejugée.

b) Une réévaluation périodique de la carte judiciaire, sur la base de critères rationnels et objectifs, pour maintenir l'exigence de proximité

À l'issue de ses déplacements, votre mission est consciente de ce que la réforme de la carte judiciaire de 2008, dont la Cour des comptes a salué la réussite globale, a laissé, en particulier parmi les personnels de greffe, un trouble profond. Pour autant, le débat sur l'adaptation de la carte judiciaire aux évolutions locales démographiques, économiques et contentieuses ne peut simplement osciller entre, d'une part, réforme radicale et centralisée avec la suppression massive de juridictions et, d'autre part, un immobilisme certes paré des vertus de l'aménagement du territoire, mais indifférent aux exigences d'efficacité du service public de la justice.

Pour assurer la sérénité de ce débat, il apparaît utile de **concevoir un dispositif permanent de suivi et de réévaluation de la carte judiciaire**, sur la base d'un ensemble de critères rationnels et objectifs, qui systématiserait l'exercice réalisé par le rapport remis en février 2013 au garde des sceaux par M. Serge Daël sur l'évaluation de la carte judiciaire³.

¹ Voir supra page 102.

² Voir infra page 214.

³ Voir supra page 143.

La réforme de la carte judiciaire de 2008 et ses ajustements

La mise en œuvre de la réforme de la carte judiciaire, décidée en 2008 à partir de travaux menés en 2007, a conduit à la suppression de plus d'une juridiction sur quatre, sur la base de critères de seuil d'activité, et s'est échelonnée de décembre 2008 à janvier 2011. Il s'agissait de la plus importante réforme de la carte depuis 1958 et l'ordonnance n° 58-1273 du 22 décembre 1958 relative à l'organisation judiciaire, laquelle avait créé les tribunaux d'instance (TI) et les tribunaux de grande instance (TGI).

Les implantations judiciaires relevant du pouvoir réglementaire, cette réforme a donné lieu à une succession de décrets entre février 2008 et septembre 2010, à commencer par le décret n° 2008-145 du 15 février 2008 modifiant le siège et le ressort des tribunaux d'instance, des juridictions de proximité et des tribunaux de grande instance et le décret n° 2008-146 du 15 février 2008 modifiant le siège et le ressort des tribunaux de commerce.

Un accompagnement social de la réforme a été mis en place, par le décret n° 2008-366 du 17 avril 2008 instituant une prime de restructuration de service et une allocation d'aide à la mobilité du conjoint et le décret n° 2008-741 du 29 juillet 2008 instituant une aide à l'adaptation de l'exercice de la profession d'avocat aux conditions nouvelles résultant de la suppression de certains tribunaux de grande instance. La prime de restructuration a bénéficié à 1 196 magistrats et fonctionnaires.

Au total, 23 tribunaux de grande instance, 178 tribunaux d'instance, 62 conseils de prud'hommes et 78 tribunaux de commerce ont été supprimés, soit 341 juridictions, et 7 tribunaux d'instance, 1 conseil de prud'hommes et 6 tribunaux de commerce ont été créés, soit 14 juridictions. Le nombre total de juridictions de première instance en France est passé de 1 155 à 828, hors les 35 cours d'appel.

À l'issue de la réforme, il restait 159 tribunaux de grande instance, 302 tribunaux d'instance, 210 conseils de prud'hommes et 153 tribunaux de commerce.

Saisi de plus d'une centaine de requêtes contre la suppression de juridictions, le Conseil d'État se prononça dans une série d'arrêtés du 9 février 2010. Il n'a annulé, pour des motifs de fond, que la suppression du tribunal de grande instance de Moulins (Allier), en raison de la distance entre Moulins et le tribunal de grande instance de Cusset, de la proximité de l'établissement pénitentiaire de Moulins-Yzeure, comptant une maison d'arrêt et une maison centrale, et du fait que Moulins était le chef-lieu du département et le siège des autres services de l'État. Le tribunal de grande instance de Moulins a donc rouvert.

À la suite de la mission de M. Serge Daël sur l'évaluation de la carte judiciaire, dont les conclusions ont été remises à la garde des sceaux en février 2013, le Gouvernement a décidé, par le décret n° 2013-1258 du 27 décembre 2013 modifiant l'organisation judiciaire, de rouvrir, en septembre 2014, les tribunaux de grande instance de Saint-Gaudens (Haute-Garonne), Saumur (Maine-et-Loire) et Tulle (Corrèze) et de créer une chambre détachée du tribunal de grande instance de Lons-le-Saunier à Dole (Jura), du tribunal de grande instance de Saint-Brieuc à Guingamp (Côtes-d'Armor) et du tribunal de grande instance d'Agen à Marmande (Lot-et-Garonne). Par le décret n° 2014-607 du 10 juin 2014 a été créée à Millau, en janvier 2015, une chambre détachée du tribunal de grande instance de Rodez (Aveyron).

Au terme de ces ajustements, on comptait 163 tribunaux de grande instance, auxquels s'est ajouté en avril 2011 le nouveau tribunal de grande instance de Mayotte, dans le cadre de la départementalisation de ce territoire, soit un total de 164, hors les quatre tribunaux de première instance dans les collectivités d'outre-mer régies par l'article 74 de la Constitution et en Nouvelle-Calédonie.

D'autres ajustements ponctuels ont concerné les autres juridictions (réouverture du tribunal d'instance de Fougères en janvier 2012...).

La Cour des comptes a estimé le coût budgétaire de la réforme à 413 millions d'euros (dépenses immobilières pour l'essentiel, dépenses de fonctionnement), dont 329 millions d'euros pour les seules dépenses immobilières. Le volet immobilier s'est traduit par la suppression de 437 implantations judiciaires et la création de 14 implantations nouvelles, avec 119 opérations immobilières provisoires et 333 définitives. La Cour a estimé à 9,1 millions d'euros le montant annuel des économies de fonctionnement liées à la réforme en 2015.

Source : commission des lois du Sénat et rapport annuel 2015 de la Cour des comptes.

Ce dispositif de réévaluation périodique, par exemple tous les cinq ans, voire permanente, de la pertinence de la carte judiciaire pourrait être doté d'une **base législative** et associer des parties prenantes au-delà des seuls services judiciaires. Un tel mécanisme permettrait de **gérer de façon plus fluide et locale, et moins brutale et globale, l'évolution de la carte**, sans les bouleversements ni les traumatismes suscités par la réforme de 2008.

Un tel dispositif trouverait sa place même dans l'hypothèse où ne serait pas mis en place le tribunal de première instance (TPI), mais il serait plus pertinent encore s'il était mis en place, comme le préconise votre mission. En effet, il serait utile de **réévaluer périodiquement l'implantation des chambres détachées du tribunal de première instance**. Dans certains cas, il pourrait paraître justifié de supprimer ou de déplacer une chambre détachée et, dans d'autres cas, de créer une nouvelle chambre détachée, en fonction de la situation démographique et économique locale, incluant la question du développement des moyens de transport.

Proposition n° 80 :

Prévoir un mécanisme de réévaluation périodique de la carte judiciaire, sur la base de critères objectifs et partagés, pour faire évoluer le réseau et l'implantation des sites judiciaires et des chambres détachées en fonction des évolutions locales et de l'exigence de proximité.

Au surplus, avec l'organisation du tribunal de première instance, il serait **plus simple de créer une nouvelle implantation judiciaire, sous forme de chambre détachée**, que de créer aujourd'hui un nouveau tribunal de plein exercice. Cette souplesse doit permettre de faire évoluer de façon plus harmonieuse la carte judiciaire, dans le sens de la proximité.

S'agissant plus spécialement de la carte des tribunaux de commerce (TC) et des conseils de prud'hommes (CPH), votre mission s'est interrogée sur l'idée de la simplifier, pour améliorer l'efficacité de ces juridictions. En

effet, lors de ses déplacements, elle a pu constater, même si de nombreux conseils de prud'hommes et tribunaux de commerce ont déjà été regroupés par la réforme de la carte judiciaire, que des conseils de prud'hommes et des tribunaux de commerce de petite taille avaient pu être maintenus là où des tribunaux de grande instance avaient été supprimés. De plus, dans le cadre de cette réforme, l'engagement avait été pris de maintenir le nombre global de conseillers prud'hommes inchangé, ce qui a conduit à une hausse du nombre moyen de conseillers par conseil de prud'hommes, sans pour autant que le nombre d'affaires le justifie toujours¹.

En comparaison des 157 tribunaux de grande instance, il existe à ce jour 203 conseils de prud'hommes et 134 tribunaux de commerce en France métropolitaine², sans compter les sept tribunaux de grande instance à compétence commerciale dans les départements du Bas-Rhin, du Haut-Rhin et de la Moselle.

Votre mission partage l'idée largement admise selon laquelle **un juge non professionnel doit traiter un nombre suffisamment important d'affaires par an pour acquérir une expérience et des aptitudes juridiques** lui permettant de remplir efficacement son office, d'autant que son mandat est limité dans le temps, même s'il est renouvelable³. En d'autres termes, outre le renforcement récent par le législateur des obligations de formation⁴, il est nécessaire que le nombre de conseillers prud'hommes et de juges consulaires soit évalué selon des critères objectifs, en fonction des besoins, pour pouvoir les professionnaliser davantage, conformément aux exigences de qualité des décisions de justice et d'égalité de traitement des justiciables.

Dans son rapport public annuel de 2015, évaluant la réforme de la carte judiciaire⁵, la Cour des comptes, reprenant les conclusions d'un référé de 2013⁶, a appelé à poursuivre la rationalisation de la carte des tribunaux de commerce, au nom de l'objectif de taille critique, appréhendée sous l'angle du nombre d'affaires traitées par juridiction. Une considération similaire peut être formulée pour la carte des conseils de prud'hommes.

On peut ajouter, s'agissant des tribunaux de commerce, que la question se pose de façon plus nette compte tenu de la décrue du nombre

¹ Voir supra page 165.

² Dont 18 tribunaux de commerce spécialisés pour connaître des procédures collectives les plus importantes, en application de la loi n° 2015-990 du 6 août 2015 pour la croissance, l'activité et l'égalité des chances économiques.

³ Le mandat d'un conseiller prud'homme est désormais de quatre ans, comme le mandat d'un juge de tribunal de commerce.

⁴ En application de la loi n° 2015-990 du 6 août 2015 pour la croissance, l'activité et l'égalité des chances économiques pour les conseillers prud'hommes et en application de la loi n° 2016-1547 du 18 novembre 2016 de modernisation de la justice du XXI^e siècle pour les juges consulaires.

⁵ Ce rapport est consultable à l'adresse suivante :

<https://www.ccomptes.fr/Publications/Publications/Rapport-public-annuel-2015>

⁶ Référé n° 66605 sur l'organisation et le fonctionnement de la justice commerciale, rendu public le 24 juillet 2013. Ce référé est consultable à l'adresse suivante :

<https://www.ccomptes.fr/Publications/Publications/Organisation-et-le-fonctionnement-de-la-justice-commerciale>

d'affaires contentieuses, hors procédures collectives¹, réduisant d'autant le nombre d'affaires traitées par chaque juge, mais aussi en raison des difficultés de recrutement des juges consulaires en certains endroits.

Les auditions de votre mission n'ont pas fait apparaître d'opposition de principe à l'idée de regrouper certains tribunaux de commerce et certains conseils de prud'hommes, en particulier de la part des organisations les plus concernées. En revanche, un attachement aux spécificités de ces juridictions non échevinées a été très largement exprimé. Votre mission ne propose pas de les remettre en cause ou de les faire évoluer.

Simplifier la carte de ces juridictions spécialisées, en regroupant les juridictions les plus petites traitant le moins d'affaires, permettrait d'**atteindre une taille critique et un fonctionnement plus optimal**, avec une professionnalisation plus forte de leurs membres. En outre, la simplification de la carte des conseils de prud'hommes permettrait une allocation plus rationnelle des effectifs de fonctionnaires de greffe en matière prud'homale. S'agissant des tribunaux de commerce, l'indemnisation des titulaires des charges de greffier de tribunal de commerce serait nécessaire, pour les tribunaux pouvant être supprimés ou réorganisés, en application de règles déjà fixées².

Pour les conseils de prud'hommes, il conviendra toutefois de maintenir une certaine proximité, car **les litiges liés au contrat de travail relèvent du contentieux de la vie courante**, à l'instar de celui qui devrait *a minima* être traité dans les chambres détachées du futur tribunal unique de première instance. Le code du travail prévoit qu'il est créé au moins un conseil de prud'hommes dans le ressort de chaque tribunal de grande instance, mais que plusieurs conseils de prud'hommes peuvent être créés dans le ressort d'un tribunal de grande instance « *pour des raisons d'ordre géographique, économique ou social* »³.

Pour les tribunaux de commerce, toute évolution de la carte devra toutefois être conçue parallèlement à la réforme consistant à étendre leur compétence, proposée par votre mission⁴.

c) La nécessaire correspondance entre les différentes cartes administratives du ministère de la justice

Relèvent du ministère de la justice **trois réseaux distincts de services territoriaux** : les services judiciaires, les services pénitentiaires et les services de la protection judiciaire de la jeunesse. Par ailleurs, le secrétariat

¹ Voir supra page 47.

² Articles R. 743-169 et suivants du code de commerce.

³ Article L. 1422-1 du code du travail.

⁴ Voir supra page 166.

général du ministère dispose de neuf plates-formes interrégionales, assurant des fonctions de soutien aux juridictions et aux services déconcentrés¹.

Hors outre-mer, il existe à ce jour **neuf directions interrégionales** des services pénitentiaires (DISP) et neuf directions interrégionales de la protection judiciaire de la jeunesse (DIPJJ), dont les cartes coïncident et ont été remodelées pour tenir compte des limites des 13 nouvelles régions administratives, dans lesquelles se sont réorganisés les services déconcentrés de l'État. Dans plusieurs cas, les limites des régions pénitentiaires ou de la protection judiciaire de la jeunesse englobent plusieurs nouvelles régions administratives. Les secteurs géographiques de compétence des neuf plates-formes relevant du secrétariat général correspondent aux neuf régions de l'administration pénitentiaire et de la protection judiciaire de la jeunesse, s'agissant de leur fonction de soutien auprès de ces services déconcentrés.

En revanche, les limites des ressorts des cours d'appel, de même que les périmètres de compétence des neuf plates-formes dans leur fonction de soutien aux juridictions, ne coïncident ni avec les limites des 13 nouvelles régions ni avec celles des directions interrégionales. Les ressorts de certaines cours d'appel chevauchent deux directions interrégionales.

En outre, les plates-formes n'apportent pas aux juridictions le même soutien qu'aux services déconcentrés : s'agissant des juridictions, elles ne les assistent pas en matière d'exécution budgétaire et comptable, mission qui relève des services administratifs régionaux placés auprès des cours d'appel.

Alors que les directions interrégionales constituent, au sein même du ministère de la justice, des interlocuteurs naturels et réguliers des chefs de cour et des chefs de juridiction, votre mission ne peut que plaider en faveur d'une **mise en cohérence de la future carte des cours d'appel avec les autres cartes du ministère de la justice**.

Proposition n° 81 :

Assurer la cohérence des limites géographiques des différentes cartes du ministère de la justice : cours d'appel, services pénitentiaires, protection judiciaire de la jeunesse et plates-formes du secrétariat général.

3. Adapter les procédures d'appel et de cassation, sans remettre en cause l'accès à la justice

Le constat d'un engorgement des juridictions tant pénales que civiles, décrit par votre mission², est incontestable et reconnu par l'ensemble des acteurs de la justice.

¹ Voir supra page 101.

² Voir supra page 45.

Il s'explique partiellement par plusieurs phénomènes simultanés qui s'entretiennent mutuellement : l'accroissement de la judiciarisation de certains contentieux, à l'initiative du législateur, l'ouverture de nouvelles voies de recours, et la forte demande de justice des justiciables, qui s'exprime par un recours accru aux tribunaux.

Dans ce contexte, votre mission s'est interrogée sur les pistes possibles qui permettraient de réduire le nombre de procédures en appel¹ et en cassation, sans pour autant remettre en cause l'accès à la justice.

a) En matière civile, une rationalisation des voies de recours qui suppose comme préalable incontournable de renforcer la première instance

L'article 542 du code de procédure civile dispose que « *l'appel tend à faire réformer ou annuler par la cour d'appel un jugement rendu par une juridiction du premier degré* ». Le système français retient la conception de l'**appel voie d'achèvement**, c'est-à-dire que « *l'appel remet la chose jugée en question devant la juridiction d'appel pour qu'il soit à nouveau statué en fait et en droit* » (article 561 du même code). Si les parties ne peuvent soumettre à la cour de nouvelles prétentions (article 564 du même code), elles peuvent en revanche invoquer des moyens nouveaux, produire de nouvelles pièces ou proposer de nouvelles preuves pour justifier en appel les prétentions qu'elles avaient soumises au premier juge (article 563 du même code).

À l'inverse, la conception de l'**appel voie de réformation** suppose un principe d'immutabilité du litige entre la première instance et l'appel. Le rôle de la cour d'appel est alors seulement de vérifier la régularité de la décision rendue par le premier juge.

Le rapport *Célérité et qualité de la justice devant la cour d'appel*, remis au garde des sceaux en mai 2008, par la commission présidée par M. Jean-Claude Magendie, alors premier président de la cour d'appel de Paris, mettait en exergue deux inconvénients de la conception de l'appel voie d'achèvement : « *l'un au regard de l'objectif de célérité, l'autre au regard du premier degré de juridiction. Tout d'abord, elle entraîne un véritable ralentissement de l'instance d'appel dans la mesure où elle contraint la cour d'appel à instruire une affaire partiellement "nouvelle". Ensuite, par un effet indirect pervers, la voie d'achèvement ne permet pas de valoriser le premier degré de juridiction : le justiciable, sachant qu'il bénéficie d'une seconde possibilité de faire valoir ses prétentions, conserve parfois stratégiquement une position d'attente, utilisant le premier degré comme un "galop d'essai"* »².

¹ Selon les chiffres clés de la justice pour 2016, le taux d'appel sur les jugements au fond prononcés en 2014 était de 21,4 % pour les tribunaux de grande instance se prononçant en premier ressort. Ces données sont consultables à l'adresse suivante : http://www.justice.gouv.fr/art_pix/stat_CC%202016.pdf

² Rapport, page 41. Ce rapport est consultable à l'adresse suivante : http://www.justice.gouv.fr/art_pix/1_rapport_magendie_20080625.pdf

Pour autant, la commission concluait à la nécessité de maintenir la procédure d'appel voie d'achèvement et proposait une voie d'achèvement « maîtrisée » du litige, se traduisant principalement par la possibilité pour la cour de relever d'office l'irrecevabilité tirée de la nouveauté de la prétention et par un principe de « concentration » de la procédure à travers la fixation d'un calendrier précis, adapté à la nature, à la complexité et aux particularités de l'affaire. Ces propositions ont inspiré le décret n° 2009-1524 du 9 décembre 2009 réformant la procédure d'appel et la gestion des flux de contentieux judiciaire, dit « décret Magendie ».

En mai 2013, un rapport de l'Institut des hautes études sur la justice (IHEJ), *La prudence et l'autorité, l'office du juge du XXI^e siècle*¹, remis au garde des sceaux dans le cadre des travaux de réflexion sur la « justice du XXI^e siècle », allait beaucoup plus loin, remettant en cause l'appel voie d'achèvement, en limitant la production de nouveaux moyens et en abandonnant l'idée d'un appel général. Ainsi, l'appel apporterait une réponse précise à une question ciblée, imposant à l'appelant de motiver précisément sa déclaration sur le ou les points contestés, alors qu'actuellement l'appel n'a pas à être motivé.

Dans le rapport *Le juge du XXI^e siècle, un citoyen acteur, une équipe de justice*, remis au garde des sceaux en décembre 2013 dans le cadre des mêmes travaux, M. Pierre Delmas-Goyon, conseiller à la Cour de cassation, s'est également engagé, bien que plus prudemment, dans cette voie, estimant que, si la première instance « est celle où l'échange des moyens et arguments permet à chacun d'affiner ses prétentions et de définir sa position [, il] est plus difficile d'admettre que la "matière du procès" continue à se construire au second degré de juridiction, au risque de retarder indûment la résolution du litige. [...] Recentrer l'appel sur la critique de la décision de première instance permettrait incontestablement de mieux circonscrire le débat au second degré et de juger dans un délai plus raisonnable ». Il concluait ainsi à la nécessité « de vérifier si la préconisation d'un appel limité à une voie de réformation présente des inconvénients majeurs qui commanderaient d'y renoncer ».

Ce débat autour de l'appel voie de réformation a ressurgi à l'occasion des travaux en cours sur la réforme de la Cour de cassation, engagés à l'initiative de son premier président, M. Bertrand Louvel, pour accélérer le traitement des dossiers et restreindre le nombre de pourvois en cassation. Selon le premier président, entendu par votre mission, les délais de jugement en appel sont en effet responsables de la durée globale excessive de la procédure².

¹ Ce rapport est consultable à l'adresse suivante :

http://www.ihej.org/wp-content/uploads/2013/07/rapport_office_du_juge_mai_2013.pdf

² Selon les chiffres clés de la justice précités, 75 % des affaires civiles terminées en 2015 l'ont été au bout de 17,8 mois, tous modes de fin confondus.

Dans son rapport du 22 février 2017, la commission de réflexion sur la réforme de la Cour de cassation, présidée par M. Jean-Paul Jean¹, estimait que « *l'architecture d'ensemble [de la réforme de la Cour de cassation] commande une réforme législative cohérente avec la procédure d'appel conçue principalement comme une voie de réformation* »².

De manière un peu schématique, **deux conceptions s'affrontent** donc : les tenants d'un **appel voie de réformation**³, qui entendent **maîtriser la gestion des flux contentieux**, et les défenseurs de l'**appel voie d'achèvement**, qui estiment que le système actuel est le **garant d'un large accès au juge** pour le justiciable⁴.

Il semble que la réforme de la procédure d'appel, issue des travaux de la commission présidée par M. Jean-Claude Magendie en 2008, ait atteint ses limites.

Entendus par votre mission, les représentants de la Fédération nationale des unions de jeunes avocats ont souligné que les délais imposés par le décret de 2009 à chaque étape de la procédure d'appel constituaient une lourde contrainte pour les avocats et leurs clients sans apporter d'amélioration des délais de jugement. Ces critiques ont également été exprimées par différents représentants de la profession d'avocat.

Dans son rapport de 2013, M. Pierre Delmas-Goyon soulignait également cette difficulté. En raison de l'insuffisance du nombre de magistrats dans les cours d'appel, « *on assiste ainsi au paradoxe de juridictions du second degré mises en mesure d'accélérer leurs procédures avec la réforme dite Magendie II, mais fixant à des dates plus lointaines leurs affaires. Cette situation ne peut que susciter l'incompréhension et la frustration des justiciables et de leurs conseils, sommés d'agir plus rapidement par une institution qui ne parvient pas à suivre le rythme qu'elle leur impose. Cette évolution va à l'encontre de la qualité et de l'efficacité de la justice* ». Il estime en conclusion que, compte tenu de la situation des cours d'appel, il est douteux qu'« *une conception extensive de l'appel continue de servir l'objectif d'une amélioration de la célérité et de l'efficacité de la justice* »⁵.

¹ À la date de publication du rapport, M. Jean-Paul Jean était également président de chambre, directeur du service de documentation, des études et du rapport et directeur du service des relations internationales de la Cour de cassation.

² Rapport page 37. Ce rapport est consultable à l'adresse suivante :

<https://www.courdecassation.fr/IMG/03.%20R%C3%A9forme%20de%20la%20Cour%20-%20Rapport%20de%20la%20Commission%20de%20r%C3%A9flexion%20&%20annexes.pdf>

³ Position défendue par le premier président de la Cour de cassation et la Conférence des premiers présidents de cour d'appel.

⁴ Position soutenue par les avocats notamment.

⁵ Rapport précité, page 85. Ce rapport est consultable à l'adresse suivante :

http://www.justice.gouv.fr/publication/rapport_dg_2013.pdf

Cependant, la réforme de la procédure vers un appel voie de réformation se heurte à de nombreuses réticences.

Entendus par votre mission, les représentants de l'Union syndicale des magistrats, opposés à cette réforme, ont fait valoir que l'appel voie de réformation n'était pas favorable au justiciable, en ce qu'il fige le litige en première instance et ne permet pas de prendre en considération des éléments nouveaux apparus entre la première décision et l'appel, alors même que les parties sont parfois étrangères à ces évolutions.

L'appel voie d'achèvement est un droit à l'erreur pour le justiciable dans le choix de son avocat, pour l'avocat dans le choix des moyens invoqués et pour le magistrat, qui statue le plus souvent à juge unique en première instance.

Face à la complexification croissante des contentieux, le double regard porté en première instance puis en appel constitue une source de sécurité pour le justiciable.

De plus, cette réforme risquerait de ne pas réduire les délais de traitement des affaires car, en cas d'appel voie de réformation, les avocats soulèveraient de nombreux incidents de la mise en état, suscitant un nouveau contentieux et submergeant ainsi les magistrats.

Pour l'ensemble de ces raisons, bien que consciente de la nécessité de réformer la procédure d'appel, **votre mission appelle à une certaine prudence.**

La réussite de toute réforme de la procédure d'appel, qu'il s'agisse d'une évolution vers un appel voie de réformation ou, comme cela a pu être évoqué au cours des auditions, de la remise en cause du caractère suspensif de l'appel, repose en réalité d'abord sur la nécessité de commencer par donner à la justice de première instance les moyens d'offrir au justiciable une justice rapide et de qualité, puis de revoir l'organisation des cours d'appel.

À cet égard, les représentants de la Conférence des premiers présidents de cour d'appel, entendus par votre mission, se sont interrogés sur la pertinence qu'il y aurait à réintroduire de la collégialité en première instance, estimant que c'était peut-être cette collégialité, et la qualité de la décision de justice qu'elle procure, que les justiciables venaient chercher en appel.

Comme l'a relevé le premier président de la Cour de cassation, lors de son audition par votre mission, cette réforme devrait également s'accompagner d'un développement des modes alternatifs de règlement des litiges (MARL), entre les mains des avocats notamment, ce qui supposerait un changement assez radical de culture. Comme votre mission a pu le constater, certains avocats sont d'ores et déjà prêts à franchir ce pas. Ainsi, lors de leur audition par votre mission, les représentants de la Fédération

nationale des unions de jeunes avocats, ont estimé que les modes alternatifs de règlement des litiges devraient être davantage utilisés pour circonscrire l'intervention du juge aux points sur lesquels les parties n'ont pas réussi à s'entendre.

En outre, la réforme de la procédure d'appel dépend également de l'organisation des cours d'appel, que votre mission propose de faire évoluer vers un nouveau modèle de cour d'appel¹ : la question de la procédure peut se poser différemment pour un nombre plus limité de cours, dotées chacune d'effectifs importants et supposées, en conséquence, être plus efficaces dans leur activité juridictionnelle.

Selon votre mission, la réforme de la procédure d'appel repose donc sur un certain nombre de préalables qui, à l'heure actuelle, ne semblent manifestement pas encore acquis.

Proposition n° 82 :

Faire mûrir la réflexion tendant à modifier la procédure d'appel, et en particulier à recentrer l'appel sur la critique de la décision de première instance, en réunissant les conditions nécessaires pour ne pas baisser le niveau des garanties offertes au justiciable par le double degré de juridiction.

Enfin, votre mission se bornera à évoquer, sans prendre position sur cette question, la proposition formulée par la commission de réflexion sur la réforme de la Cour de cassation, dans son rapport précité de 2017, tendant à instaurer un filtre des pourvois.

Lors de leur audition par votre mission, les représentants de l'Ordre des avocats au Conseil d'État et à la Cour de cassation se sont interrogés sur la nature des critères qui seraient retenus pour opérer ce filtre. Ils ont insisté sur la nécessité de déterminer des critères objectifs, écartant comme inacceptable l'idée d'une sélection fondée sur l'intérêt de l'affaire, critère particulièrement flou et arbitraire, qui risquerait de permettre au juge de ne retenir que les affaires qu'il souhaite traiter.

Pour permettre une diminution du nombre de pourvois en cassation, ils ont en revanche proposé qu'une réflexion soit engagée sur la suppression de la possibilité de former un pourvoi pour certaines affaires purement factuelles, comme en matière de saisies immobilières, d'état des personnes, d'assistance éducative, d'enlèvement international d'enfants, affaires dans lesquelles l'intérêt du justiciable est de disposer d'une décision définitive rendue rapidement.

¹ Voir supra page 200.

Ils ont également évoqué l'idée d'opérer, comme cela se fait devant le Conseil d'État, une différenciation des dossiers en fonction de leur difficulté, seuls les dossiers les plus complexes ayant vocation à être tranchés par une formation collégiale.

Compte tenu de son vaste champ d'étude, votre mission n'a pu étudier ces différentes pistes avec toute l'attention qu'elles méritent et ne peut donc qu'en faire mention.

b) En matière pénale, une modernisation souhaitable des voies de recours pour en renforcer l'effectivité

En matière pénale, la question de l'évolution des voies de recours est indissociable d'une réflexion sur les raisons de l'exercice de celles-ci. Aussi, avant d'envisager toute évolution des procédures, votre mission a considéré nécessaire d'agir en priorité sur l'harmonisation des jurisprudences, comme piste de réduction du besoin pour les justiciables et le ministère public de faire appel des décisions de justice¹.

- *Moderniser l'appel en matière de contraventions de police*

En application de l'article 546 du code de procédure pénale, le droit d'appel des contraventions de police est actuellement limité. Peuvent être frappés d'appels les jugements de police statuant sur une contravention pour laquelle l'amende encourue est celle prévue pour les contraventions de la cinquième classe, les jugements de police rendus pour les contraventions de la troisième à la quatrième classe dès lors que la peine d'amende prononcée est supérieure à 150 euros et tous les jugements de police dès lors qu'ils prononcent une peine de suspension du permis de conduire. Selon la Cour de cassation, cette limitation du droit d'appel est conforme à la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, dans la mesure où le droit au recours peut connaître des exceptions pour les infractions mineures².

L'absence de voie de recours en appel de certaines contraventions de police incite à de nombreux pourvois en cassation en raison d'erreurs procédurales de certaines juridictions de proximité.

En application de l'article 567 du code de procédure pénale, l'ensemble des jugements rendus en dernier ressort en matière de police peuvent être annulés en cas de violation de la loi sur pourvoi en cassation formé par le ministère public ou par la partie à laquelle il est fait grief.

En 2014, 543 pourvois ont été exercés contre des jugements des juridictions de proximité.

¹ Pour de plus longs développements sur l'harmonisation des jurisprudences, voir infra page 225.

² Cour de cassation, chambre criminelle, 6 février 2002, n° 01-84.216.

Il apparaît aujourd'hui souhaitable de moderniser ces dispositions. Il ne semble pas nécessaire d'encombrer la Cour de cassation avec des pourvois concernant des violations manifestes de la loi, en particulier pour des contentieux de masse concernant souvent le code de la route.

Votre mission formule plusieurs propositions dont la mise en œuvre devrait être concomitante pour ne pas engendrer une aggravation de la charge des juridictions de l'ordre judiciaire.

La première proposition consiste à **étendre le droit d'appel à toutes les contraventions de police**. Si cette modification est susceptible d'engendrer une augmentation de la charge des cours d'appel, ce contentieux pourra néanmoins être traité par un **juge unique d'appel**. Ce jugement pourrait également faire l'objet de **procédures simplifiées** telle que l'ordonnance pénale.

Proposition n° 83 :

Étendre le droit d'appel à l'ensemble des contraventions, organiser le jugement de ce contentieux en appel par un juge unique et par des procédures simplifiées.

À l'instar de la Cour de cassation dans ses rapports annuels, votre mission propose également de limiter le nombre d'appels et de pourvois abusifs ou dilatoires.

Cet objectif pourrait être atteint par la **création d'une amende civile en matière pénale pour action en justice abusive**. Ces amendes existent d'ores et déjà dans la procédure civile : ainsi peuvent être sanctionnés par une amende civile de 3 000 euros l'action en justice dilatoire ou abusive (article 32-1 du code de procédure civile), l'appel principal dilatoire ou abusif (article 559 du code de procédure civile), le recours dilatoire ou abusif (article 581 du code de procédure civile) et le pourvoi en cassation abusif (628 du code de procédure civile). Ces amendes civiles s'ajoutent aux dommages et intérêts de la partie civile pour son préjudice.

En matière pénale, il existe déjà une amende civile, mais elle ne peut être prononcée que dans la seule hypothèse d'un non-lieu prononcé après une information judiciaire déclenchée par une constitution de partie civile abusive ou dilatoire. Il conviendrait d'en étendre le champ pour la rapprocher des cas prévus pour l'amende civile dans la procédure civile.

En pratique, les amendes civiles sont certes très peu prononcées par les juridictions. Néanmoins, l'institution d'une possibilité de sanction pourrait permettre de dissuader les actions abusives ou dilatoires.

Proposition n° 84 :

En matière pénale, sanctionner les appels et les pourvois abusifs ou dilatoires par une amende civile.

L'objectif de limitation des appels et pourvois abusifs ou dilatoires pourrait également être atteint par la **modification, à la marge, de certaines dispositions pénales qui incitent les justiciables à multiplier les recours.**

Par exemple, l'article L. 223-6 du code de la route permet aux détenteurs du permis de conduire de récupérer de manière automatique les points perdus à la suite du paiement d'une amende ou à la suite d'une condamnation si aucune nouvelle infraction ayant donné lieu à retrait de point n'a été commise dans un délai de deux ans. Cette disposition incite les conducteurs à multiplier les recours afin que la perte définitive de points n'intervienne pas au cours de ce délai de deux ans : une modification législative pourrait préciser que, pour faire obstacle à une récupération de points, serait seulement prise en compte la date de l'infraction et non la date de la perte effective des points à la suite d'une récidive.

- *Renforcer le caractère dévolutif de l'appel en matières correctionnelle et criminelle*

En application de l'article préliminaire du code de procédure pénale, « toute personne condamnée a le droit de faire examiner sa condamnation par une autre juridiction ».

Voie de réformation¹, l'appel remet la chose jugée en question devant les juridictions du second degré pour qu'il soit à nouveau statué en fait et en droit sur tous les points qui ont été soumis aux juges de première instance.

Certaines limites tenant à l'objet du jugement, à l'acte d'appel ou à la qualité de l'appelant permettent néanmoins de circonscrire la saisine de la cour d'appel. Ainsi, en matière correctionnelle, aux termes de l'article 509 du code de procédure pénale, « l'affaire est dévolue à la cour d'appel dans la limite fixée par l'acte d'appel » et les demandes nouvelles sont interdites. L'acte d'appel lui-même peut ne pas être général et limiter les points sur lequel la

¹ En procédure pénale, on distingue la voie de recours dite de réformation, qui permet un deuxième examen d'une affaire régulièrement jugée en premier ressort de la voie de recours dite de rétractation qui permet de porter à nouveau une affaire devant la même juridiction en cas de jugement rendu par défaut.

cour peut statuer¹. Ainsi, le ministère public peut choisir de ne pas saisir la juridiction d'appel de l'intégralité de l'action publique.

Le principe de dévolution de l'appel n'existe néanmoins pas en matière criminelle. Le condamné et le ministère public ne peuvent faire appel que de l'intégralité de la décision de première instance.

Dans un arrêt de la chambre criminelle du 2 février 2005², la Cour de cassation a considéré qu'il résultait des articles 380-1 et 380-14 du code de procédure pénale qu'une cour d'assises statuant en appel devait réexaminer l'intégralité de l'affaire, « *en son entier* ». Dès lors, est considéré irrecevable tout appel cantonné aux seules dispositions de l'arrêt relatives aux peines.

Cet état du droit prive les condamnés, reconnaissant leur culpabilité, de ne faire appel que de leur peine. Elle retire également au ministère public cette possibilité. Pourtant, les procès d'assises sont aujourd'hui longs et coûteux, en particulier pour établir la réalité et la véracité des faits reprochés au condamné (expertises, témoignages, etc.).

D'après les dernières statistiques disponibles, pour l'année 2015, les délais de procédure pour un crime étaient de 40,6 mois en première instance et de 21,8 mois en appel. Ces durées importantes de traitement retardent des décisions définitives. Un allègement des procédures criminelles en appel semble donc souhaitable et légitime.

Dès lors, en l'absence de comparution sur reconnaissance préalable de culpabilité en matière criminelle, votre mission propose de donner la possibilité au condamné et au ministère public de limiter leur appel à la seule peine prononcée en première instance, ce qui supposerait une modification de l'article 380-1 du code de procédure pénale. Cette possibilité pourrait s'appliquer au *quantum* mais également à la nature de la peine. Cette nouvelle voie procédurale n'enlèverait aucun droit à l'accusé, qui garderait toujours le choix entre un appel intégral ou limité. Elle pourrait permettre une réduction du nombre de jours d'audience prévus pour les assises en appel, allégeant d'autant la charge des juridictions.

Proposition n° 85 :

Donner la possibilité au condamné et au ministère public, en matière criminelle, de ne faire appel que du *quantum* ou de la nature de la peine.

¹ Selon l'adage : « *Tantum devolutum, quantum appellatum* ».

² Cour de cassation, chambre criminelle, 2 février 2005, n° 05-80.196.

- *Donner au droit au pourvoi en cassation plus de chances d'aboutir en rendant la représentation obligatoire devant la chambre criminelle*

À la différence de la procédure de cassation devant les chambres civiles et commerciale de la Cour de cassation, la procédure de cassation en matière pénale n'impose pas que les pourvois soient soutenus par un avocat aux Conseils.

Cette spécificité des pourvois en cassation pose deux problèmes principaux.

En premier lieu, malgré l'apparence d'un plus large accès au juge pour le justiciable, les chances pour ce dernier de voir aboutir ses pourvois sont en réalité réduites eu égard à la technicité du droit pénal.

Plus de 40 % des pourvois formés devant la chambre criminelle ne sont pas soutenus par un mémoire, en dépit de la possibilité théoriquement offerte au justiciable de former lui-même un pourvoi en matière pénale et de présenter un mémoire personnel exposant les moyens qu'il propose à l'appui de ce pourvoi. Une telle proportion semble traduire la difficulté rencontrée par les justiciables pour rédiger un mémoire au regard de la complexité de la technique de cassation.

Les pourvois assortis de mémoires donnant lieu à une non-admission, ce qui traduit l'absence de moyens sérieux représentent 32 % des pourvois soutenus par un mémoire. La plupart concernent des mémoires personnels qui ne se conforment pas aux exigences de la technique de cassation et au rôle spécifique de la chambre criminelle. En 2014, 56 % des mémoires personnels ont abouti à une décision de non-admission contre seulement 9 % des pourvois soutenus par un avocat aux Conseils.

En second lieu, l'absence de représentation obligatoire ne permet pas aux avocats au Conseil d'État et à la Cour de cassation de jouer leur rôle habituel de conseil, qui permet de dissuader les justiciables de former des pourvois voués à l'échec, et oblige la Cour de cassation à se prononcer sur des pourvois manifestement infondés, au détriment de sa mission de garantir la bonne application du droit.

Ainsi, la représentation obligatoire des pourvois présentés à la chambre criminelle est une recommandation formulée par la Cour de cassation depuis plusieurs années dans ses rapports annuels. À l'initiative de notre collègue Jacques Mézard, le Sénat avait d'ailleurs adopté une telle disposition en première lecture du projet de loi portant application des mesures relatives à la justice du XXI^e siècle, en novembre 2015, sans que l'Assemblée nationale et le Gouvernement la reprennent pour autant à leur compte.

Votre mission estime souhaitable de promouvoir la représentation obligatoire par un avocat en cas de pourvoi en cassation devant la chambre criminelle.

Les incidences d'une telle réforme sur l'octroi de l'aide juridictionnelle devraient toutefois être prises en compte en même temps que cette modification.

Il est également possible d'envisager une dérogation au principe de représentation obligatoire pour les pourvois dirigés contre des condamnations à une peine de privation de liberté.

Proposition n° 86 :

Rendre la représentation obligatoire devant la chambre criminelle de la Cour de cassation.

4. Imaginer de nouvelles méthodes de travail au sein des juridictions, pour recentrer le juge sur son office

Au fil des auditions et des déplacements qu'elle a réalisés, votre mission a vu se dessiner une nouvelle conception du travail du juge, fruit de l'évolution profonde et progressive des mentalités des magistrats. Face à l'augmentation constante du besoin de justice de nos concitoyens, associée à une complexification croissante des contentieux, **l'image du magistrat solitaire, « artisan de la justice », est désormais dépassée, sans que son indépendance soit pour autant menacée.**

Cela s'est traduit ces dernières années dans l'organisation des juridictions (création de pôles, mise en place de magistrats coordonnateurs...), mais également dans l'idée, insuffisamment mise en pratique dans les faits, de doter le juge d'une véritable équipe ayant pour mission, d'une part, de le décharger de certaines tâches ne relevant pas de son cœur de métier et, d'autre part, de lui apporter une aide à la décision.

Comme l'ont souligné les représentants de la Conférence nationale des présidents de tribunaux de grande instance, entendus par votre mission, le recul progressif du recours à la collégialité en première instance, dans le but d'améliorer le rendement des juridictions, ainsi que le développement de l'informatique, permettant aux magistrats de rédiger seuls leurs décisions, ont pu favoriser une tendance au repli sur soi chez les magistrats, dont votre mission estime qu'il faut sortir aujourd'hui.

La situation n'est cependant pas la même pour les magistrats du parquet, pour lesquels le travail en équipe est un mode naturel de fonctionnement, du fait de leur organisation hiérarchisée. La problématique pour le parquet relève davantage du renforcement des équipes déjà

constituées, par l'augmentation du nombre d'assistants spécialisés ou de greffiers assistants de magistrats.

a) Encourager le développement de nouveaux outils d'harmonisation des jurisprudences

L'hétérogénéité de jurisprudences porte une part de responsabilité dans la demande de justice : comment un justiciable peut-il accepter qu'une décision différente, parfois rendue en sens inverse, ait été prise, dans une affaire similaire à la sienne, par un autre juge appartenant au même tribunal ou par une autre juridiction au sein du ressort d'une même cour d'appel ?

En matière pénale, selon les représentants de la Conférence nationale des procureurs de la République, cette hétérogénéité des jurisprudences est le motif principal des appels résultant de l'initiative du parquet.

L'absence d'homogénéisation, critiquée tant par les magistrats que par les avocats, semble être une spécificité des juridictions judiciaires. Le principe d'indépendance se conçoit différemment chez les magistrats judiciaires et chez les juges administratifs¹. Il semble autoriser chez les premiers des positions particulières et isolées sur le plan jurisprudentiel vis-à-vis de la jurisprudence d'une chambre, d'une juridiction, d'une cour d'appel et même de la Cour de cassation.

Avant d'envisager toute éventuelle réforme en profondeur des procédures d'appel², votre mission a aussi considéré qu'il était nécessaire d'agir en priorité sur la réduction du besoin des justiciables et du ministère public de faire appel, notamment en renforçant l'homogénéité des jurisprudences en première instance.

- *Encourager de nouvelles formes de coordination au sein des pôles et des services des juridictions*

Lors de ses auditions et de ses déplacements, votre mission a été surprise de constater que, si la collégialité était une méthode parfaitement acceptée par les magistrats pour trancher les décisions de justice, en revanche, l'idée de faire appel à cette même collégialité pour harmoniser les pratiques de jugement entre magistrats se heurtait à d'importantes réserves de leur part.

Les magistrats prennent cependant progressivement conscience que la nécessité d'harmoniser les décisions qu'ils rendent n'est en rien une atteinte à leur indépendance, mais bien un gage de bonne justice et une attente légitime pour les justiciables.

¹ Dans une décision n° 80-119 DC du 22 juillet 1980, sur la loi portant validation d'actes administratifs, le Conseil constitutionnel a consacré comme un principe fondamental reconnu par les lois de la République (PFRLR) l'indépendance des juridictions administratives.

² Voir supra page 213.

Cette prise de conscience s'est d'ores et déjà traduite, par exemple, par l'utilisation par le juge aux affaires familiales de barèmes pour la détermination des montants des prestations compensatoires, sur le modèle de ce qui existe depuis bien longtemps en matière de dommages corporels.

Dans les hypothèses plus complexes de divergences concernant l'interprétation même de la loi, votre mission souhaite qu'une concertation puisse être organisée entre magistrats au sein des structures appropriées de la juridiction : le pôle s'il existe ou, à défaut, l'assemblée générale des magistrats du siège. Ces pratiques relèvent des mesures d'organisation interne aux juridictions que la chancellerie et les premiers présidents de cour d'appel et présidents de juridiction de première instance, doivent encourager voire systématiser.

Lors de son déplacement à Bordeaux, votre mission a rencontré des magistrats du tribunal de grande instance qui lui ont fait part de la nécessité, pour que l'exigence d'harmonisation soit bien acceptée, de laisser la responsabilité de la coordination aux magistrats eux-mêmes.

Pour favoriser la diffusion des bonnes pratiques en ce sens, votre mission estime cependant pertinent d'accorder une reconnaissance statutaire aux magistrats qui s'investiraient dans ces missions de coordonnateurs ou de responsables de pôle, lesquels doivent intégrer la question de l'harmonisation des jurisprudences.

Proposition n° 87 :

En cas de divergence de jurisprudences au sein d'une juridiction, organiser, à l'initiative du président de la juridiction, des échanges entre magistrats du siège du pôle concerné ou, à défaut de pôle, entre l'ensemble des magistrats du siège réunis en assemblée générale, pour permettre d'apporter aux justiciables des réponses harmonisées.

Proposition n° 88 :

Pour encourager la diffusion des bonnes pratiques, accorder une revalorisation statutaire pour les missions de magistrat coordonnateur ou responsable de pôle.

- *En matière pénale, renforcer la spécialisation des magistrats*

La **spécialisation des magistrats** siégeant en correctionnelle est une piste à explorer pour favoriser l'harmonisation des jurisprudences.

À la différence des juges aux affaires familiales, des juges de l'application des peines et des juges des libertés et de la détention, les fonctions de juges correctionnels ne font pas l'objet d'une spécialisation.

Historiquement, si les magistrats instructeurs ou du parquet se sont spécialisés au stade de l'enquête et de l'instruction, la spécialisation en matière pénale au stade du jugement reste encore assez rare en pratique. La spécialisation des formations correctionnelles est apparue progressivement comme une nécessité dans des contentieux spécifiques. Ainsi, depuis 2015, il existe au tribunal de grande instance de Paris une chambre spécialisée dans le traitement des délits terroristes.

Une telle spécialisation gagnerait à être étendue aux formations correctionnelles de droit commun. En effet, au regard de l'inflation législative et des jurisprudences abondantes du Conseil constitutionnel et de la Cour européenne des droits de l'homme, le jugement des affaires pénales en matière correctionnelle apparaît de plus en plus technique et spécifique. La spécialisation des juges permettrait de répondre à ce phénomène de complexification du droit, mais également à la spécialisation renforcée des avocats et des autres professionnels du droit intervenant en matière correctionnelle.

Source de gains de productivité mais également de renforcement de la connaissance des procédures, la spécialisation est de nature à répondre aux exigences d'harmonisation et de qualité attendues par le justiciable, tout en sécurisant les juges, par l'unification de leurs pratiques et de leurs jurisprudences. Une telle évolution pourrait d'abord faire l'objet d'une expérimentation pour en apprécier l'efficacité.

Proposition n° 89 :

Renforcer l'homogénéisation des jurisprudences en expérimentant la spécialisation des juges siégeant en correctionnelle.

- *Développer le recours à des référentiels de jurisprudence pénale*

La mise en place d'un **référentiel de jurisprudence pénale** contribuerait elle aussi, à une plus grande cohérence des décisions de justice. Sans pour autant être contraignant, ce référentiel conduirait à ce que soient exposés de manière transparente les divergences d'interprétation et favoriserait ainsi un dialogue explicite entre les juges.

La montée en puissance de l'*open data* des décisions de justice¹ et le développement de systèmes d'analyse statistique des jurisprudences, notamment avec les outils de « justice prédictives », à l'instar de l'expérimentation menée par le barreau de Lille, encouragera à l'établissement de ce référentiel, dans chaque cour d'appel.

Proposition n° 90 :

Prévoir un référentiel de jurisprudence pénale dans chaque juridiction partagé dans le ressort de la cour d'appel.

b) Revaloriser les missions des greffiers, pour recentrer les magistrats sur la fonction de juger

Le bon fonctionnement des services de greffe et donc du tribunal lui-même repose, dans bien des cas, sur la bonne volonté des greffiers. Or, avec la multiplication des tâches qui leur ont été confiées, les greffiers sont aujourd'hui souvent surchargés, comme l'ont montré les déplacements de votre mission.

Outre une certaine démotivation des personnels, cette surcharge d'activité a pour conséquence, comme le relevaient les représentants de la Conférence nationale des procureurs de la République lors de leur audition par votre mission, de dévaloriser le rôle des greffiers, qui sont contraints de se concentrer sur les tâches les plus urgentes, qui s'apparentent souvent à des tâches de secrétariat, alors qu'ils sont les spécialistes de la procédure et des voies d'exécution.

De plus, les corps des directeurs des services de greffe judiciaires² et des greffiers sont composés d'agents titulaires dont le niveau universitaire de qualification s'est nettement élevé ces dernières années. Il n'est pas rare de rencontrer des greffiers titulaires de diplômes identiques à ceux des magistrats. Ils reçoivent ensuite une formation initiale et continue de grande qualité à l'École nationale des greffes, dans les locaux de laquelle votre mission a eu l'occasion de se rendre.

Il existe donc un décalage important, et source de tensions, entre la hausse du niveau de qualification des personnels de greffe et la nature des tâches qui leur sont confiées.

Dans son rapport *L'ambition raisonnée d'une justice apaisée*, remis au garde des sceaux, en 2008³, la commission sur la répartition des contentieux,

¹ Voir supra page 132.

² Cette nouvelle dénomination des anciens « greffiers en chef » est issue de la loi n° 2016-1547 du 18 novembre 2016 de modernisation de la justice du XXI^e siècle.

³ *L'ambition raisonnée d'une justice apaisée, commission sur la répartition des contentieux présidée par M. Serge Guinchard, page 204. Ce rapport est consultable à l'adresse suivante :*

présidée par M. Serge Guinchard, avait proposé de confier aux greffiers en chef¹ dans un premier temps, puis aux greffiers, des fonctions juridictionnelles, assorties d'une revalorisation statutaire. En plus des missions de greffier en chef, ce greffier juridictionnel aurait eu en charge, par exemple, le traitement de la procédure d'injonction de payer.

La réflexion sur le greffier juridictionnel a ensuite été étoffée par le groupe de travail présidé par M. Pierre Delmas-Goyon, dans son rapport *Le juge du XXI^e siècle, un citoyen acteur, une équipe de justice*, remis au garde des sceaux en décembre 2013², dans le cadre des travaux de réflexion sur la « justice du XXI^e siècle ».

**Résumé des propositions du rapport du groupe de travail
présidé par M. Pierre Delmas-Goyon
*Le juge du 21^{ème} siècle, un citoyen acteur, une équipe de justice***

En matière civile, ce rapport prévoyait de confier au greffier juridictionnel :

- une compétence propre pour la mise en état des affaires civiles ;
- une compétence générale propre pour l'homologation en matière gracieuse ;
- une compétence propre en matière gracieuse dans divers domaines : déclaration d'absence, reconstitution d'actes détruits, envois en possession en matière successorale, demandes visant à rendre exécutoire la décision non frappée de recours du bâtonnier en matière de contestation d'honoraires etc. ;
- une compétence propre pour le prononcé du divorce par consentement mutuel ;
- des compétences propres dans les domaines suivants : demandes de rectification d'erreurs matérielles non contestées, recueil du consentement en matière de procréation médicalement assistée, vérification des comptes de tutelle etc.;
- une compétence déléguée en matière d'injonctions de payer.

En matière pénale, il proposait de permettre au greffier, sur les directives spécifiques ou permanentes du procureur de la République, de suivre les enquêtes et d'entretenir à cet effet un dialogue approprié avec les enquêteurs.

Dans le domaine de l'aide à la décision du magistrat, il était proposé que le greffier assiste au délibéré.

Selon ce rapport, un recours devant le juge était possible à l'encontre de toutes les décisions de nature juridictionnelle prises par le greffier juridictionnel.

Tous les agents composant le corps actuel des greffiers étaient susceptibles d'accéder aux responsabilités de greffier juridictionnel. Ce dernier serait resté sous l'autorité hiérarchique du directeur de greffe.

Source : commission des lois du Sénat.

<http://www.ladocumentationfrancaise.fr/var/storage/rapports-publics/084000392.pdf>

¹ Devenus depuis directeurs des services de greffe judiciaires.

² *Le juge du XXI^e siècle, un citoyen acteur, une équipe de justice, rapport remis par le groupe de travail présidé par M. Pierre Delmas-Goyon. Ce rapport est consultable à l'adresse suivante :*
http://www.justice.gouv.fr/publication/rapport_dg_2013.pdf

En 2014, des négociations sur la revalorisation statutaire et indiciaire des personnels des greffes, entre le ministre de la justice et les organisations syndicales, ont abouti à la signature d'un protocole d'accord. Ce protocole avait notamment pour objectif de revaloriser le métier du greffier en étendant ses missions dans le domaine de l'assistance renforcée du magistrat. Corrélativement, la grille indiciaire des greffiers devait être revalorisée pour tenir compte de leur niveau de recrutement, de leur qualification et de leurs nouvelles responsabilités. Cet accord s'est traduit, en 2015, par l'adoption de dispositions réglementaires, dont le décret n° 2015-1275 du 13 octobre 2015 portant statut particulier des greffiers des services judiciaires.

Ce décret définit ainsi leurs attributions :

« Les greffiers sont des techniciens de la procédure. Ils assistent les magistrats dans les actes de leur juridiction et authentifient les actes juridictionnels. »

À côté de ces fonctions traditionnelles, le décret précise qu'ils *« 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 »*¹.

C'est dans le cadre de cette conception élargie des missions des greffiers qu'a été mise en place, dans les tribunaux de grande instance d'Amiens, de Soissons, de Rennes, de Saint-Malo, de Chartres et de Nanterre, l'expérimentation de l'assistance des magistrats du ministère public par des greffiers assistants de magistrats (GAM)².

Cette expérimentation n'a pour l'instant concerné que le parquet et n'a donné lieu qu'à un « saupoudrage » des greffiers assistants de magistrats dans quelques juridictions. Les greffiers assistants de magistrats déployés apportent leur assistance aux magistrats dans le cadre du traitement en temps réel, de la gestion du bureau des enquêtes, de leur représentation et participation à l'élaboration des politiques publiques ou du traitement du courrier pénal.

Lors des auditions et déplacements qu'elle a organisés, notamment dans les tribunaux de grande instance de Bobigny et Lille, votre mission a pu constater que la mise en place des greffiers assistants de magistrats donnait pleinement satisfaction dans les juridictions qui en bénéficiaient.

Le succès de cette expérimentation, outre l'intérêt qu'elle présente pour les magistrats et les greffiers, s'explique par le fait qu'elle s'est accompagnée d'un plan de formation spécifique des greffiers concernés,

¹ Cette disposition reprend en grande partie l'article 2 du décret n° 2003-466 du 30 mai 2003 portant statut particulier des greffiers des services judiciaires, abrogé. Elle ajoute cependant, à côté de l'assistance à la mise en état des dossiers, une assistance au traitement de ces dossiers.

² Circulaire du 8 octobre 2014 sur l'expérimentation de « l'assistance des magistrats ».

élaboré par l'École nationale des greffes en collaboration avec l'École nationale de la magistrature, et d'un renfort des effectifs correspondant à la charge induite par les nouvelles missions confiées.

L'absence de renforcement des effectifs du greffe avait en effet été la cause de l'échec, en 2003, d'une expérience du même type : la mise en place de greffiers assistants renforcés du magistrat (GARM), dans 14 juridictions pilotes.

Adoptant une démarche pragmatique de réforme par étapes, votre mission estime pertinent de commencer par utiliser pleinement les potentialités offertes par le statut rénové des greffiers avant d'envisager, comme le proposait le rapport de M. Pierre Delmas-Goyon, de confier aux greffiers d'importantes tâches juridictionnelles, ce qui supposerait une intervention du législateur pour réformer en profondeur le statut des greffiers et garantir notamment leur indépendance.

Ainsi, au regard du succès rencontré par les greffiers assistants de magistrats placés auprès des magistrats du parquet, votre mission propose d'expérimenter la mise en place de ces greffiers assistants auprès des magistrats du siège. Ceux-ci pourraient par exemple gérer la mise en état des affaires civiles, à l'exception des incidents relevant de la matière contentieuse, comme c'est le cas au sein des juridictions administratives, dans lesquelles, comme le relevait le M. Pierre Delmas-Goyon dans son rapport, « *l'instruction est entièrement conduite par le greffe et tous les échanges passent par lui. Il fixe les délais, sous le contrôle du juge, et peut faire des mises en demeure. Le greffier juridictionnel pourra ainsi délivrer des injonctions de conclure, demander que soient fournies des explications ou de nouvelles pièces si nécessaire* ».

Dans un rapport de janvier 2016, l'inspection générale des services judiciaires (IGSJ) estimait que le renforcement de l'assistance du magistrat par le greffier dans le cadre de la mise en état apparaissait souhaitable, à condition qu'elle soit précisément cadrée. Elle devrait être réservée aux dossiers les plus simples et préserver le rôle juridictionnel du juge de la mise en état. Ainsi, ce rapport proposait de confier aux greffiers la gestion calendaire de la mise en état sur instructions du magistrat, le juge de la mise en état demeurant compétent, comme l'a prévu le décret n° 2005-1678 du 28 décembre 2005 relatif à la procédure civile, à certaines procédures d'exécution et à la procédure de changement de nom, pour statuer sur les exceptions de procédure et les incidents mettant fin à l'instance¹.

L'affectation de greffiers en nombre suffisant à l'assistance des magistrats, alors même que les services de greffe éprouvent des difficultés de fonctionnement au quotidien, en raison des vacances de postes et de l'augmentation du nombre d'affaires à traiter, ne pourrait intervenir sans

¹ Rapport de la mission relative à l'évaluation du développement de la communication électronique civile dans les cours d'appel et les tribunaux de grande instance (inspection générale des services judiciaires), janvier 2016.

procéder à un ajustement des effectifs nécessaires pour assurer ces nouvelles missions, en plus des missions actuelles, dans des conditions satisfaisantes. Votre mission propose ainsi, au préalable, de relever les effectifs de greffe¹.

Proposition n° 91 :

Expérimenter le déploiement de greffiers assistants du magistrat auprès des magistrats du siège. Leur confier par exemple la mise en état des affaires civiles.

Accompagner cette expérimentation des moyens nécessaires à sa mise en œuvre, pour éviter qu'elle ne pèse sur les tâches courantes et urgentes des services de greffe.

c) Renforcer la dimension collaborative du travail des magistrats

- *Les effectifs d'aide à la décision du magistrat*

Face à la complexification des contentieux, à la multiplication des normes applicables et à l'insuffisance des effectifs, les magistrats rencontrés ont unanimement fait part à votre mission de leur besoin de disposer de collaborateurs de haut niveau capables de les assister dans le traitement d'affaires complexes ou de les décharger de certains contentieux de masse ne présentant pas de difficultés particulières.

La loi n° 95-125 du 8 février 1995 relative à l'organisation des juridictions et à la procédure civile, pénale et administrative a autorisé le recrutement d'assistants de justice auprès des tribunaux d'instance, des tribunaux de grande instance et des cours d'appel. La loi organique n° 2001-539 du 25 juin 2001 relative au statut des magistrats et au Conseil supérieur de la magistrature a étendu cette faculté à la Cour de cassation.

¹ Voir supra page 70.

Comme le relevait déjà en 2002 notre ancien collègue Christian Cointat dans son rapport d'information sur l'évolution des métiers de la justice¹, le statut des assistants de justice ne leur a pas permis de répondre pleinement aux attentes des juridictions. Ces assistants sont en effet des étudiants, le plus souvent titulaires d'un diplôme de troisième cycle universitaire, en fin de parcours ou venant de quitter l'université. Il en résulte un fort taux de rotation car ils quittent rapidement leurs fonctions, soit parce qu'ils ont été reçus à un concours de la fonction publique, soit parce qu'ils ont trouvé un emploi dans le secteur privé. Eu égard à la brièveté de leurs contrats, il n'est pas intéressant pour les magistrats de consacrer un temps important à les former, notamment à la rédaction de projets de décision.

Pour répondre à ces difficultés, le rapport d'information précité de notre ancien collègue Christian Cointat proposait de renforcer le statut des assistants de justice, « *en allongeant le nombre d'heures et d'années d'exercice des fonctions, en revalorisant le montant des vacations horaires et en créant des passerelles vers la magistrature* »².

Au lieu de modifier en ce sens le statut des assistants de justice, la loi n° 2016-1547 du 18 novembre 2016 de modernisation de la justice du XXI^e siècle a fait le choix de créer un nouveau corps, celui des juristes assistants. Tout en rappelant qu'elle était favorable, dans leur principe, aux mesures visant à alléger la charge de travail des magistrats pour leur permettre de se recentrer sur les missions qui constituent leur cœur de métier, votre commission des lois avait estimé que la création de ce nouveau corps, dont le statut et les fonctions étaient relativement proches de ceux des assistants de justice, à l'exception de la possibilité pour les juristes assistants, lorsqu'ils sont doctorants, d'intégrer la magistrature au bout de trois ans³, créait une certaine confusion.

Le tableau ci-après présente, de façon comparée, le statut des différentes catégories d'assistants dont peuvent bénéficier les magistrats, indépendamment de l'appui que peuvent représenter les greffiers : les assistants de justice, les juristes assistants ainsi que, en matière pénale uniquement, les assistants spécialisés.

¹ Quels métiers pour quelle justice ? Rapport d'information n° 345 (2001-2002), de M. Christian Cointat, fait au nom de la commission des lois, sur l'évolution des métiers de la justice, déposé le 3 juillet 2002, page 91 et suivantes. Ce rapport est consultable à l'adresse suivante :

<http://www.senat.fr/rap/r01-345/r01-3451.pdf>

² Rapport précité page 93.

³ Article 18-1 de l'ordonnance n° 58-1270 du 22 décembre 1958 portant loi organique relative au statut de la magistrature, dans sa rédaction issue de la loi organique n° 2016-1090 du 8 août 2016 relative aux garanties statutaires, aux obligations déontologiques et au recrutement des magistrats ainsi qu'au Conseil supérieur de la magistrature.

Statut des assistants de justice, des juristes assistants et des assistants spécialisés

	Assistants de justice	Juristes assistants	Assistants spécialisés (pénal)
Textes de référence	Article 20 de la loi n° 95-125 du 8 février 1995 relative à l'organisation des juridictions et à la procédure civile, pénale et administrative Décret n° 96-513 du 7 juin 1996 relatif aux assistants de justice	Article 24 de la loi n° 2016-1547 du 18 novembre 2016 de modernisation de la justice du XXI ^e siècle (Art. L. 123-4 du code de l'organisation judiciaire)	Article 91 de la loi n° 98-546 du 2 juillet 1998 portant diverses dispositions d'ordre économique et financier (art. 706 du code de procédure pénale) Décret n° 99-75 du 5 février 1999 pris pour l'application de l'article 706 du code de procédure pénale et relatif à l'exercice des fonctions d'assistant spécialisé
Juridictions bénéficiaires	<ul style="list-style-type: none"> - tribunaux d'instance ; - tribunaux de grande instance ; - cours d'appel ; - Cour de cassation ; - École nationale de la magistrature 	<ul style="list-style-type: none"> - tribunaux d'instance ; - tribunaux de grande instance et de première instance ; - cours d'appel ; - Cour de cassation 	<ul style="list-style-type: none"> - pôles de l'instruction ; - auprès de magistrats du parquet au sein des juridictions inter-régionales spécialisées (JIRS) et du tribunal de grande instance de Paris en matière économique et financière et de crimes contre l'humanité (art. 704 et 705 du code de procédure pénale)
Qualifications requises	<ul style="list-style-type: none"> - un diplôme sanctionnant une formation juridique d'une durée au moins égale à quatre années d'études supérieures après le baccalauréat - une compétence qualifiant particulièrement pour exercer ces fonctions 	<ul style="list-style-type: none"> - un diplôme de doctorat en droit ou un diplôme sanctionnant une formation juridique au moins égale à cinq années d'études supérieures après le baccalauréat - deux années d'expérience professionnelle dans le domaine juridique ; - une compétence qualifiant particulièrement pour exercer ces fonctions 	<ul style="list-style-type: none"> - les fonctionnaires de catégorie A ou B ; - les personnes titulaires, dans des matières définies par décret, d'un diplôme national sanctionnant une formation d'une durée au moins égale à quatre années d'études supérieures après le baccalauréat qui remplissent les conditions d'accès à la fonction publique et justifient d'une expérience professionnelle minimale de quatre années

	Assistants de justice	Juristes assistants	Assistants spécialisés (pénal)
Temps de travail	La loi ne dit rien mais le décret précise que le nombre de vacances horaires allouées à un même bénéficiaire ne peut excéder 80 par mois dans la limite de 720 par an	Ils exercent à temps partiel ou complet	Non précisé mais les fonctions d'assistant spécialisé sont exclusives de toute autre activité professionnelle rémunérée, à l'exception de l'enseignement
Durée de la mission	Une durée de deux années renouvelable deux fois, soit une durée totale maximale de six ans	Une durée de trois années renouvelable une fois, soit une durée totale maximale de six ans	Une durée de trois ans renouvelable sans limitation
Missions confiées	Ils sont tenus au secret professionnel. Le décret précise qu'ils apportent leur concours aux travaux préparatoires réalisés pour l'exercice de leurs attributions par les magistrats et aux activités de l'ENM. Concrètement, ils effectuent des recherches documentaires, des analyses juridiques, ils rédigent des notes de synthèse des dossiers ainsi que, parfois, des projets de décision sur les instructions et les indications des magistrats ¹ .	Ils sont tenus au secret professionnel et peuvent accéder aux dossiers de procédure pour l'exercice des tâches qui leur sont confiées. Concrètement, ils ont vocation à « <i>participer à l'élaboration de la décision par des recherches documentaires, des analyses juridiques approfondies, des rédactions de notes</i> » ²	Les assistants spécialisés participent aux procédures sous la responsabilité des magistrats, ils accomplissent toutes les tâches qui leur sont confiées par les magistrats, ils ont accès au dossier de la procédure pour l'exécution des tâches qui leur sont confiées et sont soumis au secret professionnel
Rémunération	450 à 500 euros nets par mois	2 300 euros bruts par mois	Aucune rémunération à la charge du ministère de la justice ³
Effectifs	933 ETPT	353 postes ouverts ⁴	93 postes pourvus

Source : commission des lois du Sénat.

¹ Rapport d'information sur l'évolution des métiers de la justice, précité, page 93.

² Objet de l'amendement CL177 du Gouvernement devant la commission des lois de l'Assemblée nationale, à l'origine de l'introduction de cette disposition dans la loi n° 2016-1547 du 18 novembre 2016 de modernisation de la justice du XXI^e siècle.

³ Les assistants spécialisés sont mis à disposition par leur administration d'origine, évitant ainsi au ministère de la justice de prendre en charge financièrement leur traitement.

⁴ La dotation ouverte pour 2016-2017 devrait permettre le recrutement de 353 juristes assistants. 195 ont déjà été recrutés au 1^{er} mars 2017 et 158 devraient l'être avant la fin de l'année.

Si votre mission ne remet pas en cause l'utilité des juristes assistants, dont la création a été saluée par l'ensemble des magistrats rencontrés, elle s'interroge néanmoins à son tour sur la pertinence de faire coexister au sein des juridictions deux types d'intervenants aux statuts relativement proches. Votre mission estime qu'il aurait été plus pertinent que le statut des assistants de justice soit réformé et assoupli pour s'adapter aux besoins variés des juridictions.

Votre mission tient également à souligner, reprenant à son compte une remarque formulée par les représentants de l'Association nationale des juges d'instance lors de leur audition, la nécessité que la fonction de juriste assistant ne soit pas « *envisagée comme une simple passerelle vers la magistrature, dans un souci de diversification des recrutements. Si cette intention n'est pas dénuée d'intérêt, il importe aussi, pour que l'assistance au magistrat soit réellement efficace, et que l'investissement dans la formation de ces agents demeure rentable, [qu'ils puissent] s'investir durablement dans des fonctions qui peuvent avoir leur intérêt par elles-mêmes* ».

Enfin, votre mission relève que la création désordonnée de fonctions qui se recoupent, pour pallier l'insuffisance des effectifs, alimente les tensions. À cet égard, au cours de ses déplacements, des représentants des greffiers ont fait part à votre mission de leurs craintes de voir ces assistants les remplacer à terme dans leurs fonctions statutaires d'assistance du magistrat.

Pour dissiper ces craintes et pour améliorer la lisibilité de l'organisation des juridictions, votre mission estime nécessaire de préciser le rôle et les responsabilités de chacun, pour éviter les confusions de compétences, sans pour autant mettre en péril le principe même du travail en équipe par une rigidité excessive de cette répartition des rôles.

Proposition n° 92 :

Clarifier les rôles respectifs des membres de l'équipe du magistrat : greffiers, assistants de justice et juristes assistants.

- ***La collaboration entre magistrats***

Pour pousser encore plus loin la logique du travail en équipe, votre mission s'est interrogée sur la possibilité, pour le magistrat en charge d'une affaire complexe, d'être assisté dans la préparation de sa décision par un ou plusieurs autres magistrats, auxquels il confierait le traitement d'une partie de l'affaire seulement. Cette assistance pourrait être assurée par les magistrats qui viennent de sortir de l'École nationale de la magistrature et choisiraient un tel mode d'exercice.

Certes, pour les affaires complexes, le recours à la collégialité est toujours possible (article 804 du code de procédure civile), sur décision du président de la juridiction ou de son délégué, soit à la demande du juge unique saisi, soit d'office (article R. 212-9 du code de l'organisation judiciaire), y compris en matière de référé (article 487 du code de procédure civile) ou d'exécution des décisions de justice (article L. 213-7 du code de l'organisation judiciaire). Mais la procédure est alors relativement lourde puisqu'elle suppose une délibération et un jugement collectifs. De plus, comme le soulignait M. Pierre Delmas-Goyon, lors de son audition par votre mission, la collégialité ne constitue pas une méthode de travail en équipe à proprement parler. Elle sert principalement à forger une décision dont la responsabilité est partagée.

Par ailleurs, lors de leur audition, les représentants de la Conférence nationale des présidents de tribunaux de grande instance ont fait valoir à votre mission que le code de procédure civile permettait déjà de mettre en place une sorte de collaboration entre magistrats, dans le cadre d'une procédure collégiale qualifiée de « dégradée », bien que ce procédé ne soit que rarement utilisé.

L'article 785 du code de procédure civile impose en effet au juge de la mise en état de faire un rapport oral de l'affaire à l'audience. Exceptionnellement, le rapport peut être fait par le président de la chambre ou un autre juge qu'il désigne. Ce rapport expose l'objet de la demande et les moyens des parties, il précise les questions de fait et de droit soulevées par le litige et fait mention des éléments propres à éclairer le débat, sans faire connaître l'avis du magistrat qui en est l'auteur.

Dans le cadre de la préparation de ce rapport, alors même que la procédure est supposée être collégiale, l'article 786 du même code permet au juge de la mise en état ou au magistrat chargé du rapport, si les avocats ne s'y opposent pas, de tenir seul l'audience pour entendre les plaidoiries. Il en rend alors compte au tribunal dans son délibéré. En pratique, le juge dit « rapporteur » prépare donc le jugement, qui est ensuite avalisé ou non par la formation collégiale. Selon votre mission, cette pratique du juge rapporteur mérite d'être diffusée.

Proposition n° 93 :

Encourager le recours à la procédure qui permet de confier à un juge rapporteur la préparation d'une décision rendue ensuite en formation collégiale.

Bien que cette procédure présente un intérêt certain, votre mission souhaite proposer un dispositif moins formel, qui s'apparenterait davantage à **la mise en place d'une véritable collaboration entre magistrats, hors des hypothèses de collégialité**. Ainsi, le magistrat en charge de l'affaire, qui seul endosserait la responsabilité du jugement, bénéficierait d'un renfort précieux pour préparer sa décision et le jeune magistrat, qui se verrait confier le traitement d'une partie de l'affaire seulement, pourrait ainsi parfaire sa formation.

Dans le respect de l'indépendance des magistrats du siège, ce mode de fonctionnement est inspiré du fonctionnement du ministère public. Au sein du tribunal de grande instance, le procureur de la République, chef du parquet, est assisté d'un ou plusieurs substituts et vice-procureurs et, dans les tribunaux les plus importants, d'un ou plusieurs procureurs adjoints. Il en est de même du procureur général au sein des cours d'appel.

Cette organisation est aussi celle des juridictions administratives et notamment du Conseil d'État, où les auditeurs, nommés au sein de la section du contentieux, participent aux séances d'instruction et de jugement, rédigent, pour chaque dossier, une note et un projet de décision, et prennent part au vote sur les décisions rendues. De même, chaque auditeur à la Cour des comptes, à sa nomination, se voit désigner un mentor qui lui apporte son expérience pour mener à bien ses premiers contrôles.

Bien que cette idée ait soulevé des réserves chez les représentants des syndicats de magistrats entendus par votre mission, plusieurs chefs de juridiction ont rappelé que le siège fonctionnait ainsi il y a encore quelques dizaines d'années. Les jeunes magistrats sortant de l'École nationale de la magistrature préparaient les jugements que leur président signait ensuite, sans pour autant que leur indépendance soit menacée.

Proposition n° 94 :

Mettre en place de nouvelles possibilités de collaboration entre magistrats du siège pour la préparation de décisions complexes, hors des hypothèses de procédures collégiales.

5. Explorer les voies raisonnables de déjudiciarisation et de dépenalisation

Afin d'alléger la charge qui pèse sur les juridictions, votre mission s'est interrogée sur la réalité des possibilités de déjudiciarisation et de dépenalisation, tout en faisant preuve de prudence.

a) La déjudiciarisation en matière civile : un exercice qui a atteint ses limites

En 2008, le rapport de la commission sur la répartition des contentieux, présidée par M. Serge Guinchard, avait préconisé un certain nombre de déjudiciarisations¹. La plupart de ces déjudiciarisations, ainsi que d'autres, ont été réalisées dans plusieurs textes législatifs récents.

Le dernier en date, la loi n° 2016-1547 du 18 novembre 2016 de modernisation de la justice du XXI^e siècle, a notamment procédé au transfert aux officiers de l'état civil de l'enregistrement des pactes civils de solidarité et aux demandes de changement de prénom et de changement de sexe, à la suppression de l'homologation judiciaire de certaines décisions des commissions de surendettement et à la déjudiciarisation du divorce par consentement mutuel.

Les principales déjudiciarisations pertinentes ayant été mises en œuvre, votre mission estime qu'**aller plus loin ne serait pas sans danger**. Il ne faut pas oublier, comme le soulignait M. Serge Guinchard, lors de son audition par votre mission, que le juge n'a pas seulement pour fonction de trancher les litiges, mais il a également pour mission de dire le droit, y compris dans le cadre de procédures gracieuses ou d'homologations. **Lorsque des procédures sont retirées au juge, la protection du justiciable en est réduite d'autant**, raison pour laquelle votre commission des lois s'était opposée à plusieurs mesures de la loi n° 2016-1547 du 18 novembre 2016 précitée.

L'exemple de la déjudiciarisation du divorce par consentement mutuel illustre parfaitement les limites de ce procédé.

Lors de l'examen du projet de loi, le Sénat s'était fermement opposé à cette déjudiciarisation en présence d'enfants mineurs et avait préféré rendre la procédure conventionnelle optionnelle, chaque conjoint pouvant exiger le retour à la procédure judiciaire de droit commun. Il avait estimé que la procédure proposée ne permettait pas de protéger la partie la plus faible ni, le cas échéant, les enfants du couple. Par ailleurs, en contraignant les époux à prendre chacun un avocat, le Sénat avait considéré que cette réforme renchérirait le coût du divorce et que les économies attendues pour le budget du ministère de la justice seraient annulées par l'augmentation des dépenses d'aide juridictionnelle en raison de l'intervention de deux avocats².

¹ L'ambition raisonnée d'une justice apaisée. Ce rapport est consultable à l'adresse suivante : <http://www.ladocumentationfrancaise.fr/var/storage/rapports-publics/084000392.pdf>

² Rapport n° 839 (2015-2016) de M. Yves Détraigne fait au nom de la commission des lois, sur le projet de loi de modernisation de la justice du XXI^e siècle, déposé le 21 septembre 2016, pages 83 et s. Ce rapport est consultable à l'adresse suivante : <https://www.senat.fr/rap/115-839/115-8391.pdf>

Alors que la loi est entrée en vigueur il y a quelques mois seulement, votre mission n'a pu que constater, au cours de ses auditions et de ses déplacements, que les craintes exprimées par le Sénat s'avéraient totalement fondées. À quelques exceptions près, les personnes rencontrées par votre mission se sont en effet inquiétées des premiers effets de la réforme.

Concernant les économies attendues en temps et en moyens pour les juridictions, celles-ci risquent d'être rapidement annulées par l'augmentation des contentieux de « l'après-divorce ». Bien que ce risque ne puisse être confirmé pour l'instant, faute d'éléments chiffrés, l'entrée en vigueur de la réforme étant encore trop récente, les représentants de la Fédération nationale de la médiation et des espaces familiaux, entendus par votre mission, ont fait état de couples à peine divorcés revenant déjà en médiation, voire devant le juge, pour régler des différends qui ne l'ont pas été au moment du divorce.

Une autre tendance préoccupante commence également à se dessiner. Les magistrats rencontrés par votre mission lors de plusieurs déplacements ont noté un recours croissant à la procédure de divorce pour acceptation du principe de la rupture du mariage¹, laquelle est bien plus chronophage pour un juge aux affaires familiales que la simple homologation d'une convention de divorce par consentement mutuel.

Selon ces magistrats, ce phénomène est révélateur d'une certaine réticence des avocats à se passer du juge, peut-être par crainte de voir leur responsabilité mise en cause plus fréquemment. Cette analyse a été confirmée par plusieurs avocats rencontrés par votre mission. Elle est également corroborée par l'observation, par les magistrats de plusieurs juridictions, d'une très nette augmentation du nombre de divorces par consentement mutuel enregistrés en fin d'année 2016, avant l'entrée en vigueur de la réforme.

Les représentants de plusieurs associations familiales, entendus par votre mission, ont par ailleurs déploré la responsabilité que cette réforme fait peser sur les épaules de l'enfant et le risque pour lui de subir des pressions pour qu'il ne demande pas à être entendu par le juge, car son audition ferait basculer le divorce dans une procédure contentieuse plus longue. À l'inverse, si l'enfant demande à être entendu, le juge ne peut plus refuser cette audition même s'il estime qu'elle est contraire à son intérêt. Quelle que soit l'hypothèse, l'enfant se retrouve désormais au cœur du conflit entre ses parents.

¹ Cette procédure judiciaire concerne les époux qui sont d'accord pour divorcer, mais qui n'ont pas réussi à s'entendre sur les conséquences de leur séparation, par exemple sur la garde des enfants ou sur le partage des biens du couple.

Enfin, de manière plus anecdotique mais tout à fait révélatrice des risques de dérives engendrés par cette réforme, à l'occasion de l'audition des représentants des associations familiales, votre mission a pris connaissance, avec une certaine stupéfaction de la commercialisation d'une « *divorce box* » permettant à un couple sans enfant et sans patrimoine immobilier de divorcer avec un avocat chacun pour un coût de 590 euros, ce forfait étant fixé à 990 euros en présence d'un ou plusieurs enfants et d'un patrimoine.

Pour l'ensemble de ces raisons, votre mission a choisi d'aborder la question des déjudiciarisation en matière civile avec la plus grande prudence, évoquant seulement quelques pistes de réflexion, s'apparentant davantage à des simplifications procédurales qu'à de véritables propositions de déjudiciarisation, qui lui ont été soumises au fil des auditions et rencontres qui ont jalonné ses travaux.

Par ailleurs, ces différentes pistes n'ayant pu faire l'objet d'une étude approfondie, votre mission se borne à les évoquer sans proposer leur mise en œuvre à brève échéance. En tout état de cause, votre mission s'est montrée attentive à ce que ces mesures n'emportent pas de transfert de charges aux collectivités territoriales.

Au titre de ces mesures, il pourrait être envisagé, comme le préconisait le rapport de M. Pierre Delmas-Goyon¹, de confier à la seule autorité administrative (préfet et, sous son autorité, services de police et de gendarmerie), l'établissement des procurations de vote, alors qu'aujourd'hui le tribunal d'instance est également compétent.

Reprenant ensuite une proposition formulée dans le rapport de M. Serge Guinchard, il pourrait être pertinent d'engager une réflexion tendant à permettre aux directeurs des services de greffe judiciaires d'être assistés des agents des finances publiques pour la vérification des comptes de tutelles.

Enfin, les représentants du Conseil supérieur du notariat, lors de leur audition par votre mission, ont suggéré un certain nombre de simplifications procédurales, qui mériteraient d'être examinées de manière plus approfondie. Ces propositions concernent la possibilité de désigner un tuteur dans un mandat de protection future, ainsi que la simplification de diverses procédures telles que les saisies immobilières, le changement de régime matrimonial, la délivrance des certificats de nationalité ou l'adoption simple des majeurs capables.

Proposition n° 95 :

Étudier la possibilité de confier à la seule autorité administrative l'établissement des procurations de vote.

¹ Rapport précité, page 39.

Proposition n° 96 :

Poursuivre les réflexions engagées sur la possibilité de permettre aux directeurs des services de greffe judiciaires d'être assistés des agents des finances publiques pour la vérification des comptes de tutelles.

Proposition n° 97 :

Simplifier certaines procédures telles que les saisies immobilières, le changement de régime matrimonial, la délivrance des certificats de nationalité ou l'adoption simple des majeurs capables.

Par ailleurs, dans un ordre d'idée analogue consistant à alléger le travail des juridictions en matière civile, votre mission rappelle qu'elle propose de transférer du tribunal de grande instance au tribunal de commerce le contentieux relatif aux entreprises qui ne relèvent pas à ce jour du tribunal de commerce¹.

b) La dépénalisation : des champs techniques à explorer

De nombreuses personnes entendues par votre mission ont dénoncé le **mouvement de pénalisation croissante** des comportements sociaux. Afin de désengorger la justice pénale, une déjudiciarisation de certains contentieux pourrait être envisagée.

Deux types de contentieux apparaissent particulièrement chronophages pour les juridictions : les contentieux techniques et les contentieux massifs.

Pour certains contentieux techniques, concernant notamment le droit de l'environnement, le droit de la construction et de l'urbanisme, le droit de la consommation et de la concurrence, l'institution judiciaire ne semble pas actuellement apporter une plus-value. En dehors des grandes juridictions qui peuvent spécialiser certains magistrats, la fréquence de ces affaires est trop irrégulière et insuffisante pour permettre le développement d'une réelle expertise. Dans ces conditions, l'intervention de la juridiction pénale apparaît couteuse et peu utile. De plus, il s'agit le plus souvent d'infractions mineures où les peines encourues sont faibles, pour lesquelles l'analyse des statistiques extraites du service national du casier judiciaire ne révèle que des condamnations à des amendes d'un faible montant.

Il apparaît donc préférable à votre mission de confier aux autorités administratives, sous le contrôle du juge administratif, le soin de réprimer certains comportements.

¹ Voir supra page 166.

Outre que le recours à la détention pour des infractions, par exemple environnementales, reste faible, voire quasi-inexistant, le taux de classement sans suite des affaires poursuivables où les auteurs sont identifiés reste assez élevé. Or pour qu'un droit soit efficace, il ne suffit pas que les peines encourues soient sévères, il faut également que la sanction soit identifiée comme certaine. Au regard des délais de traitement de ces affaires par les juridictions, votre mission considère préférable de **confier aux services administratifs déconcentrés le soin de dresser des procès-verbaux et au niveau interrégional de prononcer des sanctions dont la régularité pourrait être contestée devant le juge administratif**. L'expérience du droit de la consommation, avec l'action coercitive de la direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes¹, apparaît positive². Il convient de poursuivre cette simplification du droit de la répression qui, sans sacrifier en efficacité, peut utilement être confiée à une autorité administrative spécialisée.

Proposition n° 98 :

Instaurer des sanctions administratives en matière de droit de l'environnement, de droit de la construction et de l'urbanisme, de droit de la consommation et de droit de la concurrence, lorsque l'intervention d'une juridiction pénale apparaît coûteuse et peu efficace.

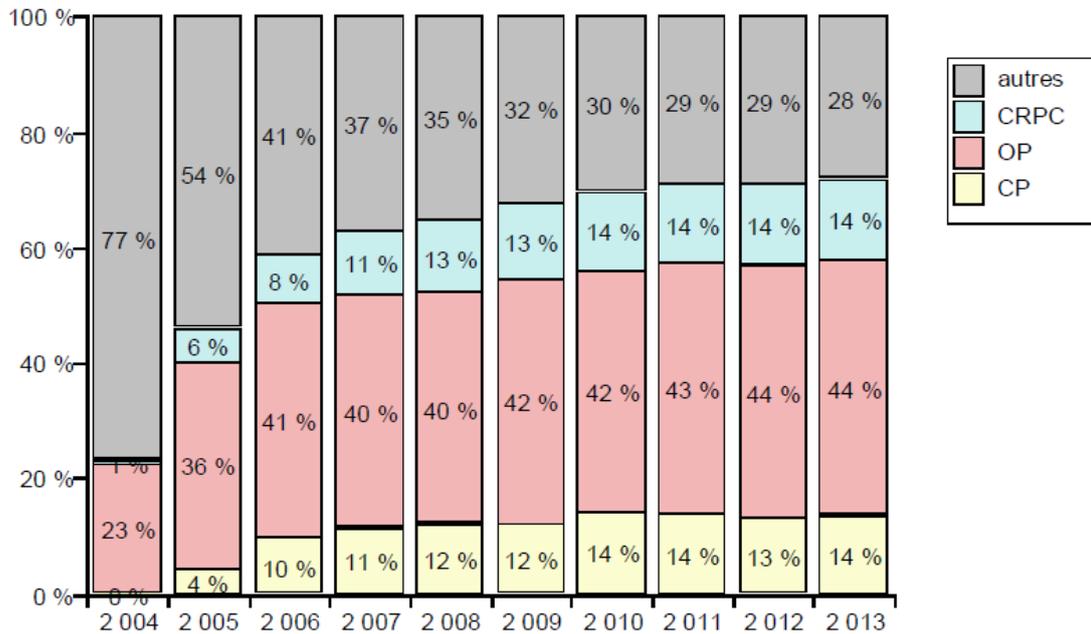
Les infractions de faible gravité donnant lieu à des contentieux massifs font déjà l'objet de modes de traitements simplifiés qui évitent la convocation d'audiences : il s'agit principalement du contentieux du code de la route, avec certaines conduites sous l'empire d'un état alcoolique ou malgré l'invalidation du permis de conduire, mais également des délits de détention ou d'usage illicite de stupéfiants.

À cet égard, le graphique ci-après présente l'évolution depuis 2014 de la structure des poursuites pour le contentieux routier correctionnel.

¹ Depuis la mise en place de sanctions administratives par la loi n° 2014-344 du 17 mars 2014 relative à la consommation.

² Depuis la loi n° 2014-344 du 17 mars 2014 relative à la consommation, le montant maximal des amendes encourues par les personnes physiques en cas de pratiques commerciales trompeuses, de tromperies ou de falsification, a été porté à 300 000 euros.

Structure des poursuites pour le contentieux routier correctionnel¹



Source : casier judiciaire national.

Ainsi, pour le seul contentieux routier correctionnel, en 2014, 14 % des affaires étaient traitées sous forme de composition pénale, 44 % *via* une ordonnance pénale et 14 % *via* une comparution sur reconnaissance préalable de culpabilité. Seules 28 % des infractions relevaient d’une procédure classique.

Le traitement de ces contentieux est une question incontournable dans la réflexion sur le désencombrement des juridictions pénales. Néanmoins, les réponses apportées ne font pas l’objet aujourd’hui d’un consensus.

Ainsi, depuis la loi n° 2016-1547 du 18 novembre 2016 de modernisation de la justice du XXI^e siècle, le défaut de permis de conduire et le défaut d’assurance peuvent désormais être réprimés par une procédure dite de l’amende forfaitaire délictuelle, qui permet d’apporter une réponse pénale dissuasive rapide tout en simplifiant la procédure pour les magistrats. Cette mesure présente cependant l’inconvénient d’être indifférente aux circonstances de l’infraction.

Il existe également des procédures de transaction pénale dans lesquelles, généralement², le ministère public ou l’officier de police judiciaire sur son autorisation peut transiger à des fins d’extinction de l’action publique : la transaction prend le plus souvent la forme du paiement d’une

¹ On distingue les comparutions sur reconnaissance préalable de culpabilité (CRPC), les ordonnances pénales et les compositions pénales.

² Plusieurs mécanismes de transaction pénale sont prévus dans les droits pénaux spéciaux, notamment dans le domaine douanier, de la police de l’eau, de la pêche, de la voirie routière, etc.

amende. Néanmoins, en l'absence d'amende forfaitaire, le recours à ces procédures n'est pas particulièrement économe en ressources humaines et exige qu'un juge homologue les propositions de transaction.

Votre mission estime que la question du traitement de ces infractions relève de choix de société et d'une politique pénale définie au niveau national. Avant d'identifier les infractions précises qui pourraient être traitées de manière automatisée, notamment par l'édition d'un procès-verbal électronique, et qui se verraient appliquer une sanction forfaitisée ou une amende transactionnelle, il convient de disposer d'une analyse fine de ces contentieux et de la mobilisation qu'ils représentent en temps de magistrats et de greffiers.

Proposition n° 99 :

Réaliser un inventaire exhaustif de l'ensemble des infractions faisant l'objet d'un contentieux de masse et évaluer la charge de leur traitement par les juridictions pénales.

6. Alléger la charge d'activité des juridictions pénales

Comme l'ont confirmé les témoignages recueillis en audition ou lors des déplacements de votre mission, les juridictions pénales apparaissent aujourd'hui surchargées : la multiplication des affaires pénales, leur complexité, le foisonnement et l'instabilité des règles de procédure pénale contribuent à peser sur l'activité des parquets et des juridictions pénales.

À défaut d'une stabilisation législative, d'une accélération de la dématérialisation des procédures et de l'augmentation du nombre de magistrats du parquet, **les marges de manœuvre pour alléger la charge d'activité des juridictions pénales apparaissent faibles.**

a) Rendre lisibles les politiques pénales nationale et locale

En application des articles 30, 35 et 39-1 du code de procédure pénale, il revient au Gouvernement de déterminer une politique pénale conduite par le garde des sceaux. En pratique, comme l'ont indiqué les magistrats entendus par votre mission, il n'y a pas une seule, mais de multiples et diverses politiques pénales.

Au cours d'une même année, plusieurs « priorités » peuvent être édictées. Ainsi en 2016, il a été notamment demandé aux parquets de lutter contre la criminalité organisée, le terrorisme, le trafic d'armes, les infractions commises à l'occasion de manifestations, les incivilités, les atteintes à la sécurité publique dans les transports collectifs de voyageurs, les infractions à la probité, la fraude aux prestations sociales, les atteintes à l'environnement,

le racisme, de prévenir la radicalisation violente ou encore de mettre en place une politique pénale particulière lors du championnat européen de football.

Il apparaît indispensable à votre mission de clarifier la politique pénale : afin de limiter le nombre des priorités ou de les rendre plus cohérentes entre elles, votre mission propose que chaque garde des sceaux consolide au sein d'un document unique et actualisé l'ensemble des axes de la politique pénale du Gouvernement.

Proposition n° 100 :

Consolider au sein d'un document unique les priorités de la politique pénale nationale et laisser aux procureurs de la République la liberté de définir une politique pénale locale adaptée.

Cette mise en cohérence de la politique nationale ne doit cependant pas occulter la réalité des juridictions : votre mission a jugé nécessaire de réaffirmer qu'**une politique pénale efficace est d'abord une politique pénale adaptée aux réalités du terrain**. Par exemple, le ressort de la cour d'appel de Cayenne, confrontée à une délinquance transfrontalière étrangère particulière, ne peut pas avoir la même politique pénale que celui de la cour d'appel de Riom.

Cette politique pénale doit cependant être suffisamment explicitée pour permettre une application uniforme sur le ressort de la cour d'appel. Ainsi, au cours de ses déplacements, votre mission a constaté que la plupart des procureurs de la République rédigent des guides complets d'orientation des procédures pénales, qu'elles soient courantes ou plus rares. Cet outil, qui permet une cohérence de l'action du ministère public, est apparu utile tant aux magistrats du ministère public qu'aux enquêteurs.

b) Assurer un traitement judiciaire de qualité à l'ensemble des enquêtes

Face au flux important de procédures pénales et à la complexification des règles applicables aux enquêtes, les magistrats ont su se montrer innovants dans le traitement et la qualité des réponses pénales. Les magistrats du parquet, en particulier, ont su réinventer une prise en charge avec, par exemple, le « traitement en temps réel » (TTR), qui consiste à donner des réponses, des avis ou des orientations aux enquêteurs dans un délai très court, au téléphone ou par courriel, aussi appelé direction dématérialisée d'enquête.

Cette technique a permis d'accélérer la réponse pénale et de réduire le nombre des procédures transmises par support papier, tout en donnant la capacité aux magistrats du parquet de jouer pleinement leur rôle de direction et de contrôle des enquêtes de police judiciaire.

Néanmoins, votre mission a constaté, lors de ses déplacements en juridiction, les limites de ce système pourtant efficace. Loin de n'être appliqué qu'aux affaires courantes, le service du « traitement en temps réel » est utilisé par les services enquêteurs pour toute question, même pour des crimes flagrants ou des délits complexes. Le rapport de la commission présidée par M. Jean-Louis Nadal, procureur général honoraire près la Cour de cassation, sur le ministère public, constatait déjà en 2013 « *une dégradation concomitante de la qualité des procédures et du niveau moyen des interlocuteurs du magistrat de permanence* », notamment en raison de la réduction de l'encadrement opérationnel dans les services d'enquête judiciaire et de la diffusion plus large de la qualité d'officier de police judiciaire¹. Ce mouvement s'est aggravé par l'attribution des prérogatives de police judiciaire à des agents, et non des officiers, de police judiciaire.

À l'instar de la commission présidée par M. Jean-Louis Nadal, votre mission considère que l'exigence de qualité de la justice impose que certaines affaires ne relèvent pas du « traitement en temps réel » mais doivent être traitées par un bureau des enquêtes, où les magistrats du parquet suivent un nombre limité de procédures en cours et peuvent effectivement diriger l'enquête.

Pour améliorer la qualité de la réponse pénale, elle juge utile que les procureurs de la République établissent un **schéma d'orientation des infractions** distinguant celles qui, en raison de leur fréquence dans le ressort ou de leur politique pénale, peuvent relever d'une direction d'enquête dématérialisée et les infractions qui exigent un suivi approfondi. Il semble souhaitable qu'un document matérialise ces choix pour qu'indépendamment de la charge de travail élevée du parquet, il soit établi que de telles infractions nécessitent obligatoirement un traitement par un bureau des enquêtes.

La rédaction d'une telle doctrine au sein des parquets permettrait éventuellement de confier à un juriste assistant le soin d'orienter les enquêteurs lors du premier appel sur la plate-forme de « traitement en temps réel », pour les affaires courantes définies dans le schéma d'orientation des infractions.

Cette exigence de qualité nécessite cependant de **réaffirmer le principe d'opportunité des poursuites**. La multiplication des indicateurs quantitatifs de « réponse pénale » a entraîné des comportements préjudiciables à la qualité de la réponse judiciaire, déplorés par les magistrats. Ainsi, nombre de magistrats ont regretté que l'objectif qui leur est assigné d'afficher un taux de réponse pénale supérieur à 90 % puisse conduire en réalité à une détérioration de la qualité des réponses effectivement rendues – par exemple, la multiplication des ordonnances

¹ Ce rapport est consultable à l'adresse suivante : www.justice.gouv.fr/publication/rapport_JLNadal_refonder_ministere_public.pdf

pénales pour des délits pourtant complexes. Ils ont également déploré les instructions leur enjoignant d'apporter une réponse pénale systématique à des comportements de faible gravité.

Le principe d'opportunité des poursuites est un principe essentiel de la procédure pénale française¹. Un classement sans suite d'une procédure par opportunité relève d'un choix de politique pénale. Cette décision peut donc s'analyser comme une modalité de réponse pénale et a vocation à être utilisée de manière individualisée et non uniquement dans l'optique d'une gestion des stocks, s'agissant de procédures anciennes.

L'ambition d'une justice de qualité exige de dépasser un simple indicateur quantitatif lié à la réponse pénale : votre mission encourage les procureurs de la République à réduire le champ d'application du « traitement en temps réel » (ou direction dématérialisée d'enquête), à renforcer les moyens des bureaux d'enquête pour un traitement approfondi de certaines affaires, tout en réaffirmant la possibilité et dans certains cas, la nécessité au regard des priorités de la politique pénale, pour le procureur de la République de classer sans suite.

Proposition n° 101 :

Pour améliorer la qualité de la réponse pénale, distinguer les infractions qui doivent relever de la direction dématérialisée d'enquête et celles qui exigeraient de relever d'un traitement plus approfondi par les bureaux d'enquête et réaffirmer le principe d'opportunité des poursuites des magistrats du parquet.

Par ailleurs, une réflexion pourrait être envisagée sur les avantages et les risques d'une extension du champ de la comparution sur reconnaissance préalable de culpabilité en matière criminelle. Si une telle proposition, avancée par certains procureurs de la République, apparaît intéressante et permettrait effectivement une réduction du nombre des affaires jugées en audience correctionnelle, il convient néanmoins de prendre le temps d'évaluer les conséquences induites par une telle extension : il s'agirait de s'assurer que les intérêts de la victime ne sont pas lésés et de

¹ Il est énoncé à l'article 40-1 du code de procédure pénale :

« Lorsqu'il estime que les faits qui ont été portés à sa connaissance [...] constituent une infraction commise par une personne dont l'identité et le domicile sont connus et pour laquelle aucune disposition légale ne fait obstacle à la mise en mouvement de l'action publique, le procureur de la République territorialement compétent décide s'il est opportun :

1° soit d'engager des poursuites ;

2° soit de mettre en œuvre une procédure alternative aux poursuites [...] ;

3° soit de classer sans suite la procédure dès lors que les circonstances particulières liées à la commission des faits le justifient. »

s'interroger sur l'opportunité d'une augmentation de la peine maximale susceptible d'être prononcée en pareille hypothèse.

Enfin, au cours de ses auditions et de ses déplacements, votre mission n'a pas manqué d'être interpellée sur la complexité du code de procédure pénale, ce qui l'a amenée à s'interroger sur l'articulation entre les enquêtes et l'instruction.

Si certains acteurs ont proposé un renforcement considérable des pouvoirs du parquet au cours des enquêtes préliminaires, qui nécessiterait au préalable une réforme constitutionnelle modifiant le statut du parquet, d'autres ont insisté sur la préservation du rôle du juge d'instruction. Ces deux options n'apparaissent pas incompatibles.

Malgré l'importante réduction du nombre des affaires confiées aux juges d'instruction ces dernières années et la masse considérable des enquêtes gérées par les magistrats du parquet, la pertinence de la procédure d'instruction reste d'actualité : les magistrats du parquet ont besoin de disposer, pour certaines affaires correctionnelles, d'une autre voie procédurale ; de même, pour les plaignants voyant leur plainte classée sans suite, il demeure indispensable de conserver une voie de recours auprès du juge d'instruction.

A cadre constitutionnel constant et à défaut d'une augmentation considérable de ses moyens, il n'apparaît ni souhaitable ni possible d'accroître les prérogatives du parquet, lesquelles devraient inévitablement s'accompagner d'un renforcement des droits de la défense et d'une juridictionnalisation de l'enquête préliminaire. Les parquets ne sont pas aujourd'hui en capacité de faire face à l'exercice de voies de recours contre les actes d'enquête qu'ils prescrivent ou refusent de prescrire.

La question de l'articulation entre les enquêtes et l'instruction n'a donc pas été tranchée par votre mission. Cette question renvoie à d'importants choix de société et mérite une réflexion spécifique.

c) Simplifier les jugements en matière pénale

Il est apparu souhaitable à votre mission de proposer quelques axes de simplification de la procédure pénale, au stade du jugement.

L'inflation législative constante en matière pénale a contribué à faire perdre en lisibilité et en cohérence la structure des peines pouvant être prononcées à titre principal, à titre complémentaire ou à titre accessoire¹.

¹ Une peine accessoire est prononcée de plein droit lorsqu'une condition est remplie : il s'agit de peines complémentaires obligatoires. Par exemple, l'article 763 du code de procédure pénale prévoit qu'en cas de prescription d'une peine prononcée en matière criminelle, le condamné est soumis de plein droit et à titre définitif à l'interdiction de séjour dans le département où demeurent la victime du crime ou ses héritiers directs. À plusieurs reprises, le Conseil constitutionnel a censuré les peines accessoires qui n'offraient pas au juge un pouvoir de modulation (par exemple, décision n° 2010-6/7 QPC du 11 juin 2010).

Certaines peines complémentaires peuvent être prononcées en sus, tandis que d'autres doivent l'être à la place d'une peine d'emprisonnement¹.

Ainsi, l'interdiction de séjour, peine complémentaire obligatoire dans le code pénal de 1810, peut désormais être à la fois une mesure de sûreté, une peine complémentaire facultative pouvant être prononcée à titre principal, une peine prononcée à titre obligatoire sauf décision spécialement motivée, ou une peine accessoire².

Certaines peines peuvent apparaître redondantes : ainsi, nombre de magistrats ont critiqué la coexistence du sursis avec mise à l'épreuve, du sursis assorti d'un travail d'intérêt général et de la contrainte pénale, instauré par la loi n° 2014-896 du 15 août 2014 relative à l'individualisation des peines et renforçant l'efficacité des sanctions pénales. De même, la peine de sanction-réparation³ semble faire doublon avec les mesures alternatives aux poursuites et la composition pénale.

La commission présidée par M. Bruno Cotte sur le droit des peines relevait également la multiplication des stages particuliers⁴ : alors qu'il n'existe aucune assise légale générale à la réalisation d'un stage, le code pénal prévoit pourtant un stage de citoyenneté⁵, un stage de sensibilisation à la sécurité routière, un stage de sensibilisation aux dangers de l'usage de produits stupéfiants, un stage de responsabilité parentale, un stage de responsabilisation pour la prévention et la lutte contre les violences au sein du couple et sexistes ou encore, depuis une date récente, un stage de sensibilisation à la lutte contre l'achat d'actes sexuels. Il semble préférable de substituer à ces dispositions particulières, qui relèvent de précisions de nature réglementaire, une disposition générale relative à l'obligation de suivre un stage de sensibilisation.

Par ailleurs, afin de rationaliser la nomenclature des peines, il conviendrait de dresser un inventaire exhaustif de l'ensemble des peines auxquelles une personne peut être condamnée, afin de réfléchir à leur simplification et au regroupement de certaines d'entre elles.

Proposition n° 102 :

Simplifier le prononcé des peines en rationalisant la nomenclature des peines.

¹ En application de l'article 131-6 du code pénal.

² Voir les articles 131-3 du code pénal, 422-4 du code pénal et 763 du code de procédure pénale.

³ Introduite par la loi n° 2007-297 du 5 mars 2007 relative à la prévention de la délinquance, elle permet de condamner une personne à procéder, dans un délai déterminé, à l'indemnisation de la victime.

⁴ Rapport de la commission présidée par M. Bruno Cotte, « Pour une refonte du droit des peines », décembre 2015. Ce rapport est consultable à l'adresse suivante : www.justice.gouv.fr/art_pix/rapport_refonte_droit_peines.pdf

⁵ Prévu par les articles 131-3, 131-5-1 et 131-16 du code pénal.

E. ACCROÎTRE LA MAÎTRISE DES DÉPENSES DE JUSTICE

Deux types de dépenses pèsent sur le budget du ministère de la justice, au détriment des autres dépenses de fonctionnement et d'investissement : il s'agit des dépenses d'aide juridictionnelle et des dépenses de frais de justice.

Alors que leur maîtrise est difficile notamment en raison de leurs règles d'engagement et compte tenu de leur poids budgétaire, votre mission a tenu à les examiner particulièrement.

1. Mobiliser de nouvelles ressources pour contribuer au financement durable de l'aide juridictionnelle

a) Des dépenses d'aide juridictionnelle en augmentation constante

L'aide juridictionnelle est accordée pour environ 900 000 affaires par an. Comme l'ont relevé les représentants de la Cour des comptes, lors de leur audition par votre mission, la dépense d'aide juridictionnelle (AJ) est une dépense dynamique, qui représente 350 à 400 millions d'euros par an. Elle a augmenté de manière constante avec l'extension continue du champ des procédures dans lesquelles le droit à l'assistance d'un avocat est reconnu (présence de l'avocat en garde à vue, assistance de la victime qui participe à une identification...), mais également au fil des réformes concernant le système d'aide lui-même (relèvement du plafond d'admission pour les justiciables, revalorisation de l'unité de valeur au bénéfice des avocats, meilleure prise en charge de la médiation...).

Les difficultés récurrentes de financement de l'aide juridictionnelle ont été étudiées dans de nombreux rapports. Les deux plus récents, en 2014, sont le rapport du groupe de travail de votre commission des lois, présenté par nos collègues Sophie Joissains et Jacques Mézard¹, et celui confié par le Gouvernement à notre collègue député Jean-Yves Le Bouillonnet².

Chaque année, en loi de finances initiale, le Gouvernement propose plusieurs mesures de financement de l'aide juridictionnelle pour compenser la suppression en 2014 de la contribution pour l'aide juridique (CPAJ).

¹ Aide juridictionnelle : le temps de la décision. *Rapport d'information n° 680 (2013-2014) de Melle Sophie Joissains et M. Jacques Mézard, fait au nom de la commission des lois, déposé le 2 juillet 2014. Ce rapport est consultable à l'adresse suivante : www.senat.fr/notice-rapport/2013/r13-680-notice.html*

² Financement et gouvernance de l'aide juridictionnelle : à la croisée des fondamentaux - Analyse et propositions d'aboutissement. *Rapport de M. Jean-Yves Le Bouillonnet, septembre 2014. Ce rapport est consultable à l'adresse suivante : <http://www.ladocumentationfrancaise.fr/var/storage/rapports-publics/144000610.pdf>*

**Les modifications apportées au financement de l'aide juridictionnelle
par les lois de finances récentes**

Loi n° 2013-1278 du 29 décembre 2013 de finances pour 2014 :

- suppression de la contribution pour l'aide juridique (CPAJ), également appelée « droit de timbre » de 35 euros ;

- renforcement du dispositif permettant de faire payer les frais d'avocat de la partie qui bénéficie de l'aide juridictionnelle par son adversaire, si celui-ci perd le procès (article 37 de la loi n° 91-647 du 10 juillet 1991 relative à l'aide juridique). La mise en œuvre de ce dispositif, qui n'était qu'une faculté supposant une demande au juge de la part de l'avocat rétribué à l'aide juridictionnelle, devient obligatoire. L'économie ainsi générée dépend de la pratique des juges¹.

Loi n° 2014-1654 du 29 décembre 2014 de finances pour 2015 :

- augmentation de la taxe spéciale sur les contrats d'assurance de protection juridique ;

- revalorisation du montant de la taxe forfaitaire sur les actes des huissiers de justice, acquittée par l'huissier, pour le compte de son client ;

- augmentation des droits fixes de procédure dus par chaque condamné en matière pénale. Ces droits varient désormais de 31 à 527 euros selon l'importance de l'instance (de l'ordonnance pénale à la cour d'assises).

Loi n° 2015-1785 du 29 décembre 2015 de finances pour 2016² :

- nouvelle hausse de la taxation des contrats d'assurance de protection juridique ;

- remplacement des recettes provenant de la taxe sur les actes des huissiers et du droit fixe de procédure pénale par un prélèvement forfaitaire sur le produit d'une partie des amendes pénales.

Initialement, le projet de loi de finances prévoyait de créer aussi une nouvelle recette affectée au Conseil national des barreaux (CNB). Celle-ci aurait été constituée d'une partie des produits financiers perçus par les avocats sur les fonds de leurs clients déposés sur les comptes qu'ils détiennent, à cet effet, auprès des caisses autonomes des règlements pécuniaires des avocats (CARPA) constituées, en principe, auprès de chaque barreau. Devant la protestation des barreaux, Mme Christiane Taubira, alors garde des sceaux, avait dû renoncer à créer cette nouvelle recette. La ressource escomptée était de 5 millions d'euros en 2016 et de 10 millions d'euros en 2017, c'est-à-dire relativement modeste et peu dynamique compte tenu du taux de rémunération de ces fonds, par rapport aux besoins de financement.

Loi n° 2016-1917 du 29 décembre 2016 de finances pour 2017³ :

- nouvelle hausse de la taxation des contrats d'assurance de protection juridique ;

- nouvelle hausse de la fraction prélevée sur le produit des amendes pénales.

¹ Initialement, le projet de loi de finances prévoyait la suppression de la modulation du barème d'indemnisation des avocats rétribués à l'aide juridictionnelle (l'unité de valeur variant de 22,50 euros à 25 euros), au profit d'un montant unique valable pour tout le territoire, fixé à 22,84 euros. Cette dernière mesure avait été fortement contestée par le Conseil national des barreaux, ce qui avait conduit à son retrait du texte.

² Parallèlement aux dispositions concernant le financement de l'aide juridictionnelle, cette loi a revalorisé l'unité de valeur servant à calculer la rétribution de l'avocat de 22,5 à 26,5 euros, avec une majoration possible pouvant aller jusqu'à 28,5 euros en fonction de la zone géographique concernée, et a relevé le plafond d'admission à l'aide juridictionnelle de 941 à 1 000 euros.

³ Cette loi a également revalorisé l'unité de valeur à 32 euros.

Selon le projet de loi de finances pour 2017, les dépenses d'aide juridictionnelle pour cette année devraient atteindre 453,9 millions d'euros, financées par 370,9 millions d'euros de crédits budgétaires (soit une augmentation de 40,1 millions d'euros par rapport à 2016) et 83 millions d'euros de ressources extra-budgétaires (45 millions d'euros au titre de la taxe sur les contrats d'assurance et 38 millions d'euros au titre du prélèvement forfaitaire sur le produit d'une partie des amendes pénales). Au total, comme le relève la Cour des comptes dans un référé du 23 décembre 2016, adressé au garde des sceaux, la dépense est en augmentation de 95 millions d'euros par rapport à 2015, soit une hausse de 26 % en deux ans¹.

Selon le rapport pour avis de notre collègue Yves Détraigne sur les crédits consacrés à la justice dans le projet de loi de finances pour 2017, le financement de l'aide juridictionnelle est sous-évalué. Compte tenu des réformes récentes du système d'aide juridictionnelle (relèvement du plafond d'admission et réévaluation de l'unité de valeur en 2016), il resterait un besoin de financement de 5,3 millions d'euros en 2017 puis de 10 millions d'euros les années suivantes, auquel s'ajoute le coût de la nouvelle revalorisation de l'unité de valeur à 32 euros, estimé à 58,2 millions d'euros en année pleine et à 14,6 millions d'euros dès 2017².

La Cour des comptes, dont les représentants ont été entendus par votre mission, a estimé que d'importantes difficultés se poseront pour assurer en 2018 le financement de l'aide juridictionnelle, car il faudra trouver 35 millions d'euros supplémentaires pour mettre en œuvre les réformes décidées les années précédentes.

En l'absence de réforme d'ampleur, la question de la mise en place de ressources complémentaires, susceptibles de garantir un financement durable de l'aide juridictionnelle, permettant de mieux rémunérer les avocats et d'assurer l'accès à la justice pour les justiciables modestes et les classes moyennes, continue donc de se poser.

¹ La gestion et le financement de l'aide juridictionnelle et des autres interventions de l'avocat, référé du 23 décembre 2016 adressé par le Premier président de la Cour des comptes au garde des sceaux, ministre de la justice, page 3. Ce document est consultable à l'adresse suivante : <http://www.ccomptes.fr/content/download/99825/2264790/version/1/file/20170320-refere-S2016-4074-gestion-financement-aide-juridictionnelle.pdf>

² Rapport pour avis n° 146 (2016-2017) de M. Yves Détraigne, fait au nom de la commission des lois, sur le projet de loi de finances pour 2017, page 40. Ce rapport est consultable à l'adresse suivante : <http://www.senat.fr/rap/a16-146-9/a16-146-91.pdf>

b) Les pistes de financement écartées

Bien que plusieurs rapports aient formulé cette proposition, votre mission, confirmant la position prise par nos collègues Sophie Joissains et Jacques Mézard en 2014, estime que la voie de la participation des avocats au financement de l'aide juridictionnelle ne peut être retenue. Cette proposition, formalisée dans le projet de loi de finances pour 2016, avait cristallisé le mécontentement de la profession pour un bénéfice limité au regard de la dépense totale d'aide juridictionnelle.

Une autre piste était celle d'une taxe perçue sur certains actes juridiques, par exemple ceux soumis à une obligation d'enregistrement (ventes immobilières, cessions de fonds de commerce, successions, accomplissement de certaines opérations sur les sociétés...). Cette piste avait été proposée par le Conseil national des barreaux (CNB) et reprise par nos collègues dans leur rapport d'information. Le Gouvernement semblait s'y être engagé, comme en témoigne la création, par l'article 50 de la loi n° 2015-990 du 6 août 2015 pour la croissance, l'activité et l'égalité des chances économiques, d'un fonds interprofessionnel d'accès au droit et à la justice (FIADJ), financé par une taxe acquittée par les officiers publics ou ministériels sur certains actes. Cette taxe a toutefois été censurée par le Conseil constitutionnel, à deux reprises¹. Pour autant, le fonds continue d'exister, même si le Gouvernement n'a pas proposé de nouveau dispositif pour l'alimenter. À ce jour, le fonds interprofessionnel d'accès au droit et à la justice a seulement reçu compétence par décret pour octroyer des aides à l'installation ou au maintien des professionnels du droit², mais aucune disposition ne concerne pour l'instant l'aide juridictionnelle.

Enfin, au cours de l'audition de M. Jean-Paul Jean, en qualité de président du groupe des experts de la Commission européenne pour l'efficacité de la justice (CEPEJ), votre mission a pu faire le constat que, comparé à d'autres systèmes européens équivalents, le système français d'aide juridictionnelle couvre un éventail très large de contentieux, mais que le montant de l'aide allouée pour chaque affaire est relativement faible.

¹ Conseil constitutionnel, décision n° 2015-715 DC du 5 août 2015 sur la loi pour la croissance, l'activité et l'égalité des chances économiques (cons. 48 à 52) et décision n° 2016-743 DC du 29 décembre 2016, loi de finances rectificative pour 2016 (cons. 23 à 29).

² Décret n° 2016-230 du 26 février 2016 relatif aux tarifs de certains professionnels du droit et au fonds interprofessionnel d'accès au droit et à la justice.

Affaires à l'aide judiciaire dans plusieurs pays européens

	Nombre d'affaires bénéficiant de l'aide judiciaire (pour 100 000 habitants)	Montant alloué par affaire
Allemagne	832	456 €
Angleterre et Pays de Galles	1 083	1 479 €
Autriche	251	978 €
Finlande	716	832 €
France	1 352	342 €
Italie	426	555 €
Pays-Bas	1 960	1 178 €

Source : rapport de la Commission européenne pour l'efficacité de la justice 2016.

Pour augmenter les capacités de financement de l'aide juridictionnelle, il aurait pu être envisagé d'exclure certains contentieux de son champ. De fait en France, dès lors que la présence de l'avocat est prévue, l'aide juridictionnelle peut être demandée, sans restriction.

À cet égard, dans son référé du 23 décembre 2016, la Cour des comptes a relevé qu'« alors que tous les pays européens, quelle que soit leur conception de l'aide juridique, ont lancé des programmes visant à réduire les coûts et le nombre de contentieux éligibles et à mieux cibler les prises en charge, le cas échéant, au bénéfice des situations les plus critiques, la dynamique de la dépense s'est développée en France sans que soit portée d'attention aux conditions d'une meilleure sélectivité permettant d'intervenir le plus utilement »¹.

Votre mission a néanmoins estimé qu'il serait difficile d'aller dans la voie d'une sélectivité en fonction des types de contentieux, laquelle s'apparenterait à un recul en termes d'accès à la justice.

Elle a donc choisi de s'orienter vers une quatrième piste : **le rétablissement de la contribution pour l'aide juridique (CPAJ)**, qui a le mérite, outre sa simplicité et sa lisibilité, d'assurer un **financement durable de l'aide juridictionnelle** et de jouer également un **rôle de régulation en dissuadant les recours abusifs**.

¹ Référé précité, page 4.

En tout état de cause, la **création de ressources complémentaires ne doit pas conduire à une débudgétisation équivalente**. Outre le fait que cette diminution des crédits de l'État affectés à l'aide juridictionnelle ne permettrait plus de couvrir les dépenses engagées¹, il apparaît pertinent à votre mission de faire supporter l'effort principal de financement de l'aide juridictionnelle par la solidarité nationale.

c) Rétablir un « droit de timbre » pour l'accès à la justice, modulable en fonction du type d'instance

La contribution pour l'aide juridique (CPAJ) avait été créée par la loi n° 2011-900 du 29 juillet 2011 de finances rectificative pour 2011, afin de faire face aux nouvelles charges issues de la réforme de la garde à vue, opérée par la loi n° 2011-392 du 14 avril 2011 relative à la garde à vue. Cette contribution d'un montant de 35 euros était acquittée par tout justiciable introduisant une instance civile ou administrative. Les bénéficiaires de l'aide juridictionnelle en étaient dispensés.

Cette contribution représentait une débudgétisation partielle de l'aide juridictionnelle puisque la dotation budgétaire consacrée à cette dépense avait été amputée d'un montant équivalent au produit de la taxe. Ainsi, entre 2011 et 2012, cette dotation avait baissé de 50 millions d'euros.

La contribution pour l'aide juridique

L'article 54 de la loi n° 2011-900 du 29 juillet 2011 de finances rectificative pour 2011 avait inséré dans le code général des impôts un article 1635 *bis* Q instaurant une contribution pour l'aide juridique de 35 euros, acquittée par tout justiciable introduisant une instance civile ou administrative. Cette contribution était due, à peine d'irrecevabilité, dès l'introduction de l'instance.

En étaient dispensés les bénéficiaires de l'aide juridictionnelle ainsi que l'État, mais pas les collectivités territoriales, les organismes sociaux et les autres personnes morales de droit public.

Cette contribution s'appliquait à toutes les procédures intentées en matière civile, commerciale, prud'homale, sociale ou rurale devant une juridiction judiciaire et pour chaque instance introduite devant les juridictions administratives. Toutefois, le législateur avait exclu certaines procédures de son champ, lorsqu'il était apparu que l'acquittement de cette contribution pouvait apparaître comme une entrave disproportionnée au droit d'accès à la justice.

¹ En 2012, les crédits affectés à l'aide juridictionnelle avaient été réduits de 51,5 millions d'euros en raison des ressources extra-budgétaires attendues de la contribution pour l'aide juridique, qui avaient représenté 54 millions d'euros. Or, au final, les dépenses d'aide juridictionnelle avaient représenté 367 millions d'euros, auxquelles se sont ajoutés 15,5 millions d'euros de débit provenant de la trésorerie des caisses autonomes de règlement pécuniaire des avocats. Les ressources budgétaires et extra-budgétaires n'avaient donc pas suffi à couvrir les dépenses d'aide juridictionnelle.

La contribution n'était ainsi pas due :

- pour certaines procédures de protection des droits comme les procédures intentées devant la commission d'indemnisation des victimes d'infraction, le juge des enfants, le juge des libertés et de la détention, le juge des tutelles ou le juge aux affaires familiales s'agissant spécifiquement des procédures d'ordonnances de protection ;
- pour les procédures de traitement des situations de surendettement des particuliers et les procédures de redressement et de liquidation judiciaires ;
- pour les procédures d'inscription sur les listes électorales ;
- pour les recours introduits devant le juge administratif à l'encontre de toute décision individuelle relative à l'entrée, au séjour et à l'éloignement d'un étranger sur le territoire français ainsi qu'au droit d'asile, et pour le référé liberté.

La circulaire du 30 septembre 2011 relative à la présentation de l'instauration d'une contribution pour l'aide juridique avait par ailleurs précisé qu'étaient aussi exclues du paiement de la taxe les procédures dont la loi prévoit expressément qu'elles sont gratuites et sans frais, en vertu du principe selon lequel la loi spéciale déroge à la loi générale. Cette exception concernait notamment les procédures introduites devant les juridictions statuant en matière de contentieux de la sécurité sociale et les procédures douanières.

En pratique, lorsque l'instance était introduite par un auxiliaire de justice, ce dernier acquittait pour le compte de son client la contribution par voie électronique. Lorsque l'instance était introduite sans auxiliaire de justice, la partie acquittait cette contribution par voie de timbre ou par voie électronique.

Cette contribution était affectée au Conseil national des barreaux (CNB). Pour répartir le produit de la taxe entre les barreaux, le CNB avait conclu une convention de gestion avec l'union nationale des caisses autonomes de règlement pécuniaires des avocats (UNCA). Le produit de la contribution était intégralement affecté au paiement des avocats effectuant des missions d'aide juridictionnelle par l'intermédiaire des caisses autonomes de règlement pécuniaire des avocats (CARPA).

En 2012, par exemple, les CARPA avaient reçu 54,39 millions d'euros de produit de la contribution, soit 19,6 % des sommes versées à des avocats ayant effectué des missions d'aide juridictionnelle (277,41 millions d'euros).

La contribution pour l'aide juridique a été supprimée par la loi n° 2013-1278 du 29 décembre 2013 de finances pour 2014, « afin de permettre un accès plus équitable au juge »¹, car elle était considérée comme un frein à l'accès au juge pour les justiciables ayant des revenus modestes mais n'étant pas pour autant éligibles à l'aide juridictionnelle.

La suppression de ce financement, qui représentait chaque année plus de 50 millions d'euros², a été compensée par une prise en charge par l'État, à travers une « rebudgétisation », et par la hausse de diverses taxes au

¹ Exposé des motifs du projet de loi de finances pour 2014, page 16. Ce texte est consultable à l'adresse suivante : <http://www.assemblee-nationale.fr/14/pdf/projets/pl1395.pdf>

² Selon les données fournies par les services du ministère de la justice dans le cadre de l'examen de la loi de finances pour 2017, le produit de la contribution pour l'aide juridique était d'environ 54 millions d'euros en 2012 et 51 millions d'euros en 2013.

fil du temps¹. Cependant, ces mesures, relevant tout au plus d'ajustements ponctuels, n'ont pas permis d'assurer un financement structurel suffisant de l'aide juridictionnelle.

Dans son rapport pour avis fait au nom de votre commission des lois sur les crédits consacrés à la justice dans le projet de loi de finances pour 2017, notre collègue Yves Détraigne s'est inquiété de l'hypothèse, évoquée par la chancellerie pour apporter des financements complémentaires à l'aide juridictionnelle, d'un redéploiement des crédits du programme « Accès au droit et à la justice ». Il a émis des réserves sur la fiabilité de ce financement et craint que d'autres actions du programme, comme les crédits alloués au réseau judiciaire de proximité ou à la médiation familiale, ne soient mis à contribution pour compenser le besoin accru de financement de l'aide juridictionnelle².

Alors même que **la suppression de la contribution pour l'aide juridique semblait faire consensus au sein des professionnels du droit, à l'époque où elle a été décidée, votre mission a pu s'apercevoir, au fil des auditions qu'elle a menées, que ce n'était plus le cas aujourd'hui**. Les personnes entendues ont été nombreuses à regretter sa disparition, estimant pour certaines que cette suppression avait peut-être été « dogmatique ».

Lors de l'examen du projet de loi de finances pour 2015, notre collègue Albéric de Montgolfier, rapporteur général de la commission des finances, avait déposé un amendement destiné à rétablir cette contribution, afin de remplacer les nouvelles taxations proposées alors par le Gouvernement. Le montant de la contribution dont il était proposé le rétablissement était de 25 euros, soit un montant inférieur à celui appliqué entre 2011 et 2013. Selon le rapporteur général, ce montant était suffisant pour répondre aux besoins de financement de l'aide juridictionnelle. Le Sénat avait toutefois rejeté son amendement.

Pourtant, la contribution pour l'aide juridique apporte une **réponse simple et efficace au besoin de financement de l'aide juridictionnelle, pour un coût modique pour le justiciable**.

Par ailleurs, votre mission estime qu'il est **pertinent que les usagers du service public de la justice participent au financement de son fonctionnement**, à travers une contribution permettant à ceux qui ne disposent pas des ressources nécessaires de faire valoir leurs droits, sur le modèle de ce qui est pratiqué en matière de santé avec le ticket modérateur³.

¹ Voir encadré supra page 252.

² Rapport n° 146 (2016-2017), pages. 40 et 41. Ce rapport est consultable à l'adresse suivante : <http://www.senat.fr/rap/a16-146-9/a16-146-91.pdf>

³ Le ticket modérateur est la part des dépenses de santé (consultations, médicaments) qui reste à la charge de l'assuré une fois que l'assurance maladie a remboursé sa part. Le montant de ce ticket varie en fonction de la prestation offerte. Selon le contrat souscrit, la mutuelle du patient peut le prendre en charge, intégralement ou en partie. Le ticket modérateur n'est pas dû par les personnes souffrant d'une affection de longue durée ou par les patients bénéficiaires de la couverture maladie universelle.

De fait, selon les représentants du barreau de Paris et de la Conférence des bâtonniers, la France est le seul État, avec le Luxembourg, à proposer une justice gratuite. Votre mission estime qu'elle n'a sans doute plus, aujourd'hui, les moyens de cette gratuité.

Le rétablissement de la contribution pour l'aide juridique aurait également pour effet de responsabiliser les justiciables tentés d'engager des recours de manière abusive.

En revanche, **pour éviter qu'elle ne dissuade les justiciables de saisir le juge dans le cas de litiges de faible valeur, votre mission propose que cette contribution soit modulée**, de 20 à 50 euros par exemple, en fonction du type d'instance engagée, outre l'incitation à s'engager, pour de tels litiges, dans des voies alternatives, à l'instar de la conciliation¹.

Comme lors de sa mise en place en 2011, la contribution n'aurait pas à être acquittée pour certains contentieux², auxquels votre mission propose d'ajouter les procédures engagées par les salariés devant les conseils de prud'hommes. Comme par le passé, les personnes éligibles à l'aide juridictionnelle ne seraient pas redevables de la contribution.

Cette proposition n'a pas fait l'objet d'un consensus au sein de votre mission. Certains de ses membres se sont opposés au rétablissement d'un « droit de timbre », quel que soit son montant.

Proposition n° 103 :

Rétablir la contribution pour l'aide juridique acquittée par tout justiciable introduisant une instance devant une juridiction judiciaire ou administrative.

Pour éviter que cette contribution ne constitue une entrave au droit d'accès à la justice :

- exclure certaines procédures de son champ d'application, comme lors de sa mise en place en 2011 ;
- prévoir une modulation de la somme à acquitter, de 20 à 50 euros, en fonction de l'instance concernée.

Comme par le passé, exonérer les personnes éligibles à l'aide juridictionnelle de son paiement.

¹ Voir supra page 169.

² Voir encadré supra page 256.

d) Encourager la mise en œuvre du dispositif permettant de faire supporter le paiement de l'avocat à l'aide juridictionnelle par la partie qui succombe

L'article 37 de la loi n° 91-647 du 10 juillet 1991 relative à l'aide juridique permet de faire payer les frais d'avocat de la partie qui bénéficie de l'aide juridictionnelle par son adversaire, si celui-ci perd le procès.

Avant 2014, pour être appliqué, ce dispositif facultatif supposait une demande formulée par l'avocat rétribué à l'aide juridictionnelle. Le juge appréciait ensuite souverainement s'il devait faire droit à cette demande et pour quel montant.

La loi n° 2013-1278 du 29 décembre 2013 de finances pour 2014 a rendu la mise en œuvre de ce dispositif obligatoire. Désormais, « *dans toutes les instances, le juge condamne la partie tenue aux dépens, ou qui perd son procès, et non bénéficiaire de l'aide juridictionnelle, à payer à l'avocat du bénéficiaire de l'aide juridictionnelle, partielle ou totale, une somme qu'il détermine et qui ne saurait être inférieure à la part contributive de l'État, au titre des honoraires et frais non compris dans les dépens que le bénéficiaire de l'aide aurait exposés s'il n'avait pas eu cette aide. Le juge tient compte de l'équité ou de la situation économique de la partie condamnée. Il peut, même d'office, pour des raisons tirées des mêmes considérations, dire qu'il n'y a pas lieu à cette condamnation* »¹.

Outre les économies pour les finances publiques que devrait générer ce dispositif, il est également intéressant pour l'avocat qui intervient à l'aide juridictionnelle, puisque l'indemnité réclamée à la partie adverse devrait être supérieure à la rétribution qu'il recevrait au titre de l'aide juridictionnelle. L'indemnité serait proche, dans son montant, du coût réel de ses honoraires.

Cependant, en pratique, selon les représentants de la profession d'avocat entendus par votre mission, malgré la réforme de 2013, **ce dispositif n'est que peu utilisé par les magistrats, ce que votre mission ne peut que regretter.**

En effet, selon les éléments transmis par les services du ministère de la justice, cette réforme n'a pas produit à ce jour les effets escomptés. En 2015, ce dispositif a été mis en œuvre dans 869 procédures, ce qui représente certes une augmentation de 26 % par rapport à 2014 mais aussi moins de 0,11 % des 798 167 missions d'aide juridictionnelle effectuées par les avocats.

Proposition n° 104 :

Encourager les magistrats à utiliser davantage le dispositif qui impose de faire payer les frais d'avocat de la partie qui bénéficie de l'aide juridictionnelle par son adversaire, si celui-ci perd le procès. Renforcer les actions de sensibilisation et la formation initiale et continue des magistrats sur ce dispositif.

¹ Article 37 de la loi n° 91-647 du 10 juillet 1991 relative à l'aide juridique.

e) Simplifier les circuits financiers de gestion de l'aide juridictionnelle

La dépense d'aide juridictionnelle passe aujourd'hui par deux circuits financiers différents. Les ressources budgétaires sont versées par le ministère de la justice aux CARPA trois fois par an. Quant aux ressources extra-budgétaires, elles sont affectées au Conseil national des barreaux (CNB), qui les redistribue aux caisses autonomes de règlements pécuniaires des avocats (CARPA) *via* l'union nationale des CARPA (UNCA).

Selon le référé précité du 23 décembre 2016 de la Cour des comptes sur l'aide juridictionnelle, « *les dispositifs successifs ainsi mis en place, en marge de l'orthodoxie budgétaire, ont introduit des sources de financement et des dispositifs de gestion dont l'empilement ne peut constituer, à terme, un système viable pour une même politique publique* »¹.

Par ailleurs, dans ce référé, la Cour des comptes relève que le ministère de la justice n'est pas en mesure de chiffrer avec exactitude le coût de gestion de l'aide juridictionnelle au-delà des charges supportées directement par ses services, qui s'élèvent à 20,9 millions d'euros.

Selon les données fournies à votre mission par l'union nationale des CARPA, les dépenses de gestion des caisses, qui s'ajoutent donc aux frais engagés par le ministère, représentent 17 à 20 millions d'euros par an.

Le coût total de gestion de l'aide juridictionnelle représente donc environ 11 % du budget qui lui est alloué (359 millions d'euros en 2015).

Les frais de gestion engagés par les caisses autonomes de règlements pécuniaires des avocats ne sont que faiblement couverts par les rémunérations des placements financiers qu'elles réalisent. Le taux de couverture des charges liées à l'aide juridictionnelle, par les produits financiers des caisses, est d'environ 25 %. Ce bas niveau est notamment lié au faible rendement des produits financiers dans la période actuelle, en raison de la faiblesse des taux d'intérêt. Selon les représentants de l'UNCA, entendus par votre mission, le taux de rendement moyen de ces produits est de 1 % sur l'année. Les frais de gestion de l'aide juridictionnelle posent donc un véritable problème économique aux caisses.

La situation est cependant variable d'une caisse à l'autre. Certaines sont bénéficiaires alors que d'autres, en difficulté, sont contraintes de faire des appels de fonds auprès des avocats de leur ressort. En effet, comme l'ont souligné les représentants du ministère de l'économie et des finances, entendus par votre mission, le système actuel ne permet pas de redistribuer les fonds entre les caisses en fonction des besoins.

À titre d'exemple, lors de son déplacement à Dijon, le bâtonnier a fait part à votre mission des difficultés de gestion rencontrées par la CARPA de Dijon, dont la dette à l'égard de l'ordre des avocats s'élève à 300 000

¹ Référé précité, page 2.

euros. Cette caisse gère 15 à 20 millions d'euros par an pour un coût fixe de 250 000 euros.

Pour faire face à ces difficultés, de nombreux rapports ont préconisé le regroupement des CARPA en structures de taille critique, disposant d'un fonds de roulement plus important que les caisses isolées, bénéficiant d'économies d'échelle (mutualisation des moyens humains et matériels) et d'une expertise plus approfondie en matière de gestion des placements financiers. À l'heure actuelle, il existe 130 caisses autonomes de règlements pécuniaires des avocats, ce qui est un facteur d'éclatement et d'alourdissement des frais de gestion.

La Cour des comptes, dans son référé, a recommandé de « réformer le dispositif de gestion afin de ramener le coût de la gestion des dossiers d'aide juridictionnelle, de la procédure d'admission au paiement des rétributions, à un coût complet ne dépassant pas 5 % de la dépense totale »¹.

Par ailleurs, les représentants du ministère de l'économie et des finances entendus par votre mission ont évoqué l'idée de concevoir un système confié à un gestionnaire unique, placé au niveau national.

Cette piste est également retenue par la Cour des comptes dans ses récents travaux. Elle propose la « reprise par l'État du dispositif de gestion de cette politique publique [à travers] la mise en place d'un opérateur dédié, sur le modèle anglais de la Legal Aid Agency, qui reprendrait de manière intégrée l'ensemble des fonctions liées à l'accès au droit, à l'admission à l'aide juridictionnelle et au contenu de la gestion, avec un objectif d'efficience.

« Dans le cadre de la modernisation qui s'engage, l'achèvement de la dématérialisation de la chaîne d'admission avec la constitution à terme d'un bureau d'aide juridictionnelle national, autoriserait, à tout le moins, que la fonction de paiement soit dévolue à un opérateur public unique existant, comme il en existe pour les paiements de masse (tel que l'Agence de services et de paiement ou les caisses d'allocations familiales) afin de ramener le coût de gestion à un niveau acceptable et de rationaliser les contrôles »².

Bien que votre mission n'ait pu approfondir autant que nécessaire les différentes pistes évoquées, elle estime, au regard de la complexité du système actuel, qu'une réflexion d'ensemble doit être poursuivie.

Proposition n° 105 :

Engager une simplification des règles administratives et financières de gestion de l'aide juridictionnelle pour améliorer son efficacité et limiter son coût.

¹ Référé précité, page 6.

² Référé précité, page 6.

2. Assurer un meilleur contrôle de l'attribution de l'aide juridictionnelle

En 2015, 901 986 admissions à l'aide juridictionnelle ont été prononcées, dont 819 542 au titre de l'aide juridictionnelle totale. 51 % des admissions concernaient le contentieux civil, 40 % le contentieux pénal, 6 % le contentieux administratif et 3 % le contentieux de l'entrée et du séjour des étrangers.

Alors que devant la Cour de cassation le taux d'admission à l'aide juridictionnelle est de 23,5 %, il est de 80 % en appel et de 90 % en première instance. Ces taux très élevés résultent d'un contrôle insuffisant de l'attribution de l'aide, tant en raison des difficultés pour les bureaux d'aide juridictionnelle (BAJ) pour apprécier la réalité des ressources des demandeurs, que de l'absence de mise en œuvre du filtre reposant sur une appréciation du bien-fondé de la demande.

En contrepartie de l'effort de financement de l'aide juridictionnelle proposé¹, votre mission juge indispensable, non seulement de renforcer les contrôles *a priori*, pour éviter que l'aide juridictionnelle ne soit versée indûment, mais également d'améliorer la mise en œuvre des procédures de retrait de l'aide et de recouvrement des sommes retirées. Sans modifier la loi n° 91-647 du 10 juillet 1991 relative à l'aide juridique, elle propose donc de mettre pleinement en œuvre les outils qu'elle offre déjà.

a) Faciliter le contrôle des ressources par les bureaux d'aide juridictionnelle

L'article 2 de la loi n° 91-647 du 10 juillet 1991 précitée prévoit que l'aide juridictionnelle est accordée aux « *personnes physiques dont les ressources sont insuffisantes pour faire valoir leurs droits en justice* ». L'article 5 précise ensuite les ressources à prendre en considération, qui sont d'ailleurs détaillées dans l'encadré ci-après.

Les ressources prises en compte pour apprécier l'éligibilité d'une personne à l'aide juridictionnelle

Pour apprécier la recevabilité de la demande déposée, l'article 5 de la loi n° 91-647 du 10 juillet 1991 relative à l'aide juridique prévoit que les bureaux d'aide juridictionnelle (BAJ) examinent :

- les « *ressources de toute nature dont le demandeur a directement ou indirectement la jouissance ou la libre disposition* » ;
- les « *éléments extérieurs du train de vie* ».

Par ailleurs, sont également pris en compte les biens, meubles ou immeubles, même non productifs de revenus, « *à l'exclusion de ceux qui ne pourraient être vendus ou donnés en gage sans entraîner un trouble grave pour l'intéressé* ».

¹ Voir supra page 256.

Enfin, il est tenu compte des ressources du conjoint du demandeur ainsi que des personnes vivant habituellement à son foyer, « *sauf si la procédure oppose entre eux les conjoints ou les personnes vivant habituellement au même foyer. Il n'en est pas non plus tenu compte s'il existe entre eux, eu égard à l'objet du litige, une divergence d'intérêts rendant nécessaire une appréciation distincte des ressources ou si, lorsque la demande concerne l'assistance d'un mineur en application de l'ordonnance n° 45-174 du 2 février 1945 relative à l'enfance délinquante, se manifeste un défaut d'intérêt à l'égard du mineur des personnes vivant habituellement à son foyer.* »

Sont exclues de l'appréciation des ressources, les prestations familiales ainsi que certaines prestations sociales, selon des modalités prévues par décret en Conseil d'État.

Pour évaluer ces ressources, l'article 34 du décret n° 91-1266 du 19 décembre 1991 portant application de la loi n° 91-647 du 10 juillet 1991 relative à l'aide juridique énumère les pièces à fournir au bureau d'aide juridictionnelle lors du dépôt d'une demande d'aide juridictionnelle : l'avis d'imposition ou de non-imposition ; un justificatif de situation familiale ; dans le cas de l'existence d'un contrat d'assurance de protection juridique, l'attestation de non prise en charge des frais du litige par cette assurance ; la justification de versement de pension alimentaire ; l'attestation de perception de certaines prestations sociales...

Dans la plupart des cas, les dossiers déposés au bureau d'aide juridictionnelle sont incomplets. Cet état de fait représente un coût élevé pour la justice en raison du temps passé par les personnels pour demander les pièces manquantes et des frais d'affranchissement engagés pour relancer les demandeurs. Il en résulte également un allongement des délais de traitement des dossiers.

En raison de la priorité donnée à une gestion fluide des demandes, l'aide juridictionnelle est généralement accordée, même quand il manque des éléments de justification. Le taux de rejet des demandes est globalement faible.

Au cours des déplacements effectués, votre mission a pu constater l'impuissance des bureaux d'aide juridictionnelle à traiter efficacement ces demandes, malgré des effectifs parfois conséquents. À titre d'exemple, au tribunal de grande instance de Bordeaux, dans lequel votre mission s'est rendue, le bureau d'aide juridictionnelle mobilise neuf personnes pour 5,5 équivalents temps plein et a rendu 24 450 décisions en 2016, avec un délai de traitement moyen de 24 jours (contre 50 jours en 2015) et un taux d'admission à l'aide juridictionnelle de 80 % des demandes. Les personnels rencontrés ont estimé que, pour fonctionner correctement, le bureau d'aide juridictionnelle aurait besoin d'un minimum de 11 équivalents temps plein. En raison de l'insuffisance des effectifs, les personnels ne peuvent opérer de rapprochement entre les dossiers et l'appréciation des ressources se fonde exclusivement sur la déclaration sur l'honneur du justiciable, sans possibilité de la vérifier.

De fait, porter une appréciation sur le niveau de ressources du demandeur ne relève pas des missions des magistrats et des personnels judiciaires. Pour les aider dans cette tâche, l'article 21 de la loi n° 91-647 du 10 juillet 1991 précitée prévoit que « *les services de l'État et des collectivités publiques, les organismes de sécurité sociale et les organismes qui assurent la gestion des prestations sociales sont tenus de communiquer au bureau, sur sa demande, sans pouvoir opposer le secret professionnel, tous renseignements permettant de vérifier que l'intéressé satisfait aux conditions exigées pour bénéficier de l'aide juridictionnelle* ». Cette possibilité n'est pourtant pas suffisamment utilisée en pratique. Votre mission, s'inscrivant dans la suite des préconisations de nos collègues Sophie Joissains et Jacques Mézard, estime **indispensable que les bureaux d'aide juridictionnelle aient un accès facilité, et donc dématérialisé, aux fichiers sociaux gérés par les caisses d'allocations familiales et aux fichiers fiscaux**, pour vérifier les éléments patrimoniaux qui n'apparaissent pas forcément dans les documents fournis par le demandeur.

Pour simplifier encore ce contrôle des ressources du demandeur et alléger la charge des bureaux d'aide juridictionnelle, comme le préconisent les représentants du Conseil national de l'aide juridique (CNAJ), votre mission juge opportun d'exiger des demandeurs les mêmes pièces que celles qui leur sont demandées pour l'octroi d'aides sociales.

Cette harmonisation permettrait d'améliorer la lisibilité du dispositif pour le justiciable. Elle éviterait également la mise en place de critères d'appréciation différents d'un bureau d'aide juridictionnelle à l'autre, dénoncée par les représentants de la Conférence des bâtonniers, lors de leur audition par votre mission.

Par ailleurs, dans sa réponse du 15 mars 2017 au référé de la Cour des comptes du 23 décembre 2016, le garde des sceaux, a rappelé avoir lancé « *un projet de refonte de l'applicatif actuel de traitements des dossiers d'aide juridictionnelle, AJWIN, afin de disposer d'une application nationale permettant des remontées d'informations sur les conditions et les caractéristiques des aides accordées* »¹.

Votre mission estime qu'il faut aller plus loin, en dotant les bureaux d'aide juridictionnelle d'un **outil informatique simple et automatisé pour octroyer l'aide juridictionnelle, la retirer et recouvrer les sommes indûment versées**, comme cela existe dans d'autres administrations (caisses d'allocations familiales par exemple).

Enfin, pour aller encore plus loin, il pourrait même être envisagé, à terme, de confier l'appréciation de ces ressources aux services du ministère de l'économie et des finances, mieux armés que les services du ministère de

¹ Ce courrier est consultable à l'adresse suivante : <http://www.ccomptes.fr/content/download/99826/2264800/version/1/file/20170320-refere-S2016-4074-gestion-financement-aide-juridictionnelle-rep-min-justice.pdf>

la justice pour apprécier la recevabilité financière des demandes d'aide juridictionnelle.

Proposition n° 106 :

Rendre obligatoire la consultation par les bureaux d'aide juridictionnelle des services fiscaux ou des organismes sociaux pour apprécier les ressources du demandeur, par voie dématérialisée, et doter les bureaux d'aide juridictionnelle d'un outil informatique simple pour octroyer l'aide juridictionnelle, la retirer et recouvrer les sommes indûment versées.

La question du contrôle des ressources du demandeur se pose avec une acuité particulière en matière pénale, lorsque l'avocat est commis d'office. En effet, 80 % des admissions à l'aide juridictionnelle sont prononcées en application de la procédure allégée, alors que 14 % seulement de ces affaires sont jugées en comparution immédiate, c'est-à-dire dans l'urgence.

Contrairement à la procédure normale d'admission à l'aide juridictionnelle, qui suppose un contrôle *a priori* de la recevabilité de la demande, cette procédure allégée, réservée théoriquement aux cas d'urgence¹, implique un contrôle *a posteriori* des ressources, qui n'est presque jamais mis en œuvre dans les faits. Dès lors, par le jeu de cette procédure particulière, l'admission est prononcée quasi systématiquement, y compris au bénéfice de personnes qui n'y auraient normalement pas droit.

Votre mission considère que cette pratique doit impérativement évoluer, dans le sens de la limitation des procédures d'urgence aux affaires qui le justifient pleinement, comme les comparutions immédiates.

Proposition n° 107 :

Inviter les bureaux d'aide juridictionnelle à apprécier très strictement les situations d'urgence justifiant l'admission provisoire à l'aide juridictionnelle sans contrôle *a priori* des ressources du demandeur et rendre effectif le contrôle *a posteriori* de ces ressources et, le cas échéant, le recouvrement par l'État des sommes indûment versées.

Outre les cas dans lesquels le retrait de l'aide juridictionnelle découle du contrôle des ressources *a posteriori*, dans le cadre de la procédure d'admission provisoire à l'aide juridictionnelle, l'article 50 de la loi n° 91-647

¹ Article 20 de la loi n° 91-647 du 10 juillet 1991 précitée.

du 10 juillet 1991 précitée prévoit plusieurs cas dans lesquels l'aide juridictionnelle peut être retirée :

- si ce bénéfice a été obtenu à la suite de déclarations ou au vu de pièces inexactes ;

- si le bénéficiaire perçoit ultérieurement des ressources telles que, si elles avaient existé au jour de la demande d'aide juridictionnelle, celle-ci n'aurait pas été accordée ;

- lorsque la décision passée en force de chose jugée a procuré au bénéficiaire des ressources telles que, si elles avaient existé au jour de la demande d'aide juridictionnelle, celle-ci ne lui aurait pas été accordée ;

- lorsque la procédure engagée par le demandeur bénéficiant de l'aide juridictionnelle a été jugée dilatoire ou abusive. Dans ce dernier cas, la compétence de la juridiction est liée : dès lors qu'elle déclare abusive ou dilatoire une procédure, elle doit prononcer le retrait total de l'aide.

En pratique, le retrait n'est que rarement ordonné – il représente environ 0,1 % du nombre d'admissions annuel – et, quand il l'est, les sommes ne sont recouvrées que dans 3 ou 4 % des cas, ainsi que le montre le tableau ci-après.

**Nombre de retraits d'aide juridictionnelle prononcés
et recouvrement des avances versées par l'État¹**

	2013	2014	2015
Nombre de retraits prononcés	1 117	1 080	1 117
Montant mis en recouvrement en M€	15,8	15,2	16,7
Taux de mise en recouvrement	6,5 %	6,2 %	6,9 %
Montant recouvré en M€	7,7	9,2	9,8
Taux de recouvrement	3,2 %	3,9 %	4 %

Source : ministère de la justice.

À la suite d'un audit conjoint de la mission nationale d'audit et de l'inspection générale des services judiciaires, en 2013, les services de la chancellerie ont développé un nouvel outil de recouvrement² déployé sur

¹ Le taux de mise en recouvrement une année donnée est le montant total des sommes mises en recouvrement par les services judiciaires cette année-là, rapporté aux dépenses d'aide juridictionnelle de l'année précédente. Il concerne les sommes mises en recouvrement :

- contre la partie condamnée aux dépens ou qui perd son procès dès lors que celle-ci n'est pas bénéficiaire de l'aide juridictionnelle (article 43 de la loi du 10 juillet 1991),

- ou contre le bénéficiaire de l'aide juridictionnelle lorsque cette aide lui a été retirée par décision du bureau d'aide juridictionnelle ou de la juridiction saisie (article 50 de la loi du 10 juillet 1991).

² Cet outil permet le suivi et le pilotage des dossiers de recouvrement tout au long de la chaîne de traitement dans les juridictions, les services administratifs régionaux et les pôles Chorus. Il a pour objet d'harmoniser les pratiques entre les cours, d'améliorer le partage des données entre les

l'ensemble du territoire depuis le mois de mars 2015. Pour autant, les initiatives mises en œuvre pour améliorer le taux de recouvrement ne semblent pas pour l'instant produire les effets escomptés au regard des montants mis en recouvrement et des sommes effectivement recouvrées. Selon les représentants du ministère de l'économie et des finances entendus par votre mission, le montant des recouvrements est très faible car ils ne sont pas réalisés par le Trésor public.

Dans ces conditions, votre mission juge nécessaire, à la fois d'informer davantage les magistrats sur la nécessité d'ordonner le retrait de l'aide juridictionnelle dans les cas prévus par la loi et d'améliorer le recouvrement des sommes versées en cas de retrait de l'aide juridictionnelle, en transférant cette mission au Trésor public, plus à même de l'exercer.

Proposition n° 108 :

Renforcer la sensibilisation des magistrats à l'utilisation des procédures de retrait.

Proposition n° 109 :

Améliorer le taux de recouvrement des sommes versées au bénéficiaire de l'aide juridictionnelle à la suite d'une décision de retrait de l'aide ou auprès de la partie condamnée aux dépens ou qui perd son procès dès lors que celle-ci n'est pas bénéficiaire de l'aide juridictionnelle, en confiant ce recouvrement au Trésor public.

b) Prévoir une appréciation du bien-fondé de l'action par un avocat préalablement au dépôt d'une demande d'aide juridictionnelle

En application de l'article 7 de la loi n° 91-647 du 10 juillet 1991 relative à l'aide juridique, l'aide juridictionnelle est accordée, à la « *personne dont l'action n'apparaît pas manifestement irrecevable ou dénuée de fondement* »¹. Toutefois, en pratique, les bureaux d'aide juridictionnelle (BAJ) suivent une « *logique de guichet* » et n'apprécient pas le fond de l'affaire, ce qu'ils ne sont d'ailleurs pas en mesure de faire concrètement.

L'absence d'utilisation de ce filtre explique en partie le taux élevé d'admission à l'aide juridictionnelle en première instance et en appel.

En l'absence de filtre autre que celui des ressources, le système d'aide juridictionnelle peut avoir pour effet pervers d'inciter les justiciables à multiplier les recours abusifs, ces recours étant pris en charge par la

différents acteurs du processus de recouvrement, et de constituer une base de données pour la transmission trimestrielle d'une synthèse à l'administration centrale.

¹ Cette condition n'est pas applicable au défendeur à l'action, à la personne civilement responsable, au témoin assisté, à la personne mise en examen, au prévenu, à l'accusé, au condamné et à la personne faisant l'objet de la procédure de comparution sur reconnaissance préalable de culpabilité.

collectivité. Un phénomène similaire a pu être observé en matière de santé avec la mise en place de la couverture maladie universelle (CMU), laquelle a conduit à une augmentation de la demande de soins en raison de leur gratuité.

À l'inverse, le taux bien plus faible d'admission à l'aide juridictionnelle devant la Cour de cassation résulte de la vérification systématique de l'existence d'un moyen de cassation sérieux¹.

Pour éviter au justiciable d'engager des contentieux sans aucune chance de succès, et dans un souci de préservation des deniers publics, compte tenu notamment des difficultés actuelles à recouvrer les sommes indûment versées, votre mission s'est interrogée sur le moyen d'appliquer la prescription légale exigeant de vérifier le bien-fondé de l'affaire avant d'attribuer l'aide juridictionnelle.

Lors des auditions qu'elle a menées, elle a pu s'apercevoir que si, dans son principe, la mise en place d'un tel filtre faisait consensus, en pratique, elle posait d'importantes difficultés.

En effet, lorsque la demande est déposée au bureau d'aide juridictionnelle (BAJ), bien souvent, le demandeur n'a pas encore bénéficié de l'assistance d'un avocat et la demande est formulée de manière tellement imprécise qu'elle ne permet pas une appréciation sur le fond. De plus, les bureaux d'aide juridictionnelle n'ont ni le temps ni les capacités de mener un tel contrôle.

Comme l'ont relevé les représentants de l'Ordre des avocats au Conseil d'État et à la Cour de cassation, lors de leur audition par votre mission, la situation est bien différente devant la Cour de cassation car la demande s'appuie sur une décision déjà rendue, facilitant ainsi l'appréciation du bureau d'aide juridictionnelle.

Les représentants de la profession d'avocat, entendus par votre mission, ont estimé que l'application effective du filtre prévu par la loi au regard du bien-fondé de l'affaire supposerait **l'intervention de l'avocat en amont du dépôt de la demande d'aide juridictionnelle**.

En 2009, dans son rapport sur les professions du droit, la commission présidée par M. Jean-Michel Darrois avait formulé une proposition qui a retenu toute l'attention de votre mission². Cette commission proposait, « *à l'instar du parcours de soins coordonné en matière de santé, [...] d'inscrire dans la loi le principe d'une consultation juridique préalable à la demande d'aide juridictionnelle dispensée, soit dans le cadre des permanences organisées par les conseils départementaux de l'accès au droit (CDAD), soit au cabinet de l'avocat choisi par le justiciable* ». Cette proposition

¹ Article 7 de la loi n° 91-647 du 10 juillet 1991 relative à l'aide juridique.

² Rapport sur les professions du droit, mars 2009. Ce rapport est consultable à l'adresse suivante : http://www.justice.gouv.fr/art_pix/rap_com_darrois_20090408.pdf

est d'autant plus intéressante qu'« *au cours de l'entretien, serait systématiquement étudiée l'éventualité d'une prise en charge des frais et honoraires par une assurance de protection juridique* », favorisant ainsi la mise en œuvre du principe de subsidiarité de l'aide juridictionnelle¹. À l'issue de la consultation, « *l'intéressé serait orienté vers la voie appropriée de règlement de son affaire et invité, selon le cas, à déclarer le sinistre à sa compagnie d'assurance ou à déposer une demande d'aide juridictionnelle* ».

Le cas échéant, ce système d'examen préalable de la recevabilité du dossier pourrait **permettre de réorienter des demandes qui ne nécessitent pas l'intervention d'un juge, vers les modes alternatifs de règlement des litiges** (MARL) tels que la médiation ou la conciliation, pour permettre au justiciable de faire examiner sa demande même s'il ne saisit pas un tribunal.

Cette possibilité de réorienter certains dossiers vers les modes alternatifs de règlement des litiges serait facilitée par le fait que la loi n° 2016-1547 du 18 novembre 2016 de modernisation de la justice du XXI^e siècle a renforcé le rôle des conseils départementaux d'accès au droit en matière de mise en œuvre de politiques locales de résolution amiable des litiges, en prévoyant notamment la présence en leur sein de représentants d'une ou plusieurs associations œuvrant dans le domaine de la conciliation ou de la médiation².

Selon le référé de la Cour des comptes du 23 décembre 2016 précité, « *la mise en place d'une consultation juridique préalable ainsi que l'encouragement de modes alternatifs de résolution des différends, à l'instar de la médiation, pourrait [...] contribuer à l'allègement de la dépense d'aide juridique mais également des charges judiciaires* »³.

L'idée de développer les consultations préalables s'inscrirait dans le prolongement des initiatives engagées par le ministère de la justice : en 2016, il a augmenté les crédits consacrés au développement des consultations et informations juridiques préalables à la saisine du juge, et il a mis en place une aide à la médiation pour les publics les plus défavorisés, éligibles à l'aide juridictionnelle, dans la perspective de proposer au justiciable, quand cela se justifie, une autre voie que la procédure judiciaire.

Les représentants de la Fédération nationale des unions de jeunes avocats, entendus par votre mission, ont émis des doutes sur la pertinence d'un tel dispositif de consultation préalable obligatoire, estimant que les avocats vérifiaient déjà le bien-fondé de la demande de leur client lors du premier rendez-vous avec lui. Ce contrôle relève de leur devoir d'information et de conseil du justiciable. Si l'avocat estime que la demande a des chances de prospérer, il rédige une lettre d'acceptation du dossier précisant l'objet du litige et l'identité des parties. Cependant, votre mission note que ce premier rendez-vous étant systématiquement payant, même si

¹ Voir infra page 272.

² Voir supra page 163.

³ Référé précité, page 5.

par la suite la personne bénéficie de l'aide juridictionnelle, ce coût peut l'inciter à déposer directement sa demande au bureau d'aide juridictionnelle, sans même rencontrer un avocat. De plus, ce contrôle est plus difficile à mettre en œuvre lorsque l'avocat est commis d'office.

La question de la prise en charge financière de cette consultation préalable est donc centrale. Les représentants de la profession d'avocat, entendus par votre mission, ont relevé que toute consultation préalable au dépôt d'une demande d'aide juridictionnelle devait donner lieu à une rétribution. C'est d'ailleurs ce que proposait la commission présidée par M. Jean-Michel Darrois dans son rapport, estimant que, « *la consultation juridique engageant la responsabilité de son auteur, elle [devait] être rétribuée* ».

Votre mission propose donc **de rémunérer systématiquement cette consultation préalable comme un acte d'aide juridictionnelle**. Si, par la suite, l'aide juridictionnelle n'était pas accordée au demandeur, l'État pourrait alors recouvrer les sommes qui auraient été indûment versées.

Enfin, outre le cabinet de l'avocat et les initiatives prises en la matière par les conseils départementaux d'accès au droit, votre mission propose que cette consultation puisse avoir lieu au sein des maisons de la justice et du droit (MJD), qui ont pour mission d'assurer une présence judiciaire de proximité.

Seraient en revanche exclues de cette consultation juridique préalable les affaires pour lesquelles le demandeur de l'aide est défendeur à l'action ou, en matière pénale, les demandes urgentes qui relèvent de l'admission provisoire à l'aide juridictionnelle, en application de l'article 20 de la loi n° 91-647 du 10 juillet 1991 précitée.

Certes, la mise en place de cette consultation préalable pourrait avoir pour effet d'allonger les délais de traitement des demandes d'aide juridictionnelle. Votre mission estime néanmoins que cet allongement serait compensé par les gains de temps générés pour les bureaux d'aide juridictionnelle par le recours aux services fiscaux et sociaux pour apprécier la recevabilité financière de la demande¹.

Proposition n° 110 :

Prévoir la consultation obligatoire d'un avocat préalablement au dépôt d'une demande d'aide juridictionnelle, à l'exception des actions pour lesquelles le justiciable est défendeur ou, en matière pénale, des demandes relevant de l'admission provisoire à l'aide juridictionnelle en raison de leur caractère urgent.

Cette consultation serait rétribuée comme un acte d'aide juridictionnelle.

¹ Voir supra page 268.

3. Revoir le rôle de l'assurance de protection juridique

a) Instaurer un mécanisme de vérification renforcée de l'existence de contrats d'assurance de protection juridique

Depuis la loi n° 2007-210 du 19 février 2007 portant réforme de l'assurance de protection juridique, l'aide juridictionnelle présente un caractère subsidiaire par rapport aux contrats d'assurance de protection juridique. L'article 2 de la loi n° 91-647 du 10 juillet 1991 relative à l'aide juridique, dans sa rédaction issue de cette loi, dispose en effet qu'elle « *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 ou d'un système de protection* ». La protection juridique de nature assurantielle est donc supposée jouer en priorité.

Les contrats proposés sont de nature très diverse et leur tarif varie de 60 à 250 euros par an :

- les contrats d'assurance de protection juridique, au sens strict du terme, qui couvrent les litiges de la vie quotidienne (consommation, travail, immobilier) ;

- les contrats dont l'objet principal n'est pas la protection juridique (assurance multirisques habitation, assurance automobile, assurance scolaire, assurance bancaire...), mais qui comportent des garanties de protection juridique.

En pratique, quand ces contrats sont un accessoire de contrats d'assurance principaux, leurs titulaires n'ont pas forcément conscience d'être couverts et peuvent solliciter l'aide juridictionnelle alors que leurs frais d'avocat pourraient être pris en charge par leur assurance.

Pour rendre le dispositif de subsidiarité plus efficace, l'imprimé de demande d'aide juridictionnelle, sa notice explicative et le formulaire de demande d'intervention de l'assureur ont été actualisés récemment. Néanmoins, la mise en œuvre de ce dispositif repose sur la déclaration du demandeur et **les bureaux d'aide juridictionnelle ne disposent d'aucun moyen pour vérifier que le demandeur ne dispose pas effectivement d'une couverture assurantielle.**

Votre mission s'est interrogée sur **la possibilité de permettre aux bureaux d'aide juridictionnelle de consulter les assureurs pour vérifier que les déclarations des demandeurs d'aide juridictionnelle sont exactes.** Une telle procédure supposerait un enregistrement de l'ensemble des contrats d'assurance de protection juridique existants dans une base unique, sur le modèle de ce que le législateur a prévu pour les contrats d'assurance vie. En effet, les lois n° 2005-1564 du 15 décembre 2005 portant diverses dispositions d'adaptation au droit communautaire dans le domaine de l'assurance, et n° 2007-1775 du 17 décembre 2007 permettant la recherche des bénéficiaires des contrats d'assurance sur la vie non réclamés et garantissant les droits des assurés, ont prévu la mise en place d'un dispositif de recherche

des contrats d'assurance vie en cas de décès du souscripteur. Ce dispositif est confié à l'association pour la gestion des informations sur le risque en assurance (AGIRA)¹. Il permet notamment à toute personne physique ou morale de s'informer sur l'existence d'une stipulation effectuée à son bénéfice dans une police souscrite par une personne physique dont elle apporte, par tout moyen, la preuve du décès².

L'association pour la gestion des informations sur le risque en assurance gère également le fichier des victimes indemnisées (FVI), qui a pour objet de recenser les indemnités allouées aux victimes d'accidents de la circulation dans le cadre de décisions prises soit par accord transactionnel, soit par voie judiciaire, permettant ainsi de connaître, pour des situations comparables, les indemnités versées aux personnes blessées ou à leurs ayants droit.

Le secteur des assurances étant d'ores et déjà en capacité de recenser l'ensemble des contrats d'assurance vie ou des indemnités allouées aux victimes d'accidents de la circulation, votre mission propose qu'**un dispositif similaire soit mis en place pour les contrats d'assurance de protection juridique**. Ainsi, les bureaux d'aide juridictionnelle pourraient vérifier directement auprès des assureurs l'existence ou non d'une couverture assurantielle du demandeur d'aide juridictionnelle, **favorisant ainsi la mise en œuvre du principe de subsidiarité**.

Proposition n° 111 :

Mener une réflexion complémentaire pour doter les bureaux d'aide juridictionnelle des moyens techniques leur permettant de vérifier auprès des compagnies d'assurance que le demandeur ne bénéficie pas d'une couverture assurantielle.

b) Créer des « contrats responsables » en matière d'assurance de protection juridique

En pratique, même en améliorant la vérification de l'existence de contrats de protection juridique, le principe de subsidiarité restera difficile à faire jouer utilement pour deux raisons.

Comme le relevaient les représentants de la Cour des comptes devant votre mission, **le public des bénéficiaires potentiels de l'aide juridictionnelle et celui des détenteurs de tels contrats ne se recoupent qu'assez partiellement**.

¹ L'AGIRA regroupe les sociétés d'assurance exerçant sur le marché français et les organisations professionnelles intervenant dans ce secteur.

² Article L. 132-9-2 du code des assurances.

Par ailleurs, comme l'ont souligné les représentants des assureurs lors de leur audition, **ces contrats ne couvrent pas les mêmes domaines que ceux qui donnent lieu à l'attribution de l'aide juridictionnelle**. De fait, les contentieux civils représentent 50 % des admissions à l'aide juridictionnelle et les contentieux pénaux 40 %, alors que les contrats de protection juridique ne couvrent pas ces matières. Selon les représentants des assureurs, certains contrats couvrent le divorce par consentement mutuel, mais ils sont rares et relativement onéreux car le divorce ne constitue pas un aléa assurable au sens juridique du terme.

La piste du développement de l'assurance privée pour soulager l'aide juridictionnelle a néanmoins été évoquée à plusieurs reprises lors des auditions menées par votre mission et, notamment, par les représentants de la Cour des comptes, ceux de la Conférence nationale des procureurs de la République ou ceux de l'Union syndicale des magistrats, qui ont également fait valoir que le renforcement du mécanisme assurantiel aurait pour intérêt de favoriser le règlement amiable des litiges. De fait, les représentants des assureurs ont estimé que les affaires portées devant le juge représentaient moins de 30 % du total de leurs interventions, la majorité des litiges bénéficiant d'un règlement amiable, moins onéreux.

Cette piste était esquissée par le rapport du groupe de travail sur les juridictions du XXI^e siècle, présidé par M. Didier Marshall, alors premier président de la cour d'appel de Montpellier, dans le cadre des travaux menés sur la « justice du XXI^e siècle ». Le groupe de travail estimait que « *dans [la] recherche d'un financement [de l'aide juridictionnelle], les mécanismes de l'assurance ou du contrat devraient également être envisagés* ». Lors de son audition par votre mission, M. Didier Marshall a réaffirmé la nécessité d'inclure dans les polices d'assurance de vrais services d'accès à la justice.

Votre mission a donc souhaité engager une réflexion sur la possibilité de **créer un nouveau type de contrat d'assurance de protection juridique offrant des garanties correspondant davantage aux besoins des justiciables, en matière de litiges de consommation et de justice familiale notamment**.

S'inspirant des « contrats responsables » créés en 2006 en matière de santé, la cotisation à ces nouveaux contrats d'assurance de protection juridique pourrait donner droit à un crédit ou à une réduction d'impôt sur le revenu au bénéfice des assurés, pour inciter au développement de tels contrats.

Les « contrats responsables » en matière de santé

Créés en 2006 et renforcés en 2014, les contrats « responsables et solidaires » ont pour objet d'inciter les assurés à respecter le parcours de soins coordonnés, afin de bénéficier d'une meilleure prise en charge de leurs dépenses de santé. Si l'assuré respecte le parcours de soins, ils permettent notamment la prise en charge du ticket modérateur qui reste à la charge du patient pour un certain nombre d'actes et de médicaments, la prise en charge du forfait journalier hospitalier facturé par les établissements de santé, la couverture de certains dépassements d'honoraires des médecins ayant adhéré au contrat d'accès aux soins, etc.

La souscription de ce type de contrat permet de bénéficier d'avantages fiscaux :

- une exonération de charges sociales pour les cotisations versées par l'employeur dans la limite d'un certain plafond ;
- un taux réduit de taxe sur les conventions d'assurance ;
- pour les travailleurs salariés, une déductibilité de la cotisation de l'impôt sur le revenu.

Lors de leur audition par votre mission, les représentants du ministère de l'économie et des finances ont estimé que mobiliser le secteur concurrentiel des assurances sur de nouvelles matières que celles couvertes actuellement par les assurances de protection juridique était une piste intéressante, même si l'État devait prendre à sa charge une partie des cotisations des assurés.

De même, dans son référé du 23 décembre 2016, la Cour des comptes a estimé que « *le recours à l'assurance de protection juridique pourrait [...] constituer le pivot d'un scénario alternatif. Cette orientation mériterait à tout le moins d'être solidement expertisée* ».

Proposition n° 112 :

Créer un nouveau type de contrat d'assurance de protection juridique permettant la prise en charge des frais engagés au titre de certains litiges correspondant aux besoins des justiciables et prévoir un avantage fiscal pour inciter à la souscription de tels contrats, sur le modèle des « contrats responsables » qui existent en matière de santé.

4. Développer les outils de maîtrise des frais de justice

Les frais de justice sont définis par l'article R. 91 du code de procédure pénale comme « les dépenses de procédure, à la charge définitive ou provisoire de l'État, qui résultent d'une décision de l'autorité judiciaire ou de celle d'une personne agissant sous sa direction ou son contrôle »¹. Ils recouvrent l'ensemble des dépenses prescrites dans le cadre d'une procédure judiciaire nécessaires à la manifestation de la vérité.

Liste des frais de justice en matière pénale

L'article R. 92 du code de procédure pénale énumère les frais de justice en matière criminelle, correctionnelle et de police :

1. Les frais de translations et des extractions exécutées sur la réquisition de l'autorité judiciaire par les services de la police nationale ou les unités de la gendarmerie nationale ;

2. Les frais d'extradition des prévenus, accusés ou condamnés ; les frais de commission rogatoire et autres frais de procédure pénale en matière internationale ;

3. Les honoraires, émoluments et indemnités accordés aux experts, aux personnes chargées des enquêtes sociales ou de personnalité, aux personnes contribuant au contrôle judiciaire ou au sursis avec mise à l'épreuve, aux médiateurs du procureur de la République, aux délégués du procureur de la République², aux interprètes traducteurs, aux administrateurs *ad hoc* et aux huissiers de justice ;

4. Les indemnités qui peuvent être accordées aux témoins, aux jurés par application des articles R. 123 à R. 146 et aux parties civiles par application des articles 375-1 et 422 ;

5. les frais de mise sous séquestre, ceux de saisie, de garde et de destruction en matière de scellés judiciaires ainsi que, si le condamné ne les a pas payés, les frais d'enlèvement et de garde en fourrière de son véhicule faisant l'objet d'une immobilisation autorisée ou prononcée à titre de peine par l'autorité judiciaire ;

6. Les dépenses diverses de reconstitution, d'exhumation ou de travaux techniques exposés au cours d'une enquête préliminaire ou de flagrant délit, d'une procédure suivie en application des articles 74 à 74-2 ou pour l'instruction d'une affaire, à l'exclusion des dépenses de fonctionnement ;

7. Les frais de transport de corps exposés avant ou après la réalisation d'examens thanatologiques ordonnés dans le cadre d'une enquête judiciaire en application des articles 60,74 et 77-1 ou d'une information judiciaire ;

¹ En application du décret n° 2013-770 du 26 août 2013, les frais de justice en matière pénale sont limitativement énumérés à l'article R. 92 du code de procédure pénale et les frais de justice civils et commerciaux sont énumérés à l'article R. 93 du code de procédure pénale.

² Missions limitées : délégués du procureur de la République chargés d'une des missions prévues aux 1°, 2°, 3°, 4° et 6° de l'article 41-1 du code de procédure pénale ou intervenant au cours d'une procédure de composition pénale ou pour la notification d'une ordonnance pénale.

8. Les frais d'impression mentionnés aux articles R. 210 à R. 212 ainsi que les frais d'impression, d'insertion, de publication et de diffusion audiovisuelle des arrêts, jugements et ordonnances de justice engagés en application de l'article 131-35 du code pénal ;

9. Les frais résultant des actes accomplis par les opérateurs de communications électroniques pour l'exécution des réquisitions judiciaires correspondant à la fourniture des données conservées en application du II de l'article L. 34-1 du code des postes et des communications électroniques ; au traitement des demandes d'interceptions ;

10. Les frais de recherche et de délivrance de reproductions de tous documents imprimés ;

11. Les frais de mise en œuvre des conventions secrètes de moyens ou de prestations de cryptologie engagés en application de l'article 230-1 ;

12. Les frais exposés au cours d'une procédure de révision ou de réexamen d'une décision pénale définitive par un condamné reconnu innocent ainsi que la réparation prévue aux articles 626 et 626-7 ;

13. Les réparations accordées à la suite d'une détention provisoire en application des articles 149 à 150 ;

14. Les frais et dépens mis à la charge de l'État en cas de décision juridictionnelle rectifiant ou interprétant une décision en matière pénale ;

15. Les indemnités accordées en application de l'article 800-2.

Source : code de procédure pénale.

L'État paye l'ensemble des frais de justice. Lorsque ces derniers ne sont pas à sa charge définitive, principalement en matière civile ou commerciale, il peut en poursuivre le recouvrement. Sur un montant global de 550,5 millions d'euros en 2016, les frais de justice en matière pénale représentaient 87 % (soit 478,9 millions d'euros) et les frais de justice en matière civile et commerciale 13 % (soit 71,6 millions d'euros).

a) La maîtrise des frais de justice : un fort enjeu budgétaire

En 2016, les dépenses de frais de justice ont représenté 56,1 % des dépenses hors personnel, en crédits de paiement, du programme budgétaire n° 166 consacré à la justice judiciaire. Dans un contexte budgétaire contraint, cette dépense évolue de manière dynamique, comme le montre le tableau ci-après, au détriment des autres dépenses nécessaires au fonctionnement du service public de la justice.

**Évolution des dépenses de frais de justice depuis 2012
(programme n° 166 « Justice judiciaire »)**

(en milliers d'euros)

	2012	2013	2014	2015	2016
TOTAL FRAIS DE JUSTICE	454,5	473,6	469,6	475,4	550,5
Frais de justice pénale	394,8	416,3	407,4	419,7	478,9
<i>Frais de réquisition des opérateurs de communication électronique</i>	40,5	43,4	42,9	29,1	43,0
<i>Frais de location des matériels d'interception (inclus PNIJ 2016)</i>	26,4	36,3	43,7	50,3	40,6
<i>Frais de géolocalisation</i>	4,2	8,9	10,5	11,1	16,0
<i>Frais d'enquête sociale rapide, d'enquêtes de personnalisées et de contrôle judiciaire</i>	21,2	22,8	22,5	21,1	27,7
<i>Frais d'huissier de justice</i>	13,2	14,6	14,6	14,5	16,7
<i>Honoraires juridiques</i>	48,2	50,1	55,2	56,5	59,2
<i>Dont frais de gardiennage de véhicules</i>					25,7
<i>Dont frais d'enlèvement</i>					3,1
<i>Dont frais de transport de corps</i>					9,8
<i>Dont compositions pénales et/ou mesures alternatives aux poursuites</i>					8,4
<i>Dont médiations</i>					2,6
<i>Autres services et prestations de service (Frais d'interprétariat et de traduction, expertises hors expertises médicales)</i>	50,6	55,0	59,2	61,5	76,4
<i>Dont interprétariat - traduction</i>					49,7
<i>Dont expertises hors médicales</i>					20,5
<i>Frais de jurés, témoins et parties civiles</i>	17,0	17,3	16,5	16,0	16,6
<i>Frais d'analyse génétiques et toxicologiques (circuit centralisé +marché FNAEG)</i>	16,5	17,9	11,6	13,2	11,9
<i>Frais médicaux hors circuit centralisé et FNAEG</i>	137,1	134,4	114,1	128,5	126,3
<i>Dont analyses génétiques</i>					18,1
<i>Dont analyses toxicologiques</i>					21,7
<i>Indemnisations de la détention provisoire</i>	8,1	7,5	9,2	9,5	12,8
<i>Autres frais</i>	11,9	8,1	7,4	8,3	8,6
<i>Charges sociales collaborateurs occasionnels du service public</i>					23,1
Frais de justice civile, commerciale et prud'homale	59,7	57,3	62,2	55,7	71,6
<i>Frais de justice commerciale</i>	40,5	36,0	40,3	36,1	50,7
<i>Dont charges de publicité et publication</i>					5,2
<i>Frais médicaux</i>	6,4	7,7	7,4	6,5	7,3
<i>Frais d'enquêtes sociales</i>	4,7	5,2	4,8	4,7	5,7
<i>Autres frais</i>	8,1	8,4	9,6	8,4	7,9

Source : direction des services judiciaires.

La maîtrise de cette dépense spécifique et multiforme apparaît particulièrement complexe.

En premier lieu, certaines dépenses sont obligatoires : les frais de justice financent, par exemple, les indemnités compensatrices versées aux jurés des cours d'assises, ou encore l'examen médical de toute personne gardée à vue qui le sollicite¹.

¹ En application de l'article 63-1 du code de procédure pénale.

De plus, il existe une multiplicité de prescripteurs, qui disposent d'une liberté de prescription plus ou moins grande, à commencer par les officiers de police judiciaire, les magistrats du parquet et les juges d'instruction dans le cadre des enquêtes pénales.

Enfin, ces prescriptions sont motivées par les besoins de l'enquête, c'est-à-dire par la recherche de la vérité. Leur légitimité relève donc d'une forme d'absolu qui peut difficilement être rapportée aux contraintes budgétaires. Dès lors, tout effort de rationalisation de la dépense pourrait être perçu comme une entrave à la réussite d'une procédure et au principe de liberté de prescription. Souvent, des impératifs particuliers sont invoqués pour faire appel à des prestataires qualifiés sans tenir compte des coûts.

Malgré ces freins à une meilleure maîtrise de la dépense des frais de justice, votre mission tient à souligner qu'elle a constaté une forte prise de conscience, tant dans les juridictions qu'au sein de l'administration centrale, sur cette problématique. En juridiction, les magistrats exercent un contrôle de plus en plus étroit sur les dépenses engagées lors des enquêtes, y compris sur celles engagées par les officiers de police judiciaire, en particulier lorsqu'elles représentent des montants significatifs.

Par ailleurs, dans leur appréciation de l'opportunité des poursuites, de plus en plus de magistrats du parquet examinent avec attention les enjeux d'une infraction avant d'engager des dépenses.

b) Un manque de suivi et d'analyse de la dépense des frais de justice

Alors que les frais de justice ont donc bien été identifiés comme une problématique budgétaire spécifique et complexe depuis plusieurs années, l'enveloppe budgétaire qui leur est consacrée en loi de finances souffre pourtant encore d'un défaut d'évaluation et donc de pilotage.

Afin de sensibiliser les acteurs de la dépense en frais de justice, la chancellerie a mis en place en 2010 un bureau des frais de justice et de l'optimisation de la dépense, au sein de la direction des services judiciaires. Reposant sur un réseau de référents pour les frais de justice créé en 2005, ce bureau a pour mission de piloter les projets visant à maîtriser la dépense et de diffuser les bonnes pratiques. Cette action est néanmoins entravée par **l'absence d'analyse suffisante de la dépense des frais de justice.**

Aucun outil statistique ne permet à ce jour de distinguer les dépenses de frais de justice qui relèvent d'une obligation légale des autres, les dépenses courantes des dépenses exceptionnelles¹, l'origine des prescripteurs ou encore les dépenses tarifées des dépenses non tarifées.

¹ Par exemple, les procès comportant beaucoup de parties civiles – AZF, Bugaled Breizh, etc. – ou très médiatiques.

Malgré d'importants efforts financiers, le nouvel outil informatique *Chorus*¹, qui simplifie les modalités de paiement des prestataires, en les obligeant à déposer leurs mémoires de manière dématérialisée sur un portail unique, aurait également dû permettre aux juridictions de disposer d'outils de pilotage performants. Cette dimension statistique ne s'est néanmoins pas concrétisée dans la réalisation de l'outil, qui permet seulement de connaître le montant des factures enregistrées.

Il semble même que la création de cet outil ait contribué à réduire les données d'analyse disponibles. Dans un rapport de la Cour des comptes d'octobre 2014², était soulignée l'autonomie croissante des prescriptions des officiers de police judiciaire, qui représenteraient 60 % des prescriptions en matière pénale. Ces données étaient extraites du logiciel *Fraijus*, qui enregistrait jusqu'en 2010 toutes les prescriptions, y compris celles des officiers de police judiciaire, logiciel qui a été remplacé par *Chorus*.

En dépit de sa vocation comptable, le progiciel *Chorus* ne permet pas de recenser l'ensemble des fournisseurs en raison du paiement en régie d'un tiers des frais de justice. Le détail précis des prestations n'est également pas disponible : seule une globalisation des dépenses par catégorie est possible. Par exemple, les prestations d'interprétation et de traduction sont regroupées.

Votre mission estime en conséquence que la **construction d'un réel outil complet de suivi** apparaît indispensable pour permettre à la direction des services judiciaires, sous le pilotage du secrétariat général, de proposer des pistes de réforme, d'en mesurer les impacts financiers, d'évaluer les prestations sous un angle qualitatif ou encore d'apprécier le recours éventuel aux marchés passés par la direction des services judiciaires.

Proposition n° 113 :

Développer un outil informatique complet d'analyse et de pilotage des dépenses de frais de justice.

¹ Généralisé, en application du décret n° 2016-479 du 18 avril 2016 relatif au traitement des états et mémoires des frais de justice, pour assurer le règlement des prestataires de frais de justice. Selon l'arrêté du 9 mars 2017 modifiant l'arrêté du 17 avril 2014 portant création d'un téléservice dénommé « Chorus Portail Pro » permettant la gestion des mémoires de justice, Chorus Portail Pro a pour finalité de permettre aux déposants de factures, de mémoires de frais de justice ou de demandes de remboursement de taxes sur les carburants, de créer et d'administrer leur compte sur l'application, de saisir ou de déposer des factures, des mémoires de justice ou des demandes de remboursement, ainsi que d'y ajouter le cas échéant des pièces jointes. Il permet également aux déposants de suivre l'avancement du traitement de leurs dossiers.

² Ce rapport est disponible à l'adresse suivante :

<https://www.ccomptes.fr/Publications/Publications/Les-frais-de-justice-depuis-2011>

Il apparaît prioritaire d'identifier avec précision les prescripteurs de la dépense des frais de justice et les dépenses qui relèvent d'une obligation légale. En effet, en l'absence d'outil de référence, les enquêteurs et les magistrats se renvoient mutuellement la responsabilité d'un dérapage budgétaire des frais de justice sans qu'un constat puisse être objectivé.

Un outil d'évaluation exhaustive de la dépense permettrait aussi de prioriser les réformes d'optimisation. Ainsi, le projet de plate-forme nationale des interceptions judiciaires (PNIJ) a été conçu après que le budget conséquent versé aux opérateurs téléphoniques a été constaté et objectivé. En 2014, deux opérateurs téléphoniques figurent toujours dans la liste des six principaux fournisseurs de la justice en prestations de frais de justice.

La plate-forme nationale des interceptions judiciaires (PNIJ)

Votre mission s'est déplacée à Élancourt (Yvelines), dans les locaux de la société Thalès qui hébergent la plateforme nationale des interceptions judiciaires.

Avant la mise en œuvre de la plate-forme, les dispositifs d'interception téléphonique reposaient sur un système hétérogène et décentralisé : *via* six entreprises privées, des centrales d'écoutes étaient louées et installées dans les locaux de la police pour un montant de 45 millions d'euros (2013). Quant aux réquisitions des données de connexion et aux interceptions de communications électroniques, elles étaient directement réalisées par l'enquêteur auprès de l'opérateur de communications électroniques, du fournisseur d'accès à Internet ou à l'hébergeur. Une centralisation était néanmoins opérée pour les SMS, au sein du système de transmission d'interceptions judiciaires (STIJ), dont le décret sera abrogé six mois après l'entrée en vigueur effective de la PNIJ.

Créée en 2014¹, la PNIJ doit permettre de faire face aux évolutions technologiques des communications électroniques, mais aussi de rationaliser les coûts en matière de frais de justice résultant des réquisitions adressées aux opérateurs de télécommunications et aux sociétés privées de location de centrales d'écoute.

La PNIJ agit en qualité de tiers de confiance centralisé, situé entre les opérateurs et les officiers de police judiciaire et agents de la douane judiciaire, respectant ainsi le secret de l'enquête et de l'instruction, pour l'exécution des réquisitions judiciaires concernant tant la géolocalisation, les factures téléphoniques détaillées, les données de connexion, les écoutes téléphoniques ou les interceptions de correspondances électroniques.

Tout en assurant la fiabilité, l'authenticité et la confidentialité des informations recueillies et en dématérialisant les scellés des données, la plate-forme a permis de diminuer le montant des frais de justice consacrés aux réquisitions judiciaires en matière de communications électroniques, en supprimant les coûts supportés par la location de lignes de renvoi, de réseaux intermédiaires de distribution et de centrales d'écoutes et d'instaurer un nouveau circuit de paiement des mémoires de frais, permettant de décharger les juridictions.

¹ En application du décret n° 2014-1162 du 9 octobre 2014 portant création d'un traitement automatisé de données à caractère personnel dénommé « Plate-forme nationale des interceptions judiciaires ».

D'un point de vue budgétaire, pour le ministère de la justice, la PNIJ doit générer d'importantes économies budgétaires en matière de frais de justice. Dans la loi de finances pour 2017, le ministère attend 35 millions d'euros d'économies à ce titre, montant très surestimé compte tenu des difficultés rencontrées dans la montée en régime de la PNIJ. En effet, les économies pour 2015 seraient *in fine* de seulement 1 million d'euros contre 7,5 millions d'euros initialement attendus et de 12 millions d'euros seulement pour 2016, au lieu des 25 millions attendus. Pour mémoire, en 2015, 90 millions d'euros de frais de justice avaient été consacrés aux interceptions judiciaires et l'enveloppe dédiée aux frais de justice dans la loi de finances pour 2017 est d'environ 470 millions d'euros.

Source : commission des lois du Sénat.

Une analyse fine, signalant les prestations pouvant être standardisées, permettrait la réalisation de référentiels ou d'études comparatives de prix qui aideraient les juridictions dans leurs négociations. L'approche par fournisseur permettrait également de développer le lancement de marchés publics nationaux ou pour le ressort d'une cour d'appel ou d'une juridiction.

Dans un rapport d'avril 2015 consacré à la revue des dépenses sur les frais de justice, le contrôle général économique et financier et l'inspection générale des services judiciaires recommandaient conjointement de modifier l'article 23 du décret n° 2004-1463 du 23 décembre 2004 relatif aux experts judiciaires pour leur faire obligation de fournir un rapport d'activité mentionnant, entre autres, les typologies de prescriptions et l'évolution de ces dernières, au-delà d'un seuil de dépense de 500 000 euros. A ce jour, le décret n'a toujours pas été modifié.

Enfin, s'il est indispensable que le ministère pilote les réformes de maîtrise des frais de justice, il apparaît tout aussi nécessaire de renforcer **la connaissance par les juridictions de leurs dépenses en frais de justice**. Un certain nombre de dépenses sont directement prises en charge par les services centraux du ministère et n'apparaissent pas dans les outils de pilotage des juridictions. Votre mission recommande la mise en place d'un outil centralisé qui permettrait des restitutions régulières des dépenses au profit de chaque juridiction mais également d'outils de pilotage de proximité, au sein des juridictions. À l'instar de la PNIJ qui affiche le coût de chaque prestation avant son ordonnancement, une typologie des coûts de toute prestation financée par les frais de justice permettrait d'éclairer le choix de tous les ordonnateurs de celles-ci.

Proposition n° 114 :

Mieux informer les enquêteurs et les magistrats sur les coûts des frais de justice.

En l'absence d'un outil exhaustif de suivi des frais de justice, le bureau des frais de justice de la direction des services judiciaires a néanmoins engagé une démarche dite de « *sourcing* achat » qui, par des rencontres avec les experts judiciaires et les prestataires, vise à mieux comprendre la dépense pour rechercher son optimisation. Ces travaux menés en 2016 ont par exemple permis de moderniser les modalités de fixation des tarifs des expertises prescrites dans le domaine de la médecine légale, de la psychologie légale, de la toxicologie, de la biologie et de la radiologie, notamment en fixant des tarifs maximaux¹ et en précisant sous quelles conditions (complexité, ampleur ou durée de la procédure) une rémunération au-delà du plafond pourrait être versée sur présentation d'un devis.

c) Agir sur le choix des prestataires

La dépense en frais de justice obéit à un régime juridique particulier. Ne revêtant pas un caractère contractuel, mais relevant d'une décision unilatérale d'un magistrat ou d'un officier de police judiciaire, la prescription des frais de justice n'est pas soumise aux règles de la commande publique.

Il existe cependant des prestations tarifées dont le tarif est déterminé par voie réglementaire² : dans ces hypothèses, il n'apparaît pas possible de passer des marchés ou de négocier les prix. Pour les prestations non tarifées, il est possible d'introduire des éléments de contractualisation (négociation, passation de marchés, etc.).

Si la liberté de prescription semble intangible pour les magistrats, votre mission considère qu'elle n'est pas incompatible avec la possibilité d'agir sur le choix du prestataire et sur le montant du devis. De nombreuses actions ont été entreprises par la direction des services judiciaires, avec la passation de plusieurs marchés publics : par exemple, plusieurs conventions avec la SNCF et Air France ont été conclues pour les transfèrements et deux accords-cadres pour les analyses génétiques ont également été conclus, avec des prestations pour la période 2016-2020.

Pour les marchés passés localement par les services administratifs régionaux des cours d'appel, la direction des services judiciaires a établi un modèle contractuel afin de normaliser la dépense.

Votre mission encourage à poursuivre la politique de mise en place des marchés publics ministériels et locaux, source d'économies, de façon à ce que davantage de prestations soient couvertes par des marchés. Néanmoins,

¹ Par le décret n° 2017-248 du 27 février 2017 relatif aux modalités de fixation des tarifs des actes prescrits dans le domaine de la médecine légale, de la psychologie légale, de la toxicologie, de la biologie et de la radiologie et relevant des frais de justice.

² En matière pénale, par exemple, les expertises psychiatriques sont tarifées selon le 9° ou 10° de l'article R. 117 du code de procédure pénale, les expertises médico-psychologiques pratiquées par un médecin selon le 7° de l'article R. 117.

cet axe de réforme ne pourra se développer sans une analyse fine des besoins.

Ainsi, depuis 2015, la direction des services judiciaires analyse les besoins en termes d'expertises informatiques, de plus en plus utilisées et dont le coût est estimé entre 3 et 5 millions d'euros. Actuellement, ces travaux n'ont pas encore permis d'établir une typologie exhaustive des besoins et des prestations réalisées, permettant de distinguer des prestations « standard » ni de chiffrer les éventuelles économies envisageables.

Proposition n° 115 :

Poursuivre la politique de passation de marchés publics, au niveau ministériel et local.

Le bureau des frais de justice de la direction des services judiciaires a mis en place une cellule d'appui et d'aide à la prescription en matière de frais de justice, qui est à la disposition des magistrats prescripteurs. En cas d'expertises coûteuses, complexes ou sensibles, cette cellule peut analyser les devis produits, mais également rechercher d'autres prestataires afin de faire jouer la concurrence, dans le respect de la liberté de prescription du magistrat et d'une qualité de prestation équivalente.

La mise en concurrence et, plus généralement, le recours aux règles de la commande publique doivent être un des axes majeurs de l'optimisation de la dépense.

Cependant, votre mission considère également qu'aucune source d'optimisation ne doit être écartée. Ainsi, une expérimentation de salariat de prestataires de la traduction et de l'interprétariat est actuellement en cours. Ces initiatives doivent être encouragées localement et expérimentées pour d'autres prestations. Constatant le fort recours aux expertises informatiques dans le cadre des enquêtes pénales, votre mission encourage la direction des services judiciaires à poursuivre sa démarche, notamment de « *sourcing* achat ». Au-delà de la détermination de prestations « standard » pouvant être mises en concurrence, les juridictions de grande taille et les cours d'appel pourraient réaliser des économies par le salariat d'un expert informatique à temps plein.

Proposition n° 116 :

Poursuivre la politique d'internalisation au sein des juridictions de certaines compétences (traduction, interprétariat, expertise informatique...).

d) Lier la maîtrise des frais de justice à la définition des politiques pénales

Entendus par votre mission, les représentants de la conférence nationale des procureurs généraux ont rappelé que la maîtrise des frais de justice est étroitement liée à la définition des politiques pénales.

Comme souligné précédemment¹, les réformes de procédure pénale adoptées ne font que trop rarement l'objet d'une réelle évaluation financière. Le procureur de la République de Paris soulignait ainsi que, dans le cadre du plan national de lutte contre le terrorisme, les possibilités de recourir à certaines techniques d'investigation ont été élargies² : ainsi, dans le cadre de certaines enquêtes préliminaires, il pourrait être fait recours aux dispositifs d'*IMSI catcher*³, ou de logiciel type *keylogger*⁴. Néanmoins, ces dispositifs ont un coût qui n'a pas été évalué. Or, le recours à ces techniques d'investigation est encouragé dans le cadre des circulaires de politique pénale de lutte contre le terrorisme.

Aussi votre mission propose-t-elle de prévoir que chaque circulaire de politique pénale soit accompagnée d'une étude d'impact budgétaire en termes de frais de justice afin que chaque priorité définie soit accompagnée des moyens nécessaires de façon plus transparente.

Proposition n° 117 :

Assortir les circulaires de politique pénale d'une étude d'impact en termes de frais de justice.

Enfin, il convient de souligner le rôle des magistrats dans la conduite des enquêtes pénales : il leur appartient de veiller à la bonne utilisation de ces crédits budgétaires.

Votre mission a pu constater les efforts volontaristes très importants de certaines juridictions. Par exemple, certains parquets ont diffusé des notes détaillant précisément à la fois leur politique pénale locale et leur nécessaire traduction en termes de frais de justice. Ainsi, certaines techniques d'enquête ne peuvent être utilisées que pour certains contentieux énumérés. De même, des consignes peuvent être données sur les saisies afin d'éviter, par exemple, un nombre important de véhicules en gardiennage, qui coûtent cher alors même que leur valeur monétaire est faible.

¹ Voir supra page 111.

² Loi n° 2016-731 du 3 juin 2016 renforçant la lutte contre le crime organisé, le terrorisme et leur financement, et améliorant l'efficacité et les garanties de la procédure pénale.

³ L'International Mobile Subscriber Identity (IMSI) constitue le numéro d'identification de la carte SIM du téléphone mobile.

⁴ Un enregistreur de frappe (dit *keylogger*) peut être contenu dans un programme type « cheval de Troie ».

Enfin, dans certains ressorts, le procureur de la République a pu définir un seuil de frais de justice au-delà duquel l'enquêteur doit recueillir l'accord exprès du magistrat. Il a été rapporté à votre mission que ces consignes sont appliquées de manière hétérogène par les enquêteurs. Une convention avec le ministère de l'intérieur pour maîtriser les frais de justice et sensibiliser les enquêteurs pourrait être expérimentée : en cas de dépassement du plafond de frais de justice déterminé par le procureur de la République et en l'absence d'accord exprès préalable du magistrat, les frais de justice seraient récupérés sur le budget du ministère de l'intérieur.

Proposition n° 118 :

Améliorer la coordination entre magistrats et services d'enquête en matière de contrôle et de prescription des frais de justice et renforcer la responsabilité budgétaire des services d'enquête.

L'Agence de gestion et de recouvrement des avoirs saisis et confisqués

Créée par la loi du 9 juillet 2010, l'Agence de gestion et de recouvrement des avoirs saisis et confisqués (AGRASC) a pour mission d'assurer la gestion de toutes les sommes d'argent saisis et de tous les biens saisis, confisqués ou faisant l'objet d'une mesure conservatoire au cours d'une procédure pénale, qui lui sont confiés et qui nécessitent, pour leur conservation ou leur valorisation, des actes d'administration. Elle a plus généralement pour mission d'apporter une aide aux juridictions pour faciliter les saisies et confiscations.

Composée d'une trentaine de personnes, l'agence apparaît comme une structure compétente, efficace et réactive aux sollicitations des juridictions alors même qu'elle fait face à une forte augmentation des confiscations.

Principalement financée par les intérêts des sommes saisies et par le produit des confiscations prononcées, l'AGRASC doit veiller à l'abondement de plusieurs fonds, tout en réalisant des prélèvements sur son fonds de roulement pour financer des actions de politique pénale. Cet éparpillement des mécanismes d'attribution d'excédents de l'agence, critiqué par la Cour des comptes, est contraire aux principes d'unité et d'universalité budgétaire et nuit au contrôle budgétaire exercé par le Parlement¹.

¹ Pour de plus amples développements sur cette question, votre mission renvoie au référé du 6 septembre 2016 de la Cour des comptes sur l'agence, consultable à l'adresse suivante :

<http://www.comptes.fr/Accueil/Publications/Publications/L-agence-de-gestion-et-de-recouvrement-des-avoirs-saisis-et-confisques>

et au rapport d'information de la commission des finances n° 421 (2016-2017), présenté par M. Antoine Lefèvre, Pour que le « crime ne paie pas » : consolider l'action de l'AGRASC (Agence de gestion et de recouvrement des avoirs saisis et confisqués), consultable à l'adresse suivante :

<http://www.senat.fr/rap/r16-421/r16-421.html>

F. REDONNER UN SENS À LA PEINE D'EMPRISONNEMENT

La seule intervention d'une décision de justice ne suffit pas à rendre justice : il est nécessaire pour cela que ladite décision soit exécutée dans un délai raisonnable. Aussi, afin d'améliorer la qualité du service public de la justice, votre mission considère-t-elle indispensable de réformer le système français d'exécution des décisions de justice pénale.

Or force est de constater que le système français d'exécution des peines d'emprisonnement est affaibli par sa complexité, son hypocrisie, son manque d'évaluation. Votre mission juge donc nécessaire de redonner un sens à la peine d'emprisonnement, en réformant ce système.

1. Exécuter plus rapidement les peines d'emprisonnement

a) *Remettre en ordre le système d'exécution des peines d'emprisonnement pour mettre fin à l'hypocrisie*

L'exécution des peines en France apparaît aujourd'hui confrontée à une crise profonde.

Cette crise résulte en premier lieu de la complexité des règles juridiques et des pratiques régissant le droit de l'exécution des peines.

Aux termes des articles 707 et 707-1 du code de procédure pénale, les peines prononcées par les juridictions pénales doivent être mises à exécution « *de façon effective et dans les meilleurs délais* » sous le contrôle du ministère public et des parties. L'exécution des peines privatives et restrictives de liberté est sous-tendue par l'objectif d'insertion ou de réinsertion des personnes condamnées et celles-ci sont censées bénéficier d'aménagements de peine afin d'éviter les « sorties sèches », c'est-à-dire les remises en liberté sans accompagnement à la sortie.

Article 707 du code de procédure pénale

I. - Sur décision ou sous le contrôle des autorités judiciaires, les peines prononcées par les juridictions pénales sont, sauf circonstances insurmontables, mises à exécution de façon effective et dans les meilleurs délais.

II. - Le régime d'exécution des peines privatives et restrictives de liberté vise à préparer l'insertion ou la réinsertion de la personne condamnée afin de lui permettre d'agir en personne responsable, respectueuse des règles et des intérêts de la société et d'éviter la commission de nouvelles infractions.

Ce régime est adapté au fur et à mesure de l'exécution de la peine, en fonction de l'évolution de la personnalité et de la situation matérielle, familiale et sociale de la personne condamnée, qui fait l'objet d'évaluations régulières.

III. - Toute personne condamnée incarcérée en exécution d'une peine privative de liberté bénéficie, chaque fois que cela est possible, d'un retour progressif à la liberté en tenant compte des conditions matérielles de détention et du taux d'occupation de l'établissement pénitentiaire, dans le cadre d'une mesure de semi-liberté, de placement à l'extérieur, de placement sous surveillance électronique, de libération conditionnelle ou d'une libération sous contrainte, afin d'éviter une remise en liberté sans aucune forme de suivi judiciaire.

IV. - Au cours de l'exécution de la peine, la victime a le droit :

1° De saisir l'autorité judiciaire de toute atteinte à ses intérêts ;

2° D'obtenir la réparation de son préjudice, par l'indemnisation de celui-ci ou par tout autre moyen adapté, y compris, s'il y a lieu, en se voyant proposer une mesure de justice restaurative ;

3° D'être informée, si elle le souhaite, de la fin de l'exécution d'une peine privative de liberté, dans les cas et conditions prévus au présent code ;

4° À la prise en compte, s'il y a lieu, de la nécessité de garantir sa tranquillité et sa sûreté.

L'autorité judiciaire est tenue de garantir l'intégralité de ces droits tout au long de l'exécution de la peine, quelles qu'en soient les modalités.

Sauf exceptions¹, seules les peines définitives peuvent être mises à exécution, c'est-à-dire lorsque sont expirés tous les délais d'opposition, d'appel ou de pourvoi en cassation.

Or la détermination des peines définitives fait intervenir plusieurs calculs complexes : il convient d'abord de déterminer les délais maximaux pendant lesquels les différentes voies de recours peuvent être exercées. Celles-ci diffèrent selon que le jugement est **contradictoire**, c'est-à-dire que le prévenu était présent ou représenté aux débats, **réputé contradictoire**, lorsque le prévenu n'a pas comparu bien qu'il ait été régulièrement cité, ou **rendu par défaut**, lorsque le prévenu cité régulièrement n'a pas eu connaissance de la citation². Il s'agit ensuite pour le ministère public de s'assurer que la peine n'est pas prescrite³.

¹ Les peines d'emprisonnement avec sursis et mise à l'épreuve (article 132-41 du code pénal), les suspensions de permis de conduire à titre complémentaire (article L. 224-13 du code de la route), les condamnations pénales prononcées par le juge des enfants ou le tribunal pour enfants (article 22 de l'ordonnance du 2 février 1945), ou encore les peines de semi-liberté prononcées ab initio par les juridictions de jugement (article 132-25 du code pénal) peuvent être mises provisoirement à exécution. En cas de mandat d'arrêt ou de dépôt décerné à l'audience, de maintien en détention d'un prévenu comparaissant détenu, il n'y a pas d'effet suspensif des voies de recours à l'exécution de la peine.

² Une quatrième catégorie de jugement dit « itératif défaut » concerne les jugements rendus lorsque les prévenus ont fait régulièrement opposition à un précédent jugement rendu par défaut.

³ Le délai de prescription de la peine commence au jour où la décision devient définitive.

Depuis la loi n° 2009-1436 du 24 novembre 2009 pénitentiaire, le rôle du ministère public a été fortement accru dans la mise à exécution des peines d'emprisonnement. Outre un important travail de vérification des pièces d'exécution, les modalités retenues pour la mise à exécution d'une peine d'emprisonnement dépendent de différents paramètres : le fait que le condamné soit détenu ou non, si cette détention résulte de la même affaire, si la personne est sans domicile fixe ou connu, etc.

Si le condamné est libre, majeur et que la durée de la peine d'emprisonnement prononcée est supérieure à deux ans - ou un an s'il est en récidive légale -, plusieurs pratiques sont constatées. Il peut être demandé au condamné de se constituer prisonnier auprès d'une maison d'arrêt désignée, en recourant au besoin à la force publique. Le ministère public peut également demander à faire déférer devant lui les condamnés arrêtés par les forces de l'ordre, afin de vérifier les pièces d'exécution.

Si le condamné est libre, majeur et que la durée de la peine d'emprisonnement prononcée est inférieure ou égale à respectivement deux ans ou un an s'il est en récidive légale, le code de procédure pénale distingue deux hypothèses.

Si le prévenu est **présent à l'audience**, une convocation devant le juge de l'application des peines sous trente jours et devant le service pénitentiaire d'insertion et de probation sous quarante-cinq jours lui est remise afin de déterminer les modalités d'exécution de la peine, c'est-à-dire la date d'incarcération, l'admission à la semi-liberté, à la libération conditionnelle *ab initio*, en placement extérieur, en placement sous surveillance électronique, à une suspension de peine, etc.

Si le prévenu est **absent**, le ministère public doit communiquer au juge de l'application des peines du domicile du condamné les extraits des actes à exécuter afin qu'il détermine les modalités d'exécution de la sanction et convoque devant lui le condamné dans un délai de trente jours, et devant le service pénitentiaire d'insertion et de probation dans un délai de quarante-cinq jours. La situation du condamné peut être examinée pendant un délai de quatre mois. En l'absence de réponse du juge de l'application des peines à l'issue de ce délai, le ministère public peut mettre à exécution la peine par l'incarcération.

L'obligation d'examen des peines d'une durée inférieure ou égale à deux ans d'emprisonnement - ou un an en état de récidive légale -, procédure définie à l'article 723-15 du code de procédure pénale, a formalisé une déconnexion entre le prononcé de la peine et son aménagement. En l'absence de mandat de dépôt décerné à l'audience, si le condamné est libre, sa peine ne sera pas exécutée avant plusieurs mois, voire plusieurs années. Des peines d'emprisonnement importantes peuvent également être intégralement aménagées très rapidement après le prononcé de la condamnation : comment le justiciable peut-il comprendre que la juste peine

soit, par exemple, de dix-huit mois d'emprisonnement le jour du jugement et, un mois plus tard, de six mois sous placement sous surveillance électronique ? Votre mission considère qu'une telle situation n'est ni compréhensible ni acceptable. C'est en cela que notre système d'exécution des peines apparaît hypocrite.

Il serait certes exagéré d'affirmer que les condamnations à une peine d'emprisonnement d'une durée inférieure à deux ans ne sont pas du tout exécutées. Pour autant, sauf exception, si le condamné n'est pas déjà incarcéré, aucune condamnation à une peine inférieure à deux ans d'emprisonnement ne sera réellement exécutée en établissement pénitentiaire pour toute la durée prononcée par la juridiction.

Ce que votre mission considère ainsi comme une hypocrisie du système se retrouve néanmoins tant dans le circuit obligatoire d'aménagement de la peine que dans les procédures de jugement qui n'impliquent pas suffisamment les magistrats dans l'exécution effective des peines qu'ils prononcent et ne leur permettent pas de disposer, au moment du prononcé de la peine, des éléments suffisants pour apprécier la personnalité du condamné et ses possibilités de réinsertion.

Les recherches sociologiques conduites dans les juridictions révèlent que les juges statuant en matière correctionnelle ont trop souvent une vision assez distante de l'exécution pratique de la peine qu'ils prononcent¹. Positionnés en « juges-arbitres », selon la classification de François Ost², ils estiment parfois ne pas devoir intégrer dans leur processus décisionnel des conditions matérielles telles que l'état éventuel de saturation des maisons d'arrêt et n'ont pas le temps d'apprécier de manière complète la personnalité du condamné. Cette situation avait justifié, dans la loi pénitentiaire du 24 novembre 2009, l'augmentation d'un an à deux ans du plafond des peines d'emprisonnement aménageables avant exécution. Pour cette raison, renonçant à porter remède aux difficultés liées aux conditions du prononcé de la peine³, la loi comporte donc une procédure obligatoire permettant de transformer une peine d'emprisonnement ferme en une mesure alternative à l'incarcération.

¹ Christian Mouhanna, « Le New Public Management et ses limites dans les politiques publiques de justice pénale. Le cas de l'exécution des peines en France », *Droit et société*, 2/2015 (N° 90), pages 317 à 332.

² François Ost, « Juge-pacificateur, juge-arbitre, juge-entraîneur. Trois modèles de justice », dans Philippe Gérard, Michel Van de Kerchove, François Ost (dir), *Fonction de juger et pouvoir judiciaire : transformations et déplacements*, Bruxelles, Facultés universitaires Saint-Louis, 1983.

³ Votre mission a pu constater les difficultés des juridictions de jugement, en particulier lors de procédures simplifiées telles que la comparution immédiate, à disposer du temps nécessaire pour individualiser véritablement la peine.

La situation révèle aujourd'hui une étanchéité entre l'application du principe constitutionnel d'individualisation de la peine par les magistrats de la juridiction de jugement et l'application qui en est faite par les magistrats des juridictions de l'aménagement des peines qui, au titre de l'aménagement de la peine, peuvent la transformer profondément, celle-ci n'ayant plus alors qu'une valeur indicative.

En conséquence, votre mission juge nécessaire de refondre ce système complexe et inefficace pour lui redonner de la lisibilité et de la cohérence.

En premier lieu, il convient de réduire le seuil des peines aménageables *ab initio*, par les juridictions de jugement ou de l'application des peines, afin de restaurer la lisibilité et la crédibilité des peines d'emprisonnement.

Initialement applicables aux peines d'emprisonnement d'une durée maximale de six mois, les aménagements de peine *ab initio* ont été étendus aux peines d'un an, par la loi n° 2004-204 du 9 mars 2004 portant adaptation de la justice aux évolutions de la criminalité organisée. Depuis la loi n° 2009-1436 du 24 novembre 2009 pénitentiaire, les aménagements peuvent s'appliquer à toute peine d'emprisonnement d'une durée inférieure à deux ans, ainsi qu'à toute peine pour laquelle il existe un reliquat d'emprisonnement ferme inférieur à deux ans. Ce délai est réduit à un an en cas de récidive légale.

Ce seuil très élevé a contribué à dénaturer le sens de la peine de prison. Une peine d'emprisonnement ferme supérieure à douze mois constitue une peine lourde, prononcée par la juridiction au regard de la gravité des faits et de la nécessité d'une sanction : dans ces conditions, l'aménagement est toujours malaisé pour les juridictions de l'application des peines.

De plus, ce seuil fixé en 2009 semble avoir encouragé les juridictions de jugement à augmenter leur *quantum* de peines d'emprisonnement ferme prononcées. En effet, puisque le sens de la peine a été dévoyé, les condamnations que les juridictions veulent voir effectivement exécutées telles qu'elles sont prononcées doivent donc dépasser le seuil des peines aménageables.

En conséquence, votre mission propose d'abaisser le seuil d'aménagement *ab initio* des peines d'emprisonnement de deux à un an.

Proposition n° 119 :

Supprimer l'examen obligatoire par le juge de l'application des peines pour les peines d'emprisonnement supérieures à un an, ou six mois en cas de récidive.

En parallèle de tout *aggiornamento* du droit de l'exécution des peines, il est essentiel de rendre immédiatement lisibles les règles de l'aménagement *ab initio* des peines d'emprisonnement dit « ferme ». Cette lisibilité est indispensable pour restaurer la crédibilité de la peine d'emprisonnement.

Si une peine d'emprisonnement est prononcée, il faut exiger que le tribunal statue systématiquement sur la délivrance éventuelle d'un mandat de dépôt, sans qu'il soit nécessaire d'accroître les exigences de motivation des jugements.

Les juridictions doivent en effet justifier de la mise à exécution immédiate de la peine par la délivrance d'un mandat de dépôt ou d'un mandat d'amener, ou de sa mise à exécution différée sur décision du juge de l'application des peines dans un délai maximum de 45 jours.

La juridiction de jugement devrait également expliciter sous quelles conditions aura lieu la saisine du juge de l'application des peines et sous quel délai l'examen du service pénitentiaire d'insertion et de probation, en application des règles fixées par la loi quant à la détermination des peines aménageables.

Dans ce cas, votre mission recommande que la juridiction de jugement précise, dans le jugement de condamnation à une peine d'emprisonnement, que l'exécution de la peine s'effectuera « *sous la réserve de la faculté laissée au juge de l'application des peines d'autoriser une autre modalité d'exécution de la peine* », en application des articles 474 ou 723-15 du code de procédure pénale.

Proposition n° 120 :

Clarifier le régime des peines d'emprisonnement ferme de moins d'un an en distinguant explicitement dès le jugement les condamnations susceptibles de faire l'objet d'un aménagement avant incarcération et les condamnations entraînant la mise en détention immédiate du condamné.

b) Simplifier et accélérer le circuit d'exécution des peines

Selon les termes de la décision n° 93-334 DC du 20 janvier 1994¹ du Conseil constitutionnel, « *l'exécution des peines privatives de liberté en matière correctionnelle et criminelle a été conçue, non seulement pour protéger la société et assurer la punition du condamné mais aussi pour favoriser l'amendement de celui-ci et préparer son éventuelle réinsertion* ».

Ces objectifs semblent cependant compromis en cas d'exécution tardive des peines d'emprisonnement.

¹ Conseil constitutionnel, décision n° 93-334 DC du 20 janvier 1994, sur la loi instituant une peine incompressible et relative au nouveau code pénal et à certaines dispositions de procédure pénale (cons. n° 12).

Votre mission n'a pas pu obtenir des services du ministère de la justice les délais de mise à exécution des peines d'emprisonnement. Les seules statistiques communiquées, remontant à 2012, sont présentées dans l'encadré ci-après.

Le stock de peines prononcées en attente d'exécution

Les derniers chiffres communiqués à la mission d'information correspondent à ceux de fin 2012 : 99 600 peines d'emprisonnement prononcées n'avaient pas encore été exécutées.

En 2012, l'ensemble des juridictions a prononcé 129 300 peines exécutoires d'emprisonnement ferme et en a exécuté 128 900, soit un taux de couverture des entrées par les sorties proche de 100 % (128 900/129 300).

Le taux de mise à exécution sur l'ensemble de l'année 2012, indicateur synthétique de la part des peines avec commencement d'exécution dans le total des peines à exécuter (celles « héritées » du passé et celles prononcées en cours d'année) s'élevait à 56,4% en 2012.

S'agissant des seules peines exécutoires de 2012, 68,5 % ont été exécutées au cours de l'année.

99 % des peines en attente d'exécution sont constituées de peines aménageables (moins de deux ans d'emprisonnement) :

- 13 % des peines en attente d'exécution sont des peines aménageables comportant un reliquat d'emprisonnement supérieur à six mois ;

- 30 % des peines en attente d'exécution sont des peines aménageables comportant un reliquat d'emprisonnement égal ou inférieur à 6 mois, mais supérieur à trois mois ;

- 56 % des peines en attente d'exécution sont des peines aménageables comportant un reliquat d'emprisonnement égal ou inférieur à 3 mois.

Les peines non aménageables ont été exécutées en priorité : leur taux de mise à exécution en 2012 était de 77 %.

Il ressort des données communiquées par les parquets dans le cadre des rapports de politique pénale pour l'année 2015 que le principal facteur d'allongement des délais d'exécution au niveau des services correctionnels et de l'exécution des peines tient aux **vacances de postes de greffe**. Les parquets doivent, au surplus, faire face à une charge de travail accrue due à la **complexification constante du droit des peines** et du développement quantitatif d'un important travail de **vérifications**. Enfin, le service de l'exécution des peines est largement dépendant d'acteurs sur lesquels il n'a que peu de prise, à savoir les services de police et de gendarmerie, la surpopulation carcérale, la charge de travail des juges de l'application des peines.

Source : données communiquées par la chancellerie.

Néanmoins, d'après les témoignages recueillis lors des déplacements de votre mission d'information, ces délais apparaissent notables. En conséquence, un stock important de peines en attente d'être exécutées s'accumule.

À la cour d'appel de Paris, par exemple, au 1^{er} mars 2017, le délai de traitement de mise à exécution des peines confirmées en appel est de 60 jours en moyenne, ce qui apparaît particulièrement efficace. Pourtant, alors que 643 arrêts ont été rendus par les chambres correctionnelles, les chambres de l'application des peines ou les cours d'assises, seules 474 condamnations individuelles ont été mises à exécution en 2017. En février 2017, le stock des condamnations restant à exécuter était de 743. En dépit d'une organisation efficace, le mécanisme d'exécution des peines est particulièrement complexe et coûteux en ressources humaines.

Conformément aux exigences de la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, le droit à être jugé dans un délai raisonnable est une composante du droit au procès équitable. Dans certains pays, comme en Allemagne, la loi fixe des délais maximaux pour l'exécution d'une décision pénale.

Au regard des retards accumulés par les juridictions, il semblerait utile d'imposer un délai raisonnable d'exécution des décisions de justice et de créer ainsi une obligation de la justice vis-à-vis des victimes, et donc de la société, et même une forme de droit pour les condamnés à l'exécution de leur propre peine dans ce délai raisonnable pour éviter que, dans certains cas, la peine soit exécutée alors que le condamné s'inscrit désormais dans un environnement stabilisé que l'emprisonnement va remettre en cause.

En effet, plusieurs personnes qualifiées entendues par votre mission d'information ont souligné le désarroi des personnes condamnées qui peuvent attendre parfois plusieurs années pour l'exécution de peine d'emprisonnement de quelques mois : des incarcérations trois à cinq ans après les faits peuvent être particulièrement destructrices quand la situation professionnelle et familiale de la personne a favorablement évolué.

L'accélération, et donc la simplification, des procédures d'exécution doit être une priorité pour la justice pénale. Cela permettrait par exemple aux juges ou aux juridictions de prononcer des peines d'emprisonnement courtes mais exécutoires immédiatement : en effet, le choc carcéral peut être, dans certains cas, particulièrement adapté. Néanmoins, une telle politique pénale ne peut être réalisée sans un service efficace d'exécution des peines, un circuit simplifié et plus rapide d'application des peines mais également un parc pénitentiaire diversifié et adapté à ces courtes peines¹.

Aussi votre mission juge-t-elle nécessaire d'accroître les possibilités de mise à exécution immédiate d'une peine d'emprisonnement.

En l'état du droit², le ministère public peut mettre à exécution immédiate une peine d'emprisonnement « *en cas d'urgence motivée soit par un risque de danger pour les personnes ou les biens établi par la survenance d'un fait nouveau, soit par l'incarcération de la personne dans le cadre d'une autre procédure,*

¹ Voir infra page 296.

² En application de l'article 723-16 du code de procédure pénale.

soit par un risque avéré de fuite du condamné ». Cette mise à exécution immédiate permet de ne pas saisir le juge de l'application des peines ou de ne pas attendre ses conclusions s'il est déjà saisi. Ce cadre contraint pourrait être assoupli et le ministère public pourrait être encouragé à avoir davantage recours à cette procédure.

De telles évolutions ne seront possibles qu'au fur et à mesure de l'accroissement des capacités pénitentiaires comme de l'augmentation et de l'adaptation des effectifs des services pénitentiaires d'insertion et de probation. Il faut cesser de modifier la loi pénale sans considérer les moyens à mobiliser pour mettre en œuvre les innovations retenues par le législateur.

Au regard des délais important de traitement des affaires pénales en cas d'exercice des voies de recours, particulièrement en matière criminelle, il est également souhaitable de réviser le cadre d'exécution des peines à titre provisoire et d'apporter des atténuations au principe de l'effet suspensif de l'appel pour offrir plus de souplesse au ministère public.

Proposition n° 121 :

Faciliter l'exécution provisoire et immédiate des peines d'emprisonnement.

À cet égard, la procédure de l'ajournement de la peine semble insuffisamment utilisée. Cette procédure consiste à statuer, dans un premier temps, sur la culpabilité de l'intéressé et à reporter la décision sur la peine à une audience ultérieure, une fois la juridiction suffisamment éclairée sur la situation personnelle du condamné, sa personnalité, ses facteurs de risque et de vulnérabilité, pour évaluer sa propension à la récidive et ses perspectives d'insertion. Cela permettrait de redonner aux juridictions de jugement le rôle d'individualisation de la peine, actuellement confié au juge de l'application des peines, et permettrait d'éviter des décisions contradictoires et peu lisibles entre juridiction de jugement et juge de l'application des peines.

Proposition n° 122 :

Encourager les juridictions à utiliser davantage la procédure de l'ajournement du prononcé de la peine.

2. Remédier au double scandale de la vétusté et de la saturation des prisons par un vaste programme de création de places

La situation actuelle de surpopulation dans les prisons françaises¹ nécessite une augmentation conséquente et une diversification du nombre de places dans les établissements pénitentiaires pour assurer aux détenus des conditions d'hébergement dignes et respectueuses des droits et améliorer les conditions de travail des personnels.

La loi n° 2002-1138 d'orientation et de programmation pour la justice du 9 septembre 2002 avait prévu la **construction de 13 200 nouvelles places de prison**, accompagnées de la fermeture de 2 485 places, soit un solde net de 10 800 places. Révisé en 2012 par la garde des sceaux, il a été réduit à la création nette de 9 074 places, par l'ouverture de 11 629 places et la fermeture de 2 086 places. La mise en service du centre pénitentiaire de Draguignan au troisième semestre 2017 devrait clore ce programme.

En 2011, a été lancé un nouveau programme de construction. Le « **nouveau programme immobilier** » (NPI) prévoyait la construction nette de 6 712 places, par l'ouverture de 14 282 places nouvelles dans 25 nouveaux établissements, par plusieurs extensions et réhabilitations, tout en fermant 7 570 places. Avec pour objectif d'atteindre **une capacité carcérale de 70 400 places**, ce programme visait à permettre un taux d'encellulement individuel de 95 % de la population hébergée et à mettre en œuvre des régimes de détention différenciés, adaptés à la personnalité de chaque détenu. Il s'agissait de permettre à la fois un régime de détention dit « ouvert », fondé sur l'autonomie du détenu, l'autorisant à circuler librement au sein d'un quartier, et un régime fermé, classique, avec encadrement de tous les déplacements hors de la cellule. Profondément remanié en 2012, ce programme a vu son ambition sensiblement réduite, à l'instar de la fin du programme de 2002 dit « 13 200 », pour être ajusté à l'objectif d'un parc pénitentiaire de **63 500 places**. Certaines opérations, comme la réhabilitation de la maison d'arrêt de Paris-La Santé, ont été maintenues dans le nouveau programme.

Un nouveau **programme dit « 3 200 »** a été lancé en 2015, pour de nouvelles constructions s'échelonnant jusqu'en 2023. En septembre 2016, prenant acte du « *sous-investissement chronique* » dans l'immobilier pénitentiaire, le garde des sceaux a annoncé la **création de 10 000 à 16 000 places de prison d'ici 2025**, engagement qui s'est traduit par l'inscription au budget 2017 de 1,158 milliard d'euros d'autorisations

¹ Voir supra page 54.

d'engagement mais de seulement 2,6 millions d'euros de crédits de paiement¹.

Si votre mission salue les annonces récentes du garde des sceaux, ce programme de construction, aujourd'hui largement virtuel, n'apparaît pas suffisant pour faire face à l'augmentation de la population carcérale. Depuis 2001, l'augmentation du nombre de places dans le parc pénitentiaire reste moins rapide que celle du nombre des personnes détenues, la surdensité carcérale s'aggravant en conséquence.

L'augmentation substantielle de la capacité du parc carcéral apparaît nécessaire pour garantir une réponse pénale plus crédible : votre mission juge inconcevable que l'exécution des peines soit retardée en raison de la saturation des établissements pour peines. Il est tout aussi contestable que des prévenus, détenus « provisoires » qui bénéficient de la présomption d'innocence, soient incarcérés dans des conditions indignes en maison d'arrêt.

La prison doit jouer un double rôle de punition et de réinsertion. Il est donc nécessaire de disposer d'établissements offrant des conditions matérielles propices à la prévention de la récidive, permettant la réalisation de parcours pénitentiaires individualisés, entre unités, voire entre établissements plus ou moins sécurisés.

Dès lors, au-delà de la nécessaire augmentation du nombre de places, il convient de prévoir un programme équilibré de construction : si des établissements très sécurisés pour les détenus les plus dangereux, notamment radicalisés, sont nécessaires, des établissements à la sécurité adaptée, proches des villes pour favoriser la réinsertion et permettre un accès facilité à l'emploi, devraient également être construits pour préparer et accompagner de manière efficace les sorties des condamnés. Ce programme immobilier doit également créer des établissements de proximité qui, en raison de leurs conditions de sécurité allégée, pourront être mis en place plus rapidement et pour un moindre coût. Ces établissements auraient vocation à incarcérer les détenus condamnés à une courte peine dans des conditions permettant leur réinsertion rapide.

Proposition n° 123 :

Construire de nouveaux établissements pénitentiaires, permettant d'accroître le parc pénitentiaire d'au moins 15 000 places supplémentaires, en axant le programme principalement sur les maisons d'arrêt, notamment les centres pour courtes peines.

¹ Jean-Jacques Urvoas, garde des sceaux, rapport au Parlement sur l'encellulement individuel, « En finir avec la surpopulation carcérale », 20 septembre 2016. Le rapport est consultable à l'adresse suivante : www.justice.gouv.fr/publication/rap_jj_urvoas_encellulement_individuel.pdf

3. Simplifier le régime de l'application des peines d'emprisonnement et renforcer le suivi post-libération des condamnés détenus

Le droit de l'aménagement des peines est un droit particulièrement complexe, applicable tant avant l'exécution de la peine qu'en cours de détention. Outre les travaux parlementaires, de nombreux rapports ont récemment proposé une clarification et une simplification de ces règles.

Ainsi le rapport *Pour une refonte du droit des peines* de M. Bruno Cotte, publié en décembre 2015¹, préconisait une simplification et une harmonisation des règles de procédure en matière d'exécution des peines. Par exemple, les règles de compétence des juridictions appelées à statuer apparaissent peu lisibles. De même, les conditions d'octroi des aménagements de peine ne sont pas unifiées, à l'instar des modalités d'instruction des requêtes contentieuses².

Votre mission propose d'aller plus loin que ces mesures de clarification nécessaires. En effet, certaines décisions qui relèvent des juridictions de l'application des peines pourraient faire l'objet d'une déjuridictionnalisation : certaines permissions de sortir, notamment lorsqu'une telle mesure a déjà été octroyée au détenu, pourraient être décidées par les directeurs des établissements pénitentiaires.

Poursuivant la réflexion engagée par l'actuel garde des sceaux sur le prononcé d'ordonnances d'incarcération provisoire en cas de violation des obligations du suivi post-libération, dans son rapport au Parlement du 21 octobre 2016 sur la mise en œuvre de la loi n° 2014-896 du 15 août 2014 relative à l'individualisation des peines et renforçant l'efficacité des sanctions pénales³, votre mission considère nécessaire d'améliorer significativement le suivi post-libération.

Depuis plusieurs années, la volonté du législateur de renforcer le suivi post-libération s'est traduite par une forte extension du champ d'application de la peine de suivi socio-judiciaire, dont l'économie générale a été profondément modifiée, comme le relevait le rapport de M. Bruno Cotte précité. Cette peine, créée par la loi n° 98-468 du 17 avril 1998 relative à la prévention et à la répression des infractions sexuelles et à la protection des mineurs victimes, permet de soumettre le condamné, au-delà de sa peine d'emprisonnement, à certaines obligations. Pendant la durée du suivi, qui

¹ Commission présidée par M. Bruno Cotte, rapport à Madame la garde des sceaux, ministre de la justice, *Pour une refonte du droit des peines*, décembre 2015. Ce rapport est consultable à l'adresse suivante : www.justice.gouv.fr/art_pix/rapport_refonte_droit_peines.pdf

² Il s'agit par exemple des requêtes en réhabilitation, des requêtes en relèvement, des requêtes en dispense d'inscription au bulletin n° 2 du casier judiciaire, des requêtes en constatation d'identité, etc.

³ Ce rapport est consultable à l'adresse suivante : www.justice.gouv.fr/publication/rap_loi_15082014.pdf

peut être illimitée, le juge de l'application des peines peut modifier les mesures de surveillance et les obligations.

Le rapport de M. Bruno Cotte avait proposé de fusionner le sursis avec mise à l'épreuve et le suivi socio-judiciaire en une seule peine, le suivi socio-judiciaire probatoire, qui serait une peine complémentaire susceptible d'être prononcée pour tous les crimes et les délits.

La difficulté du système actuel réside, en l'absence de dispositif *ad hoc* tel que le suivi socio-judiciaire pour les infractions sexuelles, dans l'impossibilité d'imposer au détenu un suivi judiciaire dont la durée excéderait la peine d'emprisonnement à laquelle il a été condamné. Une condamnation à deux ans d'emprisonnement est ainsi nécessaire pour permettre, à l'issue d'une incarcération d'un an, un aménagement de peine d'un an.

Considérant que « les sorties sèches » d'incarcération sont à bannir et que le système actuel d'aménagement des peines est illisible, votre mission propose de clarifier les peines complémentaires pouvant être prononcées par les juridictions en sus d'une peine d'emprisonnement ferme.

Elle propose également de permettre aux juridictions de jugement, indépendamment du champ d'application aujourd'hui limité du suivi socio-judiciaire, d'assurer un suivi efficace de tous les condamnés par les juridictions de l'application des peines et les services pénitentiaires d'insertion et de probation à l'issue de leur incarcération. Dès lors, elle propose de créer une mesure de suivi socio-judiciaire probatoire applicable à tous les délits et les crimes, dont la durée pourrait être fixée par la juridiction de jugement. Une nouvelle fois, une telle réforme ne pourra être mise en place sans l'assortir des moyens nécessaires à son application.

Proposition n° 124 :

Accompagner l'intégralité des sorties d'incarcération par un suivi socio-judiciaire probatoire.

4. Corriger la réforme des extractions judiciaires

La réforme des extractions judiciaires illustre à nouveau la critique adressée au ministère de la justice d'une insuffisante évaluation des mesures qui la concernent et d'un pilotage déficient dans le dialogue interministériel.

À la suite d'une réunion interministérielle du 30 septembre 2010, il a été décidé de confier la prise en charge des missions d'extractions et de transfèrements judiciaires, par principe, à l'administration pénitentiaire, alors qu'elle était assurée par les forces de sécurité de la police et de la gendarmerie placées sous l'autorité du ministre de l'intérieur.

Une première phase de transfert des missions s'est déroulée entre septembre 2011 et décembre 2012 : l'administration pénitentiaire est devenue compétente pour assurer les extractions dans sept régions administratives (Lorraine, Auvergne, Basse-Normandie, Champagne-Ardenne, Picardie, Midi-Pyrénées, Franche-Comté) et trois départements de la cour d'appel de Versailles.

Interrompu pendant l'année 2013 en raison des difficultés de mise en œuvre, le processus de transfert a repris à l'issue d'une réunion interministérielle du 12 novembre 2013 ayant confirmé que l'intégralité du transfert pour les régions métropolitaines devrait être achevé pour 2019 et qu'un total de 1 200 équivalents temps plein devrait être transféré des programmes budgétaires concernés relevant du ministère de l'intérieur vers le programme budgétaire concerné du ministère de la justice. En effet, le nombre d'équivalents temps plein nécessaire pour la mission a été progressivement réévalué chaque année¹.

À partir du 1^{er} mars 2015, l'administration pénitentiaire est devenue compétente pour exécuter toutes les missions ayant pour origine la région reprise, indépendamment de la région de destination. Cette modification a engendré une augmentation de 10,5 % du volume des missions d'extractions judiciaires à traiter.

Au cours de l'année 2015, la compétence de l'administration pénitentiaire a été étendue aux régions Alsace, Nord-Pas-de-Calais et Aquitaine, puis au cours de l'année 2016, aux régions Bretagne, Pays-de-la-Loire, Haute-Normandie, Centre, Limousin, Poitou-Charentes et Bourgogne.

Le transfert concernait 48 % du total des extractions judiciaires au 31 juillet 2016 et 52,27 % au 1^{er} janvier 2017. Ces missions sont accomplies par près de 700 personnels de l'administration pénitentiaire (AP), répartis entre les pôles de rattachement des extractions judiciaires (PREJ), qui assurent la mission, et les autorités de régulation des extractions judiciaires (ARPEJ), qui organisent et planifient la mission.

En cas d'impossibilité pour l'administration pénitentiaire de réunir les moyens humains et matériels nécessaires pour assurer une mission requise par l'autorité judiciaire, les services des autorités de régulation des extractions judiciaires communiquent au magistrat ou à l'autorité requérante une « impossibilité de faire ». Le magistrat ou l'autorité requérante a alors la possibilité soit de déplacer la date de la mission², soit de mettre en œuvre la

¹ Plusieurs facteurs n'avaient pas été pris en compte lors de l'évaluation du besoin en équivalent temps plein (ETP) : à la différence des forces de sécurité intérieure, les agents de l'administration pénitentiaire réalisent des escortes à trois personnes, travaillent 1 551 heures annuelles au lieu de 1 743 pour les forces de sécurité intérieure et n'ont pas de tâches annexes permettant une flexibilité dans l'organisation du temps de travail. Ainsi, les forces de sécurité intérieure ayant des tâches de voie publique et de déferments, elles assureraient un maillage territorial plus fin.

² Concrètement, il existe un planning partagé de l'ARPEJ concernée, sur lequel apparaissent les plages calendaires et horaires disponibles.

mission par voie de visioconférence, soit, enfin, de saisir les forces de police ou de gendarmerie aux fins d'exécution de la mission.

En raison d'un niveau jugé insatisfaisant d'emplois transférés du ministère de l'intérieur au ministère de la justice pour opérer le transfert sur l'ensemble du territoire (1 200 équivalents temps plein travaillés), le taux d'« impossibilité de faire » opposé à l'autorité judiciaire s'est sensiblement accru tout au long de l'année 2015. Ce taux est ainsi passé de 4,18 % des missions requises pour l'année 2014 à 11 % à la fin de l'année 2015, soit une augmentation de près de 7 points. Au 1^{er} juillet 2016, le taux d'impossibilité de faire sur l'année 2016 est de 24 %.

Début 2016, dans le cadre du deuxième plan de lutte antiterroriste dit « PLAT 2 », il a été décidé de créer 450 emplois, en sus des emplois transférés du ministère de l'intérieur, au profit des missions d'extraction judiciaire dévolues à l'administration pénitentiaire pour pallier l'augmentation du nombre des impossibilités de faire. Cet apport de ressources humaines n'a cependant pas permis à l'administration pénitentiaire d'exécuter l'ensemble des missions d'extraction judiciaire requises par les services judiciaires.

Parce qu'un taux élevé d'« impossibilité de faire » restait prévisible, une nouvelle mission d'inspection interministérielle a été mandatée en mai 2016 pour réaliser un bilan d'étape de la reprise des extractions judiciaires par l'administration pénitentiaire.

Remis en octobre 2016, le rapport d'inspection a constaté le nombre insuffisant des agents dans les pôles de rattachement des extractions judiciaires, l'inadaptation de leur implantation géographique et l'insuffisant déploiement de moyens de visioconférence dans les établissements pénitentiaires (faible connexion, locaux inadaptés, créneaux d'audition réduits en raison des contraintes horaires de l'organisation de la détention). Outre une réorganisation profonde des méthodes d'organisation du travail de l'administration pénitentiaire dans la réalisation des extractions (escortes à deux, recours aux réservistes), le rapport encourage la rationalisation des extractions judiciaires, demande aux magistrats de signaler comme « sensibles » certaines réquisitions d'extractions dont l'exécution ne pourrait être reportée. Il préconise un moratoire de six mois dans le processus de reprise des extractions judiciaires par l'administration pénitentiaire.

Une nouvelle organisation des missions d'extraction judiciaire a été annoncée début mars 2017, par le garde des sceaux et le ministre de l'intérieur, avec la création d'une direction de projet dédiée, rattachée au secrétariat général du ministère de la justice, la création de comités de pilotage locaux dans les tribunaux de grande instance et les cours d'appel, afin de promouvoir la visioconférence et la rationalisation du nombre de réquisitions d'extractions, articulée avec une programmation optimale des

audiences et autour des référents « extractions judiciaires » dans les juridictions¹.

Votre mission déplore le manque d'anticipation et de préparation de cette réforme, qui déstabilise l'ensemble de la chaîne pénale : des remises en liberté ont dû être ordonnées, notamment en raison du défaut de présentation dans les délais légaux, des procédures pénales ont dû être annulées en raison de l'absence de réalisation d'extractions judiciaires, ce que votre mission juge inacceptable.

Avec la mise en place d'un système demandant aux référents de hiérarchiser les extractions judiciaires, votre mission constate qu'une nouvelle fois, cette réforme aboutit à alourdir la charge des magistrats qui devront arbitrer entre deux extractions jugées prioritaires. Surtout, ce nouveau correctif à une réforme très problématique ne semble pas en mesure de permettre une résolution pérenne des difficultés.

Du point de vue du justiciable et de la qualité de la justice pénale, votre mission juge très problématique de considérer qu'une réquisition délivrée par un procureur de la République ne puisse être exécutée. Il est contraire au principe constitutionnel d'égalité devant la justice que des décisions judiciaires ne soient pas exécutées et que des remises en liberté soient prononcées, en raison du manque de moyens de l'administration pénitentiaire et des forces de sécurité intérieure.

Proposition n° 125 :

Réaffirmer la priorité de toutes les extractions judiciaires dont l'absence de réalisation perturbe l'organisation des juridictions et des procédures pénales.

Les magistrats entendus par votre mission ont souligné les efforts effectués ces dernières années pour développer la visioconférence, et la privilégier notamment pour les prolongations de garde à vue. Néanmoins, sans une remise à niveau du matériel technique et une amélioration de sa disponibilité, il est illusoire de considérer que le seul développement de la visioconférence permettra d'éviter un nombre important d'extractions.

¹ Les référents ont été créés par la circulaire du 2 septembre 2011 relative aux modalités d'organisation de la reprise des missions d'extractions judiciaires par le ministère de la justice et des libertés.

IV. LA MÉTHODE DU REDRESSEMENT DE LA JUSTICE : UNE LOI DE PROGRAMMATION POUR DÉFINIR LES RÉFORMES ET RELEVER LES MOYENS DANS LA DURÉE

Outre la présentation des propositions qu'elle estime nécessaires pour assurer le redressement de la justice, votre mission s'est aussi attachée à envisager la méthode qu'il conviendrait de suivre pour les mettre en œuvre. Ces propositions de réforme se répartissent entre un **volet budgétaire** et un **volet structurel**, ces deux volets devant être élaborés de façon concertée avec les acteurs du monde judiciaire, puis discutés conjointement, l'un assurant la crédibilité et la justification de l'autre, dans le cadre d'une **loi quinquennale de programmation pour la justice**, concernant aussi bien les juridictions que l'administration pénitentiaire, la protection judiciaire de la jeunesse¹ ou bien l'administration du ministère de la justice.

Compte tenu des critiques récurrentes sur le défaut d'évaluation des moyens humains, financiers ou informatiques nécessaires à la mise en œuvre et à la réussite des réformes judiciaires, cette concertation devra s'appuyer sur des **études d'impact approfondies et régulièrement actualisées**, comme le propose par principe votre mission pour toutes les réformes judiciaires².

Plus largement, parallèlement à la sanctuarisation des crédits alloués à l'autorité judiciaire, votre mission tient à insister sur le **besoin de stabilité législative de l'institution judiciaire**. De nombreuses réformes ont accru ou perturbé au fil des dernières années le travail des juridictions : les prochaines réformes doivent être mieux préparées et suivies d'une pause législative en matière civile et pénale.

A. UNE LOI DE PROGRAMMATION DES MOYENS ET DES RÉFORMES DE LA JUSTICE SUR CINQ ANS

Considérant que le redressement des moyens de la justice doit être inscrit dans la durée, tout en étant associé aux réformes structurelles qui en seront la justification, votre mission juge nécessaire que soit présenté, **au début de la prochaine législature, un projet de loi de programmation des moyens et des réformes de la justice sur cinq ans**.

¹ Compte tenu du calendrier et du périmètre de ses travaux, la mission d'information n'a pas eu la possibilité d'approfondir les questions intéressant la protection judiciaire de la jeunesse (PJJ), ni de se rendre à l'école nationale de la PJJ à Roubaix, mais le même travail d'évaluation des besoins et de propositions de réforme devra être réalisé.

² Voir supra page 113.

En effet, depuis la loi n° 2002-1138 du 9 septembre 2002 d'orientation et de programmation pour la justice, aucune loi de programmation globale n'a été adoptée dans le domaine de la justice¹.

L'article 34 de la Constitution dispose que « *des lois de programmation déterminent les objectifs de l'action de l'État* »².

Cette loi de programmation serait destinée à fixer la trajectoire de redressement des crédits, de fonctionnement comme d'investissement, et des effectifs des différents programmes de la mission budgétaire « Justice », en particulier les quatre programmes « Justice judiciaire », « Accès au droit et à la justice », « Administration pénitentiaire » et « Protection judiciaire de la jeunesse ». Elle devrait également comporter un plan de modernisation de l'organisation et du fonctionnement de la justice, déclinant les différentes réformes de niveau législatif proposées par votre mission.

Un tel texte permettrait de donner davantage de visibilité tant à la progression des effectifs et des moyens qu'aux réformes qui seront mises en œuvre sur la même période de cinq ans, en particulier pour les magistrats et les différents personnels de la justice. Il devrait également inclure une mise à niveau du parc immobilier judiciaire et pénitentiaire.

Les objectifs, les orientations sur cinq ans et le contenu des réformes en faveur de la justice seraient détaillés dans un rapport annexé à la loi de programmation, avec un calendrier précis de mise en œuvre.

Le volet législatif de loi de programmation permettrait de prévoir, dès le commencement de son application, les réformes d'organisation et de fonctionnement qui seraient mises en œuvre sur la même période, avec des échéances précises et progressives pour leur entrée en vigueur. La plupart de ces réformes se traduiraient par des modifications du code de l'organisation judiciaire. Les propositions portant sur l'aide juridictionnelle conduiraient à modifier la loi n° 91-647 du 10 juillet 1991 relative à l'aide juridique et le code général des impôts.

Par exemple, les dispositions relatives à la création du tribunal de première instance seraient adoptées en début de législature, pour une mise en œuvre progressive sur la période de cinq ans, pour permettre de réaliser les conditions préalables majeures à sa mise en place, à savoir la résorption des vacances de postes dans les juridictions – laquelle sera prévue dans le cadre de l'application de la loi de programmation – et la mise à niveau de l'informatique judiciaire civile, en particulier l'achèvement du projet Portalis dans sa version finale – laquelle sera présentée dans le rapport annexé à la loi de programmation, car il ne s'agit pas d'une mesure de nature législative.

¹ Hormis la loi n° 2012-409 du 27 mars 2012 de programmation relative à l'exécution des peines, au champ très circonscrit.

² Il n'y aurait pas d'obligation de saisir le Conseil économique, social et environnemental, au titre de l'article 70 de la Constitution, car il ne s'agirait pas d'un projet de loi de programmation à caractère économique, social ou environnemental.

Le projet de loi de programmation, comme l'exige la loi organique n° 2009-403 du 15 avril 2009 relative à l'application des articles 34-1, 39 et 44 de la Constitution, devra être accompagné d'une étude d'impact. Un soin particulier devra être apporté à l'élaboration de cette étude d'impact, au regard des critiques formulées par votre mission quant à la qualité des études d'impact et des évaluations réalisées sur les textes législatifs concernant le ministère de la justice.

Ainsi conçue, la loi de programmation permettra de **soumettre à un examen parlementaire conjoint les composantes budgétaire et structurelle de la réforme de la justice**. Le rapport annexé permettra aussi au Parlement de débattre des objectifs et des orientations de cette réforme, ainsi que des mesures non législatives, qui seront présentés dans ce rapport.

Comme la défense, les affaires étrangères ou encore la lutte contre le terrorisme, la justice, mission régaliennne par excellence, doit échapper aux aléas des confrontations politiques et recueillir un certain consensus national de la part des différentes familles politiques. La loi de programmation doit être conçue dans un tel esprit, en recherchant l'accord le plus large sur les évolutions budgétaires et les réformes structurelles qu'elle comportera.

Par la suite, la déclinaison dans les lois de finances successives du volet budgétaire de la loi de programmation pour la justice devra respecter les choix initiaux approuvés par le Parlement, sous peine d'altérer l'esprit ou la crédibilité de la réforme. Il faut relever que, depuis 2002, la période au cours de laquelle les crédits alloués au ministère de la justice ont cru le plus fortement était celle couverte par la dernière loi de programmation.

L'objectif ultime est bien de **rétablir durablement la confiance dans l'institution judiciaire**, de la part des justiciables, des magistrats ainsi que des fonctionnaires des services judiciaires et des services pénitentiaires. Tel est l'esprit dans lequel a travaillé votre mission.

Proposition n° 126 :

Présenter au début de la prochaine législature un projet de loi de programmation, sur cinq ans, du redressement des crédits et des effectifs ainsi que des réformes d'organisation et de fonctionnement de la justice.

Votre mission a cherché à **chiffrer l'ampleur de l'effort budgétaire** nécessaire au redressement de la justice, en estimant l'impact des principales propositions qu'elle formule en termes de crédits¹.

Toutefois, ces estimations peuvent difficilement prendre en compte avec une totale exactitude les augmentations de dépenses résultant de l'ensemble des propositions, de même que l'impact de facteurs extérieurs pesant sur les dépenses de justice, en particulier le flux contentieux de nouvelles affaires. Par ailleurs, certaines propositions, si elles n'ont pas une finalité de maîtrise budgétaire, peuvent conduire à réaliser des économies.

Aussi les estimations qui suivent ont-elles avant tout une valeur indicative de l'effort budgétaire global à accomplir en cinq ans, concernant les juridictions judiciaires et l'administration pénitentiaire.

Votre mission considère que le budget du ministère de la justice doit progresser, sur la période de la loi de programmation, de 2017 à 2022, de l'ordre de **5 % par an**, pour se rapprocher des **11 milliards d'euros en 2022**. Les tableaux ci-après montrent l'évolution de ce budget depuis 2002, ainsi que la projection envisagée pour 2022.

Évolution des crédits du ministère de la justice depuis 2002 et projection pour 2022

	2002	2007	2012	2017	Cible 2022
Budget du ministère de la justice ²	4,518	6,198	7,392	8,542	10,902

	2002-2007	2007-2012	2012-2017	2017-2022
Progression sur cinq ans	37,18 %	19,27 %	15,56 %	27,63 %
Taux annuel moyen de progression	6,52 %	3,58 %	2,93 %	5,00 %

Reposant sur les estimations réalisées par la mission, la valeur cible de 2022 revêt une dimension d'abord indicative de l'effort budgétaire global à accomplir en cinq ans, concernant la justice, en particulier en faveur des juridictions judiciaires et de l'administration pénitentiaire.

¹ Estimations effectuées à partir de données communiquées par la direction des services judiciaires ou figurant dans les documents budgétaires.

² En milliards d'euros.

Outre l'évolution générale des crédits et la progression des moyens correspondant à d'autres priorités, en particulier la protection judiciaire de la jeunesse, le montant supplémentaire de **2,4 milliards d'euros en 2022** par rapport à 2017 comprend notamment le coût des mesures ayant un impact budgétaire significatif, que votre mission a tenté de chiffrer. L'estimation du coût de ces mesures est présentée dans le tableau ci-après, pour les différents programmes budgétaires concernés.

Pour celles qui ont pu être estimées, ces mesures représentent un **coût global de 836 millions d'euros, hors programme d'accroissement des capacités du parc pénitentiaire**. Concernant ce programme, votre mission ne se prononçant pas sur les modalités de construction et sur le recours ou non à des contrats de partenariat, le coût global du programme est estimé, en cas de maîtrise d'ouvrage publique, à 1,8 milliards d'euros, alors que le coût annuel en cas de partenariat public-privé s'élèverait à 900 millions d'euros. Pour des raisons de commodité de lecture, le tableau retient ce second chiffre pour apprécier l'effort budgétaire annuel, qui se monterait à **1,736 milliards d'euros en 2022**.

N'ont pas pu être chiffrés les coûts de deux mesures liées au régime indemnitaire des personnels judiciaires et de deux mesures concernant l'aide juridictionnelle.

Chiffrage du coût budgétaire des principales mesures proposées par la mission d'information

	Orientation du rapport	Catégorie de dépense	Mesure du rapport	Coût annuel supplémentaire en 2022
Programme 166 Justice judiciaire	Résoudre le phénomène récurrent des vacances de postes de magistrats et fonctionnaires dans les juridictions	Dépenses de personnel	Résorber les vacances de postes de magistrats : création de 500 emplois supplémentaires	35 000 000
		Dépenses de personnel	Résorber les vacances de postes de greffiers : création de 900 emplois supplémentaires	31 500 000
	Renforcer l'institution judiciaire plus proche des citoyens	Dépenses de personnel	Doter les juges chargés des contentieux de proximité de délégués du juge : création de 300 postes supplémentaires de juristes assistants	11 700 000
	Imaginer de nouvelles méthodes de travail au sein des juridictions, pour recentrer les magistrats sur la fonction de juger	Dépenses de personnel	Développer les fonctions de greffier assistant de magistrat (GAM) : création de 100 postes de greffiers supplémentaires	3 500 000
	Renforcer les capacités de conciliation du juge chargé des contentieux de proximité	Dépenses de fonctionnement	Développer les fonctions confiées aux conciliateurs : recruter 1500 conciliateurs de justice supplémentaires avec un statut matériel amélioré	5 900 000
	Renforcer la politique d'accès au droit dans les territoires, corollaire de la création du tribunal de première instance	Dépenses de personnel	Affecter davantage de personnel judiciaire dans les maisons de la justice et du droit (MJD) : création de 50 emplois de greffiers supplémentaires	1 750 000
	Mettre en œuvre une politique de mobilité plus harmonieuse pour les magistrats et les fonctionnaires	Dépenses de personnel	Revaloriser le régime indemnitaire pour les juridictions peu attractives	non chiffrable
		Dépenses de personnel	Harmoniser les régimes de gestion des corps communs du ministère de la justice	non chiffrable
	Renforcer l'autonomie de gestion des chefs de juridiction	Dépenses de personnel	Renforcer les équipes de gestion des chefs de cour et de juridiction : recrutement de 200 emplois administratifs supplémentaires (100 postes de catégorie A filière administrative et 100 postes de catégorie B filière administrative et technique)	7 800 000
	Renforcer l'autonomie de gestion des chefs de juridiction	Dépenses de fonctionnement	Augmenter les budgets de fonctionnement courant des juridictions de 30 % (incluant les dépenses de petite maintenance et entretien des bâtiments judiciaires)	100 000 000
Améliorer la programmation et le financement de l'immobilier judiciaire	Dépenses d'investissement	Doubler le budget dédié à l'immobilier judiciaire: assurer le financement des nouveaux palais de justice (dont le nouveau palais de justice de Paris) tout poursuivant la réhabilitation des anciens palais de justice, et la maintenance structurelle des bâtiments judiciaires.	150 000 000	
Sous-total programme 166				347 150 000
Programme 107 Administration pénitentiaire	Mener un programme immobilier ambitieux pour endiguer la surpopulation carcérale	Dépenses d'investissement et de fonctionnement	Construire de nouveaux établissements pénitentiaires, permettant d'accroître le parc pénitentiaire d'au moins 15 000 places supplémentaires, en axant le programme principalement sur les maisons d'arrêt.	900 000 000
		Dépenses de personnel	Accompagner ces créations de places de prison du nombre de surveillants pénitentiaires adaptés : création de 8000 emplois supplémentaires de surveillants pénitentiaires	264 000 000
		Dépenses de fonctionnement	Accompagner les créations de places de prison du budget de fonctionnement adapté	52 500 000
	Mettre à niveau les effectifs des services pénitentiaires pour un véritable suivi des détenus	Dépenses de personnel	Résorber les vacances de postes des surveillants pénitentiaires : création de 1500 postes supplémentaires Renforcer les effectifs des services d'insertion et de probation au niveau des ambitions d'accompagnement des détenus en vue de leur réinsertion dans la société : création de 500 postes (250 postes de conseillers d'insertion et de probation et 250 postes de catégorie B et C)	49 500 000 21 250 000
Sous-total programme 107				1 287 250 000
Programme 101 Accès au droit et à la justice	Adapter les procédures d'appel et de cassation, sans remettre en cause l'accès à la justice	Dépenses d'intervention	Instaurer le ministère d'avocat obligatoire devant la chambre criminelle de la cour de cassation.	non chiffrable
	Assurer un meilleur contrôle de l'attribution de l'aide juridictionnelle		Prévoir une appréciation du bien-fondé de l'action par un avocat préalablement au dépôt d'une demande d'aide juridictionnelle	non chiffrable
Sous-total programme 101				non chiffrable
Programme 310 Conduite et pilotage de la politique de la justice	Adapter l'organisation du ministère de la justice	Dépenses de personnel	Accroître l'expertise et les compétences en administration centrale : recrutement de 150 postes supplémentaires de magistrats et de cadres A pour le secrétariat général (SG) et la direction des services judiciaires (DSJ)	12 000 000
	S'appuyer sur les technologies numériques pour moderniser les services publics de la justice	Dépenses de personnel	Augmenter le budget dédié à l'informatique et aux nouvelles technologies (+ 100 % pour le personnel et + 50 % pour le fonctionnement et l'investissement) : prévoir de nouveaux projets informatiques, développer les projets informatiques existants et développer des outils innovants.	30 000 000
		Dépenses de fonctionnement		30 000 000
		Dépenses d'investissement		30 000 000
Sous-total programme 310				102 000 000
TOTAL				1 736 400 000

Source : commission des lois du Sénat.

Par ailleurs, votre mission a aussi voulu identifier les propositions susceptibles de produire des économies, voire d'apporter des recettes pour l'aide juridictionnelle, quand bien même ce ne serait pas la première finalité recherchée par ces propositions :

- diminution du nombre de chefs de juridiction en raison de la création du tribunal de première instance ;
- transfert de compétence en matière de contentieux des entreprises du tribunal de grande instance vers le tribunal de commerce ;
- réduction du nombre de conseillers de prud'hommes ;
- réduction du nombre de cours d'appel ;
- renforcement de la conciliation et des modes alternatifs de règlement des litiges, y compris sous forme dématérialisée ;
- développement d'outils informatiques plus performants et dématérialisation des procédures ;
- déjudiciarisation de certaines procédures civiles et dépenalisation de certains délits ;
- rétablissement de la contribution pour l'aide juridique ;
- développement du paiement de l'avocat à l'aide juridictionnelle par la partie adverse qui succombe ;
- simplification des circuits financiers de l'aide juridictionnelle ;
- meilleur contrôle de l'attribution de l'aide juridictionnelle ;
- mobilisation des contrats d'assurance de protection juridique ;
- maîtrise des frais de justice.

B. LA NÉCESSITÉ DE LA CONCERTATION SUR LES VOIES ET MOYENS DE LA RÉFORME, ASSORTIE D'ÉTUDES D'IMPACT DIGNES DE CE NOM

L'élaboration de la loi de programmation prônée par votre mission, si elle devra être relativement rapide, devra néanmoins être précédée d'une **concertation avec l'ensemble des acteurs de la justice**, afin de prendre en compte la diversité des points de vue : conférences des chefs de cour et de juridiction, organisations syndicales de magistrats et de fonctionnaires des services judiciaires et pénitentiaires, représentants des auxiliaires de justice et des professionnels du droit, organisations diverses de la société civile...

Cette concertation devra porter sur les objectifs de la réforme de la justice autant que sur les propositions concrètes de réforme envisagés, ainsi que sur les modalités de leur mise en œuvre.

Pour être réussie et fructueuse, cette concertation devra se dérouler, sur quelques mois, selon une méthodologie transparente et un calendrier précis. Elle devra s'appuyer, dans toutes ses étapes, sur des **études d'impact sérieuses, approfondies et régulièrement actualisées**, pour permettre aux différents acteurs de la concertation de connaître les moyens humains et budgétaires nécessaires à la mise en œuvre effective des réformes proposées.

Compte tenu de son ambition, cette concertation devra relever d'un **pilotage de nature politique**, et pas simplement technique ou administratif. Un comité de la réforme de la justice pourrait être mis en place, pour piloter cette phase de concertation, veiller à la qualité des études d'impact et de leur actualisation et rendre compte des ajustements ou des évolutions apportés aux propositions de réforme envisagées initialement.

Plus largement, l'élaboration de cette loi de programmation pourra aussi servir d'expérimentation afin de concevoir, pour l'avenir, une méthode permanente plus rigoureuse de conception des réformes judiciaires.

C. LE VOLET ORGANIQUE DE LA RÉFORME DE LA JUSTICE

Plusieurs propositions de votre mission exigent une **modification des deux textes organiques relatifs à l'institution judiciaire**, prévus aux articles 64 et 65 de la Constitution : d'une part, l'ordonnance n° 58-1270 du 22 décembre 1958 portant loi organique relative au statut de la magistrature et, d'autre part, la loi organique n° 94-100 du 5 février 1994 sur le Conseil supérieur de la magistrature¹.

Dans ces conditions, le projet de loi de programmation appelé de ses vœux par votre mission devrait s'accompagner d'un projet de loi organique, traduisant ces propositions et comportant les mesures de réforme de valeur organique, qui ne pourraient être incluses dans la loi de programmation. Le rapport annexé à la loi de programmation devrait toutefois s'étendre à ces mesures de niveau organique.

Relèveraient ainsi de l'ordonnance n° 58-1270 du 22 décembre 1958 précitée les mesures suivantes :

- la modification des règles de mobilité des magistrats, comportant la mise en place de durées minimale et maximale dans les fonctions ;
- le renforcement des obligations de formation des chefs de cour et de juridiction ainsi que des magistrats recrutés par les voies latérales ;
- les conséquences statutaires de la création du tribunal de première instance, dont la suppression de la fonction spécialisée de juge d'instance.

¹ Ce texte a abrogé l'ordonnance n° 58-1271 du 22 décembre 1958 portant loi organique pour le Conseil supérieur de la magistrature. Le dernier texte à avoir modifié ces deux textes organiques est la loi organique n° 2016-1090 du 8 août 2016 relative aux garanties statutaires, aux obligations déontologiques et au recrutement des magistrats ainsi qu'au Conseil supérieur de la magistrature.

Relèveraient de la loi organique n° 94-100 du 5 février 1994 précitée la fixation de critères de sélection pour la nomination des chefs de cour et de juridiction par le Conseil supérieur de la magistrature, concernant en particulier la prise en compte prioritaire de leurs capacités d'administration.

Par ailleurs, la proposition consistant à sanctuariser les crédits que le Parlement alloue à l'autorité judiciaire, pour la consacrer d'un point de vue budgétaire et l'exonérer des mesures de gel budgétaire, suppose de modifier la loi organique n° 2001-692 du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances.

En vertu des articles 46 et 61 de la Constitution, l'ensemble de ces dispositions donneraient lieu à un examen obligatoire de leur conformité à la Constitution par le Conseil constitutionnel. Votre mission considère qu'elles ne soulèvent aucun problème de constitutionnalité, ainsi qu'elle l'a exposé en présentant les propositions correspondantes dans le présent rapport.

D. LA RÉVISION CONSTITUTIONNELLE RELATIVE AU STATUT DU PARQUET

Votre mission a souhaité placer sa réflexion **dans le cadre actuel fixé par la Constitution à l'autorité judiciaire**, cherchant les voies et moyens de l'amélioration de l'organisation et du fonctionnement du service public de la justice, et non de la refondation de l'institution judiciaire, laquelle repose sur des fondements solides qu'il ne s'agit pas de remettre en cause.

Lors de ses auditions et de ses déplacements, votre mission n'a pas entendu d'attentes particulières en matière constitutionnelle, sous réserve du large consensus des magistrats du parquet en faveur de la révision de la Constitution visant à conforter leur indépendance statutaire et à moderniser leur statut, régulièrement exprimé.

L'accroissement régulier des prérogatives du ministère public dans le cadre de la procédure pénale, depuis une quinzaine d'années, notamment vis-à-vis des personnes mises en cause, suppose en effet de renforcer les garanties statutaires d'indépendance des magistrats du parquet, afin d'éviter tout risque de remise en cause de ces prérogatives ou bien d'obstacle à leur progression, si l'on considérait que ces prérogatives ne sont pas exercées par un magistrat indépendant. Il s'agit, pour votre mission, d'un point de vigilance nécessaire vis-à-vis des exigences de la Cour européenne des droits de l'homme.

À cet égard, votre mission exprime son **attachement à l'unité du corps de la magistrature** et son hostilité à toute idée de scission entre siège et parquet, dans deux corps distincts. L'aboutissement de cette révision constitutionnelle doit permettre de consolider l'unité de la magistrature, en harmonisant les règles de nomination des magistrats du siège et du parquet, sans remise en cause de la capacité du Gouvernement à déterminer la

politique pénale et donner aux parquets généraux et aux parquets des orientations de politique pénale à décliner localement.

Déposé sur le bureau de l'Assemblée nationale le 14 mars 2013, le projet de loi constitutionnelle portant réforme du Conseil supérieur de la magistrature¹ englobait initialement plusieurs dispositions intéressant tant la composition du Conseil que les règles de désignation de ses membres, ainsi que ses compétences en matière de nomination et d'action disciplinaire pour les magistrats du parquet. Adopté avec modifications par nos collègues députés le 4 juin 2013, ce projet de révision, ainsi configuré, n'a pas été en mesure de rassembler une large majorité permettant d'envisager en l'état son adoption définitive. Aussi le Sénat a-t-il réduit le champ de cette révision à son aspect essentiel, consistant à moderniser le statut des magistrats du parquet pour renforcer leurs garanties statutaires d'indépendance, au sein de l'article 65 de la Constitution.

Le texte ainsi modifié, adopté par le Sénat le 4 juillet 2013, a donc recentré la révision, d'une part, sur la **nomination des magistrats du parquet sur l'avis conforme de la formation du Conseil supérieur de la magistrature compétente à l'égard des magistrats du parquet** – et plus sur son avis simple –, par alignement sur la procédure de nomination des magistrats du siège², et, d'autre part, sur le **transfert de la compétence disciplinaire à l'égard des magistrats du parquet du ministre de la justice à la formation du Conseil compétente à l'égard des magistrats du parquet**, qui statuerait comme conseil de discipline, là encore par alignement sur la situation applicable aux magistrats du siège.

Après une longue interruption de la navette, le Gouvernement a soumis le texte issu des travaux du Sénat à l'Assemblée nationale, qui l'a adopté sans modification le 26 avril 2016.

À ce jour, aucune suite n'a été donnée à ce vote. Votre mission juge nécessaire que cette révision constitutionnelle soit menée à son terme, par l'adoption définitive par la voie du Congrès du texte déjà voté par les deux assemblées en termes identiques.

Proposition n° 127 :

Adopter la révision constitutionnelle relative au statut du parquet, dans le texte déjà voté en termes identiques par les deux assemblées.

¹ Le dossier législatif de ce projet de loi constitutionnelle est consultable à l'adresse suivante : <http://www.senat.fr/dossier-legislatif/pjl12-625.html>

² Hors magistrats du siège à la Cour de cassation, premiers présidents de cour d'appel et présidents de tribunal de grande instance.

CONTRIBUTION DE M. JACQUES BIGOT AU NOM DU GROUPE SOCIALISTE ET RÉPUBLICAIN

Le groupe socialiste et républicain a pris part activement au travail de cette mission pluraliste sur le « redressement » de la justice qui a réalisé des déplacements de terrain ainsi qu'un grand nombre d'auditions couvrant l'ensemble du monde judiciaire.

Tous ces échanges et rencontres amènent à un constat que nous partageons : le monde judiciaire est en difficulté, les efforts faits actuellement permettent d'améliorer la situation antérieure, mais le chemin est encore long avant que les conditions humaines et matérielles se normalisent.

Cette mission s'est inscrite dans le droit fil de la démarche que le Gouvernement a mise en place depuis le début du quinquennat. L'ancienne Garde des Sceaux, Christiane Taubira, avait ainsi lancé un travail de concertation dès 2012 en confiant à l'Institut des Hautes Études de la Justice une mission de réflexion sur l'office du juge et à trois groupes de travail le soin de formuler des recommandations : un groupe de travail sur le « juge du XXIème siècle » présidé par Monsieur le premier président Pierre Delmas-Goyon, un autre sur les « juridictions du XXIème siècle » présidé par Monsieur le premier président Didier Marshall et enfin un troisième consacré au ministère public présidé par Jean-Louis Nadal, procureur général honoraire près la Cour de cassation.

Ces groupes de travail ont remis leurs travaux à la fin de l'année 2013 et un grand débat national sur leurs recommandations a été organisé début 2014. Ce large travail de concertation a abouti au dépôt d'un projet de loi fin 2014, devenu loi de modernisation de la justice du XXIème siècle après une navette enrichissante – notamment par les amendements de l'actuel Garde des Sceaux Jean-Jacques Urvoas - et parue en novembre 2016.

Au vu de cette réflexion menée sur le rôle de chacun dans le monde judiciaire, sur une meilleure organisation, le Gouvernement a entamé un accroissement des **moyens nécessaires au bon fonctionnement de la justice**. En cela, le travail sur le budget de la justice mené depuis plusieurs mois par Jean-Jacques Urvoas, actuel Garde des sceaux, a été unanimement salué par l'ensemble des acteurs que nous avons rencontrés. Nous partageons le constat dans ce rapport : l'engagement financier fort de l'État envers la justice doit se poursuivre.

La proposition du présent rapport d'inscrire cette démarche dans une loi de programmation pluriannuelle du budget de la justice ne peut que recevoir notre approbation. A l'instar, de la loi de programmation que le Gouvernement a présenté dans le domaine de la défense, nous considérons que

la justice, pilier également fondamental de notre démocratie, doit aussi pouvoir compter sur des moyens forts.

Le présent rapport suggère également une mesure fondamentale pour le groupe socialiste et républicain, garantir l'**indépendance du parquet dans la Constitution**.

Cette proposition de révision constitutionnelle qui était un engagement de campagne du Président de la République François Hollande, n'a pu être mise en œuvre à ce jour faute d'accord avec la droite parlementaire. Les critiques les plus récentes formulées publiquement à l'égard du parquet financier ont montré les réserves d'un certain nombre de parlementaires de droite à l'égard de l'indépendance du parquet. Nous ne pouvons que nous réjouir du fait que les rapporteurs de cette mission en ont une conception différente.

Notre groupe socialiste et républicain partage l'esprit de ce rapport et d'une grande partie de ses propositions qui vont dans le bon sens :

- la poursuite de l'effort soutenu actuel de recrutement de magistrats et de personnels de greffe.

- une meilleure prise en compte des possibilités que la révolution numérique et la dématérialisation des procédures peuvent apporter au fonctionnement de la justice, tant du point de vue de son coût que de sa célérité.

- le développement de « l'équipe du juge » avec le recrutement de juristes assistants, ainsi que le rôle nouveau dévolu aux greffiers.

- une organisation plus opérationnelle des juridictions sans ignorer la nécessaire proximité que la justice doit avoir à l'égard des justiciables.

Nous avons néanmoins des désaccords sur quelques points que nous tenons à souligner.

Notre groupe marque son désaccord relatif au **financement de l'aide juridictionnelle** par le rétablissement de la contribution pour l'aide juridique (CPAJ).

Les moyens financiers de l'aide juridictionnelle devront être intégrés dans la programmation pluriannuelle précitée. Rechercher auprès des justiciables ayant à peine plus de revenus que les bénéficiaires de l'aide juridictionnelle une ressource au travers d'une taxe d'accès à la justice ne peut être accepté par notre groupe. En outre, la ressource que produirait cette taxe reste incertaine et son coût de recouvrement non évalué.

Le développement de l'assurance protection juridique peut être encouragé à condition que ces assurances permettent une amélioration du règlement des litiges de la vie quotidienne mais prennent aussi en compte les litiges les plus fréquents pour les particuliers à savoir le contentieux familial et le contentieux du travail. Compte tenu des résultats financiers conséquents

pour les assureurs de ces polices d'assurance, il conviendrait de s'interroger sur un renforcement de la taxation de ces contrats.

Notre groupe marque également son désaccord sur les propositions relatives à l'**exécution des peines**. Il est certain qu'en l'état actuel des pratiques judiciaires et des capacités d'accueil des établissements pénitentiaires, les courtes peines d'emprisonnement ne constituent pas la réponse satisfaisante qu'est en droit d'attendre la société face à la délinquance. La mesure prise à l'égard de l'auteur d'une infraction doit d'abord sanctionner les faits commis, mais également prévenir la récidive et permettre, si nécessaire, la réinsertion sociale.

Notre groupe tient à rappeler qu'une **peine privative de liberté** n'est pas nécessairement une peine d'incarcération. Celle-ci est coûteuse et susceptible de favoriser la récidive par la promiscuité que vit en prison un primo-délinquant.

Les obligations imposées, par exemple, au condamné sous bracelet électronique, constituent une privation de liberté importante, tout en le maintenant dans son activité professionnelle ou en lui imposant des obligations dans la recherche de travail. La loi de programmation pluriannuelle envisagée devra tenir compte des moyens humains et financiers nécessaires pour le développement des peines alternatives à la prison.

Nous pensons qu'il faut renforcer les moyens de l'application des peines, mais aussi les liens entre les magistrats qui prononcent les peines et ceux qui les mettent en œuvre.

Par ailleurs, la préparation à la sortie de personnes condamnées à des peines d'emprisonnement quelles que soient leurs durées est indispensable et les besoins des services pénitentiaires d'insertion et de probation devront être intégrés dans la loi de programmation pluriannuelle. Mais cette préparation à la sortie ne saurait être organisée sous forme d'une peine complémentaire obligatoire de suivi socio-judiciaire probatoire. Une telle proposition se confond d'ailleurs avec la peine d'emprisonnement assortie d'une partie en sursis.

Le groupe socialiste et républicain marque en outre des réserves sur certaines propositions.

Le fonctionnement de la justice doit incontestablement faire l'objet d'une **évaluation**. Compte tenu de la nature de la mission judiciaire, cette évaluation reste difficile mais ne doit pas en effet être considérée comme impossible. À ce jour, la charge de travail liée aux statistiques apparaît lourde pour les greffes et doit être incontestablement favorisée par une meilleure prise en compte des possibilités informatiques. L'évaluation qualitative des juridictions est souhaitable mais ne doit pas porter atteinte à l'indépendance du juge.

Cette évaluation devra aussi porter sur l'accueil du justiciable et les relations des juridictions avec l'ensemble des auxiliaires de justice et des administrations partenaires.

L'organisation des juridictions doit s'appuyer sur un renforcement du rôle des **chefs de juridiction** sans omettre que la formation des magistrats ne les conduit pas à des fonctions managériales. La mission des chefs de juridiction doit s'appuyer, d'une part, sur les compétences des directeurs de greffe lesquels doivent conserver une autonomie organisationnelle, et, d'autre part, sur l'assemblée générale des magistrats, qu'il faut doter d'un pouvoir d'avis sur les propositions d'organisation du chef de juridiction.

Notre groupe ne saurait partager l'approche relative à la déjudiciarisation exprimée dans le rapport. Elle témoigne d'une vision hostile aux juges dans certaines matières notamment économiques ou procède d'une affirmation sommaire et hâtive. Comment peut-on apprécier aujourd'hui la pertinence du divorce par consentement mutuel sans homologation judiciaire alors que la réforme n'est applicable que depuis le 1^{er} janvier 2017 ?

La **simplification des procédures en appel** ne doit pas tendre à la limitation du droit des justiciables à un double degré de juridiction.

Limiter la mission des tribunaux de première instance aux affaires civiles pour orienter toutes les affaires économiques vers les tribunaux de commerce ne peut se faire qu'avec circonspection, car le collège des juges consulaires n'est pas en l'état représentatif de l'ensemble des activités économiques. En outre, une telle suggestion pourrait conduire à vouloir exclure les questions économiques de la justice pénale.

Si nous pouvons partager le constat de la pénalisation à l'excès du non-respect d'un certain nombre de règles, notamment en **matière de droit de la construction et de l'urbanisme, de droit de la concurrence ou de droit de la consommation**, le renoncement à la saisine d'une juridiction pénale pour envisager, soit des sanctions administratives, soit des sanctions civiles, doit être mesuré. Un certain nombre de méconnaissance de ces règles crée tout autant de préjudices à la société que d'autres infractions tel les manquements au code de la route. Mais il est certain aujourd'hui que les moyens des parquets et de la justice ne permettent pas de sanctionner efficacement les manquements visés par le rapport. Nous considérons à cet égard qu'il s'agit plus de suggérer une réflexion globale dans ces domaines du droit que d'améliorer en l'état l'organisation et le fonctionnement de la justice.

De manière générale, l'organisation judiciaire et les moyens financiers dont nous souhaitons la doter doivent être au service des justiciables. A cet égard, les conseils de juridictions, institués par le décret du 26 avril 2016, par lesquels les tribunaux doivent s'ouvrir à leur environnement, seront également des lieux de meilleure efficacité de la justice et d'une meilleure compréhension par la société de son rôle.

CONTRIBUTION DE MME CÉCILE CUKIERMAN AU NOM DU GROUPE COMMUNISTE RÉPUBLICAIN ET CITOYEN

Le constat initial à l'origine de cette mission d'information est sans appel : il est nécessaire et urgent de redresser la justice française. Il va de soi qu'il est absolument nécessaire de sanctuariser et de redresser le budget de l'autorité judiciaire, comme le suggère une des premières propositions du rapport.

Certes les moyens de la justice connaissent une hausse régulière depuis 2002, pour autant, selon nous, le budget de la justice n'échappe pas aux logiques d'austérité et, globalement, les moyens qui sont alloués à cette mission année après année ne suffisent pas à permettre à ses services de fonctionner convenablement.

Certaines propositions relèvent du bon sens, comme l'ensemble des propositions visant à s'appuyer sur les technologies numériques pour moderniser le service public de la justice. Mais attention aux excès en la matière et au risque important d'« appauvrir » la justice autrement : sous couvert de modernisation, on lui retire solennité et humanité avec la proposition de « règlement alternatif des litiges en ligne » par exemple.

Rendre l'institution judiciaire plus proche des citoyens est également une nécessité et un objectif que nous partageons. Nous notons cependant une forte contradiction entre cet objectif et plusieurs propositions pour « accroître la maîtrise des dépenses de justice », notamment le rétablissement du « droit de timbre » pour l'accès à la justice. Instaurée en 2011 et supprimée en 2014, cette taxe présentée comme devant aider au financement de l'aide juridictionnelle aura surtout eu pour conséquence de finir de décourager bien des justiciables aux revenus modestes. Pourquoi vouloir la rétablir, alors qu'en parallèle le rapport plaide pour un meilleur accès à la justice des citoyens.

Mais les mesures les plus préoccupantes que propose le rapport sont celles concernant l'emprisonnement. Nous sommes opposés à l'ensemble des propositions visant à « redonner du sens à la peine d'emprisonnement ».

Introduire dans notre arsenal judiciaire des dispositions sécuritaires visant à incarcérer toujours plus ne participera sûrement pas au redressement de la justice.

Construire plus n'a jamais résolu le problème. Au moment où les chiffres font état d'un nouveau record du nombre de détenus en France (69 430 au 1^{er} mars 2017), nous pensons qu'il est urgent d'aller plus loin pour en finir avec la surpopulation carcérale. De nombreuses prisons sont délabrées, elles doivent impérativement être repensées, rénovées, reconstruites. Cependant si la France menait une politique ambitieuse de décroissance

carcérale, aucune autre nouvelle place de prison ne devrait voir le jour. Pour cela, il est grand temps d'agir sur les mécanismes à l'origine de la surpopulation carcérale, au lieu de traiter les symptômes par les causes.

D'autres solutions (que la construction de nouvelles places de prison) existent pour lutter contre la surpopulation carcérale, comme faire de la détention provisoire une exception et non la règle.

Pour tendre vers une justice pénale efficace et humaine, il faudrait lancer un vaste chantier de réflexion et d'enquête sur les peines : leur sens, leur échelle et leurs modalités.

De nombreux pays européens ont vu les résultats positifs de la décroissance carcérale, telle que les pays du Nord : la Finlande a, par exemple, diminué le nombre de ses prisonniers par trois en cinquante ans grâce à une politique volontariste et ambitieuse.

Mais il n'y a pas de mystère, la Norvège par exemple consacre à la justice 5 fois plus de moyens que la France, rapporté au nombre d'habitants.

Ce qui nous ramène inlassablement à la question des moyens indigents de notre justice. Inutile de multiplier les textes, la justice pénale de notre pays ne sera efficace et humaine que lorsque ses moyens seront revalorisés et les magistrats augmentés.

Finalement, il y a urgence à donner à la justice les moyens de se redresser : il en va de la remise à flot du service public de la justice et de l'accès à un procès équitable pour tous. Mais, des moyens, pour quoi faire ? Du tout-carcéral ? Certainement pas pour nous. Nous déplorons que l'ensemble des propositions visant à « redonner un sens à la peine d'emprisonnement » ne s'attache pas à une véritable lutte contre la récidive, en faisant du temps d'emprisonnement un temps utile et fécond, tourné vers la réinsertion.

Si nous partageons le constat de ce rapport, nous sommes en complet désaccord avec ses orientations et le projet de société anxigène qu'il véhicule et qui n'est pas le nôtre. La conception de la justice au service des plus forts doit cesser au profit d'une justice progressiste pour tous. Des moyens conséquents doivent être alloués à la justice pour lui permettre d'assurer ses missions de service public : c'est ce redressement de la justice que défendent et réaffirment les sénatrices et sénateurs communistes.

EXAMEN EN COMMISSION

MARDI 4 AVRIL 2017

M. François-Noël Buffet, président. – Nous examinons le rapport d’information du président Philippe Bas sur le redressement de la justice.

M. Philippe Bas, président-rapporteur de la mission. – Cette mission d’information a rassemblé un sénateur de chaque groupe politique. Pour la mener à bien, la commission des lois a reçu les prérogatives d’une commission d’enquête. La mission a entendu près de 300 personnes et effectué 13 déplacements, qui lui ont permis de visiter quinze juridictions, quatre centres pénitentiaires, trois écoles de formation aux métiers de la justice, la plate-forme nationale des interceptions judiciaires et le chantier du futur palais de justice de Paris. Son rapport compte environ 300 pages et présente 127 propositions.

La dimension financière des problématiques de la justice a été très présente dans les travaux de la mission, ainsi que les questions de gestion et d’évaluation.

La justice va mal. Au cours des cinq dernières années, le stock d’affaires en attente d’être jugées a augmenté de plus de 25 % pour les juridictions civiles, certaines atteignant même près de 28 %. En presque dix ans, les délais de jugement sont passés d’environ sept mois à près d’un an pour les tribunaux de grande instance. Or le nombre de magistrats et de greffiers diminue, et les vacances de postes sont devenues endémiques : actuellement, près de 500 postes de magistrats et 900 postes de greffiers ne sont pas pourvus dans les juridictions. M. Urvoas a parlé d’une « clochardisation » de la justice. Il est clair en tout cas que nous sommes proches de l’embolie, sachant que, chaque année, les juridictions sont saisies de plus de 2,7 millions d’affaires civiles et 1,2 million d’affaires pénales nouvelles.

Pour des centaines de milliers de Français chaque année, la justice c’est d’abord les litiges relatifs aux loyers, aux bornages, aux crédits à la consommation, aux saisies sur salaire, aux saisies immobilières, aux servitudes de passage, à l’état civil, au droit du travail, au recouvrement de créances, aux divorces, à la garde des enfants et aux pensions alimentaires. À l’égard de tous ces concitoyens en demande de justice, les tribunaux doivent avant tout répondre à un impératif de service public : qualité, facilité d’accès, simplicité de fonctionnement, rapidité et, bien sûr, effectivité de l’exécution des jugements.

Il suffit d'énoncer toutes ces exigences pour mesurer le chemin qui reste à parcourir pour que la justice réponde pleinement aux attentes des justiciables. En attestent aussi les lenteurs et les dysfonctionnements de l'aide juridictionnelle et l'incroyable complexité du partage des rôles entre le tribunal d'instance et le tribunal de grande instance, qui est à la fois fonction de la somme en jeu et de la spécialité à laquelle l'affaire se rattache. Dans notre pays, le chemin de l'accès au droit demeure trop souvent labyrinthique.

Il ne faut donc pas s'étonner de l'essor fulgurant des sites internet qui proposent une palette de plus en plus large de services permettant à nos concitoyens de traiter leurs litiges, selon un modèle déjà entré dans les mœurs aux États-Unis. De plus en plus de justiciables régleront ainsi leurs différends par référence aux jurisprudences certes, mais en dehors des tribunaux. Acceptable, et même souhaitable à certains égards, cette évolution inéluctable n'est pas sans risques et doit donc être maîtrisée.

La mission d'information croit à la vertu irremplaçable du juge pour rendre une justice impartiale, conforme à la loi et reposant sur une appréciation exacte et individuelle de chaque affaire. Cependant, elle relève que le marché du droit est en pleine expansion et que, sur ce marché, les tribunaux n'ont plus de monopole. C'est une raison supplémentaire d'appeler à des réformes profondes de modernisation de notre institution judiciaire, qui supposeront l'engagement des magistrats, des greffiers et des professionnels du droit - au premier rang desquels les avocats.

Quant à la chaîne pénale, elle se caractérise par un phénomène de saturation dont une des manifestations est que 100 000 condamnations à une peine de prison ferme sont en attente d'exécution, dont une grande partie donne lieu à des peines de substitution et une autre, très faible mais difficile à chiffrer, ne donnera jamais lieu au moindre commencement d'exécution. Une autre de ces manifestations est que 70 000 détenus sont enfermés en France alors que la capacité de nos prisons n'est que de 58 000 places.

Surtout, la préoccupation de la prévention de la récidive et, plus généralement, celle de la réinsertion des condamnés demeurent insuffisamment prises en compte par notre système pénitentiaire. On pense à l'entrée en prison, pas aux conditions de la sortie : les modalités de la détention ne sont adaptées ni à la diversité des situations des condamnés et des prévenus, ni à l'exigence d'un suivi individualisé de qualité pour prévenir la récidive.

Les comparaisons internationales font apparaître que la situation française se caractérise par une sous-capacité pénitentiaire. La France dispose de 86 places de prison pour 100 000 habitants, là où l'Allemagne en compte 91 et l'Angleterre 152. Quant aux alternatives à la prison, elles sont également moins développées en France que dans les pays comparables. Si les aménagements de peines sous forme de surveillance électronique ont

augmenté de plus de 50 % en 2011, ils sont restés à peu près stationnaires depuis lors. Pour rattraper son retard et créer des conditions de détention et d'application des peines dignes d'un grand pays moderne et mieux prévenir la récidive, la France doit revoir en profondeur ses moyens et ses pratiques.

L'enjeu essentiel du redressement de la justice n'est pas le bouleversement de l'institution judiciaire mais la modernisation de son fonctionnement.

Au cours d'une plongée de neuf mois dans le monde de la justice, jamais ou presque la question du manque d'indépendance n'a spontanément été soulevée, sauf pour ce qui concerne l'achèvement de la révision constitutionnelle relative à la nomination et à la discipline des magistrats du parquet. L'indépendance est profondément ancrée, non seulement dans notre droit, mais aussi dans la culture et les pratiques des magistrats. Elle est un bien précieux que la justice doit défendre et chérir, dans l'intérêt des justiciables. Solidement établie, elle n'est en rien menacée. Elle n'est d'ailleurs pas un obstacle à la modernisation nécessaire de l'activité juridictionnelle.

La séparation constitutionnelle des juridictions administratives et des juridictions judiciaires, la mission essentielle du Gouvernement, responsable devant le Parlement, pour la bonne administration du service public de la justice, l'unité indissoluble du corps des magistrats, le rôle du garde des sceaux dans la définition de la politique pénale constituent sans doute, avec d'autres questions passionnantes pour les constitutionnalistes, des thématiques de grande portée symbolique et politique. Aucune de ces thématiques n'a cependant le moindre impact sur le traitement des difficultés actuelles du service public de la justice, si l'on se place du point de vue du citoyen en attente de la décision du juge.

C'est pourquoi la mission a concentré ses réflexions et ses propositions sur la question des moyens, de l'organisation et de la gestion des juridictions plutôt que sur la conception de réformes institutionnelles sans portée concrète.

Voilà pour notre diagnostic. Je vais maintenant évoquer nos propositions.

Soucieuse de mieux maîtriser les délais de la justice, la mission estime indispensable de permettre aux juridictions de traiter le flux des affaires nouvelles, civiles et pénales, dans des délais de jugement raisonnables. Cet objectif exige de renforcer les moyens humains des juridictions, mais aussi d'améliorer les outils informatiques pour simplifier et accélérer les procédures. Renforcer les moyens humains des juridictions consiste d'abord à résorber les vacances de postes récurrentes de magistrats et de fonctionnaires. Je pense en particulier à la question des emplois localisés et à l'inexistence de tout référentiel sur le temps de travail de magistrat qu'est censé requérir chaque type de dossier.

Il faudrait aussi alléger la charge des juridictions, qui pèse concrètement sur les magistrats et les greffiers, par la voie de la déjudiciarisation ou de la dépenalisation, ainsi que par l'encouragement des modes alternatifs de règlement des litiges, de nature à limiter le nombre des affaires portées devant la justice, mais également par la voie de la simplification et de la dématérialisation des procédures. L'utilisation des technologies devrait davantage permettre de simplifier le travail des juridictions, sans méconnaître les risques liés plus globalement aux innovations technologiques. La justice est très lente à absorber les moyens numériques offerts par les techniques nouvelles.

Les lois de 2004 et 2009 ont confié au juge de l'application des peines la décision d'incarcération ou non des condamnés, ce qui crée des troubles, tant pour les parties civiles que pour les condamnés eux-mêmes et pour l'opinion publique : on ne peut comprendre qu'un condamné à moins de deux ans d'emprisonnement puisse, dans de nombreux cas, n'être jamais incarcéré. Il ne s'agit pas d'enfermer à tout prix, car la prison peut être l'école de la délinquance et des alternatives existent – bracelet électronique, obligation de traitement, travaux d'intérêt général, etc. –, mais d'éviter de tromper le délinquant, les parties civiles et la société tout entière sur la nature même de la condamnation : nous proposons ainsi que le délai de deux ans soit ramené à un an, et que la sanction prononcée par le tribunal soit bien explicitée dans le jugement.

Puisque l'on ne peut se contenter d'exiger que les peines de prison ferme soient exécutées si les prisons n'en ont pas la capacité, le rapport propose la création, échelonnée dans le temps, de 15 000 places de prison. Nous savons qu'un tel chantier est long, puisque le plan de création de 13 000 places décidé dans la loi de programmation de 2002 ne s'est achevé qu'en 2011. Nous gagnerions donc à réfléchir à une diversification des modes d'accueil des délinquants les moins dangereux, en créant par exemple des établissements aux normes de sécurité allégées, moins chers et plus rapides à construire que de grands centres pénitentiaires.

En deuxième lieu, la mission estime nécessaire de mieux garantir la qualité des décisions de justice en première instance, d'abord dans l'intérêt des justiciables, qui font appel à la justice pour trancher un litige ou qui attendent d'elle la condamnation des auteurs d'infraction, mais aussi pour limiter le volume des appels et des pourvois en cassation. Il faut pour cela que les magistrats disposent de davantage de temps pour examiner chaque affaire, de façon plus collégiale. La qualité des décisions en appel doit, elle aussi, être améliorée, dans le cadre d'un nouveau modèle de cour d'appel, reposant sur la notion de taille critique, pour permettre une plus grande spécialisation des magistrats : quand une cour d'appel compte une dizaine de magistrats, ceux-ci ne peuvent pas être aussi spécialisés que dans une cour qui en compte une centaine.

À la question des effectifs de magistrats s'ajoute celle du rôle du juge. Ces dernières années, ont successivement vu le jour l'assistant de justice, le greffier assistant de magistrat, le juriste assistant... Nous avons repris cette idée : permettre au juge de se recentrer sur son office, sur le cœur de sa fonction, grâce au développement d'une équipe de collaborateurs autour de lui, doit contribuer à des décisions de meilleure qualité, si le juge peut être déchargé de tâches secondaires, qui seraient effectuées par d'autres, qui pourraient aussi être de jeunes magistrats frais émoulus de l'École nationale de la magistrature, sur des postes dédiés auprès de magistrats plus chevronnés.

La mission s'est également intéressée à la question de l'harmonisation des jurisprudences. C'est en principe le rôle des cours d'appel et de la Cour de cassation, mais leur intervention est bien tardive. Y procéder au sein d'une même juridiction ou entre juridictions dans le ressort d'une même cour d'appel se heurte, nous disent les magistrats, au principe d'indépendance qui les protège. Cette attitude défensive nous semble exagérée, d'autant que les pôles et services n'ont cessé de se développer au sein des juridictions, qu'ils sont coordonnés par un magistrat et qu'un décret de 2016 encadre désormais ces pratiques. Nous proposons en conséquence que l'harmonisation des jurisprudences soit recherchée dans le cadre de ces pôles, sans imposer au juge quelque doctrine que ce soit.

La mission estime par ailleurs que les conditions de travail des magistrats et des fonctionnaires de greffe altèrent la qualité du travail des juridictions. Les juridictions doivent avoir la capacité matérielle de faire face aux besoins de leur fonctionnement courant et bénéficier de bâtiments en bon état. C'est loin d'être partout le cas.

Ce que nous avons vu au tribunal de grande instance de Nancy nous a effrayés. À Lille, le bâtiment est très beau mais, pouvant brûler en vingt minutes, les personnels devront le quitter bientôt. Le tribunal de grande instance de Bordeaux est presque flambant neuf, mais un substitut a failli être écrasé par la chute d'un pan de la charpente dans une salle d'audience. À Bobigny, les familles en attente de jugement sont accoudées aux dossiers d'archives entassés dans les couloirs, et les agents du greffe n'ont plus la place de mettre les pieds sous leur bureau, où d'autres dossiers ont été empilés. Cette situation n'est pas digne. À trop attendre pour investir et entretenir les bâtiments, on augmente le coût des investissements à faire.

Au chapitre des conditions de travail, il faudrait ajouter les moyens informatiques. Le développement des applications nécessaires au bon suivi des instances, en matière pénale comme en matière civile, ainsi que de celles qui permettent à nos concitoyens de déposer leurs demandes devant les tribunaux de manière dématérialisée, a beaucoup de retard, même si le ministère a déployé en ce sens de réels efforts.

En troisième lieu, il convient de renforcer la proximité de la justice. La réforme de la carte judiciaire menée en 2008 visait à concentrer et mutualiser les moyens, l'enjeu est aujourd'hui celui de la proximité.

C'est pourquoi nous proposons la création d'un tribunal unique de première instance, mais sans suppression de lieux de justice. Les tribunaux d'instance, juridiquement absorbés par le tribunal de première instance, resteront des lieux de justice. Et pour mettre fin à la difficulté du justiciable de s'y retrouver dans les compétences respectives du tribunal d'instance et du tribunal de grande instance, les demandes pourront être déposées en n'importe quel lieu de justice du département. Nous proposons en outre que des audiences puissent avoir lieu dans tous les lieux de justice du département, y compris pour les affaires qui ne sont traitées aujourd'hui qu'au siège du tribunal de grande instance. Toutefois, si les pouvoirs publics décidaient d'opérer ces regroupements, sans que les vacances de postes n'aient été résorbées, le risque serait grand de répartir la pénurie : le rapport, prudent, propose de ne déployer cette réforme que progressivement, en résorbant les vacances de postes au fur et à mesure. Nous proposons aussi que les greffiers, qui ne peuvent tous être soumis à de fortes mobilités géographiques, bénéficient de toutes les garanties propres à leur statut.

Nous voulons également, alors que la justice de proximité créée en 2002 a été supprimée, rétablir quelque chose ressemblant aux juges de paix. La conciliation est un moyen d'y parvenir. Les conciliateurs, bénévoles, reçoivent aujourd'hui les particuliers qu'un litige oppose en dehors d'un tribunal, pour 90 % de leur activité, et trouvent une solution dans la moitié des cas environ. Lorsqu'ils échouent, les parties saisissent le tribunal et les juges, n'ayant aucun élément provenant du conciliateur, reprennent le dossier à zéro. Pour développer le règlement en équité des litiges, le rapport propose d'améliorer le statut des conciliateurs – qui n'ont droit qu'à environ 500 euros par an, sans compter les frais kilométriques – et de conforter leur rôle, en les autorisant à présenter une solution au juge. Nous proposons en outre que le nouveau juge du tribunal de première instance chargé des contentieux de proximité exerce ses pouvoirs de conciliation et qu'il puisse être aidé dans cette tâche par des collaborateurs. Il existe par exemple des délégués du procureur : pourquoi n'y aurait-il pas des délégués du juge du tribunal de première instance ?

Si le service public de la justice est gratuit, les avocats sont souvent trop chers pour nos concitoyens. L'accès à l'avocat, pour beaucoup de Français, passe par l'aide juridictionnelle. Or sa situation n'est pas de nature à nous rendre fiers de notre système : ses bénéficiaires sont beaucoup plus nombreux en France qu'en Allemagne ; le montant de la rémunération de l'avocat y est plus faible ; le système de financement du dispositif est chaotique, fait de bric et de broc ; la coordination entre l'aide juridictionnelle et les contrats de protection juridique est mal assurée.

Nous proposons de restaurer un « droit de timbre » – nos avis divergent sur ce point au sein de la mission – et de simplifier l’attribution de cette aide : d’une part, en facilitant la communication au greffe d’éléments de preuve de l’éligibilité au dispositif et, d’autre part, en écartant effectivement les demandes manifestement infondées. C’est une obligation depuis vingt-cinq ans, mais cette disposition est trop délicate pour être vraiment appliquée. Il nous semble que les avocats pourraient eux-mêmes effectuer ce filtrage, à condition bien sûr d’être rémunérés. Nous proposons enfin de prévoir un avantage fiscal pour inciter à la souscription d’un contrat de protection juridique. Un tel dispositif existe dans le domaine de la santé. Cela permettrait d’économiser les fonds dédiés à l’aide juridictionnelle et de solvabiliser une partie de la profession d’avocat, notamment en région parisienne où ils sont très nombreux.

J’en viens enfin à l’exécution des peines. Notre fréquentation assidue des tribunaux correctionnels et des établissements pénitentiaires nous a convaincus que notre pays se préoccupait davantage de la sanction que de la prévention de la récidive. Il faut certes se préoccuper de la sanction, car la condamnation a bien pour objet de punir, mais les efforts visant à diminuer la récidive sont insuffisants. Nous gagnerions à réduire au maximum les « sorties sèches », en accompagnant mieux les personnes remises en liberté. Un tel objectif suppose aussi de renforcer les effectifs des services pénitentiaires d’insertion et de probation.

Comment atteindre ces objectifs ?

Toutes ces propositions nécessitent de l’argent, beaucoup sans doute mais pas autant que ce que l’on pourrait craindre. De 2002 à 2017, les crédits du ministère de la justice se sont sensiblement accrus, passant de 4,5 à 8,5 milliards d’euros. Mais si j’examine la progression par périodes de cinq ans, je constate que la progression a été de 37 % de 2002 à 2007 et seulement de 19 % de 2007 à 2012 puis de 15,5 % depuis 2012. Si l’augmentation des moyens n’est pas douteuse, il faut être conscient qu’elle va principalement vers l’administration pénitentiaire et vers des frais de justice accrus par les techniques nouvelles – identification par ADN ou écoutes téléphoniques –, et pas pour le crayon et le papier des greffiers, si bien que les justiciables n’en perçoivent pas les effets.

Ces constats nous ont convaincus de l’importance d’une loi de programmation – quelle que soit la majorité au pouvoir – pour assurer la progression des moyens de la justice, comme entre 2002 et 2007. À défaut, la justice est une variable d’ajustement. Seconde conclusion : la stricte application des règles de gel budgétaire à un ministère comme celui de la justice a des effets désastreux, en matière de désorganisation, sur la gestion des travaux immobiliers par exemple, puisque cela entraîne pénalités, surcoûts et retards, ou encore sur le paiement des prestataires de frais de justice. Moyennant quoi, notre justice « clochardisée » mendie des délais de

paiement à ses fournisseurs à longueur d'année, alors que c'est un service public régalien par excellence et une autorité constitutionnelle...

Reprochant au Gouvernement de ne pas assortir ses projets de loi de vraies études d'impact, nous ne pouvions pas ne pas nous astreindre à cet exercice, mais il est très difficile d'évaluer le coût de toutes nos propositions, aussi notre chiffrage est-il très prudent et purement indicatif. Nous avons estimé le coût du plan pluriannuel de création de 15 000 places de prison à 1,8 milliard d'euros, sans compter le fonctionnement afférent. Au total, nous estimons à environ 850 millions en 2022, hors construction des prisons supplémentaires, le coût en année pleine de nos principales propositions.

En contrepartie, le ministère doit se réformer. La Cour des comptes nous a beaucoup renseignés sur la faiblesse des tableaux de bord, des évaluations, des méthodes budgétaires, des outils statistiques des différentes administrations du ministère de la justice. La coordination entre les directions qui font la loi et celles qui gèrent les moyens est insuffisante. C'est pourquoi nous proposons de renforcer le secrétariat général du ministère, ce que l'actuel garde des sceaux a commencé à faire. Il faut en outre que les études d'impact soient sérieuses. Le ministère de la justice doit beaucoup réagir à des émotions de l'opinion publique, si bien que l'on vote des lois sans se préoccuper des dépenses que leur application va occasionner. On fait souvent l'étude d'impact après avoir voté les textes - et le Conseil constitutionnel ne les vérifie pas, nous le savons, laissant la porte ouverte aux dérives...

Voilà résumées à grands traits les 300 pages du rapport auquel ont abouti les neuf mois de travail de la mission.

M. Jacques Bigot, membre de la mission. - Le travail de la mission est extrêmement complet. Le diagnostic est connu, mais la situation s'aggrave, ce qui peut entraîner des dysfonctionnements internes du système judiciaire. Les fonctionnaires de la justice sont dévoués et passionnés par leur mission, mais beaucoup n'en peuvent plus : les juges des libertés et de la détention travaillent souvent le samedi et le dimanche, les procureurs se plaignent des départs trop rapides des substituts, eux-mêmes las... Tous nous ont dit leur désarroi. Au nom du groupe socialiste et républicain, je peux dire que nous partageons le constat dressé par le rapport.

Il faudrait en effet une loi de programmation pluriannuelle, mais aussi le quinquennat d'un garde des sceaux pour mettre en œuvre toutes ces propositions... Au reste, l'actuel s'y est déjà employé, notamment en renforçant les recrutements de magistrats, ce dont nous nous félicitons. Nous appelons également de nos vœux - depuis longtemps - l'inscription dans la Constitution de l'indépendance du parquet, comme le propose le rapport.

L'essentiel des propositions va dans le bon sens, comme l'effort soutenu de recrutement de magistrats et de personnel des greffes, ou la meilleure prise en compte des possibilités que le numérique et la

dématérialisation des procédures peuvent apporter à la justice. Nous avons longuement évoqué avec Mme Taubira, dans le cadre du projet de loi sur la justice du XXI^e siècle, le service d'accueil unique du justiciable : celui-ci ne pourra en effet fonctionner qu'avec une infrastructure informatique opérationnelle, ce qui nécessitera d'importants efforts financiers, humains et techniques. Il y a de gros efforts à faire sur l'informatique.

L'idée d'une équipe de collaborateurs des juges ne peut que nous satisfaire. Partout, les magistrats disent leur satisfaction de bénéficier de l'aide de juristes assistants, voire en réclament davantage. Reste à convaincre les greffiers qu'ils pourraient faire partie de l'équipe du juge : greffier assistant de magistrat, c'est en effet une fonction valorisante.

Rendre l'organisation des juridictions plus opérationnelle est évidemment nécessaire. Modeler la carte des cours d'appel sur celle des grandes régions n'est pas la solution, le rapport le dit bien, même si les cours d'appel sont trop nombreuses. Trouvons une échelle satisfaisante. Pour assurer une meilleure proximité, la création d'un tribunal unique de première instance par département et la possibilité d'avoir des chambres de ce tribunal réparties sur le territoire sont d'autres pistes intéressantes.

Certaines autres propositions ressortissent plutôt de l'organisation propre des juridictions ou de la pratique. Expliquer aux magistrats d'une même juridiction qu'ils pourraient se rencontrer pour harmoniser leur jurisprudence, sans porter atteinte à leur indépendance, c'est en effet une possibilité à exploiter. L'*open data* de la justice, inscrit dans la loi, mais dont la mise en œuvre rapide est douteuse compte tenu de l'équipement informatique du ministère, en est une autre.

Nous exprimons donc notre satisfaction globale sur les orientations du rapport.

Nous verrons si le prochain quinquennat permet de réaliser tout cela. Plutôt que de faillite, comme le garde des sceaux, vous parlez de redressement. Est-ce un redressement judiciaire ? En général, on n'attend pas cinq ans après un redressement pour procéder à une liquidation... Les Français sont attachés à la justice, ce qui suffit à justifier qu'on lui donne plus d'ambition.

Nous avons toutefois quelques points de désaccords. D'abord, sur le financement de l'aide juridictionnelle, véritable « serpent de mer ». Le niveau de ressources qui y donne droit est tombé très bas : elle s'adresse donc à des personnes très peu fortunées, pas même aux classes moyennes inférieures. Recréer une contribution pour l'accès au droit pèsera sur ces personnes ! Notre majorité l'avait supprimée en 2014, nous n'avons pas changé d'avis et ne souhaitons pas multiplier les taxes à l'excès.

Autre point de désaccord : l'exécution des peines. La loi prévoit qu'une peine d'emprisonnement peut ne pas être effectuée. Aurait-il fallu confier au juge de l'application des peines la charge de préciser le niveau de

privation de liberté, lorsque la peine infligée en prévoit une ? La peine ne vise pas qu'à sanctionner, elle doit aussi permettre d'éviter la récidive, voire préparer la réinsertion. Or 60 % des personnes condamnées à de très courtes peines d'emprisonnement récidivent... Le sujet de l'exécution des peines mériterait à lui seul une mission d'information spécifique, notamment pour réfléchir au positionnement des tribunaux correctionnels, qui consacrent très peu de temps à l'affaire. Nous n'avons pas de désaccord absolu sur ce point, mais une façon un peu différente d'appréhender les choses.

Enfin, il y a une dernière chose, que nous avons entendue partout sur le terrain et qui pourrait constituer une 128^{ème} proposition du rapport : il faudrait arrêter de voter de nouvelles lois que la justice ne peut absorber !

Nous avons quelques réserves sur l'évaluation qualitative et quantitative des juridictions. Il faudra amener la justice, au sein des conseils de juridiction, des assemblées générales de magistrats, à s'interroger sur l'accueil des justiciables et sur ses relations avec les autres administrations. Il faudra aussi voir la place des chefs de juridiction, sans méconnaître le rôle des directeurs de greffe, et l'indépendance des magistrats. Ces sujets sont complexes, ces propositions sont d'ailleurs prudentes.

Nous ferons sur tous ces sujets une contribution écrite.

M. François Pillet. – Quel travail et quelle ambition ! Je suis admiratif de l'étendue du constat, de la profondeur de l'analyse et de la sagesse des solutions qui en découlent. Et je suis par conséquent frustré de n'avoir ne serait-ce qu'une minute pour commenter chacune des 127 propositions... Mais comme je ne doute pas que nous aurons l'occasion d'y revenir en détail, attendant la suite dans une proposition de loi, je vous donne mon sentiment général.

Nous avons un besoin considérable de magistrats, de compétences, d'expertises. Une bonne justice n'est pas forcément une justice rapide – une petite affaire peut requérir une expertise, une enquête, une comparution personnelle... – et elle est parfois nécessairement chère, car les techniques modernes sont onéreuses. Mieux l'expliquer à nos concitoyens demande assurément de notre part et de la part des médias un surcroît de pédagogie.

Il y a d'autres sources à cette demande croissante de moyens en magistrats : la collégialité d'abord, qui les protège. Or elle a beaucoup diminué ces dernières années. Ensuite, la qualité de la motivation des décisions de justice, qui ne cessera de progresser du fait des changements psychologiques qu'entraînera le mouvement d'*open data*. En effet, la publication de toutes les décisions de justice poussera les juges, sous la pression des parties, à motiver plus précisément leurs décisions, ce qui leur prendra beaucoup plus de temps.

Enfin, ne négligeons pas l'image que l'institution judiciaire donne d'elle-même. Vous n'avez pas entendu dire au cours de votre mission que le constituant ou le législateur que nous sommes avait été oublieux de

l'indépendance de la justice, ce dont je me réjouis. Nous ne sommes toutefois pas les seuls à la protéger, et il est important que les juges eux-mêmes veillent à l'image de leur propre indépendance. Or des dérives récentes ont été observées : il n'est pas sain que des magistrats participent à des manifestations à la suite de faits divers non encore élucidés, ni que des magistrats honoraires – ce qui ne les exonère pas du respect des règles de déontologie – ou en exercice critiquent dans la presse les pratiques de leurs collègues, à la lumière de leur idéologie. Ces pratiques nuisent à l'indépendance de la justice.

M. Antoine Lefèvre, rapporteur spécial de la commission des finances pour les crédits de la mission « Justice ». – Je salue à mon tour le travail colossal du rapporteur, l'ampleur de son analyse et la pertinence de ses propositions. « Clochardisation » : le terme a en effet été repris d'une expression du garde des sceaux lui-même. Il n'y a malheureusement rien de nouveau dans le constat, il faut des effectifs supplémentaires. La commission des finances a d'ailleurs toujours accepté de voter les hausses successives des crédits et des plafonds d'emplois du ministère de la justice.

Je partage le diagnostic sur la nécessaire modernisation de la justice, notamment en moyens informatiques. Réussir le pari de la modernisation imposera également de stabiliser le droit applicable, et de prendre en compte les initiatives locales ainsi que les demandes des usagers et des praticiens de la justice.

Mme Cécile Cukierman, membre de la mission. – Je salue le travail réalisé par tous les membres de cette mission, qui a abouti à 300 pages et 127 propositions. Nous partageons également le constat qui y est dressé. Il est nécessaire et urgent de redresser notre justice, notamment de sanctuariser et de redresser son budget.

En matière d'accès à la justice, les propositions faites vont dans le bon sens, et nous les soutenons sans réserve. S'appuyer sur les technologies numériques, oui, mais faciliter l'accès à la justice ne doit pas conduire à la déshumaniser. Nous avons également toujours défendu une justice plus proche des citoyens, et c'est précisément ce qui nous rend hostiles à la restauration du « droit de timbre » pour l'aide juridictionnelle, qui avait été instauré en 2011 et supprimé en 2014.

Le rapport entend assurer un meilleur contrôle de l'attribution de l'aide juridictionnelle : qu'est-ce à dire ? Et comment s'y prendre ? Attention aux dérives que ne manquera pas d'entraîner un tel objectif. L'aide juridictionnelle est un moyen précieux pour tous d'accéder à la même justice. Souvenons-nous des propos d'Anatole France : « *La justice est la sanction des injustices établies.* »

Sur l'emprisonnement, nous divergeons totalement. L'introduction de dispositions sécuritaires visant à incarcérer toujours plus ne redressera pas la justice. La nature ayant horreur du vide, créer 15 000 places

supplémentaires de prison conduira inévitablement à les pourvoir. L'emprisonnement doit être l'exception, non la règle. Nous gagnerions à lancer un vaste chantier sur le sens des peines, leur échelle, leur proportionnalité, la décroissance carcérale, mais un quinquennat n'y suffirait sans doute pas... Il n'y a en tout cas pas de fatalité : certains pays européens sont parvenus à faire décroître leur population carcérale !

Réviser la Constitution pour y inscrire l'indépendance du parquet et réformer le Conseil supérieur de la magistrature pour assurer l'indépendance des magistrats et réformer en profondeur notre magistrature est indispensable : nous le disions déjà en juin 2013, lorsque le Sénat s'est prononcé sur le projet de loi constitutionnelle.

Ce rapport a le mérite de poser la question de savoir quel système judiciaire nous voulons, mais nous restons opposés à certaines de ses propositions, qui vont à l'encontre de la conception de la justice que nous avons, et que nous continuerons à défendre.

M. Yves Détraigne. - Je me joins naturellement au concert de félicitations qui accompagnent ce très beau travail.

Ce rapport embrasse de nombreux sujets mais ne prétend pas réinventer l'eau chaude - je reconnais d'ailleurs certaines des propositions que nous avons faites naguère dans de précédents rapports -, ce qui est salutaire. Même si le Sénat sera renouvelé bientôt, il est permis de penser que le flux de rapports sur la justice en sera interrompu, car nous avons avec celui-ci les moyens de passer de la réflexion à l'action. L'état des lieux est largement partagé et les propositions placent notre justice au niveau qui devrait être le sien.

Je pensais toutefois que le redressement de notre justice nécessiterait plus que 850 millions d'euros... J'espère que vous ne vous êtes pas trompés ! Si le chiffre est exact, je ne comprendrais pas qu'après les nombreux rapports sur l'indigence de notre justice, on ne se mette pas au travail pour rendre à notre justice sa dignité.

M. Jacques Mézard, membre de la mission. - Ce rapport est en effet une excellente base de travail, qui reprend de nombreux rapports de terrain. Le bilan est établi, et les propositions de bon sens. Cela étant, il faudra pour les concrétiser de l'argent et des réformes plus que de nouvelles lois, ce qui est souvent la quadrature du cercle... Espérons que le futur gouvernement, quel qu'il soit, l'utilisera pour améliorer le fonctionnement de la justice, sans qu'il soit besoin de beaucoup innover dans la législation. Des améliorations du droit sont souhaitables, mais elles requerraient une vision d'ensemble qui a manqué ces dernières années, surtout en matière pénale.

Le statut des magistrats mériterait à lui seul un débat spécifique. Il est nécessaire de faire évoluer leur recrutement, leur formation et de renforcer leur indépendance, qui va de pair avec une certaine neutralité - nul besoin d'y insister.

Créer un tribunal unique de première instance serait une excellente chose. Vous en excluez cependant les compétences des tribunaux de commerce et des conseils de prud'hommes. Une réflexion sur la coordination de toutes les juridictions de ce niveau serait à tout le moins souhaitable.

Le juge d'instance a déjà une mission de conciliation, puisqu'au terme de l'article 829 du code de procédure civile, « *la demande en justice est formée par assignation à fin de conciliation et, à défaut, de jugement* ». Certes, le nombre de dossiers empêche les choses de se dérouler ainsi, d'où la création des conciliateurs qui, au passage, ne concilient pas beaucoup. Vous proposez qu'en cas de désaccord, le conciliateur transmette au juge le bulletin de non-conciliation : c'est une fausse bonne idée, car la conciliation n'a de sens que par elle-même, les gens s'en détourneront, ou bien le juge d'instance aura naturellement tendance à entériner la solution du conciliateur.

Je diverge également sur la conception de l'appel. La tendance, dans les couloirs de la chancellerie, est de considérer que le juge d'appel ne devrait rejurer qu'en droit. Je ne crois pas qu'il faille resserrer l'entonnoir, car il y a déjà la Cour de cassation. La juridiction d'appel doit conserver une vision globale du litige : c'est une bonne tradition.

Un mot sur l'aide juridictionnelle. On connaît les positions des uns et des autres sur le « droit de timbre ». Faire participer la partie perdante procède d'une bonne intention, mais me semble être un vœu pieux... Clarifier les règles relatives aux contrats de protection juridique est en revanche une bonne chose, car nos concitoyens ont souvent plusieurs contrats dont ils ignorent l'existence. Sophie Joissains et moi-même avons naguère proposé de mettre à contribution les compagnies d'assurance sur ces contrats. Mais leur *lobbying* est puissant...

En matière pénale, tant que l'on ne s'attaquera pas à l'échelle des peines, on ne pourra rien obtenir. Celle-ci est devenue un fatras ! Et la situation s'est aggravée au cours de ces deux derniers quinquennats, au point qu'il n'est pas évident pour les magistrats et les citoyens de s'y retrouver. Cela nécessitera certes une évolution législative.

L'application des peines est le cancer de la justice, c'est exact, et elle lui donne une image très négative. Certains magistrats prononcent des peines d'emprisonnement très élevées pour être certains que la peine trouvera un début d'application ! Ce n'est pas raisonnable et cela n'a plus aucun sens. De plus, dire aux condamnés que ce qu'ils ont fait n'est pas bien ne peut tenir lieu d'alternative aux peines d'emprisonnement... Certaines solutions ont un effet positif indiscutable sur la réinsertion, comme les travaux d'intérêt général.

En matière pénitentiaire, le constat est connu. La situation est véritablement explosive dans certains établissements et la carte est assurément à revoir. Certains établissements spécialisés, en Corse ou en Dordogne, donnent cependant satisfaction.

Je souhaite bien sûr que ce travail soit traduit en actes, pour améliorer le fonctionnement de notre justice.

M. Jean-Pierre Sueur. – Je salue à mon tour le remarquable travail de la mission. Je rejoins pour l'essentiel M. Bigot, qui a parlé avec sa sagesse coutumière.

Je partage également le constat de M. Mézard sur les prisons, qui donnent lieu, en cette période électorale, à des batailles de chiffres. Or l'essentiel n'est pas le nombre de places supplémentaires : ce qui compte, c'est, d'une part, d'arrêter d'enfermer les jeunes pour quelques mois, car ils trouvent en prison la confirmation de leur vocation délinquante, et, d'autre part de préparer la réinsertion des détenus par la formation, l'aménagement des peines, l'accompagnement dans l'emploi, le logement, ainsi que l'accompagnement social et psychologique. Tout le monde sait qu'une personne enfermée finit par récidiver ! Promettre la création de places de prison, c'est trop facile, c'est politicien.

Une loi de programmation pluriannuelle s'impose. La France est le 35^{ème} pays de l'OCDE en termes de moyens de la justice. Il est temps de donner un coup de rein décisif. J'avais jadis proposé avec M. Delebarre un « plan Marshall » pour la politique de la ville, ce qu'il faut aujourd'hui pour la justice. Nos amis de Bercy nous avaient ri au nez, invoquant l'annualité budgétaire ! Il faut au contraire que les candidats à la présidentielle s'engagent à sacrifier une part importante du budget de la justice le temps de leur quinquennat, en dépassant le principe de l'annualité budgétaire.

Mme Cécile Cukierman, membre de la mission. – Je croyais en effet que c'était aux personnes élues, et non à Bercy, de décider...

M. Jean-Pierre Sueur. – L'indépendance du parquet nous vaut de nombreuses remarques de la Cour européenne des droits de l'homme... Tout le monde sait qu'il faut réviser la Constitution pour modifier le rôle du Conseil supérieur de la magistrature, et l'immense majorité des parlementaires y sont disposés. La dignité de la politique exige de trancher une bonne fois pour toutes.

Bref, je me félicite de cet excellent rapport. Il sera donc agréé de deux contributions, qui enrichiront le propos.

M. Philippe Bas, président-rapporteur de la mission. – Il y a manifestement entre nous un large accord sur ces questions, de même que nous avons su nous entendre sur la révision constitutionnelle relative à la nomination et à la discipline des magistrats du parquet. C'est, je crois, la vocation du Sénat que de savoir forger des consensus. Les points de vue divergent peut-être davantage dans le champ de la politique pénale et pénitentiaire, mais nos oppositions ne sont pas insurmontables.

Notre mission visait ce résultat d'entrée de jeu. Elle faisait suite à la visite conjointe d'un tribunal de grande instance et d'un centre pénitentiaire,

en région parisienne, que j'avais effectuée avec le président de la commission des lois de l'Assemblée nationale, et j'ai toujours présenté notre mission à nos interlocuteurs comme visant à faire sortir la justice du champ des controverses politiques. Depuis 1981, les sujets soustraits des débats partisans ont été peu nombreux : la défense, la politique étrangère, la dissuasion nucléaire, la politique du renseignement et, plus récemment, la lutte contre le terrorisme... Cette approche pratique et concrète du fonctionnement d'un service public qui reçoit plusieurs millions de demandes nouvelles par an témoigne de la capacité de la représentation nationale à servir l'intérêt général, et je m'en réjouis.

M. François-Noël Buffet, président. – Je vous remercie et vous invite, mes chers collègues, à voter pour autoriser la publication du rapport d'information.

La commission autorise la publication du rapport d'information.

ANNEXE 1 - LISTE DES PERSONNES ENTENDUES¹

Ministère de la justice

Secrétariat général

M. Stéphane VERCLYTTE, secrétaire général

Mme Anne DUCLOS-GRISIER, directrice, secrétaire générale adjointe

Direction de l'administration pénitentiaire

M. Philippe GALLI, directeur

Direction des affaires civiles et du sceau

Mme Carole CHAMPALAUNE, directrice

Direction des affaires criminelles et des grâces

M. Robert GELLI, directeur

Direction des services judiciaires

Mme Marielle THUAU, directrice

Mme Francine ALBERT, adjointe au sous-directeur des finances, de l'immobilier et de la performance

Mme Claudine LALLIARD, adjointe au sous-directeur des ressources humaines des greffes

Inspection générale de la justice

M. Patrick POIRRET, inspecteur général, chef de l'inspection

Ministère de l'économie et des finances

Direction du budget

M. Philippe LONNE, sous-directeur de la 8^{ème} sous-direction

Direction de l'immobilier de l'État

M. Philippe BAUCHOT, adjoint au directeur

¹ La mission d'information ayant organisé ses travaux autour de six thèmes, certaines personnes ont été entendues plusieurs fois. Par ailleurs, toutes les personnes sollicitées pour une audition n'ont pas donné suite à cette sollicitation, notamment les organisations syndicales représentant les directeurs et les surveillants pénitentiaires.

Ministère de l'intérieur

Direction centrale de la police judiciaire

Mme Mireille BALLESTRAZZI, directeur

M. Frédéric TRANNOY, commissaire de police, chef de la division des études et de la prospective

Direction générale de la gendarmerie nationale

M. Jean-Pierre MICHEL, sous-directeur de la police judiciaire

Direction générale de la police nationale

Mme Stéphanie CHERBONNIER, commissaire divisionnaire

Responsables des travaux de réflexion sur la « justice du XXI^e siècle »

M. Dominique LE BRAS, procureur général honoraire, et **Mme Martine COMTE**, magistrat honoraire, coordonnateurs du comité de pilotage des réformes judiciaires

M. Antoine GARAPON, secrétaire général de l'Institut des hautes études sur la justice, co-auteur du rapport sur « l'office du juge au XXI^e siècle »

M. Pierre DELMAS-GOYON, magistrat honoraire, président du groupe de travail sur « les magistrats du XXI^e siècle »

M. Didier MARSHALL, magistrat honoraire, président du groupe de travail sur « les juridictions du XXI^e siècle »

M. Jean-Louis NADAL, procureur général honoraire, président de la commission pour la modernisation du ministère public

Cour des comptes

M. Jean-Philippe VACHIA, président de la quatrième chambre

M. Roch-Olivier MAISTRE, conseiller maître, président de la troisième section

M. Jean-Pierre LAFAURE, conseiller maître, responsable du secteur justice

Mme Mireille FAUGÈRE, conseillère maître

Mme Esther MAC NAMARA, auditrice

Cour de cassation

M. Bertrand LOUVEL, premier président

M. Jean-Claude MARIN, procureur général

M. Christian BELHOTE, secrétaire général de la première présidence

Mme Agnès LABRÉGÈRE-DELORME, secrétaire général du parquet général

M. Nicolas MAZIAU, chargé de mission auprès du premier président

M. Jean-Paul JEAN, président de chambre, président du groupe des experts de la commission européenne pour l'efficacité de la justice (CEPEJ) du Conseil de l'Europe

Contrôleure générale des lieux de privation de liberté

Mme Adeline HAZAN

Conférence nationale des premiers présidents de cour d'appel

M. Régis VANHASBROUCK, président de la conférence, premier président de la cour d'appel de Pau

M. Paul-André BRETON, premier président de la cour d'appel de Rouen

Mme Dominique LOTTIN, premier président de la cour d'appel de Versailles

Conférence nationale des procureurs généraux

Mme Catherine PIGNON, présidente de la conférence, procureure générale près la cour d'appel de Bordeaux

M. Jean-Jacques BOSCH, procureur général près la cour d'appel de Dijon

M. Frédéric FÈVRE, procureur général près la cour d'appel de Nancy

Mme Marie-Suzanne LE QUÉAU, procureure générale près la cour d'appel de Douai

Mme Véronique MALBEC, procureure générale près la cour d'appel de Rennes

Conférence nationale des présidents de tribunaux de grande instance

M. Gilles ACCOMANDO, président de la conférence, président du tribunal de grande instance d'Avignon

M. Christophe MACKOWIACK, président du tribunal de grande instance de Versailles

Mme Joëlle MUNIER, présidente du tribunal de grande instance d'Albi

M. Benjamin DEPARIS, président du tribunal de grande instance du Havre

Conférence nationale des procureurs de la République

M. Thomas PISON, président de la conférence, procureur de la République près le tribunal de grande instance de Nancy

Mme Marie-Madeleine ALLIOT, procureur de la République près le tribunal de grande instance de Bordeaux

M. Christophe BARRET, procureur de la République près le tribunal de grande instance de Montpellier

Mme Emmanuelle BOCHENEK-PUREN, procureur de la République près le tribunal de grande instance de Cherbourg

Conférence des présidents des tribunaux du contentieux de l'incapacité

M. Jean MAROT, président de la conférence, président du tribunal du contentieux de l'incapacité de Poitiers

Conférence générale des juges consulaires de France

M. Georges RICHELME, président

M. Michel THOMAS, vice-président, président du tribunal de commerce de Lyon

Cour d'appel d'Aix-en-Provence

Mme Chantal BUSSIÈRE, première présidente

Mme Solange LEGRAS, avocat général, faisant fonction de procureur général

Cour d'appel de Lyon

Mme Sylvie MOISSON, procureure générale

Cour d'appel de Paris

M. Pascal LE LUONG, conseiller, secrétaire général de la première présidence, référent frais de justice

Mme Véronique ANDRIOLLO, substitue générale, secrétaire générale de la procureure générale, référent frais de justice

Cour d'appel de Rennes

M. Xavier RONSIN, premier président

Mme Véronique MALBEC, procureure générale

Tribunal de grande instance de Lyon

M. Thierry POLLE, président

M. Marc CIMAMONTI, procureur de la République

Tribunal de grande instance de Melun

Mme Frédérique AGOSTINI, présidente

Tribunal de grande instance de Paris

M. Jean-Michel HAYAT, président

M. François MOLINS, procureur de la République

M. Jean-Baptiste ACCHIARDI, vice-président chargé du secrétariat général à la présidence

M. Christophe COURTALON, premier vice-président adjoint, directeur du service d'administration de l'arrondissement judiciaire de Paris, référent frais de justice pour le siège

M. Jean-Marc COQUENTIN, procureur de la République adjoint, référent frais de justice pour le parquet

M. Jacques DOLAIN, chef du service centralisateur des frais de justice pour le parquet

Tribunal de grande instance de Senlis

Mme Valérie DELNAUD, présidente

Secrétariat général à la modernisation de l'action publique

Mme Laure de LA BRETÈCHE, secrétaire générale

Direction interministérielle du numérique et du système d'information et de communication de l'État

M. Xavier ALBOUY, chargé de mission auprès du directeur

Agence publique pour l'immobilier de la justice

Mme Marie-Luce BOUSSETON, directrice générale

M. Aurélien DEFIGIER, directeur, adjoint à la directrice générale

Agence de gestion et de recouvrement des avoirs saisis et confisqués

Mme Anne KOSTOMAROFF, directrice générale

Institut des hautes études sur la justice

M. Harold ÉPINEUSE, responsable du programme Politiques de justice

Conseil supérieur de la prud'homie

M. Jean-François MERLE, président

Mme Anne DUFOUR, présidente du conseil de prud'hommes de Paris

M. Gérard BEHAR, expert confédéral CFE-CGC

M. Serge BLOTIN, conseiller prud'homal à Orléans, actuel président de la section des activités diverses

M. Emmanuel BOUTTERIN, membre du bureau national de l'Union des employeurs de l'économie sociale (UDES), conseiller prud'homal à Digne-les-Bains

M. Richard MUSCATEL, président de la section commerce du conseil de prud'hommes de Paris, CPME

Mme Patricia PARISIS, CGT

M. Jacques-Frédéric SAUVAGE, vice-président du conseil des prud'hommes de Paris, MEDEF

Conseil national de l'aide juridique

Mme Lise DUQUET, chef du bureau de l'aide juridictionnelle,
secrétariat général du ministère de la justice

M. Nicolas FRANCILLON, secrétaire du conseil national

Union syndicale des magistrats

Mme Virginie DUVAL, présidente

Mme Marie-Jane ODY, vice-présidente

Mme Nathalie LECLERC-GARRET, trésorière nationale

Mme Véronique LÉGER, secrétaire nationale

M. Benjamin BLANCHET, chargé de mission

Syndicat de la magistrature

Mme Clarisse TARON, présidente

Mme Laurence BLISSON, secrétaire générale

Mme Katia DUBREUIL, secrétaire nationale

M. Patrick HENRIOT, secrétaire national

Syndicat FO Magistrats

Mme Béatrice BRUGÈRE, secrétaire générale

M. Jean de MAILLARD, secrétaire général adjoint

Mme Véronique CARRÉ

Association nationale des juges d'instance

Mme Clélia PRIEUR-LETERME, présidente, vice-présidente
chargée du tribunal d'instance de Tours

M. Bertrand LEMERCIER, vice-président chargé du tribunal
d'instance de Quimper

Association nationale des juges de proximité

M. Bernard CECCALDI, vice-président

M. Bernard THOUVENOT, administrateur

Association des magistrats issus de l'intégration et des concours complémentaires et exceptionnels

Mme Mariannig IMBERT, vice-présidente, substitut à Bobigny

Mme Dominique BARANGER, magistrat à Bobigny, ancienne directrice de greffe

M. François CAMARD, vice-procureur à Paris

M. Jacques STOLL, magistrat honoraire

Association française des magistrats de la jeunesse et de la famille

M. Laurent GEBLER, président, vice-président au tribunal pour enfants de Bordeaux

Association française des magistrats instructeurs

M. Marc-Emmanuel GOUNOT, secrétaire général, vice-président chargé de l'instruction au tribunal de grande instance de Lyon

Mme Lucie DELAPORTE, vice-président chargé de l'instruction au tribunal de grande instance de Bobigny

Association nationale des membres des tribunaux des affaires de sécurité sociale et du contentieux technique

M. Jean-Pierre GOUTTE, président

Organisations syndicales de greffiers et de personnels judiciaires

UNSA

Mme Brigitte BRUNEAU-BERCHÈRE, secrétaire générale adjointe

M. Franck LE GUERN, secrétaire régional

M. Alain RICHARD

SGF-FO

Mme Isabelle BESNIER-HOUBEN, secrétaire générale

Mme Claude JIGOI, secrétaire générale adjointe

M. Jean-Jacques PIERON

CGT

M. Michel DEMOULE, secrétaire général

M. Henri-Ferréol BILLY, secrétaire national

CFDT

M. Michel BESSEAU, élu au comité technique ministériel

M. Thomas TURLIN

C.JUSTICE

Mme Lydie QUIRIÉ, secrétaire générale

Organisations syndicales de surveillants pénitentiaires et de personnels administratifs pénitentiaires

SNP-FO personnels de surveillance

M. James VERGNAUD

M. Frédéric STOLL

M. David DAEMS

M. Didier GERARD

Organisations syndicales de personnels des services pénitentiaires d'insertion et de probation

SNEPAP-FSU

M. Olivier CAQUINEAU, secrétaire général

Conciliateurs de France

M. Alain AURIC, président

M. Théo LEDIOURON, vice-président

Ordre des avocats au Conseil d'État et à la Cour de cassation

Mme Hélène FARGE, présidente

M. Louis BORÉ, président désigné

Conseil national des barreaux

M. Roland RODRIGUEZ, vice-président

M. Didier ADJEDJ, président de la commission Exercice du droit

M. Louis DEGOS, président de la commission Prospective

M. Patrick LE DONNE, président de la commission Intranet et nouvelles technologies

Mme Françoise MATHE, présidente de la commission Libertés et Droits de l'homme

M. Florent LOYSEAU DE GRANDMAISON, vice-président de la commission Liberté et Droits de l'homme, membre de la commission Textes

Mme Christine RUETSCH, membre de la commission Formation, déléguée du président à la concertation sur la « justice du XXI^e siècle »

Mme Régine BARTHÉLEMY, membre du bureau

M. Jacques-Édouard BRIAND, directeur des affaires législatives et réglementaires

Mme Françoise LOUIS-TRÉFOURET, responsable des relations institutionnelles

Conseil national des administrateurs judiciaires et des mandataires judiciaires

M. Bernard BAUJET, président

M. Christophe THÉVENOT, vice-président

M. Alexandre de MONTESQUIOU, consultant

Chambre nationale des commissaires-priseurs judiciaires

M. Nicolas MORETTON, président

Mme Anne-Laure-Hélène des YLOUSES

Conseil national des greffiers de tribunaux de commerce

M. Jean POURADIER DUTEIL, président

Mme Karla AMAN, responsable des affaires juridiques

GIE Infogreffe

M. Bernard BAILET, président

M. Florian Pochet, directeur

Chambre nationale des huissiers de justice

M. Patrick SANNINO, président

M. Gabriele Mecarelli, directeur du département juridique

Conseil supérieur du notariat

M. Jean-François HUMBERT, premier vice-président, chargé des affaires internationales et des technologies de l'information et de la communication

M. Hervé Paillard, secrétaire du bureau

M. Damien BRAC de LA PERRIÈRE, directeur des affaires juridiques

M. Nicolas TISSOT, directeur des services informatiques

Mme Christine Mandelli, chargée des relations avec les institutions

Conseil national des compagnies d'experts de justice

M. Didier FAURY, président

Mme Annie VERRIER, conseiller du président

Conférence des bâtonniers

M. Jean-Luc FORGET, ancien président

Mme Maryvonne LOZACHMEUR, ancien bâtonnier de Rennes

M. Éric RAFFIN, ancien bâtonnier de Reims

Ordre des avocats de Paris

M. Frédéric SICARD, bâtonnier

Mme Christiane FÉRAL-SCHUHL, ancien bâtonnier

M. Xavier AUTAIN, membre du conseil de l'ordre, délégué du bâtonnier aux affaires publiques

M. Pierre HOFFMAN, membre du conseil de l'ordre, délégué du bâtonnier aux affaires publiques

M. Arnaud GRIS, membre du conseil de l'ordre

M. Benjamin PITCHO, membre du conseil de l'ordre

Mme Marie-Claude DEFOSSEZ-PERARD, directrice de l'accès au droit

M. Matthieu BACCIALONE, responsable des affaires publiques

Union nationale des caisses autonomes des règlements pécuniaires des avocats

M. Jean-Charles KREBS, ancien président

M. Karim BENAMOR, directeur

Confédération nationale des avocats

Mme Thi My Hanh NGO FOLLIOU, présidente

M. Vincent BERTHAT, président d'honneur, vice-président chargé des relations avec les pouvoirs publics et les institutions et des relations internationales

Fédération nationale des unions de jeunes avocats

Mme Émilie CHANDLER, présidente

Mme Alexandra BOISRAME, vice-présidente

Mme Aminata NIAKATE, vice-présidente

Syndicats des avocats de France

M. Bertrand COUDERC, président

Fédération des associations socio-judiciaires Citoyens et Justice

Mme Stéphanie LASSALLE, conseillère technique post-sententiel

Fédération des associations réflexion-action prison et justice

M. Alexis SAURIN, président

Mme Christiane PERNIN, vice-présidente

Association nationale des visiteurs de prison

M. Paul MARCONOT, président

Union nationale des fédérations régionales des associations de maisons d'accueil de familles et proches de personnes détenues

Mme Odile NAUDIN

Mme Nicole BORVO COHEN-SEAT

Groupement étudiant national d'enseignement aux personnes incarcérées

Mme Ionna BOUVIER, vice-présidente chargée de l'action en détention

Mme Yoana LOPEZ, vice-présidente chargée de la sensibilisation du public

Fédération nationale de la médiation familiale

M. Roger LECONTE, président d'honneur

Mme Sophie LASSALLE, secrétaire générale

Association pour le développement de l'informatique juridique (ADIJ)

M. Fabien WAECHTER, vice-président, président de Lexbase

Association Open Law

M. Benjamin JEAN, président

Mme Camille CHARLES, chargée de projet

Start-ups dans le domaine du droit et de la justice

Ledroitpourmoi.fr

M. Vincent LETAMENDIA, co-fondateur

M. Guillaume KALTENBACH, co-fondateur

Legalstart.fr

M. Pierre AÏDAN, co-fondateur, président

CaptainContrat

M. Philippe WAGNER, co-fondateur, directeur commercial

Rocket Lawyer France

M. Christophe CHEVALLEY, directeur général

La Française International Claims Collection

MM. Guy LEPAGE et Alain GREC, directeurs généraux, fondateurs

Alter Litigation et WeClaim

M. Frédéric PELOUZE, directeur, co-fondateur

Youstice.com

M. Emmanuel MOUCLIER

Negostice

M. Jérôme DUPRÉ

Fast-arbitre.com

M. Etienne DESHOULIÈRES, avocat associé

Ejust.fr

M. Amiel FELDMAN, président-directeur général, co-fondateur

M. Christophe DELÉTRAZ, directeur des affaires financières, co-fondateur

Mme Simone SFEIR, directrice associée

M. Amaury COTHENET, directeur sécurité

Doctrine.fr

M. Nicolas BUSTAMANTE, président, co-fondateur

Tyr Legal

M. Guillaume MANUEL, avocat, co-fondateur

M. Élie HUVELIN, développeur, co-fondateur

Case Law Analytics

M. Jérôme DUPRÉ, magistrat en disponibilité, co-fondateur

M. Jacques LÉVY VEHEL, directeur de recherches en mathématiques à l'INRIA, co-fondateur

Supra Legem

M. Michaël BENESTY, fiscaliste et *data scientist* chez Deloitte

Clausecombat.com

M. Arnaud CHEYSSIAL, associé fondateur

M. Édouard LEMIALE, associé fondateur

Actioncivile.com et Demanderjustice.com

M. Léonard SELLEM, directeur général de *Demanderjustice.com* et président d' *Actioncivile.com*

*Associations familiales**Union nationale des associations familiales*

Mme Guillemette LENEVEU, directrice générale

Mme Claire MÉNARD, chargée des relations parlementaires

Familles de France

Mme Jamy BELKIRI, administrateur national, responsable du secteur consommation

Associations Familiales Protestantes

M. Arnaud DURRLEMAN

Conseil national des associations familiales laïques

M. Patrick CHARRON, membre du bureau national

M. Hugo CADET, juriste

Associations familiales catholiques

M. Paul de GUIGNÉ, secrétaire général

Familles Rurales

Mme Nadia ZIANE, responsable du pôle Représentation et défense des intérêts des familles

M. Jean-Baptiste BAUD, conseiller chargé des relations institutionnelles et de l'action politique

Organisations syndicales représentatives des salariés ou des employeurs

CGT

Mme Anne BRAUN

M. Patrice BOSSARD

CFDT

Mme Lucie LOURDELLE

M. Laurent LOYER

CFE-CGC

M. François-Xavier AUDON

M. Gabriel PAPP

MEDEF

M. Jérôme FRANTZ, président de la commission Compétitivité, innovation et attractivité

Mme Joëlle SIMON, directrice des affaires judiciaires

Mme Ophélie DUJARRIC, directrice des affaires publiques

Associations de consommateurs

Union fédérale des consommateurs – Que choisir

M. Alain BAZOT, président

M. Nicolas GODFROY, responsable du département juridique

Consommation, logement et cadre de vie

M. David RODRIGUES, juriste

Fédération nationale des victimes d'attentats et d'accidents collectifs

M. Stéphane GICQUEL, secrétaire général

Mme Marion BELIGON, juriste

Institut national d'aide aux victimes et de médiation

Mme Michèle de KERCKHOVE, présidente

M. Jérôme BERTIN, directeur général

Fédération française des assurances

M. Hervé JUBEAU, directeur général de l'assistance de protection juridique

Mme Catherine TRACA, directrice des assurances de dommages et de responsabilités

M. Jean-Paul LABORDE, directeur des affaires parlementaires

Mme Annabelle JACQUEMIN-GUILLAUME, conseillère parlementaire

M. Alexis MERKLING, sous-directeur des assurances de dommages et de responsabilités

M. Fabrice PERRIER, responsable de la protection juridique

Club droits, justice et sécurités

M. Mathieu BOISSAVY, président

Personnalités qualifiées

M. Loïc CADIET, professeur à Paris 1

M. Jean DANET, membre du Conseil supérieur de la magistrature

M. Serge GUINCHARD, professeur émérite à Paris 2

M. Pierre-Victor TOURNIER, ancien directeur de recherches au CNRS

ANNEXE 2 - PROGRAMME DES DÉPLACEMENTS

BREST

Jeudi 20 octobre 2016

TRIBUNAL DE GRANDE INSTANCE DE BREST

Rencontre avec les chefs de juridiction :

M. Éric MATHAIS, procureur de la République

Mme Claude GUERMONT, vice-présidente, représentant
M. Éric MINNEGHEER, président du tribunal de grande instance

Rencontre avec les directrices de greffe du tribunal de grande instance et des tribunaux d'instance de Brest et de Morlaix :

Mme Christine PENAUD, directrice fonctionnelle des services de greffe judiciaires auprès du tribunal de grande instance de Brest

Mme Marie-Françoise BRODIN, directrice des services de greffe judiciaires auprès du tribunal d'instance de Brest

Mme Clarisse AUTRET, directrice des services de greffe judiciaires auprès du tribunal d'instance de Morlaix

Mme Anne SURY, directrice des services de greffe judiciaires, chef du service pénal auprès du tribunal de grande instance de Brest

Rencontre avec les représentants des organisations syndicales des fonctionnaires :

Mme Laurence BRETON, représentant la CGT

M. Franck LEGUERN, représentant l'UNSA

Rencontre avec les représentants des organisations syndicales des magistrats :

M. Gérard LEGNAME, vice-président, représentant l'USM

M. Mériadeg MERRET, vice-président, représentant l'USM

Rencontre avec M. Bertrand AUDREN, bâtonnier

Rencontre avec Mme Isabelle HELIAS, greffière de la maison de la justice et du droit (MJD) de Lannion

Rencontre avec les fonctionnaires du service d'accueil unique du justiciable (SAUJ) du tribunal de grande instance de Brest :

Mme Christine PENAUD, directrice fonctionnelle des services de greffe judiciaires, chef de projet de l'expérimentation SAUJ

M. Philip RENNELA, greffier placé auprès de la cour d'appel de Rennes

M. Michel KERROS, greffier

Mme Agnès CHAGROT, adjointe administrative

Rencontre avec les juges directeurs des tribunaux d'instance de Brest et de Morlaix :

M. Éric DURAFFOUR, vice-président, juge directeur du tribunal d'instance de Morlaix

Mme Anne-Cécile ANDRÉ, vice-présidente placée auprès de la cour d'appel de Rennes, juge directeur du tribunal d'instance de Brest

Rencontre avec des magistrats du tribunal de grande instance de Brest :

M. Raymond ANDRÉ, vice-président, chargé des fonctions de juge des enfants

Mme Stéphanie LE BOUFFOS, vice-présidente, chargée des affaires familiales

M. Mickaël SEITÉ, vice-président, chargé des affaires familiales

M. Éric DURAFFOUR, vice-président

M. Gérard LEGNAME, vice-président

M. Mériadeg MERRET, vice-président

MARSEILLE*Jeudi 10 novembre 2016***CENTRE PÉNITENTIAIRE DES BAUMETTES****Rencontre avec Mme Christelle ROTACH**, directrice du centre pénitentiaire**Visite de l'établissement****Rencontre avec des intervenants et des partenaires de l'administration pénitentiaire :**

M. Pierre GADOIN, directeur départemental du service pénitentiaire d'insertion et de probation

Mme Aurore CAYSSIAL, directrice d'insertion et de probation, en charge du milieu fermé

MM. Christian GRUA et **M. Michel GIUSTI**, délégués du Défenseur des droits

Mme Martine GARADIER, responsable locale de l'association nationale des visiteurs de prison

Mme Jacqueline SEIMPÈRE, présidente de l'association des parents de détenus

Mme Catherine PAULET, chef du service médico-psychologique régional, chef du pôle psychiatrie, médecine, addictologie en détention et médecine légale

Rencontre avec les représentants des organisations syndicales des surveillants pénitentiaires**TRIBUNAL DE GRANDE INSTANCE DE MARSEILLE****Rencontre avec les chefs de juridiction et le directeur de greffe :**

M. Xavier TARABEUX, procureur de la République

M. Vincent GORINI, premier vice-président, faisant fonction de président

M. Jean-Marc ARNAUD, directeur de greffe

Rencontre avec des magistrats instructeurs et des magistrats du parquet de la juridiction interrégionale spécialisée (JIRS) :

M. Pierre PHILIPON, premier vice-président, chargé de l'instruction des JIRS, section économique et financière, doyen des juges d'instruction

M. Henri PONS, premier vice-président, chargé de l'instruction, coordonnateur de la section générale, vice-doyen des juges d'instruction

M. Fabrice NAUDE, vice-président, chargé de l'instruction des JIRS, section économique et financière

M. Benoît COUZINET, vice-président, chargé de l'instruction des JIRS, section économique et financière

Mme Isabelle PERRIN, vice-présidente, chargée de l'instruction des JIRS, section délinquance et criminalité organisée

M. Xavier TARABEUX, procureur de la République

Mme Audrey JOUANETON, première vice-procureure, chef de section des JIRS

M. Ludovic LECLERC, vice-procureur, chef de section des JIRS, section économique et financière

Rencontre avec les représentants des organisations syndicales des magistrats :

M. GRAND, vice-président, délégué section Marseille de l'USM

Mme Marie-Blanche RÉGNIER, vice-procureur, délégué régional du SM

Rencontre avec les représentants des organisations syndicales des fonctionnaires :

Mmes Patricia CHÉRON et Isabelle FERNANDEZ, représentant l'UNSA

Mme Danielle ROUBAUD, représentant la CGT

M. Guy ESTRADÉ, représentant la CFDT

Rencontre avec M. Fabrice GILETTA, bâtonnier, et **M. Lionel FEBBRARO**, délégué du bâtonnier à l'observatoire des prisons

DIJON
Jeudi 24 novembre 2016

MAISON DE LA JUSTICE ET DU DROIT DE CHENÔVE

Rencontre avec :

M. Jean-Michel MALATRASI, premier président de la cour d'appel de Dijon

M. Jean-Jacques BOSCH, procureur général près la cour d'appel de Dijon

M. Bruno LAPLANE, président du tribunal de grande instance de Dijon

Mme Marie-Christine TARRARE, procureure de la République de Dijon

Mme Annie MONNOT, greffière coordonnatrice de la maison de la justice et du droit de Chenôve

M. André BARBIER, délégué du procureur de la République

M. Thierry FALCONNET, maire de Chenôve

M. François CHAPUIS, directeur de la tranquillité publique de la commune de Chenôve

ÉCOLE NATIONALE DES GREFFES

Rencontre avec l'équipe de direction :

M. Gérard SENTIS, directeur

Mme Hélène MICHELOT, secrétaire générale

Mme Aline REPLUMARD, sous-directrice chargée de la formation aux méthodes et techniques de greffe

Rencontre avec des formateurs et des greffiers stagiaires :

Mmes Corinne CHABOD et **Laëtitia BLAZY**, chargées d'enseignement, et **Mme Julie CHOMAT**, intervenante extérieure

M. Hichem BEN M'BAREK, **Mme Élise PETITEAU**, **Mme Pauline VERMERSH**, **M. Dri DOUHA**, **Mme Patricia HORVATE**, **M. Ahlem CHERIF**, **Mme Elodie LARRE**, **Mme Marjorie MENDRYTZKI**, **Mme Gwendoline VERHAEGHE**, greffiers stagiaires

Visite de l'école

TRIBUNAL DE GRANDE INSTANCE DE DIJON

Rencontre avec les chefs de juridiction :

M. Bruno LAPLANE, président

Mme Marie-Christine TARRARE, procureur de la République

Rencontre avec des magistrats du tribunal de grande instance de Dijon :

Mme Isabelle BORDENAVE, première vice-présidente

M. François ARNAUD, premier vice-président

M. Emmanuel VION, vice-président chargé des fonctions de juge d'instruction

Mme Pauline LE GOURIEREC, juge

M. Jean-Luc CHEMIN, vice-procureur

Rencontre avec M. David FOUCHARD, bâtonnier de l'ordre des avocats de Dijon

Rencontre avec les représentants des organisations syndicales des magistrats :

Mme Caroline SANCHEZ-PODEVIN, conseillère à la cour d'appel, déléguée régionale USM

Rencontre avec les représentants des organisations syndicales des fonctionnaires :

Mmes Béatrice BLIN-GARNIER, greffière, et **Évelyne RONOT**, adjointe administrative, représentant la CFDT

Mme Natacha MIELNICZUK, greffière, représentant FO

Mme Aurélie LAVENET, greffière, représentant la CGT

Mme Laurence SILURGUET, greffière, et **M. Jean-Yan HUSSON**, greffier, représentant l'UNSA

COUR D'APPEL DE DIJON

Rencontre avec les chefs de cours et la directrice du service administratif régional :

M. Jean-Michel MALATRASI, premier président

M. Jean-Jacques BOSC, procureur général

Mme Brigitte CHAPUIS, directrice déléguée à l'administration interrégionale judiciaire des services administratifs régionaux

ÉLANCOURT ET VIROFLAY
Jeudi 12 janvier 2017

LOCAUX DE LA SOCIÉTÉ THALÈS (PLATE-FORME NATIONALE DES INTERCEPTIONS JUDICIAIRES - PNIJ)

Rencontre avec les responsables de la délégation aux interceptions judiciaires du ministère de la justice :

M. Richard DUBANT, magistrat, responsable de la délégation

Mme Nathalie FAVIER, commandant de police, chargée de mission pour la police nationale à la délégation

M. Laurent LEROY, capitaine de gendarmerie, chargé de mission pour la gendarmerie nationale à la délégation

M. Ludovic SÉARA, brigadier de police, support aux utilisateurs de la PNIJ

M. Jean-Benoît CIUFFONI, adjudant de gendarmerie, support aux utilisateurs de la PNIJ

Rencontre avec les responsables de la société Thalès :

M. Laurent MAURY, vice-président Systèmes d'information critiques et Cybersécurité

M. Jean-Michel CRASTE, directeur région Transverse

M. Jean-Yves CARNEIRO, directeur du projet PNIJ

Mme Maguelone DERAMOUDT, directrice commerciale

M. Clément NÉE, architecte informatique

Visite des locaux de la PNIJ

DIRECTION DÉPARTEMENTALE DE LA SÉCURITÉ PUBLIQUE DES YVELINES

Rencontre avec des fonctionnaires de la direction départementale :

M. Gilles MOUSSIEGT, directeur départemental adjoint de la sécurité publique des Yvelines

M. Paul-José VALETTE, adjoint au directeur départemental, en charge de l'investigation, chef de la sûreté départementale des Yvelines

4 fonctionnaires de la direction départementale

Mme Stéphanie CHERBONNIER, commissaire divisionnaire à la direction générale de la police nationale

NANCY ET METZ
Jeudi 19 janvier 2017

TRIBUNAL DE GRANDE INSTANCE DE NANCY

Rencontre avec les chefs de juridiction et le directeur de greffe :

M. Thierry GRANDAME, président du tribunal de grande instance

M. Thomas PISON, procureur de la République

M. Nicolas RAVIER, directeur de greffe

Rencontre avec les représentants des organisations syndicales des magistrats et des fonctionnaires :

Mmes Laurence PRADAT et Mireille DUPONT, représentant l'USM

Mmes Aurélie VALENTE et Raphaëlle SILVY-LELIGOIS, représentant le SM

Mme Marie-Pierre L'HUILLIER et M. Maurice SCHREYER, représentant la CFDT

Mme Francine CROCIATI, représentant l'UNSA

Mme Valérie BURGMANN et M. Kévin ROBERT, représentant la CGT

COUR D'APPEL DE METZ

Rencontre avec les chefs de cour :

Mme Elisabeth BLANC, première présidente

M. Jean-Marie BENEY, procureur général

Rencontre avec les chefs de juridiction :

M. Pierre WAGNER, président du tribunal de grande instance de Metz

Mme Catherine GALLEN, procureur de la République adjoint, représentant M. Christian MERCURI, procureur de la République de Metz

Rencontre avec les directeurs de greffe de la cour d'appel et du tribunal de grande instance :

Mme Françoise ANTOINE-JOST, directrice de greffe de la cour d'appel de Metz

M. Gilles RICHARD, directeur de greffe du tribunal de grande instance de Metz

Rencontre avec les représentants des organisations syndicales des magistrats :

M. Benoît DEVIGNOT et **Mme Anne FABERT**, représentant l'USM

M. Frédéric CHENEY, vice-président, juge au tribunal d'instance de Metz

Rencontre avec les représentants des organisations syndicales des fonctionnaires :

M. Philippe LOISEL et **Mme Françoise ZAJAC**, représentant la CGT

M. Jean-Michel NGUYEN, représentant la CFDT

MM. Pascal PERNET et **Benoît HONIG**, représentant l'UNSA

Rencontre avec M. Marc CHARRET, bâtonnier de l'ordre des avocats de Metz, et **M. Djaffar BELHAMICI**, ancien bâtonnier

Rencontre avec M. Didier CLAUSSE, président du conseil de prud'hommes de Metz, et **Mme Nawel de BAUDRY**, directrice de greffe du conseil de prud'hommes de Metz

Rencontre sur le thème du droit local d'Alsace-Moselle :

M. Hubert RUFF, président de la chambre commerciale du tribunal de grande instance de Metz

M. Jean-Marie NICOLAS, président de l'association des juges consulaires

Mme Brigitte LEROY, greffier référent du registre du commerce et des sociétés

Mme Nicole SCHNEIDER, greffier référent du registre du commerce et des sociétés

Mme Catherine DEVIGNOT, vice-présidente, chargée de l'administration du tribunal d'instance de Metz

Mme Émilie BENTZ, directrice de greffe adjointe du tribunal d'instance de Metz

M. Laurent FIOLE, vice-président, juge au tribunal d'instance de Thionville

PARIS*Jeudi 26 janvier 2017***CHANTIER DU FUTUR PALAIS DE JUSTICE DE PARIS (BATIGNOLLES)****Rencontre avec :**

Mme Marie-Luce BOUSSETON, directrice générale de l'établissement public du palais de justice de Paris (EPPJP)

Mme Maéva TATY, responsable de la communication de l'EPPJP

Mme Séverine PUIGVERT, assistante de projet à l'EPPJP

M. Benoît BESSIÈRES, adjoint au directeur général d'Arélia

M. Giovanni VILLA, directeur général adjoint de Bouygues Bâtiment Île-de-France

M. Thomas LESUEUR, directeur-adjoint des services judiciaires

M. Jean-Michel ETCHEVERRY, directeur de projet à la direction des services judiciaires

M. Jean-Michel HAYAT, président du tribunal de grande instance de Paris

Visite du chantier

RIOM

Jeudi 2 février 2017

CENTRE PÉNITENTIAIRE DE RIOM

Rencontre avec l'équipe de direction :

M. Pascal MOYON, directeur du centre pénitentiaire

M. Anthony NAUWELAERS, attaché en charge des ressources humaines

M. Jérôme ROURE, chef de détention

Visite de l'établissement

Rencontre avec les représentants des organisations syndicales des surveillants pénitentiaires :

M. Nicolas MACHETTE, représentant FO

M. Alain BERNARD, représentant l'UFAP

COUR D'APPEL DE RIOM

Rencontre avec un juge de l'application des peines, un juge des libertés et de la détention et un magistrat du parquet

Rencontre avec les chefs de cour :

Mme Françoise BARDOUX, première présidente

Mme Joëlle RIEUTORT, procureur général

Rencontre avec des chefs de juridiction et des juges directeurs des tribunaux d'instance du ressort de la cour d'appel :

M. Jean-Claude PIERRU, président du tribunal de grande instance de Clermont-Ferrand

M. Philippe VIGNON, président du tribunal de grande instance de Moulins

M. Charles TELLIER, président du tribunal de grande instance d'Aurillac

Mme Véronique CADORET, présidente du tribunal de grande instance du Puy-en-Velay

M. Nicolas RIGOT-MULLER, procureur de la République du Puy-en-Velay

M. Frédéric ALMENDROS, procureur de la République d'Aurillac

Mme Julie BERNIER, procureure de la République de Montluçon

M. Cédric BOCHEREAU, vice-président, juge directeur du tribunal d'instance de Clermont-Ferrand

Mme Isabelle MIQUEL, vice-présidente, juge directeur du tribunal d'instance de Riom

Mme Virginie DUFAYET, vice-présidente, juge directeur du tribunal d'instance de Vichy

Mme Laure LEHUGEUR, procureure adjointe de Clermont-Ferrand

Rencontre avec les représentants des organisations syndicales des magistrats :

Mme Cécile THIBAUT, conseillère à la cour d'appel de Riom, représentant le SM

Mme Anne CONSTANT, conseillère à la cour d'appel de Riom, représentant l'USM

Rencontre avec des directeurs de greffe des juridictions du ressort de la cour d'appel :

Mme Agnès VERGE, directrice de greffe du tribunal d'instance de Clermont-Ferrand

Mme Melody AUNIER, directrice de greffe du tribunal d'instance de Thiers

Mme Marie FREYDEFONT, directrice de greffe du tribunal d'instance de Riom

M. Marc DUFIX, directeur de greffe du tribunal de grande instance du Puy-en-Velay

Mme FRANÇOIS, directrice de greffe du tribunal de grande instance d'Aurillac

Mme Chantal GASNAULT, greffière en chef au tribunal de grande instance de Clermont-Ferrand

Mme Alexandra ARTEAUD, directrice de greffe adjointe au tribunal de grande instance de Clermont-Ferrand

Rencontre avec Mme Martine MERLE-BARQUIN, directrice déléguée à l'administration régionale judiciaire des services administratifs de Riom

BORDEAUX
Jeudi 16 février 2017

ÉCOLE NATIONALE DE LA MAGISTRATURE

Rencontre avec l'équipe de direction :

M. Olivier LEURENT, directeur

Mme Emmanuelle PERREUX, directrice adjointe en charge des recrutements, de la formation initiale et de la recherche

M. Daniel CHASLES, secrétaire général

M. Maxime ANTIER, chef de cabinet

Présentation de l'activité de la sous-direction des études

Mme Delphine BOURGOUIN, adjointe à la sous-directrice

Présentation de l'activité de la sous-direction des stages

Mme Sarah DUPONT, sous-directrice

Présentation de l'activité de la sous-direction de la formation continue

Mme Claire ESTEVENET, sous-directrice

Présentation de l'activité du département des formations professionnelles spécialisées

Mme Sophie PARMANTIER, adjointe à la sous-directrice, chef du pôle conseil de prud'hommes

Rencontre avec des auditeurs de justice :

Mme Flore MEVEL, auditrice, déléguée de la promotion 2016

M. Nicolas VALET, auditeur de la promotion 2016

Mme Mélanie RENAUT, auditrice de la promotion 2015

Mme Lucile CHAUSSADE, auditrice de la promotion 2015

Visite de l'école

TRIBUNAL DE GRANDE INSTANCE DE BORDEAUX

Rencontre avec les chefs de juridiction et la directrice de greffe :

M. Philippe DELARBRE, président du tribunal de grande instance de Bordeaux

Mme Marie-Madeleine ALLIOT, procureur de la République de Bordeaux

Mme Marianne BORDAS, secrétaire générale à la présidence du tribunal de grande instance de Bordeaux

Mme Ghislaine MILLOIS, directrice de greffe du tribunal de grande instance de Bordeaux

Rencontre avec des fonctionnaires du bureau d'aide juridictionnelle du tribunal de grande instance de Bordeaux :

Mme Valérie TECHER, directrice des services de greffe, vice-présidente du bureau d'aide juridictionnelle

2 fonctionnaires du bureau d'aide juridictionnelle

Rencontre avec Mme Françoise CASAGRANDE, vice-bâtonnière, membre du conseil de l'ordre des avocats de Bordeaux

Rencontre avec des magistrats du tribunal de grande instance de Bordeaux :

M. Denis ROUCOU, premier vice-président, chef du pôle pénal

M. Dominique RECEVEUR, vice-président, chef du pôle famille

M. Philippe MAO, vice-président, service des juges des libertés et de la détention

Mme Anne MAUCHAMP, vice-président, chef du pôle social, présidente du tribunal des affaires de sécurité sociale de Gironde

M. François PRADIER, juge directeur du tribunal d'instance de Bordeaux

Mme Anne KAYANAKIS, procureur de la République adjoint, en charge de la juridiction interrégionale spécialisée (JIRS) et du pôle économique et financier

M. Bertrand ROUEDE, vice-procureur, secrétaire général du parquet

Rencontre avec des personnels de greffe du tribunal de grande instance de Bordeaux :

Mme Evelyne MICHEL, directrice principale adjointe

Mme Séverine GONNOT, directrice des services de greffe, secrétaire générale du conseil départemental de l'accès au droit

Mme Valérie HAMELIN, directrice des services de greffe

Mme Coralie BERNHARD, directrice des services de greffe

Mme Marie SCOURZIC, directrice des services de greffe

Mme Valérie TECHER, directrice des services de greffe

Mme Corinne LUCAS, greffière en chef

Rencontre avec des magistrats et des personnels du tribunal de grande instance de Libourne :

Mme Géraldine BERHAULT, présidente du tribunal de grande instance de Libourne

M. Christophe AUGER, procureur de la République de Libourne

Mme Cécile BAUDOT, vice-présidente

M. Ancelin NOUAILLE, juge de l'application des peines

Mme Julie FARFART, directrice de greffe du tribunal de grande instance de Libourne

Mme Florence BOURNAT, greffière

Mme Claire KUNTZ, greffière

Rencontre avec des magistrats et des personnels des tribunaux d'instance d'Arcachon et de Libourne :

Mme Véronique SALABERT, vice-présidente, chargée du service du tribunal d'instance d'Arcachon

M. Pierre PÉTRIAT, vice-président, chargé du service du tribunal d'instance de Libourne

Mme Émilie LAMARRE, directrice de greffe du tribunal d'instance d'Arcachon

Mme Béatrice MAXIMILIEN, directrice de greffe du tribunal d'instance de Libourne

M. David PRGA, greffier au tribunal d'instance de Libourne

Rencontre avec les représentants des organisations syndicales des magistrats :

Mme Marie-Noëlle COURTIAU-DUTERRIER, déléguée régionale,
et **M. Ancelin NOUAILLE**, délégué régional adjoint, représentant
l'USM

M. Michel DUTRUS, délégué général, représentant FO

M. Denis ROUCOU, représentant le SM

Rencontre avec les représentants des organisations syndicales des fonctionnaires :

Mme Reghia BULME, représentant le SGF-FO

M. Michel BIENSAN et **Mme Magalie TELEMAQUE**, représentant
la CFDT

Mme Marie SCOURZIC, représentant la CGT

COUR D'APPEL DE BORDEAUX**Rencontre avec les chefs de cour :**

M. Dominique FERRIÈRE, premier président

Mme Catherine PIGNON, procureure générale

PARIS

Mercredi 22 février 2017

DIRECTION DES SERVICES JUDICIAIRES (MINISTÈRE DE LA JUSTICE)

Rencontre sur la conduite des projets informatiques :

M. Thomas LESUEUR, directeur-adjoint des services judiciaires

Mme Stéphanie KRETOWICZ, sous-directrice de l'organisation judiciaire et de l'innovation

Mme Audrey FARRUGIA, chef du bureau des applications informatiques pénales

Mme Audrey HILAIRE, chef de projet *Portalis*

Rencontre sur les frais de justice :

Mme Marielle THUAU, directrice des services judiciaires

M. Hervé MACHI, sous-directeur des finances, de l'immobilier et de la performance

Mme Francine ALBERT, adjointe au sous-directeur des finances, de l'immobilier et de la performance

M. Camille SIEGRIST, chef du bureau de l'optimisation de la dépense

M. Christophe POUGEOLLE, responsable du pôle des frais de justice

Rencontre sur la gestion des carrières des magistrats :

Mme Marielle THUAU, directrice des services judiciaires

M. Ludovic ANDRÉ, sous-directeur des ressources humaines et de la magistrature

M. Xavier SERRIER, adjoint au sous-directeur des ressources humaines et de la magistrature

Mme Laëtitia DAUTEL, chef du bureau de la gestion des emplois et des carrières

BOBIGNY
Jeudi 23 février 2017

TRIBUNAL DE GRANDE INSTANCE DE BOBIGNY

Rencontre avec les chefs de juridiction :

M. Renaud LE BRETON de VANNOISE, président

Mme Fabienne KLEIN-DONATI, procureure de la République

Rencontre avec des représentants du service des affaires familiales :

Mme Catherine MATHIEU, vice-présidente, coordonnatrice du service des affaires familiales

M. Thimothée AIRAULT, juge

Mme Marine COCHARD, juge

M. Nicolas REVEL, juge

Rencontre avec un représentant du service des juges des libertés et de la détention :

Mme Sophie COMBES, vice-présidente

Rencontre avec des représentants du service de l'application des peines :

Mme Mélanie LEDUC, juge de l'application des peines, coordonnateur du service de l'application des peines

Mme Alice MAINTIGNEUX, juge de l'application des peines

Rencontre avec des représentants du service du tribunal pour enfants :

M. Thierry BARANGER, premier vice-président, coordonnateur du service du tribunal pour enfants

M. Olivier NOËL, vice-président

Mme Christiane HERREBOUDT, directrice des services de greffe

Visite de la division de l'action publique territorialisée (« traitement en temps réel ») :

M. Didier ALLARD, premier vice-procureur, chef de la division

Mme Clotilde LEDRU-TINSEAU, substitut, adjoint au chef de la division

Rencontre avec les autres chefs de juridiction :

M. Francis GRIVEAU, président du tribunal de commerce

M. Chérif MALOUM, président du conseil de prud'hommes

Mme Nathalie COURTOIS, présidente du tribunal des affaires de sécurité sociale

SAINT-LÔ

Vendredi 24 février 2017

Rencontre avec M. Jean-Luc STOESSLÉ, premier président de la cour d'appel de Caen

Rencontre avec les chefs de juridiction du tribunal de grande instance de Cherbourg :

M. Nicolas HOUX, président

Mme Emmanuelle BOCHENEK-PUREN, procureure de la République

Rencontre avec les chefs de juridiction du tribunal de grande instance de Coutances :

Mme Véronique VEILLARD, présidente

M. Cyril LACOMBE, procureur de la République

LILLE
Mardi 28 février 2017

CENTRE PÉNITENTIAIRE DE LILLE-ANNŒULLIN

Rencontre avec M. Daniel Willemot, directeur régional adjoint des services pénitentiaires

Rencontre avec l'équipe de direction :

Mme Aurélie LECLERCQ, directeur du centre pénitentiaire

Mme Sophie SLACHCIAK, directrice adjointe du centre pénitentiaire

Mme Camille LE BOULANGER, directrice de détention

M. Jean-Robert KOCONKA, attaché responsable du suivi du contrat de partenariat

M. David KOSCIANSKI, chef de détention

M. Nicolas CANET, adjoint au chef de détention

Mme Anne LEFÈBVRE, directrice pénitentiaire d'insertion et de probation

Rencontre avec les personnels de santé :

M. Eric WIMETZ, cadre de santé

Unité de consultation et de soins ambulatoires

Dr Jean Claude Guichard

Service médico-psychologique régional

Dr Laurane LE PEN, psychiatre

Dr Rémi ROGOWIEZ, psychiatre

Visite de l'établissement :

Unité de prévention de la radicalisation

M. Julien DOYHENARD, officier

M. Romain POIRET, adjoint

M. Sébastien LEYS, officier de liaison

Mme Anne RADUVONIUK, psychologue

Mme Gladys MEENS, psychologue

M. Nassim BOUMAD, éducateur

Parloirs et unités de vie familiale

M. Luc DELIERRE, major

Mme Christelle BRAY, adjointe

M. Jérémie VARLET, surveillant

Rencontre avec les représentants des organisations syndicales des surveillants pénitentiaires :

M. Pascal PATOUT, représentant FO

MM. Frédéric BLONDEL et Maxime AMLON représentant l'UFAP

CENTRE PÉNITENTIAIRE DE LILLE-LOOS-SEQUEDIN

Rencontre avec Mme Martine HAMELOT-MARIÉ, directrice du centre pénitentiaire

Rencontre avec les personnels de santé :

M. Franck BOTTIN, directeur général adjoint du centre hospitalier régional universitaire de Lille, directeur référent du pôle psychiatrie, médecine légale et médecine en milieu pénitentiaire

Mme Fabienne ROMBAUX, infirmière coordinatrice du pôle prévention santé du centre hospitalier régional universitaire de Lille

Visite de l'établissement :

Quartier maison d'arrêt des femmes et espace mère-enfant

Mme Delphine ROUSSELET, directrice adjointe au chef d'établissement du centre pénitentiaire

Mme Sandrine ROCHER, directrice du quartier femmes en charge des politiques partenariales de l'unité hospitalière sécurisée interrégionale et de l'unité hospitalière spécialement aménagée

Centre national d'évaluation

M. Pascal AUZEILL, directeur

Mme Geneviève DOLATA, adjointe au directeur

Mme Fanny ÉVRARD, psychologue

Mme Marie BLIN, conseillère pénitentiaire d'insertion et de probation

M. Thibault PLACE, surveillant pénitentiaire

Rencontre avec les représentants des organisations syndicales des surveillants pénitentiaires :

MM. Sébastien BELS et Mickaël HEMBERT, représentant la CFTC
M. Sébastien CORSELIS, représentant FO

TRIBUNAL DE GRANDE INSTANCE DE LILLE

Rencontre avec les chefs de juridiction et le directeur de greffe :

M. Tristan GERVAIS de LAFOND, président
M. Thierry POCQUET du HAUT JUSSÉ, procureur de la République
M. Pierre ROUSSEL, directeur de greffe

Rencontre avec M. Stéphane DHONTE, bâtonnier de l'ordre des avocats de Lille, et **M. Julien DELARUE**, avocat

Visite de la section de traitement immédiat des procédures (« traitement en temps réel ») :

M. Éric FOUARD, procureur adjoint en charge de l'action publique
Mme Aline CLÉROT, vice-procureur
M. Frédéric AMEGADJIE, substitut
Mme Emmanuelle LAUDIC-BARON, substitut

Rencontre avec des magistrats instructeurs et des magistrats du parquet de la juridiction interrégionale spécialisée (JIRS) :

M. Pascal GASTINEAU, vice-président, chargé de l'instruction des JIRS
M. Bruno DIEUDONNÉ, procureur adjoint
M. Jean-Philippe NAVARRE, vice-procureur, chef de la section des JIRS
M. Antoine BERTHELOT, vice-procureur
M. Vincent CHARMOILLAUX, vice-procureur

Rencontre avec Mme Cécile DANGLES, première vice-présidente, coordonnatrice du service de l'application des peines, présidente de l'association nationale des juges de l'application des peines (ANJAP)

MARMANDE ET AGEN*Jeudi 9 mars 2017***CHAMBRE DÉTACHÉE DE MARMANDE DU TRIBUNAL DE GRANDE INSTANCE D'AGEN****Rencontre avec les chefs de cour :**

M. Philippe RUFFIER, premier président de la cour d'appel d'Agen

M. Denis CHAUSSERIE-LAPRÉE, procureur général près la cour d'appel d'Agen

Rencontre avec les chefs de juridiction du tribunal de grande instance d'Agen et avec les magistrats et les fonctionnaires de la chambre détachée :

Mme Béatrice ALMENDROS, présidente du tribunal de grande instance d'Agen

Mme Manuella GARNIER, procureur de la République d'Agen

Mme Bénédicte DE VIVIE DE RÉGIE, vice-présidente, en charge de la chambre détachée

M. Rémi FIGEROU, vice-président, en charge de la chambre détachée

M. Olivier NABOULET, vice-procureur

M. Lionel LANDIER, greffier

Mme Marion DESCORPS, adjoint administratif

M. Edmond COSSET, bâtonnier de l'ordre des avocats d'Agen

COUR D'APPEL D'AGEN

Rencontre avec Mme Anne-Claire BOURDON, vice-présidente du tribunal de grande instance d'Agen, juge directeur du tribunal d'instance d'Agen

Rencontre avec les représentants des organisations syndicales des magistrats et des fonctionnaires :

M. Olivier NABOULET, vice-procureur, représentant l'USM

M. Xavier GADRAT, conseiller à la cour d'appel, représentant le SM, ancien président du tribunal de grande instance de Marmande

Mme Nicole CUESTA, greffière, représentant la CFDT

M. Vincent ROCHEFORT, greffier en chef, représentant l'UNSA

ÉCOLE NATIONALE D'ADMINISTRATION PÉNITENTIAIRE

Rencontre avec l'équipe de direction :

Mme Sophie BLEUET, directrice

M. Jean-Philippe MAYOL, directeur adjoint

Mme Nathalie PERROT, directrice de la formation

M. Sébastien POIRIER, chef de l'unité d'appui en ingénierie de formation

M. Laurent GRAS, chef de l'unité de l'observatoire de la formation

ANNEXE 3 – LISTE DES CONTRIBUTIONS ÉCRITES¹

M. Jacques TOUBON, Défenseur des droits

Association nationale des juges de l'application des peines

Syndicat des directeurs des services de greffe et des greffiers des services judiciaires – Justice CGC

CGT pénitentiaire

Union des entreprises de proximité

Club des juristes

¹ La présente liste ne mentionne pas les contributions émanant des personnes entendues en audition.