



**MINISTÈRE  
DE LA JUSTICE**

*Liberté  
Égalité  
Fraternité*

Inspection générale  
de la justice

# Attentes des justiciables

## Rapport définitif

Août 2020

N° 061-20

Ω N°2019/00263

IG  
Inspection générale  
de la Justice

Retrouvez-nous sur :  
[justice.gouv.fr](http://justice.gouv.fr)

## Synthèse

La justice est rendue « Au nom de Peuple français » et chaque acteur y participant, quelles que soient ses fonctions – magistrats, greffiers, éducateurs, surveillants, avocats, etc. – est persuadé d’agir en ayant pour préoccupation principale l’intérêt des justiciables.

Pourtant, à y regarder de plus près, rien n’est moins évident. C’est sans doute ce qui explique que le besoin s’est fait sentir d’une mission centrée sur « les attentes des justiciables », qu’il s’agisse de ceux relevant des juridictions, de l’administration pénitentiaire ou de la protection judiciaire de la jeunesse.

Pour cette mission très large, qui mêle réflexions théoriques, analyses de politiques publiques et propositions opérationnelles, la mission souhaitait poursuivre la méthode initiée notamment par la mission de l’IGJ sur la justice environnementale et s’appuyer sur la recherche et les travaux de personnalités extérieures. Elle avait le projet de l’approfondir en se rendant sur le terrain, dans les juridictions et les établissements, accompagnée de chercheurs, dans un partenariat encadré. Elle en a été empêchée par un certain nombre de vicissitudes, à commencer par la crise sanitaire et le confinement. Elle a pu cependant s’appuyer sur les tables rondes organisées avec la Mission Recherche droit et justice, les entretiens menés avec les directions et les documents qu’elles lui ont transmis ainsi que sur les entretiens que des personnalités ont bien voulu lui accorder malgré les circonstances.

La difficulté s’agissant des attentes des justiciables réside en premier lieu dans le fait que la notion est d’une évidence trompeuse. Elle se distingue à la fois de l’image que les citoyens d’un pays ont de leur justice et de l’expérience-client, notion issue du marketing. Parce qu’il n’existe pas un justiciable type, ces attentes sont diverses et parfois conflictuelles. Elles sont aussi inexprimées ; la mission s’est penchée sur la notion essentielle de non-recours, négligée car en apparence paradoxale pour une institution submergée par les flux.

Surtout, ces attentes sont un enjeu de pouvoir et sont indissociables du rôle politique dévolu à la justice. Toutes les politiques de justice postulent que les citoyens aspirent à une justice « plus rapide et moins chère » mais la réalité est plus complexe. Non que ces demandes ne soient pas réelles mais la question est aussi : qu’est-il attendu de la rencontre avec l’institution au-delà de sa prestation ?

Il faut prendre garde à ce que la concentration sur les attentes et le tropisme du modèle de l’entreprise ne réduisent la justice à un service public « comme un autre ». Si la justice est incontestablement un service public, elle remplit également un rôle de référence juridique, en rationalisant la production du droit, et de contre-pouvoir. La justice est le lieu qui, dans chaque société démocratique, est chargé de mettre en scène les valeurs fondatrices du pacte social.

C’est pourquoi la mission s’est intéressée aux travaux de l’école américaine de la *procedural justice*, qui établit qu’au-delà de la prestation attendue de la justice, c’est également – voire surtout – une écoute, un respect, une attention, la reconnaissance de ses droits, mieux, la reconnaissance de sa dignité de citoyen, qui sont attendus.

La difficulté réside ensuite dans le fait qu'on ne connaît pas véritablement les attentes des justiciables. D'abord parce que la recherche récente ne s'y est intéressée que marginalement, se concentrant plutôt sur les professionnels et les organisations. Le panorama de la recherche dressé par la mission le montre. Ensuite parce que les enquêtes ministérielles ne sont pas suffisamment pilotées, ni exploitées et dotées budgétairement. Les enquêtes en population générale sont exceptionnelles (deux en 20 ans) et les enquêtes pérennes sont en réalité impulsées par le service interministériel en charge de la modernisation de l'Etat, qui s'intéresse à la satisfaction des usagers de tous les services publics.

Ce constat posé, la mission s'est penchée sur les politiques publiques mises en œuvre par la direction des services judiciaires (DSJ), la direction de l'administration pénitentiaire (DAP) et la protection judiciaire de la jeunesse (DPJJ). Cette analyse a d'abord permis de révéler qu'aucun travail commun aux directions n'était mené au sein du ministère sur la question des attentes des justiciables. Pourtant, chacune de ces directions a une expérience différente et trouverait chez les autres matières à réflexion.

Il est ensuite apparu à la mission que DSJ, DAP et DPJJ devaient chacune agir sous l'impulsion des instances européennes et internationales ; toutes pourtant n'en tirent pas le même profit.

La DAP a largement intégré les règles pénitentiaires européennes du Conseil de l'Europe, qui ont trouvé une traduction dans la loi pénitentiaire du 24 novembre 2009. Elle s'est également emparée des règles européennes de probation de 2010 dont l'esprit est présent dans la loi du 15 août 2014 relative à l'individualisation des peines et renforçant l'efficacité des sanctions pénales. La loi pénitentiaire a notamment consacré la notion de consultation des détenus. Si cette consultation a parfois peine à s'imposer, elle connaît un regain en 2019 avec le Grand débat national dans les prisons, l'élargissement du droit de vote des personnes détenues en vue des élections européennes et, très récemment, avec la crise sanitaire. L'expression collective des personnes détenues apparaît à fois comme un mode de gestion de la détention et un gage de respect de la dignité des personnes.

La DPJJ, quant à elle, a agi sous l'influence de la Convention internationale des droits de l'enfant du 20 novembre 1989. Elle s'est par ailleurs trouvée prise dans le mouvement de consécration des droits des usagers du secteur médico-social avec la loi du 2 janvier 2002 rénovant l'action sociale et médico-sociale, pendant de la loi dite Kouchner du 4 mars 2002 sur le droit des malades et la démocratie sanitaire.

La DSJ elle aussi voit intervenir dans son champ, s'agissant des usagers, les instances européennes : Union européenne et surtout Conseil de l'Europe. La Commission européenne sur l'efficacité de la justice (CEPEJ) publie tous les deux ans un très remarqué rapport sur l'efficacité des systèmes judiciaires européens. Très vite après sa création en 2002, elle s'est concentrée sur la question de la qualité et des attentes des justiciables ; elle produit de nombreux instruments (indicateurs, collecte et analyse de données, modèles d'enquête, etc.) pour aider ministères de la justice et juridictions européens. Pourtant, ces instruments ne sont quasiment jamais mis en œuvre en France. Par ailleurs, malgré la bonne volonté des membres du bureau AccOrJ, les bonnes pratiques du terrain ne sont pas suffisamment connues et exploitées. C'est sans doute la gouvernance des juridictions dans son ensemble qui pourrait être repensée pour mieux prendre en considération les justiciables, en utilisant conseils et projets de juridiction.

Enfin, l'analyse inter-directions a mis en évidence que l'impulsion interministérielle était déterminante dans la mise en place d'enquêtes et d'actions destinées à prendre en compte les attentes des justiciables, en particulier s'agissant de la DSJ. Au Baromètre Marianne, qui mesure depuis 2009 la qualité de l'accueil et de la relation à l'utilisateur grâce à des enquêtes mystères réalisées, chaque année, auprès de plus de 600 services publics, dont les tribunaux judiciaires, s'est ajouté en 2018 le programme Transparence et qualité des services publics, piloté par la direction interministérielle de la transformation publique.

A compter de 2020, l'ensemble du champ de compétence du ministère sera concerné : outre les services judiciaires, l'accès au droit et aide aux victimes, le casier judiciaire national, l'administration pénitentiaire et la protection judiciaire de la jeunesse. Se poseront donc avec d'autant plus d'acuité des questions de méthodologie, de budget et de spécificités judiciaires à prendre en compte. C'est donc une occasion pour le ministère de la justice de mettre à plat la question des enquêtes, des indicateurs et des politiques publiques judiciaires.

A cet égard, la mission préconise notamment l'élaboration d'une enquête nationale triennale sur la justice civile, pendant de l'enquête de victimation menée par le ministère de l'intérieur. Elle propose également de mettre davantage en valeur les initiatives locales des chefs de juridiction, auxquelles il convient à la fois d'apporter un appui et une diffusion. Elle suggère que le cadre législatif et réglementaire régissant l'expression collective des personnes détenues soit révisé et qu'une enquête auprès des personnes détenues soit régulièrement menée, en plus de celle initiée auprès des familles. Enfin, elle propose que l'expérimentation menée pour consulter les mineurs pris en charge et de leur famille soit étendue.

Seules des enquêtes menées sur une base régulière et selon une méthodologie incontestable permettront l'élaboration d'indicateurs fiables et signifiants.

L'ensemble des propositions de la mission est rassemblé dans un plan d'action.

## Liste des propositions

- Proposition n°1. A l'attention du SG : remettre à plat et redimensionner budgétairement le système d'enquêtes ministérielles..... 30*
- Proposition n°2. A l'attention du SG et des directions : exploiter de façon systématique les analyses produites, notamment par l'Institut Delouvrier/DITP. .... 30*
- Proposition n°3. A l'attention du cabinet : créer au sein du ministère de la justice une cellule d'analyse et de réflexion prospectives. .... 32*
- Proposition n°4. A l'attention de la DSJ : élaborer des dispositifs spécifiques à l'institution judiciaire axés sur la relation avec l'usager ne se limitant pas à la question de l'accueil et impliquant davantage les magistrats..... 35*
- Proposition n°5. A l'attention de la DSJ : professionnaliser la méthodologie d'enquête dans le cadre de la mise en œuvre du programme Transparence et qualité des services publics « Action publique 2022 »..... 36*
- Proposition n°6. A l'attention de la DSJ : instaurer un dispositif destiné à détecter les initiatives novatrices mises en œuvre dans les juridictions en vue de les faire diffuser par la DSJ. .... 39*
- Proposition n°7. A l'attention de la DSJ : instituer dans les juridictions un service dédié à la réception et au traitement du courrier des justiciables..... 39*
- Proposition n°8. A l'attention de l'IGJ : actualiser les points de contrôle afférents à l'accueil des justiciables dans les référentiels de contrôle de fonctionnement des juridictions élaborés par l'IGJ. .... 39*
- Proposition n°9. A l'attention de la DSJ : dresser un bilan de l'application des dispositions relatives aux conseils de juridiction..... 41*
- Proposition n°10. A l'attention de la DSJ : repenser l'articulation des dispositifs de conseils et de projets de juridiction..... 42*
- Proposition n°11. A l'attention de la DPJJ : assurer la mise en œuvre effective du DIPC..... 51*
- Proposition n°12. A l'attention de la DPJJ : approfondir les formations (initiale et continue) aux personnels de la PJJ sur la mise en œuvre de ces outils dans leur pratique professionnelle..... 51*
- Proposition n°13. A l'attention de la DPJJ : instaurer un dispositif d'évaluation externe. 51*
- Proposition n°14. A l'attention de la DPJJ et de la DAP : engager une réflexion inter-directionnelle sur les modalités de prise en compte des droits des mineurs placés sous-main de justice. .... 52*
- Proposition n°15. A l'attention de la DAP : modifier le cadre législatif et réglementaire de l'exercice du droit d'expression en détention..... 60*
- Proposition n°16. A l'attention de la DAP : poursuivre l'évolution des pratiques professionnelles des SPIP pour y intégrer la participation des personnes placées sous- main de justice en milieu ouvert, en particulier dans la phase d'accueil..... 61*
- Proposition n°17. A l'attention de la DAP : réintroduire un processus de mesure de la satisfaction des personnes détenues dans le cadre de la labellisation des quartiers arrivants..... 63*

- Proposition n°18. A l'attention de la DAP : prévoir dans le cadre du programme Numérique en détention un processus spécifique permettant de prendre en considération et de mesurer les doléances des familles de détenus ..... 63*
- Proposition n°19. A l'attention du SG, de la DSJ et de la DACS : élaborer une enquête réalisée à intervalle régulier sur la justice civile..... 69*
- Proposition n°20. A l'attention du SG et de la DSJ : mettre à disposition des juridictions une boîte à outils..... 70*
- Proposition n°21. A l'attention de la DAP : mettre en place une enquête visant à saisir les attentes de toutes les personnes détenues à partir d'un échantillon représentatif..... 71*
- Proposition n°22. A l'attention de la DPJJ : étendre l'expérimentation menée par le SERC de consultation des mineurs pris en charge et de leur famille. .... 72*

## Sommaire

<b>SYNTHESE</b> .....	<b>2</b>
<b>LISTE DES PROPOSITIONS</b> .....	<b>5</b>
<b>PLAN D’ACTION</b> .....	<b>10</b>
<b>INTRODUCTION</b> .....	<b>12</b>
<b>1. QUE SAIT-ON DES ATTENTES DES JUSTICIABLES ? ETAT DES SAVOIRS</b> .....	<b>15</b>
<b>1.1 L’évidence trompeuse de la notion d’attentes des justiciables</b> .....	<b>15</b>
<b>1.1.1 L’attente des justiciables : un enjeu de pouvoir</b> .....	<b>15</b>
<b>1.1.2 Les attentes ne se confondent ni avec l’image de la justice, ni avec l’« expérience-client »</b> .....	<b>16</b>
<b>1.1.3 Les attentes à l’égard de l’institution judiciaire sont indissociables du rôle politique dévolu à la justice</b> .....	<b>17</b>
<b>1.1.4 Des attentes diverses, évolutives, paradoxales, contradictoires et conflictuelles</b> .....	<b>18</b>
<b>1.1.5 Attentes inexprimées et renonciation</b> .....	<b>19</b>
<b>1.2 Panorama de la recherche : un champ d’investigation encore peu exploré, mais des travaux prometteurs en cours</b> .....	<b>20</b>
<b>1.2.1 D’un programme ambitieux initié dans les années 1970...</b> .....	<b>20</b>
<b>1.2.2 ... à la mainmise des sondages d’opinion dans les années 1990</b> .....	<b>21</b>
<b>1.2.3 Un retour à l’ambition des débuts depuis quelques années</b> .....	<b>22</b>
<b>1.3 Que révèlent les enquêtes ministérielles ?</b> .....	<b>23</b>
<b>1.3.1 Les enquêtes menées ou commandées par le ministère de la justice</b> .....	<b>23</b>
<b>1.3.1.1 De rares enquêtes concernant l’ensemble des justiciables</b> .....	<b>24</b>
<b>1.3.1.2 Quelques enquêtes sectorielles sur demande</b> .....	<b>25</b>
<b>1.3.2 L’impulsion interministérielle : la justice parmi les autres services publics</b> ....	<b>25</b>
<b>1.3.2.1 La montée des enquêtes de satisfaction des usagers des services publics sectorielles</b> .....	<b>25</b>
<b>1.3.2.2 Les enquêtes en population générale</b> .....	<b>26</b>
<b>1.4 Les enseignements des recherches et des enquêtes</b> .....	<b>27</b>
<b>1.4.1 Les principales thématiques et les grandes absences</b> .....	<b>27</b>
<b>1.4.2 Des interrogations quant aux méthodes et à l’usage fait des enquêtes</b> .....	<b>28</b>
<b>1.4.3 Un rôle moteur du ministère de la justice à renforcer pour orienter la recherche académique vers des thématiques encore méconnues et aller au-delà des enquêtes</b> .....	<b>31</b>
<b>2. CONNAITRE LES ATTENTES POUR QUOI FAIRE ? BILAN DES POLITIQUES PUBLIQUES MENEES PAR LE MINISTERE DE LA JUSTICE ET LES JURIDICTIONS</b> .....	<b>32</b>
<b>2.1 Les politiques publiques en cours au niveau des services judiciaires</b> .....	<b>33</b>
<b>2.1.1 L’approche des attentes de l’usager par l’évaluation du service de l’accueil</b> ...	<b>33</b>
<b>2.1.1.1 Des dispositifs pilotés par la DSJ en collaboration étroite avec la DITP : le référentiel Marianne et le programme « Action publique 2022 »</b> .....	<b>33</b>
<b>2.1.1.2 Vers une approche plus qualitative de l’évaluation des attentes des justiciables : des expériences locales à partager</b> .....	<b>37</b>
<b>2.1.1.3 Une nouvelle gouvernance pour promouvoir une participation plus active des usagers</b> .....	<b>39</b>

<b>2.2 Les politiques publiques en cours au sein de la direction de la protection judiciaire de la jeunesse .....</b>	<b>42</b>
<b>2.2.1 La spécialisation des missions confiées à la protection judiciaire de la jeunesse.....</b>	<b>42</b>
<b>2.2.2 L'émergence de la notion de l'utilisateur dans le champ de la protection de l'enfance.....</b>	<b>44</b>
2.2.2.1 <i>Des avancées timides mais annonciatrices .....</i>	<i>44</i>
2.2.2.2 <i>La consécration internationale de l'enfant pris dans sa dimension de citoyen</i>	<i>44</i>
<b>2.2.3 La reconnaissance du droit des usagers par la loi du 2 janvier 2002 .....</b>	<b>45</b>
2.2.3.1 <i>Favoriser l'exercice par les usagers de leurs droits.....</i>	<i>45</i>
2.2.3.2 <i>L'évaluation conçue comme un moyen de mieux rendre effectif l'exercice par les usagers de leurs droits .....</i>	<i>48</i>
<b>2.2.4 L'instauration d'une relation de confiance avec les usagers .....</b>	<b>50</b>
2.2.4.1 <i>Une appropriation encore perfectible des outils de la loi du 2 janvier 2002.....</i>	<i>50</i>
2.2.4.2 <i>S'extraire des outils de la loi du 2 janvier 2002 pour mieux donner sens « au vivre ensemble » .....</i>	<i>52</i>
<b>2.3 Les politiques publiques en cours au sein de la direction de l'administration pénitentiaire .....</b>	<b>53</b>
<b>2.3.1 La consécration de la figure de l'utilisateur du service public pénitentiaire, titulaire de droits opposables.....</b>	<b>53</b>
2.3.1.1 <i>L'importance de l'influence européenne et de la jurisprudence administrative.....</i>	<i>53</i>
2.3.1.2 <i>Le tournant de la loi pénitentiaire du 24 novembre 2009.....</i>	<i>54</i>
<b>2.3.2 L'émergence d'une prise en compte des attentes des usagers du service public pénitentiaire .....</b>	<b>55</b>
2.3.2.1 <i>La participation des usagers du service public pénitentiaire : une relation civique qui connaît un regain.....</i>	<i>55</i>
2.3.2.2 <i>La satisfaction des usagers : les influences européenne et interministérielle conjuguées.....</i>	<i>61</i>
<b>2.3.3 Le traitement des doléances des détenus .....</b>	<b>64</b>
<b>3. QUELS INDICATEURS POUR UNE POLITIQUE PUBLIQUE JUDICIAIRE PRENANT EN CONSIDERATION LES ATTENTES DES JUSTICIABLES ?.....</b>	<b>64</b>
<b>3.1 Les prérequis .....</b>	<b>64</b>
<b>3.2 Proposition d'un système d'indicateurs .....</b>	<b>66</b>
3.2.1 <i>Une enquête nationale régulière sur la justice civile .....</i>	<i>67</i>
3.2.2 <i>Des initiatives locales à développer dans les juridictions .....</i>	<i>70</i>
3.2.3 <i>L'extension des enquêtes en milieu pénitentiaire à l'ensemble de la population détenue.....</i>	<i>71</i>
3.2.4 <i>La généralisation des enquêtes réalisées par la DPJJ auprès des mineurs et de leurs familles.....</i>	<i>72</i>



<b>4. PARTIE CONCLUSIVE : DE L'OUVERTURE AU DECENTREMENT .....</b>	<b>72</b>
<b>4.1 Un nouvel état d'esprit plutôt que des injonctions.....</b>	<b>72</b>
<b>4.2 Contre la capture, l'ouverture .....</b>	<b>73</b>
<b>4.3 Des exemples d'actions à entreprendre, à poursuivre ou à encourager .....</b>	<b>76</b>
<b>4.4 Vers un nouveau modèle civique de justice .....</b>	<b>77</b>
<b>SOMMAIRE DES ANNEXES .....</b>	<b>81</b>

## Plan d'action

---

La tâche inédite confiée à la mission, qui mêle étroitement des réflexions théoriques aux analyses de politiques publiques, justifie que le changement de paradigme proposé dans ce rapport trouve son achèvement dans un format particulier, tenant à la présentation de propositions dans un plan d'action.

Ce plan d'action s'articule autour d'orientations destinées à engager davantage le ministère de la justice dans ce tournant décisif, qu'est la prise en compte des attentes des justiciables, et des propositions opérationnelles.

Ces mesures sont distribuées autour de quatre axes :

### **1. Mobiliser une capacité d'analyse au sein du ministère**

#### ➤ Définir une doctrine

Proposition n°3. A l'attention du cabinet : créer au sein du ministère de la justice une cellule d'analyse et de réflexion prospectives.

Proposition n°2. A l'attention du SG et des directions : exploiter de façon systématique les analyses produites, notamment par l'Institut Delouvrier / DITP.

#### ➤ Développer des outils destinés à alimenter l'analyse

Proposition n°1. A l'attention du SG : remettre à plat et redimensionner budgétairement le système d'enquêtes ministérielles.

Proposition n°5. A l'attention de la DSJ : professionnaliser la méthodologie d'enquête dans le cadre de la mise en œuvre du programme Transparence et qualité des services publics « Action publique 2022 ».

Proposition n°20. A l'attention du SG, de la DSJ et de la DACS : élaborer une enquête réalisée à intervalle régulier sur la justice civile.

Proposition n°6. A l'attention de la DSJ : instaurer un dispositif destiné à détecter les initiatives novatrices mises en œuvre dans les juridictions en vue de les faire diffuser par la DSJ.

Proposition n°13. A l'attention de la DPJJ : instaurer un dispositif d'évaluation externe.

Proposition n°21. A l'attention du SG et de la DSJ : mettre à disposition des juridictions une boîte à outils.

## **2. Renforcer le respect des droits déjà reconnus aux justiciables**

Proposition n°11. A l'attention de la DPJJ : assurer la mise en œuvre effective du DIPC.

Proposition n°14. A l'attention de la DPJJ et de la DAP : engager une réflexion inter-directionnelle sur les modalités de prise en compte des droits des mineurs placés sous-main de justice.

Proposition n°7. A l'attention de la DSJ : instituer dans les juridictions un service dédié à la réception et au traitement du courrier des justiciables.

Proposition n°8. A l'attention de l'IGJ : actualiser les points de contrôle afférents à l'accueil des justiciables dans les référentiels de contrôle de fonctionnement des juridictions élaborés par l'IGJ.

Proposition n°9. A l'attention de la DSJ : dresser un bilan de l'application des dispositions relatives aux conseils de juridiction.

Proposition n°10. A l'attention de la DSJ : repenser l'articulation des dispositifs de conseils et de projets de juridiction.

Proposition n°15. A l'attention de la DAP : modifier le cadre législatif et réglementaire de l'exercice du droit d'expression en détention.

## **3. Généraliser la reconnaissance de droits à toutes les catégories de justiciables**

Proposition n°17. A l'attention de la DAP : réintroduire un processus de mesure de la satisfaction des personnes détenues dans le cadre de la labellisation des quartiers arrivants

Proposition n°18. A l'attention de la DAP : étendre le processus d'évaluation du programme Transparence sur la qualité des services publics aux personnes placées sous-main de justice

Proposition n°19. A l'attention de la DAP : prévoir dans le cadre du programme Numérique en détention un processus spécifique permettant de prendre en considération et de mesurer les doléances des familles de détenus

## **4. Associer davantage les personnels du ministère de la justice**

Proposition n°4. A l'attention de la DSJ : élaborer des dispositifs spécifiques à l'institution judiciaire axés sur la relation avec l'utilisateur ne se limitant pas à la question de l'accueil et impliquant davantage les magistrats.

Proposition n°12. A l'attention de la DPJJ : approfondir les formations (initiale et continue) aux personnels de la PJJ sur la mise en œuvre de ces outils dans leur pratique professionnelle.

Proposition n°16. A l'attention de la DAP : poursuivre l'évolution des pratiques professionnelles des SPIP pour y intégrer la participation des personnes placées sous-main de justice en milieu ouvert, en particulier dans la phase d'accueil

## Introduction

Par une lettre de mission datée du 3 septembre 2019, Madame la garde des Sceaux, ministre de la justice, a saisi l'Inspection générale de la justice (IGJ) aux fins de mener une réflexion sur les attentes des justiciables, *au-delà des critères habituellement avancés de rapidité et de coût.*

Il lui est notamment demandé de s'interroger sur le fait de savoir s'il existe à l'égard de la justice prise au sens large – services judiciaires, administration pénitentiaire et protection judiciaire de la jeunesse – *au-delà des prestations attendues de tout service public, des attentes particulières, notamment en matière d'écoute, de respect, d'attention, de reconnaissance des droits et de « rencontre de justice ».*

Il lui est également demandé de définir des *indicateurs très concrets de mesure des attentes des justiciables, à un niveau centralisé et, si possible, à un niveau local pour les juridictions et services du ministère, qui puissent être analysés en continu, avec le maximum de finesse et à moindre coût.*

Deux notes d'étapes ont été transmises : la première, en décembre 2019, exposait le contexte et le périmètre de la mission et précisait la méthodologie qui serait mise en œuvre. La seconde, en mai 2020, établissait la recension des enquêtes axées sur les justiciables réalisées en France depuis 20 ans, qu'il s'agisse d'études ou d'enquêtes, générales ou sectorielles, publiques ou privées, de façon à cartographier les attentes déjà repérées ainsi que les zones encore à explorer et les attentes inexprimées.

Pour cette mission très large, qui mêle réflexions théoriques, analyses de politiques publiques et propositions opérationnelles, la mission<sup>1</sup> souhaitait poursuivre la méthode initiée notamment par la mission sur la justice environnementale<sup>2</sup> et s'appuyer sur la recherche et les travaux de personnalités extérieures. Elle avait le projet de l'approfondir en se rendant sur le terrain, dans les juridictions et les établissements, accompagnée de chercheurs, dans un partenariat encadré. Elle entendait que naissent des dialogues, ainsi engagés, des idées nouvelles.

La mission a cependant connu bien des vicissitudes.

Elle a pu établir un partenariat avec la Mission recherche droit et justice (MRDJ) qui a permis d'établir un panorama de la recherche menée sur le sujet des attentes des justiciables, comme demandé dans la lettre de mission de la ministre.

Surtout, en collaboration avec la MRDJ, la mission a organisé le 10 mars 2020, à l'Ecole nationale de la Magistrature, deux tables rondes, en cercle fermé, rassemblant chercheurs et acteurs de la justice pour un échange autour de deux questions :

- « Que sait-on des attentes des justiciables ? » ;
- « Comment ces attentes sont-elles perçues par les professionnels et traitées par les institutions ? ».

Un compte-rendu détaillé des débats, qui ont grandement aidé la mission dans sa réflexion, figure en annexe.

---

<sup>1</sup> Composée d'Antoine Garapon, inspecteur général de la justice, responsable de la mission, Sonya Djemni-Wagner, inspectrice générale de la justice, Laurence Guibert, inspectrice de la justice, Harold Epineuse et Nicolas Garcette, chargés de mission.

<sup>2</sup> Rapport de la mission conjointe IGJ-CGEDD, *Une justice pour l'environnement*, octobre 2019.

Cependant, l'organisation de cet événement, qui a réuni une vingtaine de participants, a été perturbée par le mouvement de grève des enseignants-chercheurs, conduisant certains d'entre eux à décliner l'invitation de la mission<sup>3</sup>.

Puis, la pandémie de COVID-19 a entraîné l'annulation de la venue de Tom Tyler, professeur à l'université de Yale, qui devait ouvrir ces tables rondes. La venue du professeur Tyler, chef de file de l'école de la *procedural justice*, devait permettre de faire davantage connaître cette école en France, particulièrement pertinente pour notre sujet, et de vérifier les points de convergence et de divergence entre notre pays et les autres pays ayant adopté cette grille d'analyse. Ont dû être annulés les événements liés à sa présence, en particulier la journée du 11 mars organisée en partenariat avec l'Institut des hautes études sur la justice (IHEJ) en présence de praticiens et chercheurs étrangers<sup>4</sup> et le petit déjeuner débat envisagé avec la ministre de la justice.

La crise sanitaire a également rendu impossible le déplacement d'une semaine, entièrement planifié par la mission du 23 au 26 mars dernier, dans le ressort de la cour d'appel de Bordeaux. Elle l'a également empêchée de mettre en œuvre les autres déplacements prévus, qui étaient davantage axés sur les enjeux concernant l'administration pénitentiaire et la protection judiciaire de la jeunesse.

Par ailleurs, des obstacles administratifs rencontrés par l'IGJ pour le recrutement de vacataires n'ont pas permis de mobiliser des chercheurs en renfort de la mission pour les courtes expérimentations qu'elle souhaitait mener. C'est infiniment regrettable surtout pour le sujet qu'il lui fallait traiter qui, plus que tout autre, nécessitait de s'assurer du concours de personnalités extérieures au ministère de la justice<sup>5</sup>.

Enfin, l'équipe n'a pas réussi à conserver tous ses membres du début jusqu'à la fin, puisque le contrat de chargé de mission d'Harold Epineuse, qui a grandement contribué à la présente mission, n'a pas pu être renouvelé.

Après le déconfinement, la mission, respectant les consignes visant à laisser les juridictions et établissements se concentrer sur la difficile reprise d'activité, n'a pas sollicité les professionnels de terrain. Elle s'est cependant efforcée d'organiser des échanges formels (donnant lieu à rédaction d'un compte rendu d'entretien) ou informels, le plus souvent à distance, avec un certain nombre de personnalités, appartenant ou non au monde judiciaire.

Une mission naufragée alors ? Pas tout à fait, car la crise a souligné l'importance du sujet qu'elle avait en charge et a validé nombre de ses intuitions. Elle a d'ailleurs constitué le noyau d'un groupe de travail interne à l'IGJ qui a travaillé dans l'urgence pour fournir une première analyse de la crise sanitaire pour la justice et des propositions de réforme. Il est important de souligner à cet égard que les deux rapports doivent se lire en miroir l'un de l'autre.

Pour toutes ces raisons, le présent rapport n'est certes pas celui annoncé dans sa première note d'étape, avant la crise, mais il a néanmoins été enrichi par cet événement hors normes. Peut-être a-t-il gagné d'un côté ce qu'il a perdu de l'autre.

---

<sup>3</sup> A l'origine, la MRDJ devait tenir des Journées de la recherche, les 9 et 10 mars 2020, axées sur les attentes des justiciables, en partenariat avec l'IGJ, dont l'un des membres animait un débat. En raison de ce mouvement social, elles ont été annulées et la mission y a substitué ses tables rondes.

<sup>4</sup> En lien avec Tom Tyler depuis plusieurs mois pour organiser son séjour en France, l'IHEJ avait également mobilisé son réseau en réunissant des représentants professionnels ou universitaires d'Italie, d'Espagne, de Suisse, de Belgique, d'Autriche, du Portugal et d'Australie invités à venir échanger à l'ENM avec les membres de la mission de l'IGJ.

<sup>5</sup> Des discussions sont en cours avec les services du secrétariat général afin de permettre à l'IGJ, conformément aux termes de son arrêté, de s'adjoindre à l'avenir des services ponctuels d'experts.

Dans le présent rapport, la mission s'est d'abord interrogée sur la notion d'« attentes des justiciables » avant de présenter un panorama des recherches et des enquêtes menées sur le sujet depuis les années 1970. Elle présente ensuite un bilan des politiques publiques menées pour chacun des champs de compétence du ministère : les services judiciaires (SJ), la protection judiciaire de la jeunesse (PJJ) et l'administration pénitentiaire (DAP). Enfin, elle tente de répondre à la demande ministérielle qui portait sur l'élaboration d'indicateurs. Dans une partie conclusive, elle expose l'esprit qui pourrait présider à l'élaboration d'une politique publique judiciaire davantage tournée vers les attentes des justiciables et synthétise le changement de paradigme nécessaire, selon elle, vers un nouveau modèle de justice civique.

## 1. QUE SAIT-ON DES ATTENTES DES JUSTICIABLES ? ETAT DES SAVOIRS

### 1.1 L'évidence trompeuse de la notion d'attentes des justiciables

La mission a perçu, au fur et à mesure de ses travaux, la complexité de la notion d'attentes des justiciables qui se cache derrière une évidence trompeuse. En effet, avoir le souci de répondre aux attentes des citoyens : qui songerait à le contester ? C'est d'une telle évidence que, le plus souvent, on passe immédiatement à l'étape suivante, à savoir aux moyens d'y parvenir sans avoir pris le temps d'approfondir les multiples difficultés que recèle cette notion.

Cela amène une autre question sur les termes mêmes de la mission qui porte sur *les attentes des justiciables*. La lettre de mission utilise également les termes de « concitoyens » et d'« usagers ». Si la notion de « justiciable » évoque l'idée d'une possible assignation, d'une passivité face à l'institution même si le justiciable peut aussi être demandeur, « citoyen » semble davantage se référer à une capacité – terme essentiel aujourd'hui<sup>6</sup>. Quant au terme « usager », il désigne la personne qui tire profit d'une prestation fournie dans le cadre d'une activité de service public.

Par commodité de langage, la mission utilisera le terme de « justiciable », qui figure dans la lettre de mission à titre principal.

C'est à l'éclaircissement de la notion d'attentes des justiciables qu'il faut consacrer les premiers développements du rapport.

#### 1.1.1 L'attente des justiciables : un enjeu de pouvoir

Lorsqu'il s'agit de justice, chacun prétend parler au nom des justiciables. Les élus réduisent le plus souvent, au terme d'une analyse sommaire, les attentes à la rapidité et la diminution des coûts. Ce n'est pas le cas des syndicats ou associations de professionnels de la justice (magistrats, avocats, fonctionnaires) qui, eux, sont bien informés mais toujours suspectés de mettre en avant les attentes des justiciables pour protéger leurs intérêts catégoriels. Les avocats en particulier s'estiment les représentants naturels des citoyens devant la justice mais ces derniers souffrent de la crise de la représentation qui traverse toutes nos démocraties. De surcroît, ce rôle leur est aujourd'hui disputé par un certain nombre de *start-up* de la *legaltech* qui se fondent sur le besoin de solutions opérationnelles de justiciables exaspérés – c'est leur discours – par des intermédiaires supposés inutiles. La hiérarchie judiciaire – chefs de cour et de juridiction, direction des services judiciaires et Conseil supérieur de la magistrature – s'estime elle aussi garante de la qualité de la justice et donc de la préservation des intérêts des justiciables.

Si tous ces discours sont suspects de corporatisme, la recherche utilise des méthodes réputées « objectives » pour pénétrer cette boîte noire ; mais les chercheurs aussi ont leurs biais, leurs écoles de pensée, leurs idéologies. Surtout, on le verra, bien peu ont investi ce champ des attentes des justiciables.

---

<sup>6</sup> On songe à l'œuvre d'Amartya Sen sur les capacités (voir à ce sujet : AMARTYA Sen, *Une politique de la liberté*, Paris, Michalon, 2008) ou encore à la notion anglo-saxonne d'*empowerment* c'est-à-dire littéralement la « capacitation » (les canadiens parlent d'empouvoirement).

On se tourne alors vers les associations qui assument leur parti-pris : on songe notamment aux associations de victimes qui se sont multipliées ces dernières décennies – des militants de la mémoire des crimes contre l’humanité aux victimes de violences routières – mais aussi aux associations féministes ou aux associations de consommateurs. Ces associations jouent un rôle parfois déterminant dans le cours des procès.

La liste des candidats à la représentation des attentes des justiciables, on le voit, est déjà longue. Il faut commencer par distinguer la notion d’attentes d’autres notions dont elle est proche.

### ***1.1.2 Les attentes ne se confondent ni avec l’image de la justice, ni avec l’« expérience-client »***

La première démarche en direction des attentes des justiciables fut de comprendre la perception collective de la justice. Cette première attention est inséparable des nouveaux moyens apparus dans les années 1950 – les sondages d’opinion – qui permettaient de qualifier et surtout de quantifier l’opinion publique. On a ainsi vu pulluler des sondages aussi bien nationaux qu’internationaux ou européens interrogeant les justiciables sur la justice. Outre les multiples biais propres à cette technique, les sondages ne peuvent dire quelque chose que par comparaison, à travers des scores et dans la durée. Or, les sondages sont demandés de manière erratique, par les représentants politiques le plus souvent, et ne présentent qu’un faible intérêt scientifique.

De surcroît, dans ces sondages, les attentes des justiciables sont assimilées à l’image de la justice. Or, le besoin ou les attentes concrètes des justiciables se distinguent de la représentation qu’ils se font de la justice, surtout quand ils n’en ont pas eu une expérience concrète.

Surtout, les sondages, qui ne manquent pas, souffrent tous de la même faiblesse qui consiste à prendre les justiciables comme un tout. Or, *le* justiciable n’existe pas. Il y a *des* justiciables, très divers ; c’est la raison pour laquelle l’une des premières tâches de la mission fut d’identifier des groupes représentant quelques types de justiciables.

C’est précisément en définissant ces types de justiciables que la mission souhaitait mettre en œuvre, sur le terrain, une méthode novatrice, associant des chercheurs, pour entendre professionnels et justiciables tout à la fois afin de tenter de comprendre les attentes. C’est ce qui ne lui a pas été donné de faire pour les raisons circonstanciées exposées dans l’introduction.

On a vu se développer plus récemment une autre notion : « l’expérience client », concept issu du marketing. Point n’est besoin d’insister sur l’appréciation qui est aujourd’hui quasi-systématiquement demandée après chaque service. La justice n’échappe pas à la règle notamment avec l’apparition de plateformes de notation des avocats. Mais sur quels critères les justiciables vont-ils évaluer la prestation ? Pas sur le droit qu’ils ne connaissent que rarement, ni sur la stratégie de défense, qu’ils auront souvent du mal à comprendre, mais sur leur « vécu » de la relation avec les professionnels rencontrés (avocats, magistrats, agents du greffe). Une telle évolution a partie liée avec le numérique bien sûr mais aussi avec la puissance d’attraction de l’entreprise qui a gagné aussi la magistrature.



Le management public (*new public management*), si puissant ces dernières décennies, pose le modèle de l'entreprise comme le mode d'organisation le plus rationnel et le plus efficace. La tentation de comprendre l'institution judiciaire comme une institution simplement prestataire de services est une solution de facilité pour des sociétés en panne symbolique comme les nôtres. Elle se heurte à de nombreuses difficultés à commencer par une différence de taille : l'absence de régulation par le prix. Les prix ne sont pas là pour jouer un rôle de rappel et de recherche d'équilibre qui caractérise la théorie du marché. La justice, dit-on, n'a peut-être pas de prix mais elle a un coût. Un coût célibataire car il ne fait pas couple avec le prix payé pour ces services.

### ***1.1.3 Les attentes à l'égard de l'institution judiciaire sont indissociables du rôle politique dévolu à la justice***

Toutes les politiques de justice postulent que les citoyens aspirent à une justice « plus rapide et moins chère » mais la réalité est plus complexe que cela. Non que ces demandes ne soient pas justes mais est-ce seulement une prestation qui est attendue de la justice ? N'est-ce pas également – voire surtout – une écoute, un respect, une attention, la reconnaissance de ses droits, mieux : la reconnaissance de sa dignité de citoyen ? Qu'est-il attendu de la rencontre avec l'institution au-delà de sa prestation ?

Il faut prendre garde à ce que la concentration sur les attentes et le tropisme du modèle de l'entreprise ne réduisent la justice à un service public « comme un autre ». Si la justice est incontestablement un service public elle remplit également un rôle de référence juridique, en rationalisant la production du droit, et de contre-pouvoir. La justice est le lieu qui, dans chaque société démocratique, est chargé de mettre en scène les valeurs fondatrices du pacte social.

C'est cette dimension symbolique, particulièrement importante, qui interdit d'assimiler le vécu de l'institution judiciaire par un citoyen à l'« expérience client » évoquée plus haut. C'est ce que montrent les travaux de Tom Tyler<sup>7</sup>, connus sous le nom de *procedural justice*. Lancées il y a quelques décennies aux États-Unis à l'instigation de ce professeur de psychologie sociale à Yale, ces études très solides montrent qu'avant le coût et même le résultat, les justiciables sont sensibles à la loyauté de la procédure et à la manière dont ils sont traités par l'institution (écoute, possibilité de faire valoir son point de vue, etc.)<sup>8</sup>. Contrairement à l'antienne qui voudrait que les citoyens attendent une décision rapide, la moins chère possible, il résulte de ses multiples enquêtes que ces derniers attendent avant tout de pouvoir faire valoir leurs droits, et que leur qualité de citoyen, voire leur dignité, soit publiquement et cérémoniellement reconnue.

Ces études toujours largement inconnues dans notre pays, doivent être prolongées par des analyses plus fines des attentes comme celles de Carol Greenhouse toujours sur les États-Unis<sup>9</sup>.

---

<sup>7</sup> Cf. Par exemple, TYLER, Tom, BLADER, Steven, *Cooperation in groups : procedural justice, social identity and behavioural engagement*, Psychology Press, 2000.

<sup>8</sup> Cf. l'annexe n°5 pour de plus amples détails sur l'école de la *procedural justice*.

<sup>9</sup> GREENHOUSE, Carol, *Perspectives anthropologiques sur l'américanisation du droit*, Archives de philosophie du droit, Paris, Dalloz, N° 45, 2001.

Leur transposition pose néanmoins un certain nombre de difficultés. Notamment parce qu'il n'y a rien de plus spécifique que le rapport des citoyens à leurs institutions. Les mêmes mots comme droit, juges, avocats, défense, procès, recouvrent des réalités extrêmement diverses et particulièrement difficiles à saisir. Les nationaux sont à la fois les mieux et les moins bien placés pour saisir leur culture juridique composée d'un ensemble de représentations partagées mais informulées. Les mieux placés parce qu'ils en vivent toutes les arcanes, les moins bien placés par qu'ils n'éprouvent pas le besoin de formuler ou parce ce qu'ils ne le veulent pas. Tant que les institutions se conforment à leurs attentes, cela ne pose pas de problèmes mais lorsqu'elles entrent en crise comme aujourd'hui, il est important de les saisir.

L'école de la *procedural justice* ouvre ainsi une piste de réflexion intéressante à la mission. Quelles sont les attentes culturelles des Français à l'égard de leur justice ?

#### **1.1.4 Des attentes diverses, évolutives, paradoxales, contradictoires et conflictuelles**

Les attentes des justiciables sont multiples, on l'a dit, et varient également dans le temps. Elles sont de surcroît conflictuelles. Les victimes des grands crimes de ces dernières décennies, comme celles du terrorisme, n'ont pas présenté de front uni, tout au contraire ; à tel point que certains estiment que la « concurrence des victimes »<sup>10</sup> est une fatalité.

Les attentes de ces différentes catégories de justiciables sont également paradoxales. Cécile Vigour et Laurence Dumoulin constatent l'écart entre une vision très négative de la justice et une idéalisation de sa fonction<sup>11</sup>. En même temps que les associations militantes écologistes se méfient de la justice, elles lancent « l'Affaire du siècle <sup>12</sup> » et recourent à la désobéissance civile qui conduit à transformer l'audience pénale en tribune. On assiste à une persistance paradoxale de la judiciarisation alors même que les sondages les uns après les autres expriment une défiance à l'égard de la justice<sup>13</sup>.

Dernière observation : le périmètre des groupes en attente de justice est lui-même mouvant. Il peut se contracter ou, à l'inverse, s'étendre. La mission s'est concentrée sur l'une de ces nouvelles attentes de justice qu'elle a baptisée « justice de l'intime ». Des violences qui n'étaient ni dénoncées, ni *a fortiori* poursuivies, sont désormais portées sur la place publique mais d'une manière inédite, à savoir par les réseaux sociaux. Il fallait prêter la plus grande attention à cette extension du domaine de la justice qui a partie liée à une dynamique démocratique. La démocratisation de la justice ne cesse d'agrandir son spectre. On a soutenu il y a quelques années que le phénomène de la judiciarisation avait attiré devant ce mode de régulation public et procéduralisé des situations qui auparavant étaient réglées autrement. C'est en partie vrai, mais cela ne tient pas compte du fait que nombre de ces violences étaient occultées. Les victimes n'étaient tout simplement pas protégées. Cela amène à aborder les attentes qui restent inexprimées.

<sup>10</sup> Voir CHAUMONT, Jean-Michel, *La concurrence des victimes. Génocide, identité, reconnaissance*, La Découverte, 2010.

<sup>11</sup> Voir compte-rendu des tables rondes et AMRANI-MEKKI, Soraya (sous la direction de), *Et si on parlait du justiciable du 21<sup>ème</sup> siècle ?*, Dalloz, 2019.

<sup>12</sup> Le 17 décembre 2018, l'Affaire du Siècle est lancée par l'ONG Notre affaire à tous par l'envoi d'une demande préalable indemnitaire au chef du gouvernement et 11 ministres, sommant le gouvernement français de modifier sa trajectoire climatique, sous peine d'une action en justice. La pétition en quelques semaines recueille plus de 2 millions de signatures. Le 14 mars 2018, l'ONG a déposé un recours en plein contentieux contre l'inaction climatique de l'Etat via une requête sommaire au Tribunal administratif de Paris.

<sup>13</sup> Cf. infra 1.2.

### 1.1.5 Attentes inexprimées et renonciation

Si certaines catégories de la population en appellent à la justice même si elles se défient de l'institution, d'autres catégories n'expriment aucune demande à l'égard de la justice, ce qui est encore plus inquiétant. Elles ont renoncé ; elles n'y croient plus – et peut-être n'y ont-elles jamais cru.

Entrent dans cette catégorie les très pauvres, le quart-monde ; *On nous écrase, donc on s'écrase* : voilà leur philosophie résumée lors de notre table-ronde du 10 mars dernier par un membre d'ATD Quart-monde. On peut également y incorporer les migrants, ces « étrangers absolus », qui ne comprennent pas notre langue, encore moins notre droit. On peut aussi y faire entrer certaines femmes – on songe à #*Metoo* et à la récente affaire dite Polanski – qui jugent l'institution judiciaire *paternaliste, bourgeoise et verticale* pour reprendre les qualificatifs de Marylin Baldeck<sup>14</sup>.

D'aucuns considèrent que ce qu'il est convenu d'appeler le « vigilantisme »<sup>15</sup> (c'est-à-dire la sorte d'attitude justicière si répandue sur les réseaux sociaux) est également une renonciation. Non que la demande de justice soit inexprimée mais elle n'est qu'expression, cri d'indignation, sans volonté de le transformer en action en justice.

Il faut faire entrer dans cette catégorie de la renonciation les victimes de violences institutionnelles : on pense bien entendu aux violences policières qui est un sujet qui préoccupe de plus en plus la société française, mais aussi à la « maltraitance tutélaire » (des personnes sous tutelle) ou aux violences en prison.

Remarquons que dans tous ces cas, les raisons pour lesquelles les attentes ne sont pas exprimées à l'égard de la justice procèdent d'une injustice caractérisée, de la violence de l'emprise, d'un biais culturel ou d'un mépris social : bref, d'un déni de dignité.

Dans un tout autre domaine, il est permis de se demander si ce sentiment n'est pas partagé par le secteur économique pour de toutes autres raisons. Selon une étude récente, la majorité des entrepreneurs de notre pays estiment que les juges ne connaissent pas l'entreprise et ont des préjugés à son égard<sup>16</sup>.

L'enjeu pour la justice est de sortir de la clientèle qui lui est assignée de fait, à savoir les pauvres et les classes moyennes (la France dite des gilets-jaunes). Sera-t-elle capable tout d'abord de devenir crédible à l'égard de ces catégories de justiciables renonçants ? Sera-t-elle par ailleurs capable de traiter des *gros contentieux* qui peuvent avoir un impact considérable d'un point de vue économique, comme en matière environnementale ou politique (on songe au contentieux post-Covid) ?

Ces réflexions préliminaires montrent à quel point la question des attentes des justiciables est complexe et lourde d'enjeux. Face à cette complexité, la mission a établi que les recherches étaient très peu nombreuses malgré un regain d'intérêt récent. Elle montre également que les enquêtes menées par le ministère sont irrégulières, insuffisamment financées et pilotées.

<sup>14</sup> MEDIAPART, *Justice : la perte de confiance*, 18 novembre 2019.

<sup>15</sup> LOVELUCK, Benjamin, *Le vigilantisme numérique, entre dénonciation et sanction. Auto-justice en ligne et agencements de la visibilité*, Politix 2016/3 (n° 115), p. 127-153. TROTTIER, Daniel, *Digital Vigilantism as weaponisation of Visibility*, Philosophy and technology, N°3, 2017.

<sup>16</sup> Voir à ce sujet : INSTITUT MONTAIGNE, *Les chefs d'entreprise et la justice en France*, février 2020.

## 1.2 Panorama de la recherche : un champ d'investigation encore peu exploré, mais des travaux prometteurs en cours

### 1.2.1 D'un programme ambitieux initié dans les années 1970...

La recherche scientifique portant sur les attentes des justiciables est peu volumineuse et se focalise pour l'essentiel sur les représentations des Français en matière de justice pénale, à l'intersection de la sociologie, de la psychologie, du droit et de la science politique. Sous l'impulsion du ministère de la justice<sup>17</sup>, un programme de recherches particulièrement ambitieux, s'étendant sur une décennie, est lancé sur ce sujet dans les années 1970<sup>18</sup>.

Ce programme s'appuyait sur une méthodologie combinant éléments qualitatifs et quantitatifs<sup>19</sup>. Celle-ci incluait en effet une exploration qualitative destinée à faciliter la construction, hors de toute idée préconçue, des questionnaires appliquées par la suite (choix, formulation et agencement des questions), deux enquêtes sur des échantillons nationaux d'environ 1 800 personnes, suivies d'approfondissements qualitatifs, notamment auprès de personnes ayant été en contact avec le système judiciaire<sup>20</sup>. Cette méthodologie devait permettre de saisir au mieux les représentations de la loi pénale, du délit, du délinquant et de l'ensemble des institutions pénales. A cet axe principal se greffèrent des recherches périphériques dédiées aux représentations de certaines catégories de professionnels du pénal et à celles du système pénal dans la presse. Ce programme permit de mettre en évidence la diversité des types de représentations, qui n'étaient pas réductibles en une quelconque « opinion publique ».

Dans les années 1980, différents travaux s'inscrivirent dans son sillage. Deux chercheurs, Frédéric Ocqueteau et Claudine Pérez-Diaz, choisirent de répliquer exactement sa partie quantitative sur les représentations du système pénal<sup>21</sup>. Le Centre de formation et de recherches de l'éducation surveillée de Vaucresson publia les actes d'une recherche comparative entre la Belgique, la France et la Pologne sur les représentations sociales de la délinquance juvénile et de la justice des mineurs parmi des populations spécifiques (magistrats, policiers, travailleurs sociaux, justiciables de la justice des mineurs et leurs parents)<sup>22</sup>. Enfin, le Centre de Recherche pour l'Etude et l'Observation des Conditions de Vie (CREDOC) introduisit dans ses enquêtes « Conditions de vie et Aspirations des Français »<sup>23</sup>, réalisées annuellement depuis 1978 et pour partie financées par le ministère de la justice, une question sur l'opinion des enquêtés à l'égard du fonctionnement de la justice<sup>24</sup>.

<sup>17</sup> ROBERT, Philippe, *Des opinions aux représentations et retour*, Contribution au colloque *Montrer la justice, penser le droit pénal*, Genève, 2008.

<sup>18</sup> ROBERT, Philippe, FAUGERON, Claude, *La Justice et son public ; les représentations sociales du système pénal*, Paris-Genève, Masson, Médecine & Hygiène, 1978.

<sup>19</sup> Voir l'annexe n°9 pour les bénéfices que l'on peut retirer d'une telle association.

<sup>20</sup> ROBERT, Philippe, *Op. Cit.*

<sup>21</sup> OCQUETEAU, F., PEREZ-DIAZ, C., *Justice pénale, délinquances, déviances ; Évolution des représentations dans la société française*, Paris, CESDIP, 1989. OCQUETEAU, F., PEREZ-DIAZ, C., *Comment les Français réprouvent-ils le crime aujourd'hui ?*, *Déviance et Société*, XIV, 3, 1990, p. 253-273.

<sup>22</sup> Coll. *Délits de jeunes et jugement social, recherche comparative internationale*, Paris, Maison des sciences de l'homme, 1983.

<sup>23</sup> Dans les années 1980, chacune de ces enquêtes, de type face-à-face, portait sur un échantillon de 2 000 individus représentatif de l'ensemble des Français métropolitains de 18 ans et plus.

<sup>24</sup> HATCHUEL, G., VOLATIER, J-L, *Les grands courants d'opinions et de perceptions en France de la fin des années 70 au début des années 90*, Collection des rapports n°116, Centre de Recherche pour l'Etude et l'Observation des Conditions de Vie (CREDOC), 1992. Il est d'ailleurs toujours possible d'y ajouter des questions sur le sujet. Cf. <https://www.credoc.fr/offres/aspirations>. Ce sont dorénavant deux vagues d'enquêtes par an : la première en décembre est réalisée en ligne auprès de 3 000 personnes représentatives de la population de 15 ans et plus (y compris DROM-COM), la deuxième en juin se fait en face-à-face auprès de 2 200 personnes.

Surtout, le CREDOC publia en 1986<sup>25</sup> et 1991<sup>26</sup> les résultats de deux études réalisées à la demande du ministère qui exploitaient une série de questions insérées dans les enquêtes « omnibus » de ces années-là. En 1986, on interrogea les Français sur leur image et leur connaissance de la justice (quelle perception et quelle connaissance ont-ils de son fonctionnement ?), sur l'efficacité de la justice pénale (les principales peines remplissent-elles les objectifs qui leur sont traditionnellement assignés ?) et sur la perception de la protection judiciaire de la jeunesse (comment sont perçues ces interventions et quelles sont les préférences des Français pour lutter contre la délinquance ?).

En 1991, on reproduisit ces mêmes questions à des fins de comparaison, auxquelles on ajouta des questions relatives à l'univers carcéral (programme de construction de prisons, image du surveillant pénitentiaire), d'autres sur l'image des professionnels du droit (magistrats, avocats). Les opinions émises sur la justice étaient rapprochées de celles relatives à des sujets généraux tels que la société, la famille, et étaient croisées avec le profil sociodémographique des enquêtés. Des familles d'opinion étaient alors dégagées.

### 1.2.2 ... à la mainmise des sondages d'opinion dans les années 1990

L'élan initial retomba peu à peu, la recherche sur les représentations des Français en matière de justice fut délaissée au profit des sondages d'opinions qui prirent le relais dans les années 1990. Or, ces sondages peuvent être entachés d'un certain nombre de biais. Les questions posées sont parfois choisies et construites sur la base d'*a priori* formulé par leurs commanditaires ou de façon à susciter les réponses souhaitées, tout en étant souvent dictées par l'actualité politique et médiatique. Par la même, les sondages s'inscrivent dans un temps très court qui rend plus difficile la construction d'instruments de collecte susceptibles de saisir toute la richesse des opinions. Il faut pouvoir en effet *cerner le mieux possible les transformations structurelles de la société dans ses rapports avec le droit et la justice, sur lesquelles se greffent les événements*<sup>27</sup>.

De façon générale, les sondages d'opinion ne permettent de rendre compte que difficilement de la pluralité des représentations sur la justice. *A les enfermer dans le paradigme de l'opinion publique, on se condamne à ne donner qu'une vision tronquée de ce qu'elles sont*<sup>28</sup>. En particulier, comme l'écrit Claude Faugeron, l'une des initiatrices du programme de recherche des années 1970, *la notion d'opinion publique interdit la prise en compte des courants minoritaires, pourtant indispensable à la compréhension des processus sociaux*<sup>29</sup>.

<sup>25</sup> BOSCHER, Françoise, *Les opinions des Français sur la justice*, Centre de Recherche pour l'Etude et l'Observation des Conditions de Vie (CREDOC), 1986.

<sup>26</sup> DUFLOS, Catherine, VOLATIER, Jean-Luc, *Les Français et la Justice : un dialogue à renouer*, Collection des Rapports, N°109, Centre de Recherche pour l'Etude et l'Observation des Conditions de Vie (CREDOC), 1991.

<sup>27</sup> CARTUYVELS, Yves, VAN CAMPENHOUDT, Luc, *Comment étudier les attentes des citoyens à l'égard de la justice ?*, in : PARMENTIER, S. (sous la direction de), *Public Opinion and the Administration of Justice*, Politeia : Bruxelles, 2005, p. 33-49.

<sup>28</sup> DUBOUCHET, Julien, *Les représentations sociales de la justice pénale. Retour sur un chantier abandonné*, *Déviance et Société*, Vol. 28, 2004, p. 179-194.

<sup>29</sup> FAUGERON, Claudine, *Du simple au complexe: les représentations sociales de la justice pénale*, *Déviance et Société*, 2, 4, 1978, p. 411-432.

### 1.2.3 *Un retour à l'ambition des débuts depuis quelques années*

On assiste depuis quelques années à un regain d'intérêt au sein du monde académique pour la question des représentations des Français en matière de justice. Deux programmes de recherche récents, animés par des équipes pluridisciplinaires composées de politistes, sociologues et juristes, ont renoué avec l'ambition des années 1970.

Le projet ManaJustice (2014-2017), en premier lieu, principalement financé par le Conseil Régional d'Aquitaine et Sciences Po Bordeaux, étudie les transformations contemporaines de la justice aux niveaux local, national et européen, notamment les changements consécutifs à l'enracinement d'une logique managériale.

Parmi les axes de recherche retenus figure une étude sur le regard que les citoyens portent sur l'institution judiciaire française et son fonctionnement, à travers la réalisation de 17 entretiens collectifs (*focus groups*) réunissant près de 80 participants entre novembre 2015 et juin 2017. Ces entretiens portèrent sur les rapports ordinaires au droit et à la justice, les fonctions et rôles de la justice, le sens de la peine articulant les rationalités pénales (punir/traiter/dissuader/réparer), les représentations des délinquants et des facteurs de délinquance, le fonctionnement de la justice par rapport aux attentes des citoyens, les conceptions de la fabrique du jugement, la justice, les inégalités et les rapports de domination, le degré d'impartialité de la justice, les images de la justice et les sentiments qui y sont liés.

L'enjeu était d'articuler l'analyse des discours, des représentations et les pratiques des participants, leurs expériences au sens large, qu'elles soient personnelles ou celles de leurs proches. Dans chaque groupe, la discussion s'organisait, dans une première séquence, autour de questions très ouvertes : « la justice, c'est quoi pour vous ? », « quand vous pensez à la justice, quelle émotion cela évoque-t-il pour vous ? Quelle image ? », puis « que pensez-vous du fonctionnement de la justice ? ». La deuxième séquence de l'entretien collectif était consacrée au visionnage d'un documentaire de 10 minutes portant sur des affaires pénales et civiles. Enfin, trois histoires de résolution de conflits étaient proposées aux participants.

Le projet JustiRep, en second lieu, mené par le DIM-quant (Sciences Po Paris, 2017-2018) et cofinancé par la Mission de recherche Droit et Justice (2018-2020), est centré sur les représentations, attentes et expériences des citoyens à l'égard de la justice et du système judiciaire, incluant la police et la gendarmerie. Ce projet cherche en particulier à :

- rendre compte de la pluralité des conceptions de la justice et des rapports au droit et à la justice. Cette perspective implique de prêter attention aux différences, qui tiennent d'une part aux caractéristiques des enquêtés, et d'autre part aux types de contentieux et de juridiction, et de s'intéresser à l'ensemble du système judiciaire et de ses acteurs ;
- contextualiser les rapports entre la justice et les citoyens. L'enquête vise à replacer les expériences concrètes très diverses des enquêtés (directes ou médiées par les acteurs politiques, les discours médiatiques ou les productions fictionnelles) dans leur contexte particulier aux niveaux micro (sociabilité et interactions avec les professionnels de la justice et de la police), méso (modes d'organisation du système de justice) et macro (dynamiques de transformations sociales plus larges).

La méthodologie retenue articule donc à nouveau approches qualitative et quantitative<sup>30</sup>. Ce projet doit apporter des éléments d'information concernant : les attentes à l'égard des juridictions et des professionnels, le regard sur la place de la justice dans nos sociétés, la perception du fonctionnement, des politiques et décisions de justice, le sentiment de justice et d'injustice et les finalités attribuées aux peines notamment. En outre, une distinction était faite entre les citoyens qui avaient eu des expériences avec la justice, civile ou pénale, et les autres.

Ces deux projets ont d'ores et déjà conduit à la publication de plusieurs articles de recherche<sup>31</sup> et à diverses communications<sup>32</sup>.

Par ailleurs, la coordinatrice de ces deux projets, la sociologue Cécile Vigour, a également mené une recherche sur le regard que portent les professionnels du droit (magistrats et personnels de greffe) sur les justiciables et leurs attentes, en réalisant 150 entretiens entre 2007 et 2014 à tous niveaux de hiérarchie<sup>33</sup>.

A ces recherches, encore récentes et inachevées, s'ajoutent des enquêtes ministérielles.

### 1.3 Que révèlent les enquêtes ministérielles ?

Si le ministère de la justice mène, directement ou indirectement, des enquêtes pour tenter de comprendre les attentes des justiciables, il apparaît que, le plus souvent, elles ont pour origine une commande interministérielle sous l'égide des services dédiés à la modernisation de l'Etat, actuellement la direction interministérielle de la transformation publique (DITP)<sup>34</sup>. Cette commande s'opère dans le contexte d'une politique d'amélioration des services publics et d'une comparaison entre eux.

#### 1.3.1 Les enquêtes menées ou commandées par le ministère de la justice

Les enquêtes menées ou commandées par le ministère le sont sous l'égide du Service de l'expertise et de la modernisation (SEM) du Secrétariat général (SG), plus précisément de la sous-direction de la statistique et des études (SDSE).

La SDSE dispose d'un budget pour réaliser une enquête par an, soit en population générale, soit en population ciblée. Pour des raisons budgétaires, les résultats de l'enquête sont collectés par un prestataire, mais sont analysés ensuite au sein de la SDSE. Le marché en cours, comme le précédent, a été attribué à IPSOS. Chaque année, les sujets d'enquête font l'objet de demandes de la part des directions puis d'un arbitrage du SG.

---

<sup>30</sup> Dans un premier temps, un questionnaire fut administré en janvier 2018 auprès d'un échantillon représentatif aléatoire de 2 800 personnes ([panel ELIPSS](#)). Il reprenait les mêmes thématiques qui avaient été abordées au cours des entretiens collectifs menés dans le cadre du projet ManaJustice, avec des supports similaires : conceptions générales et expériences de la justice ; réactions à des cas et aux extraits du même documentaire. Puis les réponses ainsi collectées furent croisées avec celles de 90 autres questions pertinentes posées au panel dans d'autres enquêtes en 2017. Dans un deuxième temps, les résultats de l'analyse quantitative furent confrontés aux échanges recueillis lors de ces entretiens collectifs.

<sup>31</sup> GAUTRON, Virginie, VIGOUR, Cécile, *Les représentations sociales des peines : une approche par entretiens collectifs*, in BERNARD, D., LADD, K. (sous la direction de), *Les sens de la peine*, Bruxelles : Presses de l'Université Saint-Louis, 2019, p. 63-104.

<sup>32</sup> DUMOULIN, Laurence, VIGOUR, Cécile, *On a soif d'idéal ! Des attentes à la hauteur des critiques des citoyens. Un éclairage par entretiens collectifs*, Miméo. 2020. Voir également la retranscription des tables rondes du MRDJ-IGJ du 10 mars 2020 sur les attentes des justiciables qui figure dans l'annexe n°4.2. BARTOLOMEO, Cappellina, VIGOUR, Cécile, VENDASSI, Pierre, *Justice Seen by Citizens: Controversial Reasoning over Functions and Functioning*. ECPR General Conference, P079 - Data and Methods in Court Research, ECPR, Prague, Czech Republic, septembre 2016.

<sup>33</sup> Voir la retranscription des tables rondes du MRDJ-IGJ du 10 mars 2020 sur les attentes des justiciables qui figure dans l'annexe n° 4.2.

<sup>34</sup> La DITP et la direction interministérielle du numérique et du système d'information et de communication de l'État (DINSIC) ont succédé le 20 novembre 2017 au secrétariat général pour la modernisation de l'action publique (SGMAP).

### 1.3.1.1 De rares enquêtes concernant l'ensemble des justiciables

L'une des premières enquêtes ministérielles<sup>35</sup> menées auprès des usagers effectifs de la justice l'a été en 2001 dans le cadre de la démarche sur la qualité du service public de la justice<sup>36</sup>. Cette enquête avait été rendue possible par l'initiative prise en 1999 par le Groupement d'intérêt public Mission de recherche droit et justice de lancer un appel à projets intitulé « Qu'est-ce que la qualité de la justice ? ». Le GIP avait alors confié à la société IPSOS une étude sur la satisfaction des usagers des juridictions. Il s'agissait d'une première étude qualitative effectuée par des entretiens semi-directifs auprès de personnes ayant eu un contact avec l'institution judiciaire. Cette étude non publique était destinée d'une part à élaborer les questions d'un sondage national auprès des usagers de la justice et d'autre part à fournir à chaque juridiction la possibilité d'une auto-évaluation par la diffusion de questionnaires auprès des usagers.

L'objectif exprimé était de distinguer les opinions et représentations de la justice, qui varient peu depuis des décennies selon les enquêtes d'opinion (justice lente, coûteuse, inégalitaire, complexe), et les opinions des seuls justiciables après une expérience concrète de la justice (accueil, information, durée et coût effectifs, appréciation du fonctionnement de la justice, perception du rôle et du comportement des avocats, fonctionnaires et magistrats). S'inspirant des pratiques des cantons suisses de Berne et Genève, une seconde enquête, publique, a été réalisée avec Louis Harris par téléphone : 60 entretiens puis 24 000 personnes contactées, dont 1 200 usagers effectifs.

La dernière enquête ministérielle en population générale a été menée en novembre 2013 pour recueillir l'opinion des Français sur le fonctionnement de la justice, leurs attentes en matière de réformes, ainsi que la satisfaction des personnes ayant eu un contact direct avec la justice. Il s'agissait d'une enquête téléphonique menée auprès d'un échantillon de 3 000 personnes représentatives de la population française de plus de 18 ans. Cette enquête a donné lieu à la rédaction d'un *infostat justice*<sup>37</sup> et d'un rapport. Elle n'a pas été renouvelée depuis.

Seules deux enquêtes en population générale sur les opinions/la satisfaction des justiciables ont donc été menées à l'initiative du ministère de la justice en 20 ans, sans que les deux questionnaires se correspondent d'ailleurs complètement, compliquant d'emblée tout exercice de comparaison. Dans les deux cas, on observe qu'elles ont été réalisées dans un contexte de réflexions intenses et de réformes<sup>38</sup>.

---

<sup>35</sup> On entend par « enquête ministérielle », les enquêtes réalisées ou commandées par le seul ministère de la justice, directement ou par le biais de ses démembrements.

<sup>36</sup> Cf. DALLE, Hubert, *Qualité de la justice et évaluation des tribunaux de grande instance*, mars 2001. Cette démarche sera suivie quelques mois plus tard des Entretiens de Vendôme pilotés par l'Inspecteur général des services judiciaires de l'époque, Jean-Paul Collomp.

<sup>37</sup> [INFOSTAT JUSTICE. L'opinion des Français sur la justice. n°125, janvier 2014.](#)

<sup>38</sup> En 2001, l'enquête s'insère dans une réflexion plus large sur la justice comme service publique, qui intègre les évolutions liées à l'importation en France des théories de la « nouvelle gestion publique » (*New public management*). Les colloques, les publications et concertations se multiplient sur la thématique de la qualité et de l'évaluation de la justice. Cf. Ouvrage collectif, *Le Service public de la justice*, Odile Jacob, 1998. CAVROIS, Marie-Luce, DALLE, Hubert, JEAN, Jean-Paul, *La Qualité de la Justice*, La documentation française, 2001. Les deux ouvrages ont été, chacun, précédés d'un colloque. Voir également les travaux menés par l'IHEJ à la même époque et notamment : BREEN, Emmanuel (sous la direction de), *Evaluer la justice*, PUF, 2002.

En 2013, l'enquête a pour contexte le projet de réforme pour une justice du 21<sup>ème</sup> siècle, qui donnera lieu, en 2016, à l'adoption de la loi éponyme. Elle est suivie de l'organisation d'un « grand débat public », colloque (intitulé « La Justice du 21<sup>ème</sup> siècle – Le citoyen au cœur du service public de la justice »), accueillant 2 000 participants et introduit par le Premier ministre, à l'Unesco, les 10 et 11 janvier 2014.



### 1.3.1.2 Quelques enquêtes sectorielles sur demande

Outre ces deux enquêtes en population générale, le ministère a été à l'initiative de quelques enquêtes sectorielles, sur la perception de la justice par les victimes (2006, 2007 et 2008), sur les connaissances et les représentations des Français sur la prison (2009), sur les usagers des maisons de justice et du droit (2009, 2011, puis tous les deux ans jusqu'en 2015), sur les couples divorcés (2012 et 2014), sur les usagers des services d'accueil unique des justiciables (2015), sur les victimes d'infraction ayant fréquenté les associations d'aide aux victimes (2020) et enfin sur la perception du travail d'intérêt général (2020)<sup>39</sup>.

Les enquêtes portant sur la justice civile *stricto sensu* sont très peu nombreuses, la part belle étant faite aux perceptions de la justice pénale par les justiciables et à leur niveau de satisfaction en termes d'accueil.

### 1.3.2 L'impulsion interministérielle : la justice parmi les autres services publics

Les enquêtes les plus régulières et les plus pérennes ont été impulsées par les services dédiés à la modernisation de l'administration, actuellement la DITP. Cette même direction a, en partenariat avec l'Institut Paul Delouvrier, favorisé la mise en œuvre d'une enquête menée depuis 2004 sur la perception par les Français des services publics, dont la justice.

#### 1.3.2.1 La montée des enquêtes de satisfaction des usagers des services publics sectorielles

Depuis 2009, le baromètre Marianne permet de faire le point sur la qualité de l'accueil et de la relation à l'utilisateur grâce à des enquêtes mystères réalisées, chaque année, auprès de plus de 600 services publics, dont le service public de la justice<sup>40</sup>. Les engagements portent sur la qualité des informations données, l'aide à l'utilisation des services en ligne, le confort des espaces d'accueil, la réponse apportée aux demandes, par courriel et par téléphone, etc.<sup>41</sup> Chaque tribunal judiciaire doit désigner un référent Marianne, qui veille à la mise en œuvre des engagements Marianne.

Le Comité interministériel de la transformation publique (CITP) du 20 juin 2019 a décidé que tous les services publics en relation avec les usagers devront afficher et respecter les engagements Marianne à compter de 2020, sur la base d'un nouveau référentiel<sup>42</sup>. Cela signifie qu'outre la DSJ, première à mettre en œuvre le baromètre, sont désormais concernés la DAP, la DPJJ, le service de l'accès au droit et à la justice et de l'aide aux victimes du SG (SADJAV) et le Casier judiciaire national (CJN).

Par ailleurs, dans le cadre du programme « Action publique 2022 » visant à transformer en profondeur l'action publique de l'État, plusieurs objectifs prioritaires ont été assignés aux administrations, dont l'amélioration de la qualité des services publics.

<sup>39</sup> Cf. pour plus de détails l'annexe n°6 sur les enquêtes sectorielles du ministère de la justice.

<sup>40</sup> L'évaluation de ce baromètre est mise en œuvre par la société Kantar Public grâce à des enquêtes mystères dépêchés dans les tribunaux judiciaires de métropole. Les TJ d'outre-mer ne peuvent pas être évalués pour des raisons budgétaires, mais sont encouragés à déployer le référentiel Marianne notamment par le prisme du SAUJ. Les tribunaux de proximité, les conseils de prud'hommes et les cours d'appel, bien que concernés par le référentiel, ne bénéficient pas non plus d'évaluation. *Le déploiement est obligatoire au sein des TGI (depuis le 30 juin 2014) et facultatif dans les CATI/CPH.* (<http://intranet.justice.gouv.fr/site/ca-nimes/les-dossiers-thematiques-11655/le-sauj-et-le-referentiel-marianne-11656/le-referentiel-marianne-107301.html>)

<sup>41</sup> Jusqu'à présent, le baromètre se déclinait en douze engagements. Du fait de sa refonte en 2019, il en comptera désormais neuf, dont certains prenant en compte la problématique des services publics en ligne.

<sup>42</sup> Le référentiel Marianne est une liste d'engagements pris vis-à-vis de l'utilisateur, destinée à améliorer la qualité du service rendu dans les services publics des ministères et des collectivités. Le déploiement du référentiel est à la main des administrations et une première évaluation du respect des engagements sera réalisée fin 2020 dans chaque réseau.

Le [comité interministériel de la transformation publique \(CITP\) du 1<sup>er</sup> février 2018](#) a annoncé la mise en œuvre de l’engagement de transparence sur l’efficacité et la qualité des services publics en relation avec les usagers. En 2020, ceux-ci rendront compte de la qualité des services qu’ils délivrent en affichant *des indicateurs de résultats et de qualité de service, notamment de satisfaction usagers, actualisés au moins chaque année, afin de donner aux citoyens accès à une information transparente des indicateurs de satisfaction dans les sites d’accueil*<sup>43</sup>. Les usagers auront la possibilité d’exprimer leur avis. Cela concerne les juridictions, les établissements pénitentiaires, les établissements et services de la protection judiciaire de la jeunesse, les services de l’accès au droit et le casier judiciaire national.

Des enquêtes sont donc réalisées dans le cadre du programme transparence et efficacité des services publics dans l’ensemble des réseaux du ministère de la Justice<sup>44</sup>, notamment par la DSJ, la DAP et le casier judiciaire national. D’autres sont prévues par la DPJJ et par le SADJAV.

### 1.3.2.2 Les enquêtes en population générale

L’Institut Paul Delouvrier<sup>45</sup>, en partenariat avec la DITP, publie annuellement depuis 2004 un [baromètre de la satisfaction des Français et des usagers des services publics](#). Il a été conçu *comme un instrument pour stimuler la modernisation de l’action publique et contribue à la nécessaire participation des citoyens au processus de réforme ; l’expression de leurs attentes et priorités ; l’évaluation comparative des organes administratifs au travers d’un classement ; l’identification de lignes d’action pour les administrations*.

Le baromètre comprend une section consacrée à la justice. Il est aussi l’occasion d’un classement des services publics par ordre de priorité pour les Français<sup>46</sup>. Y figure également une comparaison de l’opinion et de la satisfaction des Français à l’égard des différents services publics dont la justice.

---

<sup>43</sup> Les résultats des expérimentations menées par les directions réseaux ont été publiés sur le [site internet du ministère de la justice](#) et repris par la DITP sur [sa page](#).

<sup>44</sup> Cf. l’annexe n°7 pour la liste précise de ces enquêtes.

<sup>45</sup> Créé sous la forme d’une association loi de 1901 pour pérenniser la mémoire de Paul Delouvrier, l’institut a pour objet *de contribuer à la redéfinition et au renouvellement de l’action publique, dans ses méthodes comme dans ses structures, pour qu’elle soit en mesure de favoriser une meilleure adaptation de la société aux indispensables mutations en cours ou futures* (article 1<sup>er</sup> des statuts).

<sup>46</sup> Ainsi peut-on lire dans la [synthèse du baromètre 2019](#) : *Pour la première fois la santé publique passe nettement en tête des priorités des Français à l’égard des services publics, devant l’emploi. Les attentes en matière d’environnement sont de plus en plus prégnantes, et ce domaine focalise désormais davantage d’attentes que la police et gendarmerie, et la justice.*

## 1.4 Les enseignements des recherches et des enquêtes

### 1.4.1 Les principales thématiques et les grandes absences

En premier lieu, que l'on s'intéresse aux enquêtes commandées par le ministère de la justice ou que l'on aille au-delà et s'attarde sur la recherche empirique, l'accent est toujours mis pour l'essentiel sur la justice pénale<sup>47</sup>. Bien qu'elle soit la plus médiatisée, elle est celle dont les Français font le moins directement l'expérience. La justice civile est en comparaison relativement négligée<sup>48</sup>. Cela peut expliquer le décalage observé entre l'opinion de la population générale, qui perçoit la justice essentiellement à travers le prisme de la justice pénale et ses répercussions politiques et médiatiques<sup>49</sup>, et les réponses des seuls usagers qui se fondent surtout sur des expériences de justice civile.

En second lieu, différentes thématiques reviennent systématiquement dans les enquêtes et les sondages d'opinion sur la justice, qu'ils aient été commandés par des organismes publics ou privés<sup>50</sup> : le degré de confiance en la justice<sup>51</sup>, son fonctionnement<sup>52</sup>, son indépendance, la question de l'accès au droit. Si ces thématiques font socle, ce n'est pas le cas des questions qui en composent les modules : leur formulation se reproduit rarement à l'identique d'une enquête à une autre, ce qui rend d'autant plus difficile le suivi historique des opinions en la matière. Or, *la distribution des opinions sur la Justice n'est pas une affaire conjoncturelle et renvoie à des phénomènes longs*<sup>53</sup>.

Enfin, aucune de ces recherches, ou de ces enquêtes, pas même les deux grandes enquêtes commandées par le ministère de la justice en 2001 et 2013, ne s'intéresse véritablement à la problématique du non-recours. Rares sont celles qui cherchent ne serait-ce qu'à mesurer le pourcentage de la population qui a renoncé à exercer ses droits<sup>54</sup>. Aucune ne cherche à savoir qui sont ces personnes et pourquoi elles ne le font pas.

L'enquête « Cadre de vie et sécurité » du ministère de l'Intérieur, à partir de laquelle est estimé le « chiffre noir de la criminalité », qui est aussi une première approximation du « chiffre noir de la justice pénale », n'a pas son équivalent au ministère de la justice. Or, en ne cherchant pas à estimer le « chiffre noir de la justice civile », c'est comme si on en niait l'existence.

---

<sup>47</sup> On interroge régulièrement sur la sévérité des jugements et des peines.

<sup>48</sup> Si on se focalise sur les enquêtes commandées par des organismes privés depuis 30 ans, on en recense seulement une qui inclut des questions explicites sur la justice civile et pour cause puisqu'elle avait pour population cible les entreprises de 10 salariés et plus. Voir : INSTITUT MONTAIGNE, KANTAR, CLUB DES JURISTES, *Les chefs d'entreprise et la justice française. Rapport de résultats*, 2020.

<sup>49</sup> CARTUYVELS, Yves, VAN CAMPENHOUDT, Luc, *Op. Cit.*

<sup>50</sup> Cf. l'annexe n°8 pour la liste précise de ces enquêtes.

<sup>51</sup> La question typiquement posée est la suivante : « D'une manière générale, diriez-vous que vous avez tout à fait confiance, plutôt confiance, plutôt pas confiance ou pas confiance du tout en la justice ? ».

<sup>52</sup> A cet égard, l'une des questions pour lesquelles on dispose de la série historique la plus longue, l'IFOP l'ayant posé de manière régulière, en 1962, 1966, 1999, 2009, 2011, 2013, 2016, 2017, 2019, est la suivante : « Estimez-vous qu'en France, à l'heure actuelle, la Justice fonctionne globalement très bien, assez bien, assez mal ou très mal ? »

<sup>53</sup> FRANÇOIS, Bastien, *Une demande politique de justice. « Les Français et la Justice » ou comment analyser une critique récurrente*, La documentation française, 1998.

<sup>54</sup> L'enquête du CREDOC de mai 1986 estime à 3,4 % le pourcentage de la population ayant renoncé à intervenir en justice au cours des dix dernières années alors qu'ils auraient pu le faire. Cf. BOSCHER, Françoise, *Op. Cit.* Le même chiffre passe à 3,8 % en mai 1991. Cf. DUFLOS, Catherine, VOLATIER, Jean-Luc, *Op. Cit.*

#### 1.4.2 Des interrogations quant aux méthodes et à l'usage fait des enquêtes

Les deux grandes enquêtes sur les justiciables menées à l'initiative du ministère de la justice l'ont donc été à douze ans d'intervalle. En 20 ans, aucune autre n'a été réalisée. Ces deux enquêtes font pourtant date et ont été abondamment commentées, notamment dans la presse<sup>55</sup>. Elles s'inscrivaient dans la perspective de réformes d'ampleur. Or, il importe que de telles enquêtes soient réalisées à intervalle régulier selon une même méthodologie pour pouvoir tirer des enseignements des évolutions constatées.

Quelques enquêtes sectorielles ont pu être menées de façon régulière, comme on l'a vu s'agissant des victimes d'infractions, mais elles ont été interrompues après quelques années.

Seules les enquêtes imposées dans un cadre interministériel sont poursuivies sur le long terme, avec régularité, mais elles ne sont pas exemptes pour autant de difficultés. Certes le baromètre Marianne est réalisé depuis 10 ans, par un cabinet spécialisé (Kantar Public), selon une méthodologie stable avec un référentiel évoluant à la marge pour prendre en considération les grandes évolutions, telles que le numérique. Il semble désormais bien ancré dans les juridictions. Cependant, il est centré sur l'accueil et, jusqu'à présent, était loin de concerner tous les réseaux du ministère de la justice<sup>56</sup>.

S'agissant du programme Transparence sur l'efficacité et la qualité des services publics, mis en œuvre pour la troisième année, il semble mal compris sur le terrain. L'existence de plusieurs programmes est source de confusion et l'articulation entre Marianne et Transparence n'est pas bien comprise. Surtout, contrairement aux enquêtes menées par la SDSE, qui sont réalisées selon une méthodologie rigoureuse, il soulève des questions de méthode pour sa mise en œuvre. La première vague d'enquêtes pour ce nouveau programme concernait la DSJ. Or il ressort des auditions réalisées par la mission que les retours des juridictions étaient très insuffisants<sup>57</sup>.

Par ailleurs, qu'il s'agisse des enquêtes SDSE ou des enquêtes menées par les directions, la question de leur financement est posée. Les enquêtes menées par la SDSE ne sont pas renouvelées régulièrement pour des questions de coût. A titre indicatif, l'enquête téléphonique commandée par le ministère de la justice en 2013 a coûté 150 727 euros, ce qui correspond à 3 000 personnes interrogées (110 625 euros) et 140 questions (40 102 euros)<sup>58</sup>.

---

<sup>55</sup> Cf. l'article du Monde intitulé « [Les usagers de la justice à la fois confiants et critiques](#) » et celui du Nouvel Obs, « [55% des usagers confiants en la justice](#) », dans leurs éditions du 22 mai 2001.

<sup>56</sup> Ni la DAP, ni la DPJJ ne sont concernées.

<sup>57</sup> En 2018, 760 réponses ont été obtenues en envoyant trois vacataires (recrutés spécifiquement et ne disposant pas d'une formation d'enquêteur) dans sept juridictions. Le constat initial était un faible taux de réponse en ligne (40 réponses pour sept juridictions) ; l'envoi sur place d'enquêteurs sur une période de 3 à 5 jours a permis de recueillir 760 réponses au total.

En 2019, l'enquête s'est faite en ligne, avec affichage en juridiction et adresse web ou QR code, de mi-septembre à mi-décembre. Seules 163 réponses ont été reçues pour l'ensemble des TJ, y compris Outre-Mer. Sur 173 juridictions, seules 69 juridictions ont obtenu des réponses à l'enquête mise en ligne. Le SG, qui assistait la DSJ, a donc décidé de dépêcher sur place des agents pour réaliser des enquêtes en présentiel. Treize déplacements d'une journée ont été effectués en répartissant les TJ par groupe sur tout le territoire : 1 040 réponses ont alors pu être obtenues sur 173 TJ. Les agents qui se sont déplacés sur le terrain ont constaté que les affiches n'étaient pas toujours visibles dans les SAUJ retenus comme point d'entrée pour l'enquête. La compréhension même du questionnaire par l'utilisateur n'est pas évidente pour tous. Le terme « courtoisie » a été pris en exemple lors de l'entretien réalisé avec le DEPM. Pour autant, les questionnaires n'ont pas été amendés entre 2018 et 2019.

<sup>58</sup> Entretien du 26 février 2020 avec Christine Chambaz, sous-directrice de la SDSE.

**Tableau 1. Coût d'une enquête d'opinion pour un échantillon de 1 000 individus et 100 questions en fonction du mode de collecte. Source : SDSE.**

Protocole de collecte	Coût pour les 100 premières questions (en euros)	Coût pour 100 questions additionnelles (en euros)
Internet	12 000	1 188
Téléphone	33 000	3 480
Face-à-face	40 200	4 440

On peut comparer les enquêtes menées par le ministère de la justice avec l'enquête « Cadre de vie et sécurité » (CVS), dite de « victimation », conduite depuis 2007 au premier trimestre de chaque année auprès d'un échantillon de 20 000 à 25 000 ménages<sup>59</sup>. L'INSEE, l'Institut national des hautes études de la sécurité et de la justice (INHESJ) et le ministère de l'Intérieur sont actuellement les principaux contributeurs à son financement. Elle coûte environ 2 millions d'euros. Elle bénéficie pour chacune de ses éditions du label d'intérêt général et de qualité statistique avec caractère obligatoire délivré par le conseil national de l'information statistique (CNIS).

Il y a donc un décalage majeur entre le budget consacré à cette seule enquête et celui que le ministère de la justice consacre chaque année à l'ensemble de ses enquêtes. En effet, l'enveloppe maximale actuelle est de 200 000 € par an. Lorsque la société IPSOS fait une enquête, uniquement centrée sur la collecte de données, cela coûte environ 100 000 €. Le ministère ne peut donc en faire que deux par an, relativement modestes. Le SG a néanmoins indiqué réfléchir régulièrement à la possibilité de mener une enquête proche de celle réalisée sur la « victimation »<sup>60</sup> par le ministère de l'Intérieur.

<sup>59</sup> L'enquête CVS vise à connaître les faits de délinquance dont les ménages et les individus ont pu être victimes dans les deux années précédant l'enquête, qu'ils aient ou non donné lieu à une déclaration devant les services de police ou de gendarmerie, mais également à recueillir, auprès de l'ensemble de la population (victimes et non victimes), leur opinion concernant leur cadre de vie et la sécurité, à analyser le sentiment d'insécurité ainsi que le niveau de satisfaction envers l'action de la justice (pénale) et des forces de sécurité.

La maîtrise d'ouvrage de cette enquête (échantillonnage, élaboration du questionnaire, etc.) est assurée par l'INSEE, en partenariat avec l'Observatoire national de la délinquance et des réponses pénales (ONDRP) de l'Institut national des hautes études de la sécurité et de la justice (INHESJ) et le service statistique ministériel de la sécurité intérieure (SSMSI) du ministère de l'intérieur (MI).

<sup>60</sup> Entretien du 27 février 2020 avec la secrétaire générale, le secrétaire général adjoint et le chef du service de l'expertise et de la modernisation.

Ce dernier n'est pas pour autant exempt de contraintes budgétaires. En avril 2018, l'INSEE a fait part à ses partenaires de ses contraintes budgétaires, croissantes, en termes de programmation d'enquêtes et de moyens en enquêteurs. Ces contraintes conduiront l'INSEE, à partir de 2022, à ne plus réaliser l'enquête CVS dans son format actuel (rythme annuel, mode de collecte, etc.). Le service statistique public continuera de réaliser de telles enquêtes et le ministère de l'Intérieur indique qu'il mettra en œuvre des moyens financiers et humains pour garantir, par l'intermédiaire de son service statistique<sup>61</sup>, la pérennité d'un dispositif d'enquêtes de victimation, en profitant notamment des opportunités offertes par la combinaison de différents modes de collecte (internet, téléphone, face à face, etc.). Dans ce contexte, des expérimentations sont en cours ou prévues, aussi bien à l'INSEE qu'au ministère, pour mieux cibler le dispositif d'enquête de victimation qui pourrait être mis en place à partir de 2022<sup>62</sup>.

Il serait judicieux pour le ministère de la justice d'entamer une réflexion similaire visant à mettre à plat le système d'enquêtes et d'envisager son redimensionnement en termes budgétaires, ce d'autant plus que des évolutions sont aussi à l'œuvre du côté des enquêtes initiées par la DITP. En effet, l'extension du baromètre Marianne à toutes les administrations amène la DITP à réfléchir à de nouvelles conditions d'évaluation qui pourraient réduire le nombre de juridictions concernées par cette estimation annuelle pour des raisons financières, à moins que les ministères ne soient mis à contribution. Il a également été indiqué à la mission que la DITP envisageait un projet de fusion entre les programmes.

**Proposition n°1. A l'attention du SG : remettre à plat et redimensionner budgétairement le système d'enquêtes ministérielles.**

Par ailleurs, il conviendrait que le ministère de la justice puisse analyser les enquêtes réalisées par d'autres instances, hors budget justice donc. Les entretiens réalisés par la mission ont montré que l'enquête menée annuellement par l'Institut Paul Delouvrier/DITP était soit ignorée, soit pas utilisée. Pourtant, cette enquête réalisée depuis 2004 permet de constater certaines évolutions. Sa méthode est considérée comme solide, selon les déclarations de la sous-directrice de la statistique et des études du ministère<sup>63</sup>.

**Proposition n°2. A l'attention du SG et des directions : exploiter de façon systématique les analyses produites, notamment par l'Institut Delouvrier/DITP.**

Quant aux enquêtes et analyses réalisées par la CEPEJ, elles semblent n'avoir fait l'objet que de rares expérimentations en France<sup>64</sup> et leur bilan n'a jamais été vraiment tiré.

<sup>61</sup> Le service statistique ministériel de la sécurité intérieure (SSMSI).

<sup>62</sup> SSMSI, [Rapport d'enquête « Cadre de vie et sécurité » 2019 : victimation, délinquance et sentiment d'insécurité](#), 2019.

<sup>63</sup> Pour elle, si l'échantillon est restreint, il ne l'est pas tellement plus que ceux du ministère (3 000 personnes) lorsqu'on se concentre sur les personnes qui ont effectivement eu affaire à la justice dans les 10 dernières années. Elle émet une seule réserve : elle a le sentiment que la justice est souvent comprise par les gens comme la justice pénale.

<sup>64</sup> On trouve une trace de cette expérimentation conduite au TGI d'Angoulême dans le dossier des « Cahiers de la Justice » précité. La CEPEJ fait également référence à une étude conduite au TGI de Clermont-Ferrand en 2012.

Le besoin d'une mise en cohérence et d'une réflexion quant aux méthodes d'enquête n'est pas nouveau et ne concerne pas que le ministère de la justice. Une enquête menée en 2001 par le Comité sur le coût et le rendement des services publics sur les méthodes d'évaluation de la satisfaction des usagers concluait<sup>65</sup> que *la mesure de la satisfaction des usagers est apparue récemment comme un enjeu pour les services publics, davantage sous l'influence de facteurs économiques et sociologiques qui ont également affecté le secteur marchand, que dans le cadre d'une politique véritablement ordonnée. De ce fait, les pratiques de mesure de la satisfaction des usagers sont éparses et variées. Elles résultent souvent d'initiatives ponctuelles. Faute d'un lieu de capitalisation et de pilotage de ces expériences, on ne trouve pas de formulation claire, ni des objectifs, ni des moyens et méthodes.*

#### **1.4.3 Un rôle moteur du ministère de la justice à renforcer pour orienter la recherche académique vers des thématiques encore méconnues et aller au-delà des enquêtes**

On l'a vu, le programme de recherche le plus ambitieux sur les représentations des Français en matière de justice fut impulsé par le ministère de la justice dans les années 1970. L'enquête de 2001 résulta d'un travail de débroussaillage mené sous l'égide de la Mission de recherche droit et justice, mission que l'on retrouve également associée au financement du projet JustiRep. Compte-tenu du coût élevé des enquêtes par questionnaires, rien d'étonnant à ce qu'on observe une forte dépendance institutionnelle de la recherche empirique sur ces sujets. On l'a vu également, certains champs essentiels, comme celui lié au non-recours, sont encore à investir et défricher.

De ce double constat ressort le rôle prépondérant du ministère de la justice à la fois comme sources de financement et d'inspiration, les deux étant évidemment étroitement liées.

Pour retrouver l'élan originel des années 1970 et mieux mobiliser la recherche à son service, le ministère doit faire un meilleur usage des instruments dont il dispose déjà, comme le financement d'appels à projet, pour orienter les chercheurs vers les thématiques qui correspondent le mieux à ses besoins et ses priorités. Il doit également mutualiser davantage les expressions de demande de recherches entre les différentes directions (DSJ, DAP, DPJJ), puisque l'approche de la justice par les attentes des justiciables, éminemment transversale, conduit à d'inévitables convergences. Cela passe également par une meilleure diffusion des résultats, au sein de l'institution judiciaire et du monde académique, partenaires en la matière, mais aussi plus largement auprès des premiers intéressés, les justiciables.

Ce renforcement de l'interface entre la recherche et l'action gouvernementale peut également se traduire par des mesures plus ambitieuses, comme la création d'une cellule d'analyse et de prévision au sein du ministère<sup>66</sup>, s'inspirant du CAPS du ministère de l'Europe et des affaires étrangères. Il s'agirait de transposer, en l'adaptant, cette cellule à la Chancellerie, qui gagnerait à reprendre les points forts du CAPS, en particulier la mixité des équipes, composées de hauts fonctionnaires et d'universitaires, et le lien avec les milieux académiques et les *think tanks* en France et à l'étranger.

<sup>65</sup> COMITE SUR LE COÛT ET LE RENDEMENT DES SERVICES PUBLICS, *Les méthodes d'évaluation de la satisfaction des usagers*, 15 janvier 2001 (<https://www.vie-publique.fr/sites/default/files/rapport/pdf/074000481.pdf>)

<sup>66</sup> Voir la fiche n°4 « Accroître les capacités d'analyse du ministère de la justice ». IGJ, *Penser la Justice après la crise. Conclusions du groupe de travail interne sur l'impact de la crise COVID-19 sur les services du ministère de la justice*, juillet 2020.

Repenser le système permettrait de déterminer un pilotage efficient, de fixer des objectifs d'intérêt commun pour l'ensemble du ministère, d'envisager des enquêtes transversales (portant à la fois sur le réseau DSJ, DAP et DPJJ par exemple), d'anticiper les réformes ou d'évaluer leur exécution. Cela permettrait également de capitaliser les enquêtes déjà réalisées car, comme l'a souligné Jean-Paul Jean, à l'œuvre pour les deux enquêtes nationales réalisées en 2001 et 2013 par le ministère, *la transmission de mémoire ne se fait pas bien.*

**Proposition n°3. A l'attention du cabinet : créer au sein du ministère de la justice une cellule d'analyse et de réflexion prospectives.**

## **2. CONNAITRE LES ATTENTES POUR QUOI FAIRE ? BILAN DES POLITIQUES PUBLIQUES MENEES PAR LE MINISTERE DE LA JUSTICE ET LES JURIDICTIONS**

La prise en compte de la thématique des attentes des justiciables en tant que telle n'est donc centrale ni dans les recherches ni dans les enquêtes ministérielles. Pour autant, s'agissant des politiques publiques, la question ne doit pas être pensée comme une rupture totale mais doit au contraire être replacée dans l'histoire récente des politiques de justice : la politique de rationalisation des choix budgétaires (RCB) dans les années 1970/80 puis la LOLF à partir de 2001, la question de l'accès au droit et la politique de la ville à partir des années 1980/90, puis la prise en compte accentuée du traitement des victimes et le développement d'un mouvement en faveur de la qualité de la justice dans les années 1990/2000 sont autant d'expression d'une préoccupation pour les justiciables.

Le changement prend des noms nouveaux, mobilise des acteurs différents et se formule à sa manière, mais manifeste un même souci de l'institution judiciaire d'écouter les demandes de la société.



## 2.1 Les politiques publiques en cours au niveau des services judiciaires

### 2.1.1 L'approche des attentes de l'utilisateur par l'évaluation du service de l'accueil

#### 2.1.1.1 Des dispositifs pilotés par la DSJ en collaboration étroite avec la DITP : le référentiel Marianne et le programme « Action publique 2022 »

#### *Le référentiel Marianne*

Comme évoqué *supra*, c'est essentiellement sous l'angle de la qualité de l'accueil dans les juridictions que les attentes du justiciable sont recensées et appréciées. C'est ainsi qu'elles ont été successivement perçues à l'aune de la charte Marianne, lancée en janvier 2005, puis du référentiel Marianne<sup>67</sup> et du baromètre dédié à son évaluation, qui peuvent déboucher sur l'octroi d'un label<sup>68</sup> du même nom. Le résultat de cette évaluation annuelle donne lieu à l'attribution d'une note par juridiction contrôlée<sup>69</sup> et d'une note moyenne du réseau justice, laquelle, malgré une progression significative, reste inférieure à la moyenne nationale de l'ensemble des réseaux<sup>70</sup>.

Cheville ouvrière de ce dispositif, le bureau AccOr.J de la DSJ est étroitement associé au suivi du baromètre Marianne puisqu'il est notamment l'interlocuteur privilégié de la DITP pour l'instauration des opérations d'évaluation et la refonte des engagements Marianne dont le déploiement est prévu en 2020<sup>71</sup> dans les juridictions. Il participe également aux réunions regroupant les référents du réseau Marianne<sup>72</sup> désignés au sein de chaque juridiction, ainsi qu'au jury du prix Kantar<sup>73</sup> destiné à distinguer des actions d'amélioration réalisées par des services publics en relation avec les usagers.

Selon les membres du bureau AccOr.J, les juridictions témoignent d'un véritable attachement au baromètre Marianne, ce d'autant que les résultats affichés dans les locaux sont valorisants pour elles. Des outils sont d'ailleurs offerts aux juridictions sur l'espace SAUJ du site intranet de la DSJ et sur l'espace de la DITP dédié au « kit Marianne » pour les encourager à mener des enquêtes locales de satisfaction et améliorer la qualité de leur accueil. Le bureau AccOr.J a en outre diffusé une fiche consacrée à chaque engagement du baromètre Marianne dans laquelle sont recensés les difficultés techniques, les bonnes pratiques et les outils à développer par les juridictions pour augmenter la note nationale du réseau justice.

S'appuyant sur cette évaluation régulière<sup>74</sup>, le bureau AccOr.J a aussi élaboré un guide<sup>75</sup> des accueils dématérialisés recensant des leviers d'action afin que les juridictions investissent davantage l'accueil dématérialisé.

<sup>67</sup> La DSJ a été associée dès 2009 aux travaux visant à le mettre en place dans les juridictions. Un déploiement national a été organisé par vagues successives jusqu'en fin d'année 2011, avant que ce référentiel ne devienne obligatoire le 30 juin 2014 dans les TGI et facultatif dans les cours d'appel, les tribunaux d'instance et les conseils de prud'hommes.

<sup>68</sup> Confrontée à l'application peu généralisée de la charte, la direction générale de la modernisation de l'Etat (DGME), devenue DITP, a instauré une certification de la qualité de l'accueil pour inciter les services à s'engager à l'égard des usagers. L'objectif était d'élever le niveau d'exigence et d'inscrire les services dans une démarche d'amélioration continue grâce au label Marianne, obtenu après évaluation par un organisme indépendant spécialisé dans l'audit de qualité.

<sup>69</sup> Chaque juridiction dispose d'un code personnel pour pouvoir consulter sa note sur le site de la DITP.

<sup>70</sup> La moyenne nationale des réseaux était de 7/10 en 2019 contre 6,7/10 en 2018. Les services judiciaires ont obtenu respectivement 6,7/10 et 6,4/10. En 2019, ce sont près de 600 services issus de cinq réseaux (bibliothèques universitaires, services des finances publiques, service de l'éducation nationale et maisons de service au public) qui y ont participé.

<sup>71</sup> L'évolution du référentiel doit permettre de prendre en compte les enjeux de la publication des résultats des services publics dans le cadre du programme « Transparence » et de la loi n°2018-727 du 10 août 2018 pour un Etat au service d'une société de confiance dite loi ESSOC.

<sup>72</sup> Le bureau AccOr.J est régulièrement sollicité par les juridictions, via sa boîte structurelle.

<sup>73</sup> Plusieurs SAUJ ont participé à ce prix en 2018 et 2019. A ce jour, le réseau justice ne l'a jamais remporté.

<sup>74</sup> C'est à la suite des résultats du baromètre Marianne 2018 que ce projet a été lancé. Le guide a été transmis à tous les chefs de juridiction des tribunaux judiciaires.

<sup>75</sup> Dans ce guide, ont été rassemblés 10 principes de l'écoute des usagers.

Enfin, la refonte du référentiel Marianne en 2019, conçue pour mettre l'utilisateur au cœur de la démarche d'accueil, devrait en principe conduire à l'introduction de nouveaux outils, comme par exemple l'instauration du système « Vox usagers »<sup>76</sup>. La DSJ envisagerait d'ailleurs de l'intégrer sur le site justice.fr grâce à un lien hypertexte vers le site voxusagers.gouv.fr<sup>77</sup>. Il est également prévu d'enrichir le portail des justiciables d'un bouton « mon avis » destiné à recueillir la satisfaction des usagers du service, et ce dans le courant de l'année 2020.

En définitive, la DSJ ne s'est jamais départie de sa ligne directrice découlant de la mise en œuvre de la charte Marianne et de l'évaluation de la satisfaction des usagers de l'accueil en juridiction. Cette orientation est d'autant plus aisée à conserver que les juridictions bénéficient d'un service plus efficace avec l'instauration du Service Unique d'Accueil du Justiciable (SAUJ)<sup>78</sup>, fruit de la loi n°2016-1547 du 18 novembre 2016 de modernisation de la justice du XXI<sup>ème</sup> siècle.

Or, ce choix n'est pas anecdotique dans la mesure où il conduit à évincer *de facto* du champ de la réflexion la thématique relative au traitement du justiciable, au travers par exemple de la gestion des procédures et de leur durée, de l'attitude des magistrats, de la tenue des audiences. Certes, l'amélioration des indicateurs de performance<sup>79</sup> est une réponse donnée à l'attente du justiciable désireux d'obtenir rapidement une décision judiciaire. Pour autant, cette réponse reste imparfaite, faute de proposer une vision globale de la justice davantage axée sur l'utilisateur.

En outre, l'intérêt porté uniquement à l'évaluation de l'accueil des justiciables aboutit à créer une distorsion entre les agents du greffe<sup>80</sup>, chargés de cet accueil, et les magistrats, qui échappent par voie de conséquence à ce dispositif. Cette situation est d'autant plus anxiogène pour certains agents du SAUJ qu'ils doivent parfois annoncer aux justiciables des décisions difficiles, rendues par les magistrats. *A contrario*, ces derniers sont insuffisamment incités à s'interroger sur les attentes du justiciable.

---

<sup>76</sup> Ce dispositif donne la possibilité à un usager de faire partager son expérience à une administration pour que celle-ci améliore son action.

<sup>77</sup> Lors de sa première phase d'expérimentation en 2019, ce site piloté par la DITP avait reçu le témoignage d'un usager pour le tribunal de grande instance de Nîmes, bien que le ministère de la justice ne soit pas concerné par cette opération. La généralisation à l'ensemble des services publics est prévue en 2020.

<sup>78</sup> Cf. Décret n°2017-897 du 9 mai 2017 relatif au service d'accueil unique du justiciable et aux personnes autorisées à accéder au traitement de données à caractère personnel « Cassiopée ».

<sup>79</sup> A titre d'illustration, la diminution du délai de traitement, l'augmentation du taux de couverture, la diversité de la réponse pénale.

<sup>80</sup> Certains agents ont pu exprimer une certaine appréhension car les enquêtes de satisfaction conduisent de fait à porter un jugement sur leur comportement, leur manière de servir.

Dès lors, l'action des services judiciaires doit en ce domaine se diversifier et s'émanciper de celle de la DITP<sup>81</sup> en proposant des dispositifs spécifiques à l'institution judiciaire et/ou des questionnaires axés davantage sur la relation avec l'utilisateur. A ce titre, la DSJ devrait s'inspirer du travail qu'elle a mené en commun avec la DAEI et le BEQI dans le cadre du projet européen CQFD<sup>82</sup> (*Court Quality Framework Design*) et du manuel<sup>83</sup> élaboré par le groupe de travail sur la qualité de la justice (GT-QUAL) et adopté par la CEPEJ en 2016. Ce projet, financé par des fonds de la Commission européenne, avait comme ambition de relancer les démarches d'évaluation qualitative dans les systèmes judiciaires concernés en partant du niveau local, dans l'idée de créer un référentiel commun aux juridictions de fonction et de taille équivalentes. Ces travaux sont malheureusement restés sans suite, et la dynamique européenne engagée est retombée faute de soutien pour la poursuite du chantier.

**Proposition n°4. A l'attention de la DSJ : élaborer des dispositifs spécifiques à l'institution judiciaire axés sur la relation avec l'utilisateur ne se limitant pas à la question de l'accueil et impliquant davantage les magistrats.**

### *Le programme transparence et qualité des services publics Action publique 2022*

Le renforcement de la transparence et de l'efficacité des services publics, engagement inscrit dans le programme de transformation « Action publique 2022 », se traduit par l'obligation pour l'ensemble des services publics de publier des indicateurs de résultats et de qualité de service, notamment de satisfaction des usagers, à l'horizon 2020 (Cf. supra 1.3).

Cet engagement s'incarne parfaitement dans la montée en puissance du SAUJ, appelé à terme à structurer l'institution judiciaire, en améliorant le niveau d'information délivré aux justiciables et en simplifiant leurs démarches à accomplir pour introduire une procédure.

La détermination de trois indicateurs par les services judiciaires<sup>84</sup> s'inscrit dans la continuité des projets menés par le ministère de la justice, avec notamment la mise en œuvre progressive de la loi de programmation 2018-2022 et de réforme pour la justice et la poursuite de la transformation numérique, au premier rang duquel apparaît le projet Portalis :

- ♦ L'évaluation de la satisfaction des usagers

<sup>81</sup> Il est d'ailleurs significatif que ce soit la DITP qui ait organisé une réunion « *Accueil en temps de Covid* » afin de réaliser dans les meilleurs délais un retour d'expérience mené en audioconférence à l'issue du confinement.

<sup>82</sup> Ce projet vise à identifier des standards et indicateurs européens de qualité de la justice dans trois étapes du parcours du justiciable, avant la procédure (accessibilité de l'information sur le système judiciaire et les procédures), pendant la procédure et dans la phase d'exécution de la décision judiciaire. Cinq Etats (France, Estonie, Italie, Portugal et Slovénie) se sont associés à ce projet. Un manuel de qualité de la justice a été publié à cette occasion, les conclusions de ce document ayant été reprises dans le tableau de la justice européenne publié chaque année par l'Union européenne. Ce tableau a été enrichi par d'autres items : numérisation des procédures, accessibilité de l'information.

<sup>83</sup> Une étude préparatoire avait été conduite par des experts scientifiques français. Ce travail complète la Checklist pour la promotion de la qualité de la justice et des tribunaux adoptée par la CEPEJ en 2008.

<sup>84</sup> Cf. Programme « Transparence sur la qualité et l'efficacité des services publics ». Le calendrier d'élaboration des feuilles de route de publication des résultats – Ministère de la justice.

Elaboré conjointement par la DSJ et le secrétariat général (service SEM-DEPM), un questionnaire, dédié à la qualité de l'accueil, a été transmis, à titre expérimental en 2018, à sept juridictions<sup>85</sup>. Il était destiné à recueillir l'avis des usagers notamment sur la qualité des informations fournies par le personnel du SAUJ<sup>86</sup> et le délai d'attente. Les répondants pouvaient également proposer des pistes d'amélioration. De manière récurrente, la signalétique et le stationnement ont été des axes d'amélioration proposés. Si le bilan était largement positif<sup>87</sup>, force est cependant de constater que le taux de réponse en ligne est resté faible, contrairement à celui observé sur site.

En 2019, bien que cette expérience d'une durée identique ait été étendue à l'intégralité des juridictions métropolitaines et ultra-marines, le taux de réponse était toujours aussi faible mais avec un taux de satisfaction élevé<sup>88</sup>.

En réalité, la réussite de ce dispositif était peu ou prou corrélée à l'implication des chefs de juridiction et de cour, lesquels ont eu des difficultés<sup>89</sup> à comprendre l'articulation de cette enquête avec celle du baromètre Marianne. En effet, de par ses similitudes avec celui-ci, le programme Transparence, également porté par la DITP, a été une source de confusion pour les juridictions.

- ♦ Le deuxième indicateur est destiné à apprécier le délai moyen dans six domaines : le contentieux pénal (hors instruction), les affaires familiales, l'indemnisation du préjudice corporel, les contrats, la consommation et les baux d'habitation.

- ♦ Le dernier indicateur doit mesurer la facilité d'accès numérique en calculant le nombre de visiteurs par le biais de Portalis.

Il est prévu que des réflexions soient engagées pour identifier d'autres indicateurs qui seraient en lien avec les projets conduits par le ministère de la justice.

Surtout, comme cela a été souligné dans la partie sur les enquêtes, la méthodologie d'enquête devrait être revue pour rendre les résultats des enquêtes incontestables et donc signifiants.

**Proposition n°5. A l'attention de la DSJ : professionnaliser la méthodologie d'enquête dans le cadre de la mise en œuvre du programme Transparence et qualité des services publics « Action publique 2022 ».**

<sup>85</sup> Il s'agissait des TGI de Pontoise, Montpellier, Rennes, Angers, Béthune, Reims et Annecy.

<sup>86</sup> L'évaluation de la satisfaction des usagers des SAUJ a été préférée à celle des justiciables à la sortie de l'audience au motif que la satisfaction ne serait pas nécessairement estimée de manière objective après une décision de condamnation.

<sup>87</sup> 79,3 % des personnes interrogées étaient satisfaites du délai d'attente, 82,1% de la qualité des informations fournies et 87,6 % du type d'accueil, à savoir le contact avec le personnel du SAUJ.

<sup>88</sup> 81,7 % des usagers sont satisfaits de la qualité des informations recueillies. 84,4 % des personnes interrogées ont estimé avoir attendu moins de 10 minutes avant d'être reçus par un agent du tribunal.

<sup>89</sup> Le retour d'expérience mettait aussi en exergue la difficulté pour les usagers de comprendre les termes employés dans le questionnaire.

### 2.1.1.2 *Vers une approche plus qualitative de l'évaluation des attentes des justiciables : des expériences locales à partager*

Comme le relevait Marcel Dorwling-Carter, procureur général près la cour d'appel d'Amiens, Un justiciable mécontent fait certainement plus de tapage sur la particularité de son cas que deux justiciables satisfaits qui n'ont aucune raison spéciale de parler de leur heureux sort<sup>90</sup>.

Soucieux de connaître la perception des justiciables sur l'intervention de la justice, des chefs de juridiction ont mené, localement, des expériences de nature à les éclairer sur l'(in)satisfaction des personnes concernées. Si certaines d'entre elles sont de facture plus classique, telles les enquêtes de satisfaction, d'autres démarches sont plus inhabituelles.

Précurseur en ce domaine, le tribunal de grande instance d'Angoulême<sup>91</sup> a été la première juridiction européenne à mettre en œuvre en 2010 le questionnaire sus-évoqué de la CEPEJ. Les résultats obtenus révélèrent aux chefs de juridiction que selon les justiciables, le dispositif d'aide et d'accompagnement des victimes au sein du tribunal apparaissait peu lisible au même titre que la signalétique adoptée.

En 2013, le tribunal de Clermont-Ferrand, qui bénéficiait de l'appui d'un expert de la CEPEJ et d'une convention de partenariat signée avec l'École de droit<sup>92</sup>, a lancé une enquête qualitative<sup>93</sup> sous forme de questionnaire. Celui-ci portait principalement sur trois axes : la légitimité du juge, l'adhésion à la décision (le sentiment d'écoute et la liberté de parole) et le fonctionnement du service. L'analyse des résultats de l'enquête devait être réalisée avec l'appui de deux universitaires, les entretiens individuels avec les usagers étant quant à eux effectués sous la conduite d'étudiants de l'École de droit.

Par ailleurs, le bureau AccOr.J a accompagné des juridictions pour expérimenter l'ouverture de l'accueil à des horaires décalés<sup>94</sup> en 2017 et 2018, la mise en place d'un accueil téléphonique et la définition du parcours du justiciable dans un nouveau palais de justice<sup>95</sup>. C'est à l'occasion de certaines de ses missions que le bureau AccOr.J s'est engagé sur une nouvelle voie en proposant aux chefs de juridiction de faire participer à leur projet des justiciables et/ou des associations d'usagers dans l'optique de mieux cerner leurs attentes<sup>96</sup>. Cette expérience n'a pas encore été mise en œuvre mais pourrait être déclinée selon différentes modalités. Ainsi, le recours à des associations de consommateurs<sup>97</sup> ou au défenseur des droits, pourrait être envisagé lors de la refonte (ou l'élaboration) de guides d'information<sup>98</sup> ou de formulaires pour les rendre plus lisibles et intelligibles.

---

<sup>90</sup> [DORWLING-CARTER, Marcel. \*Le justiciable face à l'institution judiciaire\*. Psychologie et science administrative, 1985, p. 70-92.](#)

<sup>91</sup> [JACQUET, Nicolas. \*La conduite d'une enquête de satisfaction des usagers de la justice. Le questionnaire de satisfaction mis en place au palais de justice d'Angoulême\*. Les Cahiers de la Justice, 2013/1, n°1, 2013, p. 31-36.](#)

<sup>92</sup> Deux maîtres de conférence en sociologie et trois étudiants ont participé à cette expérience.

<sup>93</sup> Ce dispositif était articulé autour d'un comité de pilotage composé des chefs de juridiction, de membres du barreau et de personnalités extérieures et d'un comité de suivi dont la mission consistait à assurer la diffusion des résultats de l'enquête et à définir les priorités d'actions à conduire.

<sup>94</sup> Ces expérimentations ont été conduites au tribunal judiciaire de Pontoise et d'Angers.

<sup>95</sup> Il s'agit respectivement de la cour d'appel de Pau et du tribunal d'Aix-en-Provence.

<sup>96</sup> Le bureau AccOr.J fait participer les justiciables à des ateliers, en lien avec la DITP.

<sup>97</sup> A titre d'illustration, des associations de consommateurs ont été associées au développement du projet Portalis au travers de la communauté Portalis.

<sup>98</sup> Cf. le compte-rendu de la table ronde du 10 mars 2020 : les guides sur les mesures de protection restent d'un accès difficile pour les personnes concernées.

Enfin, en marge de l'intervention de la DSJ, en 2020, le Réseau européen des Conseils de la Justice (REHJ) a lancé une enquête « du point de vue de l'utilisateur ». En phase de test parmi cinq Etats membres volontaires, cette enquête, réalisée en France par le CSM, est en cours d'exploitation. En s'inscrivant *dans un processus d'évaluation de la qualité, de l'indépendance et de l'impartialité du système judiciaire*, ce questionnaire axe davantage la vision de la justice sur l'utilisateur.

De manière moins institutionnelle, des présidents de tribunaux s'efforcent de prendre connaissance de l'intégralité des lettres adressées par les justiciables à leur juridiction, allant même jusqu'à la création d'un service dédié à leur traitement<sup>99</sup>. C'est à cette occasion que la présidente du tribunal judiciaire de Pontoise a découvert que le souhait premier de ces scripteurs était de rencontrer plus fréquemment « leur » juge lors des audiences et d'instaurer un dialogue avec lui afin de mieux comprendre le sens de la décision rendue. Etaient ensuite pointées dans leurs lettres la lenteur processuelle de leur instance et l'attitude du magistrat à l'audience. Autrement dit, les justiciables entendent mettre en exergue, dans leurs courriers, la recherche d'une plus grande proximité avec l'institution judiciaire, plutôt que de brocarder sa lenteur ou son coût, stéréotypes habituels relevés dans les enquêtes de satisfaction (cf. supra).

La confrontation peut s'avérer encore plus périlleuse pour l'institution judiciaire lorsqu'il s'est agi pour le procureur de la République près le tribunal judiciaire de Reims d'échanger avec trois femmes, victimes de violences conjugales, appelées à témoigner de leur expérience judiciaire dans le cadre d'une table ronde<sup>100</sup> organisée au siège d'un quotidien de presse locale. Pendant près de trois heures, elles ont évoqué leur parcours, du dépôt de plainte à l'exécution du jugement, sans omettre les difficultés rencontrées. Poursuivant dans cette voie, le procureur de la République a conçu un questionnaire portant sur l'intégralité des décisions judiciaires rendues dans ce domaine. Articulé autour de 41 questions, ce questionnaire est destiné à *évaluer la perception de la qualité de la justice en termes d'accueil, de délai ou encore de compréhension de même que celle de l'intervention de chacun des acteurs, au premier rang desquels les magistrats, les enquêteurs, les avocats et les personnels des juridictions et associations œuvrant auprès des victimes*. L'analyse des réponses a permis de lister 18 préconisations afférentes à l'ensemble de la chaîne pénale : les services de police/gendarmerie, l'information de la victime, le tribunal judiciaire, les avocats et l'association LE MARS<sup>101</sup>.

Le recensement et la diffusion d'initiatives novatrices reste un exercice délicat pour la DSJ, en l'absence d'une réelle remontée d'informations par les juridictions<sup>102</sup>. Il conviendrait donc de rendre plus efficiente cette transmission, le conseil et le projet de juridiction pouvant servir de vecteur d'amélioration pour y parvenir (Cf. infra).

Il pourrait aussi être envisagé de généraliser la création d'un service dédié à la réception et au traitement des lettres de justiciables, identifié comme tel dans l'organigramme des juridictions, afin de donner une meilleure lisibilité à l'intérêt porté aux attentes des usagers et inciter davantage les chefs de juridiction et de cour à y porter une attention soutenue.

<sup>99</sup> L'organigramme du TJ de Pontoise comprend un service dénommé « Réponses aux particuliers » rattaché au pôle « Urgences et libertés », qui comprend les urgences civiles et les référés et le service du JLD pénal et civil (hospitalisation sous contrainte). En quatre ans, ce sont 231 lettres qui ont été reçues.

<sup>100</sup> Cf. Article de L'Union-L'Ardennais du 25 novembre 2017.

<sup>101</sup> Du 1<sup>er</sup> janvier au 30 septembre 2019, 529 personnes ont été contactées par téléphone par l'association LE MARS qui accueille et aide les victimes. Il s'agissait de personnes ayant déposé plainte pour des faits de violences conjugales et pour lesquelles une réponse pénale est intervenue entre 2016 et 2018. 70 personnes ont accepté de répondre au questionnaire, soit un taux de réponse de 13,2%.

<sup>102</sup> A titre d'illustration, le bureau AccOr.J est très rarement destinataire des enquêtes locales de satisfaction réalisées par les juridictions.

Enfin, l'IGJ serait appelée à étoffer les points de contrôle, afférents à l'accueil de l'utilisateur, dans ses référentiels de contrôle de fonctionnement des juridictions dans l'optique de prendre davantage en considération les initiatives locales observées sur site. Actuellement, un unique point de contrôle<sup>103</sup> lui est dédié, appréhendé essentiellement sous l'angle de l'implantation d'un SAUJ dans l'arrondissement judiciaire et des modalités d'accueil des usagers. Les contrôles de fonctionnement seraient aussi l'occasion de faire connaître à la DSJ ces bonnes pratiques.

**Proposition n°6. A l'attention de la DSJ : instaurer un dispositif destiné à détecter les initiatives novatrices mises en œuvre dans les juridictions en vue de les faire diffuser par la DSJ.**

**Proposition n°7. A l'attention de la DSJ : instituer dans les juridictions un service dédié à la réception et au traitement du courrier des justiciables.**

**Proposition n°8. A l'attention de l'IGJ : actualiser les points de contrôle afférents à l'accueil des justiciables dans les référentiels de contrôle de fonctionnement des juridictions élaborés par l'IGJ.**

### 2.1.1.3 *Une nouvelle gouvernance pour promouvoir une participation plus active des usagers*

Sans que son intitulé le suggère, le décret n°2016-514 du 26 avril 2016 relatif à l'organisation judiciaire, aux modes alternatifs de résolution des litiges et à la déontologie des juges consulaires porte en germe une réforme essentielle dans la relation de la justice avec la cité avec la création du conseil de juridiction (article 9) et du projet de juridiction (article 8)<sup>104</sup>.

#### ***Le conseil de juridiction, une courroie de transmission des attentes de l'utilisateur***

Le conseil de juridiction<sup>105</sup>, co-présidé par les chefs de juridiction et les chefs de cour, est issu des travaux menés dans le cadre de J21<sup>106</sup>.

<sup>103</sup> Il s'agit du point de contrôle E 11-1, unique item de l'objectif E 1 « *accueillir et informer l'utilisateur* » pour le tribunal judiciaire et du point de contrôle C 51-1, rattaché à l'objectif C 5 « *faciliter l'accueil et l'accès à la justice des usagers* » pour la cour d'appel.

<sup>104</sup> Codifiés aux articles R 212-63 et R 212-64 pour les tribunaux et R 312-84 et R 312-85 du COJ pour les cours d'appel.

<sup>105</sup> Avant d'être étendu à l'ensemble du territoire par le décret du 26 avril 2016, une expérimentation avait été menée à compter de janvier 2015 dans trois cours d'appel et 17 tribunaux de grande instance.

<sup>106</sup> Cf. Le rapport *Les juridictions du XXIème siècle. Une institution qui, en améliorant qualité et proximité, s'adapte à l'attente des citoyens, et aux métiers de la justice*, élaboré par le groupe de travail présidé par Didier Marshall, premier président de la cour d'appel de Montpellier, qui préconisait la création d'un conseil départemental et régional de justice (décembre 2013).

Prévue comme *un lieu d'échanges et de communication entre la juridiction et la cité*, cette instance<sup>107</sup> comprend, notamment, des représentants locaux de l'Etat, de l'administration pénitentiaire et de la protection judiciaire de la jeunesse, des collectivités territoriales, du bâtonnier de l'ordre des avocats et d'associations. Sa composition varie en fonction de l'ordre du jour, puisque lorsque sa consultation est requise par une disposition législative ou réglementaire, une composition spécifique est prévue, les associations n'étant alors pas représentées.

En théorie, appelé à se réunir au moins une fois par an, cet organe, qui n'exerce aucun contrôle sur l'activité juridictionnelle ou l'organisation de la juridiction ni n'évoque les affaires individuelles dont la juridiction est saisie, devrait remplir un rôle essentiel dans l'élaboration du projet de juridiction (cf. infra). En effet, selon la note du 26 juillet 2016<sup>108</sup> relative à la mise en œuvre du décret du 26 avril 2016, *il a pour but (...) de donner à l'autorité judiciaire la possibilité de mieux prendre en compte les besoins locaux (...). Le conseil de juridiction bénéficiera également de l'éclairage fourni par les différents représentants des justiciables, relais des demandes et besoins exprimés par ces derniers.*

En pratique, les services judiciaires ne disposent d'aucune lisibilité sur le nombre de conseils de juridiction existants, la fréquence des réunions, leur composition et les champs couverts. La consultation de l'intranet des cours d'appel est d'ailleurs édifiante, puisque seules dix d'entre elles sur 36 ont consacré un article sur la réunion de leur conseil de juridiction, lequel a d'ailleurs souvent été convoqué pour la première fois en 2019 afin de respecter les dispositions de l'article 14-II du décret n°2019-912 du 30 août 2019<sup>109</sup>. A l'exception d'une seule cour d'appel (et des tribunaux de son ressort) qui a créé une rubrique spécifique, toutes les autres ont fait figurer cet article, noyé parmi d'autres, dans la catégorie « événements » ou « actualités ».

Enfin, ces instances limitent leur périmètre d'action en abordant surtout des sujets d'actualité judiciaire<sup>110</sup>. En effet, selon la note du 26 juillet 2016, *la notion de transversalité du thème de réflexion est un point clé du conseil de juridiction.* Or, s'il est prévu de *sensibiliser les membres extérieurs à la juridiction au fonctionnement de celle-ci en obtenant notamment des informations sur l'activité de la juridiction et ses projets de juridiction*, la note a aussi assigné au conseil de juridiction des objectifs plus ambitieux tenant notamment à l'acquisition pour la juridiction de connaissances plus approfondies du tissu économique et social de son ressort ou des demandes et besoins exprimés par les justiciables. Quelques juridictions se sont essayées cependant à traiter des thématiques plus larges, en abordant ainsi l'accès à la justice de certaines populations, la justice restaurative, l'accueil du public vulnérable, la prévention et le traitement des violences conjugales, l'amélioration du sort des victimes etc.

Ces constats ne sont pas seulement valables pour les cours d'appel mais sont transposables aux tribunaux judiciaires.

<sup>107</sup> Il a fallu attendre le décret n°2019-912 du 30 août 2019 pour que le bâtonnier de l'ordre des avocats du ressort vienne compléter la composition initialement prévue dans le décret du 26 avril 2016.

<sup>108</sup> Note du 26 juillet 2016 relative à la mise en œuvre des dispositions du décret n°2016-514 du 26 avril 2016 relatif à l'accès au droit, à l'organisation judiciaire, aux modes alternatifs de résolution des litiges et à la déontologie des juges consulaires NOR : JUSB1622161N.

<sup>109</sup> La mise en œuvre de certaines dispositions de la loi n°2019-222 du 23 mars 2019 de programmation 2018-2022 et de réforme de la justice impliquait que soit nécessairement réuni le conseil de juridiction.

<sup>110</sup> Les chefs de juridiction et chefs de cour évoquent essentiellement l'activité juridictionnelle, les projets immobiliers, les projets de service et les réformes législatives judiciaires.



Il serait sans nul doute hâtif de considérer que les juridictions peinent à s'emparer de ce nouvel outil de gouvernance destiné à mieux appréhender les attentes de la cité et par voie de conséquence celles des usagers. Mais à l'évidence, le conseil de juridiction doit gagner en dynamisme et créativité pour ne pas s'apparenter à ce que d'aucuns craignent, un lieu de *grands-messes inutiles*<sup>111</sup>. Des expériences menées localement pourraient servir de base de réflexion, comme l'envoi d'un questionnaire de satisfaction<sup>112</sup> aux personnes conviées à la réunion, ou la convocation d'un conseil de juridiction commun à deux tribunaux pour aborder le fonctionnement de la justice dans l'ensemble du département<sup>113</sup>. Bien évidemment, cela suppose que la DSJ en ait connaissance pour pouvoir les diffuser auprès de toutes les juridictions.

Plus généralement, il conviendrait de s'interroger sur une composition plus ouverte à la société civile et son périmètre d'intervention : faut-il nécessairement un conseil de juridiction par ressort dans la mesure où les problématiques sont parfois communes à des bassins de population ? Ne faudrait-il pas envisager une répartition des thématiques entre les premier et second degrés afin d'être plus efficient dans leur traitement ? Ne serait-il pas judicieux d'allouer des effectifs pour constituer un bureau qui mettrait en œuvre les orientations arrêtées lors des réunions afin d'ancrer davantage la juridiction dans la cité et faire le lien avec le conseil départemental d'accès au droit (CDAD) ? C'est donc une remise à plat de cet organe de gouvernance qui doit être promue.

**Proposition n°9. A l'attention de la DSJ : dresser un bilan de l'application des dispositions relatives aux conseils de juridiction.**

### *Le projet de juridiction, un outil pour répondre aux attentes de l'utilisateur*

Théorisé en 2015 dans un rapport<sup>114</sup> du groupe de travail présidé par Mme Chantal Arens, alors première présidente de la cour d'appel de Paris, le projet de juridiction a été institué par l'article 8 du décret du 26 avril 2016. Selon ce texte, le projet de juridiction *défini, en prenant en compte les spécificités du ressort, des objectifs à moyen terme visant à améliorer le service rendu au justiciable et les conditions de travail, dans le respect de l'indépendance juridictionnelle*.

Il est donc conçu pour fédérer l'ensemble des magistrats et des personnels de greffe autour de ces deux objectifs d'amélioration du service rendu et des conditions de travail. S'il s'inscrit dans une démarche de renforcement de la communauté de travail<sup>115</sup>, le projet de juridiction se pense d'abord par rapport à son environnement géographique, démographique et social, raison pour laquelle, en amont, son contenu peut s'enrichir des informations recueillies au sein du conseil de juridiction sur la situation du ressort. En aval, il lui est présenté, en tout ou partie.

<sup>111</sup> FLEURIOT, Caroline, *Le conseil de juridiction, lieu de « grands-messes inutiles »*, Dalloz Actualité, 19 septembre 2014.

<sup>112</sup> Tribunal judiciaire de Narbonne.

<sup>113</sup> Il s'agit du conseil de juridictions de la Dordogne (tribunaux de Bergerac et de Périgueux).

<sup>114</sup> Ce rapport a été remis au garde des sceaux le 2 juin 2015.

<sup>115</sup> Elaboré de manière collective au sein de la juridiction, à l'initiative des chefs de cour et de juridiction, le projet de juridiction est soumis à l'avis de l'assemblée plénière des magistrats et des fonctionnaires.

Comme pour le conseil de juridiction, les sites intranet des juridictions restent largement silencieux sur ces projets, aucune rubrique spécifique, sauf exception, ne leur étant consacrée. C'est donc au détour d'articles figurant dans l'onglet « événements » ou « actualités » que l'on prend connaissance de leur existence sans pour autant pouvoir les consulter<sup>116</sup>, savoir s'ils sont encore vraiment d'actualité et identifier les avancées éventuelles.

Or, les sujets transversaux de nature organisationnelle identifiés par le groupe de travail présidé par Mme Arens sont justement de nature à détecter et prendre en compte les attentes des justiciables, au travers des thématiques afférentes à l'accueil du public, à la qualité des décisions ou encore à la coordination de différents services intervenant dans un même domaine. De manière plus générale, le projet de juridiction est l'occasion d'aborder des débats sociétaux, en lien notamment avec la question du non-recours ou des attentes insatisfaites (Cf. 1.1 supra). Certaines juridictions ne s'y sont d'ailleurs pas trompées lorsqu'elles ont décidé d'articuler leur projet autour du traitement des violences conjugales ou de la lutte contre le racisme<sup>117</sup>.

Du côté de la DSJ, aucun recensement n'a été réalisé à ce jour bien que le bureau AccOr.J<sup>118</sup> ait évoqué son intention de concevoir un projet de juridiction type sur l'attente des justiciables diffusable à l'ensemble des juridictions.

L'usage de cet outil doit donc être dynamisé. Pour ce faire, il conviendrait, ici encore, de s'interroger sur l'articulation des projets de juridiction entre les tribunaux et les cours d'appel, en lien avec la remise à plat du dispositif du conseil de juridiction. Afin de favoriser l'éclosion de projets novateurs, il pourrait être envisagé de les faire figurer dans les dialogues de gestion pour prendre en compte les spécificités de la juridiction et ainsi « redonner du sens » à l'acte de juger « à destination du justiciable »<sup>119</sup>.

**Proposition n°10. A l'attention de la DSJ : repenser l'articulation des dispositifs de conseils et de projets de juridiction.**

## **2.2 Les politiques publiques en cours au sein de la direction de la protection judiciaire de la jeunesse**

### **2.2.1 La spécialisation des missions confiées à la protection judiciaire de la jeunesse**

Aux termes de l'article 7 du décret n°2008-689 du 9 juillet 2008 relatif à l'organisation du ministère de la justice, la direction de la protection judiciaire de la jeunesse (DPJJ) *est chargée, dans le cadre de la compétence du ministère de la justice, de l'ensemble des questions intéressant la justice des mineurs et de la concertation entre les institutions intervenant à ce titre (...); elle garantit directement ou par son secteur associatif habilité, une aide aux décisions de l'autorité judiciaire* » et « *assure directement, dans les services et établissement de l'Etat, la prise en charge de mineurs sous-main de justice.*

<sup>116</sup> Quelques juridictions ont cependant mis en ligne leur projet de juridiction. D'autres les évoquent dans leur rapport annuel d'activité.

<sup>117</sup> Ainsi, en septembre 2019, une classe a reconstitué un procès portant sur des faits à connotation raciste au tribunal judiciaire de Verdun.

<sup>118</sup> Le bureau AccOr.J souhaiterait proposer aux juridictions des projets de juridiction peu ou prou modélisés, notamment sur les violences conjugales.

<sup>119</sup> Cf. Rapport du groupe de travail présidé par Mme Arens.

Enfin, elle *garantit à l'autorité judiciaire, par le contrôle, l'audit et l'évaluation, la qualité de l'aide aux décisions et celle de la prise en charge quel que soit le statut des services et établissements sollicités.*

La protection judiciaire de la jeunesse présente donc cette particularité d'être, tout à la fois, un acteur de la justice des mineurs mais également son régulateur lorsqu'elle intervient auprès de ses partenaires, les départements et le secteur associatif habilité (SAH). Il lui est également dévolu une mission d'animation, de pilotage et d'élaboration des politiques concernant la justice des mineurs. Cette situation inédite au sein du ministère de la justice est le fruit d'une double évolution tenant au processus de la décentralisation territoriale et à la spécialisation de ses missions.

En effet, depuis la loi du 22 juillet 1983<sup>120</sup>, le département est devenu compétent dans le domaine de la protection de l'enfance, l'article 37 disposant que le *département*<sup>121</sup> *est responsable des services et actions suivants et en assure le financement : (...) 2° le service de l'aide sociale à l'enfance prévu par le titre II du code de la famille et de l'aide sociale (...) : 3° la protection sanitaire de la famille et de l'enfance.*

Des réformes successives conduiront les services de la PJJ à se retirer progressivement du champ de l'assistance éducative à partir de 2008-2009. Désormais, son activité civile est limitée aux seules mesures d'investigation, préalables à une mesure judiciaire civile, alors qu'auparavant elle suivait l'exécution de mesures de placement et de milieu ouvert prononcées sur un fondement civil.

Ainsi, depuis la loi du 5 mars 2007<sup>122</sup>, le conseil départemental, et par voie de conséquence son président, est devenu la clé de voûte de la protection de l'enfance, tant dans sa dimension administrative que judiciaire.

En revanche, la PJJ est seule à exercer le suivi des mesures de milieu ouvert dans le champ pénal, ce recentrage résultant notamment de la loi du 9 mars 2004<sup>123</sup> qui lui a conféré compétence exclusive pour la mise en œuvre des peines prononcées à l'encontre des mineurs délinquants.

Mais, c'est parce qu'elle intervenait, auparavant dans le domaine de l'assistance éducative, que la PJJ sera concernée par les avancées législatives observées dans le secteur social et médico-social, lequel est *passé progressivement de valeurs prônant la solidarité collective à celles relevant d'une conception individuelle de la responsabilité, basée notamment sur l'idée de l'auto-détermination pour assurer la prise en charge ou l'accompagnement des publics relevant du travail social*<sup>124</sup>. Par voie de conséquence, ces avancées bénéficieront aux mineurs relevant du champ pénal.

<sup>120</sup> Loi n° 83-663 du 22 juillet 1983 complétant la loi n° 83-8 du 7 janvier 1983 relative à la répartition de compétences entre les communes, les départements, les régions et l'Etat.

<sup>121</sup> Désormais, il s'agit du conseil général, devenu le conseil départemental depuis la loi n° 2013-403 du 17 mai 2013 relative à l'élection des conseillers départementaux, des conseillers municipaux et des conseillers communautaires, et modifiant le calendrier électoral, qui est devenu compétent en lieu et place des services déconcentrés.

<sup>122</sup> Loi n° 2007-293 du 5 mars 2007 portant réforme de la protection de l'enfance.

<sup>123</sup> Loi n° 2004-204 du 9 mars 2004 portant adaptation de la justice aux évolutions de la criminalité.

<sup>124</sup> SOULET, Marc-Henri., *Une solidarité de responsabilisation*, in ION, Jacques (sous la direction de), *Le travail social en débat[s]*, La Découverte, 2005.

## 2.2.2 *L'émergence de la notion de l'usager dans le champ de la protection de l'enfance*

### 2.2.2.1 *Des avancées timides mais annonciatrices*

Dans un rapport<sup>125</sup> publié en 1981, J-L. Bianco et P. Lamy réalisaient une étude approfondie du système français de la protection de l'enfance. Ils relevaient, notamment, que ce dispositif était d'abord conçu pour éloigner le mineur de sa famille afin de le protéger d'un environnement estimé, à tort ou à raison, pathogène. Dénonçant la place accordée aux parents et enfants qualifiés d'*absents*<sup>126</sup> dans ce dispositif, les auteurs préconisaient de leur attribuer un rôle plus actif, considérant que *c'est un quasi-contrat qui devrait lier la famille et l'administration (...) ce quasi-contrat [impliquant], dans toute la mesure du possible, une relation de responsabilité partagée et non d'assistance.*

Ces travaux constitueront le fondement des réformes législatives ultérieures, étapes essentielles dans l'émergence du concept de l'usager-citoyen, acteur de son projet de vie.

Ainsi, la loi du 6 juin 1984<sup>127</sup>, crée une rupture dans la philosophie du dispositif antérieur de l'aide sociale à l'enfance puisqu'elle reconnaît des droits aux parents<sup>128</sup>, tels le droit à l'information, le droit d'être consulté, outre les moyens de les exercer. Cette orientation sera complétée par la loi du 16 janvier 1986<sup>129</sup> qui l'inscrit dans le processus de décentralisation initié par la loi du 22 juillet 1983 (Cf. *supra*).

### 2.2.2.2 *La consécration internationale de l'enfant pris dans sa dimension de citoyen*

L'avènement de l'enfant, en qualité de personne citoyenne, sera consacré en 1989 par la Convention internationale des droits de l'enfant (CIDE)<sup>130</sup> avec la reconnaissance de droits spécifiques. Ainsi, est notamment énoncé le droit pour chaque enfant *d'exprimer librement son opinion sur toute question l'intéressant (...) la possibilité d'être entendu dans toute procédure judiciaire ou administrative l'intéressant, soit directement, soit par l'intermédiaire d'un représentant ou d'une organisation appropriée*<sup>131</sup>.

A l'instar du Conseil d'Etat<sup>132</sup>, la Cour de cassation reconnaissait son applicabilité directe devant les juridictions françaises par deux arrêts de principe du 18 mai 2005<sup>133</sup>, même si toutefois, celle-ci n'est pas attachée à toutes ses dispositions.

<sup>125</sup> BIANCO, J.L., LAMY, P. *L'aide à l'enfance demain, contribution à une politique de réduction des inégalités*, Ministère de la santé et de la sécurité sociale, collection Etudes et Documents, 1980.

<sup>126</sup> Selon eux, ils se retrouvaient *parfois totalement exclus d'échanges ou de projets qui n'existent qu'en leur nom.*

<sup>127</sup> Loi n°84-422 du 6 juin 1984 relative aux droits des familles dans les rapports avec les services chargés de la protection de l'enfance, et au statut des pupilles de l'Etat.

<sup>128</sup> Pour les parents, il s'agit du droit à l'information sur les conditions d'une intervention sociale (art 55), de se faire accompagner dans leurs démarches auprès du service (art 55-1), d'être associé aux décisions (accord préalable ou avis) concernant leur enfant (art 56), de la réévaluation régulière annuelle de la situation (art 59) et du droit pour le mineur d'être associé aux décisions le concernant (art 58).

<sup>129</sup> Loi n°86-17 du 16 janvier 1986 adaptant la législation sanitaire et sociale aux transferts de compétences en matière d'aide sociale et de santé.

<sup>130</sup> La CIDE a été adoptée à l'unanimité (193 Etats) par l'Organisation des Nations Unies, le 20 novembre 1989. En France, cette convention est entrée en vigueur le 2 novembre 1990.

<sup>131</sup> Articles 12.1 et 12.2 de la CIDE.

<sup>132</sup> Conseil d'Etat 22 septembre 1997 affaire Cinar.

<sup>133</sup> Cass. 1<sup>ère</sup> civ. 18 mai 2005 n°02-20.613 et 02-16.336. Il s'agit de l'applicabilité directe de l'article 13-1 qui consacre la prise en compte, dans toute décision concernant l'enfant, de son intérêt supérieur et de l'article 12.2 relatif à son droit d'être entendu.

D'ailleurs, dans son rapport<sup>134</sup> au Comité des droits de l'enfant des Nations Unies du 27 février 2015, le défenseur des droits<sup>135</sup> relevait qu'il y avait *une persistance d'une certaine méconnaissance globale de la Convention dans notre pays et d'une insuffisante prise en compte de ses principes fondamentaux dans les politiques publiques et les pratiques. Nous observons en outre que cette méconnaissance s'accompagne encore d'une défiance à l'égard de la notion centrale de "l'intérêt supérieur de l'enfant". C'est la raison pour laquelle, il énonçait comme axe prioritaire de son action la prise en compte effective de la parole de l'enfant, et de son droit à l'expression.*

### **2.2.3 La reconnaissance du droit des usagers par la loi du 2 janvier 2002**

De portée générale, la loi du 2 janvier 2002<sup>136</sup> consacre la notion d'usager dans l'ensemble du secteur social et médico-social et garantit l'exercice de ses droits à toute personne prise en charge dans un établissement de ce secteur. A titre d'illustration, sont assurés *le respect de la dignité, de la vie privée, le droit à un accompagnement de qualité, la reconnaissance des droits fondamentaux, la participation directe au projet de vie ou d'accompagnement.* En outre, selon l'article 2 de cette loi<sup>137</sup>, codifié à l'article L 116-1 du code de l'action sociale et des familles (CASF), *l'action sociale et médico-sociale repose sur une évaluation continue des besoins et des attentes des membres de tous les groupes sociaux.*

Au sens de ce texte, sont considérés comme *usager*, le mineur ou jeune majeur et ses représentants légaux. Acteur à part entière de sa prise en charge, l'usager accueilli dans une structure de la PJJ doit bénéficier d'un accompagnement personnalisé, pour lequel il aura participé à la définition et à sa mise en œuvre. Il lui est aussi reconnu, autre avancée majeure de ce texte, le droit de participer à la vie et au fonctionnement de l'établissement/service dans lequel il est accueilli ou accompagné.

En accordant au mineur le droit d'exprimer librement son opinion sur toute question l'intéressant, la loi du 2 janvier 2002 reprend à son compte les principes issus des articles 12 et 13 de la CIDE.

#### *2.2.3.1 Favoriser l'exercice par les usagers de leurs droits*

#### **Le champ d'application des dispositions relatives aux droits des usagers**

L'effectivité du droit des usagers implique que les intéressés et les professionnels puissent se l'approprier pleinement afin que ce droit ne se résume pas à une pétition de principe. C'est la raison pour laquelle sa concrétisation est assurée par l'instauration de sept outils différents énumérés aux articles 8 à 12 de la loi du 2 janvier 2002<sup>138</sup> : le projet d'établissement ou de service<sup>139</sup>, le livret d'accueil<sup>140</sup> auxquels sont annexés la charte des droits et des libertés de la personne accueillie et le règlement de fonctionnement, le conseil de la vie sociale (CVS), le contrat de séjour et la personne qualifiée.

<sup>134</sup> Ce rapport vise à apprécier la mise en œuvre par la France de la CIDE. Il s'agit du troisième rapport depuis la création du défenseur des enfants, institué par la loi n°2000-196 du 6 mars 2000.

<sup>135</sup> Aux termes de la loi organique n°2011-333 du 29 mars 2011 relative au défenseur des droits, la défense et la promotion des droits de l'enfant sont confiées au défenseur des droits. Il est assisté dans cette mission par un adjoint, le défenseur des enfants.

<sup>136</sup> Loi n° 2002-2 du 2 janvier 2002 rénovant l'action sociale et médico-sociale.

<sup>137</sup> L'article 2 précise que *l'action sociale et médico-sociale tend à promouvoir (...) l'autonomie et la protection des personnes, la cohésion sociale, l'exercice de la citoyenneté, à prévenir les exclusions et à en corriger les effets.*

<sup>138</sup> Codifiés aux articles L 311-4 à L 311-8 du code de l'action sociale et des familles.

<sup>139</sup> Il comprend la description du service, son organisation et fonctionnement, les coopérations et coordinations et l'évaluation.

<sup>140</sup> Remis dès leur arrivée, le livret est prévu pour garantir le droit des personnes accueillies (art L 331-4 du code de l'action sociale et des familles).

Il a fallu attendre plus de cinq ans pour que le contenu et les objectifs de chacun de ces outils soient déclinés par la DPPJ dans une note du 16 mars 2007<sup>141</sup>, le champ d'application de la loi étant défini en fonction du type de mesure exercée<sup>142</sup> par les structures de la PJJ. Ainsi, à l'exception des services éducatifs auprès du tribunal (SEAT), les établissements de placement et les services territoriaux éducatifs de milieu ouvert, qui mettent en œuvre des mesures éducatives, sont inclus dans le périmètre légal.

Cependant, compte tenu de l'intérêt pédagogique de ces outils et afin d'harmoniser le champ d'application de la loi au sein des établissements/services, la PJJ a décidé, dans cette note, d'étendre le bénéfice de cette loi et de certains de ces outils à d'autres services et/ou d'autres mesures, tels les services territoriaux éducatifs d'insertion, les enquêtes sociales, les mesures d'aménagement de peine, les mesures de probation (travail d'intérêt général, sursis avec mise à l'épreuve etc.). *In fine*, seuls les services éducatifs en établissement pénitentiaire pour mineurs échappent à cette loi car ils relèvent des supports pédagogiques propres au régime de détention.

### **Les outils**

Seront abordés, succinctement, les outils les plus emblématiques.

Au contrat de séjour, la DPJJ a substitué le document individuel de prise en charge (DIPC)<sup>143</sup>, pièce majeure de l'intervention éducative en direction de l'utilisateur. En effet, selon la note du 16 mars 2007, le DIPC *visé notamment à élaborer autant que possible avec l'utilisateur et à l'informer des objectifs et prestations adaptés à sa situation qui seront mis en œuvre par le service ou l'établissement qui le prend en charge*. La participation de la personne accueillie (ou de son représentant légal), requise à peine de nullité du DIPC<sup>144</sup>, peut être formalisée par l'apposition de son contreseing sur ce document. La DPJJ relève d'ailleurs dans cette note que *l'originalité de ce type d'écrit réside dans le destinataire auquel on s'adresse : il s'agit d'un document pour l'utilisateur, ce qui diffère (...) de ceux (...) élaborés dans les services et établissements qui ont pour destinataire le magistrat ou un service éducatif extérieur*.

Le triptyque, constitué du livret d'accueil, de la charte des droits et libertés de la personne accueillie et du règlement de fonctionnement, occupe une place essentielle dans cette architecture destinée à garantir à l'utilisateur l'exercice de ses droits. Les deux premiers documents sont de facture classique, recensant pour l'un les informations pratiques sur la structure d'accueil et pour l'autre l'intégralité des droits énoncés par l'arrêté du 8 septembre 2003<sup>145</sup>.

<sup>141</sup> Cette note de plus de 70 pages, qui organise la mise en œuvre des dispositions de la loi du 2 janvier 2002, est le fruit de la réflexion d'un groupe de travail composé de 15 membres, représentant de l'administration centrale, des directions territoriales et des services déconcentrés, réuni entre juin 2005 et mars 2006.

<sup>142</sup> L'article 15 de la loi vise les établissements ou services qui mettent en œuvre *les mesures éducatives ordonnées par l'autorité judiciaire en application de l'ordonnance n°45-174 du 2 février 1945 relative à l'enfance délinquante ou des articles 375 à 375-8 du code civil ou concernant des majeurs de moins de vingt et un ans*.

<sup>143</sup> Selon l'article L 311-4 du code de l'action sociale et des familles, *Un contrat de séjour est conclu ou un document individuel de prise en charge est élaboré avec la participation de la personne accueillie ou de son représentant légal. Ce contrat ou document définit les objectifs et la nature de la prise en charge ou de l'accompagnement dans le respect des principes déontologiques et éthiques, des recommandations de bonnes pratiques professionnelles et du projet d'établissement. Il détaille la liste et la nature des prestations offertes ainsi que leur coût prévisionnel*.

<sup>144</sup> Article D. 311-III du CASF. Depuis le décret du 26 novembre 2004, la signature d'avenants est prévue puisque par essence, le DIPC est évolutif.

<sup>145</sup> Arrêté du 8 septembre 2003 relatif à la charte des droits et libertés de la personne accueillie, mentionnée à l'article L 311-4 du CASF.

En revanche, le règlement de fonctionnement incarne ce changement de paradigme. En effet, d'une part, il liste les droits et devoirs des mineurs/majeurs pris en charge au sein de la structure chargée de la mesure. D'autre part, son élaboration implique nécessairement que les usagers y participent, cette participation évoquée *infra* étant érigée en *principe et en obligation*<sup>146</sup>.

### ***La participation au fonctionnement des établissements et des services***

L'article L 311-6 du CASF, issu de la loi du 2 janvier 2002, reconnaît donc un droit des usagers à participer à la vie et au fonctionnement de la structure dans laquelle ils sont accueillis ou accompagnés. Ce droit s'exerce, soit par le biais d'un conseil de la vie sociale (CVS), soit par *d'autres formes de participation*. L'institution du CVS ayant été écartée pour les structures de la PJJ, il est prévu<sup>147</sup> de recourir à trois formes de participation<sup>148</sup> : des groupes d'expression, des consultations de l'ensemble des personnes prises en charge ou des enquêtes de satisfaction.

Il ne s'agit certainement pas de recueillir l'accord des mineurs et de leurs représentants légaux pour arrêter le règlement de fonctionnement<sup>149</sup>, ainsi que le projet de service<sup>150</sup>, mais de leur ouvrir un espace de discussion de sorte que les jeunes (et leurs familles) puissent s'exprimer, émettre des propositions dans les champs de l'organisation de la structure, des activités et l'animation socio-culturelles, de l'affectation des locaux collectifs et l'entretien des locaux. *Le règlement de fonctionnement est, à ce titre, un média éducatif qui permet l'apprentissage des règles de la vie collective et de la citoyenneté*, selon la note du 4 mai 2015<sup>151</sup>.

Toutes les structures de la PJJ<sup>152</sup> doivent mettre en place ces instances de participation<sup>153</sup>. Quelle que soit la nature de l'instance retenue, quatre niveaux de participation pour les usagers sont prévus : l'information, la consultation, la concertation et la codécision.

Ainsi, pour les usagers, l'expression et la participation sont constitutives d'un accompagnement personnalisé de qualité, de nature à permettre le développement de l'autonomie, l'inscription dans une dynamique de travail valorisante et constructive.

---

<sup>146</sup> [PICHOT, Nadine, Boîte à outils et mode d'emploi. Droits des usagers, Les Cahiers Dynamiques, 2007/1, n°40, 2007, p. 8-11.](#)

<sup>147</sup> Décrets n°2004-287 du 25 mars 2004 relatif au conseil de la vie sociale et aux formes de participation institués à l'article L 311-6 du code de l'action sociale et des familles et n°2005-1367 du 2 novembre 2005 portant modifications de certaines dispositions du code de l'action sociale et des familles (partie réglementaire) relatives au conseil de la vie sociale et aux autres formes de participation institués à l'article L. 311-6 du code de l'action sociale et des familles. Ils sont codifiés aux articles D 311-3 à D 311-32-1 du CASF.

<sup>148</sup> Art D.311-21 du CASF.

<sup>149</sup> Selon l'article L 311-7 du CASF, il *définit les droits de la personne accueillie et les obligations et les devoirs nécessaires au respect de vie collective au sein de l'établissement ou du service.*

<sup>150</sup> L'article L 311-8 du CASF dispose que *pour chaque établissement ou service social ou médico-social, il est élaboré un projet d'établissement ou de service, qui définit ses objectifs, notamment en matière de coordination, de coopération et d'évaluation des activités et de la qualité des prestations, ainsi que ses modalités d'organisation et de fonctionnement. Ce projet est établi pour une durée maximale de cinq ans après consultation du conseil de la vie sociale ou, le cas échéant, après mise en œuvre d'une autre forme de participation.* Cf. le décret n°2007-1573 du 6 novembre 2007.

<sup>151</sup> Note de la DPJJ du 4 mai 2015 qui concerne *les lignes directrices relatives à l'élaboration du règlement de fonctionnement des établissements collectifs de placement judiciaire du secteur public et du secteur associatif habilité.*

<sup>152</sup> A l'exception des SEAT (sauf lorsque ces services exercent à titre exceptionnel des mesures) et des Service Educatif en Etablissement Pénitentiaire pour Mineur.

<sup>153</sup> Ces instances de participation doivent être convoquées, au moins une fois par an, par les directeurs des structures.

Par-delà la mise en conformité à la loi du 2 janvier 2002, l'enjeu pour la PJJ réside dans sa capacité à s'approprier ces outils, ce qui implique de s'interroger sur les pratiques institutionnelles et professionnelles, partagées entre la satisfaction des besoins et les attentes des usagers. La relation professionnels-usagers s'en trouve ainsi modifiée, même si la participation de l'intéressé ne saurait s'assimiler à un processus de codécision, dans la mesure où le *cadre judiciaire ne peut être discuté*.

### 2.2.3.2 *L'évaluation conçue comme un moyen de mieux rendre effectif l'exercice par les usagers de leurs droits*

La loi du 2 janvier 2002 instaure une obligation d'évaluation interne et externe pour les établissements/services qui doivent s'inscrire dans une dynamique continue d'amélioration de la qualité des prestations, des conditions d'exécution de leurs missions, de la prise en compte des attentes et besoins des usagers, des droits des usagers et de leur respect.

L'évaluation interne<sup>154</sup> est une méthode participative car elle implique la participation des personnels, la consultation des magistrats et des partenaires et l'association des usagers. Dans cette optique, ces derniers sont informés de l'obligation pour la structure de réaliser une évaluation interne de son fonctionnement et de leur consultation<sup>155</sup>.

Succédant en 2007 au Conseil national de l'évaluation sociale et médico-sociale institué par la loi précitée, l'Agence nationale de l'évaluation et de la qualité des établissements et services sociaux et médico-sociaux (ANESM) était destinée à accompagner les établissements dans la mise en œuvre de cette obligation. Depuis le 1<sup>er</sup> avril 2018<sup>156</sup>, ses missions sont exercées par la Haute Autorité de Santé (HAS).

Selon l'article L 312-8 du CASF, les évaluations s'effectuent, notamment, au regard des procédures, références et recommandations de bonnes pratiques validées ou élaborées par la HAS.

Il faudra attendre le décret n°2007-1573 du 6 novembre 2007 et sa circulaire d'application du 10 juin 2008<sup>157</sup> pour que l'évaluation interne<sup>158</sup> instituée en 2002 soit encadrée au sein de la PJJ.

---

<sup>154</sup> Note du 16 novembre 2017 relative à l'évaluation interne dans les établissements et services du secteur public de la protection judiciaire de la jeunesse qui abroge les circulaires NOR : JUSF1224960C du 16 mai 2012 relative à l'organisation de l'audit qualité et de l'évaluation interne à la direction de la protection judiciaire de la jeunesse et NOR : JUSF1240328C du 19 novembre 2012 relative à l'évaluation interne dans les établissements et services du secteur public de la protection judiciaire de la jeunesse.

<sup>155</sup> Aux termes de la note du 16 novembre 2017, *les professionnels ont l'obligation de mettre en place les conditions et modalités de la participation des usagers qui doit être encouragée et facilitée même si cette participation ne s'impose pas à eux*.

<sup>156</sup> Loi de financement de la sécurité sociale pour 2018.

<sup>157</sup> Circulaire de la DPJJ 2008-K3 du 10 juin 2008 relative aux conditions d'application du décret n°2007-1573 du 6 novembre 2007 relatif aux établissements et services du secteur public de la protection judiciaire de la jeunesse.

<sup>158</sup> L'évaluation interne est une démarche continue, retracée dans le rapport d'activité de la structure. Elle donne lieu à la rédaction d'un rapport quinquennal d'évaluation interne.



La première campagne d'évaluation engagée sur la période 2009-2010<sup>159</sup> s'est avérée décevante. Qualifiée de lacunaire par la Cour de comptes<sup>160</sup> *l'évaluation interne a finalement été très peu conduite en conformité avec les règles et les méthodes requises. Les conditions de sa mise en œuvre et les spécificités de l'intervention de la PJJ expliquent ces retards et ces blocages : en particulier, la difficulté de définir la notion d'usager dans le champ de la protection judiciaire.*

Relancé en 2012, ce processus<sup>161</sup> fournira des résultats tout aussi insatisfaisants, *l'appréhension exprimée à l'égard de la démarche [visant] désormais la lourdeur du processus, la charge de travail qu'elle entraîne, ainsi que sa durée, puisque l'évaluation s'effectue en continu selon un rythme séquentiel en fonction des différentes thématiques*<sup>162</sup>.

En juin 2015, l'ANESM consacrait une recommandation au champ de la protection de l'enfance, dans laquelle elle mettait l'accent, dans ses axes d'évaluation, sur l'effectivité des droits des usagers, les modalités d'évaluation des besoins et des attentes des personnes.

S'appuyant sur ces axes de travail et les enseignements tirés des précédentes campagnes, la DPJJ constituait un groupe de travail<sup>163</sup> destiné à mener une réflexion sur la façon pour les directions interrégionales (DIR) et les directions territoriales (DT) d'accompagner plus efficacement les directeurs de service dans la mise en œuvre de l'évaluation interne.

C'est ainsi qu'une *mallette pédagogique d'accompagnement à la démarche d'évaluation interne*, constituée de 16 fiches techniques, supports à la mise en œuvre opérationnelle de l'évaluation interne, a été élaborée au début de l'année 2017. La fiche n°6, consacrée à la participation des usagers, décline les modalités pratiques de sa mise en œuvre, selon le type d'instance et le niveau de participation retenus par le service ou l'établissement.

Avec l'appui du service d'évaluation, de la recherche et du contrôle (SERC)<sup>164</sup>, certaines DIR ont organisé des échanges avec les différents échelons locaux pour promouvoir l'évaluation interne, les accompagner dans la mise en œuvre de cette démarche et présenter la mallette pédagogique.

---

<sup>159</sup> Cette campagne a été engagée en application d'une note DPJJ du 19 janvier 2009, demandant aux établissements et services de rendre leur rapport aux directions territoriales pour le 30 juin 2010.

<sup>160</sup> COUR DES COMPTES, *La protection judiciaire de la jeunesse*, enquête demandée par la commission des finances du Sénat, octobre 2014. La Cour des comptes relevait que selon une étude conduite en octobre 2011 par le service d'audit central national, que la démarche avait semble-t-il été menée dans la majorité des établissements et de services (86 %), sans qu'aucun rapport de synthèse des évaluations ne soit cependant élaboré par les directions territoriales. D'ailleurs, le service d'audit central national n'avait procédé ni à l'évaluation de la qualité de la démarche ni à l'exploitation des rapports rendus par les établissements et les services dont il n'avait pas demandé la communication.

<sup>161</sup> Il a été initié par une note du 11 avril 2012, recadré par une nouvelle circulaire NOR : JUSF1240328C du 19 novembre 2012 suivie d'un guide méthodologique de l'évaluation interne.

<sup>162</sup> Cf. Rapport précité de la Cour des comptes.

<sup>163</sup> Animé par le service d'audit central national, le groupe de travail était composé de représentants de tous les échelons hiérarchiques.

<sup>164</sup> Il est d'ailleurs prévu que le SERC poursuive son action de soutien vers les DIR et DT qui le souhaitent.

Cependant, en 2017, le SERC<sup>165</sup> relevait que *les usagers (mineurs et familles) sont peu associés lors de la démarche d'évaluation interne, la participation de ceux-ci, de l'avis des professionnels, restant difficile à véritablement engager ou à développer. Selon lui, pour les professionnels, la question de la sollicitation des usagers apparaît complexe quant aux critères de leur consultation, du fait que la mesure les concernant est contrainte. Elle dépasse le cadre de l'évaluation interne et doit être envisagée dans l'intégralité de la mise en œuvre des mesures éducatives.* Parmi les quatre préconisations réalisées par le SERC, l'une d'entre elles, recommandait *d'approfondir la question de la participation des usagers avec un groupe de travail national relatif à la prise en compte des enjeux dépassant l'évaluation interne et intégrant l'ensemble de la mise en œuvre des décisions judiciaires.* Cette préoccupation s'avérait d'autant plus prégnante que l'un des indicateurs retenus dans le cadre du programme « Action publique 2022 » porte sur la satisfaction des usagers (Cf. *infra*).

En 2018, le SERC reconduisait la préconisation émise en 2017, même s'il était observé que certaines DT<sup>166</sup> avaient pris des initiatives pour se conformer aux prescriptions légales.

En 2019, les efforts de la PJJ commençaient à produire ses fruits puisque le bilan mettait l'accent sur l'émergence d'une dynamique participative et collaborative et sur l'amélioration de l'accueil des usagers.

## **2.2.4 L'instauration d'une relation de confiance avec les usagers**

### **2.2.4.1 Une appropriation encore perfectible des outils de la loi du 2 janvier 2002**

Au cœur du programme « Action publique 2022 »<sup>167</sup> (AP 2022), l'objectif tenant à l'amélioration de la qualité des services publics par le développement de la relation de confiance entre les usagers et les administrations entre en résonance avec le travail déjà accompli par la DPJJ pour donner corps au droit des usagers, tel qu'issu de la loi du 2 janvier 2002.

Saluant l'effort remarquable de la PJJ dans la transformation de son organisation, la Cour des comptes soulignait cependant la nécessité de poursuivre dans cette voie. Ainsi, le DIPC, qui retrace la stratégie éducative et fixe les objectifs pour le parcours du mineur, *n'est mis en œuvre que très partiellement et très inégalement par les services de la PJJ*<sup>168</sup>. Lorsqu'il existe, il ne fait l'objet d'aucune transmission entre les établissements de placement éducatif et les unités éducatives de milieu ouvert.

---

<sup>165</sup> Cf. SERC -SDMPJE – DPJJ, *Mise en œuvre de l'évaluation interne*, synthèse nationale de l'évaluation interne 2017, septembre 2018. Le SERC s'est appuyé sur neuf synthèses interrégionales. Selon cette étude, environ 66 % des établissements et services sont engagés dans cette démarche, 24 % l'ont amorcée, 10 % d'entre eux ne s'y sont pas encore engagés. Chaque année, la DPJJ réalise une synthèse nationale des évaluations internes, visant à présenter l'état d'avancement de la démarche, à relever les éventuelles difficultés et à formuler des préconisations sur la poursuite de la démarche et le pilotage par les différents échelons.

<sup>166</sup> Un service dans la DIR du Grand-Est souhaiterait expérimenter une consultation via l'application Sphynx mais reste dans l'attente d'une validation technique. D'autres services tentent de faire participer les usagers à des groupes de parole, organisent des entretiens individuels et des réunions avec les mineurs.

<sup>167</sup> Note du 26 septembre 2017 relative à la transformation de l'action publique.

<sup>168</sup> Dans son rapport précité, la Cour de comptes constatait que si le DIPC était très répandu dans les établissements d'hébergement, il n'a jamais été constitué dans les services de milieu ouvert visités.

De même, la DPJJ<sup>169</sup> n'a pas été en mesure de respecter son plan de charge qui devait la conduire à mener un audit de tous ses services/établissements (service public et SAH) dans un délai de cinq ans, avant d'engager un nouveau cycle quinquennal d'audits sur les mêmes structures pour maintenir l'accompagnement de ses orientations et de ses évolutions. L'instauration d'un dispositif ministériel d'audit interne a conduit la DPJJ à transformer ses missions d'audit en contrôles de fonctionnement, lesquels ont insisté sur la nécessité de *poursuivre le travail de prise en compte des droits des usagers aux différentes étapes de la prise en charge*<sup>170</sup>.

En définitive, si la remise de documents (livret d'accueil, la charte des droits et des libertés et règlement de fonctionnement) aux usagers (ou leur affichage) est peu ou prou réalisée, l'appropriation notamment du DIPC et des instances de participation par les professionnels reste inégale et insatisfaisante, y compris à l'intérieur d'une même unité. Les enjeux majeurs attachés à l'existence du DIPC impliquent que les personnels PJJ respectent cette obligation légale. Pour ce faire, les directeurs de service pourraient se voir assigner comme objectif, éventuellement formalisé dans leur évaluation, de vérifier que les professionnels constituent et alimentent régulièrement les DIPC. Plus généralement, des formations devraient être conçues pour les sensibiliser à la prise en compte des droits des usagers dans leur pratique.

**Proposition n°11. A l'attention de la DPJJ : assurer la mise en œuvre effective du DIPC.**

**Proposition n°12. A l'attention de la DPJJ : approfondir les formations (initiale et continue) aux personnels de la PJJ sur la mise en œuvre de ces outils dans leur pratique professionnelle.**

Enfin, concernant l'évaluation externe dont l'objectif est de contrôler la bonne exécution de l'évaluation interne, tous les sept ans, la Cour des comptes<sup>171</sup> observait que *la faiblesse de l'évaluation interne explique l'absence de conduite de l'évaluation externe*.

**Proposition n°13. A l'attention de la DPJJ : instaurer un dispositif d'évaluation externe.**

<sup>169</sup> La mission audit, devenue opérationnelle en 2009, a été initiée à l'occasion du plan stratégique national n°2 afférent à la période 2008-2011.

<sup>170</sup> Rapports des bilans territoriaux 2017 et 2018. Il était notamment observé que *les documents institutionnels ne garantissent pas, ou tout du moins, ne formalisent pas suffisamment la connaissance et la prise en compte des droits des usagers*. En 2018, le SERC préconisait de *réfléchir à un accompagnement à tous les niveaux de l'institution visant à faciliter l'appropriation par les professionnels de la notion de droits fondamentaux des personnes accompagnées en : explicitant la notion de droit des usagers (mineurs et familles) ; clarifiant le lien entre la mise en œuvre de ces droits et leur mise en œuvre concrète dans les prises en charge ; assurant la formation des professionnels à la prise en compte de ces droits dans leur pratique*.

<sup>171</sup> Cf. rapport précité.

#### 2.2.4.2 *S'extraire des outils de la loi du 2 janvier 2002 pour mieux donner sens « au vivre ensemble »*

La DPJJ s'est engagée dans un projet de refonte de son système d'information pour réunir ses deux applicatifs métiers, GAME et IMAGES, dédiés respectivement au suivi de l'activité du secteur public et du SAH. Ce projet, dénommé PARCOURS, est destiné à terme à recueillir l'ensemble des éléments du parcours d'un mineur dans les structures du secteur public et du SAH, tout en intégrant la transversalité de la justice des mineurs avec ses volets civil et pénal. L'ambition affichée par la DPJJ serait de proposer cet outil aux usagers, dans un avenir plus lointain.

La DPJJ serait aussi bien inspirée de s'emparer de la réflexion menée par la HAS sur l'amélioration de l'évaluation externe, par le prisme de l'évaluation continue et d'une évaluation par un tiers. Déjà, la DPJJ a sollicité le service d'audit de l'IGJ pour auditer les mesures de milieu ouvert.

Ces démarches répondent aux défis du programme AP 2022 puisque les indicateurs de performance, définis en amont avec la DITP, allient la qualité à la performance<sup>172</sup>. Dans la perspective notamment de compléter et/ou ajuster ces indicateurs, le SERC a lancé une expérimentation<sup>173</sup> dans le ressort de deux DIR en septembre 2019, tenant à l'envoi de questionnaires à remettre aux mineurs et à leurs familles afin de recueillir *l'expression des usagers* pour améliorer la qualité de leur prise en charge.

L'élaboration de ces questionnaires a conduit les membres du comité technique de l'expérimentation à s'interroger sur des questions de fond inhérentes aux contours de l'autorité parentale, au discernement du mineur. De même, les prémises d'une réflexion sur la prise en compte de la parole de l'utilisateur placé sous-main de justice ont émergé dans le cadre de cette expérimentation. Ainsi, un responsable au sein d'une DIR a présenté une étude thématique menée en détention dans laquelle des questionnaires ont été réalisés pour recueillir la parole des mineurs et de leurs familles. Ce champ, encore peu exploré, mériterait de l'être davantage, en lien avec la DAP.

**Proposition n°14. A l'attention de la DPJJ et de la DAP : engager une réflexion inter-directionnelle sur les modalités de prise en compte des droits des mineurs placés sous-main de justice.**

<sup>172</sup> Deux indicateurs de « qualité », l'un afférent à la qualité de l'accueil physique et l'autre à la qualité de l'information et un indicateur de « quantité », relatif au délai de prise en charge, ont été proposés. Actuellement, les cinq indicateurs, répartis entre deux objectifs, sont essentiellement des indicateurs de « quantité » : délais de prise en charge, taux d'inscription des jeunes pris en charge dans un dispositif d'insertion sociale et professionnelle ou de formation, part des jeunes âgés de moins de 17 ans à la clôture d'une mesure pénale qui n'ont ni récidivé, ni réitéré dans l'année qui a suivi, taux d'occupation et de prescription des établissements et prix des mesures judiciaires par journée.

<sup>173</sup> Le COPIL devait se réunir en février 2020 pour tirer les enseignements de cette expérimentation en vue d'une généralisation sur l'ensemble des établissements et services, courant 2020.

Enfin, cette expérimentation a conduit la DPJJ à s'interroger sur les modalités de recueil de l'avis des usagers. En effet, le recours à une tierce personne neutre, en lieu et place du référent, pour remettre le questionnaire de satisfaction à l'utilisateur serait sans nul doute de nature à l'aider à surmonter sa réticence pour y répondre. Ainsi, l'un des enjeux essentiels de la démarche participative, tant pour le programme « AP 2022 » que pour la mise en œuvre de la loi du 2 janvier 2002, réside dans la capacité pour un service à instaurer un climat permettant à l'utilisateur d'exprimer, en toute confiance, une opinion sur la qualité de sa prise en charge éducative, sans être influencé de quelque manière par son référent.

Jusqu'alors, la prise en compte des droits des usagers était appréhendée par le prisme de *la mise en place des outils de la loi du 2 janvier 2002 et non par la mise en œuvre des droits fondamentaux des mineurs et de leurs familles*<sup>174</sup>. Néanmoins, alors même qu'elle souffre incontestablement de lacunes, l'application de cette loi a permis à la DPJJ d'être un précurseur au sein du ministère de la justice, puisque, reconnaissant des droits à l'utilisateur, elle allait au-delà des simples attentes.

Pour autant, le programme AP 2022 invite davantage encore les personnels de la PJJ à s'interroger sur le sens même de leur action. Au-delà de la qualité du service à rendre à l'utilisateur et de son accompagnement dans la détermination d'un projet pédagogique, la participation des usagers doit être revendiquée comme une aspiration démocratique pour vivre et agir ensemble, en un mot pour « faire société ».

## **2.3 Les politiques publiques en cours au sein de la direction de l'administration pénitentiaire**

### **2.3.1 La consécration de la figure de l'utilisateur du service public pénitentiaire, titulaire de droits opposables**

#### *2.3.1.1 L'importance de l'influence européenne et de la jurisprudence administrative*

Le Conseil de l'Europe développe une doctrine très volontariste pour le développement des droits et de la dignité des personnes placées sous-main de justice et tout particulièrement des personnes détenues. A cet égard, il convient de citer, outre la loi du 30 décembre 1988 qui autorise l'approbation de la Convention européenne pour la prévention de la torture et des peines ou traitements inhumains ou dégradants, l'adoption des Règles Pénitentiaires européennes (RPE) en janvier 2006<sup>175</sup> qui, bien que non obligatoires, représentent des standards à atteindre pour les 47 Etats parties.

La Cour européenne des droits de l'homme a joué un rôle particulièrement actif dans l'affirmation de plusieurs droits. Ainsi a-t-elle rappelé la liberté de correspondance<sup>176</sup>, le respect de la vie familiale<sup>177</sup>, l'administration des soins médicaux nécessaires<sup>178</sup>.

Quant à la jurisprudence administrative, par son arrêt<sup>179</sup> de principe en 1995, le Conseil d'Etat a progressivement réduit le champ des mesures d'ordre intérieur insusceptibles de faire l'objet d'un recours pour excès de pouvoir.

<sup>174</sup> Rapport du bilan 2018 des contrôles territoriaux.

<sup>175</sup> Le Comité des Ministres du Conseil de l'Europe a adopté le 2 juillet 2020 une recommandation qui met à jour les Règles pénitentiaires européennes de 2006.

<sup>176</sup> CEDH, 27 avril 1988, Boyle et Rice c/Royaume-Uni ; CEDH, 30 août 1990, Mc Callum c/Royaume-Uni (sur le fondement de l'article 8 de la Convention relatif au respect de la vie privée).

<sup>177</sup> CEDH, 28 décembre 2000, Messina c/Italie (sur le fondement de l'article 5).

<sup>178</sup> CEDH, 26 octobre 2000, Kudla c/Pologne (sur la base de l'article 3 de la convention qui interdit les traitements ou peines inhumains ou dégradants)

<sup>179</sup> C.E Ass. 17 février 1995. Marie.

### 2.3.1.2 *Le tournant de la loi pénitentiaire du 24 novembre 2009*

Si la loi du 22 juin 1987 avait déjà contribué à tracer les contours du service public pénitentiaire<sup>180</sup>, la loi pénitentiaire<sup>181</sup> du 24 novembre 2009 constitue un tournant en ce qu'elle se centre en bonne partie sur les personnes placées sous-main de justice, qu'elle définit comme des citoyens.

Le débat nourri sur les prisons au début des années 2000 est largement alimenté par l'émotion née de la parution du livre du médecin-chef de la prison de La Santé et porte en grande partie sur la dignité des personnes détenues<sup>182</sup>.

Par ailleurs, comme on l'a souligné, le législateur français a agi sous l'influence des institutions européennes, comme en témoigne l'exposé des motifs : *Dans sa résolution du 17 décembre 1998, le Parlement européen a invité tous les Etats membres à élaborer une « loi fondamentale sur les établissements pénitentiaires qui définisse un cadre réglementant à la fois le régime juridique, le droit de réclamation ainsi que les obligations des détenus et prévoie un organe de contrôle indépendant auquel les détenus puissent s'adresser en cas de violation de leurs droits ». Plus largement, tant les « Règles minima » des Nations unies que les recommandations du Conseil de l'Europe (dont les règles pénitentiaires) ou du Parlement européen incitent depuis plusieurs années les Etats à réviser leur législation pénitentiaire sur les conditions générales de détention mais aussi sur le statut des détenus et des personnels pénitentiaires.*

Cet exposé des motifs souligne qu'il s'agit de doter la France d'une loi fondamentale sur le service pénitentiaire et de consacrer le principe selon lequel la personne détenue conserve le bénéfice de ses droits, conformément aux vœux de l'Assemblée Nationale qui affirmait dans son rapport intitulé « La France face à ses prisons » [...] qu'on ne peut imaginer qu'il y ait deux qualités de normes selon qu'il s'agit d'un citoyen libre ou d'un citoyen détenu. La garantie des droits est la même, le détenu n'étant privé que de sa liberté d'aller et de venir [...] Dès lors que l'on considère que le détenu, prévenu ou condamné, ne perd pas sa qualité de citoyen, la loi, en application de l'article 34 de la Constitution, doit adapter la contrainte étatique fondée sur les nécessités de l'ordre public. Le projet définit ainsi les limites qui peuvent être apportées aux droits des détenus pour des motifs liés aux impératifs de sécurité spécifiques aux établissements pénitentiaires.

La personne placée sous-main de justice devient dès lors l'usager d'un service public qui participe à l'exécution des décisions pénales, [...] contribue à l'insertion et à la réinsertion des personnes qui lui sont confiées par l'autorité judiciaire, à la prévention de la récidive et à la sécurité publique dans le respect des intérêts de la société, des droits de la victime et de la personne détenue [...] <sup>183</sup>.

Cette vision est portée par les membres de la DAP entendus qui définissent tous le « justiciable » pour l'administration pénitentiaire de façon globale et juridicisée, comme un « usager contraint »<sup>184</sup>, qu'il s'agisse de la personne placée sous-main de justice, détenue ou en milieu ouvert, ou de sa famille.

<sup>180</sup> Loi n° 87-432 du 22 juin 1987 relative au service public pénitentiaire, dont l'article 1<sup>er</sup> dispose : « Le service public pénitentiaire participe à l'exécution des décisions et sentences pénales et au maintien de la sécurité publique. Il favorise la réinsertion sociale des personnes qui lui sont confiées par l'autorité judiciaire. Il est organisé de manière à assurer l'individualisation des peines ».

<sup>181</sup> Loi n° 2009-1436 du 24 novembre 2009 pénitentiaire.

<sup>182</sup> VASSEUR, Véronique, *Médecin-chef à la prison de la Santé*, Le Cherche Midi, 2000.

<sup>183</sup> Article 2 de la loi pénitentiaire du 24 novembre 2009

<sup>184</sup> Cf. CHEVALLIER, Jacques, *Usager captif, Les figures de l'usager Psychologie et sciences administratives*, PUF/CURAPP, 1984, p. 44.

### 2.3.2 *L'émergence d'une prise en compte des attentes des usagers du service public pénitentiaire*

Désormais sujet de droits opposables, la personne sous-main de justice, et avec elle son entourage, est de plus en plus considérée comme un usager dont il convient de se préoccuper des attentes.

A la participation des personnes sous-main de justice s'ajoute depuis peu les prémisses d'une mesure de la satisfaction.

#### 2.3.2.1 *La participation des usagers du service public pénitentiaire : une relation civique qui connaît un regain*

##### ***La consécration de la consultation des personnes détenues***

Inspiré des règles pénitentiaires européennes (RPE)<sup>185</sup>, l'article 29 de la loi pénitentiaire de 2009 dispose que *sous réserve du maintien du bon ordre et de la sécurité de l'établissement, les personnes détenues sont consultées par l'administration pénitentiaire sur les activités qui leur sont proposées.*

C'est la commission des lois du Sénat qui a introduit cet article, par voie d'amendements. Elle a estimé qu'il fallait reconnaître un droit d'expression aux personnes détenues sous la forme d'une consultation sur les activités qui leur sont proposées, considérant que *la réinsertion implique aussi l'apprentissage pendant la détention des règles de vie sociales de base en un lieu où les droits et la sécurité doivent être garantis.*

Dans la foulée de l'adoption de la loi pénitentiaire, le rapport de la DAP sur le droit d'expression collective des personnes détenues, publié en février 2010<sup>186</sup>, s'interrogeait : *A quoi renvoie précisément l'expression collective au sein d'un établissement pénitentiaire ? [...] Le droit d'expression collective est à la fois la somme des expressions individuelles mais aussi l'émanation d'un intérêt commun supérieur. S'agit-il simplement d'aspects culturo-occupationnels pour maintenir ou organiser une activité, une productivité professionnelle, intellectuelle ? Peut-on aller au-delà, dans une démarche plus ambitieuse, plus moderne en quelque sorte, puisqu'il s'agit de définir alors la place que l'institution pénitentiaire est prête à accorder à la personne qu'elle prend en charge ?*

En réalité, comme le souligne ce rapport, *pour être simple dans sa formulation, cette interrogation renvoie à l'idée d'une forme de démocratie participative de l'usager du service public pénitentiaire au sein du milieu où il se trouve pris en charge ; elle induit un renversement radical de perspectives.*

Des expérimentations ont été conduites à l'instigation de la DAP à la suite de ce rapport. Près de 5 ans après l'adoption de la loi pénitentiaire un décret d'application de l'article 29<sup>187</sup> était paru qui détaillait la consultation des personnes détenues sur les activités proposées au sein de l'établissement pénitentiaire dans le cadre de l'obligation d'activité imposée aux personnes détenues en application de l'article 27 de cette loi. Ce décret prévoit que les personnes détenues doivent être consultées au moins deux fois par an.

<sup>185</sup> Selon l'article 50 RPE, *sous réserve des impératifs de bon ordre, de sûreté et de sécurité, les détenus doivent être autorisés à discuter de questions relatives à leurs conditions générales de détention et doivent être encouragés à communiquer avec les autorités pénitentiaires à ce sujet.*

<sup>186</sup> BRUNET-LUDET, Cécile, *Le droit d'expression collective des personnes détenues*, Direction de l'administration pénitentiaire, février 2010.

<sup>187</sup> Décret n° 2014-442 du 29 avril 2014 portant application de l'article 29 de la loi pénitentiaire du 24 novembre 2009.

Comme le souligne le Comité économique, social et environnemental (CESE) dans un rapport récent consacré à la réinsertion des personnes détenues, *le droit d'expression collective des personnes détenues fait en France l'objet d'une institutionnalisation minimale*.

On constate aujourd'hui que selon les chiffres fournis par la DAP, la grande majorité des établissements appliquent l'article 29 de la loi. En effet, comme le démontre un bilan dressé en 2018 sur la consultation des personnes détenues, 142 établissements pénitentiaires sur 183 ont mené au moins une consultation en 2017. Environ 1 050 consultations ont été organisées en 2017, contre 688 en 2015.

Surtout, bien que la loi pénitentiaire ait retenu un principe de consultation des personnes détenues plus restrictif que celui prévu par les règles pénitentiaires européennes, en pratique, la consultation est plus étendue.

Les principaux modes de consultations sont les réunions d'expression collective (87 établissements), les instances consultatives (71 établissements), les questionnaires (55 établissements) et les boîtes à idées (11 établissements).

Les activités culturelles et sportives représentent des thèmes très majoritairement abordés. Dans 112 établissements, la direction a fait porter la consultation des personnes détenues sur le choix des activités culturelles (l'activité « bibliothèque » a été abordée spécifiquement dans 52 établissements pénitentiaires), et dans 106 établissements, les personnes détenues ont été interrogées sur leurs préférences en matière sportive. La restauration, le cantinage, la vie en détention ou le maintien des liens familiaux sont d'autres thèmes abordés<sup>188</sup>.

On observe que la fréquence et la portée de ces consultations sont très variables et dépendent très majoritairement des initiatives des chefs d'établissement. Certains établissements sont très allants. Par exemple, au sein de l'établissement public de santé (EPSNF), les patients-détenus ont participé à une "commission des usagers" qui est une instance règlementaire hospitalière. La maison d'arrêt de Laval et le centre pénitentiaire de Lorient-Ploemeur organisent des réunions de conseils de vie sociale. La maison centrale d'Arles organise des commissions portant sur la gestion du quotidien, auxquelles s'ajoute le dispositif des « détenus facilitateurs » et de la « médiation animale »<sup>189</sup>.

Malgré cette extension de fait du champ d'application de l'article 29 de la loi pénitentiaire, il semble que la question d'une véritable participation des personnes détenues n'ait pas été résolue.

Le "droit d'expression collective" tel qu'il existe dans d'autres pays se voit ainsi réduit en France à un "droit de consultation" uniquement sur les activités proposées.

---

<sup>188</sup> Idid. 78,8 % des établissements ayant organisé la consultation des personnes détenues ont proposé au moins une consultation portant sur les activités culturelles ; 74,6 % de ces établissements ont organisé au moins une consultation portant sur les activités sportives ; 54,2 % de ces établissements ont proposé au moins une consultation portant sur la restauration ; 51,7 % de ces établissements ont réalisé au moins une consultation portant sur la cantine ; 45,1 % de ces établissements ont proposé au moins une consultation portant sur l'enseignement, le travail et/ou la formation professionnelle.

<sup>189</sup> Le détenu facilitateur intervient, de manière encadrée, pour permettre une médiation dans le contexte d'un conflit entre détenus. La médiation animale, avec des chevaux, concerne des détenus en grande souffrance psychologique ou psychiatrique et qui n'ont pas accès de ce fait aux commissions ou aux médiations traditionnelles. Elle leur permet lors de stage de prendre conscience de leur façon d'entrer en contact, de communiquer



Certaines difficultés existent, naturellement, notamment des réticences de certains personnels face à cette expression des détenus ressentie comme pouvant générer des risques : phénomène de caïdat, utilisation comme tribune, sentiment d'une perte de pouvoir pour les personnels de surveillance. Par ailleurs, certains chefs d'établissement soulignent qu'il est parfois difficile de mobiliser les personnes détenues. Si 41 établissements soulignent l'absence de difficultés, d'autres ont remonté des difficultés à mobiliser la population carcérale ; faible participation et mobilisation des personnes détenues à la consultation ; gestion de la prise de parole des personnes détenues ; les personnes détenues utilisent parfois ce moment comme moyen d'expression sur leur situation individuelle ; le *turn over* des personnes détenues, qui contraint parfois à relancer de nouvelles procédures de sélection des représentants. Logiquement, il semble que les choses soient plus aisées dans les établissements pour peine plutôt que dans les maisons d'arrêt dans lesquels le séjour est en moyenne de trois mois. La possibilité d'une consultation varie également en fonction du régime de détention.

Outre la nécessité d'un cadre pour éviter que les réunions ne se transforment en lieu d'expression de toutes les doléances générant des frustrations, la question de la représentativité des personnes n'a rien d'évident : dans certains établissements, comme à Rennes, les représentants sont élus, dans d'autres, des candidatures sont présentées, la direction choisissant *in fine* comme à Bois d'Arcy.

La DAP estime que le choix de désigner des auxiliaires ne paraît pas être la meilleure option et que le vote ne semble pas adapté, en raison de la pression éventuelle que certaines personnes détenues pourraient faire peser sur leurs codétenus. Elle suggère que le tirage au sort puisse être un moyen plus approprié de sélection des représentants de la population pénale.

Mais ces difficultés ne paraissent pas insurmontables comme le démontrent les chefs d'établissement mettant en œuvre des politiques très novatrices. La DAP estime d'ailleurs dans son bilan 2018 que les retours d'expériences des consultations menées en 2017 – comme en 2015 – sont majoritairement et clairement positifs et appelle au développement de la consultation des personnes détenues.

La question de la préparation des réunions est déterminante. Il apparaît nécessaire de permettre aux personnes détenues de préparer collectivement la réunion de consultation, afin que celle-ci soit constructive. De même que sont déterminantes l'association et la participation des surveillants aux commissions<sup>190</sup>. Les commissions dans les établissements les plus avancés sont encadrés par des procédures permettant de conserver la mémoire des réunions – par l'établissement de comptes rendus – et de diffuser l'information au sein de toute la détention pour éviter la mainmise de quelques détenus.

S'agissant des suites concrètes des consultations, le bilan de 2018 mentionne la mise en place du tri sélectif (installation de composteurs), le remplacement de plats conduisant au gaspillage, la rénovation du bon de cantine et l'augmentation du choix des articles, les modalités d'accès à la bibliothèque, l'actualisation des abonnements, l'achats de livres pour la bibliothèque, la création d'un journal, l'invitation d'un auteur pour commenter des livres, aménagements sportifs, les nouvelles activités sportives ou rencontres sportives supplémentaires, le recrutement d'un moniteur de sport contractuel, la création ou la remise en fonctionnement d'un canal vidéo interne, la mise en place d'une action permis de conduire, etc.

C'est sur la question des thématiques que des évolutions ont été récemment constatées.

---

<sup>190</sup> Entretien avec le chef de la prison de Paris La Santé.

### ***Un nouveau souffle pour la consultation des personnes détenues ?***

L'organisation du Grand débat national<sup>191</sup> dans les prisons et le renforcement du droit de vote pour les personnes détenues ont été utilisés comme des leviers sur des thématiques renouvelées ; aux thématiques concernant le quotidien de la détention se sont ajoutées des considérations civiques.

#### **➤ *Le Grand débat national (GDN)***

Ce levier a été utilisé en 2019. En effet, le GDN a été impulsé via les consultations prévues par l'article 29 de la loi pénitentiaire. 198 réunions se sont tenues dans l'ensemble des directions interrégionales. 133 établissements pénitentiaires ont effectué au moins une réunion par site. 2 748 détenus ont participé au Grand débat national en détention. Enfin, 46,5% des réunions se sont déroulées en maisons d'arrêt, 33,3 % en centres pénitentiaires, 29% en centres de détention et 4% en maisons centrales<sup>192</sup>.

Ces débats ont souvent eu lieu en présence de relais de la société civile : élus locaux, parlementaires, voire garde des Sceaux, personnels de l'éducation nationale, aumôniers, mission locale, visiteurs de prisons, etc.

Si le GDN ne portait pas sur la justice, plusieurs types d'attentes ont été exprimés relatifs à la prison ou aux peines, à l'accès internet restreint pour accéder aux sites des administrations publiques (CAF, Pôle Emploi), aux formations à l'utilisation des outils numériques ou au développement de l'engagement associatif en service civique proposé comme alternative aux courtes peines d'emprisonnement<sup>193</sup>.

Bien qu'ils aient été organisés dans l'urgence<sup>194</sup> et malgré les inquiétudes sur le niveau de participation, la DAP dresse un bilan très positif de cette expérience avec le sentiment que cela donnait une nouvelle impulsion à l'article 29 de la loi pénitentiaire dans les établissements.

#### **➤ *Le vote des personnes détenues aux élections européennes***

Pour les élections européennes du 26 mai 2019, l'article 87 de la loi n° 2019-222 du 23 mars 2019 de programmation 2018-2022 et de réforme pour la justice a, pour la première fois, institué la possibilité pour les personnes détenues de voter par correspondance sous pli fermé depuis leur lieu de détention. Les personnes incarcérées, qui souhaitent voter, ont pu ainsi le faire soit par procuration, soit lors d'une permission de sortir, soit dans un isolement à l'intérieur de leur établissement pénitentiaire.

---

<sup>191</sup> Le grand débat national est un débat public français lancé par le président de la République, qui s'est déroulé de décembre 2018 à avril 2019, dans le contexte du mouvement des Gilets jaunes. Quatre thèmes ont été retenus pour connaître les souhaits des Français : « transition écologique » ; « fiscalité » ; « démocratie et citoyenneté » ; « organisation de l'État et des services publics ».

<sup>192</sup> Les modalités d'organisation ont été portées à la connaissance des détenus par des notes à l'attention de la population pénale, affichées en détention dans les lieux les plus fréquentés (rez-de-chaussée de bâtiment, accès des cours, bibliothèques, salles de sport, etc.). Les personnes détenues volontaires pour prendre part à la tenue d'une réunion ont signalé leur souhait de participation sur courrier libre. Lorsque les demandes d'inscription étaient nombreuses, celles-ci ont été étudiées en commission pluridisciplinaire unique (C.P.U.) de façon à élaborer une liste de personnes détenues participantes.

<sup>193</sup> Une synthèse des échanges a été adressée par le directeur de l'administration pénitentiaire au directeur de cabinet de la garde des Sceaux.

<sup>194</sup> Il a été demandé aux établissements d'organiser cela en un mois et demi.

La DAP a considéré qu'une participation civique était un facteur de mobilisation intéressant dans une perspective de préparation à la sortie. Dans les mois qui ont précédé les élections, un important travail de sensibilisation et d'information a été mené par la DAP et ses partenaires, en particulier l'Education nationale. En outre, un réseau de « référents vote » a été désigné au niveau interrégional et local afin de permettre un suivi des opérations et un accompagnement des personnels et personnes détenues dans le déploiement du dispositif.

Ce nouveau dispositif de vote par correspondance a quadruplé la participation électorale des personnes détenues, qui est passée de 2% à la présidentielle de 2017 à 8% lors des élections européennes, alors que ce scrutin est traditionnellement moins mobilisateur<sup>195</sup>. Les chiffres témoignent donc d'une véritable attente des détenus dans l'exercice de leur droit de vote. 9 550 personnes détenues avaient exprimé leur souhait de voter par correspondance aux élections européennes mais parmi elles, 5 184 personnes détenues ont été admises à voter par correspondance. Sur l'ensemble des personnes non admises à voter par correspondance, 3 980 ne l'ont pas été car non inscrites sur les listes électorales, ce qui a suscité des déceptions.

Dans ce contexte, il est apparu nécessaire de pérenniser la faculté pour les personnes détenues de voter par correspondance mais aussi de favoriser l'inscription sur les listes électorales des personnes détenues afin de faciliter l'effectivité de l'exercice de leur droit de vote.

Pour ce faire, l'article 112 de la loi du 27 décembre 2019 relative à l'engagement dans la vie locale et à la proximité de l'action publique a prévu, d'une part, l'inscription systématique de chaque personne détenue, dans la commune de son choix parmi celles proposées au I de l'article L. 12-1 du code électoral, et d'autre part, a instauré un dispositif pérenne de vote par correspondance pour les personnes détenues.

Par ailleurs, afin de capitaliser le succès des élections européennes et partant du constat que 3 980 personnes détenues n'ont pas pu y participer fautes d'être inscrites sur les listes, la DAP a déployé un dispositif afin d'inciter et d'accompagner les personnes détenues pour s'inscrire sur les listes électorales. Sur le modèle organisationnel du dispositif déployé pour le scrutin européen, un formulaire a été distribué à chaque personne détenue afin de recueillir sa volonté de voter et de s'inscrire sur une liste électorale si tel n'était pas le cas.

### ➤ *La crise sanitaire*

La consultation est un levier de gestion dynamique de la détention, comme l'a montré la période de crise sanitaire liée à la pandémie de COVID-19.

A cette occasion, pour répondre à l'angoisse profonde des personnes détenues face à la maladie et à la frustration engendrée par la suppression des parloirs, un grand nombre d'établissements a organisé des consultations sur le fondement de l'article 29 de la loi pénitentiaire. Il semble que ces discussions aient pu contribuer à désamorcer des crises, comme cela a été le cas à la maison d'arrêt de Paris-La-Santé (PLS). *Ces réunions sont l'occasion d'échanger sans détour sur la situation de l'établissement en communiquant aux détenus sur l'infection, sa propagation et l'organisation sanitaire mise en place. C'est aussi l'occasion de rappeler l'importance de toutes les mesures d'hygiène et de prévention*<sup>196</sup>.

<sup>195</sup> Pour comparaison : aux élections présidentielles de 2017, seules 893 personnes détenues ont voté par procuration et 200 grâce à une permission de sortir.

<sup>196</sup> CLEMENT-PETREMAN, Bruno, *Libre cours : Enfermés et confinés : comment la prison républicaine fait face à l'épidémie*, Dalloz Actualité, 18 avril 2020.

Les consultations article 29 au sein de PLS ont été organisées à raison d'une réunion par semaine durant toute la période d'état d'urgence sanitaire. Ces commissions sont en train d'être institutionnalisées et se tiendront tous les 15 jours désormais.

La consultation comme gestion de la détention en particulier en période de crise, endogène ou exogène, est de nature à convaincre les plus réticents.

On peut également citer l'initiative, venue des détenus eux-mêmes, de consultations à la maison d'arrêt de Villepinte intitulées « Unis pour la paix », après les attentats du Bataclan et des terrasses en novembre 2015.

Instances permettant de mieux gérer la détention en entendant les doléances des personnes détenues et leur point de vue, les consultations sont également un lieu où le civisme s'exprime et se renforce. Ces instances concernent non seulement les détenus mais aussi les personnels : le chef de l'établissement de Paris la Santé évoque une *communauté pénitentiaire*.

Il conviendrait donc relancer cette politique permettant l'expression collective des personnes détenues en modifiant l'article 29 de la loi pénitentiaire ou, *a minima* le décret du 29 avril 2014, comme le préconise également le CESE.

**Proposition n°15. A l'attention de la DAP : modifier le cadre législatif et réglementaire de l'exercice du droit d'expression en détention.**

### *La prise en considération des attentes des justiciables en milieu ouvert*

Comme pour les personnes détenues, la prise en considération des attentes des personnes placées sous-main de justice en milieu ouvert se fait sous influence européenne.

La DAP met en œuvre progressivement les règles européennes de probation<sup>197</sup>, qui prévoient notamment l'application du concept de « relation positive avec la personne » afin de favoriser l'adhésion. Les REP prévoit que *dans toute la mesure du possible, les services de probation recherchent le consentement éclairé et la coopération d'auteurs d'infraction pour toutes les interventions qui les concernent* notamment en faisant apparaître leur avis dans les différents rapports. Les probationnaires doivent être informés de ces écrits et les points de désaccord notés, de même qu'un système de plaintes doit exister.

Le travail avec la personne placée sous-main de justice en milieu ouvert commence par une expression des besoins en parallèle de l'évaluation des risques. La formation à l'ENAP intègre ces nouvelles considérations. La DAP a impulsé la mise en œuvre de formations obligatoires pour les CPIP autour de l'entretien motivationnel, complété par d'autres formations ENAP sur la posture professionnelle.

---

<sup>197</sup> Adoptées en janvier 2010 par le comité des ministres du Conseil de l'Europe, les règles européennes relatives à la probation déclinent 108 principes fondamentaux et recommandations concrètes qui visent à guider l'exécution des mesures et sanctions en milieu ouvert par les services pénitentiaires d'insertion et de probation (SPIP) et constituent une charte d'action.

A cet égard, la phase d'accueil est primordiale. La DAP a travaillé en partenariat avec la Fédération des acteurs de la solidarité<sup>198</sup>, pour élaborer une consultation des personnes placées sous- main de justice et des professionnels sur cette phase d'accueil.

Le document rédigé à l'issue de cette consultation mentionne que *ce travail s'inscrit dans la continuité de l'article 29 de la loi pénitentiaire du 24 novembre 2009 qui concerne les établissements pénitentiaires* mais aussi les personnes placées sous-main de justice en milieu ouvert, dans la continuité des règles européennes et de probation et des principes méthodologiques posés dans le référentiel des pratiques opérationnelles (RPO1).

Le projet se fonde sur un processus collectif d'échanges et de réflexion entre personnels pénitentiaires d'insertion et de probation et personnes placées sous-main de justice. Cette consultation s'est mise en place dans quatre SPIP, deux dans le ressort de la DISP de Lille et deux autres dans celui de Paris<sup>199</sup>.

Les débats autour de l'accueil positif de la personne suivie, de lisibilité, de la communication et des conditions matérielles d'accueil et d'attente ont conduit à des propositions d'amélioration concrètes<sup>200</sup>.

**Proposition n°16. A l'attention de la DAP : poursuivre l'évolution des pratiques professionnelles des SPIP pour y intégrer la participation des personnes placées sous- main de justice en milieu ouvert, en particulier dans la phase d'accueil.**

### 2.3.2.2 *La satisfaction des usagers : les influences européenne et interministérielle conjuguées*

#### ***La labellisation des quartiers arrivants***

Toujours dans la lignée des règles pénitentiaires européennes déclinées dans les pratiques professionnelles, l'administration pénitentiaire s'est engagée dès 2008 dans une procédure de labellisation. L'objectif est de porter une appréciation indépendante sur la qualité des procédures et pratiques professionnelles d'un établissement pénitentiaire afin de les valoriser.

Cette démarche qualité a permis de labelliser 167 établissements pour la prise en charge des personnes détenues durant la phase d'accueil<sup>201</sup>.

<sup>198</sup> La Fédération des Acteurs de la Solidarité est un réseau d'acteurs qui agissent dans le champ de la lutte contre les exclusions. Elle fédère 870 associations ou organismes qui gèrent 2 800 établissements proposant aux personnes en situation de précarité un accueil, un hébergement et une aide à la réinsertion sociale. La participation des personnes aux politiques publiques qui les concernent et à leur mise en œuvre est au cœur du projet de la Fédération et les personnes accompagnées sont présentes et représentées au sein des instances de la Fédération via leur participation à des groupes d'appui spécifiques ainsi qu'aux instances de gouvernance. De plus, la Fédération porte les Conseils Régionaux des Personnes Accompagnées (CRPA), instances participatives relayant en région la parole des personnes vis-à-vis des politiques publiques qui les concernent.

<sup>199</sup> Le SPIP du Nord, antenne milieu ouvert de Lille (12 personnes sous-main de justice) ; le SPIP de l'Aisne, antenne milieu ouvert de Saint-Quentin (12 professionnels) ; le SPIP de Seine et Marne, antenne milieu ouvert de Meaux (12 professionnels) ; le SPIP de Paris, antenne milieu ouvert (12 personnes sous-main de justice).

<sup>200</sup> Cf. Document « Améliorer la phase d'accueil des SPIP en milieu ouvert », en annexe.

<sup>201</sup> En 2020, les sites de Dunkerque, Cherbourg, Coutances, Paris-la-Santé et Nouméa devraient être audités pour la première fois. La démarche est également en cours de lancement dans les établissements de Baie-Mahault, Basse-Terre et St-Pierre-et-Miquelon.

Ce sont les pratiques de prise en charge des personnes détenues arrivantes, telles que décrites dans un référentiel, qui font l'objet d'une labellisation. La procédure « d'accueil des arrivants » a ainsi été formalisée selon des critères uniques quels que soient les établissements. Parmi les 167 établissements labellisés, 71 sont également labellisés pour la prise en charge au quartier d'isolement, 120 le sont pour la prise en charge au quartier disciplinaire et 52 pour la prise en charge des sortants, qu'il s'agisse des personnes détenues libérées ou transférées.

Un travail en vue de la labellisation des quartiers mineurs est également mené avec la PJJ. De nouveaux processus doivent également entrer prochainement dans le dispositif : les procédures et pratiques des greffes pénitentiaires, dans le but notamment de contribuer à la prévention des incidents greffe de type détention arbitraire ou libération anticipée et le traitement des requêtes des personnes détenues, afin d'harmoniser les pratiques et de contribuer également à la prévention des violences en détention.

Dans le cadre de cette démarche, une attention particulière a été initialement accordée aux attentes des personnes détenues.

Afin d'évaluer la qualité des procédures mises en œuvre dans le cadre du circuit arrivant et d'harmoniser les pratiques initiées au niveau local, un questionnaire qualité à l'échelon national à l'attention des personnes détenues a été mis en place à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2010. Remis à la personne détenue lors de son admission, il doit être complété à l'issue du cycle arrivant.

Il comportait des questions fermées<sup>202</sup> portant sur la qualité de la prise en charge au niveau du greffe, la qualité de la prise en charge en détention, l'état de la cellule arrivant, l'état du paquetage remis, la qualité des informations délivrées lors du séjour d'accueil (dans les documents remis, lors des entretiens, lors de la restitution du bilan des décisions de la commission pluridisciplinaire unique), les activités proposées ainsi qu'un champ d'observations éventuelles.

Le recours à de ce questionnaire n'étant pas obligatoire, il a finalement été peu utilisé. La DAP a indiqué qu'en 2012 seulement 46 établissements l'utilisaient et enregistraient peu de retours. Ce questionnaire n'a plus cours aujourd'hui.

Il est regrettable que la démarche visant à connaître le ressenti des détenus en particulier dans la phase d'arrivée ait de fait disparu de la labellisation. Il paraît indispensable de la rétablir en la repensant. Le questionnaire de satisfaction dans un tel contexte peut susciter des interrogations (a-t-on des doutes sur l'anonymisation ? A-t-on la crainte de se faire mal voir ? Les conditions de détention sont-elles meilleures que dans la partie détention des maisons d'arrêt ?).

Des démarches intéressantes devraient être prises en considération par la DAP pour repenser son processus de labellisation, et plus généralement pour la mesure de la satisfaction des détenus. Ainsi la mission a-t-elle été informée d'une expérimentation menée à la maison d'arrêt des femmes de Nantes par Médecins du Monde. Portant sur la santé en détention, elle réunit chaque semaine une vingtaine de détenues pour penser le rapport aux soins et essayer de construire un questionnaire de satisfaction qui ait un sens et des solutions concrètes d'amélioration. Ce type d'expérimentation permet d'éviter d'enfermer l'expression des prisonniers dans des thématiques étroitement prédéfinies et des questions à choix multiples<sup>203</sup>.

<sup>202</sup> La personne détenue doit cocher la case très satisfait/satisfait/insuffisant/ne sait pas.

<sup>203</sup> Cf. entretien avec Corentin Durand, docteur en sociologie et attaché temporaire d'enseignement et de recherche à l'École des hautes études en sciences sociales.

**Proposition n°17. A l'attention de la DAP : réintroduire un processus de mesure de la satisfaction des personnes détenues dans le cadre de la labellisation des quartiers arrivants**

*La mesure de la satisfaction des familles des personnes placées sous-main de justice*

Dans le cadre de la mise en œuvre de l'engagement de transparence des services publics à l'instigation de la DITP, tel que décrit plus haut, la direction de l'administration pénitentiaire a dû présenter des indicateurs de satisfaction des usagers.

Il ressort des entretiens menés qu'elle n'a pas souhaité, au moins dans un premier temps, mesurer la satisfaction des personnes placées sous-main de justice mais a plutôt choisi comme usagers cibles les familles de ces personnes.

Elle a expérimenté courant novembre une enquête auprès des familles et proches des personnes détenues pour mesurer leur satisfaction quant aux visites parloirs. Celle-ci a été menée dans 24 établissements situés sur l'ensemble du territoire et a vocation à être généralisée en 2020 à l'ensemble des établissements pénitentiaires. Le taux de pénétration de l'enquête d'une durée d'une semaine a été de 8 % (760 réponses)<sup>204</sup>.

Plus généralement, les requêtes des familles ne font pas l'objet d'un recensement. La DAP a indiqué que les familles peuvent adresser leurs requêtes à l'administration pénitentiaire par plusieurs moyens : en appelant le CPIP qui suit le proche détenu afin que ce dernier oriente la famille vers le service compétent de l'établissement pénitentiaire ; en appelant le standard de l'établissement pénitentiaire ; en écrivant un courrier au chef d'établissement par voie postale ou par le biais de la boîte aux lettres se situant dans les accueils familles.

La numérique en détention (NED), qui permet aussi aux familles de prendre leur rendez-vous parloirs depuis leur domicile, via leur smartphone, tablette ou ordinateur, devrait permettre de développer une politique plus allante en la matière. Selon la DAP, les familles peuvent sur les trois établissements pilotes et pourront partout, dès le déploiement du NED en 2020, faire part de leurs doléances par le biais du courriel. Ces requêtes concernant les parloirs seront comptabilisées et analysées et permettront donc un pilotage précis sur le domaine des parloirs. La DAP considère que l'expérience est un succès avec déjà 10% des réservations passées par ce portail.

**Proposition n°18. A l'attention de la DAP : prévoir dans le cadre du programme Numérique en détention un processus spécifique permettant de prendre en considération et de mesurer les doléances des familles de détenus.**

Il conviendrait rapidement d'étendre l'expérience aux détenus, qui sont les premiers usagers du service public pénitentiaire, tout en ayant conscience.

<sup>204</sup> Les résultats de l'enquête sont les suivants :

- satisfaction globale des usagers : 3,6 / 5 en moyenne ;
- satisfaction relative à la qualité de l'accueil : 3,9 / 5 en moyenne ;
- satisfaction relative à l'accessibilité des informations : 76 % des répondants se sont déclarés satisfaits.

### 2.3.3 *Le traitement des doléances des détenus*

En détention, l'accomplissement de la plupart des tâches, y compris celles qui sont habituellement parfaitement ordinaires, nécessite l'autorisation et l'action des autorités pénitentiaires et donc l'expression d'une demande. Il en va de même *a fortiori* pour des requêtes plus inhabituelles. Or, *à l'exception des surveillants qu'ils rencontrent quotidiennement, les relations entre les prisonniers et les personnels pénitentiaires se déclinent principalement à distance. La plupart des services de la prison, y compris la direction, se situent, en effet, dans la zone administrative, où les prisonniers n'ont pas le droit de circuler*<sup>205</sup>.

S'agissant des attentes des usagers détenus, la question du traitement des doléances est majeure. La nécessité de les recevoir, de les comprendre et d'y répondre repose à la fois sur des impératifs liés à la bonne gestion de la détention et au respect des droits et de la dignité des personnes détenues.

Les doléances s'expriment *de visu*, soit de façon informelle soit, le plus souvent, lors d'audiences spécifiques assurées par les officiers, ou par le biais de l'écrit, en premier lieu les courriers internes<sup>206</sup>.

L'analyse des doléances par l'administration pénitentiaire se fait de façon empirique pour l'heure et est peu formalisée. La DAP espère que le projet numérique en détention permettra de suivre les demandes des personnes détenues et de mieux y répondre. Elle estime que le NED doit permettre aux détenus, directement depuis leur cellule, de présenter une requête sur un écran (tactile ou non tactile) directement envoyée au service concerné qui pourra répondre au détenu<sup>207</sup>.

Il conviendrait cependant de bien penser en amont ces nouvelles modalités de traitement, c'est-à-dire à la fois la réponse aux demandes et leur analyse. Il est également important de penser tous les modes d'expression en détention de façon globale : expression des doléances orales et écrites, questionnaires de satisfaction, consultations. Cette réflexion est d'autant plus importante qu'il est à craindre qu'avec le numérique seront davantage encore privilégiées des modalités individuelles et distantes avec un risque de standardisation et d'appauvrissement de l'expression.

Ce risque de standardisation doit être contrebalancé par une réelle mise en œuvre des modalités d'expression collective d'une part et par une participation des personnes placées sous main de justice, en milieu ouvert comme en milieu fermé, à la démarche de mesure de la satisfaction.

## 3. QUELS INDICATEURS POUR UNE POLITIQUE PUBLIQUE JUDICIAIRE PRENANT EN CONSIDERATION LES ATTENTES DES JUSTICIABLES ?

### 3.1 Les prérequis

En annexe<sup>208</sup>, la mission détaille les qualités attendues d'un bon indicateur, qui se doit d'être : mesurable, spécifique, réaliste, ciblé et accessible.

<sup>205</sup> [DURAND, Corentin, Espace carcéral et formats d'expression : des communications sous contraintes, Métropolitiques, 18 décembre 2017.](#)

<sup>206</sup> Selon le chercheur Corentin Durand, à la maison d'arrêt de Nantes, sujet d'étude durant plusieurs mois, où le processus du courrier interne fait l'objet d'une formalisation, le bureau de la détention compte environ 1400 requêtes par mois.

<sup>207</sup> Cf. Entretien avec le directeur de l'administration pénitentiaire.

<sup>208</sup> Cf. Annexe n°9.



Il faut bien insister sur le fait que mettre en place un système d'indicateurs n'a de sens que s'il permet de visualiser et d'analyser les évolutions dans le temps. Ces indicateurs doivent donc être mesurés régulièrement, selon la même méthodologie.

Il est important, également, de distinguer les indicateurs de performance, qui mesurent la qualité du service rendu, des indicateurs de satisfaction, qui mesurent la qualité du service perçue. S'il ne faut pas les confondre, il est essentiel de mettre ces deux types d'indicateurs en regard. D'autant plus qu'il est tout à fait possible que certaines dimensions prioritaires dans les indicateurs de performance ne soient pas aussi pertinentes du point de vue des justiciables (par exemple le délai des procédures que ces indicateurs saisiraient d'une manière trop simplifiée). A l'inverse, certaines dimensions qui revêtent une très grande importance pour les justiciables peuvent être complètement absentes des indicateurs de performance.

Les indicateurs quantitatifs relatifs aux attentes des justiciables doivent se compléter d'une information qualitative, selon des modalités de collecte précisées en annexe. En s'abreuvant à ces sources, en amont, au moment de sa construction, et en aval, au moment de son interprétation, le système d'indicateurs se bonifie et l'usage que l'on en fait s'en trouve amélioré.

Collectée en amont, l'information qualitative permet d'affiner les questionnaires qui seront appliqués dans le cadre des enquêtes quantitatives, de mieux choisir les questions, en s'éloignant des *a priori* des enquêteurs ou des commanditaires<sup>209</sup> et en identifiant par exemple de nouvelles thématiques en lien avec l'évolution de la société et du système judiciaire, mais aussi de mieux formuler ces questions, de façon à ce qu'elles soient intelligibles par tous les enquêtés<sup>210</sup> etc.

Recueillie en aval, elle aide à mettre en évidence des mécanismes<sup>211</sup>, que l'analyse quantitative ne peut que subodorer dans le meilleur des cas, susceptibles d'expliquer l'évolution observée pour certains indicateurs.

Les processus d'entretiens collectifs méritent une attention particulière ; bien moins onéreux que les enquêtes quantitatives, ils peuvent avoir un impact sur les équipes sur le terrain en termes de cohésion, de motivation et de prise de décision, celles-ci observant les débats derrière une glace sans tain, comme la mission l'a observé pour des équipes exerçant au sein d'un hôpital<sup>212</sup>.

Le système d'indicateurs doit s'appuyer sur une population cible qui doit être pensée et discutée en amont, en distinguant :

- la population générale, qui peut à son tour se décomposer en trois sous-ensembles parfaitement complémentaires : les justiciables n'ayant jamais été directement en contact avec le système judiciaire et qui n'auraient jamais eu à faire valoir leurs droits ; les justiciables qui auraient pu faire valoir leurs droits, mais qui n'ont jamais cherché à le faire ; et enfin les « usagers » du système judiciaire, qui ont cherché à faire valoir leurs droits ;

---

<sup>209</sup> ROBERT, Philippe, *Des opinions aux représentations et retour*, Contribution au colloque Montrer la justice, penser le droit pénal, Genève, 2008.

<sup>210</sup> En ce sens, *l'entretien collectif permet bien mieux que l'entretien individuel, du fait de la maîtrise possible des termes mêmes de la discussion par le groupe, de connaître les mots, les expressions, les significations employés, admis et collectivement partagés par les personnes concernées par l'enquête, et donc d'aider à la rédaction du questionnaire*. Cf. DUSCHESNE, Sophie, HAEGEL, Florence, *Op. Cit.*

<sup>211</sup> Voir par exemple REVILLARD, A., *Op. Cit.*

<sup>212</sup> Cf. le compte-rendu d'entretien avec l'équipe du Boston Consulting Group.

- les sous-groupes spécifiques (par exemple, les populations « vulnérables » comme les personnes les plus pauvres ; des professionnels de la justice et du droit ; des détenus ; des mineurs).

Il convient enfin de déterminer les sujets qui seront couverts par l'enquête sur les attentes des justiciables. Traditionnellement, ces sujets sont très nombreux : confiance dans le système judiciaire, son fonctionnement et son indépendance, la sévérité des peines, etc. En outre, toute enquête se doit de comporter un module démographique et un autre socio-économique qui permettent de comparer les résultats entre différents groupes de population. Chercher à mesurer les attentes des justiciables n'a de sens que si on caractérise dans le même temps les justiciables auxquels on a affaire, par exemple en relevant leur niveau éducatif, leur occupation ou encore leur niveau de revenu.

Or, plus les thématiques que l'on interroge se multiplient, plus le temps nécessaire pour relever l'information s'allonge et plus le coût de collecte de cette information sera élevé. Il en va de même si on multiplie les populations cibles au sein d'une même enquête car cela oblige à augmenter la taille de l'échantillon pour satisfaire les critères de représentativité.

Enfin, il est indispensable de ne pas négliger ce qui existe déjà. Il en va tout particulièrement ainsi du modèle d'enquête de satisfaction proposé par la Commission européenne pour l'efficacité de la justice (CEPEJ), qui a le grand mérite d'avoir déjà été testé et validé<sup>213</sup>.

### 3.2 Proposition d'un système d'indicateurs

Très clairement, au terme de l'analyse des politiques publiques mises en œuvre par les trois directions principalement intéressées, il apparaît que les services judiciaires sont moins avancés que la DAP et la DPJJ qui ont davantage pris en considération les incitations européennes et internationales et ont chacune dû appliquer des dispositions législatives énonçant clairement non pas des attentes d'utilisateurs à satisfaire mais des droits à respecter.

Ce retard concerne aussi les indicateurs. La DSJ a très tôt été intégrée, par le biais des tribunaux judiciaires, à la politique interministérielle de mesure de satisfaction des usagers des services publics. Le baromètre Marianne est désormais bien assimilé par les juridictions. Pour autant, elle n'a pas capitalisé sur cette avance. Malgré le volontarisme à l'œuvre au sein du bureau AccOr.J, les thématiques traitées sont restées centrées sur l'accueil des justiciables plutôt que sur une prise en compte plus globale des attentes des justiciables. Surtout, le considérable travail accompli par la Commission européenne sur l'efficacité de la Justice du Conseil de l'Europe n'est pas pris en considération.

La mission concentre donc ses préconisations sur les indicateurs sur le volet services judiciaires tout en formulant quelques recommandations supplémentaires à la DAP et à la DPJJ.

---

<sup>213</sup> CEPEJ, *Manuel pour la réalisation d'enquêtes de satisfaction auprès des usagers des tribunaux des Etats membres du Conseil de l'Europe*, 2010.

### 3.2.1 Une enquête nationale régulière sur la justice civile

Pour disposer de l'information nécessaire à la construction d'indicateurs à l'échelle nationale, il pourrait être opportun de réaliser une enquête auprès de la population française de 18 ans et plus, de façon régulière, tous les trois ans<sup>214</sup>. De façon à garantir la comparabilité des données relevées et pouvoir construire des séries historiques, son questionnaire serait reproduit à l'identique lors de chaque vague.

Par ailleurs, il serait judicieux de centrer cette enquête nationale sur la justice civile pour au moins deux raisons. Premièrement, celle-ci a été historiquement négligée dans les enquêtes menées sur la justice en France. Deuxièmement, la justice pénale est déjà en partie abordée par l'enquête « Cadre de Vie et Sécurité » du ministère de l'intérieur<sup>215</sup>. On peut d'ailleurs envisager, moyennant une participation au budget de l'enquête (modeste), d'insérer quelques questions sur la perception de la justice dans la prochaine CVS (à partir de 2022). L'intérêt serait de garantir une certaine périodicité sur un échantillon important et contrôlé par la victimation.

Dans sa structure, cette enquête pourrait être pensée comme le pendant pour le ministère de la justice de cette enquête emblématique du ministère de l'intérieur. L'un de ces objectifs pourrait être en effet de mesurer l'importance des différents types de justiciables, en particulier les justiciables qui ont renoncé à faire valoir leurs droits et les justiciables « usagers ». Tout comme l'enquête « Cadre de Vie et Sécurité » permet d'estimer le « chiffre noir de la criminalité », qui est aussi celui de la justice pénale, l'enquête proposée permettrait d'estimer le « chiffre noir de la justice (civile) », le taux de non-recours, c'est-à-dire la proportion de justiciables au sein de la population française qui ne fait pas valoir ses droits, pour chaque grande catégorie de contentieux, les plus significatifs d'un point de vue quantitatif (contentieux locatif, affaires familiales entre autres exemples)<sup>216</sup>. Il s'agirait d'une estimation basse de ce chiffre noir. En effet, le taux de non-recours se décompose en deux éléments, un taux de non-recours par renoncement et un taux de non-recours par ignorance, correspondant à cette partie des justiciables qui, n'ayant pas conscience de leurs droits, ne sont pas en mesure de les exercer et que cette enquête ne pourrait que difficilement estimer.

Enfin, il s'agirait également de chercher à savoir pourquoi ces justiciables renoncent et, à l'inverse, pourquoi les justiciables « usagers » choisissent d'exercer leurs droits.

Le questionnaire de cette enquête pourrait donc se décomposer entre un module général qui s'adresserait à toute la population, un module destiné seulement aux justiciables ne faisant pas valoir leurs droits et un second module spécifique aux justiciables « usagers ».

---

<sup>214</sup> La périodicité ne doit pas être trop courte, pour des raisons budgétaires, mais aussi techniques : la multiplication des enquêtes épuise les possibilités d'échantillonnage et entraîne des taux élevés de non-réponse. En outre, tout indique, sur la base des enquêtes menées en France durant les trente dernières années, que les attentes des justiciables n'évoluent que lentement.

<sup>215</sup> Cette enquête mesure le degré de satisfaction de la population française par rapport à *l'action en général de la Justice et des tribunaux dans le traitement de la délinquance*. Elle permet également de calculer le pourcentage de personnes déclarant avoir signalé le délit dont elles ont été la victime auprès des services de police et de gendarmerie ou de la justice (*directement au procureur et au tribunal*) et le pourcentage de celles déclarant ne pas l'avoir fait. On peut alors en déduire une estimation du « chiffre noir de la criminalité », c'est-à-dire de l'ensemble des délits n'ayant pas été portés à la connaissance des services de police ou de la justice. INSEE, *Enquête « Cadre de Vie et Sécurité », Questionnaire individuel et questionnaire ménage*, 2019.

<sup>216</sup> L'enquête du ministère de l'Intérieur estime le « taux de non-déclaration » pour chaque grande catégorie de délits.

Une première série de questions démographiques et socio-économiques permettrait de caractériser chacun de ces groupes, qui sont encore très mal connus<sup>217</sup>. Des typologies de justiciables pourraient alors être établies, éventuellement par type de contentieux. Pour ce faire, il faudrait que l'échantillon soit suffisamment important pour que chacun de ces groupes soit représentatif.

Le module général se focaliserait sur le système judiciaire de façon générale en abordant les questions suivantes : la confiance dans la justice, la connaissance du système judiciaire (de ses fonctions, des dispositifs existants comme l'aide juridictionnelle ou les maisons de la justice et du droit), le coût d'accès à la justice, l'accès à l'information sur les droits. Il pourrait être opportun de reprendre textuellement certaines des questions qui figuraient déjà dans les enquêtes commandées par le ministère de la Justice en 2001 et en 2013, de façon à disposer de points de comparaison dès la première vague.

Pour accéder aux deux modules spécifiques suivants, une série de questions permettrait de discriminer entre les différentes catégories de justiciables pour chaque grande catégorie de contentieux.

Le premier module spécifique interrogerait les motifs de non-recours. Pour le second module spécifique, visant les justiciables « usagers », il serait judicieux de s'appuyer sur le modèle d'enquête de satisfaction proposé par la CEPEJ, qui a le grand mérite d'avoir déjà été testé et validé<sup>218</sup>. S'appuyer sur ce modèle présente aussi l'avantage de pouvoir disposer immédiatement d'indicateurs comparables au niveau européen. Les questions qui y figurent abordent les thématiques suivantes :

- la qualité de l'information fournie au tribunal ;
- l'accessibilité et les aménagements du tribunal : la facilité d'accès aux bâtiments, la qualité de la signalétique à l'intérieur du palais de justice, les conditions d'attente et l'adéquation de l'aménagement des salles d'audience ;
- le fonctionnement du tribunal : l'intelligibilité des convocations, les délais entre les convocations et les audiences, la ponctualité des audiences, la courtoisie et la compétence des personnels autres que les juges ;
- les juges : leur courtoisie et leur attitude, leur impartialité dans la conduite des débats, le temps qu'ils accordent à l'écoute des arguments lors de l'audience, l'intelligibilité des jugements rendus, les délais avec lesquels ceux-ci sont rendus.

---

<sup>217</sup> Pour mieux connaître les justiciables « usagers », il est aussi possible d'apparier les données statistiques extraites des logiciels de gestion des affaires avec des données issues d'autres bases statistiques de source administrative comme les données fiscales. C'est une des pistes que prévoyait d'explorer la sous-direction de la statistique et des études au cours de l'année 2020. SDSE, Note du 20 décembre 2019 aux membres du conseil de la statistique et des études.

<sup>218</sup> CEPEJ, *Manuel pour la réalisation d'enquêtes de satisfaction auprès des usagers des tribunaux des Etats membres du Conseil de l'Europe*, 2010.

Pour gagner en précision, compte-tenu de la complexité de certaines thématiques, certaines de ces questions mériteraient d'être décomposées. Par exemple, il pourrait s'avérer opportun de demander dans un premier temps aux justiciables « usagers » la durée exacte qu'a nécessité le traitement de leur affaire. Celle-ci pourrait être également décomposée entre la durée ayant précédé l'audience, celle de l'audience et celle lui succédant<sup>219</sup>. Dans un deuxième temps, on pourrait leur demander, s'ils considèrent chacune de ces durées adéquate, trop courte ou trop longue. On pourrait alors avoir une idée nettement plus précise de la durée de traitement « idéale » ou « juste » selon les justiciables « usagers » pour chaque grande catégorie de contentieux<sup>220</sup>.

D'autres questions par exemple sur l'importance des experts<sup>221</sup>, la possibilité de médiation ou les difficultés éventuellement rencontrées pour obtenir l'exécution d'un jugement à faveur pourraient être ajoutées.

Dans le modèle préconisé par la CEPEJ, il est également demandé aux justiciables de préciser l'importance qu'ils accordent à chacune de ces problématiques, ce qui permet d'établir une hiérarchie des attentes. Enfin, ces justiciables doivent indiquer à quel titre ils se sont présentés au tribunal, s'ils ont été assistés d'un avocat, s'ils ont bénéficié de l'aide juridictionnelle, et quelle issue a été donnée à leur affaire, de façon à mesurer comment ces différentes caractéristiques influent sur les attentes.

D'autres enquêtes plus ponctuelles visant des populations spécifiques comme par exemple les professionnels du droit (magistrats, avocats, notaires, huissiers de justice), les personnels administratifs des tribunaux, ou encore les détenus et les surveillants, pourraient venir compléter ce dispositif. Elles permettraient de saisir les perceptions de ces différents acteurs et de les croiser entre elles et avec celles des justiciables.

**Proposition n°19. A l'attention du SG, de la DSJ et de la DACS : élaborer une enquête réalisée à intervalle régulier sur la justice civile.**

<sup>219</sup> *La question du tempo de la justice est omniprésente dans les discours. Les citoyens dénoncent tant les lenteurs souvent excessives des procédures qu'un rythme trop rapide à l'audience.* Cf. DUMOULIN, Laurence, VIGOUR, Cécile, *On a soif d'idéal ! Des attentes à la hauteur des critiques des citoyens. Un éclairage par entretiens collectifs*, in AMRANI-MEKKI, Soraya (sous la direction de), *Et si on parlait du justiciable du 21<sup>ème</sup> siècle ?*, Dalloz, 2019, p. 29-82. Voir également la retranscription des tables rondes du MRDJ-IGJ du 10 mars 2020 sur les attentes des justiciables qui figure dans l'annexe n° 4.2. En outre, ce n'est pas la lenteur en tant que telle qui serait fustigée, mais la lenteur non expliquée, injustifiée. Voir BARGUES, Cécile, FERREY, Samuel, *Les référents de l'image publique de la justice*, in BREEN, Emmanuel (sous la direction de), *Evaluer la justice*, PUF, 2002, p175-196.

<sup>220</sup> Pour atteindre un tel niveau d'analyse, celui des catégories de contentieux, il faut cependant pouvoir compter sur un échantillon suffisamment grand pour que non seulement la population de justiciables « usagers » soit représentative, mais également chaque sous-population correspondant à chaque catégorie de contentieux.

<sup>221</sup> Dans le cadre de l'enquête commandée par le Conseil supérieur de la justice belge en 2002, 2007 et 2010, il a été demandé aux justiciables dans quelle mesure ils étaient d'accord avec les deux assertions suivantes : il est important de désigner des experts, même si cela allonge la durée de l'affaire ; il est important de désigner des experts, même si cela augmente les frais.

### 3.2.2 *Des initiatives locales à développer dans les juridictions*

Pour que ces indicateurs puissent se décliner localement, au niveau des juridictions, on pourrait mettre à leur disposition une boîte à outils, qui serait aussi une boîte à idées, sur le site intranet du ministère. Y figureraient les documents suivants :

- une présentation des différentes méthodologies (enquêtes quantitatives, entretiens collectifs), de leurs objectifs respectifs, de leurs modalités d'application.
- le questionnaire national, qui devrait être répliqué localement, partiellement (par exemple en se focalisant que sur les usagers) ou dans sa totalité, de façon à disposer de données comparables avec celles des autres juridictions et celles de l'enquête nationale, liberté étant offerte d'y ajouter un module spécifique centré sur des problématiques locales ;
- des liens vers des sites d'intérêt comme celui de la CEPEJ ;
- l'ensemble des initiatives du ministère et des juridictions en la matière : les expériences qui ont déjà été menées au niveau local et au niveau national (méthodologies, questionnaires et résultats), un guide recensant périodiquement les bonnes et mauvaises pratiques, etc.
- un point de contact vers un référent « enquêtes » au sein du service statistique ministériel de la justice qui aiderait à la construction des instruments de mesure module spécifique du questionnaire, échantillonnage, etc.) et à l'analyse des résultats.

Un tel dispositif, articulant ainsi le national et le local, présenterait plusieurs avantages.

En associant les acteurs de terrain, en leur laissant une certaine liberté dans le choix des instruments, en incitant à la coproduction, il renforcerait la légitimité de la démarche et faciliterait le processus d'appropriation. En réduisant les risques, les coûts d'une initiative locale étant relativement faibles, il encouragerait l'expérimentation.

**Proposition n°20. A l'attention du SG et de la DSJ : mettre à disposition des juridictions une boîte à outils.**

Afin d'encourager les initiatives destinées à prendre en considération les attentes des justiciables, il devrait être envisagé que ces initiatives soient prises en compte dans le processus d'évaluation des chefs de juridiction.

### 3.2.3 *L'extension des enquêtes en milieu pénitentiaire à l'ensemble de la population détenue*

La DAP pourrait envisager la mise en place d'une enquête cherchant à saisir les attentes de toutes les personnes détenues à partir d'un échantillon représentatif. Celle-ci viendrait compléter opportunément le dispositif décrit *supra*. Elle permettrait :

- d'éviter les écueils en termes de représentativité des mécanismes de consultation, d'uniformiser et d'enrichir les questionnaires qui ont été appliqués à cet effet dans certains établissements<sup>222</sup>;
- de compléter la mesure de la satisfaction des personnes détenues dans les seuls quartiers arrivants que la mission a proposé de réintroduire ;
- de compléter les enquêtes menées jusqu'à présent seulement auprès des familles et proches des personnes détenues pour mesurer leur satisfaction lors des visites parloirs ;
- de compléter le processus de collecte des doléances, via un système d'indicateurs représentatifs de toute la population carcérale, dépourvus des biais afférents à la remontée individualisée de ces dernières<sup>223</sup>.

S'inspirant des enquêtes en la matière existant dans d'autres pays<sup>224</sup>, cette enquête générale pourrait inclure des questions sur le degré de satisfaction des détenus, par exemple en relation avec leurs conditions de détention, l'accès aux biens et services fondamentaux, les activités offertes, le traitement que reçoivent les personnes qui leur rendent visite, etc.

L'information qualitative qui remonte via les mécanismes de consultation et le traitement des doléances pourrait d'ailleurs être utilisée de façon judicieuse pour construire le questionnaire.

Conduite de façon régulière, une telle enquête permettrait de caractériser et prioriser de façon systématique les attentes de la population carcérale<sup>225</sup> en matière de détention mais également eu égard à sa sortie. Sur cette base, un ensemble d'indicateurs mesurant les attentes des personnes détenues pourrait alors être construit. Il resterait à la DAP à examiner comment le programme Numérique en détention pourrait faciliter sa mise en œuvre.

En collaboration avec la DPJJ, cette même enquête pourrait d'ailleurs être adaptée pour être appliquée aux mineurs placés en détention.

**Proposition n°21. A l'attention de la DAP : mettre en place une enquête visant à saisir les attentes de toutes les personnes détenues à partir d'un échantillon représentatif.**

<sup>222</sup> Il ne s'agit pas de supplanter les mécanismes de consultation qualitatifs, qui ont leur utilité comme on l'a déjà mentionné, mais de remplacer les multiples questionnaires, qui sont appliqués de façon sporadique et sans coordination dans un certain nombre d'établissements pénitentiaires, par un unique questionnaire.

<sup>223</sup> Il resterait à analyser dans quelle mesure les doléances saisies de façon individualisée par voie numérique sont représentatives de toute la population carcérale.

<sup>224</sup> Cf. l'annexe n°10 sur les enquêtes quantitatives sur les populations privées de liberté.

<sup>225</sup> Sans passer par le prisme du personnel pénitentiaire.

### 3.2.4 *La généralisation des enquêtes réalisées par la DPJJ auprès des mineurs et de leurs familles*

L'expérimentation initiée en septembre 2019 par le SERC<sup>226</sup> d'un processus de consultation, via questionnaire, des mineurs et de leur famille sur la qualité de leur prise en charge (accueil, suivi) est le meilleur des points de départ pour amorcer la construction d'un système d'indicateurs sur les attentes des justiciables relevant de la DPJJ.

L'étape suivante est d'achever le bilan de cette phase expérimentale : adéquation du questionnaire<sup>227</sup>, mode de collecte le mieux à même de recueillir la parole des mineurs et de leurs familles (en fonction de leur retour sur la démarche et la perception du questionnaire) et de garantir un taux de réponse suffisamment élevé (papier, numérique, face-à-face)<sup>228</sup>. Une fois que les caractéristiques de l'enquête seront stabilisées, notamment sur la méthodologie en termes d'échantillonnage permettant d'assurer la représentativité des mineurs interrogés, la DPJJ pourrait passer à la phase de généralisation de cette enquête à l'ensemble des DIR. Celle-ci servirait de fondement au système d'indicateurs sur les attentes de ces justiciables.

**Proposition n°22. A l'attention de la DPJJ : étendre l'expérimentation menée par le SERC de consultation des mineurs pris en charge et de leur famille.**

Plus généralement, la mission recommande à l'ensemble des directions de ne pas se contenter de transposer purement et simplement des indicateurs de performance en les utilisant comme indicateurs de satisfaction.

## 4. PARTIE CONCLUSIVE : DE L'OUVERTURE AU DECENTREMENT

### 4.1 Un nouvel état d'esprit plutôt que des injonctions

Pour relever ce défi, il nous a fallu constamment revenir sur la – ou plutôt les – significations possibles de la mission qui nous a été confiée. Ces significations se sont dévoilées au fil de nos investigations, et notamment à l'écoute de certaines catégories de citoyens. Cela a supposé de la part de la mission de se décentrer et plus encore de sortir du discours de l'institution sur elle-même ; comme si elle était, dans le fond, la seule habilitée à parler d'elle-même. L'institution judiciaire n'est pas du seul domaine des magistrats, pas plus que des autres professionnels du droit ; la justice doit être comprise comme une instance tierce *pour eux également*. Ils ne sont ni les propriétaires, ni les locataires de ces lieux mais ils en sont les *gardiens*. *Ce n'est pas la règle qui nous garde mais nous qui gardons la règle* dit Bernanos dans *Le Dialogue des carmélites*. Ainsi entendue, la prise en compte des attentes des justiciables est beaucoup plus qu'une politique publique mais elle prend la forme d'une éthique ou mieux d'une ascèse pour tous les acteurs de l'institution, c'est-à-dire d'une interrogation permanente, d'un scrupule.

<sup>226</sup> Cf. *supra*.

<sup>227</sup> Il pourrait être pertinent d'ajouter d'autres questions permettant de davantage caractériser les mineurs questionnés, par exemple sur leur lieu de résidence habituelle, leur activité scolaire ou professionnelle, etc. Voir le rapport de l'Inspection de la DPJJ, *Aspects de l'ordonnance du 2 février 1945 vue par 331 mineurs*, 2008.

<sup>228</sup> Voir l'annexe sur la construction des indicateurs.



L'image du juge inique ou pire corrompu est aussi vieille que la justice. Beaucoup plus délicat est le cas de figure où l'institution est non pas détournée de sa finalité mais monopolisée à la longue par ceux qui croient la servir et qui finissent, à leur insu, à la faire fonctionner au service de leurs intérêts – non pas de leurs intérêts financiers comme dans le cas de la corruption, mais de leur logique propre ou de leur déroulement de carrière. Guy Canivet, premier président honoraire de la Cour de cassation, a alerté la mission sur ce péril auquel les économistes ont donné le nom de *capture*.

L'institution judiciaire n'est pas la seule ; toutes les institutions sont guettées par le risque de tourner sur elles-mêmes et de placer les nécessités de leur fonctionnement interne devant le service des usagers. Reformulé en termes sociologiques, cela se traduit par une évolution du *groupe de référence*.

Le groupe de référence est l'interlocuteur implicite, et le plus souvent innommé, d'une catégorie de professionnels ; pour qui travaillent ces professionnels ? À qui s'adressent-ils ? D'où et de qui attendent-ils la reconnaissance ? Qu'est-ce qui sera le plus utile pour leur promotion ? A cet égard, est-il sûr que le juge lui-même ait pour perspective de « servir » les justiciables ? On ne pourrait lui donner tort tant cette attitude entraîne *in fine* une migration du centre de gravité de la justice hors de l'institution elle-même qui pourrait annoncer un nouveau modèle de justice et qui justifie en tous les cas d'adapter la méthode à la hauteur de ces enjeux. L'attente des justiciables exige de se mettre à l'écoute des citoyens et d'accepter l'ouverture à un changement, d'être changé par cette écoute. C'est un changement de perspective au sens pictural du terme, c'est-à-dire du point de vue à partir duquel on s'interroge.

Cette notion est cruciale pour notre sujet car mettre la satisfaction des justiciables au premier plan revient à faire de ces derniers le nouveau groupe de référence des juges et de toute l'institution judiciaire, prise au sens large. Cela suppose d'objectiver ces attentes qui peuvent encore une fois être contradictoires, évolutives ou protéiformes, ce qui exige de nouveaux indicateurs.

## 4.2 Contre la capture, l'ouverture

Plus que des objectifs quantitatifs précis, la prise en compte des attentes des justiciables requiert un nouvel état d'esprit. C'est la clé de tout, ce qui est à la fois rassurant car il est à la portée de tous mais aussi inquiétant pour cette même raison. Il n'y a rien de plus difficile en effet à faire évoluer qu'une culture. C'est la raison pour laquelle, il faut décliner les modalités que pourrait prendre la nécessaire ouverture contre l'involontaire capture.

### Une ouverture du langage

La première ouverture se signale dans la manière de s'adresser aux justiciables, et donc au niveau du langage. Pour qui écrivent les juges ? Pour que leur décision soit compréhensible pour les justiciables ou pour éviter une cassation ou, mieux, pour plaire à la juridiction suprême, pour ne pas hypothéquer ses chances d'y accéder ? Et pour qui écrit la Cour de cassation ? En d'autres termes, quel est le groupe de référence des juges de cassation : est-ce le justiciable ? La doctrine ? Les juges du fond à qui il faut donner des repères ? Or, chacun le sait, l'exemple doit venir de la tête.

A cet égard, il convient de souligner la décision de la Cour de cassation, à l'instar du Conseil constitutionnel et des juridictions administratives, de ne plus rédiger en attendus. Dès le 1<sup>er</sup> octobre 2019, la traditionnelle rédaction « par attendu » a été remplacée par une rédaction en style direct, avec des paragraphes numérotés<sup>229</sup>. Par ailleurs, les arrêts les plus importants font l'objet d'une motivation développée<sup>230</sup>.

Prendre en considération les attentes des justiciables invite à se pencher sur les différents mouvements qui au niveau international ou européen, prônent une écriture plus lisible (*plain language* ou *clear writing* mouvements par exemple). Il n'est pas uniquement question de style mais également de la structure même de la décision. La *common law* est aidée par la présence du jury. On pourrait imaginer de nouvelles formes pour les jugements simplifiés (sous forme de questions/réponses, de jugements génériques comme le font les juridictions allemandes, etc.). Les juges d'appel disent que le temps de rédaction peut être jusqu'à dix fois supérieur à celui de la prise de décision elle-même.

### **Une ouverture aux justiciables : le souci d'une justice plus participative**

Une seconde ouverture consiste à associer les justiciables aux décisions qui les concernent. Plusieurs personnes entendues<sup>231</sup> ont révélé que se manifeste dans la justice une demande analogue à celle que l'on constate dans la politique, à savoir une demande de participation aux décisions, même suspicion à l'égard des experts, voire un rejet des professionnels de la représentation<sup>232</sup>. Un tel constat doit être médité par tous les représentants traditionnels des attentes des justiciables (les avocats bien sûr mais également le corps politique, les chercheurs, les associations).

Tous revendiquent à des titres divers un mandat institutionnel de représentation des attentes des justiciables mais qui doit être repensé. Il semble à la mission que l'attente des justiciables ne se limite pas à une meilleure accessibilité, à une compréhension des décisions rendue plus aisée, à une plus grande diligence de la part des professionnels, à une efficacité améliorée – toutes choses que les professionnels ont à cœur depuis longtemps – mais à être associés à la décision qui déterminera leur sort.

Notre époque pourrait reprendre à son compte la célèbre phrase de Tocqueville dans *L'Ancien Régime et la Révolution* en réponse à Voltaire, à propos déjà de la réforme des parlements : *Les Français ne se bornaient plus à désirer que leurs affaires fussent mieux faites ; ils commençaient à vouloir les faire eux-mêmes*<sup>233</sup>. Le peuple aspirait à être jugé par ses représentants, en leur nom, et non plus par des officiers titulaires d'une charge qu'ils avaient achetée. Mais nous vivons aujourd'hui une nouvelle révolution démocratique où les Français veulent prendre en charge leur vie.

<sup>229</sup> Tous les arrêts de la Cour de cassation sont par ailleurs découpés et présentés de façon plus explicites en trois parties bien identifiées et désignées comme telles : les faits et la procédure, l'examen des moyens du pourvoi, le dispositif.

<sup>230</sup> Elle s'applique notamment, aux revirements de jurisprudence, aux décisions qui tranchent une question de principe, mettent en jeu la garantie d'un droit fondamental ou tranchent une demande de renvoi préjudiciel à la Cour de justice de l'Union européenne ou une demande d'avis consultatif à la Cour européenne des droits de l'Homme.

<sup>231</sup> Guy Canivet, Alice Casagrande et Jacques Lévy.

<sup>232</sup> En témoigne les conférences citoyennes qui ont montré un très grand engagement de la part des citoyens.

<sup>233</sup> Cf. TOCQUEVILLE, Alexis de, *L'Ancien Régime et la Révolution*, chapitre III « Comment les Français ont voulu des réformes avant de vouloir des libertés », 1856.

## Une ouverture à de nouvelles formes de justice : la justice restaurative

On l'a mentionné, la mission aurait souhaité travailler sur le terrain avec des chercheurs en particulier sur les catégories de justiciables qu'elle avait identifiés comme pouvant exprimer de nouvelles attentes sociétales. Elle avait pour cela approché Véronique Le Goaziou, auteure d'une étude sur le viol l'ayant conduite à interroger des femmes victimes.

Parmi les reproches adressés par les femmes ayant eu le courage de porter plainte pour le viol dont elles avaient été victimes, beaucoup disent le regretter<sup>234</sup>. Parmi les griefs exprimés, un certain nombre expliquent s'être senties dépossédées de leur histoire par une machine dont elles avaient rapidement perdu le contrôle (elles parlent notamment de l'audience, de son rituel et de la peine que parfois, elles réprouvent) et que leur souhait était de revoir leur agresseur - que la plupart du temps elles connaissent - en face à face, en la présence de l'autorité judiciaire. En bref, leur demande ressemble plus à celle d'une justice restaurative qu'à une justice classique. Un vaste champ de réflexion s'ouvre aux juges, aux procureurs et aux avocats, mais aussi aux associations de défense des femmes, qui doivent se montrer capables de remettre en cause les formes traditionnelles de la justice.

Pour en arriver là, il faudrait améliorer l'écoute de certaines catégories de justiciables, ce qui réclame plus que de la bonne volonté mais des conditions particulières et de se mettre en lien par exemple avec les associations<sup>235</sup>. Cela réclame une écoute juste qui nécessite de se départir de ses propres catégories. Cette disposition d'esprit est thématisée sous le nom de « justice testimoniale » conçue comme champ semi-autonome de justice. Comment montrer une *ouverture* non paternaliste, non seulement en témoignant une certaine humilité vis-à-vis des personnes mal représentées ou appartenant à une autre culture qui n'arrivent pas à se faire entendre, en se départissant de tout préjugé ?

### Une ouverture des catégories cognitives : la justice épistémique

Les femmes sont à la pointe d'une transformation des attentes à l'égard de la justice. Un certain nombre de courants féministes a ouvert une perspective très féconde à travers le concept nouveau de justice épistémique. Mais il ne s'agit pas que du combat des femmes car la perspective ouverte est bien plus large.

La justice épistémique est le point ultime de l'ouverture de la justice en ce qu'elle réclame une ouverture de ses catégories cognitives. Cela ne veut pas dire que chacun a désormais le droit d'observer sa propre loi, ce qui signerait la fin de la démocratie. C'est exactement le contraire en défendant que pour que les valeurs de la République et de l'État de droit soient véritablement communes, elles doivent assurer une parfaite neutralité de chacun. Non pas une neutralité abstentionniste mais une neutralité active qui recherche ses propres biais cognitifs et tentent de comprendre les catégories de l'expérience de l'autre. La justice épistémique se comprend avec la notion de savoir expérientiel.

<sup>234</sup> Cf. LE GOAZIOU, Véronique, *Viol, Que fait la justice ?*, Presses de Sciences-Po, 2019.

<sup>235</sup> Voir à ce sujet l'entretien avec Isabelle Rome, Haute fonctionnaire à l'égalité du ministère de la Justice.

Miranda Fricker, dont le livre<sup>236</sup> a lancé le terme dans l'espace public, distingue deux catégories d'injustices épistémiques : les injustices herméneutiques et les injustices testimoniales<sup>237</sup>. Il faut prêter la plus grande attention au fait de ne pas pouvoir témoigner, c'est-à-dire ne pas pouvoir se formuler à soi-même<sup>238</sup>, ni de formuler aux autres. D'où l'importance de passer par des groupes qui valident la parole du témoignage<sup>239</sup>. Une telle disposition est probablement appelée à jouer un grand rôle pour les délits relatifs à la dignité comme le racisme ; comment comprendre l'expérience de l'espace public d'un homme noir ou d'un jeune issu de l'immigration vivant dans les quartiers ? Et celle d'une femme harcelée dans le métro parisien ?

### **Une ouverture aux décideurs : l'objectif d'une justice plus représentative**

La justice épistémique n'est qu'un nouveau nom de l'impartialité. Ce n'est pas l'objectif qui change mais le registre, le niveau de profondeur du jugement auquel il s'applique. Il n'est pas surprenant que cette nouvelle aspiration s'exprime à l'heure où naît la possibilité, au moins revendiquée, du numérique de faire ressortir tous les biais<sup>240</sup>. Les attentes des justiciables débouchent sur la recherche d'une nouvelle légitimité pour le juge, une légitimité qui doit être approfondie.

Comment être le représentant sans être le représentant d'une classe sociale ? C'était la difficulté de la magistrature du XX<sup>e</sup> siècle, qu'elle a résolu par l'ENM ; mais la question qui est lancée aujourd'hui, est de savoir comment être juge sans être (trop) lié à son expérience du monde – qu'elle soit celle d'un homme ou d'une femme, d'une classe sociale ou d'une autre, blanc ou noir d'ailleurs car l'on juge toujours depuis quelque part. La légitimité était dans le positivisme légicentrique de nature technique ; la tradition continentale offre une *réponse épistémologique au problème politique soulevé par la justice*<sup>241</sup>.

### **4.3 Des exemples d'actions à entreprendre, à poursuivre ou à encourager**

Comme souvent, les professionnels de terrain ont déjà pris nombre d'initiatives dans le sens des préconisations ici formulées. Si la mission n'avait pas connu toutes ces vicissitudes, elle aurait pu les recenser plus fidèlement et les analyser plus profondément. On peut néanmoins en mentionner quelques-unes.

Les chambres spéciales de la Cour d'appel de Paris en charge des affaires du commerce transnational ont spontanément réuni les différentes parties prenantes (entreprises, avocats d'affaires français ou étrangers, juges consulaires, directeurs juridiques notamment) en vue d'obtenir un retour sur ses premiers mois de fonctionnement. Cela ressemble fort aux groupes de *commercial court users'group* mis en place par la justice commerciale britannique. Références

Le procureur de Reims a réuni pour des séances de travail des femmes ayant porté plainte pour évaluer avec elles leurs attentes et leurs frustrations. L'expérience a été très positive même si ces retours n'étaient pas toujours tendres avec la justice.

<sup>236</sup> FRICKER, Miranda, *Epistemic Injustice. Power and the Ethics of Knowing*, Oxford, Oxford University Press, 2007.

<sup>237</sup> Herméneutique : c'est-à-dire dans l'interprétation d'un acte ou d'une situation, ou testimoniale : c'est-à-dire dans la crédibilité accordée d'emblée à un témoignage pour initier une enquête.

<sup>238</sup> On l'a vu souvent parmi les victimes de viol par des clercs.

<sup>239</sup> L'association « la parole libérée » joue pour les victimes d'abus sexuels dans l'Église, un rôle identique à celui des groupes de parole de femmes ou d'ONG comme ATD-Quart-monde.

<sup>240</sup> Voir la tribune de : ALEXANDRE, Laurent, BABEAU, Olivier, *Confions la justice à l'intelligence artificielle*, Les Échos, 21 septembre 2016.

<sup>241</sup> ALLARD, Julie, Conclusion du séminaire de philosophie du droit organisé par l'ENM/IHEJ sur le juge.

Le parquet de Paris a établi un protocole avec la Conférence des évêques de France de façon à enquêter plus efficacement contre les abus sexuels commis dans l'Église. Il a pris conscience à cette occasion de la nécessité de se rapprocher des associations de victimes. Certains parquets font notifier leur décision de classement sans suite par des délégués du procureur de façon à leur en expliquer les raisons.

La nomination d'Isabelle Rome, première Haute fonctionnaire à l'égalité femmes-hommes du ministère de la Justice, montre que le souci de cette catégorie de justiciables est en voie d'institutionnalisation, ce dont on ne peut que se réjouir. Elle a expliqué à la mission ses chantiers en cours et à quel point elle s'appuyait avec des associations de femmes.

Comme mentionné plus haut, la présidente du tribunal de Pontoise, estimant que dans de nombreuses situations, le chef de juridiction et l'ultime recours des justiciables, après que tous les interlocuteurs intermédiaires aient été défailants ou considérés comme tels, a mis en place dès son arrivée un service dédié, chargé de répondre dans un délai d'un mois et selon une procédure contradictoire aux courriers des particuliers<sup>242</sup>.

#### 4.4 Vers un nouveau modèle civique de justice

Le groupe de référence renvoie *in fine* à un modèle politique, à une configuration du lien social et politique. Ainsi, la justice américaine repose-t-elle sur le mythe politique de la communauté (*community*) et des Pères fondateurs (*Founding Fathers*). La société doit régler ses affaires au sein d'elle-même ; tout le *trial* américain est conçu pour cela, jusqu'à la Cour suprême où les arrêts sont rédigés pour être lus et compris par de bons élèves de terminale.

En France, notre modèle est fondé sur la République, une et intégratrice ; nos mythes sont toujours ceux issus de la Révolution, les jugements sont rendus « Au nom du peuple français » mais ils ne lui semblent pourtant pas destinés. Le défi lancé à la justice est de faire vivre ces mythes politiques, de leur donner réalité, en faisant de la justice un véritable bien commun qui appartienne en indivision à tous et dont tous soient responsables, pas seulement quelques clercs. L'enjeu n'est ni plus ni moins que de construire ensemble une institution judiciaire plus horizontale, plus fraternelle qui restitue à chacun sa dignité, soit en la mettant en scène, soit en lui conférant un contenu effectif ; en faisant de tout contact avec la justice l'occasion d'une authentique expérience citoyenne.

L'erreur serait de penser que des *attentes* existent en soi, qu'elles sont formulées ou à tout le moins formulables, indépendamment de ceux qui les portent et de la réaction de l'institution. Il faut se départir d'un schéma implicite selon lequel il y aurait des attentes des justiciables qu'il faudrait entendre et satisfaire autant que faire se peut ; il ne suffit pas de répondre à une demande des justiciables qui serait supposée être formulée mais insatisfaite mais la justice doit avoir à cœur *de contribuer à définir les attentes*, à aller les chercher, à les mettre en forme, à les discipliner : voilà le paradoxe de notre situation.

Pour autant, il serait illusoire de régler la production de l'institution judiciaire sur les attentes des justiciables car une partie non négligeable de son activité notamment le pénal, est le cœur des fonctions régaliennes. La justice pénale doit certes s'efforcer d'être la plus humaine et efficace possible mais elle ne peut – et ne doit – se régler sur les attentes des justiciables tant son rôle consiste souvent à refroidir les passions. Les exemples abondent où il est demandé à la justice de s'opposer aux attentes des justiciables.

<sup>242</sup> Note remise par la présidente du TJ à la mission.

Mais prendre en considération les attentes des justiciables peut-être une manière pour l'institution judiciaire de regagner en légitimité. Ce souci suppose un véritable tournant pour l'institution judiciaire qui l'invite non seulement à repenser son fonctionnement mais également à remettre en cause ses catégories et des présupposés dont elle n'avait pas conscience. La prise en considération des attentes des justiciables remet en cause non seulement ses habitudes mais aussi ses catégories les plus profondes, comme plainte/instruction/procès/peine.

Le fait de passer par l'hypothèse d'un véritable tournant permettra de donner sens à des pratiques déjà en cours. Les magistrats et tous les acteurs de justice exercent une sorte de sagesse pratique ; ils sont mieux placés que quiconque pour sentir les demandes et pour innover mais ces innovations demeurent souvent orphelines de toute référence globale à une évolution de l'institution.

Les justiciables ont acquis des droits – on l'a relevé plus haut tout particulièrement pour les usagers du service public pénitentiaire et de la protection judiciaire de la jeunesse – mais satisfaire les attentes est aujourd'hui pour les professionnels de la justice une question de pratiques professionnelles à modifier.

Derrière ce qui paraît être une évidence – répondre aux attentes des citoyens - se profile un véritable *tournant civique* pour l'institution judiciaire : il lui faut avoir à cœur de la remettre au centre du vivre-ensemble, de retrouver sa véritable nature, celle de bien commun. Se profile derrière le thème des attentes des justiciables ni plus ni moins qu'une transformation de nos démocraties que ce rapport voudrait introduire sous le concept nouveau de *justice civique*<sup>243</sup>.

\*\*\*

Au terme de son travail, il a semblé indispensable à la mission de formuler deux vœux :

- le premier est que cette réflexion menée autour de la thématique des attentes des justiciables, paradoxalement si novatrice alors qu'elle est fondatrice, ne soit que la première pierre d'un travail qui devrait aboutir à un meilleur positionnement de l'institution judiciaire comprise en son sens le plus large (juridictions, services déconcentrés de l'administration pénitentiaire et de la protection judiciaire de la jeunesse, ministère). Il faut pour cela pouvoir explorer davantage les pistes esquissées dans le rapport et en particulier se rendre sur le terrain. Il faut également lancer d'ores et déjà d'autres études qui ne produiront leurs résultats que dans quelques années, notamment en partenariat avec la Mission recherche droit et justice. Il faut également continuer à porter notre regard au loin : la mission n'a pas pu recevoir Tom Tyler comme elle l'avait prévu, du fait de la pandémie de COVID, mais le travail qui consiste à mieux faire connaître l'école de la *procedural justice* en France et à en discuter dans un cadre transnational les analyses pour la France reste à accomplir ;
- le second est que ce rapport puisse donner lieu à des débats de façon le cas échéant à en amodier certaines analyses mais aussi à faire naître des initiatives. Ce serait une façon constructive de pallier l'impossibilité due aux circonstances exceptionnelles de se rendre sur le terrain et de mettre en œuvre un processus contradictoire au sein de l'institution mais également avec nos partenaires, en premier lieu le Barreau.

---

<sup>243</sup> Ce modèle a été développé dans le rapport que la même équipe mais élargie, a remis le 20 juin 2020 sur la justice après la crise sanitaire.

A Paris, le 28 août 20

M. Antoine GARAPON  
Inspecteur général  
de la justice



Responsable de la mission

Mme Sonya DJEMNI-  
WAGNER

Inspectrice générale  
de la justice



Membre de la mission 1

Mme Laurence GUIBERT  
Inspectrice de la justice



Membre de la mission 2

M. Nicolas GARCETTE  
Chargé de mission



Membre de la mission 3

M. Harold EPINEUSE  
Chargé de mission



Membre de la mission 4





## Sommaire des annexes

<b>ANNEXE 1.</b>	<b>LETTRE DE MISSION.....</b>	<b>82</b>
<b>ANNEXE 2.</b>	<b>LISTE DES PERSONNES ENTENDUES .....</b>	<b>84</b>
<b>ANNEXE 3.</b>	<b>PANORAMA DE LA RECHERCHE MDRJ.....</b>	<b>86</b>
<b>ANNEXE 4.</b>	<b>TABLES RONDES.....</b>	<b>92</b>
	<b>Annexe 4.1. Programme des tables rondes.....</b>	<b>92</b>
	<b>Annexe 4.2. Compte-rendu .....</b>	<b>97</b>
<b>ANNEXE 5.</b>	<b>UNE VOIE PROMETTEUSE : L'ECOLE DE LA <i>PROCEDURAL JUSTICE</i>.....</b>	<b>159</b>
<b>ANNEXE 6.</b>	<b>LES ENQUETES SECTORIELLES DU MINISTERE DE LA JUSTICE .....</b>	<b>162</b>
<b>ANNEXE 7.</b>	<b>LES ENQUETES « JUSTICE » DU PROGRAMME TRANSPARENCE ET EFFICACITE DES SERVICES PUBLICS.....</b>	<b>164</b>
<b>ANNEXE 8.</b>	<b>LES ENQUETES PAR SONDAGE SUR LA JUSTICE EN FRANCE .....</b>	<b>166</b>
<b>ANNEXE 9.</b>	<b>CONSTRUCTION D'UN SYSTEME D'INDICATEURS SUR LES ATTENTES DES JUSTICIABLES .....</b>	<b>170</b>
<b>ANNEXE 10.</b>	<b>LES ENQUETES QUANTITATIVES SUR LES POPULATIONS PRIVEES DE LIBERTE .....</b>	<b>174</b>

Annexe 1. **Lettre de mission**

LA GARDE DES SCAUX,  
MINISTRE DE LA JUSTICE

Paris, le **- 3 SEP. 2019**

La Garde des Sceaux, Ministre de la justice

à

Monsieur l'Inspecteur général, chef de l'inspection générale de la justice

Objet : Rapport sur les attentes des justiciables.

Le service public de la justice, au sens large, en ce qu'il concerne juridictions, services pénitentiaires et protection judiciaire de la jeunesse, fait l'objet de fortes attentes de la part de nos concitoyens.

Les chantiers de la Justice et la loi de programmation 2018-2022 et de réforme de la Justice du 23 mars 2019 ont permis de répondre à une partie de ces attentes.

Dans ce cadre, le ministère de la Justice s'est engagé auprès de la représentation nationale de suivre l'application de la réforme de la Justice en mesurant notamment la satisfaction des justiciables et des usagers du service public de la justice au sens large.

Cette satisfaction est souvent exclusivement mesurée à partir des délais de jugement et des enquêtes d'opinion sur la justice, même si ces dernières mesurent plus l'image de la justice auprès de nos concitoyens que la perception qu'en ont les justiciables qui y sont directement confrontés.

Je souhaiterais ainsi que vous meniez une réflexion sur les attentes des justiciables au-delà des critères habituellement avancés (rapidité, coût, etc.).

Il serait notamment nécessaire de distinguer, en termes d'attente du justiciable, ce qui relève des prestations que l'on peut attendre de tout service public et de ce qui relève plus spécifiquement du service public de la justice. Existe-t-il une attente particulière en matière d'écoute, de respect, d'attention, de reconnaissance des droits ? Existe-t-il des attentes particulières en matière de rencontre de justice ?

13, place Vendôme  
75044 Paris Cedex 01  
Téléphone confident : 01 44 37 60 60  
www.paris.gouv.fr

Cette réflexion sur les attentes des justiciables devra porter sur la relation avec les magistrats bien sûr mais aussi sur celle avec l'ensemble des agents qui participent à l'œuvre de justice au sein des greffes, des services pénitentiaires et de la protection judiciaire de la jeunesse.

Vous pourrez prendre en compte les travaux et sondages déjà réalisés de façon à cartographier, selon les domaines d'intervention du service public de la justice, les attentes déjà repérées et les domaines dans lesquels les demandes des justiciables ne sont pas nettement identifiées. Vous pourrez notamment faire un panorama de la recherche dans ce domaine. Des protocoles d'étude expérimentaux pourront être testés à cette occasion dans le prolongement de ce que l'Institut Montaigne a déjà testé avec l'IHEJ. Vous pourrez également recueillir des éléments de pratiques judiciaires comparées sur la manière très concrète dont les autres systèmes organisent la rencontre entre le justiciable et l'institution de manière à satisfaire au mieux et au plus près les attentes des usagers.

Je souhaite que cette mission puisse aboutir à définir des indicateurs très concrets de mesure des attentes des justiciables, à un niveau centralisé et, si possible, à un niveau local pour les juridictions et services du ministère. Vous veillerez à ce que ces indicateurs puissent être analysés en continu, avec le maximum de finesse et à moindre coût.

\*\*\*\*\*

Pour accomplir votre mission, vous vous attacherez, en mettant en place les partenariats les plus larges avec des organismes utiles à cette démarche, notamment la « *Mission de recherche, droit et justice* » ou « *l'IHEJ* » ou des pôles universitaires, à utiliser l'intégralité des possibilités qui vous sont offertes par les dispositions du décret n° 2016-1675 du 5 décembre 2016 portant création de l'inspection générale de la justice.

Je souhaiterais que vous me rendiez votre rapport le 30 juin 2020. J'aimerais néanmoins disposer de points d'avancement trimestriels pour alimenter la réflexion sur ce dossier.

  
Nicole BELLOBET

## Annexe 2. Liste des personnes entendues

Structure	Identité	Fonction
<b>MINISTERES</b>		
<b>Ministère de la justice</b>		
<b>Secrétariat général (SG)</b>		
SG	Véronique MALBEC	Secrétaire générale
	Stéphane HARDOUIN	Secrétaire général adjoint
SG – service de la modernisation	Sébastien GALLOIS	Chef du service de l'expertise et de la modernisation
	Christine CHAMBAZ	Sous-directrice des études et de la statistique
	Michel GOUHIER	Adjoint au chef du département évaluation et projets de modernisation
	Yacine HALLA	Chef du pôle Modernisation
<b>Direction des services judiciaires (DSJ)</b>		
DSJ	Peimane GALEH-MARZBAN	directeur des services judiciaires
Bureau AccordJ	Mélanie LEDUC	Cheffe du bureau AccOr.J
	Virginie MAROSO	Cheffe du pôle administration des juridictions
	Alicia SOULISSE	Cheffe du pôle civil
<b>Direction de l'administration pénitentiaire (DAP)</b>		
DAP	Stéphane BREDIN	directeur de l'administration pénitentiaire par intérim
	Brigitte ERNOULT-CABOT	DAPA
	Patricia THEODOSE	adjointe au sous-directeur de l'insertion et de la probation
	Boris TARGE	adjoint au sous-directeur du pilotage et du soutien des services
	Clément DI MARINO	adjoint au sous-directeur de la sécurité pénitentiaire
	Christophe MILLESCAMPS	Directeur de l'ENAP
	Michel FLAUDER	ENAP, responsable du département probation et criminologie

<b>Direction de la protection judiciaire de la jeunesse (DPJJ)</b>		
DPJJ	Madeleine MATHIEU	directrice de la protection judiciaire de la jeunesse
	Séverine DEVAUX	responsable du pôle de planification stratégique au sein de la cellule transversale d'appui au pilotage
	Patrick FREHAUT	chef du service de l'évaluation, de la recherche et du contrôle
<b>Chercheurs</b>		
Corentin DURAND	Docteur en sociologie et attaché temporaire d'enseignement et de recherche à l'École des hautes études en sciences sociales.	
Jacques LEVY	Géographe, spécialiste de géographie politique, professeur à l'École polytechnique fédérale de Lausanne (Suisse).	
<b>Personnalités</b>		
Guy CANIVET	Premier président honoraire de la Cour de cassation	
Alice CASAGRANDE	Directrice formation, innovation et vie associative, Fédération des Etablissements Hospitaliers et d'Aide à la Personne Privés Non Lucratifs (FEHAP)	
Maître Alexis CHABERT	Avocat, cabinet Delsol, Lyon	
Bruno CLEMENT-PETREMANN	Directeur de la maison d'arrêt de Paris La Santé	
Maître Pascal CREHANGE	Avocat, ex-bâtonnier du barreau de Strasbourg	
Isabelle ROME	Haute fonctionnaire à l'égalité femmes-hommes du ministère de la Justice	
<b>Secteur privé</b>		
Boston Consulting group	Agnès AUDIER	Senior advisor
	Emmanuel HUET	Expert Customer and people insight
	Lucie ROBIEUX	Expert secteur public



## Les attentes des justiciables

### 1/ LES RECHERCHES

Hormis la recherche actuellement en cours dirigée par Cécile Vigour (cf *infra*), la Mission ne dispose pas de travaux ayant analysé directement la question des attentes particulières des justiciables comme l'écoute, le respect, l'attention, la reconnaissance de droits et de « rencontre de justice ». En revanche, certaines recherches ont pu faire état ici ou là, à la suite d'entretiens réalisés de ces attentes. Mais aucune analyse directe, ni objectivation de ces aspects ont été effectuées.

#### **1°) Les recherches GIP**

##### *a) Recherches en cours*

#### **Les rapports des citoyens à la justice : expériences et représentations**

VIGOUR Cécile

IEP de Bordeaux Centre Emile Durkheim

Rapport final prévu : septembre 2020

##### *Présentation de la recherche*

La justice et la police sont régulièrement au cœur de l'actualité politique et médiatique. Mais leur activité et leur fonctionnement sont représentés de manière souvent stéréotypée.

De plus, la question de la réception de l'action publique par ses destinataires est au premier plan d'une conception réflexive de la démocratie et de l'exercice du pouvoir (Rosanvallon, 2008). Comprendre ce que les citoyens attendent du système judiciaire et comment ils perçoivent son action est un élément non seulement utile pour la recherche en sciences sociales, mais aussi indispensable pour les institutions et professionnels du droit. En réalité, tandis que de nombreux travaux portent sur les transformations du droit, des professionnels et de leurs pratiques, peu d'enquêtes sociologiques s'intéressent aux rapports que les citoyens entretiennent à la justice, en tant que valeur, institution et organisation. De même, les grandes enquêtes internationales sur les valeurs comptent rarement des modules sur la justice.

Dans ce contexte, le projet JustiRep est centré sur les représentations et les attentes des citoyens à l'égard de la justice et du système judiciaire (incluant police et gendarmerie). Il reprend un chantier de recherche multidimensionnel initié dans l'espace francophone dans les années 1970 à 1990 et délaissé depuis, tout en dialoguant avec des travaux contemporains menés aux Etats-Unis, qui s'intéressent aux expériences quotidiennes que les personnes font du droit – les *legal consciousness studies*.

Quatre options de recherche guident ce projet.

1 – d'un point de vue épistémologique, l'enjeu est de rendre compte de la pluralité des conceptions de la justice, et des rapports au droit et à la justice. Cette perspective implique de prêter attention aux différences, qui tiennent d'une part aux caractéristiques des enquêtés, et d'autre part aux types de contentieux et de juridiction, et de s'intéresser à l'ensemble du système judiciaire et de ses acteurs.

2 – la conception de l'enquête repose sur une contextualisation des rapports entre justice et citoyens. L'objectif est de replacer les expériences concrètes très diverses des enquêtés (directes ou médiées par les acteurs politiques, les discours médiatiques ou les productions fictionnelles) dans leur contexte particulier aux niveaux micro (sociabilité et interactions avec les professionnels de la justice et de la police), méso (modes d'organisation du système de justice) et macro (dynamiques de transformations sociales plus larges).

3 – sur le plan théorique, il s'agit de saisir concrètement les rapports ordinaires au droit et à la justice ; d'analyser les attentes des citoyens à l'égard du système judiciaire et de son fonctionnement, et de comprendre les facteurs qui pèsent sur les jugements portés sur la justice ; enfin, d'étudier les ressorts socio-politiques de la confiance et la légitimité de cette institution régaliennne, qui influencent le sens des politiques judiciaires et des peines, et donc la manière de les concevoir.

4 – les méthodes d'enquête mobilisées articulent approches qualitatives et quantitatives, à travers des entretiens collectifs auprès de citoyens qui ont eu ou non affaire à la justice, et d'un questionnaire auprès d'un échantillon représentatif aléatoire de 3.500 personnes (panel ELIPSS) – dont la réalisation est assurée grâce au soutien technique de l'équipement d'excellence Données Infrastructures et Méthodes d'enquête en Sciences Humaines et Sociales (DIM-quant SHS, Sciences Po Paris).

### L'évaluation de l'expérimentation de tentative de médiation obligatoire

**BOUSSARD Valérie**

Institutions et dynamiques historiques de l'économie et de la société (IDHES) - Université Paris Nanterre

Rapport final prévu : juillet 2020

#### Présentation de la recherche

L'article 7 de la loi Justice du 21<sup>ème</sup> siècle instaure une tentative de médiation obligatoire (TMFPO), en amont de l'éventuelle saisine du juge aux affaires familiales, pour une durée de 3 ans, dans onze tribunaux de grande instance à titre expérimental. Sont concernées les décisions fixant les modalités de l'exercice de l'autorité parentale ou la contribution à l'entretien et à l'éducation de l'enfant.

Cette recherche a pour objet de compléter le dispositif d'évaluation nationale quantitative prévu pour cette expérimentation, par une évaluation sociologique locale s'approchant au plus près des situations de travail et des situations relationnelles vécues par les protagonistes de la tentative de médiation (magistrats, avocats, médiateurs, justiciables).

L'enquête se centrera sur la façon dont les pratiques professionnelles sont transformées par la médiation obligatoire et sur les évolutions de l'institution judiciaire induites par ces transformations. Elle consistera d'abord en une monographie sur un premier TGI expérimentant la TMFPO, puis en une comparaison avec un autre TGI. 1<sup>er</sup> terrain à Pontoise.

### Le parcours usager des justiciables en matière de logement

**MAUCLAIR Stéphanie et DAMIENS Audrey**

Université d'Orléans - Centre de recherche juridique Pothier

Rapport final prévu : début 2022

### Présentation de la recherche

Cette recherche propose, par une approche pluridisciplinaire (droit, psychologie sociale, sciences du langage), une réflexion consacrée au parcours usager des justiciables face aux aspects numériques des procédures judiciaires, tant dans sa dimension d'accès au droit que dans celle de l'accès à la Justice, en matière de logement. Elle a pour vocation de présenter des dispositifs permettant de s'assurer que la dématérialisation soit un progrès pour tous.

La première phase aura pour objectif de déterminer les difficultés numériques des usagers et de recenser les expériences locales grâce, notamment, à des observations de terrain auprès des usagers et des professionnels de l'accompagnement. Il s'agira de parvenir à un diagnostic complet des écueils, des différences entre le parcours idéal et le parcours réel, des stratégies mises en place par les usagers ou encore des actions locales tant du point de vue des réseaux territoriaux que des professionnels de l'accompagnement des usagers.

La deuxième phase consistera en une réflexion visant à simplifier et améliorer le parcours usager. Les expériences étrangères seront notamment mobilisées. L'objectif sera de proposer des modifications, ou des extensions des initiatives locales marquées par le succès, que ce soit sur l'outil numérique lui-même, sur l'aménagement territorial de l'accès au droit ou sur l'accompagnement des usagers. Terrain dans le Loiret.

### La fabrique des e-usagers. Politiques et pratiques de la dématérialisation des procédures d'accès à la justice

**SIMONET Maud**

CNRS Délégation Île-de-France Ouest et Nord - Institutions et dynamiques historiques de l'économie et de la société (IDHES)

Rapport final prévu : début 2022

### Présentation de la recherche

Construite pour faciliter le recours de l'utilisateur à la justice, la dématérialisation semble construire un nouveau problème social qui découlerait non plus tant des modalités d'exercice du travail juridique que du dispositif informatique ou numérique dans lequel il s'inscrit désormais et de la difficulté de certains usagers à y accéder ou à tout le moins à le maîtriser. L'idée d'un nécessaire accompagnement des usagers s'impose alors dans les politiques et les pratiques afin de construire cet « e-usager ».

Ce projet de recherche vise à interroger cet accompagnement, ses acteurs, leurs statuts, leur formation et leurs collaborations, de même que ses modalités concrètes et les représentations de l'utilisateur qu'il recouvre.

L'enquête, menée par une équipe de recherche pluridisciplinaire, cherchera à répondre à ces questions par une démarche qui combinera une analyse sociopolitique de la démarche de dématérialisation et une étude ethnographique de la médiation numérique sur deux territoires socialement différenciés. Six monographies de points d'accès au droit, qui combineront une enquête auprès des travailleurs chargés de cet apprentissage et une enquête quantitative et qualitative auprès des usagers qui en bénéficient, seront réalisées.

Enquête ethnographique dans les Hauts-de-Seine et le Maine-et-Loire.

BONIS-GARÇON Evelyne, DERASSE Nicolas, *Les longues peines*, prévu pour avril 2020 : <http://www.gip-recherche-justice.fr/publication/les-longues-peines/>

BOUSSARD Valérie, *L'évaluation TMFPO*, prévu pour mai 2020 : <http://www.gip-recherchejustice.fr/publication/evaluation-de-lexperimentation-de-tentative-de-mediation-obligatoire/>



GOLLAC Sibylle, BILAND Émilie, *Justice et inégalités au prisme des sciences sociales*, prévu pour mai 2020 : <http://www.gip-recherche-justice.fr/publication/justice-et-inegalites-au-prisme-dessciences-sociales/>

*b) Recherches achevées (classement par année)*

RAZAC Olivier, FERRAND Jérôme (2019), *Eprouver le sens de la peine : les probationnaires face à l'éclectisme pénal* : <http://www.gip-recherche-justice.fr/publication/eprouver-le-sens-dela-peine-les-probationnaires-face-a-leclectisme-penal/>

MOUHANNA Christian (2019), *Travail d'intérêt général et intérêt général du travail. Analyse sociologique des succès et obstacles au développement d'une mesure pénale* : <http://www.gip-recherche-justice.fr/publication/la-peine-de-travail-dinteret-general-en-france-etat-des-lieux-qualitatif-et-quantitatif-et-etude-microsociologique-sur-les-succes-et-les-obstaclesau-developpement-de-cette-mesure/>

HERAULT Laurence (2018), *Etat civil de demain et transidentité* : <http://www.gip-recherchejustice.fr/publication/etat-civil-de-demain-et-transidentite/>

MALLEVAEY Blandine (2018), *Audition et discernement de l'enfant devant le juge aux affaires familiales* : <http://www.gip-recherche-justice.fr/publication/audition-et-discernement-de-lenfantdevant-le-juge-aux-affaires-familiales-2/>

VIALLA François (2017), *De l'assignation à la réassignation du sexe à l'état civil. Etude de l'opportunité d'une réforme* : <http://www.gip-recherche-justice.fr/publication/de-lassignation-ala-reassignation-du-sexe-a-letat-civil-etude-de-lopportunite-dune-reforme/>

BASTARD Benoît, MOUHANNA Christian (2005), *Une justice dans l'urgence. Le traitement en temps réel des affaires pénales* : <http://www.gip-recherche-justice.fr/publication/le-traitementen-temps-rel-des-procdures-pnales-un-facteur-defficacit-et-de-modernisation/>

FRANCOIS Bastien (1998), *Une demande politique de justice. « Les Français et la justice » ou comment analyser une critique récurrente* : <http://www.gip-recherche-justice.fr/publication/une-demande-politique-de-justice-les-franais-et-la-justice-ou-commentanalyser-une-critique-rcurrente/>

## **2/ Bibliographie indicative**

- AMRANI-MEKKI Soraya dir. (2019), *Et si on parlait du justiciable du 21<sup>e</sup> siècle ?*, Dalloz.
- BARGUES Cécile, FERREY Samuel (2002), « Les référents de l'image publique de la justice », in BREEN Emmanuel (dir.), *Évaluer la Justice*, Paris, PUF, p. 175-195.
- CARTUYVELS Yves, VAN CAMPENHOUDT Luc, (2000), *La Justice en questions. Concept d'enquête sur les attentes des citoyens à l'égard de la Justice*, Bruxelles, Services Fédéraux des Affaires Scientifiques, Techniques et Culturelles.
- CARTUYVELS Yves, VAN CAMPENHOUDT Luc (2005), « Comment étudier les attentes des citoyens à l'égard de la justice », dans S. Parmentier *et al.*, *Public Opinion and the Administration of Justice. Popular Perceptions and their Implications for Policy-Making in Western Countries*, Bruxelles, Politeia, p. 33-49.
- DANET Jean (2010), *La justice pénale entre rituel et management*, Rennes, PUR.
- DUBOIS Vincent (2010), *La vie au guichet. Relation administrative et traitement de la misère*, Economica
- DUBOUCHET Julien (2004), « Les représentations sociales de la justice pénale. Retour sur un chantier abandonné », *Déviance & Société*, 28, 2, p. 179-194.
- DUMOULIN Laurence, DELPEUCH Thierry (1997), « La justice : émergence d'une rhétorique de l'usager », in WARIN Philippe (dir.), *Quelle modernisation des services publics ? Les usagers au cœur des réformes*, p. 103-129.
- FRANCOIS Bastien (2003), « Une demande politique de justice : les Français et la justice, ou comment analyser une critique récurrente ? », in CADIET Loïc, RICHER, Laurent (dir.), *Réforme de l'Etat, réforme de la justice*, Paris, PUF, Collection « Droit et Justice », p. 41-47.
- Les cahiers de la Justice*, « À l'écoute du justiciable », n° 2013.
- ROBERT Philippe, FAUGERON Claude (1973), « L'image de la justice dans la société », *Revue de droit pénal et de criminologie*, 57 (7), p. 665-719.

## **3/ Infostats**

- BELMOKHTAR Zakia, BENZAKRI Abdellatif (2013), « Les Français et la prison », *Infostat Justice*, 122.
- BENZAKRI Abdellatif (2010), « Les victimes de délits et le jugement de leur affaire : entre satisfaction et incompréhension », *Infostat Justice*, 111.
- BRUNIN Laetitia (2014), « Les chiffres de la justice française à l'aune des critères européens d'efficacité », *Infostat Justice*, 131.
- BUSCH Faustine, TIMBART Odile (2017), « Un traitement judiciaire différent entre hommes et femmes délinquants », *InfoStat Justice*, 149.
- CRETIN Laurette (2014), « L'opinion des Français sur la justice », *Infostat justice*, 125.

## **4°) Rapports et enquêtes institutionnels**

Association La parole est à l'accusé-LAPAC (2016), *La parole et l'écoute lors des audiences pénales. Enjeux et contraintes. Retours d'expérience et perspectives*<sup>244</sup> :

<https://parolealaccuse.fr/wp-content/uploads/2019/05/LAPAC-La-parole-et-lecouete-lors-desaudiences-penales.pdf>

BOSCHER François (1986), *Les opinions des Français sur la justice*, CREDOC.

CEPEJ (2014), *Rapport d'évaluation des systèmes judiciaires européens*, Conseil de l'Europe, Strasbourg

Conférence de consensus : <http://www.gip-recherche-justice.fr/conference-consensus/>

DUFLOS Catherine, VOLATIER Jean-Luc (1991), *Les Français et la justice : un dialogue à renouer*, CREDOC.

GENEPI (1996), *À l'ombre du savoir. Connaissances et représentations des français sur la prison*, Ministère de la Justice, Direction de l'Administration pénitentiaire, Service de la communication, des études et des relations internationales, Collection : Travaux et documents.

SIMON Lise et WARDE Luc (2019), « Représentations des Français sur la prison », *Cahiers d'études pénitentiaires et criminologiques*, n°49.

## **2/ LISTE DE CHERCHEURE.E.S**

BONIS-GARÇON Evelyne

BOUSSARD Valérie

CARTUYVELS Yves

DUBOIS Vincent

DUMOULIN Laurence

FERRAND Jérôme

GAUTRON Virginie

GOLLAC Sibylle

JANAS Mickaël (magistrat)

RAZAC Olivier

ROSANVALLON Pierre

SPIRE Alexis

TULKENS Françoise

VAN CAMPENHOUDT Luc

VIGOUR Cécile

---

<sup>244</sup> . Voir colloque de restitution : « La parole et l'écoute lors des audiences pénales », 20 octobre 2017, Maison du Barreau de Paris, organisé par l'association LAPAC (La parole est à l'accusé) : voir CR de la Mission (<https://mrdj.hypotheses.org/798>) ; programme (<https://univ-droit.fr/actualites-de-larecherche/manifestations/24138-la-parole-et-l-ecoute-lors-des-audiences-penales>)

Annexe 4. **Tables rondes****Annexe 4.1.** Programme des tables rondes

Inspection  
générale  
de la Justice



MISSION DE RECHERCHE  
**Droit & Justice**

## TABLES-RONDES

### MISSION ATTENTES DES JUSTICIABLES

#### Inspection générale de la justice (IGJ)

#### Avec le concours de la Mission de recherche « droit et justice » (MRDJ)

-----

**Date : 10 mars 2020 - Lieu : ENM Paris, Salle 23**

La garde des Sceaux, ministre de la Justice, a saisi l'Inspection générale de la justice aux fins de mener une réflexion sur les attentes des justiciables, au-delà des critères habituellement avancés de rapidité et de coût.

Il lui est notamment demandé de s'interroger sur le fait de savoir s'il existe à l'égard de la justice, au-delà des prestations attendues de tout service public, des attentes particulières, notamment en matière d'écoute, de respect, d'attention, de reconnaissance des droits et de « rencontre de justice ».

La mission doit également aboutir à définir des indicateurs très concrets de mesure des attentes des justiciables, à un niveau centralisé et, si possible, à un niveau local pour les juridictions et services du ministère. Elle doit rendre un rapport d'ici l'été 2020.

Le contexte de cette mission est celui d'une mise en cause régulière et ancienne de la capacité de la justice à répondre aux attentes des justiciables. Les enquêtes et tribunes qui paraissent régulièrement dans la presse font état, notamment, de la lenteur de la justice. Les critiques se sont aussi récemment focalisées sur une sorte d'incapacité à répondre aux évolutions sociétales ou de le faire de façon partielle ; les crises survenues ces derniers mois ont conduit à des prises de position très dures. Il en va ainsi du mouvement dit des « gilets jaunes », des actions pour la défense du climat (notamment les actions de désobéissance civile) et des mobilisations en faveur des femmes victimes de violences (et les appels au non-recours à la justice de certaines associations féministes ou de l'actrice Adèle Haenel).

Par ailleurs, le contexte est également celui d'une volonté accrue d'évaluation de l'impact des politiques publiques menées et d'une volonté affirmée par le gouvernement actuel de répondre aux attentes concrètes des citoyens.

**La lettre de mission évoque un champ d'analyse large, comprenant à la fois les juridictions, les services pénitentiaires et la protection judiciaire de la jeunesse (PJJ).** Il est également demandé à l'Inspection d'étendre sa réflexion à la relation des justiciables avec les magistrats mais aussi avec l'ensemble des agents qui participent à l'œuvre de justice au sein des greffes, des services pénitentiaires et de la PJJ.

Il est attendu de la mission qu'elle distingue, s'agissant des attentes des justiciables, ce qui relève de prestations que l'on peut attendre de tout service public et de ce qui relève plus spécifiquement du service public de la justice.

La mission est composée de :

- Antoine GARAPON, inspecteur général de la Justice,
- Sonya DJEMNI-WAGNER, inspectrice générale de la Justice,
- Laurence GUIBERT, inspectrice de la Justice,
- Harold EPINEUSE, chargé de mission,
- Nicolas GARCETTE, chargé de mission.

**La mission « attentes des justiciables » poursuit la construction d'une méthodologie nouvelle initiée avec la mission interministérielle « Justice pour l'environnement » avec le concours du GIP Mission de recherche Droit et Justice.**

Participeront aux débats pour le GIP Mission de recherche Droit et Justice Valérie SAGANT, Directrice du GIP et Jeanne CHABBAL, responsable de suivi scientifique.

Deux demi-journées sont organisées sous la forme de tables-rondes consacrées à deux questions principales :

- **Que sait-on des attentes des justiciables ?**
- **Comment ces attentes sont-elles perçues par les professionnels et traitées par les institutions ?**

Pour assurer la cohérence et la continuité des échanges, les tables-rondes regrouperont entre 20 et 30 personnes au plus. Elles s'appuieront sur un socle permanent d'intervenants, constitué de chercheurs et d'universitaires, de représentants du monde judiciaire, d'ONG, etc.

**La confidentialité des échanges sera garantie par l'anonymisation des comptes rendus des débats. Les analyses présentées par les intervenants pourront être utilisées dans le cadre de la mission d'inspection, sans référence aux auteurs, sauf lorsque ceux/celles-ci auront par ailleurs développé publiquement leurs positions.**

Chaque table-ronde sera organisée en deux temps :

- **la présentation par les chercheurs présents du fruit de leurs recherches durant 10 à 15 minutes ;**

- **une discussion libre** et la plus interactive possible entre les personnes présentes.

## QUESTIONS

- **Table 1 – Que sait-on des attentes des justiciables ?**

Qui est « le justiciable » ? Qu'en sait-on ?

Comment le sait-on ? Comment s'y prendre pour connaître les attentes ? Suffit-il d'enquêter auprès du « justiciable » ?

Les attentes varient-elles selon le type de « justiciable », le type de contentieux ? Peuvent-elles être contradictoires ? Attend-on de la justice plus qu'un service rendu ?

- **Table 2 – Comment ces attentes sont-elles perçues et traitées par les professionnels et par les institutions ?**

Les professionnels travaillent-ils pour répondre aux attentes des justiciables ?

L'institution judiciaire prend-elle en considération les attentes des justiciables ?

Le numérique a-t-il un impact ?

Quelle information des justiciables ? Quelle expression des justiciables (juridictions, DAP, PJJ) ? Quelle participation des justiciables ? Quelle représentation des justiciables ?

Quel rôle pour les associations ? Quels relais associatifs pour porter les attentes des justiciables ?

## PROGRAMME

*9h Accueil des participants*

**9h30 : Présentation de la journée**

**9h45 : Introduction par Denis Salas, Président de l'Association française pour l'histoire de la Justice et Rédacteur en chef des *Cahiers de la Justice*.**

**10h15 – 12h30 : Table ronde : Que sait-on des attentes des justiciables ?**

<u><i>Chercheurs intervenants</i></u> (ordre alphabétique) :	<u><i>Professionnels – Société civile</i></u> (ordre alphabétique):
<p><b>Soraya AMRANI-MEKKI</b>, professeure de droit privé et sciences criminelles, Université Paris Nanterre</p> <p><b>Christiane BESNIER</b>, ethnologue, membre du Centre d'histoire et d'anthropologie du droit (CHAD) à l'Université Paris Nanterre et chercheur associé au Centre d'anthropologie culturelle de Paris Descartes La Sorbonne (CANTHEL). Rédactrice en chef de la revue <i>Droit et Cultures</i></p> <p><b>Laurence DUMOULIN</b>, chargée de recherches au CNRS</p> <p><b>Corentin DURAND</b>, docteur en sociologie</p> <p><b>Cécile VIGOUR</b>, Chargée de recherches au CNRS</p>	<p><i>Anonymisé</i></p>

**12h30-14h : Déjeuner (buffet offert sur place)**

**14h-16h00 Table ronde : Comment ces attentes sont-elles perçues par les professionnels ? Comment sont-elles traitées par les institutions ?**

<u><b>Chercheur-e-s :</b></u>	<u><b>Professionnels – Société civile :</b></u>
<p><b>Soraya AMRANI-MEKKI</b>, professeure de droit privé et sciences criminelles, Université Paris Nanterre</p> <p><b>Christiane BESNIER</b>, ethnologue, membre du Centre d’histoire et d’anthropologie du droit (CHAD) à l’Université Paris Nanterre et chercheur associé au Centre d’anthropologie culturelle de Paris Descartes La Sorbonne (CANTHEL). Rédactrice en chef de la revue Droit et Cultures</p> <p><b>Laurence DUMOULIN</b>, chargée de recherches au CNRS</p> <p><b>Cécile VIGOUR</b>, Chargée de recherches au CNRS</p>	<p><i>Anonymisé</i></p>

**16h00 : Conclusions et perspectives : Un service public comme les autres ?**

**Christiane BESNIER**, ethnologue, membre du Centre d’histoire et d’anthropologie du droit (CHAD) à l’Université Paris Nanterre et chercheur associé au Centre d’anthropologie culturelle de Paris Descartes La Sorbonne (CANTHEL). Rédactrice en chef de la revue Droit et Cultures

**16h15 : Questions et échanges**

**17h : Clôture de la journée**



*Les attentes des justiciables*

Retranscription des tables rondes MRDJ-IGJ du 10 mars 2020

**Introduction****Denis Salas, magistrat, président de l'Association pour l'histoire de la justice et rédacteur en chef des *Cahiers de la Justice***

Au plan historique, que dit-on des justiciables dans les histoires de la justice ? Il n'y a rien dans l'histoire institutionnelle, ni dans l'histoire politique du type de celle de Jean-Pierre Royer, ni dans l'histoire sociale. Il faudrait presque regarder du côté des historiens non spécialisés dans la justice pour trouver les éléments, notamment chez François Furet, dans ses écrits sur la Révolution française, où il montre très bien comment le peuple, en 1789, s'empare de la justice et la réinvente complètement à partir de l'éviction des professions qui s'y trouvaient.

Il existe aussi l'archétype du Moyen-Âge. La période de Saint-Louis est archétypique du point de vue du justiciable. Saint-Louis, à la veille de son départ en croisade, veut être en paix avec son âme. Il apprend que des exactions et des spoliations sont commises en son nom par ses officiers et son armée dans son royaume, ce qui peut déclencher des troubles très importants. Il envoie non pas la force répressive pour réprimer les troubles mais des sortes d'inspecteurs des services judiciaires pour entendre les plaintes des justiciables, il envoie des religieux - dominicains et franciscains- pour bien marquer l'idée que c'est une mission spirituelle qui se réalise, ce qui montre qu'il veut sauver son âme et gouverner en même temps, la dialectique des deux est très forte. Nos inspecteurs vont sillonner le pays et documenter les spoliations, et notamment les biens mal acquis et envisager les réparations. Dans cette démarche, Saint Louis veut se réparer lui-même, sauver son âme, et réparer dommages commis par ses officiers.

C'est un geste politique puisque Saint-Louis constitue ses sujets en justiciables dans un royaume encore en construction, affirme son pouvoir, se met en dette à l'égard de ses justiciables. C'est un geste de justice réparatrice puisqu'il y aura reconnaissance des dommages commis, de la faute et il y aura réparation et indemnisation, non pas des nobles, mais des pauvres, des orphelins, des veuves, etc. Il s'impute lui-même la faute de ce qui a été commis, c'est un geste d'éthique politique, c'est un geste économie du Salut et en même temps un geste

politique. C'est aussi un geste fondateur de l'Etat de droit parce que ces requêtes qui vont monter au sommet de l'Etat, vont constituer un corps de clercs spécialisés pour répondre à ces requêtes, vont être l'origine de la *curia regis* des Parlements d'Ancien régime et ensuite des cours de justice. Cette recherche de Marie Dejoux sur les enquêtes de Saint-Louis a quelque chose de fascinant du point de vue de l'histoire de longue durée, de la construction du justiciable comme sujet du royaume à partir d'émotions, de ressentiment, de colère ; on s'empare de ces émotions et on construit une figure de justiciable malgré la diversité des sentiments éprouvés à la base.

D'un point de vue sociologique (se reporter aux textes de Soraya Amrani-Mekki, et de Laurence Dumoulin et Cécile Vigour). J'ai été intéressé par une distinction proposée par la sociologie du droit américaine qui propose un triptyque qui permet de penser la question. Il distingue trois attitudes qui caractériseraient les justiciables, selon qu'ils se situent face à la loi (*before the law*), contre la loi (*against the law*), avec la loi (*with the law*).

D'abord, face à la loi, le justiciable voit le tribunal comme quelque chose de terrifiant, de transcendant, qui ne le concerne pas, c'est un ailleurs, un endroit très différent de la justice quotidienne, dominé par la peur de l'arbitraire.

Ensuite, contre la loi, on est dans des figures de résistance, de révolte, voire de vengeance.

Puis avec la loi, le justiciable est concerné par le pouvoir du droit et par la faculté de s'armer du droit et de s'engager avec lui. Là, on a une clé d'entrée dans les questions initiales, les contradictions, les émotions, on a un triptyque, un modèle qui nous permet de naviguer avec moins d'hésitations dans le repaire des justiciables.

En tant que chercheur, on a fait un rapport sur les filières djihadistes en procès. À la 16e chambre du TGI de Paris, il y a eu un circuit court qui a été créé - le circuit du mardi - où le tribunal correctionnel juge par défaut les djihadistes présumés morts, dans le but probable de décerner un mandat d'arrêt international pour les arrêter au cas où ils seraient vivants. C'est un contentieux de masse, ce sont des peines de 10 ans, avec deux tiers de sûreté, il n'y a pas de public, ni d'avocat, ni de justiciable, mais il y a des chercheurs. Un membre de l'équipe de recherche rencontre une personne présente, qui était la mère d'un des accusés fantômes, qui ne comprend pas ce qui se produit. Elle n'a pas la qualité de justiciable, elle n'est même pas usager de la pénitencière parce que son fils est présumé mort. Elle est donc dans une posture « face à la loi », une loi incompréhensible, arbitraire, violente et qui frappe son fils qui est désigné comme un ennemi radical, et qui, même mort, pour la justice, reste dangereux et donc doit être

condamné. Imaginez comment cette femme a perçu cette audience, c'est vraiment la posture presque kafkaïenne, face à la loi, sans aucun statut pour entrer dans ce registre-là.

D'autres expériences ont été plus positives, c'est mon deuxième exemple, qui est le passage du « contre la loi » à « avec la loi ». Certains djihadistes ont, au début de l'audience, des comportements provocateurs, des comportements verbaux d'agression à l'égard du tribunal, notamment du procureur : ils peuvent par exemple refuser de se lever quand la cour entre, ou avoir une attitude de rébellion à l'égard du parquet etc. Mais on s'est aperçu, dans une audience qui a duré deux mois et demi, de l'évolution du « contre la loi » à « avec la loi » et on a noté en verbatim leurs propos à la fin de l'audience : *« Mon avocat m'a ouvert une porte, j'ai pu parler de mon projet, je vous remercie de m'avoir donné la parole, la peine requise par le procureur, c'est la majorité de mon fils (il a comparé la durée de sa peine à la durée de vie de son fils), nous avons parfois bavardé, ri, mais ce n'est pas un manque de respect envers vous. Je regrette ce qui s'est passé, je n'ai jamais voulu faire de mal à qui que ce soit. Mettre une peine pharaonique à une personne, c'est en faire un dissident, un haineux, a-t-il soufflé entre deux sanglots »*. Nous avons aussi interrogé anonymement un des assesseurs du tribunal, qui nous a dit la chose suivante : *« Notre regard s'est affiné sur les accusés, l'audience les a humanisés, les derniers mots des accusés nous ont touchés. »* Donc la dimension emphatique qui apparaît dans cette déclaration. Vous avez là l'exemple même, peut-être parce que l'audience a duré deux mois et demi, d'une communauté qui s'est constituée avec une circulation d'affects, par conséquent, une capacité de faire évoluer les attitudes des justiciables, en l'occurrence des accusés dans une direction qui est plus proche de la loi. Certains procureurs ont dit la chose suivante : *« il a fait un pas vers la loi, vers moi »*. Je trouve intéressant de voir à quel point l'évolution peut être pointée dans l'attitude du procureur et donc se refléter dans ses réquisitions. Ce n'est pas une position partagée par tout le monde. Certains disent que c'est une manifestation de dissimulation (*takkia*) et qu'il ne faut pas forcément prendre pour argent comptant ce qui a été dit, mais ce n'est pas notre sentiment puisque, à notre avis, il y avait beaucoup de sincérité dans ces déclarations.

Enfin, il y a au moins deux registres de réponse. La première est la justice comme service public et non pas comme institution ou jurisprudence. Comme service public, c'est-à-dire que j'avais dirigé à l'époque un numéro des Cahiers de la justice, qui s'appelle « A l'écoute des justiciables » et le sentiment qu'on avait à l'époque, c'est que l'impulsion de cette écoute était moins due à une position des chefs de juridiction qu'à l'influence de doctrine de la CEPEJ

(Commission pour l'efficacité de la justice) et beaucoup de réformes très concrètes sur l'accueil des justiciables, sur la lisibilité des décisions, l'accueil des victimes également, me semblaient induites par la doctrine diffusée par la CEPEJ. En tout cas, il me semble qu'il faut considérer la justice comme institution, mais aussi comme organisation, et il y a une légitimité d'une réponse institutionnelle et une légitimité d'une réponse organisationnelle, et là on est dans une réflexion qui touche la légitimité de la justice démocratique, légitimité d'attention à la particularité qui est un point émergent dans la réflexion sur la justice comme service public et non pas comme institution ou comme jurisprudence.

Les causes que les justiciables font apparaître et qu'ils demandent à la justice de porter à son tour. La cause environnementale, vous en avez parlé. Les violences sexuelles dont les victimes sont l'objet. Là on est dans le « avec la loi », et il faut rappeler que l'institution judiciaire est dans une dialectique permanente avec la société démocratique et la société civile en particulier. Il me semble qu'elle est armée pour le faire parce que le droit est un institué, c'est-à-dire la règle qui doit être stable, et un instituant, une mise en question de la règle. Un procès est une mise en question discutée de la règle et donc il peut parfaitement intégrer les contestations de la loi et des usages faits par les parties. Cette contestation peut être incorporée dans la monde de la justice sans difficulté et ne pas rester à l'extérieur de la justice, et les avocats comme porte-paroles peuvent jouer un rôle important dans cette transmission des causes dans l'institution.

L'attente d'intelligibilité des décisions des justiciables. La justice abandonne trop aux autres le récit de ses productions et de ses écrits. On avait travaillé sur l'affaire Perruche et aujourd'hui je vois l'affaire Uber. Je ne peux pas m'empêcher de comparer et c'est assez flagrant. L'affaire Perruche était une catastrophe pour la justice, Guy Canivet aurait pu en parler, mais je ne sais pas s'il en aurait parlé facilement, c'était très dur pour lui. C'était une dépossession du récit judiciaire, on s'était escrimé pour dire que ce n'était pas indemniser un enfant handicapé, ce n'était pas proclamer le préjudice d'être né, on a tenté d'argumenter, mais c'était impossible parce que le récit était fait, il était inscrit dans l'opinion publique et dans l'espace public et on n'avait aucun moyen de rectifier un récit figé dans un débat public lui-même formaté par certains universitaires à l'époque. Je vois l'arrêt Uber maintenant, c'est le droit social qui est reconnu pour les sociétés comme Uber. Je trouve cela très intéressant, par rapport à ce qu'on a connu dans le passé, il y a une décision clairement motivée avec la motivation enrichie que pratique la Cour de cassation actuellement, écrite d'une manière moins elliptique, avec un souci de lisibilité, en se projetant sur le regard que le justiciable peut porter sur la décision. Il a fallu

beaucoup travailler avec la chambre sociale. Traduite en deux langues -visée mondialisation-, accompagnée d'un communiqué de presse, lui aussi traduit, publiée sur Twitter de la Cour qui a plus de 100 000 *followers*, et on parle même d'une vidéo qui devrait être faite, donc le numérique projette la décision à l'extérieur. C'est une voie intéressante pour penser une décision intelligible plus en phase avec l'attente des justiciables.

- : - : - : - : - : - : -

### **Table ronde 1 : Que sait-on des attentes des justiciables ?**

**Soraya AMRANI-MEKKI, professeure de droit privé et de sciences criminelles, Université Paris Nanterre**

Enfin un groupe de travail sur les attentes des justiciables, il était temps. J'avais utilisé, de manière assumée, un titre un peu provocateur : « et si on parlait du justiciable du XXI<sup>e</sup> siècle ? », partant du constat qu'on invoquait beaucoup le justiciable à tort et à travers pour justifier des politiques publiques, quel que soit le bord politique, mais en réalité on s'intéresse peu au justiciable lui-même, et, travaillant sur cette thématique, c'était le but de l'ouvrage parce qu'en réalité on s'y intéresse très peu. C'est la faute aussi des chercheurs. J'ai été secrétaire de rédaction du dictionnaire de la justice, il n'y a pas d'entrée « justiciable », dictionnaire de la culture juridique : pas d'entrée « justiciable ». Pour avoir une entrée « justiciable », il faut regarder le dictionnaire juridique Cornu où on définit le justiciable de manière très large : « ensemble de personnes qui relèvent de la justice d'un Etat », c'est très vague et on renvoie à « contribuable » et « citoyen ». C'est vrai qu'il y a certaines langues où le mot justiciable n'existe pas, en Espagne, on parle du « ciudadano », dans les règles de Brasilia c'est le citoyen, de manière extrêmement large. Cela veut dire quelque chose de la manière d'appréhender ce justiciable. Ce colloque était à dessein pluridisciplinaire avec des interventions d'historiens, de sociologues, des représentants de la société civile, avec le fait qu'ATD Quart Monde intervient systématiquement avec un témoin, ce qui permet d'entendre différemment les choses. Ce colloque avait été fait avec un public extrêmement divers, avec des justiciables dans la salle. C'était intéressant de voir le décalage entre ce qui pouvait être dit et ce qui pouvait être reçu. Même si parfois les prises de paroles étaient assez violentes et virulentes, c'était important de les entendre.

Quand on s'intéresse à la notion de justiciable, c'est une notion hétérogène voire hétéroclite. Dans la lettre de mission, la question était posée de savoir s'il fallait distinguer par type de litige, oui mais pas que. Distinguer le type de litige, c'est important parce que, malheureusement, quand on est civiliste, on se rend compte que, dans la perception du public, elle est souvent réduite à une perception de la justice pénale, on l'envisage très peu comme une justice civile pour répondre aux attentes des citoyens, c'est regrettable. Même si on saucissonne par type de litige, Cornu disait « on ne commande pas au litige, c'est le litige qui commande au procès », en réalité ça ne suffit pas. Si je prends l'exemple typique du divorce, qu'y a-t-il de commun entre un divorce entre deux personnes qui sont à l'aide juridique, qui n'ont pas de biens, peut-être des enfants, mais avec un contexte social qui peut parfois être lourd, et un litige de divorce international, où on a des sociétés impliquées, où la médiation et même l'arbitrage qui se développent en matière familiale est une réponse très intéressante. Donc on est obligé de croiser des critères : le type de litige, la situation des parties, le contexte dans lequel la situation se présente. L'approche globale qui est défendue par les associations est intéressante pour ne pas réduire les choses en essayant de mettre dans des boîtes, même si l'art du juriste, c'est l'art de distinguer, l'important est de croiser les critères.

Quand on s'intéresse au justiciable, il faut savoir d'où l'on parle. Quand on définit le justiciable, certains l'associent à un citoyen face à une justice assimilée à une autorité judiciaire, et on a beaucoup de prise de paroles de magistrats qui insistent pour dire : « nous ne sommes pas qu'un service public, nous sommes une autorité judiciaire ». Et on perçoit les choses dans un rapport citoyen / autorité judiciaire. Pour d'autres, on a une vision du justiciable plus usager face à un service public pas comme les autres, mais un service qui doit être rendu au public ; donc la démarche du justiciable n'est pas la même parce qu'on ne parle pas du même endroit. Troisième perception, la plus diffusée aujourd'hui, qui est au cœur de mes recherches actuelles sur le numérique et les modes amiables, c'est le justiciable perçu comme un consommateur d'un produit justice auquel il faut répondre en imaginant qu'il faut apporter au consommateur un produit qu'il attend dans un délai nécessaire, ce qui conduit à du « solutionnisme », c'est-à-dire plus qu'un jugement en droit, plus que la recherche du droit, de la vérité, du juste, la recherche d'une solution, et si cette solution est quasiment prête à l'emploi numériquement en 24 heures, ce serait une très bonne chose. C'est une catégorie difficile à approcher.

Autre point important : l'approche du justiciable se fait souvent par des projections sur des attentes supposées. Rien n'a changé depuis les réformes de Maupeou et Lamoignon. Une étude

avait été faite sur les discours d'installation des premiers présidents de la Cour de cassation, toutes ces analyses de discours, même du garde des Sceaux, la justice est trop lente, trop coûteuse et trop complexe. Partant de ce constat-là, toutes les réformes de procédure sont faites pour accélérer le procès, et pour tenter de simplifier, mais comme ça ne part pas par le bas, par les attentes des justiciables, le problème est l'efficacité des politiques publiques. Il ne s'agit pas de remettre en cause la représentation nationale, ni la bonne foi, ni la bonne volonté de ceux qui construisent les réformes sur la justice, c'est simplement de prendre acte que, partant de présupposés un peu décalés, on construit des réformes de la justice qui ne donnent pas une véritable effectivité de ce qui est réellement attendu par les justiciables.

Cette attente - lenteur, coût, complexité - prend souvent appui sur des sondages, parfois faits par des instituts privés. Par exemple un sondage avait été fait sur le parquet, où on avait demandé : « pensez-vous que le parquet est indépendant », la réponse était non. À la page d'après : « savez-vous ce qu'est le parquet », la réponse était non. Cela interroge sur la manière dont on assoit cette pensée du justiciable sur la justice.

On avait fait un sondage sur la perception par les justiciables des services publics, ça allait des services EDF jusqu'à la justice. La justice était la moins bien classée avec Pôle emploi sans prendre en compte que les attentes face à la justice ou à Pôle emploi ne sont pas les mêmes que les attentes face à un opérateur d'électricité. La manière qu'on a de recueillir la pensée du justiciable est très importante ; il faut faire des enquêtes avec les sociologues pour savoir comment on construit les choses. Quand on fait des questionnaires de l'Inspection, nous, en tant que chercheurs, on n'est pas justiciable, mais on est impliqués et parfois interrogés pour répondre aux questionnaires, on a parfois du mal à répondre aux questionnaires parce que les questionnaires, notamment ceux faits sur les Chantiers Justice. Il n'y a quasiment pas eu de réponses d'universitaires sur ce questionnaire sur les Chantiers Justice, parce que le chercheur avait envie de poser des questions sur les questions.

L'approche des attentes du justiciable se fait par l'écoute des justiciables eux-mêmes, mais aussi par l'écoute de tous ses interlocuteurs dans le système judiciaire. Sur les réformes de la justice, en tant que processualiste civiliste, on s'aperçoit qu'on n'approche pas suffisamment les greffiers et les avocats. Toutes les dernières réformes, sur le numérique, peuvent passer à côté parce qu'on n'a pas impliqué les utilisateurs premiers du RPVA et d'autres systèmes. Je pense à la réforme sur l'appel où on demande d'indiquer les chefs de jugement critiqués, mais on ne

s'est pas aperçu que la case ne pouvait pas dépasser 4 080 signes espaces compris, ce qui a conduit à une panique dans les juridictions avant qu'on trouve un protocole pour permettre de mettre un document attaché. C'est problématique de ne pas impliquer les utilisateurs.

Autre exemple : reconstruire la procédure civile sous contrainte numérique, lorsqu'on nous dit qu'on doit faire une déclaration d'appel qui génère automatiquement un numéro de rôle. Mais si on fait une déclaration d'appel rectificative, elle va automatiquement générer un nouveau numéro de rôle, ce qui va conduire le greffier à joindre les instances, sauf que ce n'est pas une jonction de procédure, mais une jonction technique. Mais l'avocat doit comprendre que c'est une jonction technique et que le délai pour déposer ses conclusions a commencé du jour de la première, et non de la deuxième, alors que normalement une jonction fait qu'on reste avec deux instances séparées et des calculs de délais séparés.

Donc l'approche du justiciable est aussi une approche de tous ses interlocuteurs, et le greffier avant tout.

L'avis de la CNCDH sur l'approche par le droit, l'idée principale est d'impliquer le justiciable dans la construction des politiques publiques. Il ne s'agit pas de remettre en cause la représentation nationale, mais de se dire, pour l'effectivité de la politique publique, donc au service de l'Etat, si on veut avoir des politiques publiques efficaces et pas des réformes de la justice qui, sous le terme de simplification, compliquent les choses parce qu'on ne s'est pas aperçu de certains éléments, il faut impliquer les justiciables en respectant l'approche par les droits que met en place le panel.

Le panel, de l'avis de la CNCDH du 3 juillet 2018, il s'agit d'impliquer les justiciables très en amont dans la construction des politiques publiques. Par exemple, dans la loi de programmation de la justice, il y a quelque chose de très cohérent : la saisie des rémunérations est une voie d'exécution, donc il est plus logique que ça soit le JEX qui s'en occupe. Mais, en partant du justiciable, avant il avait un interlocuteur - le juge d'instance, devenu JCP - maintenant il va devoir avoir 2 interlocuteurs- le JCP et le juge de l'exécution. En pratique, il y a de sages présidents de juridictions qui nomment les JCP JEX avec uniquement pour fonction de s'occuper des saisies des rémunérations. Donc on explique en formation qu'il y a un changement de compétence, mais, en pratique, on fait comme d'habitude. C'est dommage, d'où l'idée d'impliquer les justiciables dans la construction de ces politiques publiques.



Le panel, le premier mot est la participation, c'est-à-dire qu'il faut faire participer les justiciables à la construction de ces politiques publiques. Par exemple, si on veut offrir une mutuelle gratuite aux personnes les plus démunies, on va se dire qu'ils ont besoin de lunettes et d'appareils dentaires, et quand on les interroge, on se rend compte que ce qui vient en numéro 1 est la prise en charge des frais d'obsèques, parce que c'est la dignité qui leur importe avant tout.

Deuxième chose qu'on traduit en français par responsabilité, c'est la notion d'*accountability*. Dans cette approche par les droits, il faut que l'Etat s'engage à rendre compte de la manière dont il a impliqué les personnes, dont il a intégré l'approche par les droits de l'homme, par les droits des justiciables dans sa prise de décision. Ce qui ne signifie pas qu'on le prive de son pouvoir, mais qu'on lui demande qu'il rende compte de la manière dont ça a été entendu et arbitré.

Troisième point, c'est la non-discrimination, pour impliquer toutes les personnes intéressées et ne laisser personne au bord de la route.

Quatrième point, traduit maladroitement en français par l'autonomisation, qui ne traduit pas l'*empowerment*. C'est l'idée de permettre à ces personnes de porter leur parole, ce qui demande du temps, notamment dans le croisement des savoirs que met en place ATD, de solliciter des témoins, de pratiquer la co-formation, c'est ce que les magistrats font, c'est se dire que les justiciables ont de la valeur, ont une culture, ont des choses à dire et qu'il faut pouvoir l'entendre. Dans le croisement des savoirs, on se forme mutuellement dans une compréhension de ce qui est attendu du système judiciaire.

Enfin, la loi, le respect des droits de l'homme. Cette approche par les droits ne doit pas être complètement artificielle et plaquée. C'est-à-dire que, quand on fait de l'approche par les droits, je vais prendre un contre-exemple en droit de l'environnement : quand on dit qu'on va faire de la participation en matière environnementale, on fait des affiches, on demande aux personnes de venir, finalement ne viennent que ceux qui ont reçu l'information, que ceux qui étaient déjà particulièrement intéressés et on ne touche pas le cœur de cible. Donc il faut avoir une réflexion sur la manière dont on sélectionne les personnes, sur la manière dont on les implique, sur l'information qu'on leur transmet, et cette implication, pour ne pas être artificielle, doit intervenir de l'amont jusqu'en aval, c'est-à-dire ces personnes-là doivent aussi être là en suivi

de ce qui est fait. Par exemple, les conseils de juridiction, c'est une excellente chose, le fait que les associations soient impliquées, c'est parfait, le fait qu'il y ait des projets de juridiction qui disent ce qu'on doit faire et permettent de rendre compte sur ce qu'on fait pour améliorer le service rendu au public, c'est super. Sauf qu'il n'y a pas d'élément indiquant comment j'implique les justiciables.

Nous avons également invité Olivier Razac et Jérôme Ferrand qui ont rendu récemment une recherche intitulée « éprouver le sens de la peine », qui fait écho à la distorsion entre la perception par les magistrats et la perception par les condamnés, rapportée à la finalité supposée des peines et à la finalité que la juridiction veut assigner à la peine, et la façon dont la finalité est perçue par les personnes condamnées.

- : - : - : - : - : - : -

**Cécile VIGOUR, Laurence DUMOULIN, chargées de recherches au CNRS**

**« Des critiques à la hauteur des attentes des citoyens. Un éclairage sur la justice par entretiens collectifs »**

Le point de départ de cette recherche sur les expériences et représentations des citoyens à l'égard de la justice (recherche à laquelle participent également B.Cappellina, V.Gautron, J.Faget et P.Vendassi), c'était de constater qu'il y avait très peu de travaux sur les justiciables, tandis qu'il y en avait plus sur les professionnels du droit. En revanche, du point de vue de la sociologie de l'Etat ou de la science politique, il y avait un regain d'intérêt depuis les années 1990 sur ce qu'on pouvait dire des usagers avec des travaux sur les relations de guichet, sur les destinataires de l'action publique, sur les gouvernés (ce terme étant choisi en référence à Foucault pour insister sur les rapports de force spécifiques dans les relations à l'Etat), et des travaux sur le non-recours au droit, y compris dans les politiques sociales.

Quel est le terme pertinent pour la justice judiciaire ? Les « citoyens », dans leur ensemble en s'intéressant aussi bien à ceux qui avaient des expériences de justice qu'à ceux qui n'en avaient pas ? Ne fallait-il se centrer que sur les justiciables, donc ceux qui avaient une expérience de

justice ? S'intéressait-on aux usagers du service public de la justice ? Dans ce cas, que fait-on de ceux qui ne recourent ni au droit ni à la justice ? Nous avons choisi de réaliser des entretiens collectifs en privilégiant le terme citoyen, avec l'idée de s'intéresser à ceux qui avaient des expériences et à ceux qui n'en avaient pas. Nous avons organisé 17 entretiens collectifs de trois heures, soit 80 participants avec trois critères de constitution des groupes : des groupes homogènes socialement pour faciliter la prise de parole entre personnes qui ne se connaissaient pas et qui avaient à parler sur les sujets très impliquant (des groupes ouvriers/employés, et des groupes cadres/enseignants) ; nous avons aussi distingué des groupes sans expériences de justice des groupes avec expérience de justice civile et pénale, notamment un groupe avec des jurés ou des auteurs. Dans chaque groupe, la discussion s'organisait, dans une première séquence, autour de questions très ouvertes : « la justice, c'est quoi pour vous ? », deuxième question : « quand vous pensez à la justice, quelle émotion cela évoque-t-il pour vous ? Quelle image ? », puis « Que pensez-vous du fonctionnement de la justice ? ». La deuxième séquence de l'entretien collectif était consacrée au visionnage d'un documentaire de 10 minutes portant sur des affaires pénales et civiles. Enfin, trois histoires de résolution de conflits étaient proposées aux participants. L'enjeu était d'articuler l'analyse des discours, des représentations et leurs pratiques, leurs expériences éventuelles, leurs expériences personnelles ou celles de leurs proches.

Nous avons procédé de manière inductive : comme il y avait très peu de travaux sur la justice, nous ne souhaitons pas tester des hypothèses préconçues. L'idée était de partir des représentations des citoyens. Nous avons cherché ce qui ressortait de leurs attentes en faisant la retranscription des entretiens. Ce qui nous a frappées, c'est à quel point leurs attentes étaient très idéalisées. Leurs propos s'accompagnaient d'une tonalité extrêmement critique. S'exprime un constat d'altérité très forte à l'égard de l'institution judiciaire et des acteurs, professionnels ou pas, qui exercent la justice (en effet, les critiques portent sur les professionnels de la justice mais aussi sur les décisions d'assises qui ne sont pas des décisions de professionnels de la justice seulement). Ce qui était frappant, alors que nous n'avions posé aucune question sur ce sujet, c'est la récurrence du champ lexical relatif aux inégalités économiques, sociales et culturelles. À la question « que pensez-vous du fonctionnement de la justice ? », l'importance des ressources financières, sociales et culturelles revenait très vite. En reprenant des concepts de Bourdieu, une approche en termes de capitaux culturel, économique et social est apparue très intéressante ; l'idée d'une violence symbolique était très fortement ressentie par les citoyens en

plus du monopole de la force physique exercé par la police ou les forces de l'ordre aussi au bénéfice de la justice.

Premier point de notre intervention, ce constat critique quant aux inégalités face à la justice se retrouve dans les différents groupes sociaux représentés. Il y a d'abord un discours qui procède d'une critique assez classique de l'institution et de son organisation et qui confirme ce qu'on trouve dans les enquêtes d'opinion plus classiques, à savoir une justice chère, lente, distante et difficile à comprendre.

Le coût financier de la justice est perçu comme problématique parce que constitutif d'inégalités. Dans les exemples pris, il y a la question des honoraires d'avocat qui sont perçus comme un frein au recours à la justice. Bien qu'elle existe, l'aide juridictionnelle ne parvient pas à compenser ces inégalités et à rétablir une forme d'égalité des armes entre les différentes parties. L'impression de lutter à armes inégales peut être démotivante et décourageante. Cette citation d'Anne qui est professeure de lycée résume ces sentiments. Elle dit « *moi en tant que maman j'ai lâché l'affaire parce que mon ex-mari avait les moyens de se payer un ténor qui a sorti les dents, j'avais l'aide juridictionnelle avec quelqu'un qui en avait un peu rien à faire en tant qu'avocat, du coup je me suis sentie hyper lésée parce que celui qui paraît le plus fort et a le plus de fric obtenait ce qu'il voulait, comparé à moi qui n'avais pas mis les moyens et avais eu l'aide juridictionnelle avec un avocat qui n'en avait rien à cirer* ». Il y a à la fois le ressenti d'une forme d'injustice au sens où cette inégalité économique de départ n'est pas surmontée malgré le système d'aide juridictionnelle mis en place. Les personnes en ont parlé en reconnaissant qu'il s'agit d'un acquis social, *a priori* positif, qui permet la démocratisation de l'accès à la justice, mais dont la mise en œuvre est perçue comme ne permettant pas effectivement de rétablir une forme d'égalité ou de compenser les inégalités, soit avec des arguments autour de l'incompétence des avocats, du fait qu'ils ne sont pas motivés, qu'ils manquent d'expérience. Aussi ponctuellement, a pu être pointée l'injustice liée à des effets de seuil, au fait que certains citoyens n'ont pas bénéficié de l'aide juridictionnelle parce qu'ils étaient justes au-dessus du seuil, sans pour autant avoir les moyens de se payer un « bon avocat ». Globalement, l'aide juridictionnelle est plutôt perçue comme une forme dégradée de défense.

Nos enquêtés dessinent l'image d'une justice peu accessible malgré les lieux d'intermédiation. Beaucoup d'extraits d'entretiens portent sur la thématique de « *c'est un milieu très fermé pour*

*moi* », « *un monde à part* », « *une tour d'ivoire* ». Ces extraits d'entretiens soulignent le manque de transparence, le caractère trop complexe des procédures, également le fait que les décisions ne sont pas suffisamment claires et expliquées, qu'il n'y aurait pas une pédagogie suffisante, à la fois de la part des avocats et des juges, des décisions qui sont prises ; le fait qu'il puisse y avoir des jugements différents en première instance et en appel est perçu comme sapant en partie la légitimité de la décision judiciaire. Qu'est-ce que ça peut vouloir dire si je n'ai pas la même décision lorsque mon affaire est successivement examinée, en première instance puis en appel ?

La question du temps n'est pas seulement celle d'une justice qui serait trop lente. C'est une critique qui concerne le rapport conflictuel au temps. La justice apparaît à la fois comme trop lente et trop rapide. Le temps est un facteur essentiel d'incompréhension, de désarroi et de colère. Rendre la justice nécessite du temps, les gens le comprennent bien. Beaucoup d'entre eux développent l'idée qu'il existe des temporalités plus ou moins adaptées aux types d'affaires, aux enjeux, aux personnes impliquées. En matière civile, familiale, prud'homale ou commerciale, les délais sont globalement perçus comme excessifs pour les parties, compte tenu des effets que ça peut avoir sur leur vie propre. Cet extrait d'entretien l'indique : « *cette situation de lenteur pourrit la vie de beaucoup de gens* ». Cette personne évoque le fait que, pendant quatre ans, son conjoint n'avait pas de compte bancaire parce que l'affaire durait. Il y a le constat que la justice prend du temps et que c'est normal mais que, suivant les types de contentieux, on a différents types de rythmes dans la justice, avec plutôt un temps lent avec des temps d'attente jugés excessifs pour certains types d'affaires comme les affaires familiales ou les assises et, de l'autre, un tempo plutôt rapide, voire décrit comme expéditif, pour d'autres, dans le cas par exemple des comparutions immédiates. Ce rapport conflictuel au temps s'exprime aussi à travers le contraste entre les temps longs d'attente, ce qui est perçu comme temps de latence par les justiciables, et la brièveté des temps d'échange avec le juge à l'audience (certains emploient des expressions comme « *c'est un traitement de l'affaire à la volée* », « *l'avenir des enfants se joue sur deux fois 15 minutes, c'est pour ça que c'est un peu à la va-vite* »).

Parmi les facteurs cités qui contribueraient à l'allongement des délais, il y a le délai d'exécution des décisions, les problèmes d'organisation (renvois), manques de diligence des avocats ; la dimension dilatoire des appels peut être évoquée comme posant problème.

Ce qui nous a frappées, c'est aussi l'ampleur de la critique sociale et politique explicitement adressée à la justice. Dans de nombreux groupes, aussi bien parmi ceux qui en bénéficient que parmi les groupes de milieux plus populaires, le droit et la justice sont explicitement dénoncés comme des instruments de domination au profit des plus puissants.

Cette distance entretenue à travers le langage juridique et les rituels est vue dans cette perspective. On le voit dans l'opposition eux/nous entre profanes et ceux qui exercent la justice. La position surplombante des juges est aussi décriée : « *c'est théâtral, ils sont en haut, nous en bas, ils règnent, c'est un héritage féodal* ». Cette technicité n'est pas perçue comme relevant seulement d'une logique professionnelle de spécialisation de l'activité judiciaire, mais comme une volonté délibérée de distanciation sociale : « *j'ai l'impression que c'est l'élu, au-dessus de tous, on connaît tout sur tout* ».

Le second niveau de cette critique sociale et politique est le fait que la justice contribuerait, involontairement ou pas, à la reproduction des inégalités. C'est une source majeure de délégitimation de la justice. Un vocabulaire extrêmement riche est mobilisé pour dénoncer l'idée d'une justice de classe : « justice à deux vitesses », « *pot de terre contre pot de fer* », « justice à géométrie variable », « *David contre Goliath* » (où le juge aiderait Goliath à l'emporter). Ce système est vu comme partial au service des puissants, que cette dissymétrie tienne au capital économique, condition de l'accès à une bonne défense, à un capital social, le fait qu'on ait des proches ou pas susceptibles de conseiller efficacement dans un litige, aux connaissances ou à la méconnaissance du droit. Cela explique que, parmi ceux qui ont des expériences de justice, cette expérience est vécue comme une expérience d'injustice.

Trois ensembles de facteurs sont évoqués par les participants : les inégalités liées au système judiciaire lui-même (l'accès à l'information, à un meilleur avocat, l'intelligibilité), les facteurs qui tiennent aux parties (l'inégale maîtrise du langage, l'inégale capacité à s'exprimer), il y a ce qui tient à leur manière d'être (la manière dont ils s'expriment, dont ils sont vêtus, dont ils se tiennent). Il nous a semblé pouvoir l'interpréter en termes d'habitus ; par-là, Bourdieu désigne l'ensemble des dispositions, largement inconscientes, mobilisées pour agir et pour produire des jugements et qu'on mobilise tous, y compris les magistrats, pour interpréter la manière dont les autres se comportent. Les participants évoquent massivement les traitements différenciés, et éventuellement les discriminations dont certains groupes sociaux feraient l'objet, au détriment des étrangers, de ceux qui sont en plus grande précarité et tout un ensemble

d'arguments portés par les hommes (mais pas seulement), un traitement différencié qui serait au bénéfice des femmes, notamment en matière familiale.

En outre, un autre élément revient : la justice comme épreuve morale ou psychologique. Le fait que cette expérience redoublerait les violences qui peuvent avoir conduit à la saisine de la justice, la fatigue psychologique ressentie au quotidien en pensant à l'affaire en justice : « *tu te lèves avec, tu te couches avec, tu travailles avec et cette lenteur-là, tu la prends tous les jours* ». Par contraste, notamment dans les groupes de milieux plus populaires, il y a la volonté de conserver une forme de dignité, de garder la face, de se battre, par la manifestation d'une force morale, ressource de ceux qui n'ont pas nécessairement les moyens de gagner le bras de fer judiciaire.

La mise en forme juridique du conflit, ce qui peut être évoqué ou pas à l'audience, a des effets de cadrage que les parties peuvent vivre durement. Notamment quand l'avocat déconseille de parler des violences psychologiques ou physiques parce qu'il n'y a pas assez de preuves, c'est vécu comme une justice partielle et comme une violence symbolique pouvant s'exercer sur les justiciables.

Nous avons choisi de développer ici l'exemple d'un échange relatif à l'évolution du palais aux maisons de justice. Dans plusieurs groupes, il y a un débat autour de l'utilité des maisons de justice. Ici, un chirurgien-dentiste évoque les progrès que constituent les maisons de justice, tandis que quatre autres participants qui, eux, y ont eu affaire, sont beaucoup plus réservés. Deux niveaux de discussion s'imbriquent : une tension entre une justice surplombante, dont les palais de justice sont emblématiques, et une justice conçue comme un lien d'intermédiation, avec comme exemple les maisons de justice et le fait que les maisons de justice ne contribuent que partiellement à réduire les inégalités face au système judiciaire. Ce clivage dans les prises de position reflète des différences socio-économiques en termes de statut professionnel : cet échange oppose notamment un chirurgien-dentiste à des professions artistiques plus précaires ; les expériences de justice sont socialement contrastées : délinquance en col blanc vs. affaires familiales ou petit litige immobilier.

Ces critiques sévères apparaissent comme des attentes déçues. C'est le deuxième point de notre intervention. C'est parce qu'il y a des attentes extrêmement fortes que le regard porté sur ce qui se passe est déçu et insatisfait. Dans tous les entretiens collectifs, ce qui était redit constamment,

c'est l'attachement à la valeur justice. Avec une conception très idéaliste, tout ce qui concerne la justice ne devrait pas être sali par des histoires d'argent, de cas par cas, de subjectivité etc. Donc plusieurs fois est revenu le contraste entre Justice avec un J majuscule et justice, avec l'idée que la Justice est la justice absolue, une valeur éthérée, et la justice s'incarne dans les pratiques des professionnels du droit, qui sont contingentes, nécessairement subjectives, le quotidien, ce qui alimente une désillusion.

Dans le premier temps de l'entretien, nous demandons ce qu'est la justice, comment les personnes qualifient ce qu'ils attendent de la justice en termes de fonction. Nous avons repéré six finalités clairement identifiées. Celle qui revient en premier, c'est la dimension symbolique, c'est-à-dire un cadre, des repères collectifs indispensables au vivre ensemble. La deuxième finalité énoncée, c'est la dimension légaliste et institutionnelle de la justice, c'est le respect des lois, du droit, le fait de les faire appliquer. Troisième dimension, c'est la résolution des conflits. Dans toute société, on a besoin d'un tiers pour arbitrer parce que si on a un conflit entre deux personnes, sinon, c'est insoluble. Donc la justice est ce tiers qui arbitre les conflits. Quatrième dimension, c'est la dimension égalitaire et sociale, c'est la protection des plus faibles, l'idée que la justice doit intervenir pour soit garantir une égalité formelle, soit rétablir au contraire une égalité lorsqu'il y a un point de départ qui n'est pas celui de l'égalité entre les acteurs. Il faut que certains puissent avoir une position plus forte pour pouvoir défendre ceux qui sont plus faibles, c'est une conception sociale de la justice qui parfois va de pair avec l'idée d'*empowerment* des plus faibles. La dimension d'égalité, la dimension de réparation et de protection des victimes et la dimension punitive (sanctionner ceux qui ne respectent pas la loi) sont les trois fonctions qui arrivent après les autres.

Finalement, il y a peu de citoyens qui considèrent la justice comme quelque chose de purement instrumental et comme un moyen ou un service. Il n'y en a que 5/80, donc c'est très minoritaire.

Un autre élément très fort, ce sont les fortes attentes en termes d'écoute et d'empathie, au-delà de la résolution du litige. On ne s'attendait pas à l'ampleur des comparaisons avec la santé. Les citoyens n'attendent pas simplement le traitement du litige, donc ce n'est pas simplement le « *cure* », mais c'est aussi le « *care* », le prendre soin, la dimension empathique. Les entretiens collectifs incluent aussi beaucoup de métaphores maternelles et paternelles, et pas simplement en termes d'éducation et de rapport à la loi. L'insistance sur le fait que le système judiciaire ne permettrait pas suffisamment l'expression de la parole et de la sensibilité. Certains considèrent



qu'il sont traités en objets plus qu'en sujets de la loi et de la scène judiciaire et que les acteurs judiciaires réifieraient les personnes : « *On est beaucoup spectateur, on n'est pas acteur, on parle très peu, on sent qu'on n'a pas la liberté de parler ; généralement les questions qu'ils posent, c'est pas les réponses que vous avez envie de donner, elles sont à côté, moi je dirais que ça manque un peu d'humanisme dans le sens où la parole n'est pas prise* » (dans le cadre d'un litige corporel).

En conclusion, les critiques visent surtout un certain modèle d'exercice de la justice que Jacques Commaille avait appelé la justice « *méta-garant du social* », c'est-à-dire une justice surplombante qui se place au-dessus. Les attentes s'orientent davantage vers un autre modèle d'exercice de la justice, qui est une justice opérateur du social qui aurait plus « les mains dans le cambouis ».

Le paradigme de la domination, très présent dans le discours des enquêtés, alors que nous ne l'avons pas introduit initialement, va avec l'idée que l'expérience de justice renforce certaines inégalités, que l'institution judiciaire contribue elle-même à produire des inégalités en exerçant une domination symbolique et le fait que le droit et la justice peuvent aussi être mobilisés comme des sources d'émancipation, ce que pointent certains participants. Ces représentations, loin de relever simplement d'une image ou d'une idée, sont importantes parce qu'elles ont des effets pratiques par rapport à la façon de recourir ou pas à la justice, et que ce ne sont pas des représentations qui volent au-dessus du réel, mais sont des conditionnements de la pratique. Ces aspects ont été travaillés aussi par enquête quantitative sur un échantillon représentatif de la population française avec 2 350 répondants et nous sommes en train d'en faire l'analyse pour croiser les résultats.

A présent, quelques réflexions complémentaires pour ouvrir le débat et faire écho aux questions plus spécifiques qui nous ont été posées dans le cadre de cette invitation.

Premier point : Sur le plan du pénal - il faut d'ailleurs préciser que ce qui a été présenté vaut pour le civil comme pour le pénal, sur le plan du pénal, donc, les citoyens mettent l'accent sur l'égalité dans le traitement des différents types de délinquance. Ce n'est pas simplement une critique, ils ont des propositions concrètes à formuler. Notamment concernant la délinquance des élites (politiques et fraude fiscale). Alors que nos entretiens se sont déroulés en 2015 et 2016, la critique d'une sur-pénalisation de la délinquance routière était déjà présente ; cette idée

est ressortie chez les gilets jaunes. Ce type de délinquance concerne toutes les classes de la population, mais il est vécu plus durement dans les milieux plus populaires davantage affectés par les peines pécuniaires et surtout par la stigmatisation sociale liée au fait d'être perçu comme un délinquant, alors qu'ils en ont une tout autre image ; pour eux un délinquant n'est pas quelqu'un qui commet une infraction routière.

En plus des questions générales posées dans la première partie des entretiens collectifs, nous avons fait visionner des extraits de documentaire, des cas réels donc, auxquels les participants réagissaient. Puis nous abordions avec eux des histoires - par exemple, un cas de conduite en état alcoolique et un cas de dégradation de véhicules. On demandait aux participants : « *y aurait-il des sanctions ? Si oui, d'après vous, lesquelles ? Et dans un monde idéal, comment aimeriez-vous que ces affaires soient traitées ?* ». Les attentes sont extrêmement fortes à l'égard des peines qui ont du sens et que les auteurs comprennent, y compris, ce qui était le cas dans le documentaire, pour des faits comme l'usage d'une arme à feu dans l'espace public – et alors que l'entretien collectif avait eu lieu la semaine suivant l'attentat du Bataclan. Même dans ce cas-là, nous avons été frappées par le fait que les enquêtés n'étaient pas dans un registre extrêmement punitif. Nous avons bien sûr fait attention lors de la sélection des enquêtés à avoir une relative représentativité des orientations politiques, parce que, sinon, cela aurait pu être un biais potentiel. Dans leur monde idéal, la pédagogie de la peine, le travail d'intérêt général et les stages sont plébiscités. Comprendre les motivations des auteurs et que les auteurs comprennent pourquoi ils sont condamnés sont primordiaux.

Deuxième point : Certains signes indiquent qu'il pourrait y avoir une préoccupation liée à l'incapacité de la justice à répondre aux évolutions sociétales ou à le faire de façon partielle, avec une référence explicite au mouvement des gilets jaunes. Nos enquêtes portent sur 2015 et 2016, donc on ne peut formuler que des hypothèses à partir de ce qu'on a observé. On sait, par un certain nombre d'études, que pour des faits similaires, les sanctions sont systématiquement plus dures dans le cadre de mouvements sociaux ou d'émeutes, à chaud, en comparution immédiate, plutôt que 6 à 8 mois après les faits.

De plus, les citoyens critiquent ce qui est perçu comme une moins grande sévérité à l'égard de la délinquance en col blanc. Ce qui revient beaucoup, notamment par rapport aux délits routiers, c'est le fait soit que les policiers ou gendarmes seraient souvent crus sur parole, même en l'absence de preuves, soit qu'il y ait peu de sanctions à l'égard des policiers auteurs de

violences. Un certain nombre de participants au mouvement des Gilets jaunes ont pu percevoir cela comme un processus de stigmatisation sociale et politique supplémentaire qui redouble la marginalisation sociale et politique.

Troisième point, en ce qui concerne les violences policières et les mouvements sociaux, dans l'enquête, on a un socle important de participants qu'on peut qualifier de légitimistes, plus de la moitié du panel, qui font confiance à la justice et ont un a priori favorable à l'égard de l'action de la police et de la justice, du point de vue du respect des droits et de la légalité. Mais, une minorité qui ont eu affaire régulièrement à la police, ne serait-ce qu'à travers des contrôles d'identité fréquents qu'ils perçoivent comme arbitraires, a une vision plus négative de l'action de la police et parfois par conséquent de la justice. Certains développent une moins grande confiance à l'égard des institutions publiques, un discours de distanciation, voire de distance à l'égard des institutions publiques, ayant l'impression qu'on ne peut pas se fier à elles.

L'hypothèse que l'on peut formuler concernant la délégitimation de la justice et du droit est que certains éléments de contexte - la mobilisation contre la loi travail, le mouvement des gilets jaunes - ont contribué à faire que davantage de Français soient confrontés de manière répétée avec les forces de l'ordre, alors que ce serait des personnes qui auraient eu peu d'occasions d'être confrontées à la police auparavant, dans un contexte où la légitimité de la contrainte par la police est parfois contestée.

Enfin, dernier point relatif à la question de la délégitimation de la justice et du droit, notamment par rapport aux affaires de violences conjugales : les enquêtés soulignent la multiplicité des filtres et des mécanismes qui sont perçus comme étant d'une grande violence pour les victimes. Par exemple, un premier filtre réside dans le fait que certaines se présentent dans un commissariat ou gendarmerie et doivent faire face à un refus de prendre leur plainte. Cela représente 15 % toutes enquêtes confondues. Le deuxième filtre est celui des avocats. Ils demandent parfois de ne pas parler de certaines violences si les preuves ne sont pas suffisantes, ce qui est vécu comme quelque chose de très difficile par les femmes concernées. Le troisième filtre réside dans les magistrats, au sens où parfois les preuves manquent et que les magistrats pourraient hésiter à prendre en compte ces violences dans le cas d'un conflit lié à l'attribution de la garde des enfants par crainte d'être instrumentalisés. On peut également mentionner certains participants qui disent que ce qu'on appelle aujourd'hui les phénomènes d'emprise ne sont pas vraiment pris en compte ; certains magistrats ne comprendraient pas toujours pourquoi

certaines femmes sont restées longtemps avec l’auteur des violences. Ces arguments alimentent le fait que les participants ont l’impression que l’expérience d’aller devant la police ou ensuite devant le tribunal redouble la violence qu’ils ou elles ont subi. Certains participants aussi se montrent peu sensibles au respect de la présomption d’innocence concernant les affaires de violences conjugales ou violences faites aux femmes, par référence à l’affaire Jacqueline Sauvage, disant finalement « est-ce qu’on a vraiment besoin de preuves ? » Les entretiens collectifs comprenaient des débats en ce sens, ce qui suggérait le besoin d’une certaine pédagogie à l’égard des citoyens pour expliquer l’importance de la présomption d’innocence et des garanties juridiques que peut apporter ce type de mécanisme.

- : - : - : - : - : - : -

J’essaye d’apporter la parole d’une praticienne, magistrate depuis 30 ans, et cheffe de juridiction depuis bientôt 13 ans.

Je vais utiliser la dichotomie dont a parlé Denis Salas, la différence entre institution et organisation. D’où je parle, je peux vous parler de ce qui m’arrive quand on m’interpelle en tant qu’institution et en tant qu’organisation.

En tant qu’institution, les gens nous disent « on ne vient pas vers vous parce qu’on n’a pas confiance en vous », évidemment je vous parle des femmes victimes de violences conjugales. Ça m’interpelle, la question des femmes m’intéresse, les femmes dans la magistrature. Ça m’interpelle en miroir avec ces femmes qui, dans la société, nous disent qu’elles n’ont pas confiance dans l’institution judiciaire. Elles nous affirment donc une sorte de non-recours à l’institution et nous affichent une méfiance à l’égard de l’institution. Quand Adèle Haenel dit qu’elle ne vient pas vers la justice parce qu’elle estime qu’elle inflige une violence systémique aux femmes, ça m’interpelle en tant que cheffe de juridiction et je me pose des questions sur ce qu’il faudrait faire pour que les femmes se sentent en confiance avec l’institution judiciaire, et non objet d’une violence systémique. Pour ça, je crois très fortement au levier de la formation, il faut que les magistrats soient formés pour écouter les attentes et pas tout de suite en défense. On a vu le sourire autour des gens qui disent que la présomption d’innocence n’est pas importante et qui souhaitent une condamnation à tout prix. Nous magistrats, nous institution, avons du mal à dialoguer avec cette demande qui monte de la société. Là, on ne parle pas d’un petit bout de la société, on parle de la moitié de la société, c’est-à-dire les femmes. Je ne dis pas

que toutes les femmes se disent victimes de violences mais souvenez-vous que les sondages faits sur la façon dont les gens se sentaient traités dans l'espace public et plus précisément dans les transports publics, 100 % des femmes disaient qu'elles avaient eu un problème dans l'espace public. Ce n'est pas rien de parler de cette catégorie des femmes vis-à-vis de l'institution judiciaire et des demandes qui montent vers nous. Ça veut dire se former. On a parlé tout à l'heure des concepts d'emprise ou d'oubli traumatique. Ces concepts, si les magistrats les maîtrisent, ils seront en meilleure empathie, en meilleure écoute de ce que les femmes nous demandent dans ces affaires. En tant qu'institution, comme nous l'avons écrit dans une tribune à l'occasion d'un 25 novembre, ça nous permet de dire que ce sont les enceintes judiciaires qui doivent rester des lieux de justice et non pas les médias, la justice ne se fait pas sur Twitter, elle se fait dans les tribunaux, mais, pour cela, il faut que les gens aient confiance et se disent qu'en venant dans un tribunal, devoir de justice leur sera rendu.

Ça m'interpelle en tant qu'institution, sur tous les grands principes que nous manions, à l'égard des gens qui sont en attente de l'institution, c'est pour cela qu'on a fini notre tribune en insistant sur le fait que l'indépendance ne doit pas être confondue avec l'isolement, et que l'impartialité ne doit pas être confondue avec l'indifférence. Là, on répond à une partie des attentes des justiciables. Évidemment, tout le monde veut de l'indépendance et de l'impartialité, mais en réalité les gens nous demandent aussi de ne pas être isolés et de ne pas être indifférents à ce qui se passe dans la société, d'écouter, d'être en lien.

Ça me ramène à la nécessité pour nous de faire le récit de ce que nous faisons. Comment on fait le récit de nos propres décisions, de nos jurisprudences et de nos attitudes.

Au plan de l'organisation. Que se passe-t-il dans les tribunaux quand on essaie de savoir ce que les justiciables veulent ? À mon arrivée dans la juridiction que je préside il y a 4 ans, j'ai monté un service qui vise à recueillir tous les courriers qui me sont adressés en tant que cheffe de juridiction. C'est 231 courriers en 4 ans. Le gens me disent qu'ils voudraient de la communication et du dialogue avec le juge, « *qu'il m'explique ce qu'il fait, qu'il m'explique sa décision et soit en lien avec moi* ». Deuxièmement, ils voudraient un meilleur accès au juge, « *je ne le vois pas assez, ça ne suffit pas* ». Troisièmement seulement, « *je voudrais savoir ce qu'il est advenu de mon affaire, c'est trop long, je voudrais savoir* ». Quatrièmement, des réflexions sur l'attitude du magistrat à l'audience.

Concrètement les gens ne parlent pas du coût et de la lenteur, mais disent qu'ils veulent plus voir le juge et communiquer avec lui.

Quand on arrive au SAUJ, les gens font des demandes par rapport à l'institution. Ils disent qu'ils voudraient de la proximité, voudraient que le tribunal soit plus près de chez eux. Il faut l'entendre parce que les gilets jaunes ne cessent dire « *arrêtez de fermer des tribunaux, il faut en ouvrir.* » Ils disent : « *je veux de l'amplitude horaire* ». Le SAUJ fermé à 16h, ça agace beaucoup de justiciables. Et « *je demande de la confidentialité* ».

Dernière demande : une énorme demande par rapport au numérique. Beaucoup de gens disent qu'ils ne veulent pas du numérique, mais veulent des êtres humains à qui poser des questions. C'est tout le contraire de ce qui se fait actuellement. Il y a une exigence d'authenticité de la part de l'institution à écouter cette demande. Les gens ne demandent pas du numérique, ils sont plutôt en phase de refus. Sur le numérique, il y a un énorme problème autour des documents scannés. Les gens ne savent pas où scanner.

- : - : - : - : - : - : -

Du point de vue du juge des contentieux de la protection (JCP), on a rationalisé, simplifié, organisé notre procédure et les compétences en transférant certains contentieux à d'autres service de la juridiction pour finir par se rendre compte que le justiciable aime avoir un interlocuteur unique et identifié. On nous a ramené ensuite les compétences par délégation, même si je pense que les choses vont changer.

Sur la définition du justiciable, c'est une question récurrente dans les contentieux du JCP. L'exemple des tutelles : quand on prend une décision, cela aura un impact sur la personne en face de nous. Le majeur sous tutelle est parfois accompagné d'un membre de sa famille. Nos décisions ont un effet sur l'entourage de la personne. On est très sollicités par les familles au sens large. C'est plus large que la notion de partie. On répond aux personnes qui nous sollicitent qu'elles ne sont pas parties. On reçoit beaucoup de demandes de l'entourage, que ce soit aux tutelles ou aux baux d'habitation. Aux baux d'habitation, il y a le titulaire du bail et tous les gens qui vivent avec lui, qui viennent nous poser des questions sur notre décision. La réflexion sur la notion de justiciable est pour nous beaucoup plus large, et la question qui se pose derrière ça est : « comment on s'adresse à eux ? »

On a tendance à réfléchir à comment on s'adresse à ceux qui fréquentent la juridiction, donc on va faire des guides, des affiches, des fiches à nos agents à l'accueil, mais on ne pense pas à

comment on s'adresse aux tiers. Le réflexe à Paris est qu'on a tendance à renvoyer les gens qui nous écrivent vers le site internet du tribunal de Paris ou vers le point d'accès au droit du tribunal de Paris. Mais ça ne répond pas aux attentes des proches.

Sur la façon dont on informe, dont on rend lisible et intelligible notre décision : à qui on s'adresse ? On a tendance à penser que le JCP (le terme de protection, quand on expulse, on ne sait pas trop qui on protège...), qu'on s'adresse à un public exclusivement vulnérable, mais on s'adresse à tout le monde. Tout le monde peut être placé sous mesure de protection, parce qu'on vieillit, parce qu'on a un enfant handicapé, tout le monde peut être confronté à des problèmes locatifs, quels qu'ils soient. On s'adresse à tous les publics, mais nos outils sont construits pour un certain public, parce qu'on fait nos outils maison ou on renvoie aux sites. Mais on sait qu'une grande catégorie de ceux qui viennent au tribunal ou essaient d'avoir des informations en ligne n'ont pas accès à ces informations. Le petit guide qu'on a fait sur la tutelle et la curatelle, les gens ne le comprennent pas. Même s'il y a des efforts pour travailler sur le vocabulaire, une curatelle ne veut rien dire pour 90 % des gens. Tous les guides, formulaires, sites, on ne parvient pas à les adapter à une catégorie de la population à qui ça échappe. Au tribunal, on a mis en place un accueil dédié à la protection des majeurs. On a 10 000 visites par an (et 18 000 dossiers). Beaucoup de gens viennent pour avoir du renseignement, de l'information, comprendre, savoir ce qui va se passer, parce qu'ils ont un problème avec leur mandataire et n'arrivent pas à le joindre. L'accueil numérique a cette limite à ce moment-là.

Il faut engager les magistrats et fonctionnaires. Il y a un vrai engagement professionnel des greffiers et directeurs de greffe. La question des attentes du justiciable passe toujours après la question de la pile. On doit rendre nos décisions rapidement, on a des délais de caducité, on doit répondre à notre organisation interne. Travailler sur la communication, l'information, la formation des personnes à l'accueil, dans un système où on vit une réduction du volume d'ETPT, fait que c'est une question secondaire. Déjà quand on a réussi à s'organiser avec les partenaires (avocats, mandataires...), on n'a plus d'énergie pour penser à la manière dont on va s'organiser avec nos usagers pour essayer d'améliorer la qualité du service.

On peut tous saluer les efforts de la Cour de cassation qui doit nous servir de modèle sur la rédaction des arrêts. On a eu un arrêt important sur une question d'irrecevabilité en matière d'élections, on organise des permanences d'élections politiques avec, comme interlocuteur, la mairie de Paris, c'est la première fois que je me suis dit que je pouvais envoyer l'arrêt à la

cheffe du bureau des élections de la mairie de Paris, sans lui faire une explication. On était assez fier de pouvoir le faire. Quand la Cour de cassation s'est engagée dans ce travail, beaucoup de collègues pensaient que rédiger en attendus était beaucoup plus simple, parce que ça formalise le raisonnement juridique. Les greffiers disent que leurs trames sont faites en attendus.

Quand j'étais à la DSJ, on a beaucoup travaillé dans le cadre de J21 à partir d'un sondage sur les attentes des justiciables, on l'a utilisé à outrance. On a beaucoup travaillé sur les accueils, on a réfléchi accueil numérique, parce qu'il y a une attente d'une certaine catégorie de la population. On reçoit beaucoup de demandes pour communiquer par mail. Le ministère n'a pas fait l'erreur de fermer ses accueils physiques au profit des accueils numériques, mais a accompagné l'accueil numérique d'une amélioration de l'accueil physique (le SAUJ). Le SAUJ a été construit avec les référentiels Marianne d'une manière un peu techno, qui sont difficiles à analyser.

Quand on a fait le portail du justiciable dans le cadre du projet Portalis, on a voulu associer les usagers. Mais comment les associer ? On a créé une communauté d'utilisateurs, et on a invité des associations de consommateurs, des associations d'aide aux victimes qui nous ont apporté beaucoup de choses dans la façon dont le portail a été construit, mais on a de grandes marges de progression sur les questions de vocabulaire, d'accessibilité et de lisibilité.

- : - : - : - : - : - : -

Il y a 15 à 20 ans, le grand projet de la politique de la ville était de savoir comment associer les usagers. La question de la co-construction des outils, la parole des habitants, toutes les expériences qui ont été faites. On a un peu oublié tout ça. Sur les violences institutionnelles, les violences policières, ce qu'on entendait il y a 20 ans et qu'on entend encore sur les habitants des quartiers... J'ai l'impression que maintenant on le redécouvre. Il y a un impact très fort sur la sur-pénalisation ressentie de la violence routière, c'est aussi ce qu'on a pu voir au moment des manifestations et lorsque des gens comme vous et moi ont été placés en garde à vue ou condamnés. À partir de ce moment, il y a eu une prise de conscience de certains comportements policiers qui, jusqu'à présent, paraissaient réservés aux habitants des quartiers. On voit que l'histoire se répète.

- : - : - : - : - : - : -



Je suis procureur. J'ai réfléchi au rapport qu'on pouvait avoir entre la justice et les femmes victimes de violences et j'ai souhaité me confronter à l'opinion que les femmes qui avaient eu à connaître du fonctionnement du système judiciaire ès qualité de plaignante ou de victime pouvaient avoir. On a mis en place un questionnaire sur toutes les décisions de justice rendues en matière de violences conjugales, sur 700 dossiers sur 2016, 2017, 2018, qu'on analyse depuis 1 an. Une des difficultés, c'est d'avoir des victimes qui veulent répondre. Sur 700, on a eu 38 réponses, notre méthode mérite d'être affinée.

J'ai une réflexion sur trois axes. Le premier est qu'est-ce que le justiciable ? Y a-t-il encore un justiciable ? Depuis deux ans, on nous invite, en matière pénale, à envisager des systèmes de réponse pénale où nous ne voyons plus le justiciable : il y a l'ordonnance pénale qui est la première réponse pénale où on ne voit pas du tout le justiciable, la mise en place depuis un an des amendes forfaitaires délictuelles qui se développent puisque la loi va l'élargir à d'énormes contentieux de masse. On va avoir de la justice sans justiciable, sauf opposition. Sur les 230 premiers dossiers d'amende forfaitaire, j'ai eu trois oppositions. C'est-à-dire qu'on a l'intervention de la justice sans justiciable.

Deuxième élément de la justice sans justiciable est de se demander si on a encore affaire à un justiciable quand il y a un intermédiaire obligatoire et systématique entre le justiciable et le magistrat, à savoir l'avocat. J21 développe la représentation obligatoire. Peut-on encore réfléchir à une attente du justiciable quand on n'a plus qu'un professionnel de la justice au même titre que nous, avec lequel on va être en discussion ? Je ne suis pas sûr qu'on sache toujours ce qu'est l'attente du justiciable par rapport à l'attente de l'avocat. On pourrait intégrer la problématique des assurances de protection juridique qui essorent gaillardement les avocats, où la question des droits du justiciables va d'abord se limiter à l'étendue du champ assurantiel dans lequel la protection juridique peut intervenir. La représentation obligatoire en matière civile, c'est une vraie question pour savoir s'il y a encore une relation entre le justiciable et la justice, ou une relation entre un intermédiaire du justiciable et la justice.

Deuxième question, c'est le justiciable sans la justice, c'est-à-dire que tous les modes alternatifs de résolution des conflits (MARC), tous les éléments de déjudiciarisation (divorce, Pacs, arbitrage, mesures alternatives aux poursuites au pénal), sont plébiscités. Ces modes où on décide de pacifier le conflit, de le rendre moins coûteux, plus rapide, nous conduisent à avoir le

justiciable sans la justice. C'est un mouvement ancien, sans doute inéluctable et largement légitimé depuis quelques années.

La définition de ce qu'on entend par la justice est le deuxième élément. On est un service public, un peu comme une préfecture, on délivre un service, les gens sont en attente, ils ont payé et ils ont ce pour quoi ils ont payé. Le deuxième sens, c'est l'autorité, imperium judiciaire, ça restera quelque chose d'indispensable, mais l'expression d'une violence à un moment donné (c'est moi qui décide, c'est moi qui donne la parole et la retire), avec tout le volet symbolique que ça peut représenter. Le troisième, c'est la plus grande de nos faiblesses, c'est qu'on est encore considéré comme une vertu. Tant que la justice s'appellera ministère de la justice, il y aura des attentes impossibles, parce qu'on attend de nous une valeur qu'on ne peut pas donner. On ne peut pas donner au justiciable la justice, on ne peut leur donner que du droit. Je poursuis 20 % des plaintes, mais les femmes victimes de violences me demandent pourquoi je ne poursuis pas plus. Tant qu'on ne s'appellera pas ministère du droit, mais ministère de la justice, on aura une impossibilité consubstantielle à répondre à certaines attentes du justiciable. J'ai entendu des avocates sur Europe 1 dire « la parole de la femme ne peut pas être remise en question ». J'ai fait la différence entre plaignante et victime : c'est le juge qui dit qui est victime et le procureur qui reçoit les plaintes. Si on prend la justice dans sa dimension vertueuse, ça pose une grosse difficulté par rapport à ce qu'on peut attendre de nous. Où commence notre intervention ? La problématique des prises de plainte, c'est un paradoxe parce que c'est le premier acte d'une procédure judiciaire, sauf qu'elles sont prises par les services du ministère de l'Intérieur. Nous n'avons jamais eu de services de police ou de gendarmerie rattachés au ministère de la justice. Quand on reçoit une plainte et qu'on s'estime mal reçu, est-ce au ministère de l'Intérieur de réfléchir aux modalités de la prise de plainte ou est-ce à nous, procureurs, de contrôler cela ? Est-ce que l'intervention de la justice commence là, ou au moment où le procureur décide d'orienter une procédure ? Notre champ d'intervention n'est pas absolument défini entre ces deux ministères.

Trois éléments de réflexion.

Le premier, c'est le temps et l'espace. J'entends les critiques sur la problématique du temps long ou court. S'agissant de l'espace, on a beaucoup trop d'espace et on n'en a pas dans les tribunaux. On a un espace appelé salle des pas perdus ; on perd son temps dans les tribunaux. Mais il n'y a pas de salles d'attente. Les audiences de plaider coupable, les gens attendent dans

les couloirs sur des bancs. On n'a jamais vraiment réfléchi à ces logiques d'espace où on peut se poser avec son avocat, pas forcément être en vis-à-vis avec l'autre justiciable avec lequel on peut être en conflit.

Deuxième élément, c'est la signalétique. On est dans le symbole judiciaire, mais on ne sait pas dire aux gens où ils doivent aller. En 2010, on trouvait encore des panneaux avec l'inscription CPAL, alors qu'ils ont disparu depuis plus de 20 ans. Ces problématiques de temps et d'espace, où les gens savent où ils doivent aller, font partie du respect du justiciable.

Dernier élément, en matière pénale, le service après-vente de la réponse judiciaire n'existe pas. Nous rendons des décisions de justice alors que le justiciable attend peut-être une solution à un litige, pénal ou civil. Si on veut prendre dans son acception la plus complète la question du rôle de la justice par rapport au justiciable, ce n'est pas seulement la production de justice qui doit être attendue, mais aussi le service après-vente. Je suis, pour le parquet, à la CIVI, et les gens doivent redémontrer qu'ils sont victimes d'une infraction pénale. La mise à exécution effective des décisions de justice n'intéresse pas le système judiciaire. En matière pénale, la possibilité pour les victimes de faire exercer leurs droits réels (sonnants et trébuchants) est très réduite.

On ne peut pas réfléchir à l'intervention de la justice par rapport au justiciable sans réfléchir, non pas directement sur les moyens, mais sur nos outils d'analyse de production et de productivité. Je considère qu'un temps pour un dossier doit être de tant. Si on veut réfléchir à ce rapport, il faut se demander ce que sont nos outils d'analyse comme « outil greffe ». Si on considère qu'un temps doit être de 5 ou 10 minutes, on ne pourra reprocher à personne (greffier, avocat, magistrat) de prendre ce temps-là au regard des éléments de production et de productivité.

- : - : - : - : - : - : -

Notre positionnement est en situation d'observateur. La justice restaurative est mise en œuvre par un certain nombre d'acteurs du système de justice pénale, aussi bien Administration pénitentiaire que Protection Judiciaire de la Jeunesse, par des structures associatives para judiciaires. Nous n'avons pas les mêmes problématiques. Nous avons conduit une étude sur les attentes des personnes qui participent à des programmes de justice restaurative, sur la manière dont la justice restaurative pouvait contribuer à satisfaire ces attentes. Le constat est qu'on a en

justice restaurative les personnes qui sortent de la justice pénale avec tout le ressenti et toutes les insatisfactions dont vous avez pu parler. Tous ces discours-là, nous les avons eus en justice restaurative et nous constatons que, lorsque les personnes ont participé à un processus de justice restaurative, les attentes sont beaucoup plus satisfaites, les personnes se sentent davantage reconnues, davantage entendues, prises en compte. C'est lié à la spécificité de la justice restaurative. On ne peut pas dire que ce qui fonctionne en justice restaurative fonctionne forcément en justice pénale ou même en justice judiciaire de manière générale, dans la mesure où la justice restaurative a été beaucoup construite par opposition à certains modèles, partant du principe que la justice judiciaire était peu à l'écoute et qu'il fallait une justice qui soit plus directement focalisée sur les attentes des justiciables, des parties, des personnes qui étaient demandeuses de justice.

Méthodologiquement, notre point de départ n'est pas le litige, n'est pas tant que ça le conflit. Il est nécessaire de distinguer le justiciable du litige, pour envisager plus une demande de justice, une appétence, un désir, une clameur de justice. Je pense aux travaux de Pierre Noreau qui évoquait la différenciation entre le litige et le conflit réel. Nous avons mis en place quelque chose qui permet d'aborder plus directement le conflit réel, et le litige n'entre pas tellement en ligne de compte. Je ne suis pas là pour faire la promotion de la justice restaurative, mais pour apporter ce qui, du point de vue de la justice restaurative, nous semble fonctionner et pourrait être abordé.

Qu'est-ce qui fait que les personnes qui participent à la justice restaurative se sentent satisfaites dans leurs attentes ? Bien sûr la rencontre avec l'auteur, mais si on met cela de côté, dans la relation avec les animateurs de ces rencontres ou des professionnels qui interviennent dans la mise en place d'un dispositif de justice restaurative, c'est la qualité de la relation qui est établie avec les personnes. On n'envisage pas un justiciable, on n'envisage pas une partie, on envisage des personnes. L'authenticité de cette relation. Quand on parle de proximité dans la justice, on s'en fiche d'avoir un citoyen qui vient faire le rôle de juge, évidemment la distance géographique à parcourir pour accéder à la justice est importante, mais je dirais que la proximité, c'est aussi la possibilité de pouvoir interagir avec un magistrat, pouvoir lui poser des questions et pouvoir prendre le temps avec lui, c'est finalement la qualité de la relation qui est à instituer avec le justiciable que l'on doit retrouver chez l'intégralité des professionnels de la justice. Beaucoup de personnes qui accèdent à la justice restaurative sont déçus de la justice pénale. Ils disent : « *dans la relation que j'ai eue avec mon avocat, je n'ai pas eu suffisamment*

*de temps avec lui, pas suffisamment d'explications, il ne s'est pas mis à ma hauteur.* » C'est pareil pour ce qui est des magistrats, des greffiers, de tous les professionnels. Quelqu'un a fait écho à la question de la santé, je dirais que, quand on discute avec des justiciables, on a la même chose, le même discours que dans le champ de la santé. Les personnes, quel que soit leur litige, si on devait faire un parallèle, il y a des litiges particulièrement graves, et là on est sur l'opération triple pontage coronarien, et on a des situations pour lesquelles l'infraction, le litige et ses répercussions, l'impact est extrêmement important, non seulement sur les parties, mais aussi sur l'entourage, la société, l'entourage immédiat, les proches. Tout cela est vécu comme quelque chose qui vient chambouler la vie. Du point de vue des justiciables, accéder à la justice, c'est à peu près les mêmes enjeux sur leur vie sociale qu'aller à l'hôpital, subir une opération, où là c'est l'enjeu de la vie physique. Les inquiétudes sont les mêmes, les besoins d'explications sont les mêmes, et pour les professionnels du droit et de la justice, c'est difficile d'envisager cela parce que c'est notre monde, on le connaît. Mais les justiciables ressentent la même chose que quand on va à l'hôpital, qu'on est perdu dans les couloirs dans les spécificités très techniques d'une opération et on a besoin que le chirurgien nous explique très concrètement, très pédagogiquement, même si lui-même est pris par énormément de patients, il doit prendre le temps. C'est pareil, le magistrat, les professionnels de la justice doivent prendre le temps de délivrer une explication, parce que ça fait aussi partie de la qualité de la justice et de la manière dont les décisions vont être appliquées. Des études conduites à l'étranger montrent que l'implication des participants dans la justice restaurative est un facteur important de l'exécution des décisions prises. On aurait intérêt dans la justice judiciaire à essayer d'impliquer les justiciables dans cette prise de décision parce que c'est une garantie de leur exécution, et prendre le temps de l'expliquer a minima. Cette qualité, cette authenticité est cruciale pour son effectivité.

Dans le secteur médico-social, la question de la maltraitance institutionnelle se pose, en raison de l'organisation qui est génératrice d'incapacité à intervenir correctement auprès du public. La même chose se retrouve du côté de la justice, avec une grande souffrance chez les professionnels. En 2020, on va conduire la même enquête qu'on a conduite en 2019 auprès des intervenants en justice restaurative et de ceux qui sont observateurs de cette justice. On conduit des enquêtes préalablement. On avait des discours de professionnels qui nous expliquent qu'avec la justice restaurative, on respire enfin, on a le sentiment de réaliser *« ce pour quoi je suis rentré dans la justice, dans l'Administration pénitentiaire, dans la Protection Judiciaire de la Jeunesse, même dans la magistrature où j'ai le sentiment qu'enfin on touche du doigt ce*

*qu'est la vraie justice* ». C'est lié à la justice restaurative, mais aussi à la manière dont on envisage les rapports aux personnes, la temporalité, parce qu'on prend le temps d'écouter, de se parler, et ça conduit à des contextes professionnels beaucoup plus favorables qui font gagner du temps. Parce qu'on a des conseillers pénitentiaires d'insertion et de probation qui nous expliquent que grâce aux compétences qu'ils ont acquises dans l'institution d'un entretien en qualité de relation avec le public, « *je peux aussi mobiliser ces compétences dans la cadre d'un entretien plus classique qui fait que la personne va nous parler beaucoup plus facilement, je vais beaucoup plus facilement engager quelque chose d'intéressant avec elle et elle va beaucoup plus s'intégrer dans un processus d'exécution de peine, etc.* » De ce point de vue-là, il y a des choses à instiller dans le système de justice pénale, dans le système de justice judiciaire au sens large, parce que c'est cette qualité de relation qui fait l'essentiel.

- : - : - : - : - : - : -

Je suis avocat honoraire et médiateur, donc je réagis quand on parle de la justice uniquement au sens de la justice judiciaire, je pense aussi aux MARD qui se développent. Je suis membre du réseau des droits de l'homme d'ATD Quart Monde.

Je souhaite vous livrer la synthèse d'un travail de l'équipe réseau droits de l'homme d'ATD Quart Monde et qui procède de la méthode du croisement des savoirs, qui fait que ce que je vais délivrer là est le plus près possible de ce que vivent les gens.

Que sait-on des attentes des justiciables ? Pour nous, ATD Quart Monde, il s'agit des attentes des justiciables les plus pauvres, en bas de l'échelle, ceux que la justice ne considère pas comme sujets de droit ou qui ne se considèrent pas toujours eux-mêmes comme sujets de droit. J'ai eu à faire une étude sur la perception par les plus démunis de leur personnalité juridique - « est-ce que je suis titulaire de droits, est-ce que je peux revendiquer des droits, est-ce que je peux aller saisir la justice, etc. ? » Ma conclusion, il y a une vingtaine d'années, je ne sais pas si ça a énormément changé, c'était que non, la plupart des personnes se considèrent totalement étrangères à une capacité juridique que tout un chacun doit avoir.

De qui parle-t-on ? 14 % de la population, c'est-à-dire 8,8 millions d'habitants en 2016, vivaient en-dessous du seuil de pauvreté. Pour l'OCDE et l'observatoire des inégalités dans le rapport sur la pauvreté en France d'octobre 2018, le seuil de pauvreté relative s'élève à 855 euros de

revenu mensuel pour une personne seule. L'extrême pauvreté se situe à 40 % du revenu médian, soit 684 euros par mois pour une personne seule. Ça concerne, dans notre pays, 2,2 millions de personnes, qui sont les personnes avec lesquelles nous cheminons depuis de nombreuses années. Ce sont elles qui nous ont appris que la réalité de la pauvreté ne saurait se résumer à un niveau de revenu ou à un simple problème économique. L'extrême pauvreté, c'est aussi l'absence de relations, l'isolement, la honte, le mépris, les humiliations, les préjugés, tout ce qu'on retrouve quand on va en justice, la culpabilité. Ce n'est pas moi qui le dis, ce sont les personnes que vous avez entendues à la commission nationale consultative des droits de l'homme le 17 janvier 2020.

Les personnes qui vivent dans l'extrême pauvreté sont le plus souvent considérées par rapport à leur manque plutôt que par rapport à leur capacité, c'est un problème pour la capacité juridique. Elles sont soumises à des injonctions qu'elles ne peuvent assumer en raison de leurs conditions de vie, « *il faut faire ceci ou cela si vous voulez prétendre à tel droit, il faut remplir telle condition.* » Dépendantes de la charité des autres, elles savent, de ce fait, ce qu'elles doivent dire ou ne pas dire pour ne pas rompre le peu de lien qu'elles ont avec des « bienfaiteurs » à qui elles doivent leur survie. Il y a beaucoup de choses à dire sur l'ensemble des intervenants sociaux, que ce soit des associations, des travailleurs sociaux etc., c'est très compliqué. Les personnes qui vivent dans la grande pauvreté intègrent qu'elles sont incapables de faire face à leurs responsabilités. Vous avez le témoignage d'une déléguée générale d'ATD Quart Monde qui a grandi de bidonvilles en cités dortoirs et qui disait : « *j'ai fini par intégrer que je n'étais pas grand-chose, que j'étais une idiote, une pas comme les autres, une asociale, une ratée, une pauvre et rien qu'une pauvre.* » Sa qualité se définissait comme une pauvre, donc l'intégration qu'on n'est rien.

La misère entraîne des comportements et des logiques difficiles à comprendre pour ceux qui n'y sont pas confrontés. C'est face à ces situations qui nous dépassent, face à une personne particulièrement enfoncée, notre boussole, comme disait Paul Bouchet, c'est « l'égalité dignité ».

Avant de réfléchir sur les attentes des justiciables les plus pauvres, on s'est interrogé sur les obstacles qui se dressent pour que les plus pauvres puissent accéder et exercer leur droit à la justice. Parce que le droit à la justice est maintenant considéré, au plan international, comme un des six droits fondamentaux indivisibles qui procèdent de la condition humaine. Ça suppose d'avoir les mots pour se défendre. Savoir s'exprimer, exprimer sa peur, son désarroi, ses

revendications. Ça suppose de surmonter la peur, de maîtriser la violence (il faut une réponse immédiate à une injustice, à un comportement qu'on ne comprend pas). Ça suppose que la justice reconnaisse la précarité dans laquelle les personnes en situation de grande pauvreté vivent puisque la précarité peut être invisible. Ça suppose que la justice ne se contente pas de s'intéresser aux effets de la pauvreté, je pense notamment aux affaires qui concernent la protection sociale de l'enfance, mais qu'elle tienne compte de ses causes. Ça suppose de se faire entendre, je parle des personnes dans la grande pauvreté quand on est victime de malentendus ou de préjugés.

Il pèse sur les personnes les plus pauvres une présomption d'incapacité qui a des effets pervers très dommageables, puisque cette présomption d'incapacité autorise à agir à leur place et à ne pas tenir compte de leur avis. Dans notre esprit, ils n'ont pas cette capacité à se comporter de manière autonome dans une vie, à maîtriser leur vie, à présenter leurs attentes, leurs désirs etc. Donc on peut agir leur place et on ne s'en prive pas quelquefois en justice, soit en matière de logement, soit en matière d'aide sociale à l'enfance.

La peur empêche l'expression de la parole, certes pour tous les justiciables. Quand j'étais avocat en droit du travail, côté salariés, j'accompagnais les personnes victimes de harcèlement moral et quand je les raccompagnais, ils me disaient « merci, au revoir Docteur ». On a entendu des phrases comme : « *Le juge écrase, donc on s'écrase* ». Ça résume bien l'attitude des institutions à l'égard de ceux qui sont en situation de pauvreté.

Parfois pour se faire entendre ne vient que la violence. Celle qui se manifeste après un rapport social humiliant, qui retrace l'enchevêtrement des difficultés liées à la grande pauvreté vécue comme un réquisitoire accablant. Comment dépasser l'absence de mots, la maladresse, la peur, la violence, pour que la parole des plus pauvres puisse être entendue, pour aider les plus pauvres à comprendre, à rechercher l'adhésion à une solution et, finalement, à prendre la meilleure décision.

La CNCDH a souligné les effets dommageables de la présomption d'incapacité qui pèse sur les plus pauvres dans un avis à propos du projet personnel pour l'enfant, peu mis en œuvre, la plupart du temps parce qu'on considère que les services sociaux sont davantage capables de dire ce qui est bon pour les enfants que leurs parents, surtout s'ils sont pauvres. Et ce, alors même que la notion de participation adéquate des parents au processus décisionnel de



placement de leurs enfants est exigée par la Cour européenne des droits de l'homme. Un arrêt du 10 septembre 2019 dit pourquoi, en justice, il faut absolument qu'on écoute et recueille la parole des gens, surtout ceux qui ont du mal à s'exprimer.

Quelles sont les attentes des justiciables les plus pauvres ? L'origine du malentendu entre les personnes en situation de grande pauvreté et l'institution judiciaire a été mise en évidence par Joseph Wresinski, fondateur d'ATD Quart Monde en 1957 : « *Dans la misère, j'ai appris à voir le monde par le bas. Quand on regarde par le bas, on voit autrement, autre chose que lorsqu'on est habitué à voir le monde par le haut, de la fenêtre de notre tour d'ivoire.* » La précarité et la misère entraînent des comportements et des logiques difficiles à comprendre.

La parole doit donc pouvoir s'exprimer pleinement et pour cela l'égalité doit être respectée, puisque tout est lié. Aujourd'hui le « management judiciaire », la manière de gouverner la justice, d'organiser, etc., favorise-t-il l'émergence de la parole des plus pauvres ? On peut en douter. La numérisation, la visioconférence, ces techniques modernes qui ne touchent absolument pas les plus pauvres. Pour avoir été auditionné au ministère de la justice quand il y avait la réforme de la procédure civile, mon message avait été de penser à ceux qui n'avaient pas d'ordinateur chez eux et qui étaient déjà exclus, mais seraient encore plus exclus, qui ne savaient pas lire ni écrire.

Il y a de fortes craintes pour qu'on continue à s'attaquer aux contentieux qui sanctionnent la défaillance des pauvres, mais pas aux difficultés liées à la pauvreté et à la précarité. Les expulsions, les retraits d'enfants, à chaque fois c'est la sanction de la pauvreté.

Comment se faire entendre de la justice quand on est victime de malentendus ou de préjugés ? C'est la participation active des personnes très pauvres aux processus qui les concernent. Il faut des politiques inclusives. L'avis du 3 juillet 2018 de la CNCDH relative à l'approche fondée sur les droits de l'homme, vous rappelez que cette approche poursuit l'objectif de restaurer dans leur dignité les personnes les plus démunies et les plus vulnérables quelles qu'en soient les raisons, qui sont également privées en droit ou en fait de l'accès au droit. En les remettant au cœur des préoccupations de l'organisation et du fonctionnement du service public, en les impliquant dans les orientations du service, cette approche les remet en position d'agents libres et responsables. Pour les plus pauvres, être au centre d'un processus pour en avoir un peu la maîtrise et pouvoir s'exprimer, pouvoir parler, dire ce à quoi on aspire, c'est primordial. Sans

ça, on peut faire toutes les politiques qu'on veut, on ne progressera pas par rapport aux attentes des plus pauvres par rapport à la justice.

- : - : - : - : - : - : -

Réactions aux échanges du matin.

Sur les non-recours, beaucoup renoncent à exercer leurs droits d'abord parce qu'ils ne les connaissent pas. Quand on parle d'attentes du justiciable, il y a une attente d'information, non seulement sur l'accès à la justice mais sur l'accès au droit. Dans les maisons de la justice, il y a toujours cette tension entre est-ce qu'on met le paquet sur l'information sur les droits ou sur l'information à l'accès au juge. Comme les moyens sont limités, c'est dans un sens ou dans l'autre.

Sur les non-recours, il y a les personnes en situation de grande pauvreté mais pas que. Il ne faut pas limiter les cas de non-recours uniquement aux personnes qui sont en état d'extrême pauvreté, parce ça peut être des personnes qui ne s'occupent pas des documents et sont en état de veuvage, qui ont été malades, avec des profils sociologiques extrêmement différents. C'est la capacité des personnes à avoir un équipement numérique, notamment des scanners. Des études ont montré que les personnes n'ayant pas accès vont dans les bibliothèques municipales, puisque c'est le seul endroit où elles trouvent un ordinateur, demandent une aide à la bibliothécaire, or elle n'est pas une médiatrice informatique. Elles laissent les identifiants informatiques et les mots-clés, alors il y a des problèmes de confidentialité. On a vu le problème d'illettrisme, il y a aussi l'illectronisme, c'est-à-dire la difficulté à lire et à se repérer dans un univers numérique. Les Canadiens ont développé la notion d'accessibilité web en montrant que c'est aussi une forme de problème d'accessibilité à la justice. Cela multiplie les occasions de non-recours. Or, c'est vraiment un angle mort, c'est-à-dire que ce n'est pas suffisamment étudié, on ne sait pas combien de personnes n'agissent pas en justice. On a souvent pour réponse que ce sont les vieilles générations, mais que les nouvelles générations sont habituées, que ça ne leur poserait aucun problème, et puisqu'on saisit sa déclaration d'impôts sur internet, on pourrait saisir la juridiction sur internet. Je pense que c'est une vraie difficulté. Le numérique comme l'amiable révèlent bien ces difficultés-là.

Dans le non-recours, il y a le problème des modes amiables qui sont une chance extraordinaire ou un risque absolu. Il y a une incitation à recourir à l'amiable, c'est une très bonne chose si on

entend l'amiable par la reconstruction du lien social, la possibilité de discuter, d'être entendu, puisqu'on n'est plus entendu en juridiction. Sauf que, quand on associe la politique en faveur de l'amiable avec une politique de gestion de flux, on en vient à considérer mécaniquement que tous les litiges dits de basse intensité doivent être résolus par de l'amiable. Or, les litiges de basse intensité sont toujours associés à des litiges financiers. J21, c'était moins de 4 000 euros, maintenant c'est 5 000, est-ce qu'on va avaler tout le petit civil ? Plus d'autres types de contentieux qui sont considérés de basse intensité, comme ne méritant pas forcément l'intervention d'un juge. Comme nous sommes à l'ENM, nous avons fait un colloque qui s'appelait « l'obsolescence programmée du juge », on se demandait quel était l'office du juge, puisque ça ramène au positionnement du juge dans une société civile. Il y a une tendance de la part de certains à vouloir recentrer le juge dans une fonction purement juridique, comme le technicien sachant qui connaît le droit et tranche les litiges juridiques de haute intensité. Ce qui voudrait dire que lorsqu'il n'y a pas de litige, il n'y a pas besoin d'aller devant le juge, ce qui voudrait dire que toute la fonction gracieuse n'existerait plus.

Les non-recours sont alimentés par les politiques publiques qui visent à désengorger les juridictions en incitant à de l'amiable tout en créant de nouveaux modes amiables qui ne sont pas de l'amiable, puisque, quand on incite à de la médiation numérique, on n'a plus de reconstruction sociale et on incite à de l'amiable d'adhésion : ce n'est plus de l'amiable avec une négociation pour trouver ensemble une solution satisfaisante, mais des mécanismes où on va aller voir des tiers-sachants qui proposent une solution à prendre ou à laisser. On est plus sur un mode simplifié de traitement des différends qu'un véritable amiable.

On a fait un colloque à l'ENM sur les nouveaux marchés de l'arbitrage, puisqu'on incite aussi à l'arbitrage sur des petits contentieux (famille, sociaux) dont on se dit qu'ils pourraient être résolus par un arbitre privé. Le problème, c'est que toute la législation sur l'arbitrage est articulée autour de contentieux du commerce international et est totalement inadaptée, et repositionne le juge comme un ultime recours, qui est là soit pour trancher des litiges de haute intensité juridique, soit vérifier, superviser, par un contrôle léger de conformité à l'ordre public, ce qui a été fait en dehors du système judiciaire. On peut trouver ça génial si on considère qu'on est face à une justice plurielle et que la justice n'étant pas le droit, on peut trouver la justice en dehors de la juridiction, ou on peut considérer que c'est un danger puisque la vertu protectrice du droit et la place du juge sont mises en cause.

Qui est le justiciable ? On a parlé de l'entourage, de la famille, des figures d'attachement de la famille. L'assistance éducative, secteur important pour notre sujet. Connaître le justiciable serait aussi connaître les structures en qui il a confiance. L'ASE impose ses structures alors que, si elle connaissait la famille, elle se rendrait compte qu'elle connaît bien la CAF, qui a un service, une structure d'accueil des parents, des structures de droit commun en qui ils peuvent avoir confiance et sur qui il faudrait se reposer.

Sur les non-recours, on parle du découragement et je parle de ceux vivant en extrême pauvreté, ils sont dus, par exemple en matière de surendettement, aux délais d'audiencement. Le délai d'audiencement à la cour d'appel de Paris est de deux ans. Ce n'est pas crédible d'attendre deux ans alors qu'on est au cœur d'un problème urgent.

Sur l'assistance éducative, une raison du non-recours, il y a un taux de confirmation des décisions et de dossiers sans objet (parce que les délais font que la décision est caduque avant que la cour puisse examiner le dossier), qui est problématique. Il faut y croire, aller devant son juge et faire appel de la décision quand il y a un tel taux de confirmation.

Quel est le taux ?

Il y a parfois des élargissements des droits de visite, des assouplissements des droits de visite médiatisée, mais outre ces assouplissements, il y a 95 % de confirmation.

Sur les violences institutionnelles, il y en a que l'on n'ose pas dénoncer. Le rapport du défenseur des droits n'a jamais fait allusion à des situations d'extrême pauvreté. Quand on accompagne des familles dont les enfants sont placés, elles n'osent pas poser la moindre question sur les problèmes évoqués par leurs enfants, sur le suivi médical, alors qu'ils ont parfois des inquiétudes. Ils ont compris « on s'écrase », sinon on a des sanctions indirectes, donc il y a une mesure évidente : il faut que l'ASE comprenne qu'il y a un droit d'être accompagné quand on fait des démarches. Actuellement, l'ASE n'a plus de réflexes juridiques, n'a pas le réflexe de voir que si c'est dans le code de l'action sociale, c'est normal que la famille se fasse accompagner pour une démarche.

Ce n'est pas le tiers taisant, c'est le droit d'être accompagné dans les démarches. Le tiers taisant, c'est la possibilité d'avoir un tiers à l'audience qui rassure la famille, en vertu des règles de Brasilia.

La parole du justiciable, les familles très pauvres ont la volonté de dérouler leur histoire ; le juge a la volonté de garder la maîtrise des débats dans le temps, dans le vocabulaire, dans l'objet

de l'appel, ça ne peut donc pas fonctionner. En AE, pour que nos décisions soient légales, en tout cas conformes à la CIDE et à la CEDH, il faut qu'elles soient accompagnées d'une aide appropriée. Si on ne discute pas des véritables difficultés de la famille, au-delà des difficultés éducatives, si la famille n'a pas le droit de dire qu'elle habite avec cinq enfants dans un deux pièces, si on lui reproche dans le rapport lu par le magistrat que les enfants ne sont pas propres et ne vont plus en classe, si on ne peut pas aborder le fait qu'il n'y a pas de sanitaires à la maison, c'est inaudible et incompréhensible. Cette aide appropriée, qui est une obligation pour les magistrats, suppose qu'on intègre avec bienveillance un moment où les parents s'expriment sans aucune classification juridique sur leurs problèmes matériels. Pour cette écoute bienveillante, il faut recalibrer l'audience.

Sur la problématique de la distance, j'ai été juge d'instance dans un ressort très pauvre et très grand - Dieppe - qui fait 1h30 d'un bout à l'autre. Il est impossible pour les gens qui habitent dans le sud du ressort, de se rendre à Dieppe avec les transports en commun. Je ne parle pas de l'accès aux avocats, il n'y en a pas. Les MJD, je n'ai aucune idée de leurs horaires d'ouverture par rapport aux horaires de travail des gens qui travaillent, dans ces endroits il y a beaucoup d'intérim. Dans ces territoires, il y a une accumulation de distances : distances géographiques (« combien de temps et combien est-ce que ça va me coûter d'aller à une audience ? »).

Il faut avoir le temps de faire parler les gens, entre ceux qui sont analphabètes, ceux qui sont fonctionnellement illettrés, et ceux qui peuvent expliquer à l'écrit des choses complexes. « *L'instance, ce n'est pas complexe, c'est pour les abrutis* », or c'est à l'instance que j'ai eu les contentieux les plus techniques, avec des contrats nommés du droit rural sur lesquels il n'y a pas de jurisprudence.

On est en train de mettre en place des barrières non tarifaires à l'accès au juge qui me semblent gênantes. L'intérimaire dieppois qui a acheté le Renault Espace 2 500 euros, qu'on le force à passer par une plateforme amiable, que ça soit après une procédure normalement orale mais qui va être écrite, où s'il n'y a que des experts d'assurance qui ne seront pas questionnés à l'audience (pour un dossier à 2 500 euros), 2 500 euros pour ces gens, c'est leur vie, c'est leur instrument de travail. C'est un problème de justice. Qu'il n'y ait pas de moyens pour que les structures d'accès au droit puissent aller chercher les dossiers dans les zones de non-recours (géographiques ou les poches de pauvreté) ... A Bobigny, il y a des problèmes de langue. La mécanique institutionnelle à laquelle on assiste. On a trop de dossiers par rapport au nombre de

juges, on ne veut pas augmenter les moyens parce que Bercy ne veut pas nous les donner, la gratuité c'est un tabou. Donc on fait de l'amiable. Le recouvrement amiable, ça veut souvent dire recouvrement illégal. Ça fait partie des choses à traiter.

Le temps de juge n'est pas remplaçable par du numérique. Les gens qui vont aller ouvrir des antennes d'accès au droit dans des endroits difficilement accessibles, si on ne le finance pas, ça nous coûtera très cher.

- : - : - : - : - : - : -

Je travaille pour une institution peu connue. Le Défenseur des droits n'est pas très connu. Je dirige un département qui s'occupe des réclamations en lien avec la justice, c'est-à-dire l'utilisateur dans son quotidien rencontre des difficultés et lève la main pour dire qu'il a un problème « expliquez-moi où j'en suis, pourquoi cette démarche n'aboutit pas ». Le Défenseur des droits dans son objet, défini par la loi organique de 2011, a vocation, quand des premières démarches ont été effectuées, à étudier avec l'utilisateur pourquoi il rencontre des difficultés, et éventuellement le rétablir et l'aider à se rétablir dans ses droits. A l'article 33 de la loi organique, il y a la séparation des pouvoirs, donc on ne s'ingère pas dans l'imperium du juge. Dès que le processus est initié et que le juge est saisi, le Défenseur des droits dit « *la balle n'est plus dans mon camp, vous avez la possibilité de faire un recours et un appel* », et dans de nombreuses situations, on oriente vers l'appel voire la cassation. La seule possibilité qu'a le Défenseur des droits face au juge, c'est de formuler des observations, il le fait au niveau de l'assistance éducative, dans différentes juridictions, en matière d'état civil, devant les bureaux d'aide juridictionnelle, les tribunaux administratifs, la Cour européenne des droits de l'homme, la Cour de cassation.

Le Défenseur des droits reçoit, sur les questions d'accès au droit, 100 000 réclamations. 17 % concernent le ministère de la justice. Parmi ces 17 %, 11,4 % concernent le droit routier, avec une augmentation à l'été 2018, lors des contrôles techniques et des réformes d'obtention de la carte grise. Il y a des biais : les grandes associations d'utilisateurs de la route nous ont identifié comme un interlocuteur crédible, mais sur la question justice, ça correspond à une préoccupation importante. Il y a la question de l'amende forfaitaire délictuelle, la question de la réforme des préfectures et de la suppression du guichet pour l'obtention des titres de circulation (désormais il n'y a plus de guichet, c'était un motif d'inquiétude des usagers), la

question de la dématérialisation des voies de recours pour la contestation du stationnement. C'est des contentieux infimes, du quotidien, mais qui génèrent énormément de réclamations auprès des délégués territoriaux du Défenseur des droits (il y a 500 délégués territoriaux qui sont sur l'ensemble du territoire et travaillent dans les points d'accès au droit dans les sous-préfectures et dans les maisons du service public et en détention). On a une capacité à voir ce qui se passe pour les usagers en lien avec le ministère de la justice, ce qui nous permet de voir les attentes du justiciable.

Les recherches menées par les services de promotion d'accès au droit du Défenseur des droits. Dans chaque département, des enquêtes sont diligentées, récemment sur l'accès au droit en outre-mer (Guyane, Mayotte, La Réunion). Il y a des enquêtes sur la dématérialisation des services publics et les enjeux d'accès au droit, avec des analyses sur les différents services publics et les différentes politiques publiques de dématérialisation et leurs effets sur l'accès au droit au quotidien. En analysant les différents types de populations concernées par ces politiques de dématérialisation, le Défenseur des droits constate qu'elles ne satisfont pas tous les publics, mais 60 % des publics en sont satisfaits. Les usagers considèrent que c'est une plus-value dans leur démarche, mais il y a un reliquat de personnes (20 à 25 %) qui sont mises au ban de ces politiques publiques. Quand il n'y a pas d'alternative à la dématérialisation, il y a une rupture d'égalité dans l'exercice de leurs droits.

Certaines administrations sollicitent le Défenseur des droits pour faire évoluer leurs politiques publiques, notamment le ministère de l'Intérieur qui crée des panel d'usagers pour essayer d'anticiper et de ne pas réitérer les erreurs commises. Il y a une inflexion des politiques publiques sur cet aspect, qui essaient d'intégrer des recommandations, notamment l'alternative papier et certains règles d'ergonomie sur les sites.

Le Défenseur des droits a rendu fin 2019 une enquête sur la question des inégalités d'accès au droit et la discrimination en France. Il a enquêté auprès des usagers du service public et des organismes administratifs, par appels téléphoniques auprès de 5 117 personnes, avec des questionnaires. Les personnes ont été interrogées sur leur parcours et testées sur les difficultés et différentes situations qu'elles ont dans l'accès au droit avec les services publics. La justice n'est pas au cœur de cette enquête, mais on peut trouver par analogie certaines problématiques qui sont les mêmes, notamment des attentes pratiques des usagers et qu'on peut par récurrence retrouver. La justice, au même titre que l'hôpital et l'éducation nationale, elle revient chez 1 %

des personnes auditionnées, comme un service public avec lequel elles ont eu des difficultés dans les cinq dernières années, ce qui est assez faible au regard d'autres services publics. Le Trésor public c'est 12 %, la CPAM et la CAF c'est 8 %, les préfectures et mairies c'est 4 %. En termes de perception, la justice est à côté de l'hôpital et de l'éducation nationale. Les chiffres sur la justice n'ont pas été analysés. L'analyse que je délivre aujourd'hui porte sur l'ensemble des services publics, non pas sur le justiciable, mais sur l'utilisateur du service public. Les démarches administratives : 21 % déclarent des difficultés pour accomplir ces démarches. L'étude identifie les difficultés récurrentes de l'utilisateur pour accomplir ces démarches. À la question « quelles sont les difficultés les plus fréquemment rapportées ? », les usagers répondent, dans 38 % des cas, « des demandes répétées de pièces justificatives », dans 38 % des cas « des difficultés à contacter quelqu'un », dans 30 % « le manque d'information, 29 % « une absence de réponse », 22 % « une mauvaise information », 22 % « dossier perdu », 18 % « un mauvais accueil ». Contrairement aux études et enquêtes d'opinion sur la justice, la question du coût et du délai ne revient pas. La question de l'expérience des difficultés, cette expérience est répandue dans les relations avec le service public, mais elle n'est pas la même pour tous selon les catégories. On peut faire une typologie des publics en fonction des difficultés pratiques. Par exemple, la deuxième entrée c'est-à-dire les difficultés à contacter quelqu'un (38 %), ça ne concerne pas les personnes les plus précaires, mais principalement les personnes qui ont entre 25 et 34 ans et sont les plus diplômées. On peut en déduire que ça pose la question de l'amplitude horaire des services publics. On a, chez ces professionnels, une sur-représentation des artisans, commerçants et chefs d'entreprise, et toutes les personnes qui ont des difficultés avec le Régime social des indépendants, le chiffre remonte à 63 % sur cette occurrence.

Les attentes varient aussi en fonction des groupes sociaux. Le Défenseur des droits a fait appel à deux chercheurs (Philippe Varin et Christine Holme) et qui ont, sur la base du cumul des difficultés, identifié les caractéristiques sociodémographiques. Ils identifient six groupes, qui se différencient par les appartenances sociales, les difficultés rencontrées face aux administrations. Ils montrent que la population exposée à des difficultés pour remplir des démarches administratives et régler des problèmes qui surgissent peut être décrite selon le degré de socialisation, de précarisation et d'appartenance à une minorité. Par exemple, une personne handicapée et qui a subi au moins une fois une discrimination, elle va cumuler plusieurs difficultés dans ses démarches administratives (24 % des cas). Il y a des pratiques administratives qui surexposent des publics, notamment ceux victimes de discrimination.



L'analyse des abandons des démarches permet de casser les clichés. Elle dépend peu du rapport à l'emploi. Les inactifs abandonnent plus, sans recontacter l'administration. Les indépendants commerçants trouvent moins de solutions, ils n'abandonnent pas, essayent mais ne trouvent pas de solution.

On a des grilles psychologiques efficaces. On a des attentes qui évoluent en fonction de l'état d'avancement de la procédure, notamment quand on analyse le taux d'abandon en cas de difficulté. La survenance du non-recours en cours de procédure, sont surreprésentés les personnes en situation de précarité, notamment les personnes isolées, mais quand elles bénéficient d'un accompagnement social, ce taux baisse. Une partie des personnes qui abandonnent sont celles qui ont le moins d'informations sur le déroulement de la procédure « *je ne sais pas que je pourrai former un recours, je ne sais pas quelle sera la forme de la décision, j'ai tendance à abandonner* ». On le retrouve chez les personnes qui ne veulent pas déposer plainte alors qu'elles ont fait l'objet d'un contrôle d'identité qu'elles estiment discriminatoire à plusieurs reprises.

Sur l'appréhension subjective des attentes, il y a une satisfaction des usagers quand il y a un niveau d'écoute de l'interlocuteur. Le Défenseur des droits pallie souvent le tête-à-tête qui est attendu. Beaucoup de services publics réorientent vers le Défenseur des droits pour que l'écoute soit donnée.

L'adéquation de la réponse, non pas aux questions posées mais aux besoins émis, c'est-à-dire qu'on peut avoir une prétention juridique, mais on veut une solution pratique. C'est le cas dans le contentieux routier, c'est bien d'avoir une décision favorable, c'est encore mieux d'avoir les points restitués sur le permis.

L'individualisation de la réponse. Le Défenseur des droits recrée un récit, met en œuvre un niveau de motivation qu'on ne retrouve pas dans tous les jugements ou dans tous les accueils. Le niveau de reconnaissance symbolique de la personne. L'institution est une immense caisse de résonance, beaucoup de gens qui viennent s'échouer avec des causes, alors que leurs droits ne seront jamais rétablis, vont avoir un intérêt à nous saisir pour qu'on leur réexplique leur récit et qu'on essaye avec eux de voir si leur situation peut se reproduire aujourd'hui. Typiquement le cas des victimes de terrorisme avant la loi de 1985.

Cette situation est particulièrement perceptible dans notre activité à la fois pour les personnes victimes de discrimination et dans les situations où les personnes souhaitent améliorer la déontologie des forces de sécurité.

- : - : - : - : - : - : -

Exemple brésilien : Il y a 80 millions d'affaires. Dans la Cour de cassation, il y a 106 000 litiges. Il y a un mécontentement de la population. À la cour d'appel fédérale, il y a une enquête de satisfaction du service public, très facile d'accès. C'est intitulé « évaluation du pouvoir judiciaire ». On reçoit des plaintes, des suggestions, des compliments. Beaucoup de plaintes portent sur la lenteur de la justice. Il est possible de participer à l'enquête par WhatsApp. Des visites des juridictions sont organisées, ça permet de montrer la difficulté de rendre la justice et ça permet aux justiciables de le comprendre.

- : - : - : - : - : - : -

**Table ronde n°2 : Comment ces attentes sont-elles perçues par les professionnels ?  
Comment sont-elles traitées par les institutions ?**

**Soraya AMRANI-MEKKI**

Il faut se méfier des raccourcis et des fausses bonnes idées. L'idée souvent reprise que le management est fait pour le justiciable. Partant du faux constat de départ que le problème est la lenteur et la complexité, on mise sur le raccourcissement des délais, donc sur la déjudiciarisation, donc sur des modes amiables et numériques. On dit depuis ce matin que l'attente du justiciable est le fait d'être entendu par une autorité légitime, c'est la force symbolique. Mais vu les derniers textes, on est plutôt sur une renonciation à l'audience. L'intervention du Défenseur des droits pour dire qu'il faut que cela reste facultatif est importante. Mais le système Portalis qui sera mis en place en 2022 va permettre une saisine sur informatique directe, éventuellement sans audience, avec des problèmes de protection des données puisqu'il faudra mettre son numéro de téléphone portable. Ce sera très accessible parce qu'on pourra suivre le procès comme un colissimo avec un sms, mais il faudra voir comment tout cela se met en pratique au service du justiciable.

Dans les barreaux, les propos sont très durs envers les magistrats qui ne voudraient plus voir le justiciable et l'avocat et veulent se retrancher derrière une analyse très juridique et très

technique. A l'ENM, le grand amphi était partagé, la moitié disant « *nous sommes là pour le justiciable, nous sommes les interlocuteurs sociaux* » et l'autre moitié disant « *je n'ai pas fait toutes ces études de droit pour être assistante sociale* ». Ce climat ambiant tendu fait que des réformes qui sont intelligentes, comme la procédure participative de mise en état, qui permet d'externaliser la mise en état sur les avocats, peuvent être une formidable opportunité. Mais s'il n'y a pas de connexion avec les réformes de l'aide juridique, et le sentiment que la procédure participative de mise en état est réservée aux riches et pas aux pauvres, que s'il y a une poussée aveugle et mécanique sur tous les types de contentieux, il y a l'idée qu'on veut se débarrasser de la mise en état et que ce n'est pas un cadeau empoisonné.

Il faut faire attention à ce qui ne pourrait être qu'un affichage institutionnel. Je salue de très bonnes pratiques. Par exemple la charte nationale d'accès au droit. Sept associations, dont ATD Quart Monde, le Secours catholique et d'autres, ont signé. Au colloque, même les présidents de juridiction n'en avaient jamais entendu parler. C'est une initiative très belle, mais très méconnue des chefs de juridiction.

Peut-être des indicateurs de performance sur l'attente et l'attention portée au justiciable, en tant qu'universitaires, on est très attentifs aux indicateurs de performance, puisque le réflexe naturel va faire qu'on va travailler pour l'indicateur, or pour construire un indicateur, on a plutôt tendance, c'était le cas de la CEPEJ au départ, à faire des indicateurs plus quantitatifs que qualitatifs, et ça va être le culte de la performance. Or, est-ce que l'attention au citoyen peut être quantifiée comme indicateur de performance ?

D'un point de vue macro, on peut avoir des réactions intéressantes, notamment pour les plaintes. Le système des plaintes du justiciable auprès du Conseil supérieur de la magistrature qui est très décrié - 300 plaintes par an, jamais de renvoi, un seul, pas de sanction. Sauf qu'il n'y a pas d'information sur l'existence de ces plaintes, pas, contrairement au Québec, de plateforme avec des chat box qui permet d'orienter les justiciables, parce que si 95 % des plaintes vont à la poubelle, c'est que le justiciable n'a pas compris que ce n'était pas une voie de recours, que le justiciable a utilisé cette plainte contre l'avocat ou contre l'huissier alors que ce n'était pas le problème. Il y a un gros travail à faire, on peut regarder ce qui se fait en Espagne avec le Conseil supérieur de la magistrature qui répond par téléphone au citoyen : « vous avez un problème, je suis une interface », ce qui renvoie au problème du Conseil supérieur de la magistrature, de ses moyens et de ses modalités d'action.

Plein de choses peuvent être faites d'un point de vue macro, au niveau national. L'idée d'approche par les droits, de construire des politiques publiques en impliquant les personnes. Ça peut être plus difficile au niveau national parce qu'on va se demander qui est le bon interlocuteur, qui est l'association cible. Il y a des associations reconnues d'utilité publique, nous avons des interlocuteurs institutionnels, par exemple la CNCDH a des représentants de la société civile qui interviennent bénévolement et une variété d'intervenants de la société civile (syndicats, ONG, associations, représentants de religions) qui peuvent être des interlocuteurs en amont pour aider.

Sur le numérique, il y a un problème dans la construction des formulaires numériques. Je rappelle le droit romain, comme élément de pouvoir sur l'Empire romain, la diffusion des formulaires, le problème est que le formulaire fait le droit, la construction du formulaire n'est pas anodine. Par exemple, l'atlas judiciaire européen sur l'injonction de payer, c'est le système allemand qui a gagné et le formulaire traduit un système allemand d'injonction de payer sans preuve. C'est important d'avoir des personnes impliquées sur le langage, la langue, la manière de construire le formulaire. Le formulaire peut être aussi audio, pour les gens qui ne savent pas lire. Les termes « objets de la demande », « pièces » peuvent être difficiles à comprendre. Ces formulaires permettent de s'interroger sur les prérequis. Depuis le 1er janvier, entre 5 000 et 10 000 euros, il faut saisir la juridiction par assignation, c'est-à-dire payer un huissier de justice, soit il faudra recourir à un avocat, soit il faudra un modèle Cerfa. Cela repose la question des formulaires qui est un enjeu très important. Le numérique, je trouve ça génial pour moi, mais en dehors de mon intérêt égoïste et personnel, il faut toujours avoir cette nouvelle forme de justice accessible, rapide, efficace et puis d'autres systèmes par exemple accessibles en audio, comme pour la signalétique, où il y a des personnes qui ne se repèrent que par des couleurs et ne peuvent pas se repérer en lisant.

Au niveau local, plein de choses peuvent être faites. Mais elles ne sont pas toujours visibles, par exemple sur les difficultés de transport, au Sénégal on met les audiences les jours de marché, parce qu'on sait que le bus fonctionne. C'est simple, mais c'est de l'attention à autrui, dans un contexte global, c'est prendre en compte que la juridiction n'est pas en dehors de la cité, mais dans la cité, donc on prend en compte le territoire et les services de transport. Dans l'accueil du justiciable, ça se fait beaucoup en Amérique latine, il y a des salles d'attente dédiées pour les enfants, avec des jeux.

Au niveau local, c'est plus facile de faire de l'approche par le droit, parce qu'il y a des associations locales. Il y a une vraie difficulté liée à la déontologie des magistrats. Se percutent la déontologie des magistrats et la possibilité d'agir en coordination avec des associations, en se demandant quelle association a pignon sur rue, s'il faut parler à des associations, jusqu'à quel point on peut ouvrir les portes du tribunal aux différentes associations. Le problème est aussi un grand turnover des chefs de juridiction, qui signent beaucoup de protocoles, mais dont on ne voit jamais l'application, des bâtonniers qui en signent aussi beaucoup et qui vont au-delà des textes, dont les avocats sur le terrain n'ont pas connaissance ou auxquels ils n'adhèrent pas. Il y a une réflexion sur les protocoles, la manière dont ils sont faits et dont ils associent les interlocuteurs du territoire. Sur les violences faites aux femmes, l'idée d'interconnecter ce que peut faire le magistrat avec les services de santé, le logement d'urgence, c'est une politique globale qu'il faut pouvoir valoriser.

- : - : - : - : - : - : -

Comment les attentes des justiciables sont-elles perçues et traitées par les professionnels de l'institution, et le numérique a-t-il un impact ?

### **Laurence DUMOULIN**

Avec Christian Licoppe, nous avons fait des recherches sur la visioconférence à partir de 2003. Ce qui ressort de notre travail, c'est qu'il y a eu depuis une vingtaine d'année, un processus d'institutionnalisation de la visioconférence dans les audiences. Ce processus commence à la fin des années 1990, par une exception au droit commun à Saint-Pierre-et-Miquelon. Puis une phase d'expérimentation se dessine à partir de la première moitié des années 2000 (qu'on a étudiée à partir des témoignages par visioconférence devant les cours d'assises), puis une phase de généralisation, en particulier pour les personnes détenues à partir de la seconde moitié des années 2000.

Ce processus d'institutionnalisation de l'innovation qui consiste à introduire la visioconférence dans la justice pour des activités spécifiquement juridictionnelles et judiciaires, a deux traits marquants. C'est un processus incrémental, c'est-à-dire qu'il n'y avait pas de plan d'ensemble, il y avait une logique pragmatique de résolution de problème, une vision instrumentale de la visioconférence, c'est-à-dire un moyen pour viser différents objectifs qui ont évolué dans le

temps, et puis c'était une innovation à bas bruit, par petites touches, dans des domaines spécialisés, avec très peu de débat public.

Second trait marquant : la visioconférence, en tant que technique, s'est trouvée enrôlée dans le processus de rationalisation des escortes judiciaires et de managérialisation, notamment pour les comparutions de personnes détenues qui sont devenues une des cibles prioritaires du développement de la visioconférence.

Les justiciables, dans le cadre de cette innovation devenue une politique de réforme, n'étaient pas au cœur de cette innovation. Le rôle essentiel est celui des professionnels de la justice, de toute une série d'acteurs politiques et administratifs, qui avaient leur propre agenda et leurs propres représentations de ce que pouvaient vouloir les justiciables, ce qui pouvait varier selon les lieux étudiés. Les technologies ont été pensées surtout comme un moyen d'aller plus vite, de moderniser la justice, voire de dépenser moins. La visioconférence est une innovation qui est devenue une solution d'action publique, une réponse qui est développée et déplacée de type de problème à type de problème sans vraiment associer les intermédiaires que sont les avocats. À Saint-Pierre-et-Miquelon, parce que c'est une petite communauté, il y a eu une élaboration commune entre les magistrats, les avocats et leurs contacts à la Chancellerie. Mais dès qu'on rentre dans la logique d'expérimentation, il n'y a pas de réelle association des Barreaux, pas de retour sur ce qu'a donné l'expérimentation. C'est aussi une innovation qui est devenue une solution d'action publique sans souci d'information du justiciable, il n'y a eu aucune trace de ce qui aurait pu être « *Voilà ce que la visioconférence va changer pour vous* ». Il n'y a pas eu de réflexion en amont sur les pratiques, sur l'appropriation du dispositif de visioconférence et pas d'anticipation sur les effets.

La visioconférence est l'importation du système technique de visioconférence dans la justice, avec une technologie qui existait déjà, introduite dans la justice pour les audiences avec, dans l'ensemble, une conception instrumentale. C'est-à-dire l'idée est que ce qui compte, c'est qu'on puisse faire passer un message entre un émetteur et un récepteur (ce que permet la visioconférence), mais la communication d'audience est davantage que faire passer du son et de l'image. Du fait de la visioconférence, on a deux sites différents et distants, chaque site fonctionne par rapport à son environnement physique immédiat, c'est une donnée du mode de fonctionnement. Ces deux sites vont être reliés par une nouvelle médiation technologique qui va créer des écologies visuelles différentes, c'est-à-dire qu'on ne voit pas la même chose des

deux côtés, donc on n'a pas la même expérience de l'audience. C'est un nouveau format d'audience : « des audiences à distance », c'est-à-dire une audience publique qui correspond à un nouveau format. C'est un nouveau format d'audience parce qu'il n'y a qu'une seule caméra, donc on ne peut pas faire de plan large, on est obligé d'ajuster la prise de vue à qui parle. Cela crée des dilemmes pour le président d'audience (tenir la télécommande ou pas), pour l'avocat (aller à la prison ou rester au palais ? comment échanger confidentiellement avec son client ?).

Le numérique a de nombreux effets : sur l'organisation du travail et des audiences, sur les pratiques professionnelles (de la plaidoirie, de la présidence d'audience, etc.), sur les rapports et les interactions entre justiciables et professionnels du droit et les institutions. Il faut le penser comme une remédiation des interactions. Les formulaires, c'est également ça. Cet effet porte aussi sur les droits, sur la définition de ce qu'est la comparution personnelle, aujourd'hui selon la cour de cassation, la visioconférence est une modalité de la comparution personnelle. Donc la comparution personnelle ne suppose plus nécessairement la présence physique.

Il y a des effets importants, pas purement techniques, mais aussi juridiques. Avec un mécanisme classique de *spill-over*, c'est-à-dire qu'il n'y a pas a priori d'obstacle à la prolifération de la technologie, sauf si on décide organisationnellement et institutionnellement d'en mettre. Il y a même une rationalité à utiliser davantage la technologie, dès lors qu'on a fait certains investissements, c'est logique économiquement.

Une logique gestionnaire s'est installée avec la visioconférence qui pose la question de la politique de la comparution. À quel moment et pour quels actes choisit-on la visioconférence ou la comparution physique, à quelles conditions ? Quid du consentement ?

Dans le numérique, tout ce qui n'a pas été anticipé au début, on le retrouve à la fin. Quand les avocats sont parvenus à qualifier la nature de la visioconférence, ils ont perçu la généralisation du phénomène, ils se sont mobilisés et ont posé des questions qui auraient pu être anticipées et construites plus collectivement, de façon plus partagée.

- : - : - : - : - : - : -

### **Cécile VIGOUR**

À partir d'une recherche qui ne portait pas sur les justiciables, mais seulement sur les professionnels (magistrats et personnels de greffe), j'ai essayé de reconstituer ce que ces derniers disaient des justiciables. J'ai réalisé 150 entretiens entre 2007 et 2014 à tous niveaux

de hiérarchie. La perception des attentes des justiciables est étroitement liée aux positions occupées. Quelles attentes des justiciables les professionnels du droit (magistrats et greffiers) français prennent-ils en compte ?

Premier point de mon intervention, les attentes diffèrent selon la manière dont les professionnels se représentent le destinataire de l'action de la justice : comme un justiciable, un usager, un client ou un citoyen.

« Justiciable » est le terme le plus souvent employé par les magistrats et greffiers en juridiction. « Usager » est le terme employé à la Chancellerie (DSJ, Secrétariat général), il revient beaucoup parmi les entrepreneurs de réformes ou de changement. Le terme « client » est rarissime, sauf pour le contester, ou parmi les consultants de la Direction générale de la modernisation de l'Etat, devenu le Secrétariat Général à la modernisation de l'action publique. Chaque terme renvoie à des conceptions différentes de la justice. Ceux qui utilisent le vocable de justiciable prennent en compte la justice comme valeur et institution, et pas seulement comme organisation. Les usagers renvoient à l'idée d'un service public de la justice, popularisé à partir des années 1990. Client, ce terme est mobilisé dans les expériences de démarche qualité ISO 9001, ou lors de la mise en œuvre du *lean management* en juridiction. On voit progresser l'idée d'un service rendu, voire d'une prestation.

Deuxièmement, les points communs dans les attentes ciblées à la Chancellerie et en juridiction résident dans la focalisation sur les délais et le taux de réponse pénale. Les professionnels se focalisent sur les piles de dossiers, avec une différence sur les délais : à la Chancellerie, l'attention aux délais est aussi justifiée par le principe d'égalité de traitement ; les délais sont rattachés au sens des peines, notamment par les acteurs du parquet, c'est-à-dire le fait qu'une peine qui intervient trop longtemps après les faits perd de son sens.

Concernant le *lean management*, qu'est-ce que cette approche change dans la prise en compte des attentes des justiciables ? Sa mise en œuvre est intervenue en France entre 2009 et 2012. Le principe est de rendre plus efficient le mode de gestion des dossiers, par type de contentieux, en réduisant les pertes de temps et en portant attention au temps à valeur ajoutée pour les justiciables (c'est-à-dire au temps que l'utilisateur perçoit comme porteur de valeur ou qui est strictement nécessaire au fonctionnement de la justice, comme l'audience, le traitement du dossier, etc.). Le principal enjeu est de décentrer les professionnels du droit pour les centrer sur



les attentes des destinataires de leur travail. Comme l'indique le magistrat directeur du projet Lean Justice, « *on se met à la place de l'utilisateur et non pas du magistrat qui a une pile de dossiers sur le bureau* ». Un autre enjeu est d'accroître l'efficacité sans réduire la qualité, améliorer le service rendu, définir des indicateurs pour en attester ou modifier les pratiques professionnelles et l'organisation du travail. Le postulat est que l'attente principale de l'utilisateur porte sur les délais, avec deux références : une enquête d'opinion et le principe juridique de délai raisonnable de la Cour européenne des droits de l'homme, et l'égalité de traitement (il est avancé qu'il est inacceptable d'avoir des délais trois à quatre fois plus importants pour un même contentieux suivant les juridictions).

Le *lean management* a mis en évidence les luttes autour de l'habilitation à définir la qualité (qui doit définir ce qu'est un bon travail de magistrat ou de greffier ? Sont-ce les professionnels entre eux, avec d'autres professionnels du droit ? ou faut-il prendre en compte les clients, les experts en qualité ?). L'enquête a comparé trois juridictions : une où le *lean management* a été bien accepté par les magistrats et greffiers, une où cette approche, peu appropriée, n'a pas eu d'effet sur les délais, et une où la démarche a été fortement critiquée, mais l'impact sur les délais a été assez fort. Dans les trois cas, une majorité de magistrats récuse l'approche consumériste.

Définir les attentes des justiciables est un enjeu de lutte en juridiction. C'est le troisième point de mon intervention. Les justiciables peuvent être un recours en cas de conflit (désaccords ou absence de consensus) entre les magistrats.

Concernant le souci des justiciables, un procureur rapporte qu'il ne faut pas traiter la justice comme une usine de boîtes de conserve, et l'importance que l'humain soit pris en compte. Il prend l'exemple que, dans tous les cas où les décisions de justice peuvent être fortement contestées par les familles, notamment en cas de décès involontaire dans un accident de la route, il prend contact avec la famille et explique que la décision de justice risque d'être décevante.

La contradiction entre accélération des temps judiciaires et la demande d'écoute des justiciables, est un argument souvent soulevé par les jeunes magistrats. Ils veulent que la hiérarchie et la Chancellerie ne s'intéressent pas seulement à des critères quantitatifs, notamment parce que les attentes des justiciables portent davantage sur des aspects plus qualitatifs. Plusieurs magistrats, y compris chefs de service, soulignent le côté « passager

clandestin » de certains magistrats qui ne s'intéressent qu'à leurs dossiers et refusent de s'impliquer dans la vie collective de la juridiction, de réfléchir à ce qui peut être changé pour améliorer le fonctionnement ou l'organisation de la juridiction, parce qu'ils sont bien évalués au motif qu'ils traitent beaucoup de dossiers, quitte à ce que les audiences soient plus courtes et que certaines décisions soient rendues avant l'audience.

Il y a des débats sur l'individualisation du traitement judiciaire. Le parquet a une position très cohérente : aucun substitut ne conteste les barèmes ou schémas d'orientation du procureur. La question est plus débattue parmi les magistrats du siège ; l'égalité de traitement est rarement abordée dans les enquêtes. Il y a peu d'attentions sur l'inexécution en matière civile, notamment en matière de pension alimentaire alors que cette question revient régulièrement dans les cahiers de doléance rédigés dans le cadre du grand débat national.

Les indicateurs relatifs à la LOLF (Loi organique relative aux lois de finance) visaient à répondre aux attentes d'un triptyque - l'usager, le citoyen et le contribuable. Les indicateurs usager incluent le délai moyen, l'ancienneté moyenne du stock, le taux de réponse pénale et le taux d'alternative. Ils reposent sur le présupposé d'une attente des usagers en termes de délais. Par rapport au citoyen (taux de réponse, taux d'alternative, mise à exécution), l'attente implicite renvoie aux questions d'*accountability*, terme anglais qui désigne la reddition des comptes et la responsabilisation (les magistrats et greffiers doivent rendre des comptes sur l'action de la justice), et d'efficacité (est-ce que la justice répond aux missions qui lui incombent ?). Les indicateurs se référant au contribuable correspondent au nombre d'affaires traitées par magistrat, au coût moyen des frais de justice par affaire pénale ; ce sont des attentes en termes d'efficience, de productivité.

En pratique, l'analyse de l'évolution des indicateurs utilisés en juridiction comme au niveau national, montre que les indicateurs les plus prégnants, c'est-à-dire les plus mobilisés en juridiction et qui ont un effet sur les pratiques, sont ceux qui étaient déjà les plus mobilisés auparavant et qui avaient été repris au niveau national.

Des demandes émanent des magistrats pour évaluer la dimension qualitative de leur travail. Un des présupposés de ceux qui sont les plus réticents à une évaluation seulement quantitative, c'est de dire qu'une partie des attentes des justiciables relève d'un travail plus qualitatif, qui n'est pas actuellement mesuré. Un chef de cour mentionne la possibilité d'évaluer la qualité des

jugements civils autrement que dans le cas d'un appel ou d'un pourvoi et a fait des expériences en la matière non contestées par les collègues.

La question de la formation continue se pose pour rendre les magistrats plus sensibles à certaines attentes des justiciables, par exemple concernant les violences conjugales.

Un autre aspect qui ressort en entretiens collectifs : les citoyens savent que la justice doit prendre du temps ; une partie des attentes des justiciables serait d'avoir une idée du temps vraisemblable que pourrait durer la procédure. Or, les magistrats connaissent très bien le délai moyen d'une procédure pour un contentieux donné ; les juridictions pourraient peut-être faire connaître leurs délais moyens par type d'affaire.

La mise en récit par l'institution et par les magistrats eux-mêmes de leur activité mériterait sans doute davantage d'attention. Une enquête collective sur la justice pénale coordonnée par Jean Danet (2013) avait objectivé, de manière quantitative, l'ampleur des gains de productivité réalisés. Certes les délais n'avaient pas été réduits, mais comme il y avait eu 30 ou 40 % d'affaires traitées en plus, il y avait eu des gains de productivité très importants. Or, jamais les magistrats ou personnels de greffe ne s'en faisaient l'écho en entretien, comme s'ils n'arrivaient pas à assumer l'idée d'une justice plus rapide, qui ne soit pas nécessairement de moins bonne qualité.

Je conclurai sur les logiques de reddition des comptes. Traditionnellement, il y a les mécanismes d'appel et d'évaluation par la hiérarchie. Depuis les années 2000, il y a une reddition des comptes managériale par rapport à l'efficacité et à l'efficience, et sur le plan budgétaire, relative aux coûts. La prise en compte d'autres attentes des justiciables pourrait permettre d'élargir les logiques de reddition des comptes tout en répondant à une demande majoritaire des magistrats et personnels de greffe de valorisation de la qualité de leur travail.

En comparant la prise en compte des usagers dans d'autres services publics (santé, enseignement supérieur et recherche), les travaux en sciences politiques concluent souvent au fait que les usagers sont appréhendés comme une catégorie globale, désincarnée, sans attention à leur pluralité et à leurs caractéristiques sociales. Or, les enquêtes montrent notamment que femmes et hommes ont des attentes différenciées par rapport à la justice.

- : - : - : - : - : - : -

Je vais parler de l'enfance en danger ou en délinquance.

L'évolution des locaux et tribunaux judiciaires auxquels les enfants sont confrontés. On insiste sur l'intérêt de l'enfant, mais la parole de l'enfant, l'accessibilité de l'enfant à l'effectivité de ses droits est mise à mal. La peur des enfants et des parents met à mal les droits de ces justiciables. Peur du contact, auparavant l'enfant pouvait rentrer sans difficulté au Tribunal pour enfants et avoir accès à son juge, c'est fini. L'enfant ne peut plus entrer librement au TPE, il n'a plus d'accès direct au juge. Les locaux n'ont pas été pensés pour les enfants. Au Tribunal de Paris, le cahier des charges de l'architecte impose qu'il n'y ait rien sur les murs. Cela crée une déshumanisation qui joue dans la perception des enfants et des parents et engendre des difficultés.

Les relations magistrats et avocats. À travers les locaux, des barrières se sont construites entre les avocats et les magistrats. Je pense que c'est volontaire et que c'est une manière d'affaiblir les acteurs de justice que sont les avocats et les magistrats. Vis-à-vis du justiciable, les rapports entre avocats et magistrats permettent de faire avancer les dossiers, d'explicitier le rapport qu'on a avec le magistrat et, en conséquence, de rassurer l'enfant, de montrer la fluidité de la justice et le sens de la justice.

On ne pense pas aux effets de seuils, aux gens qui sont juste au-dessus de l'aide juridictionnelle. On se bat pour qu'il y ait une TVA restreinte, en vain. Donc parfois les parents n'ont pas d'avocat et moi, en tant qu'avocate de l'enfant, je suis obligée d'expliquer la décision aux parents alors que l'audience me semblait absolument claire.

Les parents sont tétanisés par la problématique du placement. En assistance éducative, contrairement aux affaires familiales et alors que l'enfant est partie à la procédure, les avocats d'enfants sont rarement désignés. Entre les textes et la mise en application des textes, puisqu'il n'y a pas de sanction, il y a un monde.

Nous avons beaucoup de familles migrantes. Il est indispensable de connaître la culture de l'autre, de celui qui est le propre expert de sa situation. Il faut que les avocats, magistrats et travailleurs sociaux soient formés aux cultures, notamment des parents, pour éviter de faire des contresens.

En matière de placement, l'avocat (un avocat spécialement formé) devrait être obligatoire pour permettre aux justiciables d'exercer effectivement leurs droits. Pour des raisons d'économie, c'est le justiciable (enfant et parents) qui en subit les conséquences.

Sur la visioconférence, dans le code de justice pénale des mineurs qui va entrer en vigueur le 1er octobre prochain, alors qu'on dit aux enfants qu'ils doivent avoir accès à leur juge, dans le cadre de la prolongation d'une garde à vue, qui est un moment traumatique, il est possible de faire cette prolongation par visioconférence. Donc on glisse vers cette absence d'accès au juge, y compris pour les enfants, pour des raisons de moyens. Les droits de la défense sont de plus en plus restreints, y compris pour des questions de moyens. Par exemple, les enfants doivent être filmés, mais dans le code à venir, il est indiqué que si ça ne fonctionne pas pour des raisons techniques, ce n'est pas grave. L'enfant ne pourra simplement pas s'incriminer lui-même s'il a fait des aveux, mais on admet des restrictions de droits.

Dans ma pratique, les attentes du justiciable sont les attentes de la victime (enfant en danger, femme ou homme victime de violences intra familiales). Les services de police ou de gendarmerie constituent un filtre : retraduisent les attentes exprimées pas la femme, l'enfant... Sur les décisions de placement, on privilégie un tiers digne de confiance.

La différence d'appréhension par le magistrat des situations, soit d'écouter ce qu'a à dire la victime humainement et de rechercher quelles sont ses attentes, ce qu'on peut faire dans le domaine des alternatives aux poursuites est très souple. On peut adapter la réponse pénale aux attentes du justiciable, aux attentes de l'institution du parquet aussi.

Les attentes sont évolutives suivant le temps de la procédure. Je me place au pénal, les attentes sont exprimées au niveau des forces de l'ordre (quel est l'accueil ? Comment ça se passe ?) Nous constatons qu'il y a des endroits où les plaintes sont mieux accueillies que d'autres. Y compris dans des services prestigieux, il y a des enquêteurs qui peuvent dissuader les gens de porter plainte dans des affaires de mœurs à haut potentiel. Cette phase par les services de police et de gendarmerie est très importante.

Il y a des contradictions, notamment la comparution immédiate qui peut être une grande violence pour les victimes, qui, selon la présidence d'audience, peuvent être plus ou moins mises à la question. Il y a de fortes attentes de l'institution à leur égard.

Des questions se posent à nous de faire intervenir d'autres interlocuteurs : les associations d'aide aux victimes, la désignation d'administrateurs ad hoc, l'évaluation et l'attribution d'un téléphone grave danger. Entre ce qui peut être exprimé dans l'urgence et ce qui va pouvoir être fait et porté par une victime dans le temps, c'est difficile d'anticiper soit qu'elle pourra s'emparer de ses droits, soit qu'elle ne va pas réussir à le faire. Par exemple, le parent d'un enfant victime de violences de l'autre parent ou d'un tiers, si on désigne un administrateur ad hoc, ça va disqualifier le parent qui pourrait se constituer partie civile, ou faut-il le laisser faire ?

- : - : - : - : - : - : -

Il me semble très délicat d'envisager des indicateurs pour répondre aux attentes du justiciable. Si on veut un indicateur durable, il faut pouvoir l'extraire des données dont on dispose. Ces données, en matière civile sont inexistantes sur les caractéristiques des justiciables, au pénal, elles sont un peu plus riches. Que choisir comme indicateur ? La présence à l'audience, on ne la connaît pas toujours, la constitution de partie civile, ce n'est pas parce qu'une victime ne vient pas à l'audience que cette absence n'est pas significative et murement réfléchi...

La CEPEJ a proposé depuis des années des enquêtes de satisfaction auprès des usagers des tribunaux (justiciables et professionnels). Il faudrait élargir cette enquête aux avocats. La satisfaction des magistrats par rapport à leur activité professionnelle, c'est aussi un élément important pour approcher la qualité de la justice. Et ça pourrait donner quelque chose d'intéressant pour aborder les attentes du justiciable.

Si l'organisation des enquêtes de la CEPEJ faisait partie de l'évaluation des chefs de juridiction, c'est un élément attendu par le Conseil supérieur de la magistrature, il y en aurait beaucoup plus.

- : - : - : - : - : - : -

À ATD Quart Monde, on croit à un outil : la charte sur l'accès au droit qui est intégrée à la dynamique CDAD (Conseil départemental d'accès au droit). Les associations qui représentent

la société civile donnent leur avis sur le fonctionnement de la justice et peuvent dénoncer des dysfonctionnements. Les premiers présidents et procureurs généraux, dans leurs discours de rentrée, devraient parler des travaux des CDAD pour dire concrètement qu'on signale des dysfonctionnements sur les conditions dans lesquelles les justiciables peuvent avoir accès au dossier d'assistance éducative. Ça donnerait du corps à ces discours.

- : - : - : - : - : - : -

Le conseil de juridiction. Il a été réuni dans ma juridiction, la difficulté a été de trouver une thématique qui puisse intéresser le maximum de gens (avocats, magistrats, greffiers, tiers). On a travaillé sur les problématiques de relations entre le domaine de la justice et le domaine de la santé, et la notion d'expertise médicale (civile ou pénale). La plus-value apportée au-delà des constats qu'on connaissait déjà (pas de de pédopsychiatre à l'UMJ pédiatrique, je manque de CMP, je n'ai pas de psychiatres en libéral qui acceptent de travailler avec nous...). Ce conseil réveille des frustrations. La cour d'appel a fait un conseil de juridiction sur le contentieux économique et financier et la manière dont on pouvait aider les entreprises en difficulté. On s'est rendu compte qu'il y avait une opposition entre les chambres consulaires et les tribunaux de commerce.

Le conseil de juridiction, c'est se donner bonne conscience par rapport à l'idée de faire intervenir la société civile ou des partenaires dans le travail qu'on peut faire avec eux.

Je crois que la thématique est choisie par les chefs de juridiction et ne vient pas de la société civile. Côté société civile, ça génère de la frustration. Il faudrait impliquer la société civile dans la détermination de la thématique et dans les projets de juridiction et qu'on fasse un suivi.

Expérience positive d'un conseil de juridiction à Nantes, sur les personnes vulnérables. Il y avait le préfet, le commandant de gendarmerie, des personnes protégées. Ils venaient présenter des œuvres exposées dans le palais de justice. Le parquet a rendu compte de sa politique en matière de protection. Une véritable expérience citoyenne de rendre compte en présence des intéressés.

Sur le croisement des savoirs et des pratiques. C'est une dynamique qui permet de créer les conditions pour que le savoir issu de l'expérience de vie des personnes qui connaissent (pour nous) la pauvreté puisse dialoguer avec les savoirs scientifiques, professionnels, pour permettre

une participation réelle des plus pauvres au processus juridictionnel afin de leur garantir les droits fondamentaux. Ça permet le croisement des savoirs, mis en œuvre dans certains pays de l'UE et à l'ENM, dans des domaines très divers tels que la santé, le travail social, etc. Ça devrait être mis en œuvre comme méthode dans la justice. La méthodologie est très rigoureuse, elle donne lieu à des co-formations. Par exemple, le groupe Oxford a fait un travail issu du croisement des savoirs, sur les nouveaux aspects de la grande pauvreté. Ça ramène à l'idée que les différents savoirs produisent une connaissance et des méthodes d'action plus complètes et plus inclusives.

C'est une formation qui avait été organisée à l'ENM, qui avait duré trois ans, avec dix magistrats et dix personnes concernées d'ATD Quart Monde accompagnées par des bénévoles d'ATD Quart Monde. C'était une confrontation de points de vue brute. C'est le meilleur moyen de faire comprendre à un magistrat ce qu'est l'attente du justiciable.

On a fait beaucoup de comparaisons avec le monde de la santé, cette dimension de la démocratie sanitaire qui a été introduite dans le domaine de la santé. Avec l'école, on a aussi des parents... Qu'a-t-on chez nous pour que les justiciables puissent exprimer des attentes ?

Les comités d'usagers dans les préfectures, sur le modèle de la démocratie sanitaire avec la limite des politiques de la communication. Les échanges sur les projets qui ont eu lieu et sont en cours sont intéressants.

Une difficulté est que personne ne pratique l'Intervision, donc nous ne savons pas comment nos collègues travaillent. C'est un tabou.

La notion de représentativité de la juridiction par rapport aux associations d'usagers du côté du siège. Autant côté parquet, c'est le procureur qui représente, mais du côté du siège, les présidents ne peuvent pas représenter tous les magistrats du siège, sauf à heurter le principe d'indépendance du siège.

Il y a eu un conseil de juridiction à Metz sur la question de la justice restaurative dans une visée d'impulser à l'échelle de la cour d'appel une politique générale de développement de la justice restaurative sur les juridictions.



Le comité de pilotage suppose de réunir l'ensemble des partenaires et notamment les juridictions pour faire notamment le bilan des mesures de justice restaurative, tout en restant dans le respect de la confidentialité des échanges. On peut faire retour des attentes formulées par les justiciables, des retours de ces justiciables par rapport à la manière dont ils ont été traités par les juridictions. Vient se mêler la question du partage et de la collaboration avec le secteur associatif, lequel ne doit pas être un moyen de pallier les lacunes d'un dispositif administratif ou étatique, mais une collaboration. Donc la justice restaurative est un bel espace qui montre que c'est possible, puisqu'on a à la fois du secteur privé qui travaille en co-animation de mesures avec des personnels de l'administration pénitentiaire, de la PJJ. En bonne intelligence avec les juridictions dans l'espace de ces « COPIL », qui sont des moyens d'interpénétration de ces enjeux, de ces prises de conscience, notamment sur les idées que le justiciable est l'expert de sa situation.

La justice des mineurs est intéressante parce qu'elle est assez typique, elle est un extrême d'une justice protectionnelle avec un office très particulier qui est un extrême du spectre judiciaire, représentatif d'un tas de problématiques.

Les attentes d'un mineur vis-à-vis de la justice. Il y a une tension classique : logique de droit, logique protectionnelle. La présence systématique de l'avocat auprès du mineur et des parents change le sens de l'institution de l'assistance éducative.

L'attente des professionnels (JE, AP, PJJ). Ce que comprennent les professionnels des attentes de leurs justiciables. Ils se sont adaptés à des attentes qui ont changé. Sur l'attente spécifique assistance éducative / droit pénal des mineurs, les juges des enfants ont intégré la nécessité de droits de la défense accrus, d'une harmonisation des pratiques, d'une motivation plus importante. Notre public est beaucoup plus informé et exigeant et se situe plus dans une logique de droit. Il y a certes des populations fragiles, mais, comparé à il y a quelques années, ce sont des populations qui ont plus de capacité à solliciter des avocats et à se défendre, et à être plus exigeantes en termes de respect de leurs droits.

Je pense que l'attente, mise en avant dans nos indicateurs, qui est celle des délais, est résiduelle. Elle existe, mais ce n'est pas l'essentiel.

La visioconférence a été imposée à la majorité des magistrats, je ne connais aucun juge qui trouve que la visioconférence soit mieux ou intéressante. Elle peut être pratique, elle correspond à des raisons financières ou managériales. De même, la mise en état, lors du passage à la mise en état électronique, tous les magistrats se désolaient de se dire qu'ils n'auraient plus le moment passionnant de l'audience civile lors de laquelle ils discutaient avec les avocats.

Sur les relations magistrats et avocats, il y a des changements de culture, nous sommes passés des années 1980 avec des circulaires qui invitaient les juges à sortir de leur palais. On est peut-être passé à une époque où on est plus à l'intérieur de nos palais. Au-delà des mésententes et malentendus dans les relations, l'immense majorité des magistrats souhaitent discuter avec des avocats. À Paris, on a une convention particulière avec les avocats qui rentrent quand ils veulent dans nos bureaux. Il y a aussi la pression managériale, la pression des chiffres, de la surcharge des magistrats. On ne peut pas s'abstraire du nombre de dossiers et des flux, c'est un irréalisme. Cette pression, le manque de temps a pour effet d'empêcher d'avoir sa porte ouverte en permanence.

L'attente fondamentale est une attente de justice. Cette attente de justice, depuis la fonction de juge des enfants qui est une fonction particulière où on est dans un registre symbolique par définition, pourrait se résumer dans une attente par rapport à un processus de construction d'une décision judiciaire. A partir de là, on revient à des choses classiques qui peuvent être déclinées concrètement dans le travail en commun, dans des indicateurs, dans une réflexion collective, qui sont le contradictoire et les droits de la défense. L'écoute, l'attention portée à autrui, peuvent se rattacher au contradictoire et aux droits de la défense. Le respect apporté à autrui n'est que la manifestation d'une véritable écoute, d'une écoute sincère, utile et efficace. Il faut une connaissance locale, le juge des enfants de Bobigny, s'il n'a pas la connaissance de ce qu'est une citée enclavée, ne peut pas exercer un bon office du juge. La question de la culture est une question de formation, mais aussi d'outils. Paris fait des médiations interculturelles et consultations ethnoculturelles. Dans cette logique du processus, j'y mets tout ce qui est de l'ordre de la déontologie et du donner à voir, parce qu'une décision comprise et une justice acceptée, c'est une justice comprise, et une justice comprise, on la donne à voir, et ce qu'on donne à voir, la décision n'est pas forcément acceptable et compréhensible, en revanche le processus est montrable. Et montrer le contradictoire, tout ce qui est de l'ordre du rituel judiciaire, d'organiser son audience, de distribuer la parole, de faire attention à l'avocat, de distinguer le siège et le parquet (enjeu fondamental). Dans ce donner à voir, il y a la déontologie

qui en fait partie, parce que la déontologie, c'est montrer la réalité de son positionnement et l'effort que l'on fait pour être le bon juge qui va répondre à cette attente de justice.

Les magistrats sont malheureux de ne pas remplir leur office comme ils le voudraient et d'être dans une logique de gestion et de chiffre et non pas dans une logique de qualité. Par exemple, pour la motivation, on est pris dans une double contrainte hiérarchique extrême : l'obligation de motiver les décisions pénales et on nous reproche la longueur des décisions. La motivation est un enjeu fondamental.

Par exemple, les objectifs assignés aux magistrats quand je suis arrivée, c'était, au pénal, de juger en moins d'un an. J'ai décidé de changer cela en « juger dans des délais adaptés et si possible moins d'un an ».

Les juges sont pris entre les piles et le résultat. Cette angoisse des piles avec les grèves des avocats, c'est près de 100 dossiers non jugés en un mois et demi dans un TPE comme Paris. Ce retard ne se rattrapera pas. On sort ça de l'évaluation, on se concentre sur la mise en œuvre de la réforme de l'ordonnance de 1945.

Dans les indicateurs, le qualitatif doit être intéressant. Le nombre de décisions sans audience, c'est une difficulté.

Sur les locaux, le nouveau cahier des charges indique que les juges des enfants ne doivent plus accueillir du public dans leur bureau, ils doivent tenir leurs audiences en assistance éducative dans des locaux spécifiques. Dans une juridiction d'outre-mer, un collègue nous indique qu'il est obligé de tenir ses audiences dans un local spécifique, ça l'oblige à audiencer sept affaires d'assistance éducative par matinée (à Paris on en met trois maximum). Pour ce collègue, une partie des familles ne vient pas, les autres ne parlent pas français, et comme il n'y a pas d'interprète, c'est très rapide.

Si les magistrats ne veulent pas être des assistantes sociales, mais veulent être des juristes, je regrette qu'ils ne parlent plus du principe essentiel d'adhésion des familles, c'est ce dont on parlait quand j'étais à l'ENM, on n'entend plus ça, on entend l'intérêt supérieur de l'enfant. Mais si les juges sont des juristes, nous considérons, nous, que quand, dans une procédure, on voit que le justiciable est victime d'une violation de ses droits fondamentaux, ce juriste doit

lever le panneau stop et faire ce qu'on savait faire dans les années 80, c'est-à-dire qu'on était sorti de nos murs, tout le monde faisait de la politique partenariale, on écrivait que les magistrats sont bien conscients des dysfonctionnements de la société et doivent contribuer à les résoudre. Je ne comprends pas pourquoi il n'y a plus aucun dynamisme sur les politiques de contractualisation avec les conseils départementaux, avec les organismes, c'est un appauvrissement. Notre présidente a un jour dit ça au premier président, qui lui a répondu « *de quoi vous parlez ? Vous voulez qu'on s'occupe des problèmes de logement ?* ».

Sur la question de l'assistante sociale. Il y a un rôle fondamental de la formation initiale, l'opposition n'a pas de sens, un juge n'est ni un juriste ni un assistant social, il n'est aucun des deux, un juge est un juge.

Il serait bien de regarder en Argentine, dans la motivation des décisions de justice, ils développent dans les décisions à destination des enfants des bouts de motivation spécifiques à l'adresse des enfants.

- : - : - : - : - : - : -

### **Conclusion - pistes de réflexion**

**Christiane BESNIER**, ethnologue, membre du Centre d'histoire et d'anthropologie du droit (CHAD) à l'Université Paris Nanterre et chercheur associé au Centre d'anthropologie culturelle de Paris Descartes La Sorbonne (CANTHEL). Rédactrice en chef de la revue Droit et Cultures.

J'ai mené des recherches sur l'audience criminelle depuis les années 2000. Je me sers de ce terrain pour répondre (j'étais dans le public en tant qu'ethnologue observateur).

Je distingue trois catégories de justiciables dans la salle : le public, l'accusé et ses proches, la partie civile et ses proches.

Il y a deux catégories de crimes qui engendrent des attentes différentes. Soit les affaires de mœurs, des incestes, des viols où la partie civile veut être crue et reconnue. Elle n'attend pas de peine en particulier, il n'y a pas de dimension punitive. Ou on est dans le cadre des homicides, des braquages. Les parties civiles veulent comprendre les ressorts de l'acte criminel.

Il y a deux postures de l'accusé : soit il reconnaît les faits, il est dans un récit, soit il nie.

J'ai remarqué un degré de satisfaction assez fort de ce qui s'était joué dans la salle.

Comment expliquer ce degré de satisfaction ? J'ai retenu trois facteurs. L'audience offre une unité spatio-temporelle. Auparavant, les parties avaient une vision parcellaire. Le travail collectif de recherche des preuves tisse une relation de confiance entre les justiciables et l'institution judiciaire. C'est-à-dire qu'on n'est pas du tout dans la domination des magistrats. Il y a une qualité de la relation qui fait que le justiciable (l'accusé comme la partie civile) est en confiance. Il y a aussi la temporalité de l'audience. Ce débat contradictoire, cette écoute, cette contribution, tout cela contribue à satisfaire le besoin de compréhension et humanise l'accusé et répond aux questions des plaignants. Troisième point : À la fin si on arrive à une décision juste et comprise, on a l'adhésion du justiciable. Quand on parvient à ça, c'est une audience réussie. Le justiciable est content parce que, soit pour la partie civile, elle a été reconnue dans ce qu'elle a dit et l'accusé peut comprendre aussi, il y a une meilleure acceptation. Cette recherche d'adhésion est aussi faite par le juge, par la cour, au travers des motivations écrites. En tant qu'observateur, je déplore que ces motivations ne soient pas accessibles.

La motivation est importante, mais pas à disposition du public. J'ai souvent assisté à des motivations orales, c'est-à-dire des Présidents qui sortent du délibéré et s'adressent directement à l'accusé ou à la partie civile en expliquant ce qui a motivé la condamnation. Cela produit une meilleure acceptation de la peine.

Aujourd'hui, il y a l'expérimentation des cours criminelles, qui tend à réduire puisque le but est de juger en un jour. Il faudra voir si cette économie de l'oralité porte ses fruits. Ne risque-t-elle pas de supprimer la tentative d'explication du passage à l'acte, de la compréhension d'une personnalité, qui fait partie d'une forme de justice restaurative, même si ce n'est pas l'objectif premier de l'audience ? En première instance et en appel, on pourra mesurer la satisfaction du justiciable. Il faut s'interroger sur le sens de l'audience : est-elle là simplement pour qu'il y ait des peines ? Quand j'ai commencé à aller dans les cours criminelles, le critère pour fixer un jour d'audience était si l'accusé reconnaissait les faits. S'il reconnaissait les faits, un jour suffisait. Je me demande si c'est le bon critère. S'il reconnaît, on va éluder toute explication, tout ce qui pouvait apporter un surplus à l'audience et on va directement à la peine. S'interroger sur le sens de l'audience : faut-il que la justice fixe simplement des peines ? Ou faut-il aussi

prendre en compte le débat contradictoire, l'écoute, les interrogations, les questionnements pour inscrire la peine dans la perspective de réinsertion pour l'accusé et le travail de reconstruction pour la victime ?

Annexe 5. Une voie prometteuse : l'école de la <i>procedural justice</i>
--

Le concept de justice procédurale est forgé au gré de travaux de psychologie sociale menés dès les années 1970 aux Etats-Unis. L'origine en revient à la collaboration fructueuse entre un psychologue, John Thibaut, et un juriste, Laurens Walker, dont les études expérimentales sur les conditions de résolution des litiges devant un juge ont démontré pour la première fois de façon empirique l'importance que les parties attachaient aux conditions dans lesquelles leur cause avait été entendue<sup>245</sup>. Une importance capitale puisque de ces conditions dépendaient non seulement la perception d'un traitement juste ou non de leur affaire par l'institution, mais aussi l'acceptation du résultat, c'est-à-dire la décision perçue comme juste, quand bien même elle aurait été objectivement moins favorable sur le fond. Le facteur déterminant du sentiment de justice ? Le sentiment d'inclusion au processus menant à la décision.

Au cœur de l'analyse de ces deux chercheurs de la côte atlantique se trouve l'idée qu'une participation des individus au processus de décision est de nature à inspirer confiance dans le système de résolution du litige au point de conforter le sentiment de justice. La participation ici doit être entendue au sens large : sans aller jusqu'à réclamer de jouer une part active dans le choix de la décision qui sera rendue contre lui comme cela est avancé au soutien du développement des modèles alternatifs de justice négociée ou collaborative, il s'agit plus simplement pour le justiciable d'avoir pu s'expliquer directement sur son cas ; de s'être senti écouté et entendu par l'autorité à qui il revient *in fine* de décider de l'issue du litige.

Les travaux lancés autour du concept de justice procédurale connaîtront un succès croissant jusqu'à déborder largement de leur champ initial pour s'appliquer à la perception de justice dans les processus de décision ou d'allocation de ressources au sens large, et loin du règlement des litiges dans une cour de justice. Ce sera aussi l'occasion de forger un nouveau concept, celui de « *voice* » résumant parfaitement l'apport des travaux de Thibaut et Walker pour qui la participation au cadre procédural induit une participation indirecte au processus de décision. La revendication d'avoir eu « *voix aux chapitre* » comme on le dirait trivialement résume parfaitement l'enseignement cette première génération des travaux de l'école de la justice procédurale.

---

<sup>245</sup> Voir THIBAUT, J.W., WALKER L., *Procedural Justice : A Psychological Analysis*, Erlbaum, 1975 ; et plus tard un article des mêmes auteurs intitulé *A theory of procedure*, California Law Review, Vol. 66, 1975, p. 541-559.

Une décennie plus tard, et toujours aux Etats-Unis, cette école accomplissait un pas supplémentaire grâce à deux professeurs de psychologie sociale, Allan Lind et Tom Tyler, qui entreprirent de revenir sur ses bases, c'est-à-dire la perception de la justice dans la résolution des litiges par un juge. Dans un article puis un livre qui feront date<sup>246</sup>, les deux chercheurs rendent compte d'une nouvelle série de travaux empiriques. Ces travaux démontrent l'importance du modèle de participation non seulement pour l'adhésion des parties au résultat obtenu, mais aussi comme facteur de cohésion sociale. Ainsi, dans le sentiment de justice se joue une dimension symbolique forte qui n'est autre que la reconnaissance de l'appartenance à une communauté politique. Ce renvoi au groupe social et politique mis en évidence par Lind et Tyler inclut dans une même vision procédurale de la justice le juge et les parties qui font œuvre ensemble autour du litige pour réaffirmer leur appartenance commune à un groupe politique et social, à une communauté de destin pourrait-on dire, au-delà de la satisfaction que l'on pourrait tirer d'une victoire immédiate face à celui qui est encore son adversaire.

Allant plus loin dans le détail dans l'identification des critères qui font adhérer les parties au processus de justice, les recherches les plus récentes de Tom Tyler et de ceux qu'il a inspiré à travers le monde démontrent clairement une préférence des justiciables. Conduites sur un échantillon de la population en Californie et à New York en 2005, puis de l'ensemble des Etats-Unis en 2012 en comparaison de résultats obtenus treize ans plus tôt, les études de psychologie sociale indiquent à chaque fois une préférence marquée des personnes interrogées pour un « traitement juste » par l'institution, par-dessus l'attente d'un « résultat juste » qui arrive en deuxième, et loin-devant les considérations contingentes liées aux délais ou aux coûts du procès. Il ne s'agit pas de dire que ces facteurs contingents ne jouent aucun rôle dans la satisfaction que les justiciables peuvent exprimer quant au fonctionnement de la justice, mais de relativiser leur place par rapport à d'autres enjeux bien plus essentiels pour la justice.

Bonne nouvelle pour les professionnels de justice : les facteurs objectifs comme la durée et le coût des procédures passeraient donc au second rang des attentes des justiciables, ceux-ci leur préférant une appréciation subjective sur la façon dont leur affaire est traitée par l'institution, faisant de la manière dont les professionnels conçoivent et jouent leur rôle l'indicateur essentiel du traitement juste par l'institution.

Ces trente ans de recherches expérimentales ont ainsi permis d'identifier quatre facteurs qui s'imposent pour définir l'attente essentielle des citoyens et des usagers à l'égard de la justice : reconnaître l'importance du problème soumis par les parties, encourager la participation au processus de discussion, donner des signes positifs de neutralité et d'égalité de traitement, justifier les raisons de sa décision.

---

<sup>246</sup> LIND, E.A., TYLER, T.R., *The social psychology of procedural justice*, Plenum Press, 1988. Et les deux articles suivants: TYLER, Tom, *The role of perceived injustice in defendant's evaluations of their courtroom experience*, *Law and Society Review*, Vol. 18, 1984, p. 51-74 ; TYLER, Tom, *What is procedural Justice ? Criteria used by citizens to assess fairness of legal procedures*, *Law and Society Review*, Vol. 22, 1988, p. 103-135.



Notons que les enseignements de la justice procédurale ne sont pas vrais que pour les Etats-Unis. On peut légitimement se demander si la conception de la justice et les attentes à son égard obéissent à une loi universelle ou seraient à l'inverse influencées, ou pour le dire de manière plus objective, construites sur des représentations collectives propres à chaque tradition politique et juridique. Les premiers travaux de Thibaut et Walker avaient d'ailleurs été critiqués pour leur « culturalisme », en ce qu'ils concluaient sans plus de démonstration à la supériorité du modèle accusatoire (ou plus exactement *adversarial*) pratiqué spécifiquement aux Etats-Unis sur le système plus inquisitoire des pays de l'Europe continentale. Des travaux similaires conduits au Royaume-Uni<sup>247</sup> et dans quelques pays européens, même s'ils sont encore rares, arrivent bien aux mêmes conclusions et confortent l'idée d'une attente universelle de justice dans les sociétés occidentales tout du moins.

Aujourd'hui, des organisations judiciaires font application des principes de la justice procédurale pour former leurs personnels et évaluer l'impact de la production judiciaire. Ou plus exactement : évaluer la conformité de leur fonctionnement et les priorités qu'ils se donnent aux attentes décrites par la justice procédurale. De façon assez logique, les justices des Etats américains partagent une boîte à outil à déployer au niveau des tribunaux afin de promouvoir auprès des professionnels les protocoles, comportements et rituels de nature à répondre aux attentes décrites par la justice procédurale.

Au niveau international, le cadre pour l'excellence judiciaire promu par un groupement d'administrations de tribunaux et d'organisations internationales fait lui aussi une place aux attentes issues de la justice procédurale<sup>248</sup>.

Plus proche de nous enfin, les outils de promotion de la qualité de la justice de la CEPEJ (Commission Européenne pour l'Efficacité de la Justice, Conseil de l'Europe) reconnaissent la pertinence de ces critères tant dans l'outil « check list » de la qualité que dans les modèles d'enquête de satisfaction auprès des usagers<sup>249</sup>.

On pourra voir dans les critères mis en évidence par l'école de la justice procédurale certaines des valeurs embarquées dans le droit au procès équitable. Mais ce que nous rappellent les psychologues sociaux, c'est que ces valeurs doivent prendre vie à tout instant de la relation avec le justiciable, pas exclusivement à l'audience. Il en va, nous montrent les travaux les plus récents de Tom Tyler<sup>250</sup>, de la légitimité de l'institution. Et de l'obéissance naturelle et spontanée des justiciables à l'autorité qu'elle représente, aux décisions qu'elle rend, et qu'elle impose.

Ce que l'on retiendra de ce court voyage de l'autre côté de l'atlantique ce sont bien sûr les enseignements de la *procedural justice*. Mais le Ministère de la Justice serait bien inspiré aussi de commander ses propres études sur ce champ. A l'instar des systèmes judiciaires voisins ou en s'inspirant des référentiels européens qu'il a depuis plusieurs années sous les yeux, il serait bien inspiré aussi de construire ses propres outils de diffusion de la culture de la justice procédurale au sein de ses services (et pas seulement les juridictions), et pourquoi pas en faire la matrice de nouveaux indicateurs qui feraient sens pour les justiciables, et donneraient peut-être aussi sens au travail qu'accomplissent les professionnels.

<sup>247</sup> Cf. VAN de WALLE S. et RAINE J.W., *Explaining attitudes towards the justice system in the UK and Europe*, Ministry of Justice Research Series 9/08, juin 2008.

<sup>248</sup> Il s'agit de l'*International Framework for Court Excellence* lancé à par un consortium piloté par des représentants d'Australie, des Etats-Unis, de Singapour, avec le soutien de la Banque Mondiale. Le référentiel en question fait actuellement l'objet d'une actualisation.

<sup>249</sup> Ces instruments sont disponibles en français sur le site de la CEPEJ à l'adresse : <https://www.coe.int/fr/web/cepej/cepej-work/quality-of-justice>.

<sup>250</sup> TYLER, T.R., *Why People obey the law ?*, Yale University Press, 1990 ; et *Procedural Justice, Legitimacy, and the Effective Rule of Law*, Crime and Justice, Vol. 30, 2003, p. 283-357.

Annexe 6. <b>Les enquêtes sectorielles du ministère de la justice</b>
---

Le ministère de la Justice a été à l'initiative d'une dizaine d'enquêtes sectorielles au cours des 20 dernières années. On dénombre six enquêtes transversales sur les services d'accueil, six sur la perception par les justiciables de la justice pénale et seulement deux sur la justice civile, le divorce en l'occurrence.

### 1. LES ENQUETES TRANSVERSALES

Des enquêtes auprès des **usagers des maisons de justice et du droit** ont été conduites annuellement entre 2009 et 2011, puis tous les deux ans jusqu'en 2015<sup>251</sup>. La collecte n'a pas été poursuivie depuis, les résultats ayant été jugés peu intéressants, puisque 99 % des usagers déclaraient être satisfaits de la façon dont ils étaient accueillis.

En 2015, dans la perspective de la mise en place des **services d'accueil unique du justiciable** (SAUJ), une enquête téléphonique a été réalisée par la SDSE auprès des usagers des services d'accueil des tribunaux<sup>252</sup>.

### 2. LES ENQUETES SUR LA PERCEPTION DE LA JUSTICE PENALE PAR LES JUSTICIABLES

Une série de trois enquêtes a été mise en œuvre auprès des justiciables avec pour objectif d'observer la **perception de la justice par les victimes** entre 2006 et 2008<sup>253</sup>. Cette enquête statistique nationale sur la satisfaction des victimes d'infraction n'a pas été renouvelée systématiquement chaque année pour des raisons de coût.

Cette année, une enquête a été lancée à la demande du service de l'accès au droit et à la justice et de l'aide aux victimes (SADJAV) auprès des **victimes d'infractions ayant fréquenté les associations d'aide aux victimes**. Les résultats de cette enquête doivent paraître courant 2020.

En 2009, une enquête a été menée sur **les connaissances et représentations des Français sur la prison**, dans le contexte de la réforme introduite par la loi pénitentiaire du 24 novembre 2009<sup>254</sup>.

En 2020, la SDSE a diligenté une enquête sur la **perception du travail d'intérêt général (TIG)**, en population générale et auprès des professionnels, dans le cadre de la réforme des peines, sachant que, de surcroît, une analyse statistique du TIG a fait l'objet d'un séminaire interne. Les résultats sont à paraître en mai 2020 dans un Infostat.

### 3. LES ENQUETES SUR LA JUSTICE CIVILE

<sup>251</sup> [INFOSTAT JUSTICE, \*Les Maisons de Justice et du Droit et leurs usagers\*, n°113, mars 2011.](#)

<sup>252</sup> BRUNIN, Laetitia, DE MIRAS, Christelle, *L'accueil du justiciable et ses attentes. Résultats d'une enquête statistique*, septembre 2015.

<sup>253</sup> Enquête sur les victimes de délits auxquels une réponse pénale a été donnée en 2005, 2006 et 2007 respectivement :  
- [INFOSTAT JUSTICE, \*La satisfaction des victimes de délits suite au jugement de leur affaire : quels facteurs explicatifs ?\*, n°112, février 2011.](#)

- [INFOSTAT JUSTICE, \*Les victimes de délit et le jugement de leur affaire : entre satisfaction et incompréhension\*, n°111, décembre 2010](#)

- [INFOSTAT JUSTICE, \*Les victimes face à la justice : le sentiment de satisfaction sur la réponse judiciaire\*, n°98, décembre 2007.](#)

<sup>254</sup> [INFOSTAT JUSTICE, \*Les Français et la prison\*, n°122, juin 2013.](#)

Une vaste enquête téléphonique a été réalisée par le ministère de la justice en 2012<sup>255</sup>, puis en 2014, auprès de **couples divorcés**, concernant le divorce, la résidence des enfants et la contribution économique à l'entretien de l'enfant. L'échantillon de personnes interrogées a été extrait d'une enquête sur un échantillon national de décisions des juges aux affaires familiales rendues en juin 2012. L'originalité de cette enquête est de permettre de confronter les affirmations des personnes interrogées avec le contenu juridique des décisions.

---

<sup>255</sup> [INFOSTAT JUSTICE, \*Le regard des divorcés sur la résidence de leurs enfants\*, n°139, décembre 2015.](#)

**Annexe 7. Les enquêtes « justice » du programme Transparence et efficacité des services publics**

Dans le cadre du programme transparence et efficacité des services publics, l'ensemble des réseaux du ministère de la Justice devra rendre compte de la qualité de leurs services, notamment en matière de satisfaction usagers. Un certain nombre d'enquêtes ont déjà été conduites à cet effet par la DSJ, le Casier judiciaire national et la DAP. D'autres sont prévues par la DPJJ et par le SADJAV.

### **1. LES ENQUETES MENEES PAR LA DIRECTION DES SERVICES JUDICIAIRES**

En 2018, une première expérimentation a concerné sept TGI : Pontoise, Montpellier, Rennes, Angers, Béthune, Reims et Annecy. L'enquête était axée sur le délai d'attente, la qualité de renseignements fournis par le personnel du SAUJ ainsi que la qualité de l'accueil. Elle a duré un mois, du 15 octobre au 15 novembre. Un lien Internet et des *flyers* avec un QR Code permettaient aux usagers de répondre au questionnaire mis à disposition à l'accueil des TGI. Les répondants pouvaient notamment proposer des pistes d'amélioration pour l'accueil.

En 2019, l'enquête de satisfaction a été mise en ligne du 15 septembre au 15 décembre 2019 sur les 173 juridictions métropolitaines et ultra-marines.

La DSJ a par ailleurs lancé en septembre 2019 avec la DITP une mission sur la qualité de l'accueil téléphonique dans les services publics. Dix principes ont été rassemblés dans un guide des bonnes pratiques de l'écoute des usagers.

### **2. LES ENQUETES MENEES PAR LA DIRECTION DES SERVICES JUDICIAIRES**

Le Casier judiciaire national réalise deux types d'enquête, qui ont lieu chacune deux fois par an (alternativement en mars, mai, octobre et décembre) :

- une enquête ciblant les demandes d'extrait de casier judiciaire (B3), dématérialisées ou postales, portant sur la satisfaction quant au délai, à la simplicité de la démarche en ligne ;
- une enquête ciblant les usagers ayant contacté le CJN par courriel, portant sur leurs motifs, leur satisfaction quant à la réponse, le délai de traitement, le recours au contact téléphonique et leur satisfaction quant aux renseignements.

### **3. LES ENQUETES MENEES PAR LA DIRECTION DE L'ADMINISTRATION PENITENTIAIRE**

La DAP a mené une enquête de satisfaction dans 24 établissements pénitentiaires du 28 octobre au 10 novembre 2019. Le périmètre de l'enquête était limité aux familles de personnes détenues. Cette enquête permettait de calculer les trois indicateurs suivants :

- le niveau de satisfaction de la qualité de service rendu (échelle de 1 à 5) ;
- le taux d'usagers satisfaits par la qualité de l'accueil et
- le taux d'usagers satisfaits par l'accessibilité de l'information.

Deux autres indicateurs étaient informées grâce à des statistiques internes :

- le taux de rendez-vous parloirs effectués à la borne dédiée et
- le délai moyen d'obtention d'un rendez-vous parloir.

A ce stade, l'administration pénitentiaire analyse les données reçues par les établissements.

#### **4. LES ENQUETES MENEES PAR LA DIRECTION DE L'ADMINISTRATION PENITENTIAIRE**

Une première enquête de satisfaction auprès des mineurs et de leurs familles a été mise en ligne dans 13 structures de décembre 2019 jusqu'à mars 2020. La DPJJ analyse actuellement les données récoltées.

#### **5. LES ENQUETES PREVUES PAR LE SERVICE DE L'ACCES AU DROIT ET A LA JUSTICE ET DE L'AIDE AUX VICTIMES**

Le SADJAV met en œuvre le projet de mesure de la satisfaction des usagers de la plateforme téléphonique d'assistance aux victimes : le 116 006 (gratuit et ouvert 7 jours sur 7 de 9h00 à 19h00). Cette enquête de satisfaction des appelants du 116 006 (les victimes d'infractions ou d'événements collectifs), relativement aux informations qui leur sont données, vise par exemple à apprécier la qualité du service offert, notamment par rapport à la réorientation vers une association locale d'aide aux victimes et du service effectivement mis en œuvre par cette association. Il s'agit d'améliorer la réponse téléphonique par les salariés de la plateforme téléphonique et la prise en charge des victimes au regard de leurs attentes.

Annexe 8. <b>Les enquêtes par sondage sur la justice en France</b>
--

Une enquête par sondage est une méthode pour collecter de façon systématique de l'information quantitative, en général auprès d'un échantillon suffisamment grand d'individus pour qu'il soit représentatif de l'ensemble d'une population<sup>256</sup>. Ces enquêtes se distinguent par le type de « population objectif », leur niveau de couverture géographique, le protocole de collecte employé et les thématiques abordées.

La mission s'est attelée au recensement de toutes les enquêtes sur la justice réalisées en France depuis 30 ans, que le commanditaire ait été un organisme public ou privé<sup>257</sup>. La majorité de ces enquêtes<sup>258</sup> sont commandées à des instituts de sondage privés<sup>259</sup>. Certaines bénéficient d'un travail préalable de défrichage, de nature qualitative, qui permet de mieux étayer le questionnaire<sup>260</sup> et d'en déduire des résultats plus solides, autorisant des comparaisons entre des sous-groupes de population, par exemple en fonction de leurs caractéristiques démographiques et socio-économiques. Elles s'inscrivent parfois dans le cadre d'un programme de recherche ambitieux, comme c'est par exemple le cas des enquêtes menées par le Centre de recherche pour l'étude et l'observation des conditions de vie (CREDOC). D'autres, que l'on pourrait qualifier d'enquêtes « flash », sont plus sommaires, ne faisant que sonder l'opinion publique dans sa globalité. Elles sont commandées en règle générale par des organes de presse en fonction des remous de l'actualité.

L'immense majorité des enquêtes recensées porte sur la population générale, définie en règle générale comme l'ensemble de la population de 18 ans et plus<sup>261</sup>. L'enquête commandée en 2020 par l'Institut Montaigne et le Cercle des juristes constitue une exception intéressante<sup>262</sup>. Elle a ciblé les entreprises de dix salariés et plus, en tant que justiciables mais aussi en tant qu'usagers en s'adressant à un sous-échantillon d'entreprises ayant eu affaire à l'institution judiciaire au cours des cinq années précédant l'enquête. Au sein de chaque entreprise, la cible interrogée était le chef d'entreprise, le gérant/dirigeant ou le président. Pour les entreprises de plus de 20 salariés, le directeur administratif et financier, le directeur des ressources humaines ou le directeur juridique ont également pu être interrogés. On leur demandait leur avis sur le fonctionnement du système judiciaire et sa capacité à prendre en compte la réalité économique et sur de possibles pistes d'amélioration.

---

<sup>256</sup> Dans les cas où la « population objectif » est de taille réduite, ne dépassant pas quelques milliers d'individus, comme par exemple pour la population de magistrats, il est envisageable d'adresser l'enquête à toute la population visée, le coût de celle-ci demeurant raisonnable. L'enquête s'apparente alors à un recensement.

<sup>257</sup> Les organismes publics incluent le ministère de la justice, la Mission de recherche Droit et Justice, le Conseil Supérieur de la Magistrature, la Cour d'appel de Paris et le Tribunal de Nanterre. Les organismes privés sont pratiquement systématiquement des organes de presse et, dans une moindre mesure, des *think tanks*.

<sup>258</sup> Une seule enquête, celle de victimisation « Cadre de vie et sécurité », qui comporte quelques questions sur la justice pénale, est réalisée par un organisme public, en l'occurrence l'Institut National de la Statistique et des Etudes Economiques (INSEE).

<sup>259</sup> La liste inclut : IPSOS, l'IFOP, L2H et Kantar.

<sup>260</sup> Voir l'annexe sur la construction des indicateurs.

<sup>261</sup> Dans quelques rares cas, l'âge minimum des personnes visées par l'enquête est abaissé à 15 ans.

<sup>262</sup> Cf. INSTITUT MONTAIGNE, CERCLE DES JURISTES, KANTAR, *Les chefs d'entreprise et la justice en France : rapport de résultats*, février 2020.

Seules trois enquêtes, toutes trois commandées par le ministère de la justice, se sont intéressées aux usagers des tribunaux. L'enquête de 2001 de la Mission de recherche Droit et Justice s'est focalisée sur les personnes ayant eu affaire avec la justice durant les trois années préalables à l'enquête pour un contentieux relevant du tribunal d'instance, du tribunal de grande instance (contentieux civils), du tribunal de police ou du tribunal correctionnel. L'enquête de 2013 du ministère de la justice s'est centrée sur les personnes qui ont eu affaire avec la justice au moins une fois durant les dix années précédentes. Enfin, une autre enquête du ministère, en 2015, a porté sur les usagers des Services uniques d'accueil du justiciable (SAUJ).

Les enquêtes sur les professionnels de la justice sont encore plus rares. On a pu recenser une seule enquête réalisée auprès des magistrats, en 2008 par le Conseil supérieur de la magistrature<sup>263</sup>. Cette enquête était double, puisque la même série de questions avait été posée à un échantillon représentatif de la population française âgée de 18 ans et plus, par téléphone, et à l'ensemble des 8 000 magistrats de France par questionnaire auto-administré en ligne, seuls 1 209 d'entre eux y répondant. Le regard des Français avait pu être mis en parallèle avec celui des magistrats sur les sujets suivants : la confiance à l'égard de la justice, les perceptions et jugements sur le fonctionnement de la justice, les représentations associées aux magistrats et les attentes en termes d'amélioration de la justice. Une série de question adressée aux seuls magistrats portait sur la déontologie et sur leur situation professionnelle.

---

<sup>263</sup> Cf. CONSEIL SUPERIEUR DE LA MAGISTRATURE, *Le regard des Français et des magistrats sur la Justice et la déontologie*, octobre 2008.

**Tableau 1. Enquêtes par sondage sur la justice réalisées en France depuis 1988  
(liste non exhaustive)**

Période	Commanditaire	Secteur	Thématiques principales	Population objectif	Taille de l'échantillon
1988	IPSOS	Privé	Le recours aux avocats	Population totale de 18 ans et plus	928
1989	IPSOS	Privé	Le règlement des litiges	Population totale de 18 ans et plus	847
1989	IPSOS	Privé	Le fonctionnement de la justice et la sévérité des peines	Population totale de 18 ans et plus	997
1989	IPSOS	Privé	La sévérité des peines	Non précisé	900
1990	Cour d'Appel de Paris	Public	Le fonctionnement de la justice	Population totale de 18 ans et plus	809
1991	IPSOS	Privé	Le fonctionnement de la justice	Population totale de 18 ans et plus	1000
1994	IPSOS	Privé	La confiance dans la justice	Population totale de 15 ans et plus	1001
1995	IPSOS	Privé	La confiance dans la justice	Population totale de 15 ans et plus	1059
1996	Groupement étudiant national d'enseignement aux personnes incarcérées (GENEPI)	Associatif			
1997	RTL/ Le Monde	Privé	Le fonctionnement de la justice	Population totale de 18 ans et plus	1000
1997	Mission de recherche Droit et Justice	Public	Le fonctionnement de la justice	Population totale de 18 ans et plus	1042
1999	Libération	Privé	L'indépendance de la justice	Non précisé	1007
2000	Ministère de la Justice	Public	L'indépendance de la justice	Population totale de 18 ans et plus	1000
2001	Mission de recherche Droit et Justice	Public	La satisfaction des usagers	Population de 18 ans et plus ayant eu affaire avec la justice dans les trois dernières années pour un contentieux relevant du tribunal d'instance, du tribunal de grande instance (contentieux civils), du tribunal de police ou du tribunal correctionnel	1201
2003	Groupement étudiant national d'enseignement aux personnes incarcérées (GENEPI)	Associatif			
2004	LCI/ Le Point	Privé	Le fonctionnement de la justice	Population totale de 18 ans et plus	962
2008	Conseil supérieur de la magistrature	Public	Le fonctionnement de la justice	Population totale de 18 ans et plus	1008
2008	Conseil supérieur de la magistrature	Public	Le regard des Français et des magistrats sur la justice et la déontologie	Magistrats	1209
2009	Ministère de la Justice	Public	La prison	Population totale de 18 ans et plus	3008



2011	Le Figaro	Privé	Le fonctionnement de la justice, les réformes de la justice et la sévérité des peines	Population totale de 18 ans et plus	1003
2013	Le Figaro	Privé	Le fonctionnement de la justice, les réformes de la justice et la sévérité des peines	Population totale de 18 ans et plus	1003
2013	Ministère de la Justice	Public	Le fonctionnement de la justice, les réformes de la justice; la satisfaction des usagers	Population totale de 18 ans et plus, dont personnes ayant eu affaire avec la justice au moins une fois durant les dix dernières années	3003
2015	Ministère de la Justice	Public	L'accueil du justiciable et ses attentes	Usagers des services d'accueil des tribunaux	1783
2016	Dimanche Ouest France	Privé	La situation des prisons	Population totale de 18 ans et plus	1000
2017	Club Iéna	Privé	La confiance dans la justice, l'indépendance et le fonctionnement de la justice, les moyens de la justice, la sévérité de la justice des mineurs	Population totale de 18 ans et plus	1000
2018	BFM Business	Privé	Les métiers du droit	Population totale de 18 ans et plus	1106
2018	Avocats Barreau de Paris	Privé	L'incarcération	Population totale de 18 ans et plus	1171
2019	L'Express	Privé	La confiance dans différentes institutions dont la justice, le fonctionnement de la justice	Population totale de 18 ans et plus	1013
2020	Institut Montaigne, Institut Kantar et Club des juristes	Privé	Le fonctionnement de la justice	Entreprises de 10 salariés et plus	1000
2020	Tribunal de Nanterre	Public	La satisfaction des usagers		
1978-1991	Centre de recherche pour l'étude et l'observation des conditions de vie (CREDOC)	Public	Le fonctionnement de la justice, la justice des mineurs	Population de 18 ans et plus	2000 (1991)
2005-2018	Institut Paul Delouvrier	Privé	Les services publics vus par les Français et les usagers	Population totale de 15 ans et plus	2500 (2019)
2005-2019	ONDRP - Ministère de l'Intérieur	Public	La victimisation et le dépôt de plainte	Population de 14 ans et plus	15500 ménages (2018)
2009-2015	Ministère de la Justice	Public	La satisfaction des usagers des maisons de la Justice et du droit (MJD)	Usagers des Maisons de la Justice et du Droit	1011

Annexe 9. <b>Construction d'un système d'indicateurs sur les attentes des justiciables</b>
--

## 1. LES QUALITES D'UN BON INDICATEUR

Tout indicateur se doit d'être :

- a. mesurable : l'information nécessaire à sa construction doit pouvoir effectivement être obtenue sous la forme de données chiffrées;
- b. spécifique : cette information doit pouvoir être mesurée le plus précisément possible ;
- c. réaliste : ces données doivent pouvoir être obtenues à temps, à une fréquence et un coût raisonnables ;
- d. ciblé : il doit viser effectivement la population cible ;
- e. accessible : il doit être lisible et interprétable par tous.

Mettre en place un système d'indicateurs n'a de sens que s'il permet de visualiser et d'analyser des évolutions entre différents moments, différents lieux, différentes populations. De façon à garantir une telle comparabilité, la même méthodologie doit toujours s'appliquer pour collecter l'information, idéalement au même moment de l'année.

Pour parvenir à un tel système, il faut définir plusieurs paramètres ; on les passe en revue dans la section suivante.

## 2. LES PARAMETRES A ARBITRER

Tout système d'indicateurs consiste en un ensemble d'informations aux multiples dimensions : une dimension démographique (la population cible ou « objectif »), une dimension géographique (le niveau de couverture de l'information), une dimension temporelle (la périodicité de l'information) et une dimension thématique (les sujets abordés). Construire un tel système revient à préciser les contours de chacune de ces dimensions, mais également à choisir le mode de collecte de l'information, à enveloppe budgétaire donnée, sachant que tous ces paramètres ont un impact sur le coût de production du système en question. On présente donc dans cette section l'étendue des choix possibles pour chacun de ces paramètres et leur impact en termes de coût.

### 2.1 Le mode de collecte de l'information

Il existe deux types de sources pour alimenter en information un système d'indicateurs : les fichiers administratifs<sup>264</sup> et les enquêtes quantitatives, par sondage.

Or, les sources administratives permettent de construire avant tout des indicateurs de performance et, contrairement à une idée assez répandue, ceux-ci ne sont pas des indicateurs de satisfaction, qui forment une sous-classe de notre système d'indicateurs sur les attentes des justiciables. Les indicateurs de performance mesurent la qualité de service rendue, tandis que les indicateurs de satisfaction mesurent la qualité de service perçue.

Pour appréhender les attentes des justiciables via un système d'indicateurs, il n'existe donc pas d'autre alternative que d'avoir recours à des enquêtes quantitatives. Celles-ci peuvent être administrées oralement, (a) en personne<sup>265</sup> ou (b) par téléphone<sup>266</sup>, ou auto-administrées,

<sup>264</sup> Il s'agit par exemple des registres de l'état civil, des fichiers de l'ANPE, etc.

<sup>265</sup> De type CAPI pour *Computer-Assisted Personal Interviews*.

<sup>266</sup> De type CATI pour *Computer-Assisted Telephone Interviews*.

(c) sous format papier ou (d) en ligne<sup>267</sup>. Si la qualité de l'information collectée décroît lorsqu'on passe de la modalité (a) à la modalité (d), il en va aussi de son coût<sup>268</sup>.

Il est également recommandé de collecter, en complément, de l'information qualitative<sup>269</sup>. Trois modes de collecte sont envisageables :

- l'entretien individuel en profondeur ;
- l'entretien collectif ou « groupe focal » : il s'agit de réunir des personnes ne se connaissant pas et de les faire interagir sur des thématiques préalablement choisies, tout en leur laissant une liberté suffisante pour que des sujets auxquels les enquêteurs ou les commanditaires n'avaient pas initialement pensé puissent surgir. Les entretiens collectifs sont classiquement conçus pour accéder à des normes communes, qui se construisent ou se réactualisent au cours des discussions, et saisir du sens partagé<sup>270</sup>. Il existe également des méthodes indirectes qui visent à casser la dynamique de groupe, en s'appuyant par exemple sur les démarches individuelles, en cherchant à faire émerger des choses qui ont été ressenties<sup>271</sup>.
- l'étude ethnographique : il s'agit d'un travail en immersion de longue durée, de plusieurs mois, voire de plusieurs années, dans le milieu étudié<sup>272</sup>. Ce travail en profondeur fondé sur l'observation directe non participante s'inscrit nécessairement dans un temps long, peu compatible avec la périodicité plus courte des indicateurs.

Les enquêtes qualitatives ont le mérite d'être moins onéreuses que les enquêtes quantitatives, puisqu'elles s'appuient sur des échantillons beaucoup plus petits. C'est à la fois l'un de leurs principaux avantages et l'un de leurs inconvénients majeurs, puisque leur caractère réduit empêche ces échantillons d'être représentatifs et de facto interdit toute généralisation de leurs résultats.

## 2.2 La dimension démographique : la population cible

La population cible ou « objectif » peut englober toute la population française, ce que l'on dénomme communément la population générale, ou au contraire correspondre à des sous-groupes spécifiques.

La population générale peut à son tour se décomposer en trois sous-ensembles parfaitement complémentaires :

- les justiciables n'ayant jamais été directement en contact avec le système judiciaire et qui n'auraient jamais eu à faire valoir leurs droits ;

<sup>267</sup> De type CAPI pour *Computer-Assisted Web Interviews*.

<sup>268</sup> On notera que pour garantir la stricte comparabilité des réponses d'une enquête à l'autre, il est recommandé non seulement d'appliquer le même questionnaire, mais également le même protocole de collecte.

<sup>269</sup> Sur les différences entre les méthodes qualitative et quantitative : *Si on les envisage de façon très descriptive, ces méthodes [qualitatives] ont pour point commun leur traduction possible, bien que non systématique, sous forme textuelle (l'analyse portera sur des transcriptions d'entretiens, des notes d'observation, des textes d'archives...), là où les méthodes quantitatives reposent d'abord sur des chiffres. Les deux ensembles de méthodes peuvent aussi être contrastées selon la densité et l'étendue de l'information qu'elles permettent de recueillir : alors que les méthodes qualitatives fournissent une information riche et dense (et notamment plus indexée à un contexte) sur un petit nombre de cas, les méthodes quantitatives donnent accès à une information plus limitée sur un grand nombre de cas.* Révillard, A., *Quelle place pour les méthodes qualitatives dans l'évaluation des politiques publiques ?*, Sciences Po LIEPP Working Paper n°81, 2018.

<sup>270</sup> Voir par exemple : Duchesne, Sophie, Haegel, Florence, *L'enquête et ses méthodes: les entretiens collectifs*, Nathan, 2004, p. 126.

<sup>271</sup> Cf. le compte-rendu d'entretien avec l'équipe du Boston Consulting Group.

<sup>272</sup> Voir par exemple sur les cours d'assises l'intervention de Besnier lors des tables rondes du MRDJ-IGJ du 10 mars 2020 sur les attentes des justiciables qui figure dans l'annexe n°4.2 et plus largement le livre sur lequel repose son intervention: Besnier, C., *La vérité côté cour, une ethnologie aux assises*, Paris : La Découverte, 2017. Ou encore sur l'univers carcéral : Fassin, D., *L'Ombre du monde. Une anthropologie de la condition carcérale*, Paris: Seuil, 2015.

- les justiciables qui auraient pu faire valoir leurs droits, mais qui n'ont jamais cherché à le faire ;
- et enfin les « usagers » du système judiciaire, qui ont cherché à faire valoir leurs droits<sup>273</sup>.

Quant aux sous-groupes spécifiques, il peut s'agir :

- des personnes parmi les plus pauvres<sup>274</sup> ;
- des mineurs ;
- des professionnels de la justice et du droit : les magistrats, les greffiers, les avocats, les huissiers ou encore les notaires ;
- des détenus.

Si la même enquête a pour objet d'étudier non seulement la population générale, mais aussi par exemple les personnes déclarant avoir eu une expérience directe du système judiciaire, il faut concevoir un échantillon représentatif de la population générale suffisamment grand pour que la sous-partie de l'échantillon correspondant au sous-ensemble des justiciables « usagers » soit également représentative. Multiplier les populations cibles au sein d'une même enquête oblige donc à augmenter la taille de l'échantillon pour satisfaire les critères de représentativité et par voie de conséquence le coût de l'enquête en question.

En outre, qu'il s'agisse d'enquêtes quantitatives ou qualitatives, la difficulté d'y faire participer certaines populations parmi les plus défavorisées est un phénomène bien documenté. Surmonter cette difficulté et éliminer le biais qui peut en résulter implique un coût additionnel non-négligeable<sup>275</sup>.

### **2.3 La dimension géographique : le niveau de couverture**

Le système d'indicateurs peut non seulement couvrir la totalité du territoire national, mais aussi se décliner à un niveau désagrégé (régions, juridictions, établissements pénitentiaires etc.).

Plus le niveau de désagrégation recherché est grand, plus la taille de l'échantillon doit l'être également et donc plus le coût de collecte de l'information sera élevé. C'est la même logique que celle exposée dans le point précédent qui prévaut ici. Il faut que l'échantillon soit non seulement représentatif au niveau national, mais également aux niveaux de désagrégation choisis. Si on souhaite par exemple relever de l'information pertinente au niveau national et au niveau régional, il faudra des échantillons de taille significative pour chaque région.

### **2.4 La dimension temporelle : la périodicité**

La fréquence avec laquelle on relève l'information dépend de la vitesse avec laquelle les indicateurs évoluent. Plus cette évolution est rapide, plus la périodicité doit être resserrée, mais plus le coût du système d'indicateurs sera élevé.

---

<sup>273</sup> Il peut s'agir de l'ensemble des justiciables ayant été en contact avec le système judiciaire durant les douze derniers mois, les trois ou les cinq dernières années ou au cours de toute leur vie par exemple. Plus la période envisagée est étendue, plus il est facile de constituer un échantillon.

<sup>274</sup> Un individu (ou un ménage) est considéré comme pauvre lorsqu'il vit dans un ménage dont le niveau de vie est inférieur au seuil de pauvreté. L'INSEE privilégie un seuil fixé à 60 % de la médiane des niveaux de vie, mais publie des taux de pauvreté selon d'autres seuils (40 %, 50 % ou 70 %).

<sup>275</sup> Il est parfois fait le choix de rémunérer les participants. Voir par exemple : HAEGEL, Florence, GARCIA, Guillaume, *Les enquêtés disent-ils toujours la même chose ? Concordances et discordances entre les réponses à un questionnaire et les interventions dans un entretien collectif*, Revue française de science politique, Vol. 61, p. 483-511, Presses de Sciences Po, 2011.

## **2.6 La dimension thématique : le contenu de l'information**

Les sujets traditionnellement abordés dans le cadre des enquêtes sur les justiciables sont très nombreux : confiance dans le système judiciaire, son fonctionnement et son indépendance, la sévérité des peines, etc. En outre, toute enquête se doit de comporter un module démographique et un autre socio-économique qui permettent de comparer les résultats entre différents groupes de population. Chercher à mesurer les attentes des justiciables n'a de sens que si on caractérise dans le même temps les justiciables auxquels on a affaire, par exemple en relevant leur niveau éducatif, leur occupation ou encore leur niveau de revenu.

Or, plus les thématiques que l'on interroge se multiplient, plus le temps nécessaire pour relever l'information s'allonge et plus le coût de collecte de cette information sera élevé. Par ailleurs, si l'on s'en tient aux enquêtes quantitatives, il est recommandé que le temps nécessaire pour remplir le questionnaire ne dépasse jamais 45 à 50 minutes, sous peine d'être abandonné par l'enquêté.

Comme on peut aisément s'en rendre compte, construire un système d'indicateurs sur les attentes des justiciables, ne serait-ce qu'au niveau national, qui puisse être analysé avec le maximum de finesse, peut difficilement se faire à un coût réduit.

## 1. LA DIMENSION THEMATIQUE : LE CONTENU DE L'INFORMATION

Réaliser une enquête quantitative, par sondage, n'a de sens que si elle porte sur des thématiques que les sources administratives<sup>276</sup> ne sont pas en mesure d'appréhender ou alors de façon très imparfaite. En effet, ces dernières *présentent l'avantage d'être déjà disponibles. Elles sont donc a priori susceptibles d'être moins coûteuses et elles allègent la charge pesant sur les répondants. De plus, à la différence des enquêtes par sondage, elles sont souvent quasi exhaustives, ce qui permet de les mobiliser pour fournir des informations régionales et locales*<sup>277</sup>.

Elles présentent cependant plusieurs inconvénients. Tout d'abord, *les données qu'elles contiennent sont recueillies dans un objectif de gestion, c'est-à-dire avec des finalités et selon des procédures différentes de celles que nécessite une information statistique pertinente*<sup>278</sup>. Ensuite, *il est courant que les questions et les variables directement utiles à la gestion soient beaucoup mieux renseignées et contrôlées avec plus de soin et d'exhaustivité que les autres. Elles sont donc de meilleure qualité que celles dont la présence dans le fichier n'est due qu'à la demande des statisticiens*<sup>279</sup>. Ceci explique par exemple que *les fichiers statistiques tirés des applicatifs de gestion [du ministère de la Justice] soient relativement pauvres en descripteurs socio-économiques (niveau de diplôme, niveau de revenu...)*<sup>280</sup>. Enfin, les fichiers administratifs ne reflètent qu'avec retard les évolutions de la société et ne sont pas en mesure de saisir des phénomènes émergents.

A contrario, les enquêtes sont conçues directement à des fins statistiques et constituent un instrument d'auscultation<sup>281</sup> de la société beaucoup plus souple et réactif que ne le sont les registres administratifs – il est a priori plus simple et plus rapide de modifier un questionnaire que le contenu de ces registres. En ce sens, elles en sont souvent un complément indispensable. Elles permettent aussi de mettre en regard certaines données administratives, supposées objectives, telles qu'elles sont extraites des registres, avec la perception qu'en a la population étudiée, qu'elles sont les seules à même de saisir. Dans le cas des populations privées de liberté, il peut s'agir des conditions de détention, que les seules données sur le taux d'occupation des cellules ne permettent pas d'appréhender dans leur totalité.

<sup>276</sup> Il s'agit par exemple des registres de l'état civil, des fichiers de l'ANPE, etc.

<sup>277</sup> CONSEIL NATIONAL DE L'INFORMATION STATISTIQUE (CNIS), *Enquêtes statistiques et sources administratives : une complémentarité à explorer*, Chroniques n°5, 2006.

<sup>278</sup> CNIS, *Op. cit.*, 2006.

<sup>279</sup> CNIS, *Op. cit.*, 2006.

<sup>280</sup> CHAMBAZ, Christine, *De l'activité de la justice au suivi des justiciables : faire parler les données de gestion*, Courrier des statistiques n°1, INSEE, 2008, p. 45-57.

<sup>281</sup> En quelque sorte, elles sont au statisticien ce que le stéthoscope est au médecin.

Pour toutes ces raisons, si on souhaite caractériser et prioriser de façon systématique les attentes de la population carcérale française<sup>282</sup> en matière de détention mais également eu égard à leur sortie, il n'y a guère d'autre solution que de conduire une enquête en milieu carcéral. Elle permettra également de savoir avec plus d'exactitude qui la justice place en détention provisoire et qui elle condamne<sup>283</sup> et comment les caractéristiques des détenus interagissent avec leur perception des conditions de détention et leurs attentes. Il s'agit d'enquêter pour mieux connaître, mais également mieux anticiper : enquêter pour réduire les facteurs de tension et de conflit durant la détention, les facteurs de récidive à la sortie.

Dans la section suivante, on présente brièvement plusieurs enquêtes sur la population privée de liberté parmi les plus remarquables qui aient été menées à l'étranger, en raison de leur niveau de complétude et la taille de leurs échantillons. Elles constituent autant de pistes qui mériteraient d'être creusées.

## 2. COMMENT REALISER UNE ENQUETE QUANTITATIVE SUR LA POPULATION PRIVEE DE LIBERTE : QUELQUES EXEMPLES ETRANGERS

### 2.1 Les principales caractéristiques des enquêtes en milieu carcéral

Aux Etats-Unis, pays précurseur en la matière, une série d'enquêtes a été conduite par le *Bureau of Justice Statistics* (BJS) à partir des années 1970 : il s'agit du [Survey of Inmates in State Correctional Facilities \(SISCF\)](#)<sup>284</sup>, renommé [Survey of Prison Inmates \(SPI\)](#) en 2016. Cette dernière, de type CAPI<sup>285</sup>, a été réalisée de janvier à octobre 2016 au moyen d'entretiens menés en face-à-face avec les détenus<sup>286</sup>. La population cible était l'ensemble des femmes et des hommes de 18 ans et plus, qui, en 2016, étaient détenus dans une prison étatique ou purgeaient une peine dans une prison fédérale. L'échantillon était composé de 37 058 personnes, pour une population totale de 1 502 671 individus. Le taux de réponse fut de 70 %.

<sup>282</sup> Sans passer par le prisme du personnel pénitentiaire.

<sup>283</sup> En ce sens, les questions posées s'apparentent à celles d'un recensement.

<sup>284</sup> Cette enquête ne concernait initialement que les personnes incarcérées dans les prisons des Etats américains. Elle a été réalisée pour la première fois en 1974, puis reconduite en 1979, 1986, 1991, 1997 et 2004. A partir de 1991, la population cible fut étendue aux personnes incarcérées dans les prisons fédérales. La même procédure de collecte et le même questionnaire étaient appliqués à ces deux ensembles de population.

<sup>285</sup> Pour *Computer-Assisted Personal Interviews*.

<sup>286</sup> Les entretiens duraient en moyenne 50 minutes, ils ont été menés en anglais (94 % des cas) et en espagnol (6 %). Cf. BUREAU OF JUSTICE STATISTICS, *Methodology : Survey of Prison Inmates 2016*, 2019.

Plus récemment, plusieurs enquêtes sur les populations privées de liberté, toutes aux contours très similaires, ont été menées dans un certain nombre de pays latino-américains<sup>287</sup> : en Argentine<sup>288</sup>, au Chili, au Brésil, au Pérou, au Salvador<sup>289</sup> et au Mexique. Celle qui a été réalisée au Mexique en 2016 sous la direction de l'Institut national de la statistique et de la géographie (INEGI)<sup>290</sup>, l'enquête nationale sur la population privée de liberté (ENAPOL), est l'une des plus ambitieuses à ce jour en termes de thématiques abordées et de niveaux de représentativité<sup>291</sup>. Elle a porté sur un échantillon de 64 150 personnes privées de liberté (sur une population totale de 214 730 individus), sélectionnées de façon à assurer une représentativité nationale, régionale et pour certains établissements pénitentiaires. Ils ont été interviewés en face-à-face.

## 2.2 Le contenu des questionnaires appliqués en milieu carcéral

L'objectif général tant de l'ENAPOL que des enquêtes du BJS est de produire des statistiques nationales sur la population pénitentiaire du système fédéral et celle des systèmes étatiques<sup>292</sup>, permettant de caractériser très précisément ces populations et le mode de vie carcéral.

En relation avec ce dernier point, toutes ces enquêtes cherchent à produire de l'information sur les activités suivies en détention : activités éducatives et professionnelles pour les enquêtes du BJS, auxquelles s'ajoutent les activités sportives et religieuses dans le cas de l'ENAPOL. Cette dernière interroge également très précisément les détenus sur l'usage qu'ils font de leur temps. L'ENAPOL inclut aussi des modules sur :

- les conditions de détention : état des cellules et des douches ;
- l'accès aux services et aux biens fondamentaux en leur sein : alimentation, services médicaux et médicaments, etc.
- les relations avec le monde extérieur (communications téléphoniques, visites<sup>293</sup>), avec les autres détenus et le personnel pénitentiaire<sup>294</sup> ;

---

<sup>287</sup> PROGRAMME DES NATIONS UNIES POUR LE DEVELOPPEMENT (PNUD), *Informe Regional de Desarrollo Humano 2013-2014, Seguridad Ciudadana con Rostro Humano: Diagnóstico y Propuestas para América Latina*, 2013.

<sup>288</sup> L'enquête fut appliquée en 2013 à deux échantillons représentatifs, le premier de la population carcérale du système pénitentiaire de la province de Buenos Aires, le second du système pénitentiaire fédéral, pour un total de 1 033 personnes condamnées interviewées. Voir BERGMAN, Marcelo, *Delito, marginalidad y desempeño institucional en la Argentina: resultados de la encuesta de presos condenados*, Universidad Nacional Tres de Febrero, Argentina, 2014.

<sup>289</sup> AMAYA, Luis Enrique, BERGMAN, Marcelo, FONDEVILA, Gustavo, VILALTA, Carlos, *Reporte de carceles en El Salvador: Perfiles generales, contexto familiar, delitos, circunstancias del proceso penal y condiciones de vida en la carcel*, Universidad Francisco Gavidia, UFG-Editores, 2015.

<sup>290</sup> L'équivalent mexicain de l'INSEE.

<sup>291</sup> INSTITUTO NACIONAL DE ESTADISTICA Y GEOGRAFIA (INEGI), *Encuesta Nacional de Poblacion Privada de Libertad (ENPOL), Marco conceptual y informe operativo y cuestionario*, 2016. On trouvera toute la documentation en cliquant [ici](#).

<sup>292</sup> BUREAU OF JUSTICE STATISTICS, *2016 Survey of Prison Inmates (SPI) Questionnaire*, 2020; INSTITUTO NACIONAL DE ESTADISTICA Y GEOGRAFIA, *Encuesta Nacional de Poblacion Privada de Libertad (ENPOL), Cuestionario*, 2016.

<sup>293</sup> Il leur est par exemple demandé s'ils ont reçu une quelconque visite durant les 12 derniers mois, l'identité des personnes qui leur ont rendu visite (parents, conjoint, enfants, amis, etc.), selon quelle fréquence, ce qu'elles leur apportent ou comment elles les aident, si elles vivent à proximité ou non de l'établissement pénitentiaire, et enfin le montant total qu'elles dépensent chaque fois qu'elles leur rendent visite (frais de déplacement, logement, alimentation, etc.).

<sup>294</sup> L'enquête s'apparente alors à une enquête de victimisation : il leur est demandé s'ils se sentent en sécurité dans leur cellule et au sein de l'établissement pénitentiaire, s'ils ont été victimes d'un conflit ou d'un affrontement avec d'autres détenus ou des surveillants durant les mois précédant l'enquête, s'ils ont été victimes de vols, menaces, agressions au cours de leur



- les possibles actes de corruption associés à l'approvisionnement et l'accès aux différents biens et services fournis au sein des établissements pénitentiaires ;
- les conditions de vie que les détenus pensent trouver à leur sortie en termes de logement, d'emploi, de relations familiales et amicales.

On notera que pratiquement tous ces modules intègrent des questions sur le degré de satisfaction des détenus, par exemple en relation avec leurs conditions de détention, l'accès aux biens et services fondamentaux, les activités offertes, le traitement que reçoivent les personnes qui leur rendent visite, etc.

Par ailleurs, étape obligée pour mieux connaître ces populations, de l'information est relevée sur les caractéristiques démographiques et socio-économiques<sup>295</sup>, les antécédents judiciaires<sup>296</sup>. En termes de caractérisation de la population carcérale, ce sont les enquêtes du BJS qui sont les plus fouillées : elles incluent des modules sur la détention et l'usage d'armes à feu au moment des faits, la manière avec laquelle ces armes sont entrées en leur possession ; la santé mentale, la santé physique, la consommation d'alcool et de drogues et les éventuels traitements suivis.

---

détention. Un autre module porte sur les discriminations dont ils auraient pu être victimes, qu'elles soient le fait des autres détenus ou du personnel pénitentiaire.

<sup>295</sup> Ces caractéristiques incluent le sexe, l'âge, la nationalité, l'état civil, la structure familiale, la scolarité, les antécédents en termes de logement, d'emploi et de revenus, avec quelques spécificités nationales, les enquêtes du BJS interrogeant également sur les antécédents militaires et l'expérience au combat.

<sup>296</sup> Les enquêtes du BJS s'enquèrent du statut judiciaire au moment de l'arrestation, puis au moment de l'entretien, les crimes et délits à l'origine de l'incarcération actuelle, une caractérisation détaillée des actes commis en distinguant les atteintes aux personnes, les atteintes aux biens et les activités illégales liées aux stupéfiants, les caractéristiques des victimes dans le cas des atteintes aux personnes, etc. L'ENAPOL cherche à obtenir de l'information sur les conditions auxquelles a été soumise la population carcérale mexicaine au moment de son arrestation et au cours du processus pénal.