



16 PROPOSITIONS POUR RETROUVER CONFIANCE DANS LA JUSTICE

Réunie le mercredi 22 septembre 2021 sous la présidence de François-Noël Buffet (Les Républicains – Rhône), **la commission des lois a réaffirmé 16 des propositions qu'elle formule depuis plusieurs années pour retrouver confiance dans la justice.**

Les Français doutent de leur justice.

Ils critiquent sa **lenteur** et sa **complexité**. 11,4 mois en moyenne devant les tribunaux judiciaires ; 22,7 mois pour un divorce contentieux, ou 16,4 mois devant les conseils de prud'hommes. Quant aux **juridictions pénales, les délais de jugement peuvent atteindre jusqu'à 41,5 mois pour les crimes**¹.

Ils s'interrogent également sur le **sens** et l'**exécution des peines prononcées**.

Si ce **constat n'est pas récent, la critique des Français sur l'efficacité de la justice s'accroît**, ainsi que le souligne un sondage CSA Research effectué du 30 août au 2 septembre dernier à la demande de la commission des lois du Sénat. Il montre combien « l'offre de Justice » n'est pas, aujourd'hui, à la hauteur des attentes des justiciables, alors que l'adhésion à la Justice est un élément essentiel du pacte républicain.

Selon ce sondage², 53 % des Français interrogés déclarent ne pas faire confiance à la justice, qu'ils considèrent trop lente (67 % des sondés), et, en conséquence, ne la saisissent en cas de litige qu'en dernier recours (59 % des sondés).

Ces résultats corroborent les constats opérés par le Sénat qui, **inquiet de cette situation**, formule depuis plusieurs années des **propositions pour le redressement de la justice**, clé de la confiance de nos concitoyens dans l'institution judiciaire et dans les femmes et les hommes qui l'incarnent. **Nombreuses sont celles, en particulier non législatives, qui restent à mettre en œuvre.**

L'annonce d'« **États généraux de la justice** » par le Président de la République semble refléter la **prise de conscience du Gouvernement de la gravité de la situation**, même si les projets de loi présentés jusqu'ici au Parlement sont restés d'une ampleur bien modeste au regard de l'objectif.

Souhaitant, quoi qu'il en soit, apporter sa contribution à cette initiative, **le Sénat organise une « Agora de la justice »** le 27 septembre 2021, afin de **permettre aux acteurs de la justice – professionnels de la justice ou citoyens – ainsi qu'aux sénateurs de débattre autour de 16 préconisations de la commission des lois.**

¹ Données pour 2019, sources : *Les chiffres clés de la Justice 2020*, ministère de la Justice ; *Projets annuels de performances* annexé au projet de loi de finances pour 2021, programme 166 justice judiciaire.

² *Le rapport des Français à la justice*, sondage CSA Research pour la commission des lois du Sénat, septembre 2021.

1. AMÉLIORER L'ORGANISATION ET LE FONCTIONNEMENT DE LA JUSTICE

Proposition n° 1 : Procéder à l'évaluation réaliste de toute évolution législative et réglementaire en matière de justice et en dresser un bilan rigoureux.

« *L'inflation législative et réglementaire est un facteur de paralysie pour l'institution judiciaire* ». Ce constat formulé par la mission d'information de la commission des lois du Sénat sur le redressement de la justice en avril 2017¹ est **toujours d'actualité**. L'instauration d'un **divorce par consentement mutuel sans recours au juge n'a, par exemple, fait l'objet d'aucune étude d'impact** ni, à ce jour, **d'aucun bilan**. Autre exemple des effets d'une réforme lancée sans préparation suffisante, **l'abandon en 2021 de la juridiction nationale des injonctions de payer (Junip) tout juste votée** dans la loi n° 2019-222 du 23 mars 2019 de programmation 2018-2022 et de réforme pour la justice, au motif de « *difficultés majeures sur le plan informatique* ».

Les **réformes, notamment procédurales, qui se succèdent parfois à quelques mois d'intervalle seulement et modifient l'organisation des juridictions et l'exercice de la fonction juridictionnelle** nécessiteraient pourtant une évaluation préalable et ex-post rigoureuse pour permettre leur mise en œuvre.

Proposition n° 2 : Poursuivre la mise à niveau des effectifs dans les juridictions : combler, en priorité, les vacances de postes de greffiers et réévaluer les besoins de magistrats professionnels au regard des réformes intervenues.

L'institution judiciaire doit concilier **traitement du flux des affaires nouvelles dans des délais raisonnables et qualité des décisions rendues**. Cet objectif exige de **renforcer les moyens humains des juridictions**.

Or, si le **taux de vacance d'emplois² des magistrats** est désormais **inférieur à 1 %³** – on constate **570 postes de magistrats supplémentaires** depuis 2017⁴ –, celui des **greffiers** s'élève toujours à presque **7 %, soit 670 emplois manquants dans les juridictions**.

En outre, la **réévaluation des besoins des juridictions en effectifs de magistrats professionnels et greffiers**, notamment au regard des **réformes récentes**, doit être menée à son terme pour correspondre à la charge de travail réelle. Régulièrement, les rapports de la **commission européenne pour l'efficacité de la justice (CEPEJ)⁵** soulignent, par exemple, que la France affiche **l'un des plus faibles nombres de procureurs en Europe** (3 pour 100 000 habitants), ces derniers devant, malgré tout, gérer un nombre très élevé d'affaires (6,6 pour 100 habitants) et exercer un nombre record de fonctions.

¹ *Cinq ans pour sauver la justice !* Rapport d'information n° 495 (2016-2017) de Philippe Bas, président-rapporteur, Esther Benbassa, Jacques Bigot, François-Noël Buffet, Cécile Cukierman, Jacques Mézard et François Zocchetto, fait au nom de la commission des lois, par la mission d'information sur le redressement de la justice, déposé le 4 avril 2017.

² Le terme de « vacance d'emplois » ou « vacances de postes » correspond à la différence entre le nombre de magistrats en activité dans les juridictions et le nombre de postes théoriques prévus par la circulaire de localisation des emplois (CLE) définie par la Chancellerie.

³ Sur un effectif théorique total de 8 189 magistrats en juridictions, au 1^{er} novembre 2020 ; source : réponse au questionnaire budgétaire d'Agnès Canayer et Dominique Vérien, co-rapporteurs pour avis du budget de la justice au nom de la commission des lois.

⁴ L'effectif réel de magistrats en juridictions est de 8 181 en 2020, pour 7 611 en 2017 ; même source.

⁵ <https://rm.coe.int/rapport-evaluation-partie-1-francais/16809fc056>

Proposition n° 3 : Accélérer la numérisation du service public de la justice pour dématérialiser les chaînes civiles et pénales.

L'amélioration des outils informatiques et numériques constitue également l'un des moyens de juger plus vite et mieux. **L'investissement financier dans ce domaine est massif** ces dernières années : sur les **530 millions d'euros dont est doté le plan de transformation numérique 2018-2022**, 353 millions d'euros auront été dépensés d'ici fin 2021, notamment pour déployer l'application **Portalis** en matière civile ou la **procédure pénale numérique (PPN)**.

Pour autant, ces efforts **tardent à produire leurs effets sur le terrain**. La **crise sanitaire** a crûment mis en lumière les **dysfonctionnements structurels** des juridictions judiciaires, qu'il s'agisse d'équipements bureautiques ou de solutions logicielles largement dépassées et les **projets, trop nombreux**, qui paralysent l'action du ministère. Malgré la définition de projets prioritaires, de nombreux **dysfonctionnements subsistent**, qui **compliquent le travail en juridiction et retardent la mise en œuvre des réformes** ; à titre d'illustration, les mises à jour du logiciel **Cassiopée**¹, indispensables à l'entrée en vigueur du code de la justice pénale des mineurs au 1^{er} octobre 2021, ne sont toujours pas disponibles dans les juridictions.

Proposition n° 4 : Renforcer l'autonomie des chefs de juridiction notamment en matière de gestion budgétaire.

Les **conditions de travail** des magistrats et des fonctionnaires de greffe peuvent **altérer la qualité du travail des juridictions**. À cet égard, l'**absence de levier budgétaire des chefs de juridiction**, qui doivent en référer aux services administratifs régionaux du ressort pour toute dépense, n'est pas efficace.

Le Sénat plaide donc de longue date pour leur **confier la compétence et la responsabilité de gestion de leur budget de fonctionnement**, tout en renforçant les compétences de leurs équipes de gestion. La généralisation de la **contractualisation entre les tribunaux judiciaires, les cours d'appel et la Chancellerie** permettrait d'accompagner ce processus de déconcentration.

Proposition n° 5 : Mener une réflexion sur les modalités d'exercice du métier de magistrat.

La **crise de confiance** dans l'institution judiciaire reflète une forme de **défiance des citoyens envers les magistrats**. Parmi les critiques énoncées figurent notamment la faible mobilité des juges du siège ou, à l'inverse, le turnover des magistrats sur certaines fonctions, le faible nombre de sanctions disciplinaires prononcées ou encore l'échec de la saisine directe par le justiciable du Conseil supérieur de la magistrature issu de la révision constitutionnelle du 23 juillet 2008.

Pour autant, l'exercice du métier de magistrat a profondément évolué ces dernières années, devant répondre à des exigences de plus en plus nombreuses. Une réflexion globale sur le sujet s'impose.

¹ Bureau d'ordre automatisé des procédures judiciaires (procédures pénales, procédures d'assistance éducative, procédures civiles et commerciales enregistrées par les parquets).

2. JUSTICE CIVILE : RETROUVER CONFIANCE DANS LA JUSTICE DU QUOTIDIEN

Proposition n° 6 : Recentrer le juge civil sur son office et encourager la délégation de certaines missions à l'équipe du juge, en particulier aux greffiers.

La justice civile représente près de **2,25 millions de décisions rendues en 2019**¹. Près de 858 000 affaires ont été traitées par les tribunaux de grande instance en 2019, dont 36 % en matière de droit de la famille. Pour traiter ce **contentieux de masse qui concerne le quotidien des Français**, il importe de **recentrer le juge sur son office**, qui est de **décider et trancher des litiges**.

À cet effet et dans la continuité de nombreux rapports², la commission des lois plaide depuis 2017³ pour le **développement de l'équipe du juge**, en commençant par la **revalorisation des missions des greffiers**. Le déploiement des **greffiers assistants de magistrat auprès des magistrats du siège**, en charge de la mise en état des affaires civiles, constitue l'une des évolutions à envisager. Dans le même esprit, **les assistants de justice et les juristes assistants**, dont les missions gagneraient à être clarifiées, peuvent apporter une contribution précieuse à **l'équipe du juge**. Ils **ne sauraient toutefois se substituer aux effectifs pérennes** de magistrats et fonctionnaires.

Proposition n° 7 : Faire un bilan des réformes de déjudiciarisation, associé à une réflexion sur le rôle du juge civil.

La tendance de ces dernières années a été de procéder à des **déjudiciarisation**s dont la plus emblématique a été le **divorce par consentement mutuel**. Or, comme l'avait souligné le professeur Serge Guinchard lors de son audition par la mission sur le redressement de la justice en 2017, le **juge** n'a pas seulement pour fonction de trancher les litiges, il a également **pour mission de dire le droit**, y compris dans le cadre de procédures gracieuses ou d'homologation. Lorsque des procédures sont retirées au juge, **la protection du justiciable peut s'en trouver réduite**.

Il est donc nécessaire de dresser un bilan des différentes déjudiciarisation s intervenues, notamment au regard des différends qui peuvent persister à l'issue de ces procédures, et de mener une réflexion sur l'office du juge civil pour déterminer les domaines ou situations dans lesquels son intervention doit être maintenue.

¹ Ce chiffre comprend les affaires traitées par la Cour de cassation, les cours d'appel, les tribunaux judiciaires, les juges des enfants en matière d'assistance éducative, les conseils de prud'hommes et les tribunaux de commerce. Source : *Les chiffres clés de la Justice 2020*, ministère de la justice.

² *L'ambition raisonnée d'une justice apaisée*, commission sur la répartition des contentieux présidée par Serge Guinchard ; *Le juge du XXIe siècle, un citoyen acteur, une équipe de justice*, rapport remis par le groupe de travail présidé par Pierre Delmas-Goyon.

³ *Cinq ans pour sauver la justice !* Rapport d'information n° 495 (2016-2017) de Philippe Bas, président-rapporteur, Esther Benbassa, Jacques Bigot, François-Noël Buffet, Cécile Cukierman, Jacques Mézard et François Zocchetto, fait au nom de la commission des lois, par la mission d'information sur le redressement de la justice, déposé le 4 avril 2017.

Proposition n° 8 : Poursuivre le plan de recrutement et la formation des conciliateurs de justice et leur donner des moyens supplémentaires pour accomplir leurs missions.

Les conciliateurs de justice jouent **un rôle essentiel pour apporter une réponse rapide aux contentieux du quotidien**. La commission des lois a déjà souligné l'importance de leur présence selon un maillage serré sur tout le territoire.

De plus, sans remettre en cause le caractère bénévole de leurs activités, gage de leur indépendance, il paraît nécessaire de **prévoir une véritable indemnisation des conciliateurs**, lorsqu'ils interviennent dans le cadre d'une conciliation judiciaire, et de **leur accorder le matériel informatique et l'accès aux formations nécessaires à l'exercice de leurs missions**.

Proposition n° 9 : Faire de la conciliation une étape facultative devant les conseils de prud'hommes pour pouvoir orienter les dossiers au cas par cas, directement devant un bureau de jugement ou vers un mode amiable de règlement des différends, afin d'accélérer les procédures.

De nombreux Français saisissent la **justice prud'homale** pour résoudre les **litiges** avec leur **employeur**. Devant ces juridictions paritaires, la conciliation entre les parties est un préalable obligatoire, le jugement n'intervenant en théorie qu'à titre subsidiaire. Toutefois, le **nombre d'affaires résolues par voie de conciliation est particulièrement faible**¹, en raison notamment de la **nature conflictuelle du contentieux du travail**, aujourd'hui principalement lié au licenciement, et la **phase de conciliation obligatoire contribue à l'allongement de délais de jugement**, souvent excessifs.

Fort de ce constat, la mission d'information de la commission des lois et la commission des affaires sociales sur la justice prud'homale a proposé une **simplification de la procédure**, qui serait différenciée selon les affaires, en **redonnant de la consistance à la tentative de conciliation, tout en orientant directement vers un jugement** les affaires pour lesquelles **un mode amiable de règlement des différends ne se justifie pas**².

Proposition n° 10 : Créer un véritable tribunal des affaires économiques auquel serait notamment confié tout le contentieux de la prévention et du traitement des difficultés des entreprises.

L'existence de juridictions spécialisées, composées de magistrats non professionnels issus du monde de l'entreprise, doit être comptée parmi les atouts du droit économique français. Néanmoins, **l'éclatement des compétences entre les tribunaux de commerce et les tribunaux judiciaires est aujourd'hui une source d'inefficacité**.

C'est pourquoi, ainsi que l'a préconisé la mission d'information de la commission des lois sur les difficultés des entreprises³, il convient de **confier à une nouvelle juridiction composée de magistrats élus, dénommée « tribunal des affaires économiques », une compétence exclusive pour connaître de l'ensemble des procédures de prévention et de traitement des difficultés des entreprises**, quel que soit le statut du débiteur.

¹ Il était en moyenne de 8 % en 2018, variant de 0 à 26 % d'un conseil de prud'hommes à l'autre.

² *La justice prud'homale au milieu du gué*, rapport d'information d'Agnès Canayer, Nathalie Delattre, Corinne Féret et Pascale Gruny, fait au nom de la commission des affaires sociales et de la commission des lois, publié le 10 juillet 2019.

³ Le droit des entreprises en difficulté à l'épreuve de la crise, rapport d'information de François Bonhomme et Thani Mohamed Soilihi, fait au nom de la commission des lois, publié le 19 mai 2021.

3. JUSTICE PÉNALE : RETROUVER CONFIANCE DANS LA SANCTION PRONONCÉE

Proposition n° 11 : Accélérer la réponse pénale en veillant à apporter une réponse proportionnée à chaque infraction afin de prévenir la récidive.

Les **juridictions pénales** ont rendu en 2019 plus de **810 000 décisions**. Il s'agit en grande **majorité** de décisions rendues par les **tribunaux correctionnels** (près de 642 000 décisions), le nombre d'affaires criminelles étant plus restreint (2 242 décisions prises en première instance et en appel par les cours d'assises). Ces décisions ne rendent compte que partiellement de l'étendue de la réponse pénale : la même année, les procureurs ont en effet ordonné près de **464 000 alternatives aux poursuites** et près de **65 000 compositions pénales**.

Le développement des alternatives aux poursuites et de la composition pénale vise à apporter une **sanction rapide à des faits de faible gravité**, mieux comprise par le délinquant qu'une condamnation prononcée plusieurs années après les faits. On ne peut cependant faire l'économie d'une réflexion sur les moyens des tribunaux correctionnels, qui doivent pouvoir **juger les délinquants dans un délai raisonnable** afin que soit prononcée une sanction proportionnée à la gravité de l'infraction. La **réécriture du code de procédure pénale** afin de le simplifier est également l'une des clés d'une réponse rapide et adaptée.

Proposition n° 12 : Augmenter le nombre d'officiers de police judiciaire (OPJ), rendre plus attractives ces fonctions et renforcer leur formation continue.

Une **réponse pénale efficace suppose que les officiers de police judiciaire (OPJ)** soient suffisamment nombreux pour mener les enquêtes. Or le ministre de l'intérieur a reconnu cet été qu'il manquait 5 000 OPJ pour répondre aux besoins.

Les auditions réalisées par la commission des lois confirment ce diagnostic et mettent en évidence une certaine **désaffectation pour ces fonctions**, les enquêteurs estimant consacrer beaucoup de temps à des formalités de procédure qui les détournent du cœur de leur activité et leur font perdre de vue le sens de leur métier.

Proposition n° 13 : Se donner les moyens d'une véritable exécution des peines d'amende, des peines de travail d'intérêt général (TIG) et des peines d'emprisonnement en augmentant le nombre de places de prison et en diversifiant les modalités de prise en charge des personnes détenues.

L'**exécution de la peine reste un enjeu majeur**, qu'il s'agisse du recouvrement des amendes, de la difficulté de trouver des places de travail d'intérêt général (TIG) ou de la surpopulation carcérale. Après une courte amélioration liée à la crise sanitaire, le taux d'occupation carcérale dépasse à nouveau les 110 %, et même les 130 % dans les maisons d'arrêt.

Il est urgent de **mettre en œuvre le programme de construction de 15 000 nouvelles places de prison**, en veillant surtout à diversifier les modalités de prise en charge (régimes de sûreté, accompagnement vers la sortie, semi-liberté, établissements tournés vers le travail...).

Proposition n° 14 : Mieux évaluer les effets des sanctions sur la réinsertion et le risque de récidive, et valoriser le rôle des surveillants pénitentiaires, des services pénitentiaires d'insertion et de probation (SPIP) et de la protection judiciaire de la jeunesse (PJJ).

L'exécution de la peine vise à éviter la récidive en favorisant la réinsertion sociale et professionnelle de la personne condamnée. Dans cette perspective, les **SPIP**, pour les majeurs, et la **PJJ**, pour les mineurs, **réalisent un travail remarquable**, en lien avec les **surveillants pénitentiaires**.

Mais on **manque d'études rigoureuses** permettant d'évaluer les effets de telle ou telle sanction. Sur ce point, la France a du retard par rapport aux recherches menées au Canada et aux États-Unis, depuis une trentaine d'années, dans le sillage du courant « *What Works?* ». Ces recherches ont rendu possible une analyse pragmatique des résultats de l'action judiciaire qui pourrait orienter utilement la prise de décision.

Proposition n° 15 : Rationaliser la liste des infractions et mettre fin à l'inflation législative dans ce domaine.

Alors que l'entrée en vigueur du nouveau code pénal en 1994 pouvait laisser espérer une période de stabilité normative, force est de constater que **le droit pénal est l'un des domaines dans lesquels l'inflation législative est la plus prononcée**. La tentation existe de répondre à un événement ou à une inquiétude par la création d'une nouvelle infraction ou par l'aggravation d'une peine. Il en résulte une **instabilité et une complexité de la norme** difficiles à appréhender par les professionnels comme par les justiciables.

Proposition n° 16 : Mieux accompagner et informer les victimes dès le stade du dépôt de plainte et tout au long de la procédure.

La commission des lois se préoccupe depuis longtemps de la **place des victimes dans la procédure pénale**. Les travaux qu'elle a conduits concernant les **violences conjugales** ou les **violences sur les mineurs** ont montré que l'accueil des victimes au moment de la plainte, leur écoute par les enquêteurs et les magistrats, leur protection contre le risque de représailles, la qualité des expertises médico-légales, leur information sur le déroulement de la procédure demeurent perfectibles, en dépit des progrès réalisés. Les victimes ont également besoin d'être soutenues pour surmonter leur traumatisme, ce qui peut passer par exemple par des processus de justice restaurative.

