

Dossier de presse

---

MISSION D'INFORMATION SUR LE REDRESSEMENT DE LA JUSTICE

**CINQ ANS  
POUR SAUVER LA JUSTICE !**

Président-rapporteur

---

Philippe Bas



  
les  
Républicains



[p.bas@senat.fr](mailto:p.bas@senat.fr)



[@BasPhilippe](https://twitter.com/BasPhilippe)

## Membres

---

**Esther Benbassa**



[e.benbassa@senat.fr](mailto:e.benbassa@senat.fr)



[@EstherBenbassa](https://twitter.com/EstherBenbassa)

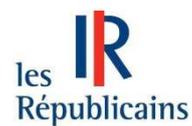
**Jacques Bigot**



[j.bigot@senat.fr](mailto:j.bigot@senat.fr)

[@jacquesbigot](https://twitter.com/jacquesbigot)

**François-Noël Buffet**



[fn.buffet@senat.fr](mailto:fn.buffet@senat.fr)

[@fnb\\_officiel](https://twitter.com/fnb_officiel)

**Cécile Cukierman**



[c.cukierman@senat.fr](mailto:c.cukierman@senat.fr)



[@CecileCukierman](https://twitter.com/CecileCukierman)

**Jacques Mézard**



[j.mezard@senat.fr](mailto:j.mezard@senat.fr)

**François Zocchetto**



[f.zocchetto@senat.fr](mailto:f.zocchetto@senat.fr)

[@fzocchetto](https://twitter.com/fzocchetto)

## Calendrier des travaux de la mission

---

<b>29 juin 2016</b>	Création de la mission d'information
<b>13 juillet 2016</b>	Désignation des membres de la mission Attribution par le Sénat des prérogatives de commission d'enquête à la commission des lois pour la conduite de la mission
<b>Juillet 2016</b>	Élaboration des thèmes et du programme de travail de la mission
<b>Septembre 2016 à mars 2017</b>	Auditions et déplacements
<b>29 novembre 2016</b>	Ouverture de l'espace participatif
<b>4 avril 2017</b>	Présentation du rapport de la mission devant la commission des lois

## Chiffres clefs de la mission

---

- **Auditions** organisées par la mission d'information :

117 auditions au Sénat

289 personnes entendues

Plus de 100 heures d'entretiens

111 contributions reçues sur l'espace participatif

- 13 **déplacements** au cours desquels ont été visités :

15 juridictions

4 centres pénitentiaires

3 écoles de formation à des métiers de la justice

La plate-forme nationale des interceptions judiciaires

Le chantier du futur palais de justice de Paris

## Liste des déplacements

<b>Tribunal de grande instance de Brest</b>	Jeudi 20 octobre 2016
<b>Centre pénitentiaire des Baumettes</b> <b>Tribunal de grande instance de Marseille</b>	Jeudi 10 novembre 2016
<b>Maison de la justice et du droit de Chenôve</b> <b>École nationale des greffes</b> <b>Cour d'appel de Dijon</b> <b>Tribunal de grande instance de Dijon</b>	Jeudi 24 novembre 2016
<b>Plate-forme nationale des interceptions judiciaires (Élancourt)</b> <b>Direction départementale de la sécurité publique des Yvelines (Viroflay)</b>	Jeudi 12 janvier 2017
<b>Tribunal de grande instance de Nancy</b> <b>Cour d'appel de Metz</b> <b>Tribunal de grande instance de Metz</b>	Jeudi 19 janvier 2017
<b>Chantier du palais de justice de Paris (Batignolles)</b>	Jeudi 26 janvier 2017
<b>Centre pénitentiaire de Riom</b> <b>Cour d'appel de Riom</b>	Jeudi 2 février 2017

<p><b>École nationale de la magistrature</b></p> <p><b>Cour d'appel de Bordeaux</b></p> <p><b>Tribunal de grande instance de Bordeaux</b></p>	<p>Jeudi 16 février 2017</p>
<p><b>Direction des services judiciaires - Ministère de la justice</b></p>	<p>Mercredi 22 février 2017</p>
<p><b>Tribunal de grande instance de Bobigny</b></p>	<p>Jeudi 23 février 2017</p>
<p><b>Saint-Lô - Rencontre avec les chefs de cour et de juridiction</b></p>	<p>Vendredi 24 février 2017</p>
<p><b>Centre pénitentiaire de Lille-Annoeulin</b></p> <p><b>Centre pénitentiaire de Lille-Loos-Sequedin</b></p> <p><b>Tribunal de grande instance de Lille</b></p>	<p>Mardi 28 février 2017</p>
<p><b>École nationale de l'administration pénitentiaire</b></p> <p><b>Cour d'appel d'Agen</b></p> <p><b>Tribunal de grande instance d'Agen</b></p>	<p>Jeudi 9 mars 2017</p>

## Chiffres clefs de la justice

---

### Budget annuel de la justice (crédits votés en lois de finances initiales) :

8,542 milliards d'euros en 2017

+ 89,1 % en 15 ans (4,518 milliards en 2002)

+ 37,8 % ces 10 dernières années (6,198 milliards en 2007)

### Un budget de la justice réparti en plusieurs programmes :

#### Crédits votés en loi de finances initiale pour 2017

*(crédits de paiement en euros)*

Juridictions judiciaires	3 320 528 447	<b>soit 38,87 %</b> du budget total, contre 41,92 % en 2007
Administration pénitentiaire	3 619 502 734	<b>soit 42,37 %</b> du budget total, contre 36,16 % en 2007
Protection judiciaire de la jeunesse	827 739 745	
Accès au droit et à la justice (aide juridictionnelle...)	402 597 146	
Administration centrale du ministère de la justice	367 384 144	
Conseil supérieur de la magistrature	4 545 098	

Répartition des effectifs (83 226 emplois prévus en loi de finances initiale pour 2017) :

Justice judiciaire	32 748
Administration pénitentiaire	39 207
Protection judiciaire de la jeunesse	9 092
Administration centrale du ministère de la justice	2 157
Conseil supérieur de la magistrature	22

Évolution du nombre de magistrats :

8 560 magistrats en 2011

8 427 magistrats en 2017

soit - 133 magistrats en 6 ans

Nombre de postes vacants dans les juridictions au 1<sup>er</sup> janvier 2016 :

479 postes de magistrats

881 postes de greffiers

Délais de traitement des affaires civiles et pénales :

<b>Délai moyen de traitement des procédures civiles</b> <i>(en nombre de mois pour l'année 2015 et hors référés)</i>	
Cours d'appel	13,3
Tribunaux de grande instance	10,8
Tribunaux d'instance (dont juridictions de proximité)	5,9
Conseils de prud'hommes	16,6
Tribunaux de commerce	8,4

<b>Délai moyen de traitement des procédures pénales</b> <i>(en nombre de mois pour l'année 2015)</i>		
	Première instance	Appel
Crimes	40,6	21,8
Délits	11,7	15,1

Aide juridictionnelle :

454 millions d'euros prévus en 2017

900 000 affaires par an qui bénéficient de l'aide juridictionnelle

Population carcérale :

69 430 personnes écrouées détenues au 1<sup>er</sup> mars 2017

67 580 au 1<sup>er</sup> mars 2016

+ 2,7 % en un an

+ 20 % depuis 1995

Parmi ces détenus, au 1<sup>er</sup> février 2017 :

20 273 prévenus

2 330 femmes

787 mineurs

Au 1<sup>er</sup> mars 2017 :

143 % d'occupation dans les maisons d'arrêt et quartiers de maisons d'arrêt

1 822 détenus dorment sur un matelas posé au sol

Au 1<sup>er</sup> février 2017 :

56,5 % des détenus exposés à la surpopulation carcérale (39 050 détenus dans des établissements dont la densité carcérale est au moins égale à 120 %)

## Diagnostic

---

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

Nous sommes proches de l'embolie. Chaque année, ce sont plus de 2 600 000 affaires civiles et plus de 1 200 000 affaires pénales dont les juridictions sont saisies.

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

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

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

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

Quant à la chaîne pénale, elle se caractérise par un phénomène de saturation qui prend deux formes : tout d'abord, de l'ordre de 100 000 condamnations à une peine de prison ferme sont en attente d'exécution, dont une grande partie donne lieu à des peines de substitution et une autre, très faible mais difficile à chiffrer, ne donnera jamais lieu au moindre commencement

d'exécution ; ensuite, près de 70 000 détenus sont enfermés en France alors que la capacité de nos prisons n'est que de 58 000 places.

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

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

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

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

Au cours d'une plongée de neuf mois dans le monde de la justice, jamais ou presque la question du manque d'indépendance n'a spontanément été soulevée, sauf pour ce qui concerne l'achèvement de la révision constitutionnelle relative à la nomination et à la discipline des magistrats du parquet. En effet, l'indépendance est profondément ancrée, non seulement dans notre droit, mais aussi dans la culture et les pratiques des magistrats. Elle est un bien précieux que la justice doit défendre et chérir dans l'intérêt des justiciables. Solidement établie, elle n'est en rien menacée. Elle n'est d'ailleurs pas un obstacle à la modernisation nécessaire de l'activité juridictionnelle.

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

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

Philippe Bas  
Président-rapporteur de la mission d'information

## Synthèse du rapport

Par une revalorisation des crédits et des effectifs et par des réformes d'organisation et de fonctionnement, le redressement de la justice doit conduire à l'amélioration de la qualité du service public rendu, dans l'intérêt des justiciables, en veillant aux conditions dans lesquelles travaillent les magistrats et les fonctionnaires des services judiciaires et pénitentiaires<sup>1</sup>.

### Les objectifs quantitatifs et qualitatifs du redressement de la justice : juger plus vite et juger mieux

#### *Mieux maîtriser les délais de la justice*

En premier lieu, la mission estime indispensable de permettre aux juridictions de traiter le flux des affaires nouvelles, civiles et pénales, dans des **délais de jugement raisonnables**.

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

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

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

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

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

---

<sup>1</sup> La mission n'a pas été en mesure d'approfondir les questions concernant spécifiquement la protection judiciaire de la jeunesse, en raison du champ déjà très vaste de ses travaux.

### *Améliorer la qualité des décisions de justice*

En deuxième lieu, la mission estime nécessaire de mieux garantir la **qualité des décisions de justice en première instance**, d'abord dans l'intérêt des justiciables, qui font appel à la justice pour trancher un litige ou qui attendent d'elle la condamnation des auteurs d'infraction, mais aussi pour limiter le volume des appels et des pourvois en cassation. Atteindre un tel objectif suppose que les magistrats disposent de davantage de temps pour examiner chaque affaire, de façon plus collégiale. La **qualité des décisions en appel** doit, elle aussi, être améliorée, dans le cadre d'un nouveau modèle de cour d'appel, sur la base de la notion de taille critique, pour permettre une plus grande spécialisation.

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

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

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

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

### *Renforcer la proximité de la justice*

En troisième lieu, en matière de litiges de la vie courante, le justiciable attend un traitement de proximité, avec une institution judiciaire plus simple d'accès, en première instance, sans quoi saisir le juge devient une démarche trop complexe et dissuasive. Quelques années après la réforme de la carte judiciaire, la mission estime nécessaire de **rendre la justice plus proche et plus accessible**, par la mise en place d'un **tribunal unique de première instance**, en principe départemental et comportant plusieurs sites en remplacement des actuels tribunaux d'instance et de grande instance.

Outre l'accroissement des moyens de la justice, une amélioration de son organisation territoriale peut permettre de renforcer son accessibilité et sa proximité pour les justiciables, en particulier les plus fragiles. Le règlement rapide des litiges de la vie courante n'exige pas de toujours saisir le juge : la **conciliation** doit être développée et son efficacité renforcée.

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

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

### *Assurer l'effectivité de l'exécution des peines*

En dernier lieu, du point de vue de l'exécution des peines, l'objectif qualitatif prioritaire est double : assurer l'**effectivité de l'exécution des peines**, par une évolution des textes et des capacités pénitentiaires, et **diminuer le risque de récidive**, par un meilleur accompagnement des personnes incarcérées, en vue de la préparation à la sortie. Il réside aussi dans une réflexion sur les courtes peines, qui ne permettent pas aujourd'hui un tel accompagnement. Un tel objectif suppose aussi une mise à niveau des capacités pénitentiaires, à la fois du point de vue du nombre de places de prison et du point de vue des effectifs des personnels pénitentiaires, et notamment des services pénitentiaires d'insertion et de probation.

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

### **Une hausse du budget de la justice, en contrepartie de réformes d'organisation et de fonctionnement**

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

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

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

Ces réformes structurelles devront aussi être planifiées et préparées dans le cadre de la loi de programmation, précédée d'une vaste concertation et accompagnée d'une étude d'impact approfondie.

## Les principales orientations de la mission

---

L'ensemble des propositions de la mission s'articulent autour de plusieurs grandes orientations :

1. Relever le budget et les effectifs de la justice par le vote d'une loi de programmation quinquennale
2. Moderniser le service public de la justice grâce aux technologies numériques
3. Pour renforcer l'accessibilité de la justice et sa proximité avec le justiciable, créer le tribunal unique de première instance
4. Proposer aux citoyens une justice capable de régler rapidement les litiges de la vie courante en développant la conciliation et en la rendant plus efficace
5. Pour améliorer l'efficacité de la justice, fonder un nouveau modèle de cour d'appel
6. Renforcer l'équipe de collaborateurs qui entoure le juge pour lui permettre de se recentrer sur sa fonction de juger
7. Assurer un financement pérenne de l'aide juridictionnelle, tout en renforçant le contrôle de son attribution et en mobilisant davantage la protection juridique assurantielle
8. Rendre plus efficace l'exécution des peines
9. Créer 15 000 nouvelles places de prison

## 1. Relever le budget et les effectifs de la justice par le vote d'une loi de programmation quinquennale

En dépit d'une augmentation régulière et soutenue de ses moyens depuis 15 ans, le budget de la justice demeure insuffisant pour lui permettre d'accomplir ses missions et n'apparaît pas digne d'une grande démocratie.

L'effort de redressement de la justice passe ainsi nécessairement par une remise à niveau des moyens humains et matériels des services judiciaires et pénitentiaires, qui devra se traduire dans une loi de programmation pour la justice. Celle-ci devra être élaborée après une grande concertation, fondée sur une étude d'impact approfondie et soumise au Parlement au début de la prochaine législature.

La loi de programmation quinquennale pour le redressement de la justice devra être structurée autour de plusieurs axes :

- **sanctuariser le budget de l'autorité judiciaire** : l'institution judiciaire, fonction régaliennne et grand service public placé au premier rang dans la hiérarchie des fonctions de l'État, devra être exonérée des mesures de gel budgétaire. L'autorité judiciaire, consacrée par la Constitution, doit être en effet préservée des aléas de gestion, comme les autres autorités constitutionnelles (assemblées parlementaires, Conseil constitutionnel) ;
- **augmenter les effectifs de magistrats et de fonctionnaires dans les juridictions pour mettre fin aux nombreuses vacances de postes, qui ralentissent et altèrent le cours de la justice** : près de 6 % des postes de magistrats et 9 % des postes de greffiers n'étaient pas pourvus dans les juridictions en 2016. Il faut en finir avec ce système et poursuivre les efforts de recrutement déjà engagés en créant 500 emplois de magistrats et 950 emplois de greffiers supplémentaires dans les cinq ans ;
- **améliorer la programmation et le financement de l'immobilier judiciaire, pour assurer de meilleures conditions de travail et d'accueil des personnels de justice et des justiciables** : le mauvais état d'une part importante de l'immobilier judiciaire appelle une amplification des efforts engagés, en augmentant le budget dédié à l'immobilier judiciaire sur cinq ans, dans l'objectif de financer sur le long terme la réhabilitation et la construction des tribunaux ;
- **poursuivre l'effort de remise à niveau du budget de fonctionnement quotidien des juridictions** : augmenter sur cinq ans ces crédits indispensables à la continuité du service public, aujourd'hui insuffisants pour faire face aux charges courantes ;
- **financer durablement les frais de justice** : mettre fin à la sous-dotation de ces crédits, tout en développant les outils de suivi, de contrôle et de maîtrise des différentes catégories de dépenses ;
- **investir massivement dans les nouvelles technologies** : développer des projets informatiques performants dans les juridictions, remettre à niveau la fonction statistique ministérielle et renforcer la numérisation de la justice ;
- **mettre en œuvre un nouveau programme de construction de 15 000 places supplémentaires de prison adaptées et diversifiées.**

Cette loi de programmation devra également déterminer les réformes structurelles qui seront mises en œuvre sur la même période : **la mission considère en effet que la justice ne pourra obtenir une revalorisation de ses crédits qu'à la condition de montrer sa capacité de réforme d'organisation et de structure, pour améliorer la gestion du ministère, ainsi que le fonctionnement des juridictions et des établissements pénitentiaires.**

### Évolution des crédits du ministère de la justice depuis 2002 et projection pour 2022

	2002	2007	2012	2017	Cible 2022
Budget du ministère de la justice <sup>2</sup>	4,518	6,198	7,392	8,542	10,902

	2002-2007	2007-2012	2012-2017	2017-2022
Progression sur cinq ans	37,18 %	19,27 %	15,56 %	27,63 %
Taux annuel moyen de progression	6,52 %	3,58 %	2,93 %	5,00 %

Reposant sur les estimations réalisées par la mission, la valeur cible de 2022 revêt une dimension d'abord indicative de l'effort budgétaire global à accomplir en cinq ans, concernant la justice, en particulier en faveur des juridictions judiciaires et de l'administration pénitentiaire.

<sup>2</sup> En milliards d'euros.

## 2. Moderniser le service public de la justice grâce aux technologies numériques

S'il est nécessaire de s'appuyer sur les technologies numériques pour moderniser le service public de la justice, il faut aussi veiller à réguler les innovations technologiques dans le domaine du droit, en particulier les nouveaux outils dits de « justice prédictive », pour les mettre au service des justiciables.

Avec le développement des innovations technologiques, la justice traditionnelle perd son monopole, de plus en plus concurrencée par des acteurs privés, que certains appellent des « braconniers du droit », qui proposent aux justiciables de les accompagner pour résoudre leurs litiges. Ces innovations doivent être mieux encadrées par la chancellerie, pour passer de la concurrence à la complémentarité.

### La dématérialisation et la simplification des procédures civiles et pénales

Les technologies doivent permettre d'**accélérer la dématérialisation des procédures judiciaires**, pour simplifier l'accès et le fonctionnement de la justice, dans le domaine civil comme dans le domaine pénal.

Les procédures civiles doivent être réformées pour permettre leur dématérialisation, notamment pour développer les communications électroniques et permettre au justiciable de saisir la justice et de suivre son affaire à distance, sans pour autant priver d'un accès au juge les justiciables qui n'ont pas accès à ces technologies. Cette démarche doit s'inscrire dans le cadre d'un effort plus global de **simplification des procédures civiles**.

La **dématérialisation de la chaîne pénale** est un vecteur essentiel de la simplification des procédures pénales : développer des mécanismes d'alerte pour informer les services d'enquête des suites judiciaires données à leurs procédures, pour améliorer les relations entre police et justice, développer le système de pré-plainte en ligne, fusionner les logiciels d'aide à la rédaction des procédures des services d'enquête et renforcer leur interconnexion avec les applicatifs des magistrats, alors que souvent les procédures doivent être enregistrées à nouveau lorsqu'elles sont transmises à la justice, ou encore lancer un grand projet pour créer des outils interconnectés de visioconférence entre tous les acteurs (juridictions, établissements pénitentiaires, services de police et de gendarmerie).

### L'utilisation des technologies pour prévenir le contentieux et améliorer le fonctionnement des juridictions

L'utilisation des technologies doit permettre de mieux prévenir le contentieux civil et la saisine des tribunaux, notamment par le développement du **règlement alternatif des litiges en ligne** et des **outils de « justice prédictive »**, fondés sur l'exploitation de l'ouverture des données judiciaires par l'intelligence artificielle et la prévisibilité des décisions de justice. Bien utilisés, les outils de « justice prédictive » permettraient de favoriser des accords entre les parties, au vu du résultat probable d'une action contentieuse, sans saisir le juge. L'intervention du ministère de la justice doit viser à assurer la **complémentarité entre la justice traditionnelle et ces nouveaux outils technologiques appliqués à la justice**.

Outre l'apport des outils de « justice prédictive » pour l'harmonisation des jurisprudences ou l'évaluation des magistrats, des outils technologiques d'aide à la décision et à la rédaction des jugements méritent aussi d'être développés au bénéfice du travail juridictionnel. Plus largement, la technologie doit aussi faciliter le travail des magistrats et des greffes.

### La modernisation informatique de la justice

La **conduite des projets informatiques** doit être renforcée au sein du ministère de la justice, souvent accusé de retard informatique, et l'**intégration des innovations technologiques** mieux organisée.

La création d'une direction des systèmes d'information de plein exercice au sein du ministère apparaît essentielle pour conduire les projets structurants, internaliser les développements informatiques, afin d'en réduire les coûts et de mieux associer les utilisateurs, et s'assurer d'une capacité d'évolution des applications informatiques judiciaires. La sécurité des systèmes d'information et des traitements automatisés de données doit aussi être renforcée.

Les juridictions, à condition d'être dotées de compétences informatiques plus étoffées, doivent disposer d'un pouvoir d'initiative pour développer des outils informatiques locaux et adapter localement des outils informatiques nationaux. Ces innovations locales doivent être valorisées et partagées.

### La régulation des innovations technologiques dans le domaine de la justice

La chancellerie doit avoir les **capacités de mieux réguler, accompagner, anticiper et orienter les évolutions technologiques dans le domaine du droit et de la justice** (mission *ad hoc* au sein du ministère, appels à projets innovants...), alors qu'aujourd'hui trop souvent les innovations relèvent d'une initiative privée insuffisamment encadrée. Les justiciables doivent pouvoir avoir confiance dans les acteurs privés leur proposant des prestations juridiques.

Plus largement, le ministère de la justice doit **maîtriser les risques d'ordre technique et éthique** induits par l'utilisation des technologies et prévenir les dérives possibles, dans les applications informatiques qu'il utilise comme dans les outils innovants développés par des acteurs privés : garantir l'égalité de traitement des justiciables, assurer la sécurité de la dématérialisation et des techniques de transfert, d'hébergement et de traitement des données juridiques ou encore fixer un cadre juridique plus précis pour les plates-formes de prestations juridiques et de services d'aide à la saisine de la justice, dans le nouveau marché du droit numérisé.

Le **développement du big data en matière judiciaire** doit être encouragé, mais dans un cadre juridique et déontologique plus précis et approprié (protection des données personnelles des magistrats et des justiciables, pas de remise en cause de la liberté de jugement, interdiction de certaines finalités contraires à l'intérêt public...). La montée en puissance de l'*open data* pourrait être placée sous l'égide de la Cour de cassation, déjà impliquée dans l'harmonisation des jurisprudences. Les outils de « justice prédictive » qui en découlent doivent être mis au service du bon fonctionnement de la justice.

### 3. Pour renforcer l'accessibilité de la justice et sa proximité avec le justiciable, créer le tribunal unique de première instance

**La proximité est une qualité régulièrement exigée de la justice**, dans l'intérêt du justiciable, en particulier lorsqu'il est vulnérable ou pour des litiges de faible enjeu financier. Une telle exigence est légitime et suppose un maillage territorial suffisant des lieux de justice.

Or, en supprimant de très nombreuses juridictions, la réforme de la carte judiciaire de 2008 est apparue comme un recul de la proximité, en éloignant géographiquement les lieux de justice dans un certain nombre de territoires, sans qu'aucune réorganisation du traitement contentieux ne vienne le compenser. Cette réforme marque encore profondément les esprits et l'exigence de proximité reste vive, y compris chez les magistrats et les fonctionnaires.

#### Traiter dans la proximité les litiges de la vie courante

Réformer l'organisation des juridictions de première instance exige d'abord de **déterminer les contentieux qui méritent d'être traités dans la proximité**, afin que l'organisation judiciaire mise en place le garantisse, et ceux appelant plutôt un principe de spécialisation.

Le contentieux civil de proximité doit s'envisager comme concernant tous les **litiges de la vie courante**, pour lesquels on doit pouvoir s'adresser de façon simple et proche à l'institution judiciaire. Outre l'actuel **contentieux dévolu au tribunal d'instance (TI)**, il englobe aussi au premier chef le **contentieux des affaires familiales**, qui devrait, lui aussi, pouvoir être traité dans la proximité, alors qu'aujourd'hui il est traité par le tribunal de grande instance (TGI). En matière pénale, peuvent relever de la proximité les **réponses pénales les plus simples** (mesures alternatives aux poursuites, notification des ordonnances pénales...).

#### Le périmètre des juridictions concernées par le tribunal de première instance

Il existe 157 TGI en France métropolitaine, répartis dans les 96 départements métropolitains, auxquels s'ajoutent sept TGI dans les cinq départements d'outre-mer. 50 départements métropolitains ne comptent qu'un seul TGI, soit un peu plus de la moitié, et 35 en comptent deux. En outre, l'Allier, l'Aisne, les Bouches-du-Rhône, l'Isère, la Moselle, l'Oise, la Haute-Savoie, la Seine-Maritime et la Seine-et-Marne comportent trois TGI, le Pas-de-Calais quatre et le Nord six.

La mission propose la **mise en place, de façon progressive, évaluée et préparée, d'un tribunal unique de première instance (TPI), regroupant le TGI et le TI, comportant en dehors de son siège plusieurs sites sous forme de chambres détachées**. Sauf circonstances démographiques ou géographiques locales particulières, le TPI devrait être départemental.

Le concept de TPI doit aussi reposer sur la notion de **taille efficiente de juridiction** : une juridiction trop petite rencontre des difficultés pour fonctionner, en raison d'un trop faible nombre de magistrats pour faire face à une grande variété de contentieux et exercer certaines fonctions, ainsi que de sa vulnérabilité en cas de mobilités ou de vacances de postes ; à l'inverse, une juridiction trop grosse fonctionne souvent mal aussi, en raison de lourdeurs d'organisation et du poids d'une charge contentieuse très importante.

Compte tenu des spécificités de leur organisation juridictionnelle et en raison de leur identité reconnue auprès des justiciables, il paraît nécessaire de **conserver le tribunal de commerce et le conseil de prud'hommes** en dehors du tribunal de première instance. En outre, le tribunal de commerce dispose aujourd'hui d'un greffe privé.

### **La configuration départementale du tribunal de première instance, sans remise en cause des implantations judiciaires existantes**

La mission juge nécessaire de **maintenir, globalement, toutes les implantations judiciaires existantes**, dans le cadre de la mise en place du TPI, sans quoi il apparaîtrait comme une nouvelle réforme déguisée de la carte judiciaire, sans gain de proximité pour le justiciable. En effet, le modèle du TPI ne présente un intérêt significatif qu'à la condition de permettre un renforcement de la proximité. Une telle position de principe n'exclut pas pour autant une **réévaluation périodique de la carte des juridictions et sites judiciaires**, pour l'adapter localement aux évolutions démographiques et contentieuses et aux besoins.

Dès lors, le modèle du TPI se décline assez naturellement dans une organisation regroupant plusieurs sites, au plus près des territoires. Ces sites seraient ceux des actuels TGI et TI, regroupés dans le TPI. L'unité de la juridiction serait assurée, outre l'unité d'administration et de gestion résultant du rôle des chefs de juridiction et, sous leur contrôle, du directeur du greffe unique, par le service d'accueil unique du justiciable (SAUJ).

La mission propose d'utiliser la notion de chambre détachée pour les implantations du TPI extérieures à son siège. Les actuels TI, de même que les actuels TGI regroupés au sein du TPI, autres que celui accueillant le siège du TPI, devraient être maintenus sous forme de chambre détachée du TPI. **Les chambres détachées doivent être dotées d'un socle minimal suffisant de compétences, renforçant la proximité par rapport à la situation actuelle**, correspondant aux litiges de la vie courante et englobant le contentieux de l'instance et les affaires familiales. Par la suite, il faut pouvoir **leur confier d'autres compétences de façon souple**.

### **Les bénéfices attendus du tribunal de première instance : davantage de proximité pour le justiciable, davantage d'efficacité pour la juridiction**

Le TPI est un mode d'organisation qui permettrait de rapprocher l'institution judiciaire du justiciable, par la **projection dans les chambres détachées du TPI d'une partie du contentieux traité actuellement par le TGI**, en particulier les affaires familiales. En outre, la mise en place du TPI offrirait aux justiciables une **meilleure lisibilité de l'organisation de la justice en première instance**, ainsi qu'une plus grande accessibilité des juridictions.

Le TPI permettrait plus facilement de **maintenir, et à moindre coût, les sites judiciaires existants, comme d'en créer de nouveaux**, sans nécessairement la présence permanente de magistrats dans tous les sites extérieurs au siège. Cette présence serait déterminée en fonction du volume du contentieux du ressort de chaque chambre détachée. Seuls des personnels de greffe devraient *a minima* être présents sur tous les sites.

Le TPI donnerait une plus grande **souplesse dans l'affectation et la gestion des magistrats et des fonctionnaires** au sein d'une juridiction aux effectifs et au périmètre plus importants. La vulnérabilité de la juridiction aux mobilités des personnels s'en trouverait réduite.

Une telle organisation permettrait aussi de **mutualiser à une échelle supérieure certaines fonctions spécialisées** chez les magistrats, par exemple celles de juge des libertés et de la détention ou bien les fonctions du parquet, qui sont moins attractives en raison des contraintes qu'elles représentent. L'exercice de certaines fonctions est aujourd'hui très lourd dans certaines juridictions de petite taille. Un nombre plus important de magistrats au sein de la juridiction permettrait aussi, en dehors des contentieux traités dans la proximité, une plus grande spécialisation et donc une meilleure qualité des décisions rendues.

**Les problèmes d'attractivité de certaines petites juridictions se trouveraient réduits**, car les magistrats participeraient à des équipes plus importantes, propices à un meilleur exercice professionnel, plus collectif et moins solitaire. La petite taille des équipes et la solitude constituent souvent un facteur de manque d'attractivité, avec la localisation géographique.

Enfin, le TPI, conçu sur une base départementale, permettrait de **renforcer la cohérence de l'action publique dans la répression des infractions entre, d'une part, le procureur de la République et, d'autre part, le préfet de département et les responsables des autres services compétents de l'État**, en particulier les services de police et de gendarmerie. Le préfet n'aurait plus en face de lui, comme c'est aujourd'hui le cas dans presque la moitié des départements, y compris des départements peu peuplés, deux ou trois procureurs de la République. Une telle dispersion affecte l'autorité du parquet.

### **Une démarche progressive, assortie de garanties pour les personnels et les justiciables**

**Le TPI ne doit pas constituer un outil de mutualisation de la pénurie d'effectifs de magistrats et de greffiers**, de sorte que sa mise en place doit être précédée par la **résorption du phénomène des vacances de postes** dans les juridictions. La seconde condition préalable majeure à la mise en place du TPI réside dans la **mise à niveau de l'outil informatique civil**, avec l'entrée en fonctions complète de l'application *Portalis*, pour assurer un fonctionnement effectif du service d'accueil unique du justiciable (SAUJ) sur les différents sites du TPI.

Cette nouvelle organisation judiciaire doit s'accompagner de **garanties pour les magistrats et les fonctionnaires des greffes ainsi que pour les justiciables**.

Les magistrats du siège seraient affectés au TPI et répartis entre le siège de la juridiction et les chambres détachées selon la procédure actuelle de l'ordonnance de roulement, prise par le président du tribunal après avis de l'assemblée des magistrats du siège. Les magistrats du parquet accompliraient l'essentiel de leur service au siège du TPI et, ponctuellement, dans les chambres détachées, pour les missions pénales qui y seraient exercées.

Les personnels du greffe devraient se voir garantir une affectation sur un site donné, au siège de la juridiction ou dans une chambre détachée, de façon comparable à la situation actuelle. Le mécanisme de délégation des personnels de greffe devrait être adapté au cadre du TPI, en associant le directeur de greffe à la décision des chefs de juridiction et en prévoyant un accompagnement indemnitaire pour la durée de la délégation.

Enfin, les règles actuelles, en fonction du type de contentieux, en matière de représentation obligatoire par ministère d'avocat devraient être conservées dans le cadre du TPI.

#### 4. Proposer aux citoyens une justice capable de régler rapidement les litiges de la vie courante en développant la conciliation et en la rendant plus efficace

Parallèlement à la tendance au regroupement de juridictions, pour permettre de rationaliser leur fonctionnement, le besoin se fait sentir de proposer aux citoyens une justice de proximité capable de régler rapidement les litiges de la vie courante.

Le juge d'instance et, demain, le juge qui, selon la mission, devraient être chargés des contentieux de proximité au sein du tribunal de première instance (cf. fiche relative au tribunal de première instance), doivent pouvoir s'entourer d'une équipe performante, particulièrement compétente dans le domaine de la conciliation, outil adapté pour traiter les difficultés du quotidien.

##### **Renforcer les effets de l'intervention des conciliateurs de justice, alliés précieux du juge chargé des contentieux de proximité**

En 2015, les 1 919 conciliateurs de justice ont été saisis de 122 539 affaires. La conciliation a abouti pour 72 035 affaires, soit un taux de succès d'environ 59 %. Les bons résultats de la conciliation reposent sur le fait que les parties co-élaborent une solution à leur litige. Même en cas d'échec, la procédure judiciaire qui suit est facilitée car les différentes demandes auront déjà été examinées et formalisées lors de la tentative de conciliation préalable.

Dans le prolongement du développement important de la conciliation, par la loi du 18 novembre 2016 de modernisation de la justice du XXI<sup>e</sup> siècle, la mission juge nécessaire de renforcer les effets de l'intervention des conciliateurs de justice en :

- donnant **force exécutoire aux accords trouvés** par les parties dans le cadre de la conciliation judiciaire, sans qu'il soit besoin de les faire homologuer par le juge ;
- prévoyant, en cas d'échec de la conciliation, la **transmission au juge par le conciliateur de justice d'une proposition de règlement du litige**, dans le respect du secret des échanges qui ont eu lieu au cours de la conciliation.

##### **Créer des « délégués du juge », exerçant leurs fonctions auprès du juge chargé des contentieux de proximité**

Pour améliorer la mise en œuvre de la mission légale de conciliation du juge, la mission a imaginé le doter d'assistants : les « **délégués du juge** ». Évoluant au sein de la juridiction, ces délégués pourraient exercer cette **mission de conciliation par délégation** et **rédiger des projets de jugements**, à la suite de l'échec de la conciliation ou pour d'autres contentieux de proximité.

Le recrutement de ces « délégués du juge » se ferait sous le **statut des juristes assistants**. Ces **fonctions** pourraient également être **proposées aux greffiers**, accompagnées d'une revalorisation statutaire. En effet, les greffiers, de par les fonctions qu'ils exercent au sein des tribunaux d'instance, ont une grande connaissance du fonctionnement de la conciliation et du rôle des conciliateurs.

## 5. Pour améliorer l'efficacité de la justice, fonder un nouveau modèle de cour d'appel

Lors de ses auditions et de ses déplacements, la mission a acquis la conviction que la **situation des cours d'appel appelle une réforme**, pour deux motifs majeurs : **donner une taille critique suffisante à chaque cour d'appel et assurer une plus grande cohérence de l'action publique avec les services de l'État intervenant à l'échelon régional**. Une telle réforme implique de concevoir un nouveau modèle de cour d'appel. Elle conduit à revoir le nombre des cours d'appel et à actualiser et simplifier leur carte.

Lorsqu'il fait appel, le justiciable doit légitimement pouvoir compter sur une décision rendue collégalement par des magistrats plus spécialisés juridiquement. Or un certain nombre de cours d'appel ne comporte qu'un nombre limité de magistrats du siège. Plusieurs n'ont pas la taille critique pour assurer le traitement que le justiciable est en droit d'attendre. En effet, comment faire fonctionner une cour d'appel et spécialiser suffisamment ses magistrats dans les chambres (chambres civiles, chambre sociale, chambre commerciale, chambre des appels correctionnels, chambre de l'instruction...) avec seulement dix ou vingt conseillers au siège ?

Par ailleurs, les **discordances entre la carte des cours d'appel et la carte administrative**, dans le cadre de laquelle les services régionaux de l'État ont été réorganisés, créent des **difficultés concrètes d'articulation entre les parquets généraux, chargés de coordonner l'action des parquets de leur ressort, et leurs services partenaires de l'État, en matière de répression des infractions**. En effet, les procureurs généraux ont pour interlocuteurs réguliers le préfet de région, qui a autorité sur les préfets de département et une partie des chefs des services déconcentrés régionaux, en particulier la direction régionale des entreprises, de la concurrence, de la consommation, du travail et de l'emploi (DIRECCTE), chargée notamment de la détection et de la répression administrative des infractions en matière économique et commerciale, ainsi que d'autres services qui ne relèvent pas de l'autorité du préfet, c'est-à-dire la direction régionale des finances publiques (DRFiP) et la direction régionale des douanes et des droits indirects (DRDDI), s'agissant des infractions fiscales et douanières, le rectorat, s'agissant de certaines actions en milieu scolaire, et les services de l'inspection du travail, au sein de la DIRECCTE.

Un procureur général aura souvent deux préfets de région comme interlocuteurs voire trois. Du point de vue des services de l'État organisés à l'échelon régional, ceux-ci auront presque toujours plusieurs procureurs généraux comme interlocuteurs. **Cette discordance existe même au sein du ministère de la justice** entre la carte des cours d'appel et les autres cartes, lesquelles comportent neuf interrégions déjà remodelées pour tenir compte des limites des treize nouvelles régions (directions interrégionales des services pénitentiaires, directions interrégionales de la protection judiciaire de la jeunesse et plates-formes interrégionales relevant du secrétariat général).

Aujourd'hui, même dans le cadre des treize régions, le ressort de nombreuses cours d'appel est à cheval sur deux régions : Agen, Bourges, Dijon, Grenoble, Pau, Poitiers, Rennes, Paris et Versailles. Le ressort de la cour d'appel de Nîmes est à cheval sur trois régions, sans complètement en couvrir aucune. La région Bourgogne-Franche-Comté correspond au ressort de quatre cours d'appel, dont trois en partie seulement : Bourges, Dijon et Paris. La

région Nouvelle-Aquitaine correspond, quant à elle, au ressort de cinq cours d'appel, dont trois en partie seulement : Poitiers, Agen et Pau. D'autres exemples pourraient être cités.

Un tel constat conduit nécessairement la mission à **s'interroger sur l'évolution du nombre et de la carte des cours d'appel** afin, d'une part, de leur faire toutes atteindre une taille critique suffisante et, d'autre part, de revoir les limites de leurs ressorts.

Adepte d'une démarche pragmatique, sans esprit de système, la mission ne souhaite pas tracer la carte idéale des cours d'appel. Ce travail devra reposer sur une analyse précise de l'activité et des effectifs de chaque cour ainsi que des caractéristiques et du nombre des juridictions de son ressort. Il devra aussi associer étroitement en amont les chefs de cour, afin qu'ils puissent proposer les évolutions nécessaires.

**La mission ne propose pas de réduire le nombre de cours d'appel à treize**, soit une par grande région, ni de faire disparaître toute implantation judiciaire relevant de l'appel là où une cour serait supprimée. Elle préconise de **réduire le nombre de cours pour permettre un fonctionnement plus optimal de chacune d'elles**, en regroupant leurs effectifs et leurs moyens. En outre, elle juge indispensable d'**assurer la cohérence entre, d'une part, les limites des ressorts des cours d'appel et, d'autre part, les limites des régions et celles des autres cartes du ministère de la justice.**

Concernant l'organisation interne de ces futures cours d'appel, il ne semble pas indispensable de maintenir tous les sites judiciaires actuels, au regard de l'exigence limitée de proximité en appel pour le justiciable.

Certes, les cours d'appel peuvent comporter des chambres détachées, sur le site de celles qui auront été regroupées avec d'autres. Ces chambres pourraient traiter de tout ou partie du contentieux d'appel pour un ressort géographique donné au sein du ressort de la cour, ou bien plutôt être compétentes pour un ou plusieurs contentieux donnés pour l'ensemble du ressort de la cour d'appel. En d'autres termes, une chambre détachée pourrait être, par exemple, la chambre sociale ou commerciale pour l'ensemble du ressort de la cour.

En matière de **responsabilité budgétaire**, 10 cours d'appel sur 30 en France métropolitaine, sont responsables d'un budget opérationnel de programme (BOP) pour le compte de plusieurs cours et participent seules au dialogue de gestion avec la direction des services judiciaires, en vue de déterminer les crédits affectés au BOP. Les autres cours du BOP ne sont que des unités opérationnelles (UO), selon la nomenclature budgétaire, instaurant une forme de tutelle alors que tous les chefs de cour sont ordonnateurs secondaires. En pratique, les chefs de cour doivent s'entendre au sein d'un même BOP pour se répartir les crédits, au détriment d'une logique budgétaire plus dynamique. Si le nombre de cours d'appel est réduit, il est nécessaire de **prévoir un budget opérationnel de programme par cour d'appel.**

Au terme de cette réforme, pourra se mettre en place un **nouveau modèle de cour d'appel, fondé sur un ressort plus vaste et des effectifs plus étoffés**, éventuellement sur plusieurs sites spécialisés. Une telle configuration doit permettre de **spécialiser davantage les magistrats en appel, d'améliorer la qualité juridique des arrêts** et de **mieux harmoniser, dans un ressort plus vaste, les jurisprudences des juridictions de première instance**, elles-mêmes regroupées au sein du tribunal de première instance. Une telle évolution est un préalable à toute réflexion sur la réforme de la procédure ou de la nature même de l'appel.

## 6. Renforcer l'équipe de collaborateurs qui entoure le juge pour lui permettre de se recentrer sur sa fonction de juger

Au fil des auditions et des déplacements qu'elle a réalisés, la mission a vu se dessiner une nouvelle conception du travail du juge, fruit d'une évolution profonde et progressive des mentalités. Face à l'augmentation constante du besoin de justice de nos concitoyens, associée à une complexification croissante des contentieux, l'image du magistrat solitaire, artisan de la justice, est désormais dépassée, sans que son indépendance soit pour autant menacée.

### Étendre aux magistrats du siège l'expérimentation de l'assistance des magistrats du parquet par les greffiers

Bien que les greffiers soient les spécialistes de la procédure et des voies d'exécution, et alors même que leur niveau de qualification s'est nettement élevé ces dernières années, avec la multiplication des fonctions qui leur ont été confiées, ils finissent par assumer, dans l'urgence, des tâches de secrétariat.

En 2014, dans le but de revaloriser leurs missions et en raison de la charge de travail des juridictions, une expérimentation a été mise en place dans plusieurs juridictions : la création de greffiers assistants de magistrats (GAM), dont les missions sont centrées sur l'assistance renforcée au magistrat. Cette expérimentation n'a pour l'instant concerné que le parquet et n'a donné lieu qu'à un « saupoudrage » des GAM dans quelques juridictions.

La mission a pu constater que, lorsqu'ils ont été mis en place, ces GAM ont donné pleinement satisfaction. Elle propose donc d'**étendre l'expérimentation à la mise en place de ces greffiers assistants auprès des magistrats du siège**. Cette extension implique de procéder à un **ajustement des effectifs nécessaires pour assurer ces nouvelles missions**, afin d'éviter de nuire à l'exécution des tâches courantes et urgentes des services de greffe.

### Renforcer la dimension collaborative du travail des magistrats

Au-delà de la multiplication des assistants appelés à composer l'équipe chargée d'assister le magistrat (rédaction de jugements, recherches, notes...), et notamment de la création de « délégués du juge » exerçant leurs fonctions auprès du juge chargé des contentieux de proximité (cf. fiche sur le développement de la conciliation), la mission propose de mettre en place **une véritable collaboration entre magistrats du siège pour la préparation de décisions complexes, hors des hypothèses traditionnelles de procédures collégiales**.

Le magistrat en charge de l'affaire pourrait confier à un ou plusieurs autres magistrats le traitement d'une partie de l'affaire seulement. Cette assistance pourrait être assurée par les magistrats qui viennent de sortir de l'École nationale de la magistrature et choisiraient un tel mode d'exercice. Le magistrat en charge de l'affaire, qui seul endosserait la responsabilité du jugement, bénéficierait ainsi d'un renfort précieux pour préparer sa décision et le jeune magistrat, qui se verrait confier le traitement d'une partie de l'affaire seulement, pourrait ainsi parfaire sa formation.

## 7. Assurer un financement pérenne de l'aide juridictionnelle, tout en renforçant le contrôle de son attribution et en mobilisant davantage la protection juridique assurantielle

L'aide juridictionnelle est accordée dans 900 000 affaires par an. Son coût annuel s'établit entre 350 et 400 millions d'euros. Il est en augmentation constante à la fois du fait de l'extension continue du champ des procédures dans lesquelles le droit à l'assistance d'un avocat est reconnu (présence de l'avocat en garde à vue, assistance de la victime qui participe à une identification...), et des différentes réformes du système d'aide lui-même (relèvement du plafond d'admission pour les justiciables, revalorisation de l'unité de valeur au bénéfice des avocats, meilleure prise en charge de la médiation...).

Comparé à d'autres systèmes européens équivalents, le système français d'aide juridictionnelle couvre un éventail très large de contentieux, mais le montant de l'aide allouée pour chaque affaire est relativement faible.

### Affaires à l'aide judiciaire dans plusieurs pays européens

	Nombre d'affaires bénéficiant de l'aide judiciaire (pour 100 000 habitants)	Montant alloué par affaire (en euros)
Allemagne	832	456 €
Angleterre et Pays de Galles	1 083	1 479 €
Autriche	251	978 €
Finlande	716	832 €
France	1 352	342 €
Italie	426	555 €
Pays-Bas	1 960	1 178 €

Source : données issues du rapport CEPEJ 2016

### Rétablir un « droit de timbre » pour l'accès à la justice, modulable de 20 à 50 € en fonction du type d'instance

En l'absence de réforme d'ampleur, la question de la mise en place de ressources complémentaires susceptibles de garantir un financement durable de l'aide juridictionnelle, afin de mieux rémunérer les avocats et d'assurer l'accès à la justice pour les justiciables modestes, continue de se poser.

Pour augmenter les capacités de financement de l'aide juridictionnelle, la mission propose le rétablissement de la contribution pour l'aide juridique (CPAJ), qui avait le mérite, outre sa simplicité et sa lisibilité, d'assurer un financement durable de l'aide juridictionnelle et de jouer également un rôle de régulation en dissuadant les recours abusifs.

### Assurer un meilleur contrôle de l'attribution de l'aide juridictionnelle

En contrepartie de l'effort de financement proposé, la mission juge indispensable de renforcer les contrôles d'attribution *a priori*, pour éviter que l'aide juridictionnelle ne soit versée indûment.

À cet effet, elle propose de **renforcer le contrôle des ressources du demandeur, en rendant obligatoire la consultation par les bureaux d'aide juridictionnelle (BAJ) des services fiscaux ou des organismes sociaux**, par voie dématérialisée, et en dotant les BAJ d'un outil simple pour octroyer l'aide juridictionnelle, la retirer et recouvrer les sommes indûment versées.

Elle propose également de favoriser le contrôle du caractère manifestement irrecevable ou dénué de fondement de l'affaire (article 7 de la loi du 10 juillet 1991 relative à l'aide juridique), en imposant, sauf exceptions, **la consultation d'un avocat préalablement au dépôt de toute demande d'aide juridictionnelle**. Cette consultation serait rétribuée comme un acte d'aide juridictionnelle.

Au cours de la consultation, serait systématiquement étudiée l'éventualité d'une **prise en charge des frais et honoraires par une assurance de protection juridique**, favorisant ainsi la mise en œuvre du principe de subsidiarité de l'aide juridictionnelle. Le cas échéant, ce système d'examen préalable de la recevabilité du dossier pourrait également **permettre de réorienter des demandes** qui ne nécessitent pas l'intervention d'un juge **vers les modes alternatifs de règlement des litiges (MARL)**, tels que la médiation ou la conciliation, pour permettre au justiciable de faire examiner sa demande même s'il ne saisit pas un tribunal.

### Améliorer la prise en charge des litiges par l'assurance de protection juridique

La mise en œuvre de l'assurance de protection juridique repose sur la déclaration du demandeur. Les BAJ ne disposent d'aucun moyen pour vérifier que le demandeur n'a effectivement pas de couverture assurantielle. La mission propose donc d'engager une réflexion visant à doter les bureaux d'aide juridictionnelle des moyens techniques leur permettant de **vérifier directement auprès des compagnies d'assurance que le demandeur ne bénéficie pas d'une couverture assurantielle**.

Par ailleurs, même en améliorant la vérification de l'existence de contrats de protection juridique, le principe de subsidiarité est mis à mal par le fait que les contrats d'assurance ne couvrent pas les mêmes domaines que ceux qui donnent lieu à l'attribution de l'aide juridictionnelle : contentieux de la consommation et contentieux de la vie courante pour les contrats de protection juridique et contentieux familiaux et pénaux s'agissant de l'aide juridictionnelle.

La mission a donc souhaité engager une réflexion sur la possibilité de **créer un nouveau type de contrat de protection juridique**, permettant la prise en charge des frais engagés au titre de certains litiges correspondant aux besoins des justiciables. La mission propose également de prévoir **un avantage fiscal pour inciter à la souscription de ces contrats**, sur le modèle des « contrats responsables » qui existent en matière de santé.

## 8. Rendre plus efficace l'exécution des peines

L'exécution des peines en France apparaît aujourd'hui confrontée à une crise profonde en raison de l'incroyable complexité des règles juridiques et pratiques régissant le droit de l'exécution des peines ainsi que de l'incohérence du système actuel. Les derniers chiffres font état, fin 2012, de 99 600 peines d'emprisonnement prononcées n'ayant pas encore été exécutées.

### **Supprimer l'examen obligatoire des peines d'emprisonnement d'une durée supérieure à un an par le juge de l'application des peines**

Le principe d'un examen obligatoire en vue d'un aménagement de peine, initialement applicable aux peines d'une durée de six mois d'emprisonnement, a été étendu en 2004 aux peines d'une durée d'un an puis, par la loi pénitentiaire de 2009, aux peines d'une durée inférieure à deux ans d'emprisonnement, ou à un an en cas de récidive légale. Ce seuil très élevé a contribué à dénaturer le sens de la peine de prison.

Il convient de réduire ce seuil à un an d'emprisonnement, et six mois en cas de récidive, afin de restaurer la crédibilité des peines d'emprisonnement.

### **Clarifier le régime des peines d'emprisonnement ferme**

Le droit de l'exécution des peines d'emprisonnement ferme souffre d'un manque de lisibilité difficilement compréhensible par nos concitoyens.

La mission recommande de distinguer explicitement, dès le prononcé du jugement, les condamnations susceptibles de faire l'objet d'un aménagement de peine avant incarcération et les condamnations entraînant la mise en détention immédiate de la personne condamnée.

Elle préconise que les juridictions statuent systématiquement sur l'éventuelle mise à exécution immédiate des peines d'emprisonnement par la délivrance d'un mandat de dépôt ou d'un mandat d'amener.

### **Faciliter l'exécution provisoire et immédiate des peines d'emprisonnement et encourager l'ajournement du prononcé de la peine**

Le ministère public doit tenir compte, pour mettre à exécution les peines, des différents délais d'exercice des voies de recours, de la présence ou non du prévenu à l'audience, de la durée de la peine prononcée. Sauf mandat de dépôt à l'audience, le condamné libre n'exécutera pas sa peine avant plusieurs mois.

L'exécution pourrait être accélérée en assouplissant les cas actuellement trop restreints dans lesquels le juge de l'application des peines n'est pas saisi, ainsi qu'en atténuant le principe de l'effet suspensif de l'appel.

Le recours plus systématique à l'ajournement, qui dissocie la reconnaissance de la culpabilité du prononcé de la peine reporté à une audience ultérieure, permettrait de redonner aux juridictions les moyens d'individualiser la peine.

### **Accompagner l'intégralité des sorties d'incarcération par un suivi probatoire**

L'exécution des peines privatives et restrictives de liberté est sous-tendue par l'objectif d'insertion ou de réinsertion des personnes condamnées et celles-ci doivent bénéficier d'aménagements de peine afin d'éviter les « sorties sèches », c'est-à-dire les remises en liberté sans accompagnement.

La mission propose de créer une peine complémentaire unique de suivi socio-judiciaire probatoire pouvant être prononcée par les juridictions en sus d'une peine d'emprisonnement ferme afin d'assurer un suivi efficace de tous les condamnés par les juridictions de l'application des peines et les services pénitentiaires d'insertion et de probation à l'issue de leur incarcération.

## 9. Créer 15 000 nouvelles places de prison

### **Construire de nouveaux établissements pénitentiaires (au moins 15 000 places), en axant le programme principalement sur les maisons d'arrêt**

Au 1<sup>er</sup> mars 2017, **69 430** personnes étaient écrouées détenues en métropole et en outre-mer contre 67 580 au 1<sup>er</sup> mars 2016, soit **+ 2,7 % en un an**.

Les établissements pénitentiaires ne disposaient, à la même date, que de **58 664 places opérationnelles**. Le taux d'occupation s'élevait à **118,3 personnes détenues pour 100 places** (109,4 % en 2011). **1 822 détenus dormaient sur un matelas** posé à même le sol.

Cette surpopulation, inégale selon les établissements, peut nourrir des actes de violence à l'égard du personnel (**4 070 agressions physiques et 16 040 agressions verbales** en 2015) ainsi qu'entre détenus (**8 425 agressions physiques et 113 suicides**). Elle engendre une concurrence entre codétenus pour l'accès à un travail, à une formation, aux unités de vie familiale.

Une **augmentation conséquente** des places de prison est **nécessaire** pour lutter contre la surpopulation, assurer des conditions d'hébergement dignes et préparer la réinsertion des détenus.

La construction de 10 800 places nettes votée en 2002 (ramenée à 9 074 places en 2012), le nouveau programme dit « 3 200 places » lancé en 2015 et l'annonce par le garde des sceaux en septembre 2016 d'un nouveau programme de construction ne seront pas suffisants. Depuis 2001, l'augmentation du nombre de places dans le parc pénitentiaire reste moins rapide que celle du nombre des personnes détenues, la surdensité carcérale s'en trouve aggravée.

Il convient de prévoir un **programme équilibré** de construction, axé principalement sur les maisons d'arrêt, afin de disposer d'**établissements très sécurisés** pour les détenus les plus dangereux, mais aussi d'**établissements de proximité, à la sécurisation adaptée, proches des villes** pour incarcérer les condamnés à de courtes peines d'emprisonnement et mieux préparer et accompagner de manière efficace les sorties des détenus.

## Liste des 127 propositions de la mission

---

Proposition n° 1 : consacrer l'existence du budget de l'autorité judiciaire dans la loi organique du 1<sup>er</sup> août 2001 relative aux lois de finances, et l'exonérer des mesures de gel budgétaire.

Proposition n° 2 : poursuivre dans la durée l'effort de recrutement de magistrats et de personnels de greffe, pour au minimum résorber, en cinq ans, les vacances de postes dans les juridictions.

Proposition n° 3 : créer un référentiel national d'activité et de carrière des magistrats, pour connaître les besoins réels des juridictions.

Proposition n° 4 : mener un bilan concerté d'*Outilgref* et aboutir à son adaptation en fonction de critères qualitatifs pertinents.

Proposition n° 5 : prévoir des durées minimale et maximale d'exercice des fonctions pour tous les magistrats.

Proposition n° 6 : revoir le rythme des transparences et en fixer un nombre maximal chaque année, selon un calendrier défini préalablement.

Proposition n° 7 : renforcer l'attractivité de certaines juridictions pour les magistrats et les fonctionnaires.

Proposition n° 8 : engager le chantier de l'harmonisation des régimes de gestion des corps communs du ministère de la justice, en vue de renforcer l'équité entre les différentes directions et l'attractivité des fonctions proposées dans les services judiciaires.

Proposition n° 9 : poursuivre l'ouverture du corps de la magistrature tout en maintenant un haut niveau juridique de recrutement.

Proposition n° 10 : assurer le financement pérenne de la programmation de l'immobilier judiciaire.

Proposition n° 11 : définir et mettre en œuvre un programme pluriannuel de maintenance et d'entretien, financé, diversifié et adapté aux spécificités de l'immobilier judiciaire.

Proposition n° 12 : engager un travail interministériel de diagnostic des enjeux et objectifs en matière d'immobilier judiciaire, qui pourrait être formalisé par un contrat d'objectifs entre les ministères du budget et de la justice.

Proposition n° 13 : renforcer le pilotage de la fonction immobilière du ministère de la justice.

Proposition n° 14 : renforcer les compétences et l'expertise du ministère de la justice et de l'agence publique pour l'immobilier de la justice, afin d'assurer un suivi performant des partenariats public-privé.

Proposition n° 15 : mettre en conformité le cadre juridique du ministère de la justice avec le décret du 24 juillet 2014 relatif aux secrétaires généraux des ministères.

Proposition n° 16 : faire du secrétariat général une instance stratégique de coordination et de pilotage du ministère.

Proposition n° 17 : prévoir la formalisation des missions ministérielles et interministérielles confiées personnellement au secrétaire général du ministère de la justice, dans une lettre de mission pluriannuelle co-signée par le Premier ministre et le garde des sceaux.

Proposition n° 18 : adapter l'organisation du secrétariat général à son nouveau rôle stratégique.

Proposition n° 19 : parmi les grands projets à conduire, confier en priorité au secrétariat général les deux projets suivants : la mise en œuvre de la dématérialisation des procédures, d'une part, et la conduite d'une politique d'archivage et de gestion des scellés, d'autre part.

Proposition n° 20 : réaffirmer le rôle du secrétariat général dans le pilotage transversal des fonctions support du ministère de la justice et réorganiser ses services en ce sens.

Proposition n° 21 : mieux coordonner l'action des services délocalisés et déconcentrés du ministère de la justice.

Proposition n° 22 : mieux prendre en compte les spécificités des services judiciaires au sein de l'organisation et des procédures des plates-formes interrégionales de service du secrétariat général du ministère de la justice.

Proposition n° 23 : renforcer les effectifs de la direction des services judiciaires et recruter des compétences diversifiées et adaptées aux enjeux de la direction en termes de gestion budgétaire, de ressources humaines, d'informatique et d'immobilier.

Proposition n° 24 : conforter l'inspection générale de la justice dans ses nouvelles missions, tout en réunissant les conditions de l'indépendance de l'autorité judiciaire.

Proposition n° 25 : investir dans l'évaluation qualitative et quantitative des personnes placées sous main de justice, en réalisant des études de cohortes sur les personnes condamnées pour évaluer les risques de récidive et en mesurant l'efficacité des peines et la qualité des intervenants du milieu probationnaire.

Proposition n° 26 : améliorer l'évaluation qualitative et quantitative des juridictions.

Proposition n° 27 : mener un audit de la fonction statistique du ministère de la justice et mettre en œuvre un programme global de mise à niveau de son appareil statistique, en s'appuyant sur les outils informatiques et les systèmes d'information.

Proposition n° 28 : actualiser les études d'impact de l'ensemble des projets de loi discutés au Parlement qui affectent la justice.

Proposition n° 29 : réaliser des études d'impact des propositions de loi réformant les procédures et l'organisation judiciaires.

Proposition n° 30 : instaurer des référents du ministère de la justice dans les directions des affaires juridiques ministérielles.

Proposition n° 31 : centraliser auprès de la direction des affaires criminelles et des grâces l'ensemble des réformes en matière pénale.

Proposition n° 32 : réformer les procédures en matière civile pour assurer leur dématérialisation et leur simplification.

Proposition n° 33 : développer des alertes automatiques des services d'enquête pour les informer des suites judiciaires données à leurs procédures.

Proposition n° 34 : fusionner les logiciels d'aide à la rédaction des procédures des forces de sécurité intérieure.

Proposition n° 35 : créer une direction des systèmes d'information.

Proposition n° 36 : encourager les juridictions à développer des outils informatiques.

Proposition n° 37 : permettre aux juridictions d'adapter localement certains aspects des outils informatiques nationaux.

Proposition n° 38 : recenser au sein d'un répertoire national l'intégralité des applicatifs utilisés au sein des juridictions.

Proposition n° 39 : mieux associer les utilisateurs au développement et à l'évolution des applications informatiques.

Proposition n° 40 : renforcer la sécurisation des données à caractère personnel sans nuire à l'efficacité des juridictions.

Proposition n° 41 : développer des outils technologiques d'aide à la décision et d'aide à la rédaction des jugements pour les magistrats.

Proposition n° 42 : renforcer les capacités du ministère de la justice pour lui permettre de jouer un rôle central et actif pour réguler, accompagner, anticiper et orienter les évolutions technologiques dans le domaine du droit et de la justice.

Proposition n° 43 : fixer un cadre juridique et déontologique plus précis et approprié pour la mise à disposition du public des décisions de justice.

Proposition n° 44 : garantir l'égalité de traitement de tous les justiciables, indépendamment de l'utilisation des technologies.

Proposition n° 45 : fixer un cadre juridique plus précis pour les plates-formes de prestations juridiques et d'aide à la saisine de la justice.

Proposition n° 46 : fixer un cadre juridique précis et protecteur pour le justiciable permettant le développement du règlement alternatif des litiges en ligne et mettre en place un dispositif public de résolution des litiges en ligne piloté par le ministère de la justice.

Proposition n° 47 : favoriser et encadrer le développement des outils de « justice prédictive » pour prévenir le contentieux en matière civile.

Proposition n° 48 : mettre les outils de la « justice prédictive » au service du bon fonctionnement de la justice et de la qualité des décisions de justice et prévenir leurs dérives possibles.

Proposition n° 49 : encourager le développement régulé de l'exploitation des données judiciaires, sous le pilotage de la Cour de cassation, en lien avec sa mission d'harmonisation des jurisprudences et de diffusion des décisions de justice.

Proposition n° 50 : compte tenu des spécificités de leur organisation juridictionnelle, conserver le tribunal de commerce et le conseil de prud'hommes en dehors du tribunal de première instance.

Proposition n° 51 : créer un tribunal de première instance, regroupant le tribunal de grande instance et les tribunaux d'instance de son ressort, sur la base de la notion de taille efficiente de juridiction.

Proposition n° 52 : sauf particularités démographiques ou géographiques locales, créer un tribunal de première instance unique par département.

Proposition n° 53 : maintenir les implantations judiciaires actuelles des tribunaux de grande instance et des tribunaux d'instance, en transformant en chambres détachées du tribunal de première instance les sites extérieurs au siège et en s'appuyant sur le service d'accueil unique du justiciable.

Proposition n° 54 : fixer un socle minimal de compétences de proximité aux chambres détachées, correspondant aux litiges de la vie courante et incluant le contentieux d'instance et le contentieux familial, ainsi qu'aux réponses pénales simples, et permettre de façon souple de leur confier d'autres compétences.

Proposition n° 55 : avant de créer le tribunal de première instance, combler les vacances de postes de magistrats et de greffiers dans les juridictions et moderniser l'informatique judiciaire civile pour assurer un fonctionnement effectif du service d'accueil unique du justiciable.

Proposition n° 56 : affecter les magistrats au tribunal de première instance et les répartir entre le siège de la juridiction et les chambres détachées selon la procédure actuelle de l'ordonnance de roulement, prise par le président du tribunal après avis de l'assemblée des magistrats du siège.

Proposition n° 57 : garantir aux personnels du greffe du tribunal de première instance une affectation dans un site donné, au siège de la juridiction ou dans une chambre détachée, tout en aménageant le mécanisme de la délégation entre le siège et une chambre détachée.

Proposition n° 58 : adapter le mécanisme de délégation des personnels de greffe à l'architecture du tribunal de première instance, en associant le directeur de greffe à la décision des chefs de juridiction et en prévoyant un accompagnement indemnitaire pour la durée de la délégation.

Proposition n° 59 : maintenir les règles actuelles, en fonction du type de contentieux, en matière de représentation obligatoire par ministère d'avocat.

Proposition n° 60 : étendre la compétence du tribunal de commerce à l'ensemble des entreprises, pour en faire un réel tribunal économique et recentrer la mission civile du tribunal de première instance, et élargir en conséquence le corps électoral des juges consulaires.

Proposition n° 61 : réduire le nombre de conseillers prud'hommes dans les conseils de prud'hommes, lorsqu'il n'est pas justifié par un volume suffisant d'affaires, pour renforcer l'efficacité juridictionnelle et la qualité des décisions, sans dégrader les délais de jugement.

Proposition n° 62 : revoir la répartition des conseillers entre les sections de chaque conseil de prud'hommes et permettre de la modifier en cours de mandat, pour l'adapter à l'évolution de l'activité contentieuse au sein de chaque section.

Proposition n° 63 : donner force exécutoire aux accords trouvés par les parties dans le cadre de la conciliation préalable à la saisine du juge chargé des contentieux de proximité ou réalisée au cours d'une procédure judiciaire.

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

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

Proposition n° 64 : lancer un ambitieux plan de recrutement de conciliateurs de justice, afin qu'ils soient en nombre suffisant pour accomplir les missions qui leur sont confiées sur l'ensemble du territoire.

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

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

Proposition n° 65 : Permettre aux juges chargés des contentieux de proximité d'être assistés de « délégués du juge », recrutés sous le statut de juristes assistants ou issus du corps des greffiers, auxquels ils pourraient confier leur mission de conciliation et, en cas d'échec de celle-ci, qui seraient compétents pour rédiger un projet de jugement. Outre la conciliation, ces « délégués du juge » pourraient intervenir pour réaliser toute autre mission qui leur serait déléguée par le juge, dans son domaine de compétence.

Proposition n° 66 : organiser la coordination des différents acteurs de la conciliation intervenant auprès du juge chargé des contentieux de proximité. Confier ces fonctions au juge lui-même qui pourrait les déléguer, si la juridiction en est dotée, à un « délégué du juge » issu du corps des greffiers.

Proposition n° 67 : améliorer la définition des critères de sélection des chefs de cour et de juridiction, notamment les compétences d'administration et d'encadrement, et les inscrire dans la loi organique sur le Conseil supérieur de la magistrature.

Proposition n° 68 : mieux préparer la prise de fonction des magistrats chefs de cour ou de juridiction.

Proposition n° 69 : clarifier l'organisation et les relations hiérarchiques internes des juridictions, en distinguant mieux l'organisation de la fonction de juger, qui relève directement des chefs de juridiction, de la gestion quotidienne par les directeurs de greffe sous l'autorité et le contrôle des chefs de cour et de juridiction.

Proposition n° 70 : redonner un sens aux assemblées de magistrats et fonctionnaires, pour en faire de réels espaces de concertation.

Proposition n° 71 : poursuivre la remise à niveau des moyens de fonctionnement courant des juridictions, pour leur permettre de faire face aux charges fixes et leur redonner des marges de manœuvre budgétaire.

Proposition n° 72 : améliorer les procédures de dialogues de gestion budgétaire entre les chefs de cour et le ministère, et revoir les modalités de fixation des dotations en fonction de critères quantitatifs et qualitatifs.

Proposition n° 73 : redonner des marges de manœuvre aux chefs de cour en leur déléguant en début de gestion la totalité de leurs crédits.

Proposition n° 74 : donner aux chefs de juridiction la compétence et la responsabilité de gestion de leur budget.

Proposition n° 75 : renforcer les équipes de gestion des chefs de cour et de juridiction, en diversifiant les compétences qu'ils ont à disposition en matière de gestion des ressources humaines, d'informatique, de marchés publics ou encore de conduite de travaux.

Proposition n° 76 : développer la contractualisation entre les tribunaux de première instance, les cours d'appel et la direction des services judiciaires, en débutant par les juridictions les plus importantes.

Proposition n° 77 : sans calquer la carte des cours d'appel sur la carte des régions administratives, réduire le nombre de cours d'appel pour permettre un fonctionnement plus optimal de chacune d'elles.

Proposition n° 78 : assurer la cohérence entre les limites des ressorts des cours d'appel et les limites des régions administratives.

Proposition n° 79 : prévoir un budget opérationnel de programme par cour d'appel.

Proposition n° 80 : prévoir un mécanisme de réévaluation périodique de la carte judiciaire, sur la base de critères objectifs et partagés, pour faire évoluer le réseau et l'implantation des sites judiciaires et des chambres détachées en fonction des évolutions locales et de l'exigence de proximité.

Proposition n° 81 : assurer la cohérence des limites géographiques des différentes cartes du ministère de la justice : cours d'appel, services pénitentiaires, protection judiciaire de la jeunesse et secrétariat général.

Proposition n° 82 : en cas de divergence de jurisprudences au sein d'une juridiction, organiser, à l'initiative du président de la juridiction, les échanges entre magistrats du siège du pôle concerné ou, à défaut de pôle, entre l'ensemble des magistrats du siège réunis en assemblée générale, pour permettre d'apporter aux justiciables des réponses harmonisées.

Proposition n° 83 : pour encourager la diffusion de bonnes pratiques, accorder une revalorisation statutaire des missions de magistrats coordonnateurs ou responsables de pôle.

Proposition n° 84 : renforcer l'homogénéisation des jurisprudences en expérimentant la spécialisation des juges siégeant en correctionnelle.

Proposition n° 85 : prévoir un référentiel de jurisprudence pénale dans chaque juridiction partagé dans le ressort de la cour d'appel.

Proposition n° 86 : expérimenter le déploiement de greffiers assistants du magistrat (GAM) auprès des magistrats du siège. Leur confier par exemple la mise en état des affaires civiles.

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

Proposition n° 87 : clarifier les rôles respectifs des membres de l'équipe du magistrat : greffiers, assistants de justice et juristes assistants.

Proposition n° 88 : encourager le recours à la procédure prévue à l'article 786 du code de procédure civile, qui permet de confier à un juge rapporteur la préparation d'une décision rendue ensuite en formation collégiale.

Proposition n° 89 : mettre en place de nouvelles possibilités de collaboration entre magistrats du siège pour la préparation de décisions complexes, hors des hypothèses de procédures collégiales.

Proposition n° 90 : en matière civile, faire mûrir la réflexion tendant à modifier la procédure d'appel, et en particulier à recentrer l'appel sur la critique de la décision de première instance, en réunissant les conditions nécessaires pour ne pas baisser le niveau des garanties offertes au justiciable par le double degré de juridiction.

Proposition n° 91 : étendre le droit d'appel à l'ensemble des contraventions, organiser le jugement de ce contentieux en appel par un juge unique et par des procédures simplifiées.

Proposition n° 92 : en matière pénale, sanctionner les appels et les pourvois abusifs ou dilatoires par une amende civile.

Proposition n° 93 : donner la possibilité au condamné et au ministère public, en matière criminelle, de ne faire appel que du quantum ou de la nature de la peine.

Proposition n° 94 : rendre obligatoire le ministère d'avocat devant la chambre criminelle de la Cour de cassation.

Proposition n° 95 : étudier la possibilité de confier à l'autorité administrative (préfet et, sous son autorité, commissariat de police et gendarmerie), l'établissement des procurations de vote.

Proposition n° 96 : poursuivre les réflexions engagées sur la possibilité de permettre aux directeurs des services de greffe judiciaires d'être assistés d'agents des finances publiques pour la vérification des comptes de tutelles.

Proposition n° 97 : simplifier certaines procédures telles que les saisies immobilières, le changement de régime matrimonial, la délivrance des certificats de nationalité ou l'adoption simple de majeurs capables.

Proposition n° 98 : instaurer des sanctions administratives en matière de droit de l'environnement, de droit de la construction et de l'urbanisme, de droit de la consommation et de droit de la concurrence, où l'intervention d'une juridiction pénale apparaît coûteuse et peu efficace.

Proposition n° 99 : réaliser un inventaire exhaustif de l'ensemble des infractions faisant l'objet d'un contentieux de masse et évaluer leur traitement par les juridictions pénales.

Proposition n° 100 : consolider au sein d'un document unique les priorités de la politique pénale nationale et laisser aux procureurs de la République la liberté de définir une politique pénale locale adaptée.

Proposition n° 101 : pour améliorer la qualité de la réponse pénale, distinguer les infractions qui doivent relever de la direction dématérialisée d'enquête et celles qui doivent relever d'un traitement plus approfondi par les bureaux d'enquête et réaffirmer le principe d'opportunité des poursuites des magistrats du parquet.

Proposition n° 102 : simplifier le prononcé des peines en rationalisant la nomenclature des peines.

Proposition n° 103 : rétablir la contribution pour l'aide juridique (CPAJ) acquittée par tout justiciable introduisant une instance devant une juridiction judiciaire ou administrative, supprimée par la loi du 29 décembre 2013 de finances pour 2014.

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

- exclure certaines procédures de son champ d'application comme lors de sa mise en place en 2011 ;
- prévoir une modulation de la somme à acquitter, de 20 à 50 euros, en fonction de l'instance concernée.

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

Proposition n° 104 : encourager les magistrats à utiliser davantage l'article 37 de la loi du 10 juillet 1991 relative à l'aide juridique qui impose de faire payer les frais d'avocat de la partie qui bénéficie de l'aide juridictionnelle par son adversaire, si celui-ci perd le procès.

Renforcer les actions de sensibilisation et la formation initiale et continue des magistrats sur ce point.

Proposition n° 105 : engager une simplification des règles administratives et financières de gestion de l'aide juridictionnelle pour améliorer son efficacité et limiter son coût.

Proposition n° 106 : rendre obligatoire la consultation par les bureaux d'aide juridictionnelle des services fiscaux ou des organismes sociaux pour apprécier les ressources du demandeur, par voie dématérialisée.

Doter les bureaux d'aide juridictionnelle d'un outil informatique simple pour octroyer l'aide juridictionnelle, la retirer et recouvrer les sommes indûment versées.

Proposition n° 107 : inviter les bureaux d'aide juridictionnelle à apprécier très strictement les situations d'urgence justifiant l'admission provisoire à l'aide juridictionnelle sans contrôle *a priori* des ressources du demandeur et rendre effectif le contrôle *a posteriori* de ces ressources et, le cas échéant, le recouvrement par l'État des sommes indûment versées.

Proposition n° 108 : renforcer la sensibilisation des magistrats à l'utilisation des procédures de retrait de l'aide juridictionnelle.

Proposition n° 109 : améliorer le taux de recouvrement des sommes versées au bénéficiaire de l'aide juridictionnelle à la suite d'une décision de retrait de l'aide ou auprès de la partie condamnée aux dépens ou qui perd son procès dès lors que celle-ci n'est pas bénéficiaire de l'aide juridictionnelle, en confiant ce recouvrement aux services du trésor public.

Proposition n° 110 : prévoir, dans la loi du 10 juillet 1991 relative à l'aide juridique, la consultation obligatoire d'un avocat préalablement au dépôt d'une demande d'aide juridictionnelle, à l'exception des actions pour lesquelles le justiciable est défendeur ou, en matière pénale, des demandes relevant de l'admission provisoire à l'aide juridictionnelle en raison de leur caractère urgent.

Cette consultation pourrait avoir lieu au cabinet de l'avocat choisi par le demandeur, au sein des conseils départementaux de l'accès au droit ou des maisons de la justice et du droit.

Elle aurait pour objet d'écarter des tribunaux, en application de l'article 7 de la loi du 10 juillet 1991, les actions manifestement irrecevables ou dénuées de fondement et de les orienter, le cas échéant, vers un mode amiable de règlement des litiges approprié.

Elle serait rétribuée comme un acte d'aide juridictionnelle. Si, par la suite, l'aide juridictionnelle n'était pas accordée au demandeur, l'État pourrait alors recouvrer auprès de ce dernier les sommes indûment versées.

Proposition n° 111 : mener une réflexion complémentaire pour doter les bureaux d'aide juridictionnelle des moyens techniques leur permettant de vérifier auprès des compagnies d'assurance que le demandeur ne bénéficie pas d'une couverture assurantielle.

Proposition n° 112 : créer un nouveau type de contrat d'assurance de protection juridique permettant la prise en charge des frais engagés au titre de certains litiges correspondant aux besoins des justiciables (contentieux de la consommation, contentieux de la vie courante, contentieux familiaux...). Prévoir un avantage fiscal pour inciter à la souscription de tels contrats, sur le modèle des « contrats responsables » qui existent en matière de santé.

Proposition n° 113 : développer un outil informatique complet d'analyse et de pilotage des dépenses de frais de justice.

Proposition n° 114 : mieux informer les enquêteurs et les magistrats sur les coûts des frais de justice.

Proposition n° 115 : poursuivre la politique de passation de marchés publics, aux niveaux ministériel et local.

Proposition n° 116 : poursuivre la politique d'internalisation au sein des juridictions de certaines compétences (traduction, interprétariat, expertise informatique...).

Proposition n° 117 : assortir les circulaires de politique pénale d'une étude d'impact en termes de frais de justice.

Proposition n° 118 : améliorer la coordination entre magistrats et services d'enquête en matière de contrôle et de prescription des frais de justice et renforcer la responsabilité budgétaire des services d'enquête.

Proposition n° 119 : supprimer l'examen obligatoire par le juge de l'application des peines pour les peines d'emprisonnement supérieures à un an, ou six mois en cas de récidive.

Proposition n° 120 : clarifier le régime des peines d'emprisonnement ferme de moins d'un an en distinguant explicitement dès le jugement les condamnations susceptibles de faire l'objet d'un aménagement avant incarcération et les condamnations entraînant la mise en détention immédiate du condamné.

Proposition n° 121 : faciliter l'exécution provisoire et immédiate des peines d'emprisonnement.

Proposition n° 122 : encourager les juridictions à utiliser davantage la procédure de l'ajournement du prononcé de la peine.

Proposition n° 123 : construire de nouveaux établissements pénitentiaires, permettant d'accroître le parc pénitentiaire d'au moins 15 000 places supplémentaires, en axant le programme principalement sur les maisons d'arrêt, notamment les centres pour courtes peines.

Proposition n° 124 : accompagner l'intégralité des sorties d'incarcération par un suivi socio-judiciaire probatoire.

Proposition n° 125 : réaffirmer la priorité de toutes les extractions judiciaires dont l'absence de réalisation perturbe l'organisation des juridictions et des procédures pénales.

Proposition n° 126 : présenter au début de la prochaine législature une loi de programmation, sur cinq ans, du redressement des crédits et des effectifs ainsi que des réformes d'organisation et de fonctionnement de la justice.

Proposition n° 127 : adopter la révision constitutionnelle relative au statut du parquet, dans le texte déjà voté en termes identiques par les deux assemblées.

Contact presse

---

**Mathilde Dubourg**

01 42 34 25 11

[presse@senat.fr](mailto:presse@senat.fr)