



2022 - 2032

Dix ans de révolution judiciaire

Rapport à l'assemblée citoyenne permanente

1^{er} avril 2032

Avertissement

Ce livret a été produit par le Syndicat de la magistrature en 2022 (avec contribution du SAF), pour figurer ce que serait un futur désirable dix ans plus tard en cas d'application de l'ensemble de ses propositions.

Une version numérique de ce livret est disponible à l'adresse suivante :

<https://2032.syndicat-magistrature.fr>



Préambule

Mesdames, Messieurs,

Il y a bientôt dix ans débutait un cycle de réformes de l'institution judiciaire sans précédent dans l'histoire contemporaine. À l'origine, le cri d'alarme qu'a constitué la célèbre tribune dite « des 3 000 »*, dont l'écho aura été aussi soudain qu'inattendu. Le vaste mouvement civique qui s'en est suivi a fait connaître au plus grand nombre l'état de dénuement dans lequel se trouvait l'institution judiciaire et, par voie de conséquence, la mise en péril du droit des citoyennes et citoyens à une justice indépendante et accessible et, plus largement, au droit de toute personne à une véritable sûreté. Dans son sillage, rompant avec des décennies d'instabilité législative et d'amointrissement des droits des justiciables, c'est un véritable processus de reconstruction d'une Justice digne d'une grande démocratie qui a alors été initié.

Un processus dont la grande majorité des observateurs saluent aujourd'hui le caractère rigoureux et méthodique. D'abord parce que, laissant le temps à la réflexion, il s'est fondé sur une approche pragmatique et empirique, instruite des enseignements des sciences sociales, à mille lieux de la législation brouillonne et épidermique qui prévalait jusqu'alors. Quand la plupart des réformes mises en place au cours des précédentes décennies avaient pour point de départ un fait divers, c'est sur une analyse minutieuse de l'état des lieux de l'institution, du besoin de justice des populations, mais aussi sur une réflexion approfondie concernant le sens de la fonction juridictionnelle dans une société démocratique, que s'est fondée la démarche dont vous avez aujourd'hui à juger du résultat.

Mais la révolution judiciaire qui est en train de s'opérer doit également son succès au fait que l'ensemble des parties prenantes (professionnel-le-s, justiciables, citoyen-ne-s, scientifiques) ont été associées à son élaboration, rompant, là aussi, avec la pratique technocratique et opaque qui prévalait auparavant.

Il est désormais temps de tirer un premier bilan de l'ensemble des réformes entreprises. D'un point de vue général, avant d'entrer dans le détail de chacune d'entre elles, deux constats s'imposent. D'une part, après des décennies de condamnations et de rappels à l'ordre, ces réformes ont enfin permis de mettre notre système juridique en conformité avec les exigences européennes qui s'imposent à nous en matière de préservation des droits et libertés. D'autre part, en renforçant effectivement l'accès du plus grand nombre à la protection de la loi, elles ont contribué – avec d'autres politiques publiques – au reflux significatif de la violence des rapports sociaux. Mais pour évaluer plus précisément les mérites des transformations réalisées, il convient de les confronter aux objectifs qui, dès l'origine, leur ont été assignés par votre assemblée : rendre l'ensemble des citoyennes et des citoyens de ce pays véritablement libres et égaux devant la loi. Ou, pour mieux dire, libres, parce que pleinement égaux, d'exercer la plénitude de leurs droits en toutes circonstances.

Bien sûr, la situation présente est loin d'être parfaite et de nombreux progrès restent encore à accomplir. Néanmoins, l'on se doit d'observer qu'en dix ans, l'institution judiciaire a indéniablement été renforcée dans sa capacité à faire de l'État de droit démocratique une réalité concrète et universelle. Ainsi la justice apparaît-elle aujourd'hui non seulement comme un instrument privilégié de notre liberté en société (I), mais aussi comme l'un des ferments de l'égalité réelle entre citoyen-ne-s (II).

*. Parue dans le quotidien *Le Monde* le 22 novembre 2021, cette tribune avait recueilli la signature de plus de 3 000 magistrats (sur un corps qui en comptait alors moins de 9 000) en moins de 48h. Elle a ensuite été endossée par la quasi-totalité des fonctionnaires de justice et des magistrats. Le ministère de la Justice, lors des travaux préparatoires à ce rapport, nous adressé un certain nombre de graphiques et diagrammes visant à démontrer que la justice était « réparée » dès 2021; la transparence nous conduit à les joindre en annexe, sans qu'il ne soit besoin de les commenter plus avant.

Table des matières

Préambule	iii
Table des matières	v
LA JUSTICE, INSTRUMENT DE LA LIBERTÉ EN SOCIÉTÉ	1
1 Le droit à une Justice indépendante, impartiale et effective : une réalité grandissante	5
1.1 Une architecture institutionnelle au service des libertés	5
1.1.1 Un sursaut budgétaire	5
1.1.2 La Cour constitutionnelle	5
1.1.3 Le Conseil supérieur de Justice	6
1.2 Des magistrat-es dédié-es au règne de la loi	7
1.2.1 Des procureur-e-s pleinement indépendant-e-s	8
1.2.2 Des juges vraiment indépendant-e-s	9
1.2.3 Des magistrat-e-s libéré-e-s de la pression hiérarchique	11
1.3 Une police vraiment judiciaire	13
1.4 Des juridictions au coeur de la cité	15
1.4.1 Une innovation majeure : l'établissement public judiciaire	15
1.4.2 Recrutement et formation : une magistrature plus ouverte sur la société	16
2 Un pouvoir répressif à sa juste place dans une société démocratique	19
2.1 Une statistique pénale indépendante et plurielle	19
2.2 Une politique assumée et rationnelle de désinflation répressive	19
2.2.1 Décroissance pénale, décroissance carcérale	19
2.2.2 Lutte contre les drogues : une évolution stupéfiante	21
2.3 Le renforcement méthodique des garanties des justiciables	23
2.3.1 La garde-à-vue	23
2.3.2 La détention provisoire	23
2.3.3 L'hospitalisation sous contrainte	24
2.3.4 De nouveaux droits pour les parties à l'enquête	25
2.4 La fin de l'éparpillement répressif	26
2.4.1 La fin des régimes d'exception	26
2.4.2 Une surveillance sous contrôle démocratique	27
3 Une justice des mineurs restaurée	31
3.1 La justice civile	31
3.2 La justice pénale	33
LA JUSTICE, INSTRUMENT DE L'ÉGALITÉ RÉELLE ENTRE CITOYENS	37
4 L'accès au droit et à la Justice : du slogan à la réalité	41
4.1 Un dispositif efficace	41
4.2 La médiation	41
4.3 Une justice vraiment gratuite	42

5	Une organisation adaptée au besoin de justice des citoyens	45
5.1	Une justice civile au plus près des besoins	45
5.2	Une justice du travail garante de l'ordre public social	45
5.3	Une justice commerciale renouvelée et adaptée aux enjeux de la vie économique et de l'emploi	46
5.4	La lutte contre la corruption : un enjeu désormais véritable	47
6	La résorption des discriminations	51
6.1	L'égalité des droits	51
6.2	Les étrangers rétablis dans leurs droits	51
	Index	53

**LA JUSTICE, INSTRUMENT DE LA LIBERTÉ EN
SOCIÉTÉ**

Introduction

Une société qui n'est pas régie par le droit ne peut être pacifique et harmonieuse. En ce sens, l'amélioration significative du droit des citoyen-ne-s à une Justice indépendante, impartiale et effective a constitué un progrès notable (1). Mais si l'on est en droit de se dire davantage libre aujourd'hui qu'il y a dix ans, c'est aussi en raison du recul sensible du domaine de la répression ou – pour le dire autrement – de la remise du pouvoir répressif à sa juste place dans une société démocratique (2). Un recul particulièrement appréciable s'agissant de la justice des enfants et des adolescent-e-s, dont le dynamisme retrouvé a permis de faire reculer la violence juvénile (3).

Le droit à une Justice indépendante, impartiale et effective : une réalité grandissante

1

1.1 Une architecture institutionnelle au service des libertés

1.1.1 Un sursaut budgétaire

En premier lieu, l'accès des citoyennes et citoyens à une Justice digne de ce nom suppose que l'institution soit dotée des moyens lui permettant d'assurer ses missions. Alors que l'évolution du budget dévolu aux juridictions observée au cours des années 2000 à 2022 était particulièrement limitée, la dernière décennie marque une rupture. Avec un quasi doublement, le budget que l'État français consacre aujourd'hui au fonctionnement de ses cours et tribunaux est enfin au niveau de la moyenne européenne. Sans avoir doublé, le nombre de juges et de procureur-es est lui aussi en forte hausse, avec désormais près de 13 000 juges judiciaire et administratifs et près de 6 000 parquetiers et parquetières en fonction. Dans le même temps, le nombre de fonctionnaires de justice a récemment franchi la barre des 30 000.

Bien sûr, l'effort consenti à ce titre n'est pas encore au niveau de celui des États de taille ou de richesse équivalentes, tels l'Allemagne ou les Pays-Bas. Il n'en a pas moins produit des effets immédiats s'agissant de l'effectivité et de la qualité de l'accès à la Justice des citoyen-ne-s. Comme nous le verrons plus loin, les délais de jugement ont ainsi été suffisamment réduits pour être aujourd'hui qualifiés – à de rares exceptions près – de raisonnables. Par ailleurs, le phénomène aberrant des audiences dites « nocturnes », durant lesquelles des personnes étaient jugées et souvent condamnées au milieu de la nuit par des magistrat-e-s siégeant depuis le tout début de l'après-midi, a heureusement disparu.

Enfin, cette hausse sans précédent des effectifs a permis de mettre fin à tous les statuts précaires qui avaient été institués pour pallier la pénurie. Afin de garantir le droit de tout-e justiciable à un-e juge digne de ce nom, la fonction de « magistrat à titre temporaire », a été supprimée et le recours aux magistrat-e-s retraité-e-s réduit à de plus justes proportions.

Contrairement aux craintes exprimées à l'époque par plusieurs responsables politiques, cette augmentation budgétaire n'a pas creusé la dette de l'État français. En effet, avec des dépenses qui ne représentent que 1,3% de l'ensemble de celles de l'État, le budget des juridictions reste modéré et, en toute hypothèse, inférieur au seuil de 2% recommandé par l'OCDE. Surtout, cette hausse aura été partiellement compensée par la baisse du budget affecté à l'ancienne administration pénitentiaire en raison de la baisse significative du nombre de personnes incarcérées.

1.1.2 La Cour constitutionnelle

Clé de voûte de notre toute nouvelle sixième République, la Cour constitutionnelle bénéficie aujourd'hui d'un statut et d'un mode d'organisation

à la hauteur de sa mission : garantir le respect, par le législateur, des droits et libertés que les citoyennes et citoyens tirent de la Constitution. Un droit qui, depuis 2010, se matérialise par la possibilité, pour tout-e citoyen·n-e, de contester la constitutionnalité de la loi qu'on veut lui appliquer.

L'importance de cette juridiction suppose une vigilance particulière quant aux conditions de nomination de ses membres. Comme vous le savez, le mode de nomination des membres du Conseil constitutionnel de la cinquième République ne permettait nullement de garantir leur compétence, leur indépendance et leur impartialité, puisqu'ils étaient désignés discrétionnairement par lae président-e de la République et les président-es des assemblées parlementaires. En outre, y siégeaient comme membre de droit, à vie (sic.), les anciens chefs de l'État, certains se trouvant par ailleurs sous le coup de condamnations pénales. Les nouvelles dispositions constitutionnelles ont permis de rompre avec un tél népotisme institutionnel. Désormais, la Cour constitutionnelle est composée pour un tiers de magistrat-e-s de l'ordre judiciaire et administratif proposé-e-s par leurs conseils supérieurs respectifs, pour un tiers de professeur-e-s d'Université proposé-e-s par la conférence nationale des universités et pour le dernier tiers de personnes qualifiées issues de la société civile proposées par le Conseil économique et social. L'ensemble de ces membres est désigné par le Parlement à la majorité des trois cinquièmes, prévenant ainsi tout risque d'ingérence politicienne. Bien entendu, les anciens Présidents de la République ne siègent plus dans cette institution. Son président ou (comme aujourd'hui) sa présidente est élu-e par les membres de la Cour.

La procédure suivie devant cette juridiction a également été rendue plus transparente, de façon à associer le plus grand nombre au débat suscité par la constitutionnalité des lois : les juges constitutionnel-le-s peuvent désormais émettre des opinions dissidentes, et les mémoires soumis spontanément par des individus et des collectifs à l'occasion de telle ou telle saisine sont accessibles au public.

Sans doute le processus tendant à renforcer le cadre institutionnel de protection des libertés des citoyen-ne-s n'est-il pas encore achevé, ainsi qu'en témoigne la richesse des débats que nous observons aujourd'hui autour de l'opportunité de créer une Cour suprême rassemblant en une même institution Cour constitutionnelle, Cour de cassation et Conseil d'État. Mais l'on mesure déjà l'ampleur des insuffisances du contrôle de la nécessité et de la proportionnalité que pratiquait le Conseil constitutionnel et les progrès accomplis.

1.1.3 Le Conseil supérieur de Justice

Depuis la révision constitutionnelle du 23 juillet 2008, le Conseil supérieur de la magistrature dont les membres non-magistrat-es étaient désormais majoritaires échappait aux accusations de corporatisme. Mais le mode de nomination de ces membres, laissée à la discrétion du pouvoir exécutif, créait une autre forme de dépendance et de suspicion de partialité.

Son remplacement par un Conseil supérieur de justice a permis de remédier à cette difficulté. Proposées par le Conseil économique et social

(citoyen), les personnalités extérieures qui y siègent sont désormais désignées par les trois cinquièmes du Parlement. Les magistrat-e-s qui siègent à leurs côtés sont élu-e-s par leurs pairs au suffrage universel direct dont la simplicité (par comparaison avec la procédure particulièrement tortueuse qui s'appliquait à l'élection des membres du Conseil supérieur de la magistrature) a permis d'accroître sensiblement le taux de participation et, partant, la légitimité de ces représentant-es.

Parce qu'il est chargé de veiller à ce que le pouvoir judiciaire exerce sa mission constitutionnelle de gardien des libertés¹, le Conseil supérieur de justice dispose de pouvoirs beaucoup plus étendus que le Conseil supérieur de la magistrature et pour l'assister dans cette mission, les services de la direction des services judiciaires chargés des ressources humaines de la magistrature sont désormais placés sous son autorité. Il est ainsi seul compétent pour la nomination de l'ensemble des juges et procureur-es, quand son prédécesseur se bornait à émettre un avis sur les nominations proposées par le ministère de la Justice (à l'exception des président-e-s de juridictions et des membres de la Cour de cassation).

1: Alors que la Constitution de 1958 faisait de « l'autorité judiciaire » la gardienne de la seule liberté individuelle, la nouvelle Constitution fait du « pouvoir judiciaire » le gardien de l'ensemble des droits et libertés des citoyen-ne-s.

Afin d'éviter toute tentative d'ingérence dans le fonctionnement de la Justice par la voie budgétaire, il est également chargé d'émettre un avis conforme sur les dispositions de la loi de finances relatives au budget des juridictions. Le CSJ veille en particulier à ce que l'allocation des ressources humaines et matérielles corresponde scrupuleusement aux besoins de Justice dans le ressort de chaque juridiction.

Chargé de la discipline des magistrats, le CSJ est également l'organe de tutelle de l'inspection générale de la Justice, anciennement rattachée au ministère. Nommé-e-s par ses soins – comme n'importe quel magistrat – les inspecteurs et inspectrices bénéficient d'un statut leur garantissant une pleine indépendance, de nature à écarter toute soupçon d'ingérence dans le cours des enquêtes administratives et disciplinaires qu'ils ont à mener. Il a par ailleurs été mis fin à cette incongruité grossière qui voulait que les magistrat-e-s, chargé-e-s d'appliquer la loi et garantir le respect des libertés individuelles, ne bénéficiaient pas, lorsque leur responsabilité disciplinaire était mise en cause, des mêmes droits que les autres citoyen-ne-s. Désormais, la procédure disciplinaire leur garantit un plein exercice des droits de la défense.

Parce qu'il est désormais un organe pleinement indépendant, le CSJ dispose enfin de toute latitude pour communiquer sur son action auprès des citoyen-ne-s mais également pour prendre part au débat public à chaque fois qu'il estime que l'indépendance de la Justice ou sa capacité à faire pleinement respecter les exigences de l'État de droit sont en cause. Par sa récurrence et son caractère apaisé, ce dialogue institutionnel avec le public, qui peut ainsi juger sur pièce, constitue aujourd'hui l'un des éléments décisifs de la qualité du débat public sur ces questions.

1.2 Des magistrat-es dédié-es au règne de la loi

La hausse de la confiance des citoyennes et citoyens dans l'institution judiciaire que nous observons aujourd'hui tient aussi au renforcement significatif des garanties d'indépendance des magistrat-es, tant au siège qu'au parquet.

1.2.1 Des procureur·e·s pleinement indépendant·e·s

La consécration d'un véritable ministère public indépendant par la dernière révision constitutionnelle a retenu l'attention d'un large public. Il est vrai que cette mesure est l'une de celles qui a concentré les plus vives critiques de la part des personnes opposées à la révolution judiciaire – et pas seulement de celles qui étaient ou qui allaient être condamnées pour des faits de corruption – qui y voyaient la naissance d'un pouvoir judiciaire hors de tout contrôle, laissé à la discrétion de « roitelets en robe » et autres « Fouquier-Tinville aux petits pieds ». Mais les contempteurs de la réforme oubliaient systématiquement de mentionner le caractère proprement anachronique du statut des procureur·e·s français·e·s au regard de celui de leurs homologues européen·ne·s, sans que l'anarchie judiciaire fantasmée ne puisse être observée outre-Rhin ou de l'autre côté des Alpes.

Placé·e·s sous la stricte subordination hiérarchique du ministre de la Justice, amovibles à merci, les magistrat·e·s du parquet ne bénéficiaient d'aucune garantie d'indépendance à l'égard du pouvoir exécutif, alors même que leurs attributions, en particulier dans le procès pénal, n'avaient cessé de croître depuis la fin des années 1990. Privant les citoyen·ne·s de toute garantie d'ingérence dans la constatation et la poursuite des crimes et délits, cette situation était d'autant moins tenable qu'elle était brocardée par l'ensemble des institutions européennes. En dépit de manœuvres diplomatiques toujours répétées, la Cour européenne des droits de l'homme et la Cour de justice de l'Union européenne avaient fini par déclarer contraire au droit européen un tel statut.

L'alignement complet du statut des procureur·e·s sur celui – par ailleurs rénové – des juges en termes de mutation, d'avancement et de discipline a enfin permis de mettre un terme à cette anomalie. Et, contrairement à ce que redoutaient les opposant·e·s à cette réforme, ses premiers effets apparaissent particulièrement bénéfiques. Si la plupart des médias ont insisté sur la hausse sensible des poursuites et des enquêtes pour des faits de corruption observée depuis, ce mouvement ne doit toutefois pas être exagéré : contrairement à ce qui est parfois écrit, la lutte contre la prévarication et les atteintes à la probité n'était pas totalement négligeable au cours des décennies précédentes. Surtout, ces indéniables progrès ne doivent pas faire écran aux autres avancées.

D'une part, l'indépendance des procureur·e·s constitue l'un des facteurs décisifs de la réduction des abus dans l'usage de la force par les services de police - largement documentés - ces dernières années, et qui contribue grandement à restaurer le lien (particulièrement abîmé) qu'ils entretiennent avec la population. D'autre part, libérés de l'injonction à une répression systématique et aveugle évaluée uniquement en termes statistiques et largement instrumentalisée par le pouvoir politique qui en nommait les chef·fes, les magistrat·e·s du parquet peuvent élaborer une politique pénale en adéquation avec les objectifs fixés au regard d'études précises sur la criminalité, tant au plan national que local ; c'est ainsi que certains types d'infractions ont vu le nombre de poursuites augmenter tant dans les parquets de droit commun que dans les pôles spécialisés (comme dit précédemment la corruption, et plus largement, délinquance économique et financière, mais également les violences commises dans

le cadre intra-familial, les violences sexuelles, les infractions à la législation du travail, les discriminations, les infractions environnementales, la traite des êtres humains, etc.). À l'inverse certains pans entiers des illégalismes précédemment promptement et sévèrement réprimés (petites atteintes aux biens, stupéfiants (cf infra) sécurité routière notamment), reçoivent désormais une réponse non pénale, ou une réponse pénale qui consiste rarement en des poursuites; différentes expérimentations visant à poursuivre la désinflation pénale sont menées par les parquets.

En parallèle, et en conséquence, ces magistrat-e-s peuvent désormais se consacrer pleinement aux autres fonctions du ministère public. Leur investissement nouveau dans l'assistance éducative, la protection des personnes vulnérables et le redressement des entreprises en difficulté ont grandement contribué à la baisse de la violence des rapports sociaux et, in fine, des signalement d'infractions pour des situations qui trouvent aujourd'hui une issue plus adaptée et plus rapide.

1.2.2 Des juges vraiment indépendant·e·s

Longtemps, la révolution judiciaire dont nous tirons aujourd'hui le bilan s'est heurtée à la rhétorique selon laquelle les dysfonctionnements bien réels de l'institution judiciaire tenaient notamment à l'excès d'indépendance dont auraient bénéficié les magistrat-e-s du siège. Là encore, cette opinion était totalement déconnectée de la réalité juridique et institutionnelle : si elles n'étaient pas nulles, les garanties d'indépendance des juges français-e-s étaient il y a encore peu sensiblement inférieures à celles de leurs homologues européen-ne-s et, en toutes hypothèses, inférieures à ce qu'exigent leurs missions dans une société démocratique.

Des juges « naturellement » indépendant·e·s

Certes, les juges français bénéficient d'une réelle garantie d'inamovibilité depuis 1946, en ce sens que (sauf sanction disciplinaire) ils et elles ne peuvent changer de juridiction sans leur consentement. Une garantie qui, faut-il le rappeler, n'est que l'expression du droit, pour le justiciable, à voir sa cause entendue par un tribunal pleinement indépendant, qui ne prendra en considération que la loi (et non, par exemple, une perspective d'avancement ou de mutation) pour statuer sur sa situation. Mais la portée de ce droit se trouvait en pratique amoindrie. Depuis une réforme initiée sous le régime de Vichy, la décision d'affecter tel ou tel dossier à tel ou telle membre de la juridiction relevait en effet du pouvoir discrétionnaire du/de la président-e du tribunal. Certes, les magistrat-e-s dont la spécialisation était reconnue par la loi (juges d'instruction, juge des enfants, juge d'application des peines, juge des libertés et de la détention, juge des contentieux de la protection) étaient relativement préservé·e·s de ce mode de désignation. Mais nombre de fonctions y échappaient et non des moindres : juge aux affaires familiales, juge de l'exécution, juge des référés, président-e d'une formation de jugement civile ou pénale, président-e de cour d'assises.

En consacrant le principe du juge naturel, la dernière révision constitutionnelle a remédié à cette difficulté. En vertu de ce principe, l'affectation

des juges, leur désignation pour statuer dans les différents types d'affaires et la distribution de ces affaires dans les différentes formations de jugement obéit uniquement à des critères objectifs et préétablis. Ces critères sont définis par le Conseil supérieur de la Justice et, s'il y a lieu, adaptés ou affinés dans chaque juridiction par l'assemblée générale des magistrat-e-s du siège. Par ailleurs, l'affectation des juges n'est désormais plus une prérogative de chef-fe de juridiction mais de la commission restreinte de magistrat-e-s élu-e-s par leurs pairs au sein de chaque cour ou tribunal. Elle est en outre soumise à l'avis conforme de l'assemblée générale. Ainsi prémunie contre toute tentative de détournement de pouvoir, la désignation des juges garantit aujourd'hui à chaque citoyen·n-e, à chaque justiciable, de voir son affaire examinée par un tribunal pleinement indépendant et offrant en outre les meilleurs gages de compétence.

Des juges pratiquant l'intelligence collective

L'augmentation budgétaire depuis 2022 et les nombreux recrutements de magistrat-e-s qui ont suivi ont permis au législateur de refaire de la collégialité des décisions un principe, à rebours d'une logique comptable de gestion de la rareté de juges prétendument « recentrés sur leur coeur de métier » qui prédominait auparavant. En pensant le coeur du métier de juge non plus comme le fait de produire des décisions le plus rapidement possible, mais plutôt comme le fait de répondre le plus précisément, de manière impartiale, à l'attente de justice, le rétablissement de la collégialité est apparu incontournable pour améliorer la qualité des décisions et atténuer les biais de jugement. La collégialité est en effet une garantie essentielle pour le justiciable : elle tempère la personnalisation de la décision judiciaire et donc sa subjectivité, elle limite les risques de partialité. Elle est enfin un important facteur de qualité de la décision rendue.

En matière pénale, elle est d'autant plus indispensable que la décision est souvent prise dans l'urgence et peut être attentatoire à la liberté. L'introduction de la collégialité systématique pour les fonctions de juge des libertés et de la détention (JLD) a été, de ce point de vue, une révolution salutaire au regard de leurs compétences élargies en matière de contrôle des actes d'enquête les plus attentatoires aux libertés et a d'ailleurs indirectement conduit à une nette amélioration de la qualité des procédures en matière pénale. Cette collégialité a également permis un renforcement des garanties pour les personnes hospitalisées sous contrainte, et un investissement plus massif, au-delà des seuls temps d'audience, des JLD dans le contrôle des services de soin psychique.

De même, la collégialité de l'instruction, votée à l'unanimité en 2007, dont l'entrée en vigueur avait été sans cesse reportée puis avait été purement et simplement enterrée par la loi du 19 novembre 2016, a été réintroduite ; elle est désormais une réalité depuis 2025 grâce à l'ensemble des nouveaux recrutements, sans que cela n'ait engendré les blocages et délais qu'appréhendaient ses détracteurs.

S'agissant du jugement des affaires correctionnelles, l'abolition des audiences à juge unique a conduit les différentes parties prenantes à se pencher véritablement sur la question du « calibrage » des audiences qui

tient désormais compte des temps nécessaires à une défense de qualité et à un véritable délibéré, ; les audiences tardives et/ou nocturnes ont d'ailleurs quasiment disparu.

Dans le même esprit, le retour des juré-e-s dans les cours d'assises a rétabli la nécessaire solennité et le caractère démocratique renforcé du jugement des crimes, mettant fin au mouvement de réduction du temps de débats qu'avait encouragé la création des non-regrettées « cour criminelles départementales ». Il doit être observé que ces juré-e-s, sélectionné-e-s pour plusieurs sessions, reçoivent désormais un véritable temps de formation, qui inclut notamment systématiquement une présentation approfondie du système judiciaire pénal avec rencontre de ses différent-e-s protagonistes, une visite d'établissement pénitentiaire, un temps dédié aux savoirs théoriques en matière de violences sexuelles, une rencontre avec des associations de victimes et d'ancien-ne-s détenu-es. Une attention à leur santé psychique est portée (à l'instar de celle des professionnel-le-s) et un soutien psychologique proposé le cas échéant.

C'est également en matière civile que le renforcement de la collégialité a été vécu comme une révolution puisqu'il avait été complètement abandonné sous la pression des « *flux à évacuer* » et de la pratique désormais révolue des audiences dites à « *juge rapporteur* ».

Par ailleurs, a été introduite la possibilité pour les magistrat-e-s siégeant à la Cour de cassation et au Conseil d'État d'exprimer des opinions dissidentes afin de favoriser le débat juridictionnel et doctrinal. Les magistrat-e-s et juristes qui ont eu à connaître cette pratique, notamment dans les juridictions européennes, témoignent de son intérêt. Il semble qu'un mouvement de révolution dans la rédaction des arrêts de ces deux hautes juridictions soit en cours. Notamment la Cour de cassation, dont les décisions étaient trop souvent inintelligibles, s'est résolument engagée dans une inflexion de sa pratique, sous l'impulsion des magistrat-e-s qui, auparavant bien seul-e-s à porter des réflexions sur ce sujet, ont été davantage entendu-e-s, notamment des plus jeunes collègues les rejoignant en juridiction (cf développements infra sur la dissociation du grade et des fonctions).

1.2.3 Des magistrat-e-s libéré-e-s de la pression hiérarchique

La carrière et l'évaluation repensées

À l'image de la fin du pouvoir sans contre-pouvoir des chef-fe-s de juridiction, ont été supprimées l'ensemble des règles et pratiques qui conduisaient les juges à rendre leurs décisions en considération de leur carrière plutôt qu'en fonction des données objectives des litiges qui leur étaient soumis.

En premier lieu, les règles relatives à la carrière des magistrats permettent aujourd'hui une complète dissociation entre le grade et la fonction occupée. Alors que nombre de juges et de procureur-e-s se retrouvaient auparavant à occuper tel ou tel poste davantage au regard de sa place dans la hiérarchie ou de son supposé prestige que par goût pour les fonctions exercées, la mise en place d'un grade unique et d'un avancement

reposant exclusivement sur l'ancienneté a permis de garantir le plein investissement des magistrat·e·s dans leurs fonctions. Le brassage des différentes générations de magistrat·e·s au sein des différents degrés de juridiction assure en outre une mobilisation particulièrement riche des différents savoirs et compétences au sein des collégialités juridictionnelles comme de gouvernance de juridictions.

En deuxième lieu, en dehors de sujétions objectives tenant à la charge de travail (astreintes, permanences) la rémunération des magistrat·e·s est aujourd'hui totalement indépendante de l'appréciation de leur façon de servir par la hiérarchie. Instaurée pour les premiers par un décret du 26 décembre 2003, la prime modulable, qui avait pour objet officiel de prendre en compte « la contribution du magistrat au bon fonctionnement de l'institution judiciaire » a été supprimée et réintégrée dans le traitement. En effet, créée pour discipliner les magistrat·e·s, elle donnait aux chef·fe·s de cours un moyen de pression d'autant plus efficace qu'elle ne constituait plus, compte tenu du taux atteint antérieurement à 2022, un simple accessoire du traitement. Conçue comme un piteux outil de productivité, elle se révélait en outre non seulement inefficace mais souvent contre-productive.

De la même façon, la procédure d'évaluation a été profondément reconfigurée. Antérieurement à 2022, les magistrats faisaient l'objet d'une évaluation par leur chef·fe de cour sur proposition de leur chef·fe de juridiction tous les deux ans. La procédure a été modifiée par la loi organique du 8 août 2016. L'article 12-1 de l'ordonnance portant statut de la magistrature prévoyait alors notamment que « *l'autorité qui procède à l'évaluation prend en compte les conditions d'organisation et de fonctionnement du service dans lequel le magistrat exerce ses fonctions. S'agissant des chefs de juridiction, l'évaluation apprécie, outre leurs qualités juridictionnelles, leur capacité à gérer et animer une juridiction.* »

Cette évolution était positive en ce qu'elle imposait de tenir compte des conditions de l'exercice professionnel. Pour autant, l'économie du système demeurait la même. L'évaluation était indissociable de l'avancement et de la gestion des carrières ; elle s'analysait comme un outil de contrôle hiérarchique infradisciplinaire alimentant la culture de la soumission. En revanche, elle était impropre à rendre compte de l'activité de l'intéressé·e et surtout de la qualité du service rendu au justiciable. Une évaluation digne de ce nom devait donc répondre à deux objectifs : permettre, dans le souci d'une politique rationnelle de nomination notamment, à la fois la détection et la prévention des difficultés individuelles et collectives mais aussi la communication d'éléments d'information utiles à l'instance de tutelle (aujourd'hui le CSJ).

L'évaluation individuelle se compose désormais d'un compte-rendu écrit de son activité par le ou la magistrat·e concerné·e, d'un entretien avec la·e chef·fe de juridiction portant sur les conditions d'exercice et les aspirations du/de la magistrat·e, d'un avis circonstancié du/de la chef·fe de juridiction sur ce compte-rendu et cet entretien, avis qui mentionne les éventuelles difficultés rencontrées par la·e magistrat·e dans l'exercice de ses fonctions. La·e magistrat·e pourra formuler des observations sur cet avis et le contester. Cette procédure a ainsi permis d'en finir avec les absurdes appréciations littérales et grilles analytiques qui tenaient auparavant lieu d'évaluation.

Parallèlement, une évaluation collective, seule à même de traduire la qualité du service rendu au justiciable, a été mise en place. Elle porte tantôt sur une juridiction, tantôt sur un service particulier. Elle est effectuée par des inspectrices et inspecteurs indépendant·e·s et s'attache à examiner le fonctionnement du service public de la justice, en évaluant notamment les moyens dont dispose ce service ou cette juridiction. La·e magistrat·e peut demander que les rapports correspondants soient versés à son dossier individuel.

L'attribution de médailles et autres distinctions honorifiques aux magistrats par le pouvoir exécutif, est désormais proscrite.

Les conditions de travail améliorées

L'ensemble de ces évolutions a permis de faire diminuer la souffrance au travail au sein des juridictions. Pendant de nombreuses années, et malgré les discours du ministère, l'approche managériale et productiviste du travail judiciaire avait conduit à nier les potentiels des individus et leurs capacités d'initiative. Les personnels étaient relégués au rang d'opérateurs susceptibles ou non de réaliser mécaniquement les « performances » attendues, sans débat possible sur l'opportunité de leurs missions et la qualité du service de justice rendu. Dans un tel contexte, la souffrance au travail était devenue banale au sein du ministère de la Justice. La multiplication des postes vacants et des réformes impréparées et non accompagnées des moyens adéquats, le caractère de plus en plus extensible des horaires de travail – notamment par le jeu des astreintes et des permanences – la réforme de la carte judiciaire ou encore l'intense pression statistique exercée sur les magistrat·e·s par une hiérarchie obsédée par l'affichage de « ses » résultats, avaient démultiplié les risques psycho-sociaux².

Pourtant, la question des conditions de travail – en lien étroit avec celle du sens du travail – reste cruciale, leur amélioration réelle étant indispensable à un meilleur fonctionnement de l'institution. Dès lors, les orientations adoptées par la Chancellerie après 2022 marquent le début d'une véritable prise de conscience et d'une amélioration sensible des conditions de travail.

Si des locaux vétustes et exigus, des outils de travail obsolètes étaient auparavant monnaie courante, de véritables cités judiciaires ont vu le jour sur l'ensemble du territoire national, dotées d'une architecture à la fois respectueuse de l'environnement et orientée vers des espaces de travail sûrs, ergonomes, suffisamment vastes et pensés pour favoriser le maintien du lien social.

1.3 Une police vraiment judiciaire

L'indépendance de la justice et la garantie de l'égalité des citoyen·ne·s devant la loi ne sauraient être effectives sans officier·e·s de police judiciaire (OPJ) en capacité d'accomplir les missions qui leur sont confiées et sans risque d'intrusion du pouvoir exécutif dans les procédures pénales. Longtemps, ce constat a pourtant été, sinon nié, du moins délibérément méconnu : le contrôle du pouvoir judiciaire sur les services de police

2: L'étude du Syndicat de la magistrature, publiée en juin 2019, intitulée *L'Envers du décor*, a révélé l'impact que la charge de travail des magistrats non seulement sur leur vie privée mais également sur les décisions rendues. Un tiers des 754 magistrats sondés estimait ainsi être en situation de souffrance au travail, 93% d'entre eux soulignaient que leur charge de travail avait des conséquences sur leur vie privée et 80% d'entre eux considéraient que cette même charge de travail emportait des conséquences négatives sur la qualité de leurs décisions, soulignant avoir l'impression de "travailler à la chaîne"

se trouvait très largement remis en cause par la dépendance des procureur·e·s au pouvoir exécutif alors même que l'un·e de ses membres proéminent·e, la·e ministre de l'Intérieur, exerçait une tutelle directe sur les agents et officiers de police judiciaire, restant maître de leur évolution de carrière, leur discipline et leurs conditions de travail. Les policier·e·s et gendarmes étaient d'autant moins invité·e·s à respecter les instructions que leur donnaient les magistrat·e·s qu'ils et elles étaient perpétuellement mis·e·s en demeure de réaliser des objectifs chiffrés en terme de constatations et d'interpellations sans lien avec la gravité des infractions.

Ce système avait pour conséquence de déléguer très largement à la hiérarchie policière la conception et la mise en œuvre de la politique pénale, aboutissant à une surpénalisation de la délinquance visible et des petits trafics au préjudice de la lutte contre la grande délinquance organisée et, notamment, la délinquance économique et financière. Il privait de toute garantie d'impartialité et de sincérité la conduite des enquêtes pénales, en particulier dans les affaires suivies de près par le pouvoir exécutif. Il avait enfin pour conséquence une réponse insuffisante et insatisfaisante aux abus de pouvoir commis par les services de police.

Parallèlement à l'institution d'un parquet indépendant, le rattachement en cours de la police judiciaire à l'autorité judiciaire a permis de rompre largement avec ces pratiques. Désormais, l'ensemble des OPJ est placé sous la tutelle exclusive des magistrat·e·s, tant d'un point de vue administratif que fonctionnel. Contrairement aux craintes exprimées par divers commentateurs et par la majorité des syndicats policiers, cette évolution d'ampleur n'a pas entraîné la désaffection annoncée dans les services spécialisés. Au contraire, la revalorisation du métier d'enquête, enfin libéré de la pression statistique et l'ingérence de l'exécutif, a entraîné un regain d'intérêt significatif pour la fonction. Le renforcement des unités d'enquête sur la grande délinquance organisée constitue ainsi l'un des éléments déterminants de ce que certains médias ont – de façon peut-être un peu excessive – qualifié d'opération « mains propres » à la française. D'autres types d'unité ont été largement renforcées, les cas le plus emblématiques étant les unités d'enquête rattachées au pôle génocide, crimes de guerre et crimes contre l'humanité, ainsi que les unités de lutte contre la pédocriminalité, et, plus largement, contre les violences sexuelles. Certains groupes d'enquête spécialisés ont été constitués à titre d'expérimentation dans différents ressorts, au gré des besoins des juges d'instruction et politiques pénales envisagées par les parquets. Ainsi par exemple, des équipes renforcées d'enquête en matière de respect des conditions de travail, traite d'êtres humains, ont été constituées dans les territoires comportant des chantiers de construction importants. Ainsi les parquets ont-ils désormais les moyens matériels et humains de mener des politiques pénales ambitieuses, qui nécessitent la menée d'investigations souvent longues et minutieuses.

La création ou le renforcement de ces unités et groupes spécialisés a eu des conséquences immédiates sur la qualité des enquêtes et instructions dirigées par les magistrat·e·s, au bénéfice de la manifestation de la vérité. Cette modification profonde de la collaboration des acteurs et actrices au sein de la chaîne pénale a également permis une amélioration des délais de traitement des procédures, améliorant les délais de jugement, au bénéfice des personnes mises en cause et des plaignant·e·s. Cette

avancée a contribué à renforcer la confiance des citoyen-ne-s dans la justice pénale, vitrine de l'institution judiciaire.

1.4 Des juridictions au coeur de la cité

1.4.1 Une innovation majeure : l'établissement public judiciaire

L'administration des juridictions, telle que précédemment organisée par le code de l'organisation judiciaire, a révélé de profondes carences au regard des enjeux que recouvre la gestion déconcentrée d'un service public de l'importance de celui de la justice. Avant la révolution judiciaire, elle consacrait en effet la réunion de l'ensemble des pouvoirs de gestion entre les mains des seul-e-s chef-fe-s de juridictions, ne laissant aux instances de concertation avec les magistrat-e-s et fonctionnaires (assemblées générales, commissions plénières et restreintes) qu'un rôle purement subalterne et d'affichage.

La volonté de ces chef-fe-s de plaire à la chancellerie, en suivant à la lettre des principes de gestion purement quantitatifs et axés sur l'évacuation des contentieux, renforçait leur adhésion à cette conception autocratique de l'organisation et de la gestion des juridictions qu'ils et elles sont chargés d'administrer. Dès lors, les objectifs de satisfaction des besoins des usager-e-s – qui sont au cœur de la notion de service public – étaient-ils relégués très loin des préoccupations premières de ces apprenti-e-s technocrates.

Pour mettre fin à l'archaïsme de cette organisation en trop parfaite adéquation avec une vision purement productiviste de l'administration de la justice, toutes les juridictions (tribunaux judiciaires, cours d'appel, Cour de cassation) ont été érigées en établissements publics *sui generis*, dotés d'un conseil d'administration permettant enfin d'associer à leur gestion, non seulement les magistrat-e-e et personnels, mais également l'ensemble des partenaires de la justice (barreau, services d'enquêtes, collectivités locales. . .) ainsi que des associations d'usager-e-s.

Ces établissements publics sont notamment chargés d'adopter de véritables projets de juridiction, élaborés dans le cadre de processus de concertation associant étroitement les magistrat-e-s et fonctionnaires. Sur la base de ces projets, l'élaboration et le suivi de l'exécution du budget de chaque juridiction doit également faire l'objet d'un processus démocratique.

L'émergence de ces établissements publics dédiés à la déclinaison locale et démocratique des principes gouvernant l'administration du service public de la justice dans l'intérêt des usagers s'est accompagnée, au demeurant, de la mise en place de conférences régionales des politiques judiciaires, ouvertes à la société civile et permettant des échanges, à ce niveau intermédiaire, avec des représentant-e-s des administrations centrales du ministère de la Justice.

Parallèlement, il a été décidé de donner de l'ampleur aux conseils de juridiction créés en 2016. Les instances de concertation internes à la juridiction ont ainsi vu leur rôle renforcé : l'assemblée générale adopte désormais

l'ordonnance de roulement (déterminant le nombre de chambres et d'audiences et la répartition des magistrats dans les différents services) par référence aux priorités dégagées par le projet de juridiction.

Enfin, l'audience solennelle de rentrée, jadis moment de cérémonie désuet et souvent dérisoire, a été remplacée par une réunion publique du conseil de juridiction et offre l'occasion d'un vrai bilan d'activité, permettant de rendre compte à la société civile des résultats atteints, tant qualitatifs que quantitatifs, au regard des objectifs initialement fixés.

1.4.2 Recrutement et formation : une magistrature plus ouverte sur la société

Tout en étant inférieur aux autres « grands » corps de l'Etat, le niveau d'endogamie et de reproduction sociale qui prévalait au sein de la magistrature jusqu'à la révolution judiciaire n'en était pas moins anormal dans une société démocratique. Pour intégrer l'École nationale de la magistrature (ENM), mieux valait être issu d'une famille fortement dotée en capital économique ou culturel et pouvoir se payer le coût (exorbitant) d'une préparation au concours dispensée par une école privée.

C'est pourquoi il a été décidé de renforcer substantiellement les moyens des préparations publiques, auparavant laissées à l'abandon. En particulier, une politique volontariste de revalorisation et d'harmonisation des instituts d'études judiciaires (IEJ), attachés aux universités, a été menée sur l'ensemble du territoire national. Les juridictions y ont été associées de telle sorte que les magistrat-e-s désireux de prendre part à des enseignements préparatoires ont été prioritairement orientés vers ces structures. Désormais L'ENM ne peut plus entretenir aucune relation avec les préparations privées.

Les classes préparatoires «Égalité des chances » mises en place en 2008, accessibles sur dossier, n'ont longtemps été qu'un pis aller et ne pouvaient se substituer à une réforme d'ampleur de l'université. Le contenu du concours lui-même a été revu, à rebours des logiques technocratiques et discriminatoires qui ont présidé à ses dernières transformations. . L'épreuve de langue obligatoire n'est désormais plus cantonnée à l'anglais, l'épreuve de culture générale a été redéfinie pour limiter les biais de recrutement et le programme du concours s'est ouvert, de manière optionnelle, à des disciplines non juridiques telles que la philosophie, la sociologie ou l'histoire.

Le nombre de places offertes au concours a en outre été durablement maintenu à un niveau élevé afin de répondre aux besoins criants de l'institution judiciaire. Les cycles préparatoires aux deuxième et troisième concours offerts aux fonctionnaires ont été rétablis. Enfin, les recrutements hors concours, qui contribuent à une relative diversification du corps judiciaire, demeurent minoritaires. Ils sont opérés dans le cadre d'une procédure plus transparente et plus contradictoire qu'auparavant : audition systématique et véritablement collégiale en cas de candidature recevable, transmission aux candidat-e-s des avis émis à leur sujet par les chef-fe-s de juridictions et de cours, interdiction formelle d'évoquer pendant les délibérations des éléments extérieurs aux dossiers, motivation des décisions de rejet. . . Au niveau de la formation, l'ENM, désormais

sous la seule tutelle du CSJ avec un conseil d'administration renouvelé laissant une place plus importante aux enseignants et aux auditeurs de justice, a retrouvé la tradition d'ouverture qu'elle avait perdu au cours du premier quart de ce siècle. Outre l'acquisition de techniques et d'attitudes professionnelles non formatées, l'enseignement à l'école met désormais l'accent sur la réflexion individuelle et collective, l'analyse détaillée de situations réelles, l'ouverture à des disciplines et regards permettant une véritable prise en compte des multiples contextes et enjeux de la prise de décision (cours de sciences sociales, discussions avec des justiciables, rencontres avec divers acteurs du monde économique et social – et non seulement des chefs d'entreprise – réels débats sur l'actualité juridique et judiciaire. . .). La formation en petits groupes et les temps de travail personnel sanctuarisés dans l'emploi du temps sont également privilégiés. La formation contribue à développer une solide culture de l'indépendance chez les futurs magistrat·e·s ainsi qu'une approche exigeante de leur mission constitutionnelle de sauvegarde des libertés individuelles.

Désormais obligatoire, la formation continue est un droit pour les magistrat·e·s et ce droit est à présent effectif : l'augmentation des effectifs des juridictions a permis d'éviter que des contraintes de service limitent son exercice. En conséquence, l'offre de formation a été adaptée aux besoins exprimés. La formation des chef·fe·s de juridiction a été repensée en lien avec le CSJ.

Enfin, l'école a conservé sa dimension internationale visant à soutenir le développement à l'étranger d'institutions judiciaires indépendantes et démocratiques et non pas à rechercher des «marchés » pour vendre des «kits » de formation technique sans aucune réflexion sur le sens et l'environnement judiciaire des pratiques.

Un pouvoir répressif à sa juste place dans une société démocratique

2

En se fondant sur une vulgarisation de la recherche (1), la politique pénale a été profondément renouvelée par la désinflation répressive (2) et le renforcement conséquent et méthodique des garanties des justiciables (3). Son efficacité s'en est trouvée considérablement renforcée (4).

2.1 Une statistique pénale indépendante et plurielle

Le recueil, l'analyse et la diffusion de statistiques sur la délinquance et les réponses pénales était, jusqu'à il y a peu, soumis à de fortes pressions, et la création de l'Observatoire national de la délinquance et des réponses pénales en 2004 n'avait pas – loin s'en faut –, réglé le problème. Son absorption par les services du Premier ministre en 2019 ne fut finalement que la reconnaissance de cette dépendance.

La nouvelle instance créée dispose désormais d'un conseil d'orientation composé d'une majorité de chercheurs et chercheuses de divers horizons, désigné·e·s selon un processus démocratique par leurs structures de rattachement. La justice y est représentée par des magistrat·e·s et des avocat·e·s désigné·e·s par le CSJ et le CNB. Les responsables d'entreprise et les représentant·e·s du gouvernement sont consulté·e·s mais ne sont pas membres du conseil. La nomination des autres membres doit être autorisée par une commission parlementaire mixte et paritaire.

L'Observatoire – qui est fonctionnellement rattaché au CNRS – a pour mission de réunir l'ensemble des recherches menées sur la délinquance et la justice pénale, d'en assurer une nouvelle diffusion vulgarisée et de rendre publiques et analyser de manière scientifique les données fournies annuellement par les administrations publiques.

Ces modifications structurelles font de cet organisme la pierre angulaire de la recherche en matière pénale. Cet observatoire indépendant constitue, en effet, l'outil de référence pour disposer d'éléments statistiques fiables.

Des statistiques plus fiables, plus légitimes, sont la source de recherches de meilleure qualité, elles-mêmes outils précieux pour procéder à des réformes pertinentes de la justice pénale, au bénéfice, là encore de la confiance des citoyen·ne·s dans l'institution judiciaire.

2.2 Une politique assumée et rationnelle de désinflation répressive

2.2.1 Décroissance pénale, décroissance carcérale

Le constat était net et sévère : la politique pénale et carcérale en cours depuis des décennies était un échec cuisant. Un échec sur le plan des droits

fondamentaux, que la CEDH s'était chargée de rappeler régulièrement à la France, condamnant cette dernière pour les conditions de détention au sein de ses établissements. Un échec sur le plan de la prévention de la récidive, les analyses en la matière démontrant que les réformes, de plus en plus rigoureuses sur le plan de la sanction, persistant à faire de la prison la pierre angulaire du système pénal, ne permettaient pas de lutter efficacement contre la récidive.

Nombre d'actrices et acteurs judiciaires, d'observateurs et observatrices averti-es, de chercheurs et chercheuses réclamaient de longue date un changement de système en profondeur. Plusieurs tentatives, telles que la conférence de consensus « pour une nouvelle politique publique de prévention de la récidive » en 2013, ont proposé de riches débats, jamais traduits par des actes effectifs.

Des recherches approfondies avaient pourtant permis de démontrer l'inefficacité du recours à la prison dans bon nombre de situations, et avaient pointé l'inégalité du système qui rendait toujours plus vulnérables les populations fragiles, beaucoup plus systématiquement pénalisées par un recours à l'incarcération que les autres, au mépris de leur réinsertion. Mais l'idéologie selon laquelle l'incarcération était la seule réponse crédible et efficace aux illégalismes était trop incrustée pour être si facilement remise en cause.

Il aura donc fallu attendre une véritable révolution judiciaire pour voir naître une refonte de notre droit pénal conforme aux exigences démocratiques les plus élémentaires. Cette réforme ambitieuse a permis de rompre avec la référence systématique à l'emprisonnement dans l'échelle des peines, excluant la possibilité de prononcer une telle peine pour certains délits. Les procédures expéditives de la comparution immédiate, de la comparution sur reconnaissance préalable de culpabilité et de l'ordonnance pénale ont été supprimées.

Un processus d'évaluation des politiques publiques, désormais confié au seul service pénitentiaire d'insertion et de probation (SPIP) a conduit au constat d'une nécessaire et urgente augmentation des effectifs et moyens, validés dans la dernière loi de finances, conduisant ainsi à ce que les conseillers pénitentiaires d'insertion et de probation (CPIP) disposent d'un nombre de condamné-e-s à suivre juste au-dessus des recommandations. L'augmentation de ces effectifs a permis de rendre ces services efficaces et a encouragé le prononcé de peines crédibles autres que l'emprisonnement.

Ainsi, il n'est désormais plus rare de voir prononcée une orientation pénale dans les 15 jours de la commission d'un délit simple, le prononcé d'une peine de travail d'intérêt général (TIG) dans le mois de la commission des faits, et l'exécution dudit TIG dans un délai de 2 mois. Or de tels délais apparaissaient totalement irréalistes avant la réforme ambitieuse menée tant sur les procédures que sur les moyens.

Sur un autre sujet, le rapport spécifique de la Cour des comptes de 2019 a permis d'analyser la répartition du budget de l'administration pénitentiaire. La direction de cette dernière n'a eu d'autre choix que de modifier en profondeur l'attribution de ses fonds. Il en est résulté une réorientation des crédits vers le financement de centres de placements à l'extérieur et de centre de semi-liberté. De facto, le nombre de places

permettant à des détenus de bénéficier d'aménagements de peine dans ces structures a considérablement augmenté, permettant, en conséquence, de diminuer encore la surpopulation carcérale.

De même, la création de structures dédiées à l'accueil des personnes prévenues ou accusées a créé une nouvelle possibilité d'alternative à la détention provisoire pour les individus sans domicile fixe ou particulièrement isolés socialement. L'absence de ce type de structure, auparavant, conduisait les juges du siège à n'avoir d'autre choix que renvoyer à la rue, ou maintenir en détention provisoire des individus sur la seule foi du critère de garanties de représentation en justice, au mépris du principe d'égalité.

Mais surtout, l'introduction du *numerus clausus* pénitentiaire, et le contrôle du respect de ce *numerus clausus* par le Contrôleur général des lieux de privation de liberté a fait disparaître la surpopulation carcérale des établissements français, permettant désormais le respect systématique de l'encellulement individuel. Alors que le taux d'incarcération était monté à 1,5 pour mille au début des années 2020, il est désormais inférieur à 0,75 pour mille avec un peu moins de 40 000 personnes incarcérées. Le dernier plan de maîtrise de la population carcérale retient, comme vous le savez, un objectif de 0,5 pour mille s'agissant du taux d'incarcération.

Cette réalité a eu pour conséquence une pacification des établissements, des relations entre personnes détenues et avec les surveillants pénitentiaires. Les dernières études de démographie pénitentiaire ont par ailleurs objectivé un effet significatif sur le taux de récidive des sortants de prison, désormais inférieur à 20%.

Cette réduction des tensions et des effectifs a également permis d'amorcer une modification de ce qu'est la prison en France : un lieu fermé conçu entre le modèle suédois et espagnol dans lequel la seule privation est celle de la liberté d'aller et venir. Ainsi, les détenu·e·s disposent d'une activité professionnelle, dans le respect du droit du travail, et leurs droits fondamentaux (santé, vie familiale, expression citoyenne etc..) sont garantis. La prochaine réforme annoncée aux fins de compléter la loi pénitentiaire de 2009, insuffisante pour respecter les règles pénitentiaires européennes, devrait parfaire ces évolutions récentes.

2.2.2 Lutte contre les drogues : une évolution stupéfiante

Pendant près de soixante ans, la lutte contre la drogue constituait LA priorité des États. Ainsi, des moyens considérables étaient alloués aux services de police et gendarmerie, mais également au ministère public, afin de faire usage de la législation d'exception créée au fil des années, pour lutter contre ce fléau et d'atteindre l'objectif d'un État sans drogue. Comme de coutume, cette logique sécuritaire et malheureusement trop simpliste se heurtait à une réalité plus complexe, avec des résultats éloquentes : après une forte augmentation de la consommation depuis les années 90, la France était devenu le pays européen dans lequel la consommation de cannabis des adolescents était la plus importante et où les usagers de cocaïne avaient vu leur nombre multiplié par 3 depuis l'année 2000.

Ainsi, le nombre d'interpellations pour usage de stupéfiants explosait, participant à l'élaboration de statistiques policière flatteuses, le taux d'élucidation de ces affaires étant par hypothèse de 100%. S'en suivait une réponse pénale rapide, mais sans analyse préalable des profils des usagers, conduisant au prononcé de sanctions inadaptées (prononçant par exemple une obligation de soins parfaitement inutile pour certain·e·s, et passant à côté de la nécessité d'une réelle prise en charge pour d'autres).

Dans le même temps, des nouveaux modèles juridiques étaient mis en œuvre dans d'autres pays, les prises de positions d'instances internationales et de certains États aux Nations Unies en 2016 démontrant qu'il existait, ailleurs, une prise de conscience de l'inadaptation de la réponse principalement répressive à la problématique des drogues. Au sein de l'Union européenne, la réponse pénale aux comportements d'usage excluait dans la plupart des pays la possibilité de prononcer une peine d'emprisonnement. La France faisait donc figure d'exception en la matière, demeurant dans une logique strictement répressive, au mépris d'une véritable prise en charge du problème de santé publique que représente l'usage de drogues.

Par ailleurs, la loi pénale comportait une rigidité qui constituait un obstacle à une prise en charge adaptée. En effet, le parcours de l'utilisateur de drogues est obligatoirement composé de moments de réduction, de maîtrise de la consommation et de rechute. Or il est désormais établi que le sevrage comme seule voie de lutte contre la consommation ne correspond pas à une approche réaliste permettant un décrochage effectif et de long terme. Mais le principe de rechute et de souplesse est peu compatible avec la règle pénale qui se définit par la pose d'un interdit, nécessairement transgressé lors des rechutes. Un tel paradoxe a ainsi été atteint lors de l'installation des salles de consommation à moindres risques (appelées complaisamment « salles de shoot » par ses détracteurs malgré des résultats positifs), réclamées par les professionnels de santé spécialistes de ces questions, mais conduisant à encadrer par un service public un acte interdit par la loi pénale.

Il devenait urgent de proposer une politique cohérente en la matière. Le changement de cadre opéré récemment permet un espoir en la matière. La lutte contre les drogues est désormais, au même titre que la lutte contre le tabac ou l'alcool, à la charge des services de santé et relativement déconnectée de la justice pénale, en dehors des cas où le fait d'être sous l'emprise d'un produit stupéfiant constitue dans certaines circonstances particulières une infraction autonome (par exemple en matière routière).

L'encadrement de la commercialisation de plusieurs de ces produits stupéfiants et la taxation consécutive a, par ailleurs, permis de réinjecter ces sommes dans des fonds publics dédiés à la prévention contre les drogues.

2.3 Le renforcement méthodique des garanties des justiciables

2.3.1 La garde-à-vue

Une étape essentielle avait déjà été franchie avec la loi du 15 avril 2011 en permettant à l'avocat-e d'assister aux interrogatoires des personnes gardées à vue. Pour autant, il avait rapidement été constaté que la réforme s'était arrêtée au milieu du gué et n'avait pas eu les effets escomptés. Si elle avait permis de faire chuter les mesures de garde à vue dite de confort (notamment pour attendre l'heure d'un déferrement), celles pour les cambriolages et en matière de terrorisme avaient explosé.

Par ailleurs, nombre de garanties fondamentales demeuraient absentes du cadre législatif, au détriment des droits de la défense. La réforme portée dès les premiers pas de la révolution judiciaire a permis de franchir un nouveau cap. Ainsi, l'accès de l'avocat-e à l'entière procédure au cours de la garde à vue a rétabli quelque peu le principe de l'égalité des armes, au bénéfice de la manifestation de la vérité.

Le contrôle de la mesure par un-e juge du siège impartial permet de prévenir les gardes à vue détournées de leur objet, par exemple celles visant à isoler des personnes ciblées pendant des temps de manifestations dans le cadre de mouvements sociaux comme cela avait pu se multiplier par le passé. La garde à vue est ainsi redevenue un véritable outil au service de l'enquête, contrôlé par une autorité judiciaire indépendante autre que l'autorité de poursuite, et non un outil de coercition parfois utilisé de manière abusive dans le cadre du maintien de l'ordre au sein d'une société particulièrement fracturée.

C'est bien l'examen, par un juge du siège de la régularité de la mesure de garde à vue, préalable à toute poursuite pénale qui permet d'assurer le respect de cette rigueur.

Dans ces conditions, la systématisation de l'enregistrement vidéo des actes de garde à vue a renforcé le respect des règles déontologiques s'appliquant aux enquêteurs, notamment au cours des interrogatoires se déroulant sans avocat.

2.3.2 La détention provisoire

Chaque analyse de la situation carcérale amenait au constat d'un recours trop important à la détention provisoire. S'ajoutaient à cette réalité les durées considérables des procédures d'instruction, allongeant de facto les délais de détention provisoire au mépris des recommandations de la Cour européenne des droits de l'Homme.

Si la loi du 15 juin 2000 avait introduit des garde fous à la violation de la présomption d'innocence, ce cadre législatif se révélait largement insuffisant. Couplé à une difficulté de moyens ne permettant pas d'allouer à la problématique de la détention provisoire l'attention qu'elle méritait, cette situation avait pour conséquence le maintien en détention de nombre de personnes présumées innocentes, renforçant la surpopulation carcérale l'indignité des conditions de détention.

1: Ce texte, issu d'une réforme votée en 2021, organise la possibilité pour toute personne incarcérée de saisir JLD ou JAP pour faire constater et cesser, le cas échéant par une remise en liberté après un certain délai, des conditions indignes de détention. Une mobilisation importante de ce levier juridictionnel, suite à une campagne menée par la CGLPL, le SAF, le SM et l'OIP, avait conduit dès 2022 à de nombreuses remises en liberté, situation qui avait permis d'alerter l'opinion publique sur la situation carcérale, les carences de l'administration pénitentiaire et le faible volontarisme politique pour remédier à ces situations. Le Garde des Sceaux de l'époque, pourtant avocat, avait fustigé le « comportement irresponsable » des magistrat-e-s, attisant encore davantage le vent de révolte soufflant sur le monde judiciaire.

Il aura fallu plusieurs décisions de la CEDH condamnant la France sur ses durées déraisonnables et ses conditions déplorables de détention, ainsi que de multiples jugements rendus en droit interne sur le fondement de l'article 803-8 du code de procédure pénale¹ pour que le législateur se décide enfin à mettre fin de manière effective à cette situation catastrophique.

Ainsi, l'introduction de la collégialité concernant les décisions de placement et de prolongation de la détention provisoire a permis aux juges du siège chargé-e-s de cette périlleuse mission, de procéder à un véritable contrôle de la situation du/de la mis-e en examen, mais également de l'avancement de la procédure d'instruction.

Cette modification, alliée à l'augmentation des effectifs de juges, a conduit à une division par deux de la durée moyenne des procédures d'instruction, et donc de la détention provisoire. Dans le prolongement de cette nouvelle mesure, il a été décidé la division par deux de la durée de détention provisoire maximum entre la date de renvoi d'une affaire devant la juridiction de jugement et la date de son examen au fond. Ainsi, cette durée est désormais de 2 mois renouvelables une fois en matière correctionnelle, et de 6 mois non renouvelables en matière criminelle.

Au-delà des délais, les recours qui permettaient au ministère public de faire obstacle aux effets des décisions de mise en liberté ou non-saisine du JLD par le juge d'instruction (saisine directe du JLD prévue à l'ancienne article 137-4 du CPP, référé détention etc. . .).

2.3.3 L'hospitalisation sous contrainte

Le contrôle de l'hospitalisation sous contrainte par le JLD dans le cadre d'audiences foraines constituait une avancée pour les droits et la protection des personnes faisant l'objet de soins psychiatriques. Toutefois, demeurait ce délai préalable de 72h, véritable garde à vue psychiatrique sans garanties associées. Si l'on pouvait comprendre la nécessité d'intervenir en urgence et l'incompatibilité d'une telle urgence avec le contrôle judiciaire, il résultait des observations qu'un progrès était envisageable en la matière.

Ainsi, désormais, le contrôle préalable par le JLD, à compter de la 25ème heure d'hospitalisation sous contrainte, a permis de renforcer ce manquement. Par ailleurs, l'attribution au JLD du pouvoir de statuer sur toute atteinte portée à la liberté individuelle, notamment les mesures de contention et le recours à l'isolement, ont amélioré le contrôle sur le séjour d'hospitalisation là où il se centrait uniquement sur le principe de l'hospitalisation.

La généralisation de pratiques locales aux fins d'aide juridictionnelle de droit de la personne hospitalisée sous contrainte, ainsi que de l'assistance obligatoire et systématique d'un avocat ont, là encore, constitué des avancées permettant de renforcer les droits des personnes hospitalisées et la création d'un véritable processus de contrôle de l'hospitalisation sous contrainte.

2.3.4 De nouveaux droits pour les parties à l'enquête

Les attaques répétées contre la fonction de juge d'instruction n'avaient pas conduit à sa suppression mais l'avaient largement marginalisée. Ainsi, le nombre de saisine des juges d'instruction avait chuté à 5% des affaires pénales. Le ministère public avait donc le contrôle sur l'enquête et l'orientation de 95% des affaires.

Tel était l'argument essentiel qui avait permis aux modifications évoquées supra de voir le jour, et notamment l'accès au dossier dès la mise en cause, et ce de manière systématique et non plus à l'appréciation du magistrat du parquet. De même, la création des possibilités de former des demandes d'actes au stade de l'enquête et d'exercer un recours contre un éventuel refus est venue renforcer, tant les droits de la défense, que ceux du/de la plaignant·e qui devenait alors acteur·ice de la procédure d'enquête, accroissant sa place dans le processus pénal.

Le contrôle d'identité

S'il est un dispositif qui témoigne du caractère parfois totalement irrationnel de l'ancien régime répressif, c'est bien le contrôle d'identité tel qu'il était alors pratiqué. Ne faisant l'objet d'aucune statistique officielle, les contrôles d'identités n'aboutissaient que marginalement à la constatation d'une infraction si ce n'est celle qui avait été provoquée par le contrôle lui-même, tels les anciens délits d'outrage et de rébellion². Dans les années ayant précédé la révolution judiciaire, les procédures initiées à la suite de ces délits étaient devenues si nombreuses que, dans certaines circonscriptions, elles accaparaient un temps de travail considérable aux enquêteurs – et ce au détriment des autres enquêtes. Le recours abusif aux contrôles d'identité comptait également au premier rang des plaintes pour abus de pouvoir déposées auprès de l'inspection générale de la police nationale. À partir des arrêts de principe rendus par la Cour de cassation le 9 novembre 2016, les condamnations de l'État pour faute lourde en raison de contrôles d'identité discriminatoires se sont en outre multipliées.

Ces pratiques étaient avant tout permises par un cadre juridique particulièrement laxiste, qui autorisait la réalisation de contrôles d'identité pour des motifs aussi imprécis que la prévention d'une « atteinte à l'ordre public ». La restriction drastique des hypothèses où le contrôle d'identité peut être mis en œuvre a permis de réduire considérablement les abus constatés. Désormais, seule la personne soupçonnée d'avoir commis une infraction ou d'avoir méconnu les obligations qui lui ont été imposées par une mesure de justice peut être contrainte à justifier de son identité. Par ailleurs, afin de permettre la traçabilité de ces contrôles et, le cas échéant, faciliter la preuve d'abus en la matière, les services de police ont désormais l'obligation de remettre une attestation à toutes les personnes contrôlées.

Alors que le contrôle d'identité était pratiqué le plus souvent à l'aveugle et de façon pour ainsi dire industrielle, une telle évolution a initialement suscité des cris d'orfraie chez tous ceux qui y voyaient la fin de toute possibilité d'investigation. Elle n'a pourtant entraîné ni l'augmentation de la criminalité annoncée, ni la paralysie de l'appareil répressif redoutée.

2: Le premier incriminait « les paroles, gestes ou menaces, les écrits ou images de toute nature non rendus publics ou l'envoi d'objets quelconques adressés à une personne [dépositaire de l'autorité publique], dans l'exercice ou à l'occasion de l'exercice de sa mission, et de nature à porter atteinte à sa dignité ou au respect dû à la fonction dont elle est investie ». C'est désormais une contravention, qui ne permet dès lors plus un placement en garde à vue. Le second incriminait « le fait d'opposer une résistance violente à une personne dépositaire de l'autorité publique ou chargée d'une mission de service public agissant, dans l'exercice de ses fonctions, pour l'exécution des lois, des ordres de l'autorité publique, des décisions ou mandats de justice ». Il a été abrogé.

Au contraire, en mettant enfin un terme à toutes les procédures qui ne devaient leur existence qu'à un usage abusif de tels contrôles, elle a permis aux services de police de concentrer leurs investigations sur les infractions qui le méritent, et semble avoir contribué à un apaisement dans les relations police-population.

La fin des brutalités policières ?

Les années 2010 et 2020 ont été marquées par la consécration, dans certains milieux, d'une rhétorique niant l'existence d'abus dans l'exercice de la force par certains agents des forces de police, doublée d'une volonté de criminalisation croissante des personnes et collectifs dénonçant de tels abus. De fait, les investigations et les poursuites des infractions commises par certains policiers étaient rendues particulièrement complexes, affaiblissant d'autant le lien entre la police et la population et contribuant à l'exacerbation de la violence des rapports sociaux.

Les profondes réformes institutionnelles introduites au cours de la dernière décennie ont permis de rompre avec cette dérive autoritaire qui aurait pu être fatale à la démocratie. Les fortes garanties d'indépendance dont disposent désormais les magistrats du parquet leur permettent d'exercer un plein contrôle sur l'activité de la police judiciaire. Le rattachement de cette dernière à l'autorité judiciaire a mis un terme au manque d'impartialité objective qui caractérisait les investigations menées par l'inspection générale de police ou de la gendarmerie nationale.

Le suivi particulier dont font aujourd'hui l'objet les procédures pénales mettant en cause des agents de police ou de gendarmerie n'a pas seulement permis de garantir un traitement plus impartial et efficace de ce type de délits et, aux côtés d'importantes actions de prévention, contribué ainsi à leur réduction sensible. En permettant de quantifier sans suspicion le nombre d'abus – objectivant ainsi leur caractère très minoritaire et démontrant qu'ils sont effectivement sanctionnés, cette évolution a grandement contribué à restaurer le lien de confiance entre la police et la population. Cette dynamique a permis une meilleure reconnaissance des fonctions de policiers, et a revalorisé leur estime professionnelle, considérablement entachée par l'amalgame de tout à un corps à des abus d'autant plus insupportables qu'ils apparaissaient couverts par l'institution.

2.4 La fin de l'éparpillement répressif

2.4.1 La fin des régimes d'exception

Les crimes terroristes commis en France au cours des années 2010 et, en particulier, le massacre du Bataclan perpétré en novembre 2015, ont été suivis par l'adoption d'une législation d'exception qui n'avait pas été observée depuis la guerre d'Algérie, avec notamment la multiplication de dispositifs répressifs para-pénaux ayant pour objet ou pour effet de contourner tout ou partie des garanties du procès équitable, depuis le renforcement de la loi du 3 avril 1955 sur l'état d'urgence jusqu'à sa transcription dans le défunt code de la sécurité intérieure par la loi du 30

octobre 2017. Le même effet d'aubaine autoritaire avait pu être observé à l'occasion de la crise sanitaire de 2020-2022. Alors qu'elle prenait avant tout sa source dans la fragilisation de la santé des habitants et la dégradation prodigieuse de notre système de santé, cette crise a été le prétexte à l'adoption d'un nouveau régime d'exception et de mesures de police sanitaire très largement disproportionnées.

Mis en œuvre par la seule administration, sur la base de critères particulièrement flous, et sans le contrôle préalable d'un juge indépendant, tous ces dispositifs ont été à l'origine de très nombreuses atteintes injustifiées aux droits et libertés de milliers de citoyens-ne-s. Ils ont également été à l'origine de nombreuses discriminations au préjudice de personnes perquisitionnées ou assignées à résidence au seul motif de leurs supposées convictions politiques ou religieuses. Ils se sont enfin révélés très largement contre-productifs. Instituées au nom de la lutte contre le terrorisme, les mesures de répression administrative mises en place n'ont eu aucun effet sur la capacité des autorités à prévenir et sanctionner efficacement les crimes terroristes : moins de 1% des milliers de perquisitions administratives pratiquées entre 2015 et 2022 a permis l'ouverture d'une enquête relative à la possible constitution d'une association criminelle. Aucune n'a permis de déjouer un attentat imminent. Cette répression brouillonne et désordonnée aura, en revanche, été à l'origine d'un singulier épuisement des forces de police et de gendarmerie, diminuant d'autant leur capacité à assumer leurs missions de constatation et d'élucidation des crimes et délits. En étendant sans mesure et sans rationalité les mailles du filet répressif, elle aura également contribué à émousser la capacité des services spécialisés à identifier et prévenir les projets d'attentats. Elle aura enfin accentué encore davantage la violence des rapports sociaux.

C'est dire que l'abrogation de l'ensemble des dispositifs de répression para-pénale confiés à l'administration – et notamment des régimes d'états d'urgence, n'a pu que contribuer à restaurer les conditions d'une réponse répressive digne d'une société démocratique. S'inscrivant dans le mouvement plus général de recentrage de la répression, elle a permis aux autorités de se concentrer sur les véritables manifestations de la criminalité organisée – et notamment de la criminalité terroriste – sans être accaparées par la mise sous surveillance et sous coercition de milliers de personnes au titre de leur seule idéologie supposée. Les fortes garanties de nécessité et de proportionnalité de la réponse pénale qu'offre aujourd'hui le cadre juridique permettent une approche beaucoup plus fine et efficace, permettant de concentrer les investigations et les poursuites sur les projets criminels avérés, non sur les déclarations d'intentions ou les comportements jugés trop déviants.

2.4.2 Une surveillance sous contrôle démocratique

À partir de la fin des années 1990, le développement des technologies informatiques, combiné à la montée en puissance de l'idéologie sécuritaire, a donné naissance chez les pouvoirs publics à une véritable boulimie de captation et de conservation de nos données personnelles. Jusqu'il y a peu, on comptait officiellement plus de soixante fichiers de police, certains systèmes de traitement automatisés pouvant, à l'image du traitement des antécédents judiciaires (TAJ), collecter les données de plus de dix millions de personnes. La vidéo-surveillance avait suivi une évolution

comparable, le nombre de caméras équipant les grandes villes ayant plus que doublé au cours des années 2010. Enfin, les prérogatives des services de renseignement n'avaient cessé de s'étendre : loin de borner leur action, la légalisation de leurs pratiques dans le code de la sécurité intérieure en 2015 avait donné le coup d'envoi d'une extension indéfinie de leurs capacités de surveillance.

Avec des durées de conservation pouvant aller jusqu'à quarante ans, des critères d'effacement particulièrement restrictifs et, s'agissant des fichiers de police, des erreurs très régulièrement brocardées par la Commission nationale informatique et libertés (CNIL), l'ensemble de ces activités de surveillance portaient à notre vie privée une atteinte manifestement disproportionnée. Contrairement à ce qu'ont soutenu jusqu'au bout les partisans d'un tel panoptisme, elles n'ont en outre jamais fait la preuve de leur efficacité. Au contraire, en étendant sans cesse le domaine de la surveillance, elles auront singulièrement émoussé la capacité des services de renseignement à détecter en temps utile des véritables projets criminels, à l'image de l'effroyable massacre de Nice du 14 juillet 2016, perpétré sous état d'urgence et dans la ville de France, Nice, qui compte le plus grand nombre de caméras de vidéo-surveillance par habitants.

Malgré les condamnations récurrentes de la Cour européenne des droits de l'homme et de la Cour de justice de l'Union européenne, malgré l'entrée en vigueur, le 25 mai 2018, d'un règlement européen renforçant sensiblement le niveau de protection des données personnelles des individus, les précédents gouvernants ont refusé jusqu'au bout de renoncer à leur obsession de surveillance. Dans un arrêt qui est resté tristement célèbre comme l'expression d'un souverainisme juridique réactionnaire qui plaçait la France au même rang que les régimes fascistes qui sévissaient alors à l'est de l'Europe, le Conseil d'État est même allé jusqu'à considérer que la Constitution française s'opposait à une trop grande protection de la vie privée de ses citoyens. . .

Le nouveau cadre juridique adopté à l'occasion de la révolution judiciaire permettra, espérons-le, de restaurer quelque peu l'image de notre pays au sein de l'Union européenne sensiblement dégradée par cette dérive autoritaire. La dernière révision constitutionnelle a ainsi réaffirmé le droit de toute personne à la protection de sa vie privée et familiale et le caractère exceptionnel des atteintes qui peuvent y être portées. La nouvelle constitution interdit par ailleurs tout fichage fondé sur les opinions politiques, religieuses ou philosophiques des individus. L'ensemble des traitements automatisés de données existant est aujourd'hui placé sous le contrôle d'autorités indépendantes et, s'agissant des fichiers de police, sous celui de l'autorité judiciaire. Les durées de conservation ont été réduites et n'excèdent désormais jamais vingt ans³, tandis que les règles d'effacement ont été largement assouplies : toute décision mettant fin à la suspicion ou l'accusation d'une personne entraîne automatiquement son retrait de la base de données. Enfin – et c'est peut-être l'évolution la plus importante – l'usage qui peut être fait des fichiers est désormais encadré de façon plus rigoureuse. Plus aucune exception n'existe au principe suivant lequel aucune décision restrictive ou privative de droits ne peut être fondée uniquement sur un traitement automatisé de données. La loi prohibe toute interconnexion automatique des fichiers : si un rapprochement doit être fait, il doit préalablement être autorisé par l'autorité indépendante en charge du contrôle du fichier.

3: C'est-à-dire la durée de conservation des traces génétiques en matière de crime, laquelle correspond à la durée de prescription de l'action publique.

Parallèlement, le cadre juridique de l'action des services de renseignement a été profondément remanié. Les motifs de surveillance, qui étaient auparavant si larges qu'ils permettaient potentiellement l'espionnage de toute personne⁴, ont été resserrés pour se limiter à la prévention des crimes les plus graves et notamment de la criminalité terroriste. Alors qu'elles étaient décidées discrétionnairement par le premier ministre, les mesures de surveillance doivent désormais être autorisées par le procureur national antiterroriste, dont l'indépendance est aujourd'hui consacrée. Toute personne s'estimant surveillée à tort bénéficie désormais d'un véritable recours juridictionnel devant une formation spéciale de la Cour de cassation.

Outre qu'elles ont permis de mettre un terme à des atteintes disproportionnées à la vie privée, ces évolutions ont, comme en d'autres domaines, permis un salutaire recentrage des services de renseignement sur la prévention des atteintes réelles à la sécurité nationale, mettant un terme à la surveillance de masse des opposants politiques et des sociétés commerciales qui prévalaient jusqu'alors. Au-delà de quelques exemples particulièrement édifiants mis en exergue par la presse⁵, les derniers rapports de la commission de contrôle parlementaire des activités de renseignement ont mis en évidence que, durant les décennies précédentes, la surveillance de militants politiques et de concurrents d'industriels proches du pouvoir occupait jusqu'à la moitié du temps de travail des services. Plus inquiétant, les rapports pointent aussi les biais cognitifs que ces orientations ont fini par produire chez certains agents : obnubilés par le « terrorisme islamiste » et la supposée « ultragauche », beaucoup en étaient venus à mésestimer voire à ignorer les projets criminels de groupes d'extrême-droite et des sectes évangéliques qui se sont développées ces dernières années.

4: L'article L.811-4 du défunt code de la sécurité intérieure prévoyait ainsi la possibilité de recourir à la surveillance d'une personne pour « la défense et à la promotion des intérêts fondamentaux de la Nation suivants : 1° L'indépendance nationale, l'intégrité du territoire et la défense nationale; 2° Les intérêts majeurs de la politique étrangère, l'exécution des engagements européens et internationaux de la France et la prévention de toute forme d'ingérence étrangère; 3° Les intérêts économiques, industriels et scientifiques majeurs de la France; 4° La prévention du terrorisme; 5° La prévention : a) Des atteintes à la forme républicaine des institutions; b) Des actions tendant au maintien ou à la reconstitution de groupements dissous en application de l'article L. 212-1; c) Des violences collectives de nature à porter gravement atteinte à la paix publique; 6° La prévention de la criminalité et de la délinquance organisées; 7° La prévention de la prolifération des armes de destruction massive ».

5: À l'image de la mobilisation pendant plus d'une semaine de la quasi-totalité des effectifs de la direction de la sécurité intérieure pour retrouver l'argenterie volée à l'occasion du 80ème anniversaire de Vincent Bolloré – argenterie dont on apprendra ultérieurement qu'elle avait été jetée par-dessus bord par un ancien président de la République passablement éméché.

Une justice des mineurs restaurée

La dualité d'intervention du juge des enfants, issue du projet d'une justice portant des valeurs émancipatrices et de protection de tous les enfants, avait largement été battue en brèche par des lois successives visant à réprimer toujours davantage, dans un contexte sécuritaire propice à faire admettre que réaffirmer l'autorité de l'Etat impliquait nécessairement punir et enfermer, y compris les enfants et adolescent-es.

La suppression de l'ordonnance du 2 février 1945, qui organisait la primauté de l'éducatif sur le répressif, au profit d'un code justice des mineurs entré en vigueur en 2021 était venue parachever la fragilisation de la justice des mineurs. En effet, tout contribuait en réalité à gommer le rôle clef du juge des enfants dans la construction de réponses éducatives adaptées à chaque situation concrète qui lui était soumise, au pénal comme en matière d'enfance en danger : le manque de moyens structurels pour tout projet éducatif ambitieux et « sur mesure » face aux situations rencontrées par les juges des enfants, la standardisation des réponses, la multiplication de structures répressives (et principalement les centres éducatifs fermés, dont le dernier a fermé en 2025), les incitations au choix de procédures pénales rapides et fermes, la charge de travail des magistrat-es pouvant les amener à reléguer au second plan les tâches pourtant cruciales de rencontres et échanges avec les partenaires institutionnels et associatifs afin d'élaborer en commun des actions éducatives adaptées aux réalités locales.

La révolution judiciaire, qui s'est traduite par l'abandon de la doctrine du « tout répressif » et l'augmentation conséquente du budget alloué à la Justice, donc à la protection judiciaire de la jeunesse, ont contribué à faire évoluer les pratiques. Le bilan qui peut être tiré des dix dernières années est largement encourageant tant en matière de justice civile que de justice pénale.

3.1 La justice civile

La justice civile des mineur-es, qui concerne la question des enfants et adolescent-es en danger, a été marquée cette dernière décennie par de profondes évolutions dont le bilan est d'ores et déjà positif et ouvre de nouvelles perspectives.

C'est en premier lieu, l'augmentation budgétaire sans précédent des services judiciaires et de la PJJ d'une part, des services départementaux ou associatifs habilités) de protection de l'enfance d'autre part, mais également des services de prévention spécialisée, de soins pour enfants et adolescent-e-s, et d'accompagnement médico-sociaux au sein de l'éducation nationale ou spécialisée qui a permis de redonner à la politique publique de protection de l'enfance la place qu'elle mérite au sein de notre société. L'augmentation du maillage territorial des différents dispositifs d'accompagnement des enfants et adolescent-e-s et de leur famille, couplée à la hausse des effectifs de juges des enfants, de fonctionnaires au sein des tribunaux pour enfants et de magistrat-e-s du parquet se

consacrant au service des mineur·es a permis la création d'instances d'alerte, de réflexion, concertation et le cas échéant de co-construction de prises en charge adaptées avec les familles et l'ensemble des acteurs et actrices des territoires concernés par une situation.

Le renforcement des effectifs de magistrat·e·s, du siège comme du parquet, en charge des mineur·e·s, a également conduit ces magistrats à s'impliquer davantage dans le contrôle des différentes structures d'accueil des enfants confié·e·s. De plus, l'institution de l'avocat d'enfant obligatoire en matière d'assistance éducative a permis, outre le renforcement de l'effectivité des droits des enfants, de mieux détecter les situations de maltraitances institutionnelles.

En second lieu, la participation des familles et surtout des enfants dans l'élaboration des projets éducatifs s'est développée, jusqu'à la participation au fonctionnement des maisons d'enfants ou foyers pour adolescents. Des expérimentations de « co-gestion » ou « gestion participative » de foyers ou lieux de vie par les professionnel·le·s et les enfants accueilli·e·s se sont multipliées.

La revalorisation du statut et du salaire des assistantes familiales et des assistants familiaux a permis l'augmentation du nombre de places en famille d'accueil ainsi qu'un meilleur accompagnement de ces professionnel·le·s. Sauf décision motivée en raison des circonstances particulières, les fratries ne sont plus séparées.

La procédure d'assistance éducative a par ailleurs renforcé les droits des enfants – par la présence systématique d'un·e avocat·e notamment, comme indiqué supra – et des familles, puisqu'il est désormais possible de solliciter la collégialité dans les situations de placement ; la participation effective du ministère public à ces audiences, de même que les réquisitions écrites du parquet dans tous les dossiers, a renforcé l'examen contradictoire de chaque situation. L'augmentation des effectifs de magistrat·e·s en deuxième degré de juridiction, et en particulier à la chambre des mineur·e·s, a réduit drastiquement les délais d'audience en appel, le délai butoir maximum de 3 mois, qui ouvre droit à une indemnisation conséquente, étant désormais rarement atteint. Enfin, la meilleure formation et rémunération des expert·e·s (psychologues, psychiatres, pédopsychiatres en particulier) a largement contribué à la possibilité de juger avec davantage d'éléments dans des délais raisonnables dans les situations familiales extrêmement complexes.

Une autre des évolutions importantes tient à l'articulation retrouvée de la justice civile à la justice pénale, en ce que d'une part la justice pénale des mineur·es est désormais résolument employée dans une optique éducative assumée et même revendiquée politiquement comme telle (voir infra), et d'autre part, la protection judiciaire de la jeunesse (PJJ) a été réorientée de façon importante, dans ses interventions sur le terrain et non plus seulement dans les stratégies et financements, vers la protection des mineur·es en danger. . Surtout, les services éducatifs de la protection judiciaire de la jeunesse disposent de nouveau d'une palette d'interventions plus large et adaptable, et ont réinvesti les échanges avec les professionnel·les des services de protection de l'enfance, qui, corrélativement, savent désormais solliciter l'intervention de la PJJ lorsqu'il apparaît que celle-ci dispose d'outils éducatifs plus pertinents pour le suivi d'un·e

mineur·e. Les situations de co-interventions PJJ/autres services de protection de l'enfance sont désormais normalisées et coordonnées sans difficulté par les juges des enfants. Le retour des jeunes ayant commis des actes de délinquance vers une prise en charge exclusivement civile est beaucoup plus aisé.

Les jeunes majeur·e·s pris en charge par un service de protection de l'enfance peuvent désormais obtenir de droit la poursuite de leur placement jusqu'à 21 ans s'ils en formulent la demande. Chaque sortant·e d'un dispositif de placement bénéficie à sa majorité d'un « pécule » minimal de 2000 euros ; il ou elle peut en outre saisir une commission afin d'obtenir un pécule complémentaire, arbitré en fonction de sa situation et peut accéder de droit à un prêt étudiant à taux zéro.

Enfin, il sera simplement rappelé que la catégorisation de mineurs dits « isolés étrangers » ou « non accompagnés » a disparu des différents référentiels de protection de l'enfance et judiciaires. La présomption de minorité a été affirmée et les enfants étranger·e·s sont parfaitement intégré·e·s dans les différents dispositifs de droit commun¹, sauf à déployer quelques dispositifs spécifiques liés à leurs besoins (apprentissage du français, suivi pédopsychiatrique par des unités déployant des analyses transculturelles, équipes en charge de retrouver et faire le lien le cas échéant avec les membres de la famille demeuré·e·s à l'étranger, etc.).

1: Le placement en chambre d'hôtel, qui concernait également de jeunes français·e·s mais de façon massive les jeunes étranger·e·s, est prohibé et n'a plus cours, sauf solution de repli en urgence pour quelques jours.

3.2 La justice pénale

Le champ de la justice pénale des mineur·e·s a diminué de façon importante ces dix dernières, sans que ne soit constatée une quelconque hausse de la délinquance ou criminalité, et ce dès les premières années de la révolution judiciaire. Le volontarisme politique, malgré une résistance de nombreuses forces politiques et une opinion publique encore en large partie acquise à leur cause, a permis par ces premiers constats, d'asseoir plus avant sa politique ambitieuse de dépenalisation (et même déjudiciarisation parfois) et de décroissance carcérale spécifiquement pour les mineur·e·s.

En premier lieu, la fixation d'un seuil de responsabilité pénale à 13 ans sans exception possible a permis de clarifier la situation et harmoniser la pratique des exceptions au principe, auparavant laissées à l'appréciation des magistrat·e·s ; cette réforme a eu pour effet également de diminuer le nombre d'affaires poursuivables, les mineur·e·s âgé·e·s de moins de 13 ans représentant auparavant environ 10% des mineur·e·s délinquant·e·s. Lorsqu'elles sont estimées nécessaires, les réponses judiciaires, aux passages à l'acte des mineur·e·s de 13 ans sont désormais organisées sur un volet exclusivement civil par la PJJ ou le secteur associatif habilité.

S'agissant des passages à l'acte de ce jeune public, il est à noter que le renforcement important du maillage médicoéducatif (cf. infra), s'est doublé du déploiement conséquent d'outils médico-éducatifs de prévention et d'accompagnement spécialisés sur la problématique des violences sexuelles. Si les mineur·e·s sont les premières victimes de ce type de faits, ils en sont aussi malheureusement auteur·e·s, parfois très jeunes. Les premiers constats (prudents) montrent que l'abandon du prisme pénal, qui suscitait souvent inquiétudes, incompréhension et « déni » de

l'entourage familial, facilite le traitement de la problématique pour les jeunes enfants auteur·e·s.

Par ailleurs, la dépénalisation de l'usage de stupéfiants (qui représentait près de 10% des infractions commises par les mineur·e·s) et des petits trafics liés à cette consommation, a eu pour effet de diminuer le nombre d'affaires pénales de façon importante, l'accent mis sur la prévention des risques et des addictions à destination d'un public mineur (voir développement supra) apportant un bilan très satisfaisant en terme de santé publique. Il en va de même s'agissant de la dépénalisation des affaires d'outrages et rébellion (qui représentaient environ 2% des affaires), sans que, là encore, une quelconque hausse des affaires de violences sur personnes dépositaires de l'autorité publique n'ait été observée. Il peut du reste être relevé sur ce dernier point que les relations police-population, s'agissant en particulier du traitement des mineur·e·s, sont, selon les premières enquêtes sociologiques abouties l'an passé, en voie d'amélioration ; il est vrai que l'on partait de loin.

S'agissant cette fois des affaires poursuivables, les taux de réponse pénale extravagants de 90 à 95% affichés fièrement jusqu'à 2022 se situent aujourd'hui autour de 60%. Une observation affinée de ce taux de réponse pénale montre que les infractions d'atteintes aux personnes représentent désormais la majorité des réponses pénales, les atteintes aux biens de faible préjudice recevant plus souvent un traitement purement éducatif (à l'instar de ce qui est mis en œuvre pour les moins de 13 ans).

Une attention particulière des parquets, en lien avec les réalités locales de leur territoire telles qu'analysées par les assistants·e·s spécialisé·e·s recruté·e·s à cet effet, est largement portée sur les phénomènes de violences sexuelles et sexistes, de harcèlement (notamment raciste, lié à un handicap, une orientation sexuelle ou une identité de genre réelle ou supposée) scolaire ou en ligne commis par des mineur·e·s. De nombreux parquets, en lien avec les services de prévention, de soins, et de la PJJ ont développé différents programmes d'accompagnement sur ces thématiques, aussi bien sur le plan civil que pénal.

L'ensemble des mesures procédurales (procédures de jugement rapide calquées sur les procédures pour majeures de type « comparution immédiate », très en vogue dans les années 2010 à 2022) incitant à la répression ont été supprimées. La césure du procès pénal, qui a montré son efficacité dans le cadre d'une justice des mineur·e·s et de services de PJJ renforcés en effectif, a été maintenue. Les délais de jugement, s'agissant de la détermination de la culpabilité sont en moyenne de 3 mois, sauf investigations complémentaires ordonnées à la demande des parties ou d'office. Les décisions sur la peine interviennent, au gré de la complexité des investigations sur la personnalité à mener et des mesures éducatives pré-sentencielles en cours, dans une fourchette allant de 6 à 12 mois après la décision de culpabilité.

Les droits des mineur·e·s ont été renforcés par une présence accrue et plus efficiente des avocat·es, qui suivent un·e même mineur·e depuis son audition par les services d'enquête jusqu'à l'exécution de sa peine le cas échéant, et interviennent pour tout dossier concernant ce·tte mineur·e, y compris en assistance éducative. L'aide juridictionnelle, de droit pour les mineur·e·s en matière pénale comme civile, a été considérablement revalorisée. Le recours à la détention provisoire a été marginalisé. D'une

part différentes réformes successives ont limité le possible recours à la détention provisoire (augmentation du seuil de peine encourue, limitation de la durée maximale totale, nécessité d'avoir mis en œuvre au préalable –sauf affaire criminelle– une prise en charge dans une structure ouverte); d'autres part les pratiques ont évolué. Ainsi, à ce jour, sont incarcéré·e·s dans le cadre d'une détention provisoire 237 mineur·e·s (contre près de 700 en 2022) dont 153 pour des faits de nature criminelle, et dont 206 sont âgé·e·s de plus de 16 ans. Le taux de détention provisoire est actuellement de 72% (contre 83% en 2022). 93 mineur·e·s sont incarcéré·e·s en exécution de leur peine (contre 170 en 2022).

Outre la nécessité de poursuivre cette marginalisation du recours à l'incarcération, qu'elle soit provisoire ou en exécution de peine (par la multiplication de dispositifs de prise en charge diversifiés), la structure même des établissements pour mineur·e·s doit être repensée; l'éloignement des mineur·e·s incarcéré·e·s de leur famille nuit en effet aux perspectives d'évolution favorable dans leur parcours.

La baisse de l'incarcération s'est en outre accompagnée du démantèlement progressif des « centres éducatifs fermés », trouvaille sécuritaire des années 2000, portée tant par la droite que la gauche de gouvernement jusqu'à l'alternance politique. Les lieux et effectifs ont été redéployés et réaffectés à des projets diversifiés de placement et de milieux ouverts. Le milieu ouvert est désormais le dispositif « pivot » du suivi de la situation d'un·e mineur·e sous main de justice pénale; l'augmentation des effectifs de la PJJ, et leur réinscription dans le champ de la protection de l'enfance en parallèle de leur action en matière pénale, permet de déployer, en cas de besoin, un dispositif « sur mesure » autour d'un·e mineur·e, à partir de son lieu de vie.

Si certaines situations restent complexes, et nécessitent de penser davantage encore l'articulation entre contrainte, accompagnement éducatif et soin, l'horizon d'une société plus sécurisante pour toutes, responsabilisante, émancipatrice et sans enfermement des mineur·e·s apparaît désormais réaliste et n'est plus une utopie.

**LA JUSTICE, INSTRUMENT DE L'ÉGALITÉ RÉELLE
ENTRE CITOYENS**

Introduction

La notion de justice est consubstantielle à celle d'égalité. Comment, en effet, un système pourrait-il être juste s'il ne traite pas de la même façon les citoyens placés dans la même situation ou si, lorsqu'ils sont placés dans des situations différentes, il fait un sort plus sévère aux plus faibles ?

L'attention portée à cet enjeu ces dix dernières années a été au cœur de toutes les réformes de l'institution judiciaire. En rompant non seulement avec la focalisation sur la justice pénale mais aussi avec l'idéal d'une justice expéditive favorable aux plus puissants, cette attention a permis de restaurer une véritable confiance des citoyens dans leur système judiciaire, d'une façon tout autre que l'initiative malheureuse du législateur de 2021 lorsqu'il a, à travers une loi intitulée « Loi pour la confiance dans l'institution judiciaire », confondu la confiance avec la défiance à l'égard du citoyen notamment en l'écartant de la composition des cours d'assises. Le rétablissement d'une collégialité systématique a sans doute contribué à restaurer cette confiance en renforçant la qualité des décisions.

L'égalité – réelle – des citoyens devant la loi reste néanmoins encore à l'état d'objectif aujourd'hui et les efforts doivent évidemment être poursuivis en ce sens, en dépit des avancées majeures de ces dernières années en matière d'état des personnes, de droit des étrangers et de droit du travail.

L'accès au droit et à la Justice : du slogan à la réalité

4

4.1 Un dispositif efficace

Signe parmi tant d'autres du caractère fort peu démocratique du précédent régime, l'enseignement du droit était, aussi aberrant que cela paraisse, auparavant réservé aux seules facultés spécialisées. Désormais, le droit compte au nombre des matières obligatoires de l'enseignement secondaire, offrant ainsi à chaque personne l'accès à une véritable culture juridique, condition *sine qua non* de l'exercice de sa citoyenneté.

Mais parce que jusqu'alors, la compréhension du droit était réservée à une infime partie de la population, organiser son accès à l'ensemble des générations s'est avéré une urgente nécessité démocratique. Après la brutale réforme de la carte des tribunaux, achevée le 1er janvier 2011, il est apparu nécessaire de repenser l'implantation des juridictions dans les territoires pour assurer l'accessibilité de tous à la justice en fonction de critères prenant en compte les réalités locales.

Le développement des maisons de la justice et du droit (MJD) et plus généralement de permanences d'information juridique ou de points d'accès au droit (PAD) a été pensé afin de favoriser l'accès au droit, qui n'a pas vocation à déboucher systématiquement sur une procédure. De tels dispositifs ont été prioritairement installés, d'une part, dans les zones dépourvues de services publics et de secteur associatif, d'autre part, au bénéfice de populations particulièrement frappées par l'exclusion économique et sociale (dans les centres d'hébergement d'urgence, dans les établissements pénitentiaires, dans les centres de rétention administrative, dans les centres sociaux...).

La généralisation effective du service d'accueil unique du justiciable (SAUJ), capable de renseigner sur les procédures et de recevoir les actes mêmes s'ils sont relatifs à une procédure devant une autre juridiction, s'est révélé également essentielle pour permettre aux justiciables de suivre leurs procédures depuis la juridiction la plus proche de chez eux.

L'outil numérique a été développé de manière raisonnée pour faciliter les démarches sans supprimer l'accueil physique. De même, le développement de permanences des conseils départementaux d'accès au droit (CDAD) au sein des juridictions a été de nature à faciliter l'orientation des personnes ne sachant à qui s'adresser, notamment les victimes.

4.2 La médiation

Alors qu'elles avaient été dévoyées en instances tendant à limiter voire à supprimer l'accès au juge par le précédent régime, les procédures alternatives de règlement des conflits ont été restaurées comme outil privilégié de résolutions des litiges du quotidien. Dans cette perspective, un effort important de soutien et de valorisation de la fonction de conciliateur a été produit par l'institution judiciaire. La bonne ou mauvaise intégration

des conciliateurs est en outre devenu l'un des critères d'évaluation des juridictions.

En outre, la médiation dans le cadre familial, rendue obligatoire par la loi de modernisation de la Justice du 21^e siècle, a été renforcée, en la confiant à des services qualifiés, financés par l'État. Il s'agit moins de résoudre un litige particulier que d'agir sur un conflit familial en aidant les intéressés à en atténuer les conséquences, notamment pour leurs enfants. Plutôt que de trancher d'innombrables procédures concernant l'exercice de l'autorité parentale, sans rien résoudre du conflit qui les suscite, les magistrats peuvent davantage orienter les intéressés vers ce type de mesure.

S'il est encouragé, s'il est totalement gratuit, le recours à la médiation n'est en aucune manière un préalable indispensable à la saisine du juge.

4.3 Une justice vraiment gratuite

Dans le même temps, des travaux ont été engagés afin que l'accès à l'avocat soit assuré pour les justiciables les plus défavorisés. Le système d'une aide juridictionnelle (AJ) financée par l'État a été maintenu. La question s'est posée s'agissant des revenus modestes qui se situent juste au-dessus du seuil d'admission à l'AJ. Ce seuil a ainsi été relevé de manière significative et une rémunération adaptée des avocats a corrélativement été mise en place. Par ailleurs, l'accompagnement de ces personnes par les associations, en complément de l'avocat, a été favorisé. Plusieurs pistes complémentaires ont été explorées et ont fait l'objet d'expérimentations dans certains ressorts, dont les premiers résultats sont positifs :

- le principe d'une contribution – en temps ou en argent – de tous les avocats à la défense des personnes qui n'ont pas les moyens de régler des honoraires tels qu'ils résultent de l'organisation libérale de la profession ;
- la possibilité pour les ordres de recruter des collaborateurs qui constitueraient des groupes de défense dédiés à cette mission d'intérêt général – étant précisé que les besoins des justiciables sont très hétérogènes d'un barreau à un autre et nécessitent donc une certaine souplesse dans la mise en place de ces structures collectives ;
- la définition de barèmes d'honoraires, indicatifs ou impératifs en fonction du type de prestations juridiques ;
- la généralisation des conventions d'honoraires entre l'avocat et son client.

Toutes les formes de contribution financière directe des justiciables, telle la taxe d'appel ou les droits fixes de procédure, ont été supprimées. Contrairement aux craintes de certains les dispositions visant à lever les obstacles financiers à l'accès à la Justice n'ont pas créé d'engorgement des juridictions. Au-delà de la hausse significative de leur moyens, la diffusion de l'accès au droit et le renforcement des procédures de médiation ont permis de concentrer l'intervention du juge sur les situations où le litige ne peut se dénouer sans intervention d'une autorité extérieure.

L'organisation et la tenue des audiences ont en outre été repensées afin que la justice soit plus compréhensible. À cet égard, des enquêtes de satisfaction ont permis de mieux comprendre les besoins des justiciables. Des efforts ont été entrepris pour que l'ensemble des salles d'audiences des juridictions du territoire national soient dotées de moyens audiovisuels effectifs et de qualité, afin que l'audience soit réellement un moment où l'on entend ce qui se dit.

Les juridictions sont désormais toutes dotées de lieux d'attente dignes.

Une organisation adaptée au besoin de justice des citoyens

5

5.1 Une justice civile au plus près des besoins

Après la suppression pure et simple des tribunaux d'instance par la loi de programmation pour la Justice de 2019, et la création des juges des contentieux de la protection (JCP), il a été fait le choix d'œuvrer à la création de pôles spécialisés, dédiés à la justice du quotidien au sein des tribunaux judiciaires, dotés d'une véritable autonomie et appelé à connaître d'un contentieux recomposé et cohérent, incluant désormais celui de l'exécution.

Au sein des tribunaux judiciaires, le contentieux de la famille, qui représente plus de 60% du contentieux civil, a été regroupé au sein de tribunaux de la famille, constitués de formations traitant du divorce, de l'exercice de l'autorité parentale, de la filiation, de l'adoption, des régimes matrimoniaux et des successions. Ce regroupement présente le double avantage d'assurer au justiciable un accès plus simple et plus lisible à ces contentieux et de permettre aux magistrats d'avoir une vue d'ensemble de la matière favorisant l'élaboration de véritables politiques judiciaires.

5.2 Une justice du travail garante de l'ordre public social

La pensée néo-libérale imputant le problème endémique du chômage à une prétendue complexité du droit du travail et à son caractère trop protecteur des droits des salariés, les réformes régressives se sont succédé, déconstruisant progressivement les droits et protections que l'ordre public social assure aux salariés. Un palier avait été franchi en 2016 avec la volonté de refonder le droit du travail, auquel serait désormais également assignée la mission de « sécuriser les entreprises pour leur permettre de se développer ». Les attentes du patronat, toujours demandeur de plus de flexibilité, avaient effectivement justifié une réforme dont l'objet central était de balkaniser le droit du travail en plaçant la négociation d'entreprise au centre de la production des règles régissant les relations individuelles et collectives du travail. Ébranlée par le chantage à l'emploi, la capacité des organisations syndicales majoritaires à peser dans cette négociation avait été réduite à néant par le recours au référendum d'entreprise pour faire valider des accords dotés d'une force équivalente à celle de la loi et supérieure à celle des accords de branche comme du contrat de travail. Enfin, l'immunité était accordée par la loi au licenciement des salariés qui auraient eu l'outrecuidance de refuser l'aggravation de leurs conditions de travail résultant de ces accords. Ainsi, le moins-disant social et le recours à la dégradation compétitive des conditions d'emploi et de salaire étaient devenus le nouvel horizon d'un droit du travail perverti dans sa fonction.

C'est donc à un véritable changement de paradigme qu'a dû s'atteler le législateur pour ramener le droit du travail à sa vocation première : rééquilibrer et encadrer une relation contractuelle inégalitaire et doter les salariés de moyens collectifs d'expression et d'action. Il convient ici de saluer l'important travail accompli et les avancées majeures depuis 2022 et plus particulièrement

- la réhabilitation des organisations syndicales comme garantes d'une négociation loyale et équilibrée, orientée vers l'acquisition de droits pour les travailleurs et non vers leur régression ;
- La réactivation, d'une part, du principe de faveur comme principe structurant du droit du travail et, d'autre part, de la négociation de branche pour assurer dans chaque métier et chaque secteur d'activité, une « *politique sociale de la concurrence* ».

1: notamment l'inspection du travail, la médecine du travail, les CSE et CSA

En renforçant les moyens, tant matériels que juridiques et humains, des institutions chargées de veiller au respect des droits des salariés et de la santé au travail¹, et en élargissant leurs missions et l'autorité de leurs recommandations y compris sur les groupes de sociétés et les multinationales, les entreprises françaises ou ayant une activité en France se sont rapidement adaptées, ce qui a, en outre, initié une impressionnante dynamique européenne et internationale d'amélioration des droits et conditions des travailleurs.

Par ailleurs, un véritable tribunal de la protection sociale a été créé, sous la forme d'une juridiction échevinée. En effet, le regroupement des contentieux traités auparavant par le tribunal des affaires de sécurité sociale (TASS) et le tribunal du contentieux de l'incapacité (TCI) ainsi que certains contentieux des commissions d'aide sociale au sein du tribunal judiciaire, opéré par la loi Justice du 21^{ème} siècle, n'était pas suffisant.

D'une part, l'ensemble des contentieux sociaux n'était pas regroupé dans ce « pôle social » et les justiciables, par essence fragilisés, se heurtaient encore à leur éclatement entre plusieurs juridictions. D'autre part, s'agissant d'un simple regroupement de services, sans création d'une vraie juridiction, aucune organisation propre ne pouvait être mise en place et ce pôle n'était pas doté de moyens humains et financiers propres.

5.3 Une justice commerciale rénovée et adaptée aux enjeux de la vie économique et de l'emploi

Si elle n'a pas été simple compte-tenu des fortes résistances de certains des acteurs concernés, la réforme du fonctionnement de la justice commerciale a été salutaire au regard du caractère socialement inacceptable et économiquement contre-productif du fonctionnement antérieur des tribunaux de commerce que la crise sanitaire a plus que jamais mis en évidence. Les tribunaux de commerce étaient, en effet, affectés d'un vice originel : confier à des commerçants élus par leurs pairs le sort des entreprises et de l'emploi dans des ressorts parfois restreints. Sans parler du statut anachronique des greffiers de ces juridictions titulaires de charges dont les revenus provenaient de la rente de situation de la

gestion du registre du commerce et des sociétés. De même, le mode de rémunération des mandataires et administrateurs judiciaires qui se payaient sur la bête était particulièrement contestable et leur contrôle insuffisant.

En instaurant un échevinage dans les juridictions commerciales à l'image de ce qui existait déjà en Alsace-Moselle, la réforme a donc d'abord permis d'écartier les soupçons de partialité des tribunaux de commerce et susceptible d'ancrer davantage les décisions d'appel dans le tissu local, cette composition permet d'associer dans la prise de décision les compétences juridiques des magistrats professionnels et la connaissance du tissu économique et social par ses acteurs. Ensuite, renforçant la formation initiale et continue des juges consulaires au sein de l'ENM ainsi que leurs obligations déontologiques en termes de conflits d'intérêts, la réforme a permis de réduire les interférences des intérêts privés et de structurer la justice commerciale autour des considérations d'ordre public économique que sont la pérennisation de l'emploi et le maintien du tissu économique et social. De même, le renforcement des effectifs des parquets a enfin permis aux magistrats du parquet, d'une part, de tenir un rôle actif au sein des juridictions commerciales au soutien de cet ordre public économique et social, d'autre part, d'exercer réellement leur contrôle des administrateurs et mandataires judiciaires. Ces derniers – ainsi que les huissiers de justice et les commissaires-priseurs judiciaires – ont, en outre, connu une révision rigoureuse de leurs tarifs réglementés et il n'est désormais plus possible que les boni de liquidation reviennent aux seuls organes de la procédure.

Enfin, l'abolition du statut monopolistique des greffiers des tribunaux de commerce et leur fonctionnarisation dès 2023 n'ont pas conduit au cataclysme prédit par ces derniers ; à l'inverse, leur intégration dans la fonction publique a enrichi cette dernière à de multiples égards, d'abord parce que leur spectaculaire grève a entraîné une revalorisation salariale pour l'ensemble des fonctionnaires de greffe et, ensuite, parce que la manne financière résultant des sommes qui leur étaient versées au titre du registre du commerce et des sociétés a, pour sa part, été réinvestie dans le fonctionnement de la justice commerciale.

Ces nouvelles perspectives pour la justice commerciale ont également été alimentées par le développement exceptionnel des reprises d'entreprises par les salariés : la priorité – désormais consacrée dans la loi – donnée aux projets de reprises par les salariés sous forme de SCOP, a permis dans de nombreux cas, immédiatement après la réforme, de répondre de façon particulièrement satisfaisante aux objectifs de maintien de l'emploi et de l'activité et d'apurement du passif, contrairement aux prévisions des pourfendeurs de cette réforme.

5.4 La lutte contre la corruption : un enjeu désormais véritable

Pendant de nombreuses années, le traitement des affaires économiques et financières était le parent pauvre d'une justice pénale focalisée sur les auteurs de petits délits considérés comme plus attentatoires à l'ordre public. Cette priorité donnée à la justice pénale dite « de proximité » a

d'ailleurs largement contribué au sentiment de « perte de sens » exprimé fin 2021 par de nombreux magistrats ayant assisté progressivement à l'absorption de toute leur activité dans la lutte contre les infractions mineures au détriment du reste et de la qualité des enquêtes.

Parallèlement à l'augmentation radicale des moyens de la justice, la décision de supprimer le verrou de Bercy aura été un acte particulièrement fort en termes d'égalité des citoyens devant la justice; l'idée de placer le procureur de la République sous la dépendance de l'administration pour engager des poursuites pénales en matière fiscale était effectivement une aberration qui était devenue inacceptable pour la plupart de nos concitoyens. Le bilan statistique de cette suppression parle d'ailleurs de lui-même : plus de 100 milliards d'euros sont désormais recouverts par le Trésor public chaque année depuis votre réforme, grâce aux poursuites engagées par les parquets renforcés pour ce faire, au dédoublement des effectifs des services de police judiciaire – désormais rattachés au ministère de la justice – et des services de douane.

Dans ce même domaine, il convient de saluer le bilan de la suppression du dispositif de la « convention judiciaire d'intérêt public ». Ce mécanisme, qui était censé permettre aux parquets de transiger avec de grandes entreprises pour les faire échapper à des poursuites pénales en échange de compensations financières importantes, a non seulement été naturellement remplacé par de réelles poursuites pénales donnant lieu à des amendes d'une importance comparable aux anciennes « pénalités », mais sa suppression a également renforcé le caractère dissuasif de ces infractions, d'autant plus que la nouvelle obligation pour les entreprises de publier des informations concernant leurs activités et les impôts qu'elles payent dans tous les pays où elles sont implantées a sensiblement réduit les possibilités « licites » de contournement de l'impôt.

La lutte contre la corruption a également bénéficié du renforcement de l'espace judiciaire européen au sein de l'Union européenne grâce à une volonté politique de mieux lutter contre la criminalité transfrontalière : cet espace repose désormais sur un *corpus juris* d'incriminations communes, la création d'un juge des libertés européens pour compléter le parquet européen dont la compétence a été élargie, et la définition d'un socle commun de normes élevées de protection des droits et libertés. S'il est encore tôt pour observer l'effet de ces réformes sur l'amélioration de la reconnaissance mutuelle des décisions des tribunaux des États membres, il peut néanmoins être affirmé que l'ensemble de ces dispositifs va mécaniquement y contribuer.

A l'échelle mondiale, l'enjeu principal réside dans la lutte contre les crimes internationaux dans laquelle un sentiment d'impuissance prédominait au sein de la justice française, notamment en raison des nombreux verrous procéduraux institués par la transposition imparfaite dans la loi française du statut de Rome portant création de la Cour pénale internationale (CPI) : la condition de résidence habituelle du suspect, le monopole des poursuites confié au parquet, la condition de double incrimination et l'inversion du principe de complémentarité, puisque des poursuites ne pouvaient être exercées en France contre les auteurs de crimes de guerre, de génocides et de crimes contre l'humanité que si la CPI avait expressément décliné sa compétence. En supprimant ces conditions – qui étaient presque impossibles à réunir – la France a pu éviter de devenir un

espace d'impunité pour les auteurs de ces crimes gravissimes qui relèvent par nature de la compétence de tous les États démocratiques. Au-delà, la création, sous l'égide de l'ONU, d'une institution internationale dédiée au gel et à la restitution des avoirs détournés par certains chefs d'État et leurs clans s'est révélée particulièrement efficace dans la lutte contre la spoliation des peuples.

Plus généralement, depuis que la lutte contre la délinquance financière internationale est devenue une priorité de politique pénale, de nombreuses enquêtes ont pu aboutir et ont révélé toutes les imbrications entre délinquance financière et crime organisé, et ont donné une véritable portée aux dispositions relatives à la corruption et au trafic d'influence en direction des agents publics ou du personnel judiciaire d'un État étranger.

La résorption des discriminations

6.1 L'égalité des droits

L'égalité devant la justice n'aurait eu aucune portée sans les réformes touchant à l'égalité des droits, notamment en matière d'état des personnes. Dans la continuité des progrès initiés depuis les lois du 17 mai 2013 et du 2 août 2021 concernant l'égalité entre couples homosexuels et hétérosexuels, la consécration des droits des personnes transgenres et la simplification des procédures relatives à leur état civil ont eu un effet très net sur le nombre de faits de discriminations relevés par le passé.

Concernant le douloureux problème de l'euthanasie, la récente révision de la loi de bioéthique de 2021 a enfin permis de mettre notre législation en accord avec les pratiques des établissements de soins tout en les encadrant, afin de garantir que des patients en fin de vie placés dans la même situation aient les mêmes droits quel que soit l'établissement.

Enfin, la reconnaissance des droits sociaux des personnes se livrant à la prostitution a permis d'aligner leur statut avec celui des travailleurs – lui-même enfin renforcé – et a mis en lumière la grande précarité dans laquelle nombre d'entre elles se trouvaient ; cette réforme a, par ailleurs, ébranlé l'économie parallèle du proxénétisme.

6.2 Les étrangers rétablis dans leurs droits

Après des années particulièrement sombres pendant lesquelles partout, en Europe et à ses frontières, se sont multipliés les obstacles à la circulation et au séjour de ceux qui viennent chercher sur ce continent un refuge ou un avenir meilleur, un sursaut d'humanité a paradoxalement traversé l'opinion publique face aux propositions outrancières de plusieurs candidats à l'élection présidentielle de 2022 souhaitant aller encore plus loin dans la politique de rejet régnant déjà en France à l'égard des étrangers.

Ce regard subitement et radicalement différent porté sur les étrangers et singulièrement sur les personnes en situation de migration a inspiré une politique d'accueil ambitieuse, rompant avec les distinctions discriminantes et les catégories juridiques arbitraires qui, en opposant réfugiés et migrants dits « économiques », ne faisaient qu'introduire des variantes dans une logique globale d'exclusion. Après avoir été clairement et précisément définie, cette politique d'ouverture a irrigué les différents domaines dans lesquels les étrangers voyaient leurs droits amputés au regard de ceux reconnus aux nationaux.

Les conditions d'entrée, de circulation et de séjour sur le territoire ont ainsi été considérablement allégées après que d'intenses discussions au sein du Conseil et du Parlement européen aient permis, sous l'impulsion de la France, l'adoption d'une nouvelle politique européenne d'immigration et d'asile faisant une large place au principe de libre de circulation des personnes sans distinction d'origine.

Sur cette base il devenait aussi cohérent que nécessaire de faire en sorte que les personnes qui se présentent à la frontière, qui ont cessé d'incarner ce qui était auparavant présenté comme un « risque migratoire, n'aient plus à subir la contrainte humiliante de l'enfermement en zones d'attente, que votre assemblée a dès lors salutairement supprimé. Parallèlement, le régime de la rétention administrative a cessé d'être infligé aux personnes dont le droit au séjour prend fin pour des motifs strictement et limitativement définis.

Quant aux droits des étrangers admis à s'installer en France, un important train de réformes a permis de les aligner sur ceux des nationaux : le champ d'application couvert a nécessairement été particulièrement vaste compte tenu du nombre de dispositions civiles, sociales et administratives qui discriminaient les étrangers, qu'il s'agisse, par exemple, de l'encadrement de leur droit à contracter mariage avec des conjoints français, de l'absence d'accès au soin de certains d'entre eux, en passant par l'exclusion du droit aux prestations familiales pour ceux de leurs enfants qui étaient entrés en France en dehors de la procédure de regroupement familial.

Enfin, le principe d'égalité des droits a eu pour prolongement aussi cohérent que nécessaire la suppression de notre droit pénal de l'ensemble des infractions et des peines spécifiquement applicables aux seuls étrangers tandis qu'étaient également abrogées celles frappant les personnes qui leur viennent en aide, donnant ainsi toute sa portée à la consécration, en 2018, du principe constitutionnel de fraternité.

Index

Accès au droit, 41, 42, 45

Avocats, 25, 42

Budget, 5

Collégialité, 10

Conditions de travail, 13

Conseil supérieur de justice, 6, 12

Cour constitutionnelle, 5

Discriminations, 51

Drogues, 21

Droit du travail, 45

Effectifs, 5

ENM, 16

Etablissement public judiciaire, 15

Etrangers, 51

Evaluation, 12

Hiérarchie judiciaire, 9, 11, 13, 15

Indépendance, 6–9, 11

Mineurs, 31, 33

Organisation judiciaire, 15, 41, 45

Parquet, 8, 19, 23, 25

Peines, 20

Police, 13, 23, 25–27

Prison, 21, 23

Psychiatrie, 24

Responsabilité des magistrats, 7

Système répressif, 8, 13, 19, 21, 23, 26, 47

Tribune des 3000, iii