

CHANTIERS DE LA JUSTICE

Transformation numérique

RÉFÉRENTS

Jean-François Beynel et Didier Casas

Retrouvez-nous sur :
justice.gouv.fr



Référent

Jean-François
Beynel

Premier président
de la Cour d'appel de Grenoble

Référent



Didier
Casas

Secrétaire général
de Bouygues Télécom

Maître de requêtes
au Conseil d'État

Sommaire

Introduction	p.6
Un préalable : approfondir et consolider les acquis numériques	p.8
A – Donner les moyens nécessaires à l'ajustement et au déploiement des applicatifs actuels	p.8
B – Améliorer les prestations au service des terrains en articulation avec une meilleure formation et un meilleur accompagnement des utilisateurs.....	p.9
1. La place du numérique en amont de la saisine des juridictions	p.10
2. La saisine des juridictions : une approche résolue et progressive	p.14
3. Un pilotage des procédures civile et pénale partagé	p.15
4. Une audience civile facilitée, interactive et intelligente	p.18
5. Une audience pénale revisitée et rationalisée	p.19
6. Une notification/signification adaptée et calibrée des décisions pénales et civiles	p.20
Les résultats attendus, à court terme et à l'horizon 2020	p.21
Annexes	p.23

Introduction

Le ministère de la Justice s'est engagé dans une dynamique de transformation ambitieuse au profit d'une justice simplifiée, plus lisible et plus accessible. Cet engagement fait écho au besoin d'adaptation du service public de la Justice à la culture numérique. Outre les nombreux travaux internes qui amorcent la révolution numérique du ministère, les réflexions sur le service public de la Justice de demain sont lancées. C'est dans ce cadre que s'inscrivent les Chantiers de la Justice, dévoilés le 5 octobre par Madame la garde des Sceaux. L'ambition : réinventer le service public de la Justice autour de cinq thématiques principales. Au sein du volet « Transformation numérique », les travaux devront permettre d'adresser de recenser et prioriser les besoins actuels, mais surtout d'anticiper les grandes ruptures numériques à moyen terme et de placer l'innovation au service d'une Justice moderne, au bénéfice des usagers, des magistrats et des fonctionnaires du ministère et des partenaires. Ce chantier doit également permettre d'aider à fixer les priorités à inscrire dans la loi de programmation des moyens attribués à la Justice et créer les conditions de réponse aux orientations qui seront retenues au terme de ce chantier.

Le volet « Transformation numérique » constitue une démarche prospective et multi partenariale. En ce sens, une grande consultation s'est ouverte le 15 novembre dernier à destination des magistrats et des fonctionnaires du ministère et des professionnels du droit et de la Justice pour les interroger sur les priorités à retenir dans le cadre du Plan de transformation numérique du ministère et pour récolter leurs idées en matière de projets innovants, qui pourraient bénéficier d'un financement dans le cadre du Plan d'Investissement d'Avenir.

Eu égard à la richesse des propositions formulées lors des auditions et de la consultation comme des enjeux du chantier, le présent rapport formule

des propositions construites sur des axes qui sont apparus prioritaires à la réussite de la transformation numérique de la justice.

La méthodologie suivie et les étapes de la concertation

En parallèle de la consultation, une série de 29 auditions auprès des acteurs structurants de l'écosystème de la Justice (magistrats, professions du droit, opérateurs, partenaires institutionnels, représentants du personnel, CNIL, etc.) a été menée. Elles ont permis de collationner les différentes visions sur les apports du numérique dans la transformation de la Justice. Les directions du ministère ont été aussi mises à contribution au cours d'entretiens prospectifs afin de recueillir leurs priorités stratégiques. Au regard du caractère prospectif et participatif de la démarche, il a semblé essentiel de solliciter les quatre écoles du ministère pour intégrer les futurs professionnels de la Justice à ces réflexions. Comment en effet penser la Justice de demain sans associer ceux qui aspirent à la servir ?

Enfin des déplacements sur le terrain ont permis de recueillir les besoins des acteurs opérationnels : notamment au TGI de Pontoise (services judiciaires, administration pénitentiaire et protection judiciaire de la jeunesse) et au TGI de Blois en accompagnement de la ministre (services judiciaires et services enquêteurs de la police nationale DDSP du Loir-et-Cher).

Un échange avec le secrétaire d'État au numérique a permis de replacer ce chantier justice dans le cadre de la transformation numérique de l'État (Action publique 2022) et de l'écosystème numérique global. L'événement VendômeTech organisé en décembre 2017 a également permis de démontrer l'engouement des acteurs du numérique pour la transformation de la justice.

Une dynamique positive, venant répondre à une attente très forte

Il convient par ailleurs de noter que ce chantier s'inscrit dans la dynamique positive engagée depuis le printemps 2017. Le secrétariat général et l'ensemble des directions ont construit les linéaments d'un plan de transformation numérique (PTN) combinant livraison de projets en cours et construction de projets d'avenir, qui sera finalisé au regard des résultats du présent chantier et qui débouchera très rapidement sur un schéma directeur, qui fera suite à celui de 2008, venant à l'appui de la loi de programmation pour la justice. La mise en œuvre de ce plan pourra s'appuyer sur un effort budgétaire à la mesure du défi que représente la transformation numérique du ministère : le PLF 2018 a prévu 530 millions d'euros d'autorisations de paiement sur 5 ans, et la création de 50 emplois d'informaticiens au secrétariat général dès 2018, ce renforcement devant se poursuivre au cours des années suivantes. La loi de programmation que la ministre de la Justice présentera au Parlement au printemps devra consolider cet effort, indispensable au vaste mouvement de dématérialisation, de simplification et de réorganisation que constitue la transformation numérique du ministère. Celle-ci est soutenue par une volonté politique forte, et s'inscrit pleinement dans la stratégie de transformation numérique de l'État et de construction d'un État plateforme. L'ambition est de faire du ministère de la Justice un acteur central dans le développement de l'administration numérique, offrant aux usagers, à l'horizon 2020, un véritable service public numérique de la justice.

L'amélioration du quotidien de travail constitue une attente très forte des magistrats et agents. La consultation a fait ressortir cette dimension comme prépondérante et mentionne notamment les besoins liés à la mobilité. Ce point doit être mis en évidence avec force. Les référents ont constaté une impatience très aiguë de la part des personnels ainsi d'ailleurs que des professionnels du droit et de la justice. Ils en ont retiré la conviction que l'amélioration rapide des moyens mis à la disposition des magistrats et agents, non seulement était une nécessité pour l'efficacité de leur travail et du service rendu, mais apparaissait comme un élément clé et préalable pour la crédibilité d'ensemble de la réforme digitale de la justice à moyen terme. Pour le dire autrement, si on veut tirer un plein bénéfice de la révolution numérique dans la justice, il faudra porter une attention toute particulière, dans les mois qui viennent, à ce que les premières évolutions tech-

niques (mise à disposition d'outils performants, bon fonctionnement des applicatifs métiers,...) se voient et convainquent.

Le numérique est également perçu comme un formidable vecteur d'optimisation des processus de travail et d'ouverture aux usagers du service public de justice, comme le mentionne sans surprise l'analyse des questionnaires, pour l'accès au dossier, l'échange de pièces, la prise de rendez-vous et la notification. Cette ambition passe par un effort exceptionnel pour la mise à niveau de l'infrastructure technique, le déploiement d'outils à l'état de l'art pour satisfaire les besoins actuels. Cette mise à niveau forme également un prérequis aux travaux de dématérialisation pour endosser la transformation attendue.

Un préalable : approfondir et consolider les acquis numériques

Les référents ont constaté, grâce notamment aux auditions des directions métiers, des représentants des usagers et des professionnels, l'existence d'une part d'une insatisfaction forte au regard des outils et dispositifs en place et d'une importante attente en termes d'équipements, de formation, de renforcement des fonctions support et de soutien et d'amélioration de la qualité d'usage des applicatifs existants.

Il apparaît nécessaire, sur le court terme, de consolider les acquis et de renforcer les moyens et les outils existants en améliorant sensiblement les fonctions support, la formation et les services livrés.

S'il est indispensable (*voir suite du rapport*) de lancer dès maintenant les chantiers du long terme, il est aussi fondamental de répondre à court terme aux demandes et aux attentes qui manifestement peuvent être satisfaites d'ici la fin 2019 par le développement et la consolidation des applicatifs existants, comme notamment PORTALIS, et des expérimentations en cours, avec un accompagnement fort en terme de formation et de fonctions soutien.

Les référents ont pu faire les constats suivants :

- Nombre très important d'applications déjà déployées (*la carte agent, la Plateforme Nationale des Interceptions Judiciaires, la communication électronique civile, le Dossier Partagé de Juridiction, les nouveaux modules de Cassiopée, Roméo, les Logiciels Métier Parquet, ou GENESIS...*).
- Mise à disposition de nombreuses applications expérimentales (*les échanges inter-applicatifs entre le Casier Judiciaire et Cassiopée, le module Scellés de Cassiopée, le TAJ, PARC (Banque de France), TRAJET (application Tracfin), REDEX, e-scc, PILOT, Cassiopée Cour d'appel, applicatifs spécifiques de l'administration pénitentiaire...*).

- La question de la nécessaire capitalisation de l'innovation tirée des initiatives locales ne doit pas masquer l'effet « foisonnement » que cela génère dans l'organisation du ministère et son effet négatif dans sa capacité à les gérer dans le temps voire à les interfacer avec la plateforme numérique de l'État et à des tiers tels les professions du droit. Les référents constatent que la multiplicité d'expérimentations lancées en quelques années et d'initiatives locales rendent difficile à la fois l'appropriation des outils par les personnels de justice et l'intégration des usages induits par ces nouveaux outils dans les pratiques au quotidien des magistrats et fonctionnaires.

Les référents retiendront les priorités suivantes, préalables nécessaires à la « bascule » numérique attendue :

A – Donner les moyens nécessaires à l'ajustement et au déploiement des applicatifs actuels

Il convient de livrer et d'achever le déploiement des applicatifs métiers déjà initiés (CASSIOPEE-CA, PORTALIS, applicatifs des parquets, échanges inter-applicatifs entre le Casier Judiciaire et Cassiopée, module Scellés de Cassiopée, TAJ, PARC (Banque de France), TRAJET (application Tracfin), REDEX, PILOT...)

Pour y parvenir dans un délai rapide des deux années à venir il convient de :

- renforcer les structures de l'administration centrale en développeurs et en compétences numériques diverses ;

- accroître la capacité de production pour arriver à une finalisation dans des délais plus courts des projets en chantier

Les modes de conduite de projet doivent s'inspirer des réussites en cours sur certains projets tels que les logiciels métier du parquet ou ceux réalisés pour l'administration pénitentiaire. Les référents pensent que ce type de démarche mêlant dans des plateaux-projets des équipes conjointes avec une méthode agile centrée sur « l'expérience usager » forment l'ossature organisationnelle naturelle de la construction de l'offre numérique.

Les exigences d'un déploiement réussi imposeront en outre de multiplier les équipes mobiles d'intervention de l'administration centrale vers les services déconcentrés, pour accompagner le changement et l'adaptation, sur un modèle déjà utilisé.

B – Améliorer les prestations au service des terrains en articulation avec une meilleure formation et un meilleur accompagnement des utilisateurs

De façon générale, on note l'accroissement de la complexité technique et une dépendance très forte à l'outil numérique. Il en résulte une très forte pression sur la performance du service d'accompagnement de l'utilisateur des outils numériques, que l'utilisateur soit interne au ministère (administration centrale, juridictions, services déconcentrés de l'administration pénitentiaire et de la protection judiciaire de la jeunesse), ou externe (services enquêteurs, professionnels du droit).

C'est pourquoi les référents préconisent de doter les juridictions et services déconcentrés de l'administration pénitentiaire et de la protection judiciaire de la jeunesse d'un réseau structuré et efficace de correspondants locaux informatiques en :

- mutualisant de manière opérationnelle les apports des métiers et des fonctions soutien du secrétariat général ;
- rendant le service réellement opérationnel par la clarification des missions et des rôles des intervenants des chaînes de soutien ;

- professionnalisant les intervenants en rendant la filière attractive dans un contexte de tension du marché des compétences SIC. La capacité du ministère à attirer à lui les compétences nécessaires est un enjeu majeur qui forme l'une des clés de réussite du plan de transformation numérique.

Le besoin est particulièrement souligné dans les juridictions, et les référents préconisent une professionnalisation des correspondants locaux informatiques (CLI) et une meilleure articulation avec les services locaux du secrétariat général (DIT), afin, comme le souligne la DSJ, de « *mettre en place un dispositif d'accompagnement et de support renforcé et adapté aux besoins des juridictions et des personnels* ».

Par ailleurs, le ministère aurait certainement intérêt à investir le sujet des agents conversationnels (Chat-Bot) en accompagnement de l'activité humaine et celui des formations en ligne. Les référents mesurent les interrogations que peut faire naître l'irruption de ces technologies nouvelles dans le fonctionnement du service public de la justice. Mais il est important de considérer avec pragmatisme et sans fantasme l'apport réel qui peut être celui de ces techniques. Des expérimentations sont parfaitement envisageables.

Le ministère doit tirer parti de la richesse de ses écoles professionnelles pour permettre d'accompagner les transformations numériques dans le cadre de la formation initiale, continue ou au gré des déploiements des applications. La formation numérique tout au long de la vie, et assurément lors des changements de poste, forme la clé de la réussite de cette transformation.

Trois axes doivent être suivis :

- permettre à chaque utilisateur de s'approprier pleinement les potentialités offertes par ces nouveaux outils ;
- l'intégration de la démarche numérique à la mise en œuvre, effective, des équipes autour des magistrats et cadres ;
- la constitution et la valorisation de nouvelles filières professionnelles pour accompagner la construction des projets numériques en tirant parti de la richesse des métiers du ministère mais aussi des spécificités des projets.

1- La place du numérique en amont de la saisine des juridictions

1-1 La nécessité de ne laisser personne au bord de la route

Les référents souhaitent insister sur l'impérieuse nécessité d'accompagner la numérisation par un effort conséquent, notamment par la politique de l'accès au droit, en direction des publics les plus démunis économiquement et socialement, et de façon générale, les plus éloignés du numérique.

Plusieurs axes peuvent être retenus :

1-1.1 Un effort particulier via le réseau des services judiciaires, et notamment l'intégration du numérique aux services d'accueil uniques des justiciables, qui appelle un effort à poursuivre sur le long terme : formation des agents à l'accueil numérique, utilisation renforcée, mise en place de bornes permettant l'accès du public dans les SAJJ...

1-1.2 Au-delà des services d'accueil unique des justiciables, utiliser le réseau des maisons de justice et du droit, des points d'accès au droit, via le réseau des conseils départementaux de l'accès au droit, comme points d'entrée renforcés pour les plus démunis et les plus fragiles (accompagnement des publics dans le renseignement et l'information, aide directe à l'utilisation de l'outils numérique...). L'organisation territoriale en matière d'accès au droit devra être rationalisée et systématisée sur la base d'une évaluation préalable des besoins. Les partenariats avec les autorités locales et le secteur associatif devront être renforcés.

1-1.3 Mise en place de consultations gratuites réalisées par les barreaux, pour permettre la « première consultation » permettant le premier contact « numérique ». Le CNB a fait des propositions en ce sens, à examiner au regard des évolutions plus générales qui seront décidées en matière de procédure civile.

1-1.4 Un partenariat nouveau à construire avec le réseau associatif (FNARS, UNIOPS, UNAF...) de prise en charge des plus démunis et des personnes, notamment des femmes, en situation d'isolement et de détresse :

1-1.4.1 : Formation et sensibilisation des travailleurs sociaux sur l'accès au numérique pour les publics pris en charge.

1-1.4.2 : Aide méthodologique aux associations et aux structures pour assurer la formation de leur public à l'accès au numérique en s'appuyant sur le plan gouvernemental sur le numérique. Le secrétariat d'État au numérique a engagé une action pour accompagner les populations éloignées du numérique dans le maniement des outils digitaux (cf stratégie « Ensemble pour un numérique inclusif » lancée le 12 décembre 2017), qui permet d'engager des actions afin que cette transformation numérique de l'État et donc de la Justice, ne lèse aucun usager ni aucun agent. Il s'agit de tenir compte des évolutions rapides dans les modes d'accès à l'ensemble des services – qu'ils émanent d'organismes privés ou publics. La digitalisation devenant la norme, il faut mettre en place des financements et des formations pour les populations qui n'ont pas accès à l'outil informatique ou qui, même s'ils y ont accès, n'ont pas nécessairement le savoir-faire. Des secteurs économiques ont été sollicités pour participer au financement de ces actions de formation au sein desquelles il faudra veiller à ne pas omettre les préoccupations liées à l'accès au droit.

1-1.4.3 : Faciliter l'accès aux divers « guichets » des services judiciaires aux travailleurs sociaux pour rendre fluide l'accompagnement des publics pris en charge : possibilité de nouer localement entre les juridictions et le réseau associatif des partenariats permettant un accueil « dédié » des publics concernés via l'intervention des travailleurs sociaux concernés (accompagnement dans les structures judiciaires d'accueil, formation des travailleurs sociaux à l'accès aux applicatifs publics judiciaires,...). La formation des publics à l'outil numérique doit être privilégiée sans exclure des possibilités de délégation d'accès au numérique judiciaire au profit des associations concernés pour le compte de leur public dans les situations les plus difficiles (SDF, publics désocialisés...).

1-2 : Un développement large des modes alternatifs de résolution des conflits par le numérique (médiation, conciliation, traitement participatif...) laissé à l'initiative des acteurs sous le contrôle du ministère de la Justice

Les référents estiment que le numérique doit permettre de faciliter la résolution amiable des litiges et préalable à toute saisine du juge¹. Ils proposent d'affirmer qu'en principe le règlement alternatif des litiges doit être systématiquement recherché et qu'à cette fin, les plateformes numériques doivent être la norme. Ceci doit être en particulier le cas pour tous les litiges de la vie quotidienne.

Les référents ont constaté une très grande profusion d'initiatives privées liées au règlement des litiges sur la base de plateformes digitales. Ils ont été saisis par beaucoup de structures (professionnels du droit, éditeurs, sociétés plus ou moins grandes, « legal tech »...) qui rivalisent d'imagination pour proposer des plateformes et des solutions techniques.

Cette profusion pose une question de principe dans un contexte où une conception traditionnelle de l'accès au droit et du règlement des litiges, s'accommodant mal de la diversité des solutions procédurales, commanderait plutôt une organisation centralisée et unique.

Après réflexion, les référents ont cependant opté pour une conception différente. Convaincus qu'il faut faire levier sur la diversité qui caractérise le numérique, ils sont d'avis qu'il n'est pas nécessaire et sans doute pas pertinent de préférer une solution digitale plutôt qu'une autre, en tant du moins que cela concerne la phase préalable de médiation.

Il apparaît donc nécessaire, afin d'optimiser les chances de développement de la médiation et de la conciliation numérique de laisser cette phase au développement libre des initiatives associatives, des professionnels du droit (avocats, huissiers, notaires...), des acteurs privés tels les LegalTech, des grandes entreprises (médiateurs internes), des services publics, des conciliateurs de justice, des associations de médiateurs... Sans doute pourra-t-on imaginer une forme de labellisation officielle pour ces différentes plateformes afin de s'assurer de leur sérieux, mais l'objectif doit être clair : le ministère de la Justice ne saurait décider qu'il existe une seule plateforme numérique de règlement alternatif des litiges. De la concurrence et de l'imagination créative naîtront les outils les plus efficaces.

Néanmoins, cette option repose sur la nécessité de séquencer le litige en trois phases :

- **Une phase initiale** dans laquelle les parties opèrent leur rapprochement et leurs discussions librement par la voie numérique : échanges libres de pièces et de documents, sans contrainte de délai, sans limite à la négociation et aux accords et hors saisine du service public.

- Les échanges sont alors secrets et non opposables en phase de contentieux.

- Les pièces et écrits échangés ne sont pas versées tels quels dans les phases suivantes.

- Le juge n'accède pas à cette phase, sauf à ménager des possibilités de saisine de celui-ci en cas d'urgence en cours de procédure (référé, requête, demande d'expertise in futurum...).

- **Une phase de « précontentieux » :**

- Dépôt d'une saisine par voie numérique dans le dispositif « public ».

- Finalités : cette saisine « officielle » qui met fin à la phase de médiation numérique, manifeste la volonté de conflit et permet de sauvegarder les droits des parties (péremption, prescription, cristallisation du litige, ...).

- Intervention du juge qui fixe alors uniquement le terme chronologique des échanges : fixation de la fin du « jeu » sans gérer la mise en état et les échanges.

- Possibilité d'obtenir l'aide juridictionnelle dès cette phase avec ouverture d'une rémunération égale à celle accordée en matière contentieuse notamment si accord final. Les référents estiment que l'ouverture de cette possibilité est un critère essentiel du succès de la transformation d'ensemble du système car il est de nature à renforcer l'acceptabilité de la mutation numérique par les professionnels du droit, en particulier les avocats.

- Versement au dossier numérique² unique créé des écritures et des pièces numérisées : elles sont contradictoires et officielles contrairement à leur statut en phase 1.

¹ « Au-delà, je souhaite que le numérique permette de résoudre plus rapidement des conflits de la vie quotidienne, simples, par le recours à la médiation en ligne. » Emmanuel MACRON, in « La Gazette du Palais » n° 11, 14 mars 2017 page 16.

² Définition de la notion de « dossier numérique unique » plus loin dans le texte.

• En fin de procédure précontentieuse deux solutions possibles :

- Accord des parties >> homologation numérique³ par le juge, donnant lieu à une décision numérique, de l'accord et force exécutoire à la décision d'homologation avec AJ totale possible.
- Pas d'accord : obligation pour les parties de souscrire, sous peine de péremption de l'instance pour le demandeur défaillant et de jugement en l'état si défaut d'une des parties, un document numérique relatant l'accord et les désaccords sur les faits, le droit et les pièces. Prise en main par le juge et passage en phase 3.

• **Une phase de contentieux pilotée par le juge :**

- Cristallisation des écritures et des pièces issues de la phase 2.

Dans la première phase de médiation :

Il semble nécessaire de préciser les conditions de la mise en œuvre de la médiation numérique. Elle impose que le ministère de la Justice sans prétendre entrer dans les fonctionnements des services de médiation numérique, fixe les principes généraux souhaités par l'État dans le cadre d'un référencement. Les citoyens ayant eu recours à une médiation sur ce type de plateformes labellisées pourraient bénéficier de facilités permettant d'assurer la transportabilité des données dans le cadre des phases contentieuses éventuelles.

On doit donc envisager la mise en place d'une procédure de référencement et de labellisation des structures de médiation et conciliation numériques.

Les référents sont convaincus que ce qu'il est convenu d'appeler les « legal tech » constitue une source très importante de créativité pour imaginer des moyens performants de médiation numérique. Du reste, la logique d'ensemble de la révolution numérique, si on veut en tirer tout le bénéfice, est de laisser libre cours à l'initiative des entreprises qui développent des solutions innovantes. Une réglementation trop poussée ou une régulation trop précoce seraient susceptibles de « tuer » l'imagination et il faut se garder de cette tendance spontanée. C'est pourquoi le principe serait de laisser aux créateurs de plateforme la liberté d'imaginer les logiques de fonctionnement (délais, méthodes,...) les services à rendre ou encore les modes d'interaction avec les demandeurs avec comme seules limites

la fixation (dans une sorte de charte d'adhésion) de principes généraux qui devraient être respectés : tarification « raisonnable » ; compétence et honorabilité des personnes physiques responsables de la plateforme ; localisation en France des personnes responsables d'organiser et de proposer des solutions amiables ; respect des lois et règlements ; ... Sur ces bases, le ministère de la Justice pourrait délivrer un label qui permettrait aux utilisateurs de voir reconnaître leur action précontentieuse. Poursuivant la démarche « Dites-le nous une fois », l'État aurait également la possibilité de proposer aux plateformes qu'elles se développent en utilisant les API utilisées par lui afin de permettre un interfaçage fluide en cas de poursuite de la procédure, sur la base de cahiers des charges définis par le ministère de la Justice. Ces structures seraient homologuées afin d'éviter tous les biais préjudiciables à l'égalité de traitement et au respect des cadres légaux et réglementaires.

1-3 Vers un numérique permettant la transparence du fonctionnement du service public de la justice

Sur ce point essentiel, les référents proposent les orientations suivantes :

1-3.1 Une diffusion renforcée des informations générales via « *justice.fr* », pivot de l'ensemble du dispositif sur ce point, qui doit fournir des référentiels, des modèles et des listes de pièces normés et approuvés

Cet ensemble doit être ouvert via une collection d'API, il conviendra en fonction de la nature des contentieux, de définir les listes des pièces qui pourraient faire l'objet de partage par API, en donnant la priorité au contentieux familial (données fiscales, allocations diverses, données d'état civil) et aux contentieux de la consommation et des baux locatifs.

1-3.2 Une information locale pour les justiciables :

De façon générale, on constate que dans leurs relations avec le service public, les citoyens expriment désormais une forte demande de transparence. Ils considèrent qu'ils ont une forme de « droit légitime » à savoir dans quelles conditions le service public qui prend en charge leur dossier va pouvoir le faire, qui s'en chargera, dans quel délai et sur la base de quels textes ou références. Ils veulent le savoir à l'avance et souvent ces informations constituent des motifs de maintien ou non de la demande elle-même. Le numérique, parce qu'il permet de générer ces informations et de les mettre à disposition du public de façon plus immédiate, est un puissant fac-

³ Idem

teur de développement de cette demande sociale.

Traduite pour ce qui concerne le cas particulier de la justice, cette tendance forte a des conséquences très concrètes dont les référents sont convaincus qu'il faut tenir le plus grand compte. Le sujet peut certes faire débat ou poser des questions, mais il apparaît essentiel d'accroître fortement le niveau de transparence offert au justiciable dans plusieurs secteurs.

1-3.2.1 : Délais de traitement moyens constatés dans la juridiction par type de contentieux sur les années précédentes (données PHAROS rendues publiques par juridiction). Ce niveau d'information est le plus élémentaire de ce qui devrait être fourni aux justiciables. Mais les référents pensent qu'il faut dès maintenant aller plus loin et imaginer des expérimentations permettant aux juridictions, le cas échéant dans certains contentieux, de conclure des formes de « contrat de procédure » aux termes desquels sous la réserve d'une célérité relative des parties, la juridiction pourrait, sinon prendre des engagements fermes au moins donner des indications globales sur la date de prévisible du jugement.

1-3.2.2 : Donner accès à la jurisprudence consolidée juridiction par juridiction dans le cadre du développement de l'open data en suivant les préconisations du rapport de la commission CADIET. Le recours aux nouveaux outils de justice dite « prédictive » ne saurait évidemment être exclu par principe même si l'on doit veiller à prévoir des instruments de régulation adaptés pour traiter les difficultés, parfois considérables, posées par cette nouvelle approche. En particulier, on doit se poser la question du contenu des algorithmes qui sont à la base de la « justice prédictive » et qui, en fonction de ce qu'ils prévoient, peuvent donner une image très différente de ce qui serait la décision de justice « prévisible ». L'instauration d'une obligation de transparence des algorithmes est sans nul doute un des moyens de limiter ce risque. Eu égard à la portée de ces techniques nouvelles et au risque qu'un maniement mal intentionné pourrait faire courir à l'idée même de justice, il convient de réfléchir à la mise en œuvre de mécanismes de contrôle adaptés par la puissance publique ainsi, et peut-être surtout, qu'à l'adoption d'un dis-

positif de certification de qualité par l'édiction d'une obligation de transparence des algorithmes.

L'information sur la jurisprudence doit être systématisée, il s'agit « de connaître et de faire connaître, l'œuvre juridictionnelle collective »⁴. Sous le contrôle de la Cour de cassation la Chancellerie pourrait être chargée de la mise en valeur de la jurisprudence diffusée sur internet, en lien avec les travaux menés par Etalab.

Les référents préconisent que le ministère se dote d'une équipe pluridisciplinaire avec un budget ad hoc pour adresser les innovations autour des données. Les compétences rares telles que les data-scientists doivent être recherchées, ou les participations aux initiatives de type entrepreneur d'intérêt général valorisées.

⁴ Rapport La prudence et l'autorité, l'office du juge au XX^e siècle, Antoine Garapon et Sylvie Perdrille

2 - La saisine des juridictions : une approche résolue et progressive

Il est apparu nécessaire de préciser les conditions générales de la saisine en ligne indispensables, selon les référents, à la réussite du processus :

2-1 Un passage à la saisine numérique fortement incitative par bloc de contentieux et de matière, tout en maintenant des exceptions permettant une adaptation progressive

- Retenir le modèle de progression retenu par la DGFiP pour les déclarations obligatoire en ligne sur « impots.fr » et prévu par la loi de finance 2016 qui prévoit désormais, le recours aux téléprocédures, pour souscrire aux déclarations professionnelles et payer les impôts. Il s'agit de rendre rapidement obligatoire le dossier numérique pour tous les acteurs de la procédure dès lors qu'il s'agit de professionnels, et d'en favoriser activement le recours pour les particuliers. En matière civile cette réforme relève du décret, en matière pénale, une disposition législative sera nécessaire.
- Mettre en place des incitations à la saisine par voie numérique sur :
 - Les délais de traitement en facilitant le traitement des requêtes numériques
 - Le calcul des frais irrépétibles
 - L'exécution provisoire

2-2 Une saisine numérique qui diffère la saisine du service public de la justice

Celui-ci ne doit être statistiquement « *en charge* » qu'après la phase précontentieuse (le mode de calcul de la durée totale du litige doit être maintenu en distinguant, du fait de la généralisation de la médiation numérique et du précontentieux la phase imputable au service de la justice). Ainsi, la procédure contentieuse, au sens du code de procédure civile, commencerait uniquement lors de la création du lien contentieux en phase 3.

Cette saisine numérique doit être encadrée pour éviter les débordements liés à un foisonnement non contrôlé, dès lors que l'option d'une représentation obligatoire généralisée n'est pas retenue :

2-2.1 encadrée par une cristallisation du lien contentieux en amont de la saisine du juge ;

2-2.2 encadrée par un temps d'échange numérique responsabilisant les parties en amont de la saisine du juge : le temps du contradictoire et de la préparation du litige, dont la durée est fixée par le juge selon les justifications éventuellement apportées par les parties et selon la nature du litige ;

2-2.3 encadrée car déclenchée par la formalisation contradictoire, par les parties, de leurs accords et désaccords

2-3 La saisine en ligne doit s'accompagner d'une redéfinition et d'une extension de la représentation par avocat obligatoire et d'une priorisation donnée à la demande d'aide juridictionnelle en ligne

2-3.1 Assurer le développement numérique en matière judiciaire et en tirer les pleins bénéfices exige un mode de saisine stabilisé et juridiquement sécurisé.

Cette assurance est naturellement offerte par des professionnels qui engagent leur responsabilité, ce qui plaide pour une extension de la représentation obligatoire.

Pour les justiciables non représentés, il conviendra de prévoir des modalités de saisine encadrant de manière pédagogique la formalisation de celle-ci et des pièces dont elle devra être assortie.

2-3.2 Une aide juridictionnelle entièrement numérique : la mise en place de la demande d'aide juridictionnelle en ligne courant 2019 est une priorité absolue. Les référents notent que la Chancellerie prévoit ce projet selon ce calendrier.

3 - Un pilotage des procédures civile et pénale partagé

3-1 Vers la création d'un dossier judiciaire (pénal et civil) numérique unique

Les préconisations suivantes seront retenues :

- Abandon de la voie de la numérisation de données « papier » préexistantes (le système ne doit pas « imiter » les échanges « papier » actuels dont chacun des acteurs actuels regroupe les exemplaires originaux ou copies, dont il est nécessaire d'assurer l'authenticité à chaque stade de la procédure). En clair, le progrès ne saurait consister en la capacité de « scanner » les documents papiers actuels. Cela n'aboutirait qu'à l'accroissement du travail des greffes.
- Création volontariste d'un dossier numérique unique, alimenté et consulté par les parties et les acteurs du procès et de la procédure de manière sécurisée et en fonction de droits et d'obligations processuelles tels que prévus par les règles de procédure. En clair, chaque partie à l'instance aurait la responsabilité de nourrir le dossier numérique unique en y versant des pièces en version dématérialisée. Chaque acteur (partie, juge, greffe, avocats, experts...) aurait accès à tout ou partie du dossier sur la base d'accréditation définissant des niveaux de droit d'accès.

3-2 Pour un choix stratégique de la responsabilité de gestion du dossier numérique en matière civile

Les référents, après avoir étudié plusieurs pistes possibles d'organisation pensent qu'il convient d'organiser la conception et la gestion du dossier numérique de façon partagée entre l'État d'une part et l'ensemble des professionnels du droit d'autre part.

Il ne paraît pas pertinent, comme ce serait pourtant concevable, de confier intégralement la gestion du dossier numérique à un partenaire privé qui prendrait en charge tant la conception des outils, que le stockage des données, voire la production des

décisions ou pièces. La sensibilité très grande des matières, le fait que l'on se situe au cœur de l'activité régaliennne de l'État et enfin le besoin d'impliquer les professionnels du droit justifient une vision plus partenariale.

Il est certain que les développements actuels des SI de l'État s'appuient sur des constructions mêlant travaux internes, à façon ou sur la base de progiciels ou briques logicielles réutilisables, et d'une intégration sous forme d'API de services tiers.

C'est d'ailleurs la stratégie rappelée par le secrétaire d'État au numérique sur les travaux menés sur la plateforme numérique de l'État dont la brique la plus emblématique est FranceConnect qui permet d'interconnecter un socle de confiance (identité numérique), consentement de l'utilisateur à partager des données, et accès à des services numériques sous forme d'API (ex. quotient familial).

Les référents préconisent que le dossier numérique soit construit, sous le contrôle de l'État en utilisant autant que possible les briques et les progiciels existant, quitte à ce qu'ils puissent être adaptés aux besoins particuliers de la justice. Puis, dans une logique de partenariat de confiance telle que celle qui a permis d'interfacer RPVA et RPVJ, les professionnels du droit seraient invités à intégrer à ce dispositif, via des API, des briques complémentaires constituant un tout cohérent qui permette d'envisager l'ensemble du dossier numérique, de la saisine de la juridiction jusqu'à la signification de la décision.

3-3 Une alimentation du dossier numérique par l'utilisation d'un code d'accès sur le modèle des services fiscaux pour les dossiers civils et pénaux

La question de la signature électronique personnelle a été longuement évoquée par l'ensemble des interlocuteurs des référents.

Si elle se révèle un outil très efficace pour garantir l'intégrité et la non-répudiation d'un document informatique, si la confiance obtenue avec un tel dispositif est indéniable, d'autres approches doivent être envisagées pour atteindre le même objectif.

En effet, même en disposant d'un logiciel maîtrisé, la signature électronique personnelle associée au document présente des caractéristiques techniques intrinsèques rendant son usage coûteux voire parfois inapproprié dans le temps long formé par l'archivage des procédures.

- **Une première alternative** à la signature électronique personnelle consiste à mettre en place un cachet serveur. Cette approche consiste à centraliser les opérations complexes de gestion de clés sur un serveur central auprès duquel l'agent, le professionnel ou le justiciable s'authentifie et envoie une requête informatique d'acte de signature. Les clés de signature n'étant plus sous le contrôle exclusif de l'agent le niveau de sécurité est moins élevé mais ce mécanisme présente une bien plus grande facilité d'emploi. Par ailleurs le cachet serveur garantit une non-répudiation du document tout en préservant l'anonymat de l'agent à l'origine de la demande de signature ce qui peut présenter un intérêt (les traces d'accès conservent néanmoins l'identité de l'agent à l'origine de la demande). Enfin le cachet serveur peut être activé automatiquement sur certains processus comme cela est fait par exemple pour fournir un récépissé lors de la déclaration des revenus en ligne.

- **Une seconde alternative** consiste à construire la confiance autour d'une plate-forme numérique partagée. Cela consiste à utiliser la traçabilité des usages de la plate-forme pour créer la confiance entre les différents membres. À titre d'illustration le commerce électronique et les sites de banque en ligne fonctionnent ainsi. Pour des usages sensibles, un travail important est fait sur l'authentification des utilisateurs (identité numérique, qualité des mots de passe, double facteur, jeton matériel d'authentification, création initiale du compte après un enrôlement en présentiel, ...) et c'est ensuite la plate-forme

qui assure le suivi et l'imputation des accès, le plus souvent avec un accès de consultation de ces traces pour l'utilisateur. Pour des processus ayant fait l'objet d'une profonde transformation numérique, cette approche est souvent la seule réellement opérationnelle puisque la notion de document n'existe plus vraiment dans certains cas.

De nombreux acteurs publics et privés, notamment les professions du droit, proposent des identités numériques conformes au règlement e-IDAS.

Compte tenu de cette pluralité d'approches, il conviendra de revisiter dans le cadre du plan de transformation numérique les différents **besoins de confiance**. Si la signature électronique personnelle peut rester nécessaire dans certains cas, extrêmement limités, il convient de bien utiliser l'approche plate-forme et/ou le cachet serveur pour rechercher une plus grande efficacité du système ou éviter de revenir artificiellement à une notion de « document », proche du papier, lorsque les interactions numériques ne s'y prêtent pas.

Cette analyse devra se faire en tirant partie des réflexions de la DINSIC autour de la construction de l'État plate-forme et au sein desquelles la notion de confiance est également présente, mais aussi d'une analyse liée à la sécurité souhaitée des processus métier sous-jacents. Ainsi, les ministres de l'Intérieur et de la Justice et le secrétaire d'État au numérique ont confié à Mme Valérie PENEAU le 5 janvier 2018 la mission de développer pour l'ensemble des usagers des services publics un parcours d'identification numérique fluide intégré à la plateforme numérique de l'État et à France Connect. Ce parcours intéressera autant les acteurs publics que privés, et les acteurs justice devraient en tirer un bénéfice commun afin de permettre les échanges de données sous le contrôle de l'utilisateur et ce avec l'ensemble des garanties de protection des données, notamment en perspective de l'application du règlement européen sur la protection des données.

3-4 Un accès par les seules parties habilitées tant en matières civile que pénale, que ce soit pour la consultation ou l'alimentation du dossier

3-5 Une question à trancher en matière civile : l'accès direct par le justiciable assisté d'un avocat (qu'il soit en procédure avec obligation de constitution ou non)

Modes d'accès au dossier numérique	Représentation par avocat obligatoire	Représentation non obligatoire avec avocat constitué
Seul l'avocat mandaté y accède	Conseillé	Déconseillé
Le client peut y accéder seul en parallèle avec son avocat	Déconseillé	Oui mais en seul mode « consultation »
Le client y accède seul	Non : le mandat emporte monopole d'accès au profit de l'avocat	Déconseillé

3-6 Une gestion du dispositif en matière pénale qui doit s'inscrire dans des règles précises :

3-6.1 Un dispositif entièrement conçu et géré par l'État au regard des exigences de la matière pénale et de la procédure

3-6.2 Un dispositif ambitieux :

De manière générale et dans l'idéal, il s'agit de refondre la conception de la constitution du dossier pénal afin d'atteindre un objectif de dématérialisation totale :

- plus aucune production de papier ;
- intégration directement en procédure de données nativement numériques (photos, vidéos, sons...), en particulier celles provenant de tiers (témoins, victimes, experts...)
- procédures de stockage et d'archivage sécurisées ;
- saisie unique des données pour l'ensemble de la procédure pénale.

3-6.3 Un dispositif à construire dans un partenariat étroit entre les ministères de la justice et de l'intérieur.

Les ministres de l'Intérieur et de la Justice ont lancé la création d'un projet commun dans le domaine pénal. Le projet vise à définir, en coconstruction entre ministères de l'Intérieur et de la Justice, une procédure pénale numérique adaptée aux organisations et processus des services d'enquêtes comme des juridictions et des avocats. Les référents notent l'importance et la sensibilité de cette démarche. Celle-ci doit également faire des propositions facilitant la vie des différents acteurs du processus pénal en utilisant le levier numérique.

3-6.4 Un dispositif qui doit strictement respecter l'application effective des dispositions du code de procédure pénale notamment les articles 12, 12-1, 13, 14, 37, 38 et 40

Sur ce point, les référents attirent l'attention sur la nécessité de proscrire toute évolution générée par le numérique de nature à modifier les modalités du contrôle de la police judiciaire par l'autorité judiciaire. Il convient impérativement que le pilotage du dispositif et son contrôle relève de la seule autorité judiciaire et du ministère de la Justice.

Ainsi les points de vigilance suivants doivent être relevés :

- Choix et contrôle des administrateurs du système qui ne peuvent que relever de la justice.
- Définition des droits d'accès au dossier numérique qui doivent suivre les seules règles de la procédure pénale.
- Définition des contenus des dossiers et départ entre pièces judiciaires et éléments extérieurs (renseignement, éléments de contextes, documents de travail des enquêteurs et des magistrats...).
- Niveau de contrôle par les parquets et les juges d'instructions des investigations en cours au sein des services de police judiciaire par le biais du dispositif numérique.
- Définition de l'articulation des règles posant le lien direct entre magistrats et officiers de police judiciaire et celles relatives à l'organisation hiérarchique des services d'enquête : sur ce point une attention particulière devra être portée sur les processus permettant la coexistence de ces règles sans qu'aucune ne nuise aux autres.

4- Une audience civile facilitée, interactive et intelligente

4-1 Une présence des parties comme élément de la durée du procès

4-1.1 Un choix dynamique des parties : le numérique, dès lors que les parties auront été amenées à échanger par ce biais l'ensemble de leurs pièces et de leurs écritures en amont de manière contradictoire, doit conduire à une limitation de l'audience à un rôle de finalisation et de précision.

4-1.2 Une possibilité d'accord des parties sur la nature de l'audience avec des incitations fortes à l'accord sur l'absence : il convient d'inciter les parties à renoncer à l'audience civile dès lors que cette dernière ne constituera pas un apport avéré.

4-1.3 Un juge qui peut, en motivant, passer outre à la présence des parties.

4-2 Une audience interactive

4-2.1 Le numérique doit permettre que le rapport du juge soit connu avant l'audience dans un délai permettant des observations liminaires. Ce rapport qui pourrait comporter l'exposé des faits et de la procédure, l'analyse neutre des moyens de droit, l'identification et l'intérêt de la question de droit à juger, les références essentielles de jurisprudence et de doctrine utiles, verra son élaboration facilitée par le numérique.

4-2.2 L'établissement de questions par le juge en amont auxquelles les parties répondent contradictoirement avant l'audience.

4-3 Une rédaction des décisions renouvelée

Le numérique doit conduire à revisiter la conception de l'audience pour la rendre plus efficace et lui permettre d'être, quand elle est nécessaire, un outil interactif pertinent qui apporte une réelle plus-value :

4-3.1 Le développement et la généralisation de dispositifs d'aide à la rédaction : trames, modèles, intégrations des écritures des parties. Ces dernières devront ainsi, notamment, communiquer, via le dossier numérique unique, leurs pièces et leurs écritures de manière à ce qu'elles puissent être directement utilisables par le juge. L'atteinte de cet objectif passe par la formalisation de la structure des échanges numériques ; formalisation convenue entre les acteurs sous l'animation de la Chancellerie en s'inspirant des normes ou pratiques de fait en la matière (eCodex par exemple). La préexistence de standards européens permet également de préserver l'interopérabilité des systèmes juridiques de l'ensemble des acteurs. Leur développement est une condition de réussite de ce changement de paradigme numérique. La présence coordonnée des acteurs français par le ministère de la Justice dans les instances normatives européennes voire internationales est un élément fondamental de la compétitivité de ce secteur d'activité.

4-3.2 Une intégration plus facile de la jurisprudence : par le deep learning qui permet l'agrégation de décisions de même nature, et par la capacité de l'outil numérique à rapprocher des données, permettre l'appui à la prise de décision.

4-3.3 Une redéfinition de l'office du juge et des missions des acteurs directs comme les greffiers et les juristes assistants.

4-3.3.1 Harmonisation des pratiques et des jurisprudences.

4-3.3.2 Travail en équipe : sur ce point les référents attirent l'attention sur la nécessité :

- d'engager une politique d'accompagnement du changement induit par l'introduction du numérique en mobilisant fortement les écoles de formation du ministère de la Justice et les fonctions support RH nationalement et localement ;

- de poursuivre et amplifier les réflexions sur l'équipe autour du juge et les missions des greffes et des juristes assistants.

4-4 Un développement massif des décisions simplifiées :

4-4.1 Extension de l'ordonnance civile pour les litiges simples par voie numérique.

4-4.2 Développement des jugements types numériques par référence à des jurisprudences affirmées.

5 - Une audience pénale revisitée et rationalisée

Les dispositifs numériques doivent permettre de réaliser une avancée importante sur le déroulement de l'audience pénale, en favorisant une audience simplifiée et rationalisée, grâce aux avancées suivantes :

5-1 La facilitation d'une mise en état préalable par voie numérique avant le procès

5-2 Le calendrier d'audience : de la pré-réservation de plages fixes à la programmation concertée :

5-2.1 Possibilité en amont de retenir des plages d'audience pour les affaires pénales dès la cristallisation de la défense.

5-2.2 Maintien de la souplesse de renvois et de plages disponibles pour permettre le respect des droits de la défense : constitution d'une défense tardive jusqu'au jour de l'audience, liberté des moyens de défense...

5-3 Une défense facilitée par l'accès des avocats au dossier numérique.

Et au-delà de l'audience et de la décision elle-même, la constitution d'un dossier numérique faciliterait notamment, par exemple, la transmission des informations nécessaires au travail des services chargés de l'exécution et de l'application des peines.

6 - Une notification / signification adaptées et calibrées des décisions pénales et civiles

Les modalités de notification ou de signification doivent assurer à la fois l'authenticité et l'intégrité de la décision et qu'elle parvienne à ses destinataires légitimes.

6-1. Comme au stade des échanges contentieux (cf 3.3) le respect de ces exigences dans des conditions de sécurisation suffisante ne nécessite pas nécessairement l'emploi de dispositifs de signature électronique, et il convient donc de bien s'assurer, en fonction des usages, du niveau de sécurité et du dispositif technique le plus approprié :

- S'agissant de la sécurisation de la décision elle-même, les dispositifs de cachet-serveur (cf 3.3) et le stockage dans le dossier numérique, selon des modalités sécurisées par le ministère de la Justice, permettent d'apporter d'autres solutions de sécurisation, garantissant au demeurant une meilleure stabilité dans le temps ;
- S'agissant de la notification de la décision, il existe également d'autres méthodes permettant à son destinataire ou à un tiers de s'assurer de son authenticité ; tel est le cas :
 - des décisions notifiées par le biais d'une plateforme numérique partagée, avec des niveaux de sécurisation qui peuvent être ajustés selon les utilisateurs (cf 3.3) ;
 - de dispositifs consistant à incruster dans le document adressé par voie électronique un code-barre ou un pictogramme que le lecteur peut scanner, à l'aide par exemple d'un smartphone, et qui lui permet, en se connectant au site garanti et sécurisé par l'émetteur du document, de vérifier l'authenticité et l'intégrité du document qu'il a reçu ; un tel dispositif pourrait tout à fait être intégré à la plateforme Justice à mettre en place.

Ces dispositifs devraient faciliter la capacité à vérifier la valeur probante d'une décision en format électronique, quitte à prévoir par ailleurs, le cas échéant, en cas de demande spécifique ou de contestation, par exemple, un mode renforcé d'authentification de la décision. Les solutions existent à l'instar de la collaboration public-privé autour du standard 2D-Doc ayant permis leur usage public (ex. carte nationale d'identité, ministère de l'Intérieur) ou privée (ex. facture des 28 millions de clients d'EDF) afin de lutter contre la fraude documentaire.

6-2. Les référents sont par ailleurs convaincus de la nécessité de laisser aux parties et aux professions une liberté d'initiative dans la construction de dispositifs de signification et de mise à exécution, dans un cadre fixé par l'État afin de s'assurer de la fiabilité des dispositifs concernés, leur conformité aux exigences légales, et permettre leur interfaçage, dans une logique de confiance, avec la plateforme de la Justice.

Les résultats attendus, à court terme et à l'horizon 2020

Les référents appuient les ambitions du ministère pour la période 2018-2019, et souhaitent que puissent être tenues les priorités en cours de consolidation dans le cadre du plan de transformation numérique, et qui seront finalisées, à la lumière des conclusions tirées de ce chantier.

Ces **conclusions ont pleinement intégré les résultats de la consultation conduite en ligne**, qui a suscité près de 1800 réponses, et des contributions adressées **par les personnes ou instances auditionnées. De ces réponses et contributions, on peut retenir la demande très forte d'une amélioration très significative, dès à présent, des outils utilisés au quotidien, mais aussi, au-delà, de changements fondamentaux.** Le premier changement fondamental attendu est la constitution d'un cœur numérique civil et d'un cœur numérique pour le pénal, interfacés avec leur écosystème au travers d'une plateforme numérique de l'État intégrant la pleine puissance des parcours numériques « sans couture ». Le second changement fondamental attendu est de proposer des services permettant de rester en contact avec l'ensemble des parties prenantes (hyper mobiles, accessibilité particulière, exclusion numérique, etc.), en s'assurant qu'aucun usager ou agent ne soit lésé par la transformation numérique du ministère de la Justice. Enfin le troisième changement fondamental consiste à repenser et construire, avec l'ouverture des données publiques notamment, la relation entre les citoyens, les tiers et le service public de la justice.

Dès 2018-2019, les actions d'ores et déjà engagées doivent notamment permettre :

- la consolidation des centres de données et l'augmentation massive du débit des réseaux, permettant un usage plus fluide de la messagerie et des applications ;
- le renouvellement et la modernisation des outils du

travail du quotidien, avec en particulier le déploiement beaucoup plus important d'outils de mobilité (ultra-portables communicants, téléphonie sécurisée...), la mise en service d'une plateforme permettant l'échange sécurisé de documents volumineux, le déploiement des centres d'appel parquet, de la signalétique dynamique, d'un outil de prise de rendez-vous en ligne, d'une offre de travail collaboratif, et la consolidation du dispositif de visio-conférence ;

- l'accès en ligne à l'état d'une procédure, qu'elle soit civile ou pénale, en tous points du territoire, par les SAJJ à partir du printemps 2018 et les justiciables à partir de l'automne 2018 ;
- dans le domaine civil, de développer à compter de la fin 2018 la saisine en ligne des juridictions au-delà des seules cours d'appels et TGI ;
- dans le domaine pénal, de déployer Cassiopée dans les cours d'appel, évitant un travail fastidieux de reprise de données de première instance, de l'enrichir des fonctionnalités de gestion des scellés et de gestion des procès hors normes ; de poursuivre le développement et le déploiement des logiciels métiers du Parquet, via la reprise au niveau national d'initiatives locales ; d'enrichir les outils de stockage et d'analyse des dossiers dématérialisés ;
- à toute personne de demander et obtenir son casier judiciaire B3 de façon dématérialisée, dès le printemps 2018 ;
- à tous les justiciables, à compter de 2019, de déposer en ligne leur demande d'aide juridictionnelle, qui sera traitée de manière entièrement dématérialisée ;
- de consolider les systèmes d'information de la protection judiciaire de la jeunesse et de l'administration pénitentiaire ;
- de préparer les outils permettant la mise à dispo-

sition des décisions de justice dans le cadre de l'open data.

Les référents notent que 2018 doit également permettre au ministère de consolider la gouvernance et le mode de gestion des projets, en développant le soutien, l'accompagnement et l'association des utilisateurs. Ils soulignent que cela imposera aussi d'endosser un ambitieux plan de recrutement de compétences SIC dans un marché de l'emploi et un contexte administratif complexe. Ces éléments forment un prérequis à l'atteinte des résultats attendus dès 2018-2019. Une vigilance managériale est fondamentale pour permettre d'accompagner la dynamique ministérielle en place depuis l'été 2017.

À l'horizon 2020, pour répondre aux attentes des usagers du service public de la justice comme des magistrats et des agents de ce dernier, c'est une refonte plus complète des systèmes d'information du ministère qui est programmée.

Dans le domaine judiciaire, elle concerne aussi bien le domaine civil, avec le remplacement des actuelles applications pour permettre d'offrir une procédure 100 % dématérialisée de bout en bout, que le domaine pénal, avec le déploiement du dispositif sur lequel a commencé de travailler l'équipe conjointe constituée entre le ministère de la Justice et le ministère de l'intérieur, permettant de disposer

d'un dossier pénal unique accessible à chacun des acteurs de la procédure en fonction des droits et obligations prévues par cette dernière.

Elle doit également permettre une consolidation et une amélioration des systèmes d'information de l'administration pénitentiaire, incluant le déploiement du numérique en détention, et de la protection judiciaire de la jeunesse, permettant un meilleur suivi des mineurs dont elle a la responsabilité.

Cette transformation, enfin, doit aussi viser un décloisonnement, dans le respect des principes applicables, entre les diverses applications, fluidifiant les relations entre services et facilitant pour l'ensemble des magistrats et agents concernés le suivi du parcours des personnes prises en charge.

Avec l'objectif de 100 % des démarches administratives numérisées à l'horizon 2022 et l'accentuation de l'ouverture des données publiques, l'État a entamé sa transformation numérique. C'est dans ce cadre, par la volonté d'être un acteur au premier plan de cette transformation, que le ministère de la Justice doit ambitionner de placer son action, pour faciliter la relation numérique entre l'État et l'utilisateur, et par là même améliorer la qualité du service public de la justice dans son environnement et avec ses partenaires publics et privés.

Annexes

Consultation

« les chantiers de la Justice »
Note de synthèse - janvier 2018

“opinionway

Note méthodologique

La consultation était ouverte auprès de cinq catégories de professionnels de la Justice : les magistrats et agents des services judiciaires, les agents de l'administration pénitentiaire, les agents de la protection judiciaire de la jeunesse, les agents de l'administration centrale et les autres professionnels du droit.

Le nombre de contributions recueillies par profession est le suivant : 695 magistrats et agents des services judiciaires, 529 agents de l'administration pénitentiaire, 283 agents de la protection judiciaire de la jeunesse, 96 agents de l'administration centrale et 158 autres professionnels du droit. Au total, 1761 personnes ont été consultées.

Les interviews ont été réalisées par questionnaire autoadministré en ligne sur système CAWI (Computer Assisted Web Interview).

Les interviews ont été réalisées du 15 novembre au 14 décembre 2017.

A. Les magistrats et agents des services judiciaires

Accès à l'information :

Les informations sur les délais et les procédures représentent des priorités pour améliorer la transmission d'informations

- Pour améliorer la qualité de l'information fournie aux justiciables et aux autres professionnels de la justice, les magistrats et agents des services judiciaires évoquent quatre types d'information qu'il faudrait fournir en supplément : des informations sur les délais de jugement (22%), les délais de chaque juridiction et des audiences (19%), les informations sur les procédures (16%) et les délais sur les procédures (15%). De manière moins prioritaire, ils évoquent la fourniture d'information sur les délais et les voies de recours (8%), des informations concernant les jugements (7%) et des informations sur les avocats (6%).

Accès à la juridiction :

La saisine numérique peut être étendue à de nombreux actes

- Dans le cadre de cette amélioration, les magistrats souhaiteraient que certains types de contentieux puissent faire l'objet d'une saisine par voie numérique. Pour eux, les contentieux civils (18%) et les affaires familiales (16%) représentent les deux axes prioritaires pour effectuer une saisine numérique. De manière plus générale, ils estiment que les contentieux avec avocat obligatoire pourraient bénéficier de ce système (10%), ainsi que les

contentieux de tribunal d'instance (9%). Dans une moindre mesure, les contentieux avec représentation obligatoire (7%), les injonctions de payer (6%), les déclarations au greffe (5%) et les questions relatives aux tutelles (5%) pourraient également faire partie du dispositif.

- D'autres actes processuels pourraient être prioritairement numérisés d'après les magistrats et agents des services judiciaires : 6% des répondants à la consultation envisagent la numérisation de tous les actes. Les assignations (10%), les conclusions (9%), les requêtes (5%) ou encore les actes d'avocats (4%) comptent parmi les actes les plus cités.

Équipement des juridictions :

Greffiers et fonctions du parquet sont considérés comme prioritaires pour accéder aux applications métiers à distance et disposer des communications mobiles sécurisées

- Concernant l'équipement des juridictions, les magistrats et agents du service judiciaire estiment que certaines fonctions exigent en priorité un accès à distance aux applications métiers : les greffiers (18%), la permanence du parquet (13%), les magistrats du parquet (9%), les juges des libertés et de la détention (7%), les juges d'application des peines (6%), les juges d'instruction (6%). De même, certaines fonctions devraient bénéficier de communications mobiles sécurisées, les fonctions du parquet (19%), les magistrats de manière générale (17%), les juges d'instruction (15%) et les greffiers (9%).

Accompagnement des usagers :

Les outils numériques apparaissent indispensables pour fluidifier le suivi et le traitement des dossiers et des procédures en cours pour tous les acteurs

- Le numérique constitue également un axe de progrès important pour faciliter les diligences des différents acteurs. À ce titre, les magistrats et agents des services juridiques estiment que le développement d'outils numériques améliorerait la fluidité du suivi et du traitement des dossiers, en permettant aux usagers d'accéder en temps réel aux dossiers et à leur état (17%), et en facilitant les transmissions de documents comme les pièces de dossier les conclusions (8%). De même, cela faciliterait le suivi du dossier (4%). Le numérique représente également un facteur important de gain de temps de manière générale (8%), par exemple en évitant les déplacements inutiles (5%) et en accélérant le traitement des demandes (3%).

- Pour faciliter l'activité des professionnels du droit avec les juridictions ou les justiciables, les magistrats et les agents des services judiciaires appellent à ouvrir certaines fonctionnalités numériques à ces professions. Cela concerne notamment les processus pour échanger des pièces et des documents (11%) et l'accès au dossier dans le but de le consulter (8%). Cet accès aux fonctionnalités numériques permettrait également pour ces acteurs d'effectuer un meilleur suivi des jugements en cours, en effectuant le suivi des procédures (7%), et en accédant aux décisions et conclusions (5%), ainsi qu'aux calendriers des audiences (4%). Des actes administratifs pourraient également bénéficier de ce système, comme le dépôt d'acte (3%), la délivrance et l'enrôlement des assignations (3%) ou encore les demandes de copies (3%).

- Les outils numériques sont perçus comme des moyens efficaces de fluidifier les rapports de travail entre les différents acteurs de la justice et comme des vecteurs de gains de temps. Cependant, certains justiciables demeurent éloignés de l'accès à Internet. Pour pallier à ces problèmes, les magistrats et agents des services judiciaires proposent de multiplier les points d'accès à Internet dans l'espace public (29%) et en Mairie (12%) et de créer des points d'accès numériques au droit (18%). Ils s'expriment également en faveur de l'ouverture de lieux permettant de rencontrer des professionnels du droit, comme de maisons de justice (17%) ou du droit (13%). Si 10% des professionnels consultés remarquent que le numérique permet un rapprochement des personnes isolées de la justice vis-à-vis du droit, 7% déclarent qu'il ne faut pas négliger l'importance de l'humain dans la prise en main du numérique.

Jugement :

Le développement des convocations numériques et la notification des décisions de justice doivent s'accompagner de la sécurisation des données

- La percée du numérique dans les pratiques de la Justice questionne également les modes de convocation. Pour les magistrats et agents des services judiciaires, il convient de développer les convocations numériques, qu'il s'agisse d'un envoi de mail (38%) ou d'effectuer des rappels de convocation par SMS (19%). Les professionnels posent toutefois une condition à la mise en service de ces outils : disposer d'une preuve que le message a bien été reçu par la personne, ce qui passe par la demande d'accusé de réception.

- De la même manière que les modes de convocation, les outils numériques pourront permettre de notifier numériquement les décisions de justice. Les magistrats mettent en avant plusieurs critères pour que ce mode de notification puisse à la fois inspirer confiance, être efficace et respecter les procédures. Ils évoquent notamment l'instauration de la signature numérique (13%), la mise en place d'un système de notification des décisions par voie numérique (8%). Ils évoquent également d'autres points à prendre en compte lors de la notification des décisions de justice, comme la fiabilité et la sécurisation de l'accès aux données (8%). 5% souhaitent ainsi que l'accès au dossier soit sécurisé par mot de passe.

Le partage numérique de dossiers et l'équipement en outils numériques dans les salles d'audience permettraient aux acteurs de la justice de fluidifier les processus et de gagner du temps.

- Concernant les audiences, le numérique peut améliorer leur organisation et leur conduite. Les magistrats et agents des services judiciaires expriment le souhait de pouvoir accéder au dossier numérique (16%), arguant que cela permettrait un gain de temps (6%) et qu'ils auraient ainsi accès à toutes les pièces pendant l'audience (6%). La seconde priorité serait que les salles d'audiences soient mieux équipées en moyens numériques (15%), par exemple en mettant des tablettes connectées à disposition (4%). De manière plus globale, ils reconnaissent que le numérique permet de simplifier les procédures (5%) et garantit une meilleure organisation des audiences (5%).

- Dans la gestion de la constitution et la préparation des dossiers en matière civile et pénale, les professionnels consultés voient surtout le numérique comme une opportunité de réduire la quantité de papier utilisée (15%). Cela représente également un gain de temps substantiel (8%), notamment en optimisant la préparation des dossiers (8%). Le partage simplifié du dossier entre plusieurs personnes représente également une attente des magistrats : le numérique permettrait que le dossier soit consulté partout, par plusieurs personnes en simultané (6%), par différentes professions (5%) et que toutes les pièces soient directement accessibles (4%).

- Ce dossier numérique partagé représenterait un vecteur de la simplification de l'échange d'informations et de pièces entre tous les intervenants d'un dossier. Là encore, les magistrats et les agents des services judiciaires évoquent la simplification et le gain de temps que cet outil engendrerait,

en permettant de consulter le dossier partout, en plusieurs endroits simultanément et par plusieurs individus (10%), la centralisation de toutes les pièces du dossier (8%) et le gain de temps (6%). Ce gain de temps se traduit également par le fait que les magistrats accéderont aux pièces sans avoir besoin de demander des copies (6%) et éviteront les dépenses inutiles de papier (3%). D'autres aspects sont également mis en avant, par exemple un échange de pièces plus efficace (6%) et le suivi du respect du contradictoire (5%).

- Le numérique apparaît ainsi comme un moyen fiable de s'engager dans une formalisation plus harmonisée des écritures et des pièces de procédure : 29% des personnes consultées y répondent par l'affirmative, contre 3% déclarant que ce ne sera pas le cas. Les magistrats semblent être les plus convaincus par ce procédé (36% d'entre eux répondent par l'affirmative).

Exécution des décisions de justice :

Le numérique est perçu comme un atout pour apporter de la fluidité dans le suivi et la transmission des informations et des procédures

- Alors que les justiciables évoquent souvent des délais de procédures trop importants, le numérique pourrait permettre d'apporter davantage de fluidité dans la mise à exécution des décisions de justice. Les magistrats et agents des services judiciaires considèrent que le numérique permettra de gagner du temps dans les délais de transmission (22%) et de mettre plus rapidement à exécution les décisions (8%).

- Au sein des services de la Justice, les outils numériques peuvent permettre une meilleure transmission des informations liées aux justiciables et aux procédures en cours. Cela se traduirait notamment par un échange d'informations plus efficace (4%) et par la création d'un dossier unique avec accès numérique (4%). Les magistrats évoquent également le problème des informations donnant lieu à des saisies multiples qu'un transfert d'application à application permettrait d'éviter. Ces doublons peuvent être le fait de l'utilisation de multiples logiciels pour un même dossier (6%), ce qui conduit les services à demander un logiciel unique pour tous les services (5%), un logiciel unique pour le pénal (4%) et un pour le civil (3%).

- Pour rationaliser la transmission d'informations liées aux justiciables et aux procédures dans lesquelles ils sont engagés aux partenaires du Ministère de la Justice (police, gendarmerie, aide sociale...), les magistrats et les agents des services judiciaires se prononcent en faveur de la création d'un outil unique (5 %). Ils préconisent également d'augmenter les vecteurs de transmission d'information (4 %) pour éviter les saisies multiples et que les services de police puissent transmettre via Cassiopée des dossiers (4 %). Cela pourrait également se traduire par une uniformisation des procédures entre la police et la gendarmerie (3 %) et la dématérialisation des procédures et des dossiers (3 %).

Le numérique et la justice :

Les limites du développement du numérique : la garantie de la sauvegarde des données personnelles et le maintien d'une place centrale des agents

- Dans le cadre d'une dynamique plus poussée et intégrée de la Justice avec ses partenaires, des dispositions pourraient être prises pour assurer la garantie des droits fondamentaux. Pour eux, il faut garantir la confidentialité des données numérisées (7 %), prendre l'avis de la CNIL sur le traitement des données personnelles (4 %), maintenir les libertés individuelles fondamentales (4 %). La sécurisation des données doit être assurée (4 %) et plus simple (4 %).
- Comme tous les services publics, l'institution judiciaire doit se moderniser, un constat partagé par 7 % des répondants. Parmi les réflexions sur la révolution numérique, les magistrats et les agents des services judiciaires déclarent que le numérique ne doit pas remplacer l'humain. Pour eux, la justice est avant tout une institution humaine (6 %), le magistrat doit garder le dernier mot (5 %). Les magistrats mettent en doute la capacité de ces outils à prendre les décisions à la place de l'humain (3 %).

Pour résumer

Les magistrats et agents des services judiciaires considèrent que la fourniture de plus d'informations sur les délais et les procédures représentent des priorités pour améliorer la transmission d'informations.

Dans le cadre du développement du numérique, la saisine par voie numérique pourrait concerner de nombreux actes, et en priorité les contentieux civils et familiaux.

Greffiers et fonctions du parquet sont considérés comme prioritaires pour accéder aux applications métiers et disposer des communications mobiles sécurisées.

Les outils numériques apparaissent indispensables pour fluidifier le suivi et le traitement des dossiers et des procédures en cours pour tous les acteurs. Ils y voient un gain de temps certain, ainsi qu'un moyen de fluidifier les relations de travail entre les acteurs.

Pour accompagner ce développement du numérique, les magistrats et agents des services judiciaires émettent toutefois des mises en garde concernant la sécurisation et la confidentialité des données. Ils considèrent que la place des agents doit rester centrale et la Justice rester une institution humaine.

B. Les agents de l'administration pénitentiaire

Accès à l'information :

Pour améliorer la situation des détenus, les agents des services pénitentiaires recommandent de mettre à disposition plus d'informations pratiques sur la détention

- Les agents de l'administration pénitentiaire estiment qu'il faudrait étendre l'accès à l'information concernant l'incarcération pour les détenus et leurs familles. De manière prioritaire, ils citent la mise à disposition d'informations pratiques sur l'accès aux établissements pénitentiaires, notamment pour que les détenus puissent recevoir de la visite (coordonnées, horaires, modalités d'accès : 33 % ; modalités des demandes de permis de visite : 33 % ; informations et horaires sur les parloirs pour les familles : 16 %). Ces informations pourraient par exemple être mises en ligne sur les sites des établissements (un site internet propre à l'établissement clair et précis : 13 %). Ils évoquent également la transmission d'informations aux intervenants extérieurs (9 %) et aux professionnels du droit (7 %). Enfin, une dernière catégorie d'informations utiles pourrait être mise à disposition des détenus et de leurs familles : des informations sur la vie pratique à l'intérieur de l'établissement pénitentiaire. Ils citent par exemple un annuaire des services (7 %), des informations sur l'envoi d'argent (6 %), sur les interdits (4 %), le linge (4 %), les activités (3 %), l'envoi de colis (3 %)..

Exécution des décisions de justice :

L'amélioration des logiciels semble indispensable pour améliorer la fluidité de la transmission d'information

- Les outils numériques peuvent permettre de mieux transmettre les informations entre les services d'application des peines et l'administration pénitentiaire. Pour les agents des services pénitentiaires, cela passe avant tout par l'amélioration des logiciels à disposition des agents, comme le logiciel APPI (23 %). De même, ils évoquent la nécessité de rendre communicants Génésis et APPI (9 %), d'ouvrir son accès à davantage d'utilisateurs (7 %), de pouvoir numériser et transmettre des pièces via ce logiciel plutôt que par fax (5 %). Les agents souhaitent la facilitation et l'accélération

de la transmission des pièces et des documents (19 %), la possibilité d'y accéder en temps réel (7 %) et l'extension de la transmission électronique des pièces (7 %).

- Lorsque sont évoquées les problématiques liées aux saisies multiples, les agents des services pénitentiaires évoquent à nouveau la nécessité de faire communiquer entre eux les logiciels Génésis et Appi (14 %). Les principales informations évoquées pour éviter les saisies doubles sont la situation, informations et fiches pénales des justiciables (9 %), les pièces et documents judiciaires (6 %), l'État Civil (5 %) et les jugements d'aménagement et d'application des peines (5 %).

Services dans les établissements pénitentiaires :

Les outils numériques pourraient être utilisés pour les visites et le parloir

- L'introduction d'outils numériques en prison pourrait permettre d'améliorer les conditions de détention des détenus. Pour les agents des services pénitentiaires, ces innovations doivent avant tout servir à renforcer les liens des détenus avec l'extérieur : les applications numériques permettraient de faciliter les réservations de parloir (24 %) et la gestion des permis de visite (21 %), même si l'instauration des parloirs numériques n'est que peu évoquée (4 %). De même, ces applications numériques permettraient aux détenus de mieux gérer leur accès à la cantine (15 %) et leur pécule (11 %).

Pour résumer

Les agents de l'administration pénitentiaire recommandent de mettre à disposition plus d'informations pratiques sur la détention pour les détenus et leurs familles. Les outils numériques pourraient également être utilisés pour les visites et le parloir.

Pour améliorer leur travail au quotidien, ils aimeraient que les logiciels dont ils se servent puissent communiquer. De même, les agents se montrent en faveur de la numérisation et du partage des dossiers, pièces et documents, qui engendrerait un gain de temps appréciable et apporterait plus de fluidité dans le traitement des données.

C. Les agents de la protection judiciaire de la jeunesse

Accès à l'information :

Les informations pratiques sur les services, sur les procédures et l'environnement de détention doivent apparaître en priorité

- En complément des informations déjà disponibles sur le site justice.fr, les agents de la protection judiciaire de la jeunesse évoquent d'autres informations qui pourraient être utiles aux familles des mineurs, aux professionnels du droit et aux intervenants extérieurs. Ils évoquent en premier lieu l'accès à des informations administratives, comme les adresses et coordonnées des services (22%). Ces informations pourraient par exemple être mises à disposition sur une plaquette de présentation de la PJJ (14%) ou sur un site Internet, plus clair et plus précis (9%). Ils évoquent également l'intérêt de l'accès aux informations sur la procédure judiciaire elle-même : les informations sur les procédures et mandats d'arrêts (16%) et de l'information générale sur les peines et les mesures judiciaires encourues (11%). Une autre catégorie d'informations utiles se distingue : les informations pratiques sur l'environnement de détention des mineurs incarcérés. Les informations sur l'accès au parloir (9%), sur les intervenants extérieurs (7%), sur les procédures de visite aux détenus (7%) et un livret d'accueil (7%) sont les plus fréquemment mentionnées.

Exécution des décisions de justice :

La mise en commun des données et des outils entre les services, gage de gain de temps pour les professionnels

- Les outils numériques peuvent se révéler utiles pour permettre une meilleure transmission des informations entre les services d'application des peines et la protection judiciaire de la jeunesse. Les agents de la PJJ s'expriment avant tout sur le besoin de mise en commun des données et des outils. Ce travail passe avant tout par la création d'un logiciel commun (19%) et la création de dossiers partagés entre les services pour chaque mineur (15%). Ils soulignent également le travail à mener dans le champ de l'amélioration des procédés de transmission des données et des dossiers. Ils s'expriment ainsi en faveur de la généralisation des transmissions par voie numérique (15%), de l'accroissement de la rapidité de la transmission des données (10%), de la simplification des

échanges en communiquant par mail (5%), de la transmission des audiences par voie numérique (4%) et de la transmission des données en temps réel (4%).

- Plus généralement, éviter les saisies multiples permettrait aux agents de gagner un temps précieux. Les agents de la PJJ estiment qu'un transfert d'application à application permettrait de résoudre les problèmes de double saisie concernant le parcours judiciaire (21%), l'État civil (7%), les coordonnées et adresses (6%) ou encore le parcours éducatif (4%).

Services dans les établissements de la protection judiciaire de la jeunesse :

Les informations sur le parcours judiciaire et le parcours de vie des mineurs pourraient faire l'objet d'une dématérialisation

- Certains outils utilisés par les agents de la PJJ pourraient faire l'objet d'une dématérialisation. Les agents interrogés citent en premier lieu le suivi du parcours judiciaire (28%) et les informations sur le parcours de vie du mineur (27%), ainsi que le parcours éducatif dans une moindre mesure (13%). D'autres informations sur la vie du mineur pourraient être dématérialisées : le suivi de ses placements (9%), les parcours d'insertion (5%) et les échanges avec les services départementaux (5%).

Pour résumer

Les agents de la protection judiciaire de la jeunesse souhaitent rendre disponible aux mineurs et à leurs familles des informations pratiques sur les services, sur les procédures et l'environnement de détention.

Pour assurer une meilleure exécution des décisions de justice, les agents estiment que les outils numériques devraient permettre une meilleure transmission des informations entre les services. Ils souhaitent des outils permettant la mise en commun des données et la numérisation des dossiers. La numérisation de ces éléments permettrait d'éviter les saisies doubles et de gagner du temps.

Les données devant être prioritairement être numérisées sont les parcours judiciaires et le parcours de vie des mineurs.

D. Les professionnels du droit

Accès à l'information :

La mise à disposition d'informations sur les procédures et les délais serait utile pour les professionnels du droit

- Au-delà des informations disponibles sur le site justice.fr, la mise à disposition d'autres informations pourrait s'avérer utile pour les professionnels du droit. Les personnes consultées évoquent avant tout l'accès aux informations liées aux procédures, qu'il s'agisse des détails des procédures (38%), d'informations plus générales sur les procédures (15%) ou encore de permettre leur suivi (13%). Ils évoquent également de manière forte l'accès aux dates et délais d'audience (12%), les délais et voies de recours (11%) et des informations précises sur les juridictions, comme l'accès à un annuaire (8%).

Accès à la juridiction :

De nombreux types de contentieux sont appelés à faire l'objet d'une saisine numérique

- Lorsque sont évoqués les types de contentieux qui pourraient faire l'objet d'une saisine numérique, on observe que les professionnels du droit citent une très grande variété de contentieux, signe de leur volonté d'ouvrir un maximum de contentieux à cette pratique (7% citent d'ailleurs tous les contentieux). Certains types de contentieux émergent toutefois comme les plus prioritaires : les saisines du tribunal d'instances (15%), les saisines des Prud'hommes et les contentieux du travail (13%), les contentieux civils (13%), les affaires familiales (sauf divorce) (12%) et certains contentieux devant les tribunaux de commerce (12%).

- De même, certains contentieux avec ministère d'avocat obligatoire pourraient être numérisés. C'est notamment le cas pour les assignations, conclusions et jugements/ décisions (17%). Là encore, les professionnels du droit interrogés évoquent le dépôt et l'échange de pièce (10%), et mentionnent une grande variété d'actes et des procédures.

Accompagnement des usagers :

Pour faciliter l'accompagnement des justiciables, les professionnels du droit souhaitent que les dossiers soient numérisés et leur partage facilité

- Le numérique peut faciliter les diligences des différents acteurs prenant part à une procédure, tant les justiciables non représentés que les professionnels du droit. Pour ces derniers, la facilitation des échanges grâce aux outils numériques passe avant tout par les transmissions de dossiers, l'échange de documents, d'actes et de pièces (17%), ainsi que par un accès partagé par tous les acteurs de la procédure (15%) et des outils communs pour les professionnels du droit (9%). Le numérique est également vu comme un facilitateur, permettant de gagner du temps : 6% estiment que cela permet un gain de temps, de frais d'envoi et de place, 3% que cela évite des déplacements au tribunal et pour 2% cela permet d'alerter sur les dates d'audiences.

- Parmi les fonctionnalités nécessaires à ouvrir aux professionnels du droit, ces derniers considèrent que la priorité va aux documents numérisés (dossiers, échanges de pièces, actes de procédures... : 22%). Ils souhaiteraient également pouvoir échanger directement avec les greffes, par email, tout au long de la procédure (9%) et placer des assignations, saisir des juridictions et déposer des requêtes (7%). La possibilité de consulter facilement les dates d'audiences et d'accéder aux calendriers fait également partie des principales requêtes (5%), comme la possibilité de suivre l'avancement des dossiers (5%).

- Les professionnels du droit ont toutefois conscience que certains justiciables demeurent éloignés du numérique, et ont donc un accès limité à certaines fonctionnalités. Pour pallier ces carences, les professionnels du droit proposent de les orienter en priorité vers les maisons du droit ou les permanences de droit avec accès à Internet (16%) et de mettre à disposition des bornes numériques dans les mairies et les palais de Justice (15%). Les associations peuvent également accompagner les justiciables dans l'accès aux fonctionnalités numérique pour 7%. 11% des professionnels consultés émettent des réserves sur une numérisation excessive des pratiques, qui tiendrait éloignés certains publics de l'accès au droit.

Jugement :

Le numérique permet de gagner du temps et de disposer de tous les éléments

- Concernant les convocations numériques, les professionnels du droit soulignent le problème de la preuve de l'ouverture et de la lecture des éléments envoyés par voie numérique (25 %) et se prononcent en faveur de la mise en place d'un système fiable d'accusé de réception. 13 % soulignent également le problème de la preuve de du consentement de la réception de ces éléments et 4 % estiment qu'il faut mettre en place un portail sécurisé pour les convocations. Certains professionnels du droit émettent des réserves sur le fait que les convocations numériques puissent remplacer à elles seules les modes de transmission déjà existants. Pour 6 %, la convocation numérique n'exclut pas l'envoi d'un email ou d'une copie courrier, et pour 6 %, l'huissier reste la meilleure solution pour adresser correctement les convocations. Les moyens numériques peuvent également servir à envoyer des rappels ou à obtenir des copies pour les procédures : 5 % estiment que les avocats pourraient recevoir les copies des convocations par mail ou RPVA.
- Le numérique a également sa place pour la conduite d'audience. 18 % estiment ainsi que cela facilitera le déroulement des audiences civiles. Cela se traduit par des applications pratiques, notamment pour l'accès aux pièces du dossier : pour 16 %, cela se traduit par la possibilité d'avoir le dossier numérique à l'audience en temps réel, pour 9 % cela facilite l'échange des pièces. Les outils numériques pendant les audiences permettront également de gagner du temps, en limitant les audiences de renvoi et en simplifiant ces demandes (6 %) et en évitant des audiences ou des présences inutiles (5 %).
- Pour la gestion de la constitution et la préparation des dossiers en matières civile et pénale, le numérique peut également apporter des solutions aux professionnels du droit. Pour eux, le principal bénéfice du numérique serait d'avoir des dossiers complets, en ligne avant l'audience et facilement accessibles (20 %). Cela permettrait de gagner du temps, de l'efficacité et de la fluidité (11 %), de réduire la manipulation des papiers (6 %), de faciliter la communication et la sécurisation des pièces (6 %).

- Les professionnels du droit reconnaissent que le dossier numérique partagé pourrait simplifier les échanges d'informations et de pièces entre tous les intervenants des procès dans le civil et au pénal. Deux bénéfices sont particulièrement reconnus : le gain de temps dans la constitution du dossier (20 %) et l'accès simultané par toutes les parties au même moment (20 %).
- Grâce au numérique, 46 % des professionnels du droit considèrent comme possible que les juridictions et les professionnels du droit s'engagent dans la voie d'une formalisation plus harmonisée des écritures et des pièces de procédures, alors que seulement 5 % répondent par la négative. Ils émettent toutefois quelques remarques sur des points auxquels il faut être attentif, comme les droits de la défense (1 %) et la liberté de rédaction (1 %).
- Pour allier confiance, efficacité et formalisme procédural dans une notification numérique des décisions de justice, les professionnels du droit soulignent la nécessité de sécuriser les signatures et les échanges numériques (10 %) et d'avoir des signatures électroniques certifiées avec des accusés de réception authentifiés (8 %).

Exécution de décisions de justice :

Le numérique permet d'être plus efficace et rapide dans la mise à exécution des décisions de justice

- Le numérique représente un outil permettant une plus grande fluidité dans la mise à exécution des décisions de justice. Pour les professionnels du droit, ses principaux atouts sont de favoriser la rapidité de transmission entre les acteurs de l'exécution (12 %), de faire gagner du temps et de réduire les délais (9 %). Il facilite également le travail des acteurs des procédures, en facilitant le suivi des procédures d'exécution (9 %) et en fluidifiant le travail des huissiers de justice (9 %).

Le numérique et la justice :

Les pratiques numériques doivent être sécurisées

- Les personnels de la Justice collaborent de plus en plus étroitement avec des partenaires extérieurs. Dans ce cadre, de nouvelles dispositions doivent être prises pour assurer une pleine garantie des droits fondamentaux et des libertés personnelles. Les professionnels du droit estiment que l'accent doit être mis sur la sécurisation des données et la confidentialité (9 %) et par la sécurisation des mots de passe et des codes d'accès (9 %). Ce respect

des droits et des libertés peut se concrétiser par un travail plus étroit avec la CNIL (4 %).

- Confrontés à la révolution numérique et à l'arrivée de nouvelles pratiques (deep learning, intelligence artificielle...), les professionnels du droit considèrent que la Justice doit avant tout rester humaine (16 %). Ils évoquent également certains risques associés à ces innovations (4 %), comme par exemple les débats autour de la justice prédictive (5 %).

Pour résumer

Les professionnels du droit aimeraient avoir à leur disposition davantage d'informations sur les procédures et les délais.

Le développement du numérique pourrait amener des évolutions positives pour les professionnels du droit. Ils évoquent notamment l'ouverture de nombreux types de contentieux à la saisine numérique. Ils souhaitent également pouvoir bénéficier de la numérisation des dossiers, afin de faciliter leur partage et leur accès. Cela permettrait de gagner du temps non seulement en amont pour constituer le dossier, mais également pendant les audiences.

Les professionnels du droit reconnaissent les avantages du numérique, comme le gain de temps et l'harmonisation des procédures. Ils plaident néanmoins pour une sécurisation des informations dématérialisées. S'ils reconnaissent les nombreux avantages du numérique, ils estiment que la Justice doit rester humaine.

E. Les agents de l'administration centrale

- En matière de gestion des ressources humaines, les agents de l'administration centrale reconnaissent que le numérique peut permettre une meilleure information et des processus plus fluides. Cela pourrait notamment se traduire par un regroupement au même endroit de toutes les informations utiles pour les agents, et notamment le suivi de leur dossier personnel. Ils estiment que les outils numériques devraient leur permettre de mieux gérer leur carrière (demandes de mutation, de formation...) et de faire les demandes du quotidien (congés, arrêts maladie...). Ils souhaiteraient également que les outils numériques puissent faciliter le partage d'informations entre les ressources humaines et les agents.
- Pour de nombreux agents, tous les domaines liés aux ressources humaines devraient pouvoir bénéficier de la saisine par voie électronique. Ils mentionnent également les outils pour parapher.
- Les agents de l'administration centrale émettent d'autres suggestions concernant les applications propres à leur administration. Ils souhaiteraient pouvoir bénéficier de formations numériques type MOOC, fiabiliser le processus de gestion des paies. La modernisation des outils informatiques (logiciels, smartphones...) constitue également une demande récurrente.
- Ils évoquent d'autres initiatives et pratiques numériques qui pourraient être amenées à se développer : le télétravail, l'amélioration de l'ensemble de l'outillage numérique et l'amélioration des outils liés aux ressources humaines.

Conclusion

En conclusion, cette consultation révèle quelques grands enseignements communs aux professionnels de la Justice :

- Les différentes professions expriment à plusieurs reprises la nécessité de numériser les dossiers et les pièces. Cette numérisation des données, qui permettrait à tous les intéressés de consulter facilement les dossiers en cours, engendrerait à la fois un gain de temps et davantage de fluidité dans le traitement des dossiers.
- Si de nombreux actes peuvent être dématérialisés, les professionnels de la Justice évoquent les enjeux de sécurisation des données confidentielles. De même, pour les actes impliquant la nécessité de disposer d'une preuve de la réception (convocations, assignations...), les professionnels estiment que de nouveaux outils doivent être développés.
- Les logiciels dont disposent actuellement les différentes professions judiciaires pourraient être perfectionnés. Parmi les remarques communes, on note que les agents aimeraient ouvrir l'accès à ces logiciels à davantage de personnes, que les logiciels puissent communiquer pour éviter les doublesaisies, voire de bénéficier d'une interface unique.
- Les différents professionnels de la Justice recommandent de mettre des lieux à disposition des justiciables qui pourraient être éloignés des outils numériques, afin de garantir l'égal accès de tous au droit. Ils souhaitent ainsi l'ouverture de points numériques dans les de Maisons du droit ou dans les mairies.
- Si les professionnels déclarent que la numérisation de nombreux services demeure nécessaire pour mener à bien leurs missions dans de bonnes conditions, ils déclarent que la Justice doit rester humaine.

Auditions menées dans le cadre du chantier transformation numérique

Les référents, avec l'appui des services du secrétariat général et des directions du ministère, qu'ils tiennent à remercier pour cet appui, ont auditionné les personnes ou instances suivantes :

Cour de cassation

- Bertrand LOUVEL, premier président de la Cour de la cassation
- Jean-Claude MARIN, procureur général près la Cour de cassation

Commission nationale de l'informatique et des libertés

- Emile GABRIE, chef du service des affaires régaliennes et des collectivités territoriales
- Paul HEBERT, directeur adjoint de la conformité

Ministère de l'intérieur

Direction générale de la police nationale

- Philippe SAUNIER, conseiller numérique
- Stéphanie CHARBONNIER, conseillère juridique

Direction générale de la gendarmerie nationale

- Général Jean-Philippe LECOUFFE, sous-directeur de la police judiciaire
- Colonel Ronan Le FLOCH
- Lieutenant-colonel Rémi DE GOUVION DE SAINT-CYR (ST(S)2)

Conférences

Conférence des premiers présidents

Paul-André BRETON, premier président CA de Rouen

Conférence des procureurs généraux

Véronique MALBEC, procureur générale CA de Versailles

Conférence des présidents

- Joëlle MUNIER, présidente de la conférence, Présidente TGI Albi
- Christophe MACKOWIAK, président TGI Versailles
- Benjamin DEPARIS, président TGI le Havre

Conférence des procureurs de la République

- Eric MATHAIS, procureur de la République à Dijon
- Eric VIRBEL, procureur de la République à Châlons-en-Champagne

Organisations représentatives de magistrats et de personnels

USM

- Pascale Loué Williaume, trésorière nationale adjointe
- David Melison

SM

- L. BLISSON, secrétaire générale
- K. DUBREUIL

FO-MAGISTRATS

- Marc LIFCHITZ
- Jean de MAILLARD

UNSA

- Jean-François FORGET, secrétaire général UNSa Justice
- David BESSON, secrétaire général adjoint UNSa Justice
- Béatrice BRIOUT, secrétaire général UNSa Justice PJJ
- Franck LEGUERN, UNSa services judiciaires
- Damien ARNAUD, UNSa administration centrale

SNP-FO

- Isabelle BESNIER HOUBEN, secrétaire générale Syndicat Des Greffiers de France/FO
- Emmanuel BAUDIN, secrétaire général FO/personnels de surveillance
- Paul BONO, secrétaire général du Syndicat National Pénitentiaire des personnels techniques/FO
- Sophie GRIMAULT, secrétaire générale adjointe Syndicat Des Greffiers de France/FO

CFDT

- Michel BESSEAU, membre titulaire CTM
- Jean-Jacques VETU, secrétaire général CFDT SPAC LH

CJUSTICE

- L. QUIRIE, secrétaire générale
- JL LACOSTE, membre suppléant CTM
- L. GUILLON
- F. LAPERSONNE

FSU

- Nathalie CARON, SNPES FSU, co-secrétaire nationale
- Alexandrine BOURGEAUD
- BARIA Hassania BARIA
- Vito FORTUNATO, co-secrétaire national
- Gauthier SCHONT, co-secrétaire national

N.B. : la CGT n'a pas été en mesure de répondre à l'invitation qui lui a été adressée

Professions du droit

Conseil national des barreaux

- Me Patrick Le Donne, président de la commission intranet et nouvelles technologies
- Géraldine CAVAILLE, directrice du pôle juridique du CNB
- Michel Truong, DSI du CNB

Chambre nationale des huissiers de justice

- Pierre-Jean SIBRAN, secrétaire national de la Chambre nationale des huissiers de justice
- Gabriele MECARELLI
- Cyril MURIE, directeur de la stratégie

Conseil supérieur du notariat

Me Jean-François HUMBERT, vice-président

Conseil national des compagnies d'experts de justice

- Robert GIRAUD, expert près la Cour d'appel d'Aix-en-Provence, agréé par la Cour de cassation, président du conseil national des compagnies d'experts de justice
- Pierre MALICET, expert près la Cour d'appel d'Aix-en-Provence, président de la commission informatique et dématérialisation du CNCEJ
- Gilles DEVILLERS, expert près la Cour d'appel d'Aix-en-Provence, responsable du pôle pénal de la Commission Juridique du CNCEJ

Divers

IHEJ

- M. Garapon
- M. Epineuse

L'Agence du Numérique

Orianne LEDROIT, directrice du pôle société numérique

Emmaüs Connect

Margault PHELIP (Dg adjointe)

Maison de services au public (MSAP) Clunisoise

Boris CHEVROT, professionnel de la médiation sociale et du développement social

Écoles du ministère (élèves ayant participé à la journée de restitution au niveau national)

ENM

- Adrien FAUCHER-DELAVIGNE
- Ariane GAJZLER

ENG

- Jacques-Olivier LIS
- Patricia HABER
- Anabella DOS SANTOS
- Louise KROP

ENAP

- Gwendoline ROUSSEAU
- Matthieu MILON
- Eric COUCHOURON
- Julie-Ann LAM

ENPJJ

- Xavier FRESSOZ
- Richard LONGAVENNE
- Aude VALEMBOIS
- Malika ZERWETZ



CHANTIERS DE LA JUSTICE

Amélioration
et simplification
de la procédure
pénale

RÉFÉRENTS

Jacques Beaume et Franck Natali

Retrouvez-nous sur :
justice.gouv.fr



Référent

Jacques
Beaume

Procureur général honoraire

Ancien membre
du Conseil Supérieur de la Magistrature

Auteur du rapport
sur la procédure pénale,
juillet 2014

Référent



Franck
Natali

Avocat au barreau
de l'Essonne

Ancien bâtonnier

Sommaire

Introduction	p.8
Enquêtes parquet	p.9
1. Placement des prélèvements sous scellés par les médecins-légistes.....	p.9
2. Première tranche de garde à vue (dans les procédures relevant de l'article 706-73 du code de procédure pénale) autorisée dès le début pour 48 heures par le procureur de la République.....	p.9
3. Instauration d'un seuil unifié à 3 ans.....	p.10
A. Seuil de 3 ans pour l'enquête de flagrance (seuil et prolongation).....	p.10
B. Seuil commun de 3 ans pour la géolocalisation et la perquisition avec autorisation du JLD en enquête préliminaire.....	p.11
4. Clarification et extension des techniques spéciales d'enquêtes (TSE).....	p.12
A. Unification du régime d'enquête sous pseudonyme et procès-verbal récapitulatif de TSE.....	p.12
B. Extension des interceptions téléphoniques autorisées par le JLD.....	p.12
C. Extension des TSE aux crimes.....	p.12
D. Uniformisation des procédures de TSE.....	p.12
5. Dépistage et prélèvements en matière d'alcoolémie ou d'usage de stupéfiant.....	p.13
6. Extension des pouvoirs des APJ.....	p.13
7. Habilitation et compétence territoriale de l'OPJ.....	p.13
8. Simplification de l'assermentation des ASVP.....	p.14
9. Suppression de l'accord du procureur de la République pour les réquisitions administratives.....	p.14
10. Propositions diverses (hors tableau).....	p.15
A. Une rénovation plus globale du code de procédure pénale.....	p.15
B. Une amélioration organisationnelle et une clarification des rôles des acteurs de l'enquête.....	p.15
a. Une meilleure organisation territoriale des parquets.....	p.15
b. Une clarification des rôles des divers acteurs de la procédure.....	p.15
C. Mesures diverses.....	p.17
a. Renforcement des pouvoirs des « polices spéciales ».....	p.17
b. Augmentation des pouvoirs des OPJ en matière de convocation forcée et de contrôle d'identité.....	p.17
c. Simplification du régime de saisie et de l'emploi des avoirs criminels.....	p.17
d. Possibilité pour le parquet d'imposer à un mis en cause certaines mesures conservatoires.....	p.17

Procédures alternatives p.18

1. Extension de la transaction pénale p.18
2. Extension de la forfaitisation (C5 et délits) p.18
3. Simplifier et étendre la composition pénale..... p.19
4. Extension de l'ordonnance pénale à d'autres délits (JU)..... p.19
5. Extension du domaine de la CRPC..... p.20
 - A. Extension de la CRPC à la fraude fiscale..... p.20
 - B. Élargissement des peines ou mesures prononçables p.20
 - C. Possibilité de prononcer la révocation des sursis antérieurs p.21

Instruction p.22

1. Limitation aux parties demanderesse de la notification du projet d'expertise p.22
2. Limitation aux parties demanderesse du mécanisme de règlement contradictoire p.22
3. Diverses propositions p.23

Poursuite et jugement p.24

1. Création d'une procédure intermédiaire entre CI/PPV et information p.24
2. Regroupement à l'occasion d'une CI ou d'une CPPV de toutes procédures précédentes encore en cours (OP, COPJ, CRPC ou CD)..... p.25
3. Révision de la répartition entre Juge unique et Collégialité p.25
4. Instaurer une mise en état pénale p.26
5. Faciliter la CPC des victimes non comparantes..... p.27

Assises..... p.28

1. Délai maximal de signification de la liste des témoins p.28
2. Accès au dossier complet pour les assesseurs et à l'OMA pour les jurés..... p.28
 - A. Les assesseurs p.28
 - B. Les jurés p.29
3. Lévoation des conclusions d'expertises à tout moment de l'audience..... p.29
4. La possibilité pour le président de poser des questions aux témoins lors de la déclaration initiale p.29
5. Délibéré ou renvoi des intérêts civils..... p.30
6. Divers - Le tribunal criminel et la cour d'assises d'appel p.30

Besoins technologiques	p.31
1. Pré-plainte en ligne	p.31
2. Les logiciels de procédures	p.31
3. Les connexions entre partenaires de justice.....	p.33
4. La visio-conférence.....	p.33
Divers	p.34
1. Simplification des scellés	p.34
2. Le régime des nullités.....	p.34
Principales mesures proposées.....	p.36
1. Simplification de l'enquête	p.36
2. Simplification des procédures alternatives aux poursuites.....	p.36
3. Simplifications concernant l'instruction.....	p.37
4. Simplifications dans la poursuite et le jugement.....	p.37
5. Simplification de la procédure devant la cour d'assises.....	p.37
6. Mesures diverses et transversales.....	p.37
7. Cinq mesures de moyen terme	p.37
Annexes	p.38

Introduction

À titre d'introduction, nous souhaitons souligner le caractère contraint dans lequel la présente consultation a eu lieu puisque les questionnaires servant de support à celle-ci ont été diffusés le 19 octobre 2017. En dépit de cette circonstance, nous souhaitons souligner d'une part le nombre important de contributions reçues en retour, d'autre part leur qualité.

Par ailleurs, les auditions conduites en novembre et décembre ont également permis de recueillir des points de vue divers et argumentés. Enfin, nos trois déplacements sur le terrain, plus particulièrement dans les cours d'appel d'Aix-en-Provence, d'Amiens et de Reims, nous ont permis de nous confronter directement aux attentes des magistrats, des services d'enquête et des avocats.

Nous sommes convaincus à l'issue de cette consultation que ce chantier suscite une forte attente, ce que la qualité des contributions de chacun des intervenants reflète.

Nous tenons par ailleurs à souligner que ce chantier ne peut pas être considéré indépendamment des autres chantiers, en particulier l'adaptation de l'organisation judiciaire, la transformation numérique, ainsi que le sens et l'efficacité de la peine. La réforme constitutionnelle, en ce qu'elle devrait permettre de renforcer le statut du parquet est également un élément de contexte important.

Nous souhaitons également relever que si certaines pistes de simplification identifiées relèvent de la loi, d'autres impliquent simplement de ne pas sur-interpréter les dispositions existantes et d'identifier de bonnes pratiques¹, étant précisé que certaines simplifications récentes, issue notamment de la loi du 3 juin 2016 renforçant la lutte contre le crime organisé, le terrorisme et leur financement, et améliorant l'efficacité et les garanties de la procédure pénale, n'ont peut-être pas encore produit tous leurs effets.

Par ailleurs, il nous apparaît que certaines pistes envisagées appellent une certaine vigilance et une réflexion quant à la portée exacte qu'elles produi-

raient sur les équilibres fondamentaux de la procédure pénale, notamment sur le principe d'une direction effective de la police judiciaire par le parquet. Il convient également de souligner à quel point le droit pénal de l'Union européenne irrigue le droit national et rend juridiquement impossible certaines mesures sollicitées qui se heurtent aux standards européens, issus en particulier des directives de l'UE sur les garanties procédurales dans les procédures pénales.

En outre, au-delà de la simplification, il est nécessaire de rendre au code de procédure pénale une meilleure lisibilité et de lui restituer sa cohérence. Une telle perspective est naturellement de moyen terme. Le début de cette législature invite cependant à se saisir de cette question. La qualité des contributions et les attentes exprimées rendent souhaitable la poursuite d'une réflexion plus globale sur ce point.

Le présent rapport aborde d'abord les enquêtes, les procédures alternatives, l'instruction, la poursuite et le jugement, les assises, les besoins technologiques et enfin les propositions diverses. Nous l'avons rédigé à partir des réponses adressées aux questionnaires diffusés, de nos auditions ainsi que des propositions des juridictions ou dans le cadre des contributions écrites que nous avons reçues.

Enfin, une annexe reprend les 30 propositions principales que nous formulons. Nous y mentionnons par ailleurs 5 perspectives de moyen terme.

Nous tenons à adresser nos plus vifs remerciements à toutes les autorités, instances représentatives et personnalités qui nous ont apporté leur concours, soit au cours d'auditions, soit en nous adressant directement des contributions écrites. L'établissement du présent rapport n'aurait pas été possible sans cette matière première particulièrement riche.

Enfin, nous souhaitons remercier chaleureusement les équipes de la DACG pour leur soutien constant et efficace au cours du déroulement de notre mission.

¹ Telles que la possibilité pour les enquêteurs et les agents de services de police spéciale de mener des enquêtes conjointement sans que le parquet ne joue le rôle d'intermédiaire ; la possibilité pour les officiers de police judiciaire, déjà permise par les articles R. 15-33-67 et suivants du code de procédure pénale, de disposer d'un accès direct aux fichiers ouverts à d'autres agents de la fonction publique ; l'établissement d'un procès-verbal

Enquêtes parquet

1. Placement des prélèvements sous scellés par les médecins légistes

Si les institutions nationales d'avocats et les consultations locales des barreaux sont plutôt réservées, estimant que le choix des prélèvements utiles à l'enquête et leur mise sous scellés incombent par nature à l'enquêteur, les services de police et de gendarmerie y sont à l'inverse quasi-unanimement favorables. Les institutions nationales de magistrats (sauf un syndicat) et les juridictions consultées y sont globalement favorables, tout en soulignant la nécessité de former les professionnels médicaux au formalisme des scellés. Les magistrats craignent cependant que cette facilité complémentaire ne conduise à ce que les OPJ se dispensent encore plus fréquemment d'assister aux autopsies, ce qui constituerait un handicap certain pour la qualité de l'enquête.

Notre proposition

Habilitation des médecins-légistes à mettre les prélèvements sous scellés (avec formation). Mais rappel aux OPJ de l'importance de leur présence aux autopsies.

2. Première tranche de garde à vue (dans les procédures relevant de l'article 706-73 du code de procédure pénale) autorisée dès le début pour 48 heures par le procureur de la République

Nul ne s'étonnera de l'unanimité des services enquêteurs en faveur de cette modification, complétée même du souhait, pour certains d'entre eux, d'en voir étendre la possibilité aux procédures criminelles (quelquefois aux délits punis de plus de 10 ans d'emprisonnement). Tous admettent en contrepartie la nécessité d'une motivation et d'un contrôle renforcés du parquet.

Les représentants nationaux et locaux des barreaux y sont quasiment tous hostiles ou très hostiles, malgré le maintien des droits (médecin, avocat...). Ils estiment en très grande majorité que le contrôle de l'autorité judiciaire est nécessaire parce que :

- Il importe d'éviter des abus de qualification par l'OPJ ;
- Il y a lieu de redouter une habitude des enquêteurs à un « droit automatique » à 48 heures de garde à vue initiale, et, à travers celle-ci, à une durée augmentée de la garde à vue sous forme d'un nouveau droit commun pratique, voire très vite légalisée ;
- Il y a tout lieu de craindre, en raison du fait qu'il sera difficile d'évaluer initialement la nature et l'importance des diligences à effectuer, que la motivation du parquet devienne standardisée ;
- Le moment de la première prolongation est un moment important de contrôle du parquet, la première occasion d'un compte-rendu un peu complet.

Ceux des avocats qui pourraient s'y rallier émettent la condition de la création d'une procédure d'habeas

corpus permettant de saisir le JLD à tout moment au cours de cette première tranche de 48 heures.

Les magistrats sont plus divisés. Une petite minorité (syndicat, magistrat de la cour de cassation, association des magistrats instructeurs) y est résolument opposée (conformité à la CEDH ?) accordant toute son importance à l'intervention de l'autorité judiciaire. Les institutions nationales, en particulier les diverses Conférences, restent attachées à la formalisation d'un contrôle du parquet dès 24 heures, en particulier s'agissant de procédures à très fort enjeu répressif. Elles rappellent au surplus, comme celles des juridictions qui n'y sont pas favorables, que ce renouvellement constitue pratiquement la première occasion obligatoire d'un véritable compte-rendu au parquet sur le déroulement de l'enquête.

À rebours, les consultations des juridictions manifestent une tendance plutôt marquée à consacrer une pratique déjà quasi-systématique dans le champ de la criminalité organisée. Ils ne souhaitent cependant aucune extension au-delà du champ de l'art. 706-73 du code de procédure pénale, et estiment nécessaire une très grande vigilance du procureur de la République à la fois sur la motivation de la décision initiale et sur la régularité des comptes rendus des OPJ dès la première tranche.

Un intervenant universitaire envisagerait favorablement cette modification si la seconde tranche légalement possible de 48 heures était remplacée par deux tranches de 24 heures (soit 48h + 24h +24h).

Pour autant, à maintenir le système actuel, un allègement pourrait se trouver dans la dispense de présentation au parquet pour la prolongation, dès lors que l'avocat serait présent (majeur et mineur).

Notre proposition

L'extrême enjeu (juridique : constitutionnel et conventionnel ; pratique : socle principal du contrôle de l'autorité judiciaire sur l'enquête) attaché à la garde à vue, nous conduit à formuler des propositions empreintes de précaution :

C'est pourquoi, à titre principal, le maintien dans les procédures de l'article 706-73 du code de procédure pénale du système actuel de la prolongation à la 24^e heure nous paraît devoir être privilégié.

Cependant, peut-être pourrait-on étudier deux simplifications :

- Un allègement des diligences de prolongation, par exemple en remplaçant la présentation

obligatoire (même en visioconférence) au parquet par une présentation sur demande.

- La possibilité, lors de la prolongation, de notifications maintenues intégralement dans la forme actuelle, mais sous forme d'enregistrement vocal assorti d'un procès-verbal horodaté de la mise en œuvre des notifications. Enregistrement joint au procès-verbal de garde à vue. Transcription intégrale possible en cas de contestation.

Par ailleurs, nous renvoyons à notre développement sur les simplifications qui pourraient résulter des améliorations technologiques (dématérialisation, dictée vocale...) ou organisationnelles (plate-forme de procédurier).

3. Instauration d'un seuil unifié à 3 ans

A. Seuil de 3 ans pour l'enquête de flagrance (seuil et prolongation)

Les enquêteurs sont très unanimes à prôner un allongement de l'enquête de flagrant délit. Les seules différences entre leurs diverses institutions nationales ou représentatives tiennent à la durée, proposée à 1 mois non renouvelable ou à deux fois 15 jours. Presque tous souhaitent effectivement que le seuil de la peine encourue de 3 ans devienne le critère de la prolongation du flagrant délit.

L'ensemble des institutions du barreau, syndicales ou représentatives (ainsi que la CNCDH), relevant les pouvoirs exorbitants des enquêteurs sous ce régime, s'oppose à la fois à l'allongement de la durée de l'enquête de flagrance (quelques nuances cependant), encore plus à l'abaissement du seuil à 3 ans, qui concernerait désormais quasiment toutes les infractions, même mineures.

Les magistrats (Conférences, syndicats et consultations nationales, sauf l'AFMI) sont très majoritairement favorables à une augmentation de la durée de la flagrance : quelques-uns à 1 mois non renouvelable, beaucoup à 2 fois 15 jours (avec, pour certains, une intervention du JLD pour la prolongation). S'ils sont divisés sur l'abaissement du seuil, la tendance reste quand même en majorité, s'il doit y avoir allongement de l'enquête, au maintien du seuil à 5 ans.

Un point anecdotique : Les enquêteurs souhaitent, dans le cadre de la flagrance, la fin du procédé vou-

lant la réalisation (artificielle selon eux) d'un acte quotidien. L'unanimité se fait sur l'actuelle notion de « continuité des actes d'enquête », qui n'implique pas la réalisation d'un acte par jour, mais la continuation non interrompue de tous ceux qui sont en cours.

Notre proposition

Extension de la durée de l'enquête de flagrance à **15 jours renouvelables 8 jours** mais avec maintien du **seuil à 5 ans**. Vérifier la constitutionnalité et la conventionnalité d'une durée qui serait de 2 fois 15 jours.

OBSERVATIONS

Lors des auditions, et dans les documents remis par les services ou institutions, le débat n'a pas manqué d'aborder deux questions :

- D'une part, a minima, la question du maintien du double régime enquête de flagrance/enquête préliminaire : Aucune institution n'échappe au partage des opinions. Le ministère de l'Intérieur y serait plutôt favorable, tout en craignant que toute modification n'écarte la flagrance en faisant prévaloir le régime de l'enquête préliminaire. La gendarmerie pense qu'une procédure unifiée pourrait être envisagée, assortie de pouvoirs spécifiques des enquêteurs pour effectuer certains actes relevant aujourd'hui du régime flagrant, dès lors qu'il y aurait urgence à les pratiquer. Les institutions des magistrats (syndicats et Conférences) sont loin d'être unanimes, relevant que la distinction reste un pilier de la procédure et que l'urgence ne serait guère facile à caractériser alors que la flagrance est désormais stabilisée.

En tout cas, de manière unanime, il apparaît qu'une telle modification nécessite une étude que le temps imparti ne permet pas d'effectuer raisonnablement.

- D'autre part, a maxima, la CNCDH et la Gendarmerie nationale soumettent diverses idées pour une refonte générale de la procédure pénale.

Dans le droit fil de précédents rapports, la CNCDH rappelle son attachement à une procédure unique, diligentée par l'OPJ et le parquet (avec suppression de l'instruction préparatoire) sous le contrôle du JLD, juge de l'enquête. La Gendarmerie nationale propose une procédure unique, qui distribuerait en trois champs les actes d'enquêtes : les moins intrusifs, de la compétence autonome de l'OPJ, les intrusifs, nécessitant une autorisation ou une validation du procureur de la République, les très intrusifs,

autorisés ou validés par un JLD. De telles modifications, au demeurant intéressantes, nécessitent un très long examen.

Notre proposition

Sur le court terme de la commande ministérielle, le maintien de la distinction classique flagrance/enquête préliminaire semble inévitable.

Pour autant, sur le moyen terme, l'étude d'une refonte de l'enquête initiale (avec ou sans suppression de l'instruction, et évidemment modification du statut du parquet et organisation nouvelle de droits de la défense) mériterait d'être étudiée complètement.

B. Seuil commun de 3 ans pour la géolocalisation et la perquisition avec autorisation du JLD en enquête préliminaire

Les enquêteurs sont tous très favorables à l'extension de ce seuil de 3 ans de peine encourue, déjà applicable à la géolocalisation.

La CNCDH et les institutions d'avocats s'opposent à cette mesure, comme permettant justement des actes très intrusifs dont le caractère proportionné à des infractions trop nombreuses ou de médiocre gravité est contestable. Par ailleurs, les avocats estiment que l'augmentation des pouvoirs de flagrance ou en préliminaire, procédures dans lesquelles les droits de la défense sont, à leurs yeux, encore très insuffisamment garantis, préfigure la suppression de l'instruction préparatoire.

Sauf l'AFMI, hostile à cette proposition, les représentations des magistrats (syndicats, Conférences) sont globalement pour, mais partagées, certaines favorables au seuil de 3 ans (PP et PR), d'autres au maintien à 5 ans (PG). Les juridictions consultées, quant à elles, sont très majoritairement favorables au seuil unifié de 3 ans, pour la prolongation de la flagrance, la géolocalisation et la perquisition autorisée par la JLD en préliminaire.

Notre proposition

Notre proposition va vers **une unification simplificatrice, mais au seuil de 5 ans** (meilleure proportionnalité).

4. Clarification et extension des techniques spéciales d'enquêtes (TSE)

A. Unification du régime d'enquête sous pseudonyme et procès-verbal récapitulatif de TSE

À l'exception de certaines institutions d'avocats (mais pas toutes), l'unanimité des policiers, gendarmes, magistrats (organismes nationaux et consultation des juridictions) se manifeste en faveur de l'unification des divers régimes d'enquêtes sous pseudonyme et de l'établissement d'un unique procès-verbal récapitulatif en temps réel l'ensemble des diligences de mise en place des TSE.

B. Extension des interceptions téléphoniques autorisées par le JLD

Les enquêteurs soutiennent unanimement l'extension des interceptions téléphoniques autorisées par le JLD à tous crimes ou délits, quelques-uns avec un seuil de peine encourue fixé à 5 ans, la majorité à 3 ans. Quelques réticences sur la constitutionnalité de cette extension se sont manifestées.

Les magistrats, au niveau national comme dans les juridictions, se déclarent très majoritairement en faveur de cette extension des interceptions téléphoniques autorisées par le JLD à tous crimes et délits, le partage se faisant sans prédominance identifiable, autour de trois seuils : peine encourue de 3 ans, 5 ans ou 7 ans.

Les avocats (tous organismes confondus) ne partagent pas cette position des services d'enquête. Ceux des magistrats, très minoritaires, qui partagent cette opposition (AFMI), font valoir la nécessité d'assurer une proportionnalité des mesures d'enquêtes avec les infractions recherchées et de mieux garantir l'équilibre entre la protection de la société et les droits de la défense. Ils craignent à cet égard, la préfiguration de la suppression de l'instruction préparatoire beaucoup plus respectueuse des droits de la défense.

C. Extension des TSE aux crimes

Contrairement aux avocats, les enquêteurs et magistrats sont tous très majoritairement favorables à l'extension généralisée des TSE aux infractions criminelles.

D. Uniformisation des procédures de TSE

Si les organes représentatifs des avocats ne souscrivent pas à cette proposition, certains enquêteurs et magistrats (Conférences PR et PG) souhaitent cette uniformisation, au moins sur la durée des diverses autorisations initiales ou renouvelées (PR ou JLD). Certains vont plus loin (conférence PR, magistrat de la cour de cassation, professeur d'université) : Dans l'hypothèse très souhaitable d'une réforme statutaire du parquet, un processus uniforme pourrait être envisagé : autorisation du PR (en cas d'urgence, initiative de l'OPJ avec validation immédiate du parquet), puis, après délai à définir (15 jours ? 1 mois ?), autorisation de prolongation par le JLD. De son côté, l'AFMI se prononce pour la suppression de l'autorisation du JLD pour la pose de dispositifs de nuit (localisation et sonorisations d'habitations).

Sur un autre plan, magistrats (y compris instructeurs) et enquêteurs souhaitent que les TSE régulièrement ordonnées en enquête-parquet ne soient pas interrompues le temps de l'ouverture de l'information et de leur confirmation (ou non...) par le JI.

En tout état de cause, toute unification ou extension du domaine des TSE, en ce comprises les écoutes téléphoniques, devra maintenir ou prendre en compte les régimes spéciaux protecteurs des secrets professionnels (avocats, magistrats, journalistes...).

Notre proposition :

Extension des **interceptions téléphoniques autorisées par le JLD à toute infraction (crime et délit) punie d'au moins 5 ans** d'emprisonnement. Ce seuil devrait uniformément s'appliquer (y compris à l'instruction), mais sa **durée** être **modulée** : 2 fois 2 mois maximum dans l'enquête parquet, maintien de la durée maximale de 2 ans à l'instruction.

Procès-verbal unique et détaillé, récapitulatif en temps réel les diligences d'installation d'une TSE.

Extension des TSE aux crimes.

L'uniformisation du processus des TSE est fondamentalement liée au statut rénové du parquet. En cas de réforme constitutionnelle, deux options peuvent être offertes :

- Soit le JLD reste ou devient le magistrat de droit commun de l'autorisation d'une TSE, le parquet autorisant la mesure en cas d'urgence, avec validation du JLD (24 h ? 48h ?)

- Soit le parquet devient le magistrat de droit commun délivrant l'autorisation pour 7 jours, le JLD restant ou devenant le magistrat autorisant la prolongation de la mesure.

5. Dépistage et prélèvements en matière d'alcoolémie ou d'usage de stupéfiant

Unanimité en faveur :

- Du dépistage par un APJ (sous réserve, notamment pour le barreau, d'une formation très améliorée des APJ) ;
- Du prélèvement par un infirmier (et non pas par un médecin, certains (CNCDH) y ajoutant la condition de l'accord du mis en cause).

Notre proposition :

Avis favorable aux deux mesures.

6. Extension des pouvoirs des APJ

Les enquêteurs sont très favorables à l'extension des pouvoirs des APJ pour pratiquer des actes non coercitifs : constatations, consultations de fichiers, recherches Internet, enquêtes de voisinage, pesée et échantillonnage de stupéfiants saisis, confection de scellés. Les institutions d'avocats sont réservées, sauf à mettre en œuvre une formation de bon niveau. Les instances de magistrats (syndicats et Conférences), y sont favorables, mais sous la même réserve. À cet égard, pour répondre à cette évolution, la Gendarmerie préconise la création d'un « statut judiciaire d'APJ » (formation, habilitation ou agrément...).

Les magistrats (représentation nationale ou instance locale) s'accordent sur la possibilité de permettre à l'APJ de procéder, sur autorisation du parquet, à des réquisitions administratives.

Sauf certains syndicats de police, toutes les institutions s'opposent à accorder à l'APJ seul le pouvoir d'effectuer des perquisitions, dont le caractère intrusif (inviolabilité du domicile) ne peut être confié qu'à un OPJ.

Notre proposition :

Il est possible d'accorder à l'APJ, après une formation très améliorée, le droit d'effectuer des **actes d'enquêtes uniquement non coercitifs** (exclusion des perquisitions).

7. Habilitation et compétence territoriale de l'OPJ

L'habilitation unique et initiale de l'OPJ reçoit un avis quasi unanimement favorable des institutions nationales comme des consultations locales (contra : la CNCDH et certains syndicats de magistrats qui redoutent un recul du contrôle de l'autorité judiciaire). Les parquetiers y mettent quelques réserves : la mise en place d'un outil national de suivi, qui permette au procureur de la République dans le ressort duquel un OPJ est affecté après avoir été habilité sur un autre ressort de s'assurer de cette habilitation (qui pourrait quand même faire l'objet d'un examen ou d'un renouvellement décennal) et le maintien attentif d'une évaluation annuelle (qui pourrait du reste revenir à la compétence du PR et non plus du PG).

Les services de police et de gendarmerie (avec quelques nuances dans l'encadrement qui craint une dispersion des hommes et prône donc une « zone prioritaire de compétence ») sont très majoritairement en faveur d'une compétence nationale de l'OPJ. Ils préconisent cependant une information précise du parquet en cas de déplacement hors du ressort d'affectation.

Les institutions du barreau n'y sont pas opposées, même si certaines craignent des chevauchements entre services (notamment si aucune information n'est donnée aux services locaux). L'université pense que cette compétence nationale devrait être réservée aux procédures criminelles.

Sauf quelques syndicats de magistrats, qui y voient un recul du contrôle du procureur de la République sur la police judiciaire, dans leur très grande majorité, les organismes nationaux (Conférences, AFMI...) et les juridictions consultées adhèrent à cette modification. Tous estiment cependant indispensable l'information du procureur dans le ressort duquel l'OPJ est affecté et de celui dans le ressort duquel il se déplace.

Diverses nuances sont parfois apportées, fondées sur le constat que, bien souvent, ce sont les services eux-mêmes, et notamment leur encadrement, qui sont réticents aux lointains déplacements de

leurs OPJ : certains verraient une zone de compétence qui ne recouvrirait que les départements limitrophes ou que les cours d'appels limitrophes ; d'autres ne réserveraient la compétence nationale qu'au profit de services d'un certain niveau (sections de recherches, peut-être brigades de recherches, SRPJ, grosses Sûretés urbaines...).

Notre proposition

Une habilitation initiale de l'OPJ est souhaitable, sous quelques réserves : le maintien de l'évaluation judiciaire périodique de l'OPJ et la constitution d'un fichier national qui permette de s'assurer de la validité de l'habilitation en cas de mutation. Devrait s'y ajouter un renouvellement décennal de l'habilitation.

La compétence nationale de l'OPJ est souhaitable, à condition que chaque déplacement hors ressort s'accompagne d'une information du procureur dans le ressort duquel l'OPJ est affecté et de celui dans le ressort duquel il se déplace. Un mode d'information de service à service pourra utilement être mis en place.

8. Simplification de l'assermentation des ASVP

Si toutes les institutions ou consultations locales se sont déclarées en faveur d'un allègement de la procédure d'instruction du dossier (sans du reste en préciser le contenu, souvent mal connu...), beaucoup ont souhaité le maintien d'un serment oral devant le tribunal de police, moment solennel et pédagogique permettant de rappeler les principes déontologiques et procéduraux applicables à une profession dont la formation initiale mériterait de fortes améliorations alors même (AFMI) qu'elle est amenée à constater des infractions de plus en plus graves.

Notre proposition :

Supprimer l'exigence d'une nouvelle prestation de serment en cas de changement d'affectation.

9. Suppression de l'accord du procureur de la République pour les réquisitions administratives

Les services de police et de gendarmerie sont très demandeurs de cette simplification.

Le peu d'avis exprimés par les barreaux et les institutions nationales de magistrats (un syndicat déplore un nouveau recul du contrôle du PR sur la police judiciaire alors qu'il s'agit souvent de données confidentielles) donne à penser qu'ils n'y voient pas d'inconvénient.

Les juridictions sont très majoritairement favorables à cette mesure, les parquets soulignant que leurs instructions permanentes (circulaire du 08/09/2016) mettent déjà une telle pratique en vigueur depuis plusieurs mois (voire années). À cet égard, beaucoup souhaitent faciliter ces consultations en prônant diverses améliorations :

- Soit la constitution d'une sorte de coffre-fort numérique de données accessibles émanant des services administratifs divers (allant jusqu'à envisager un droit d'accès élargi grâce à un secret professionnel élargi)
- Soit la création d'une espèce de moteur de recherche (avec identification du consultant pour assurer la confidentialité et la traçabilité) qui effectuerait pour l'OPJ les consultations sollicitées en une fois
- Enfin, certains voudraient la création d'un délit d'entrave en cas de non-réponse à une réquisition judiciaire.

Notre proposition :

Supprimer l'autorisation du procureur de la République pour la consultation des fichiers administratifs (voir la question du secret professionnel ?). Envisager la création d'un outil informatique de facilitation de la consultation.

10. Propositions diverses (hors tableau)

A. Une rénovation plus globale du code de procédure pénale

- S'est rouvert naturellement le débat sur le « **grand soir** » de la **procédure pénale** (CNCDH, avec suppression de l'instruction préparatoire et procédure unique menée par un parquet au statut renouvelé avec institution d'un juge de l'enquête) ;
- Ont été formulées, par les institutions entendues comme par les juridictions consultées, des préconisations tendant à une refonte globale de l'enquête parquet (gendarmerie...) dans une **unique procédure à régime variable** (selon l'urgence ou la peine encourue);
- Ont été avancées, plus modestement, des propositions (police, gendarmerie, certaines Conférences ou syndicats de magistrats) en faveur d'une **unification des procédures de flagrant délit et d'enquête préliminaire** assortie d'aménagements commandés par l'urgence ;

Mais avant même ce travail de fond, a été prônée la recodification du code de procédure pénale (magistrat de la cour de cassation). En effet, au-delà d'une complexité naturelle des procédures modernes, liée à la sophistication des moyens de preuve contemporains et aux nécessités de la protection des libertés individuelles, il apparaît nécessaire d'entreprendre, outre une simplification textuelle, une **réécriture raisonnée et cohérente** du code de procédure pénale, à droit constant, qui le rende logique et lisible. Un **tronc commun** constitué de l'enquête parquet, qui représente aujourd'hui l'immense majorité de l'activité des services, peut être dégagé en fixant, selon les moyens d'enquête, les pouvoirs de **droit commun** de l'OPJ, du PR et/ou du JLD, assorti d'**aménagements ou d'exceptions** commandés par la flagrance et/ou l'urgence, ou portant sur des régimes spéciaux commandés par la gravité des infractions (crime, terrorisme, délinquance et crime organisés...). Il s'agit d'une entreprise à moyen terme qui reçoit notre assentiment.

Notre proposition :

Les simplifications formelles de court terme doivent se compléter, à moyen terme, d'une **réécriture raisonnée du code**, et, à plus long terme, d'une **révision des principes directeurs** de l'organisation de notre procédure pénale.

B. Une amélioration organisationnelle et une clarification des rôles des acteurs de l'enquête

a. Une meilleure organisation territoriale des parquets

Il apparaît de beaucoup d'auditions ou consultations que les simplifications formelles de la procédure ne sauraient à elles seules répondre à la crise procédurale actuelle.

Une demande récurrente et insistante des services de police et de gendarmerie, qui rencontre une proposition clairement formulée par certaines Conférences (notamment celle de PR), tient à une amélioration de l'efficacité de l'action des parquets, sur **des territoires cohérents** avec ceux des services d'enquête. Les enquêteurs manifestent le besoin d'une politique d'action publique mieux unifiée et plus lisible par les enquêteurs (politique d'alternatives, de poursuites simplifiées ou rapides), complétée d'instructions pratiques de mise en œuvre plus uniformes (contenu des enquêtes, exigences formelles, seuils divers...). Les procureurs estiment que la satisfaction de cette exigence passe par une nouvelle **organisation départementale des parquets**, qui n'induit pas forcément une fermeture de sites judiciaires.

Une telle rénovation des territoires d'action judiciaire est à relier avec un autre des chantiers en cours.

b. Une clarification des rôles des divers acteurs de la procédure

Même si une telle réforme rencontre un silence désapprobateur ou une hostilité manifeste des institutions du barreau (conférence des bâtonniers), il apparaît de manière globalement consensuelle à l'ensemble des autres institutions (CNCDH, Conférences, y compris celles des magistrats du siège, syndicats de magistrats, services de police et de gendarmerie...) ou juridictions consultées localement, que la réforme constitutionnelle du statut du parquet (alignement du mode de nomination et de discipline des parquetiers sur celui des magistrats du siège) pourrait contribuer, sinon à simplifier la procédure en elle-même, en tout cas à améliorer la lisibilité des attributions des acteurs du processus de l'enquête. Quatre axes sont assez communément évoqués :

- **Affirmation d'une plus grande autonomie d'action de l'OPJ** : à cet égard, diverses mesures emblématiques sont avancées par les services de police et de gendarmerie (et les juridictions consultées) : une amélioration de la force probante des procès-

verbaux (outil de restauration d'une « confiance » que les services estiment entamée par un formalisme suspicieux), la possibilité de procès-verbaux plus globalisés (TSE, cf. supra), le renouveau du rôle de directeur d'enquête des cadres policiers (« face » au traitement en temps réel des parquets)... Ces diverses mesures, même non unanimes, nous paraissent devoir être étudiées plus avant.

- Un **repositionnement du procureur**, dont la Conférence des PG estime que son statut constitutionnel rénové serait désormais similaire à celui du JLD, sur un rôle, moins de directeur opérationnel d'enquête que de **contrôleur** de la légitimité des actes procéduraux et de leur qualité. Devra être examinée avec attention, selon nous, la possibilité (conventionnelle ou constitutionnelle) que certaines diligences (en particulier dans le champ des TSE) aujourd'hui confiée au JLD, puisse, au moins pour une période initiale, être directement autorisées par le parquet, sous réserve de validation ou de renouvellement par le JLD (nonobstant les harmonisations de processus et de seuils évoqués précédemment) ;
- Un rôle du **JLD recentré** sur le cœur de la fonction de juge, la **liberté individuelle** et plus globalement, la validation ou la prolongation, après un certain temps, des actes portant atteinte à une liberté fondamentale. Malgré les souhaits manifestés par certains (notamment les institutions du barreau ou certains syndicats de magistrats) de la création d'un juge de l'enquête, un déplacement de sa compétence vers un juge compétent à la fois pour suivre l'enquête et garantir les libertés compromises par ladite enquête, risquerait de le placer dans une incompatibilité entre ces deux fonctions.
- Enfin, **une place améliorée pour la défense** au sein de cette enquête initiale. Elle est réclamée avec une grande vigueur par toutes les institutions d'avocats et, désormais, très souvent considérée comme de plus en plus légitime par les autres acteurs, notamment les magistrats, mais aussi, pourvu qu'elle soit conçue avec mesure, par les enquêteurs.

À cet égard, deux dispositions sont réclamées avec insistance, et à nos yeux, avec une légitimité de plus en plus évidente, notamment en raison de la place hyper-majoritaire prise par l'enquête parquet au détriment de l'instruction préparatoire :

- D'une part, la limitation à une **durée raisonnable de l'enquête préliminaire**, phase indispensable à toute enquête pénale, mais forcément inquisitoire. Cependant, d'expérience, de très nombreux parquetiers soulignent, notamment dans le contentieux économique et financier, le très long délai moyen de prise en charge des enquêtes parquet par les services de police³. Nous pensons pour notre part que le délai de deux années pourrait constituer un compromis acceptable, après quoi, un processus contradictoire devrait être mis en œuvre (ouverture d'information ou introduction d'un processus contradictoire dans l'enquête).
- D'autre part, un **accès amélioré au dossier** pour la défense, dès lors que la procédure atteindrait un stade de mise en cause formalisée : audition libre et placement en garde à vue. Certains le voudraient total et entier, un compromis pourrait sans doute se trouver par la communication des pièces invoquées à l'encontre de la personne auditionnée assortie du droit de demander des actes.

Sur ces deux points, le procureur général soussigné ne peut que renvoyer à son rapport au Garde des Sceaux de 2014.

Notre proposition :

La simplification de la procédure pénale ne peut pas se résoudre par de simples modifications textuelles, même bienvenues.

Un lien avec d'autres chantiers peut y contribuer. Outre celui des innovations technologiques⁴, celui de **l'adaptation de l'organisation judiciaire**, notamment des parquets (parquet départemental ?) mérite une attention spéciale. Une telle évolution permettrait d'améliorer la cohérence de l'action publique et de la pratique judiciaire et la rendrait plus compréhensible pour les services d'enquête.

Par ailleurs, la **modernisation du statut du parquet** autoriserait une **clarification du rôle des acteurs de l'enquête** (OPJ, parquet et JLD), à laquelle il convient d'ajouter en même temps une légitime **amélioration de la place de la défense** dans l'enquête initiale (limitation de la durée de la phase non-contradictoire, par exemple à 2 ans, et ouverture plus anticipée des droits de la défense : principe d'un accès amélioré au dossier par des modalités à mieux définir).

³ Des magistrats notent que compte tenu de leur surcharge de travail, les OPJ ne sont pas en situation de prendre en compte les affaires nouvelles avant plusieurs mois à compter de la réquisition initiale.

⁴ Voir notre note relative aux besoins technologiques évoqués par toutes les institutions entendues ou consultées.

C. Mesures diverses

a. Renforcement des pouvoirs des « polices spéciales »

D'un avis quasi-unanime des avocats, des magistrats et des enquêteurs, il conviendrait de renforcer – avec une formation complémentaire – les pouvoirs de police judiciaire des polices spéciales (environnement, travail, concurrence...) pour éviter de doubler les actes initiaux par une intervention des services de police et de gendarmerie, au demeurant, de leur propre aveu, mal compétents dans ces domaines. La gendarmerie propose a minima la possibilité de saisines conjointes, qui auraient pour premier avantage d'assurer une formation réciproque (procédure pénale et droit technique).

b. Augmentation des pouvoirs des OPJ en matière de convocation forcée et de contrôle d'identité

Réclamée par les services de sécurité, majoritairement approuvée par les juridictions (à l'inverse décriée par la CNCDH), cette augmentation porterait sur trois points : Permettre la pénétration au domicile de la personne faisant l'objet d'une comparution forcée autorisée (art. 78 CPP, au demeurant sans obligation de garde à vue), autoriser l'ouverture des coffres de voitures (à l'instar des douanes), enfin étendre aux bateaux et engins flottants (trafic de stupéfiants en zone maritime) les dispositions aujourd'hui applicables aux véhicules (art. 78-2 et 78-2-2 CPP).

Une demande assez courante est celle d'une réécriture cohérente et simplifiée des dispositions relatives aux divers contrôles d'identité (art. 78-1 et suivants CPP).

c. Simplification du régime de saisie et de l'emploi des avoirs criminels

Enquêteurs, magistrats instructeurs (AFMI) comme juridictions estiment opportune une simplification des divers régimes de saisie des avoirs criminels. Les avocats n'y seraient pas hostiles à la condition expresse qu'un recours rapide et efficace puisse être aménagé, tant il est vrai que la confiscation de certains avoirs en lien avec une activité économique, déraisonnablement ou abusivement maintenue dans la durée, peut s'assimiler à « une mort civile ».

Les enquêteurs, à l'instar d'autres pays européens (Espagne, Italie), voudraient faciliter la procédure d'attribution aux services de certains biens confisqués.

d. Possibilité pour le parquet d'imposer à un mis en cause certaines mesures conservatoires

Les juridictions ont émis majoritairement l'idée que, lors de la délivrance d'une COPJ, le procureur de la République puisse imposer au mis en cause certaines mesures conservatoires, contestables devant le JLD (interdiction de s'approcher de certains lieux fréquentés par la victime, interdiction de rencontrer témoins ou victimes...).

Notre proposition :

Avis favorables (avec étude plus complète pour le contrôle d'identité et la pénétration au domicile).

Procédures alternatives

1. Extension de la transaction pénale

La transaction pénale, à tous points de vue, est bien loin de faire l'unanimité.

L'extension à de nouveaux contentieux techniques (transports, environnement, sport, urbanisme, santé publique...) est plutôt bien admise, par les avocats et par les juridictions et institutions de magistrats consultées. De même, l'avis très général s'accorde sur la nécessité d'une simplification du processus, si compliqué aujourd'hui que beaucoup de juridictions soulignent son usage anecdotique.

Pour autant, de très nombreuses réserves ou conditions sont émises par les uns et les autres. Les avocats et certains syndicats y craignent une « déjudiciarisation de la délinquance en col blanc ». Le barreau (comme certaines juridictions locales) souhaite la mise en place d'une forme de défense. Les institutions de magistrats se partagent entre ceux (Conférences de parquetiers, certains syndicats...) qui pensent que la validation d'un juge est superflue (surtout en cas de changement de statut du parquet) et ceux (Conférences des magistrats du siège, CNCDH, autres syndicats...) qui y restent attachés.

Plus généralement, beaucoup des personnes ou institutions consultées (dont les membres de l'université et de la cour de cassation) considèrent qu'en l'état, la validation du juge n'est pas requise. Mais bien au-delà, ils prônent, comme beaucoup de magistrats, la fusion entre les deux institutions dont la parenté est trop évidente : la transaction pénale et la composition pénale.

Notre proposition :

Fusion de la composition et de la transaction pénale. Evaluer, pour la simplification, la possibilité (conventionnelle et constitutionnelle) de se dispenser de la validation du juge.

2. Extension de la forfaitisation (C5 et délits)

Cette mesure ne suscite guère plus d'unanimité que la précédente.

Les services de police et de gendarmerie la considèrent très favorablement, comme un outil d'une plus grande facilité de mise en œuvre (utilisation foraine), mais surtout d'une meilleure certitude de la répression, dans des infractions où les suites judiciaires ne leur paraissent pas pertinentes. Tout en refusant que cette forfaitisation s'accompagne de la contraventionnalisation des délits, ils en souhaitent l'application, à l'entière diligence de l'enquêteur, à toute une série d'infractions nouvelles, dites « de masse » et sans victime : vente à la sauvette, usage de stupéfiant, occupation de halls d'immeubles, port d'arme de catégorie D, certaines infractions au code de la route (CEA), achat d'acte sexuel, infractions aux débits de boissons, ivresse publique... Ils s'interrogent sur la possibilité de conserver la possibilité de signalisation du mis en cause, voire d'accéder à la consultation d'une extraction du casier judiciaire pour connaître un éventuel état de récidive.

Les magistrats sont très réservés sur cette extension. Si certains y voient l'avantage d'une plus grande certitude et d'une meilleure harmonisation de la sanction dans le contentieux de masse, beaucoup (et la CNCDH) soulignent un risque d'enquêtes pour le moins minimales assorties d'un contrôle judiciaire très difficile à mettre en place (et donc une politique d'action publique incertaine) et un renoncement (en particulier en matière délictuelle) au principe de l'individualisation de la peine. C'est pourquoi, favorables ou non, tous les magistrats, à travers leurs institutions comme dans les juridictions, souhaitent réserver cette extension principalement aux contraventions (à la rigueur, aux seuls délits mineurs) dont la constatation matérielle implique l'élément moral, et en l'absence de victime. Ils veulent au surplus

garantir une relative égalité de la sanction avec la nécessaire mise en place d'une « barémisation judiciaire » (constatations minimales, conditions juridiques, seuils d'usage, montant de l'amende...). Ils craignent au surplus le risque contreproductif de recours multipliés devant le juge en cas d'excès dans la fixation de l'amende, voire de difficultés de recouvrement encore accrues dans les difficultés sociales du moment.

Par ailleurs, la forfaitisation ne leur apparaît pas très adaptée ni à l'usage de stupéfiants, relevant d'une politique judiciaire conjointe avec la santé publique, ni au port d'arme (où l'évaluation de la dangerosité mérite une enquête plus précise).

Les auxiliaires de justice sont quasi unanimement hostiles à l'extension de la procédure de forfaitisation, « déjudiciarisation déguisée », dépourvue de tout droit de la défense et incompatible avec l'individualisation de la peine, alors même qu'elle pourra constituer le premier terme d'un état de récidive.

Notre proposition :

L'extension de la forfaitisation mérite des précautions particulières : **application prioritaire au domaine contraventionnel** (il serait donc préférable que les nouvelles infractions soient d'abord contraventionnalisées) avec un **contrôle judiciaire préétabli en amont** (contenu minimal de l'enquête, conditions juridiques, seuils, montant du forfait...).

3. Simplifier et étendre la composition pénale

Au-delà d'une fusion envisagée avec la transaction pénale, la grande majorité des acteurs de justice y sont favorables (avocats, magistrats du siège, CNCDH), mais aux conditions très majoritairement exprimées du maintien de la validation du juge et d'une ouverture au contradictoire et aux droits de la défense. Les magistrats du parquet (Conférences) persistent à considérer qu'une simplification pourrait se trouver dans la fin de l'intervention du juge, non juridiquement nécessaire. Le professeur d'université entendu partage ce point de vue, tout en admettant que certaines mesures plus restrictives de liberté (par exemple l'obligation de résidence séparée dans le cadre de violences conjugales) pourraient rester validées par le juge.

Quant au rehaussement du seuil de peine encourue au-delà de 5 ans, s'il reçoit quelques avis favorables (falsification de chèque...), il fait plutôt l'objet de nombreuses réticences.

Outre que la poursuite alternative, par nature simplifiée, concernerait surtout des infractions de modeste gravité, beaucoup craignent que des peines trop élevées induisent des recours contreproductifs en termes de simplification.

Les avocats, France-victimes et certaines juridictions consultées ont enfin souligné la grande difficulté pour la victime d'être suffisamment associée à la composition pénale, et, plus globalement, aux poursuites alternatives (y compris la CRPC). Ils émettent l'idée d'une césure entre la phase pénale et l'indemnisation de la victime, avec deux idées : d'une part, la possible création d'un juge réparateur spécialisé, d'autre part, un mode de saisine très simplifié de ce juge (à préciser : simple copie de la décision du parquet et/ou du juge ?).

Notre proposition :

À titre principal, **fusion de la composition et de la transaction pénale**.

En cas de maintien de la composition pénale, envisager le rehaussement **du seuil de peine encourue**, à deux réserves près : l'intervention d'un défenseur sous une forme à étudier et le maintien de la validation du juge pour certaines des mesures (à préciser).

Par ailleurs, il importe de réfléchir à une **meilleure prise en compte de la victime** (séparation du processus pénal et de la réparation ?).

4. Extension de l'ordonnance pénale à d'autres délits (JU)

Sur cette mesure, les avis sont également assez partagés.

Les services de police et de gendarmerie, nationaux ou locaux, plutôt favorables pour certains délits « sans élément moral ou avec élément moral implicite » (avec la même liste que pour l'extension de la forfaitisation), y ajoutent plusieurs conditions : l'absence de victime, la signalisation de l'auteur,

⁶ Encore de nombreux magistrats souhaitent-ils une contraventionnalisation de ces délits avant leur forfaitisation.

⁷ Le magistrat de la cour de cassation a affirmé que si ce maintien n'était sans doute pas juridiquement indispensable, il l'était « politiquement ».

la possibilité d'identifier un état de récidive (application aux seuls primo-délinquants) ou la création d'un procès-verbal standardisé au plan national. Beaucoup n'y voient guère de simplification réelle, les services étant de plus en plus souvent sollicités pour en assurer la notification.

Les avocats, tant dans leurs représentations nationales que locales, y sont opposés, en soulignant l'absence de toute défense, le traitement très insatisfaisant des victimes et l'abandon du principe de l'individualisation des peines. Ceux d'entre eux qui pourraient s'y résoudre (Conférence des Bâtonniers) n'estiment cette procédure applicable qu'aux délits « sans élément moral » et en l'absence de victime.

Les magistrats sont loin d'être unanimes sur cette extension du domaine de l'OP.

Les magistrats du siège (Conférences et juridictions) craignent, outre l'image d'une justice « dégradée », une augmentation des recours qui serait évidemment contreproductive. La même crainte est manifestée par le professeur d'université entendu. En tout état de cause, ils écartent l'idée d'un seuil général rehaussé, admettant a minima l'extension à une liste limitative de délits « sans élément moral » ni victime, maltraitée par ce type de procédure simplifiée. Doivent donc être expressément exclues les infractions d'atteintes aux personnes.

Les magistrats du parquet sont, de leur côté, plutôt favorables à cette extension du domaine de l'OP. Mais leur avis est moins unanime quant aux modalités : certains voient un seuil général rehaussé aux peines encourues inférieures à 7 ans (Conférence des PR) ou 5 ans (majorité des parquetiers de juridiction), d'autres prônent plutôt, comme leurs collègues du siège, une extension de la liste (Conférence des PG), en excluant également les délits comportant des victimes (donc les atteintes aux personnes). Si une liste complémentaire devait être dressée, on y verrait, entre autres, les délits relevant des contentieux techniques (consommation, environnement, urbanisme...), les délits d'outrage, de travail dissimulé ou de faux et d'usage de faux. L'ajout de l'usage de stupéfiants, pour les raisons déjà évoquées, ne serait pas pertinent.

Les fonctionnaires de greffe n'adhèrent vraiment pas à l'idée d'une extension de l'OP, estimant trop lourd le travail administratif lié à cette procédure. À cet égard, ils prônent l'abandon de la notification par lettre recommandée avec accusé de réception pour la lettre simple. L'unification du délai de recours serait le bienvenu (10 jours).

France Victimes a formulé les mêmes observations (place de la victime à mieux garantir, réflexion sur un juge de la réparation très simplement saisi) que pour la proposition d'extension de la forfaitisation.

Notre proposition :

Une extension limitée à de **nouvelles infractions purement matérielles** (liste précise et non, seuil général) peut être envisagée, outre quelques aménagements techniques (lettre simple de notification, uniformisation du délai de recours).

5. Extension du domaine de la CRPC

Les services de police et de gendarmerie ne se sont pas (ou très peu) exprimés sur cette proposition proprement judiciaire.

A. Extension de la CRPC à la fraude fiscale

Les barreaux y sont plutôt favorables, à condition qu'elle ne préfigure pas le retrait de la Commission des Infractions Fiscales (CIF). Les magistrats se partagent par moitié, entre ceux qui sont pour cette extension (avec, justement, suppression de l'avis de la CIF et déplafonnement de l'amende), et ceux qui estiment cette proposition de peu d'utilité simplificatrice en raison du faible volume d'affaires de ce type et qui regretteraient la dimension pédagogique de l'évocation de la fraude fiscale à l'audience publique.

B. Élargissement des peines ou mesures prononçables

De nombreux magistrats ont d'abord proposé l'extension de la CRPC aux contraventions de 5^e classe.

Une relative unanimité, tant des institutions entendues que des juridictions consultées, s'est retrouvée sur la proposition d'élargir les peines prononçables en CRPC. L'AFMI considère même que le juge (qui ne serait plus en ce cas homologateur) pourrait proposer une peine différente de celle convenue avec le parquet.

Les avocats et la CNCDH conditionnent cependant leur avis favorable à un changement de pratique

parquetière, passant du « à prendre ou à laisser » à une véritable négociation (avec, par exemple, l'obligation d'émettre la proposition de peine au moins 48h à l'avance).

Les juridictions consultées ont évoqué diverses hypothèses, aucune en soi seule majoritaire. Tout en maintenant le principe de l'atténuation utile à rendre la procédure attractive, sont évoqués : l'extension du champ de la CRPC à tous délits (y compris prévus par des lois spéciales), l'absence de seuil maximal de peine encourue, l'instauration d'un plafond de peine prononçable (celui des peines aménageables ?), la possibilité de dispense d'inscription au casier judiciaire...En tout cas, une plus grande liberté de fixation.

C. Possibilité de prononcer la révocation des sursis antérieurs

Si les institutions d'avocats s'y sont déclarés très défavorables, la majorité des magistrats y adhère, certains pourtant apportant des atténuations, telles que la révocation limitée aux sursis simples (et non pas aux sursis avec mise à l'épreuve, où la compétence du JAP ou du tribunal doit être réservée) ou le plafonnement du cumul des peines prononcées et révoquées cantonné à un maximum à définir.

Dans tous les cas, France Victimes a adressé à la CRPC les mêmes critiques qu'aux autres poursuites alternatives. Elles nous semblent encore plus légitimes dans la mesure où cette procédure est très souvent appliquée à des infractions comportant des victimes. Or le processus en deux parties (très souvent matin et après-midi) rend la présence de la victime très difficile. Dès lors, les réflexions précédemment évoquées sur une scission entre la phase pénale et la réparation (saisine très facilitée d'un juge de la réparation) prennent ici une importance toute particulière.

Nos propositions :

L'extension de la CRPC devrait s'accompagner de la généralisation d'une **pratique de réelle négociation** avec le barreau déjà mise en œuvre dans de nombreux parquets (proposition de peine 48 h à l'avance).

Extension au délit de fraude fiscale.

Extension du champ des infractions susceptibles d'être examinées en CRPC et **élargissement des peines ou mesures** pouvant être prononcées, ainsi que la possibilité d'une dispense d'inscription au casier judiciaire.

Possibilité de **révocation de sursis** simple (plafonnement à instituer et à évaluer ?).

Réflexion sur l'**amélioration du statut de la victime** (par exemple, information immédiate sur la peine prononcée, instauration d'un juge de la réparation, saisine très simplifiée...).

Instructions

1. Limitation aux parties demanderesse de la notification du projet d'expertise

Cette proposition, déjà traitée au sein de l'art. 84-1 du CPP, reçoit un accueil très unanimement défavorable de toutes les institutions d'avocats. Considérée comme une régression du contradictoire, certains barreaux ont déjà annoncé qu'ils en feraient systématiquement la demande ! À l'inverse, les barreaux réclament la notification, non plus seulement des conclusions des expertises, mais de l'intégralité des dites expertises.

Les magistrats, à la fois dans leurs instances nationales (Conférences, syndicats et AFMI), mais encore plus lors des consultations des juridictions, sont aussi défavorables à cette modification que les avocats, et pour les mêmes raisons, soulignant au surplus qu'introduire une distinction de notification entre les parties crée plus une complication (avec un risque accru d'erreur) qu'une simplification.

Tous préconisent à l'inverse, au titre des possibles simplifications des échanges entre les acteurs de la procédure (notifications, convocations, formulations de demandes, désignation ou changement d'avocat⁸, dépôt de pièces...), non pas des restrictions formelles, mais une facilitation générale par l'instauration de liens technologiques entre le RPVA et le RPVJ (voire par Internet). Les soussignés renvoient à cet égard à leur note sur les « besoins technologiques » de tous les acteurs judiciaires. Lettres recommandées, déplacements obligatoires ou autres démarches formelles en seraient d'autant diminués, avec des gains de meilleure sécurité juridique et de temps précieux pour le juge, son greffe et les avocats.

Notre proposition :

Inutilité d'une nouvelle réforme législative puisque toutes formalités (dont celle visée à ce paragraphe) pourraient trouver simplification, moins dans des modifications textuelles que dans l'instauration d'un réseau informatique jumelé entre institution judiciaire et barreaux (RPVJ-RPVA), par lequel passeraient tous les échanges ou pièces prévus par le CPP.

2. Limitation aux parties demanderesse du mécanisme de règlement contradictoire

Une même défaveur (avocats et magistrats) accueille cette proposition, et pour les mêmes raisons. La seule modification simplificatrice tiendrait à l'uniformisation dans tous les dossiers des délais de l'article 175 CPP à 1 mois + 1 mois. Certains proposent même la possibilité pour les parties de renoncer à ce délai.

L'AFMI évoque une autre simplification pour la clôture d'une information où les faits seraient reconnus : le parquet, au lieu de procéder au règlement selon le formalisme de l'art. 175 CPP, pourrait proposer directement une CRPC (avec l'accord du JI ?), laquelle, en cas d'acceptation, permettrait une clôture très simplifiée du dossier⁹.

À cet égard, avocats comme magistrats, beaucoup souhaiteraient que le choix du renvoi en CRPC ne soit plus soumis à l'accord préalable de la partie civile (ce qui, évidemment, n'entraînerait aucune restriction au droit à réparation de la victime).

⁸ À cet égard, les avocats souhaitent unanimement une simplification majeure du régime actuel de désignation ou de changement d'avocat, évitant notamment le déplacement physique au greffe.

⁹ Cette procédure serait encore plus simple que celle de l'art. 180-1 CPP qui prévoit une CRPC après la procédure de règlement.

Par ailleurs, plusieurs juridictions souhaiteraient, pour faciliter la CRPC après une instruction (qui porte en général sur des faits plus graves), que soit rehaussé le seuil maximum de la peine prononçable dans ce cas. Une telle perspective entraînerait une différence de traitement qui apparaît difficilement justifiable. Le seuil de peines pouvant être prononcé doit être le même dans tous les cas de CRPC.

Notre proposition :

Avis négatif. Mais étudier la possibilité d'une **clôture très simplifiée en cas d'accord du prévenu** (sans opposition de la PC) à une **CRPC** (faits reconnus).

3. Diverses propositions

Elles sont de très diverses natures, et ne peuvent donc être présentées que sous forme d'une liste :

- De très nombreuses voix s'élèvent pour solliciter l'aboutissement de la réforme géographique de l'instruction, avec la suppression de l'instruction infra-pôle. En effet, les saisines limitées ne permettent pas d'atteindre un seuil d'activité suffisant ni d'assurer l'attractivité de ces postes (peu de candidats et fonctions à temps souvent très partiel, voire résiduel).
- Les magistrats, mais aussi les avocats, déplorent fréquemment les « abus » des constitutions de partie civile, qui occupent une part significative des cabinets d'instruction (outre le coût d'une procédure), disproportionnée par rapport à l'intérêt public qu'elles représentent. Deux idées émergent le plus souvent : d'une part le rehaussement significatif (voire l'instauration d'un minimum légal) de la consignation préalable ; d'autre part et surtout, l'allongement du délai (6 mois ? 9 mois ?) pour pouvoir se constituer après le dépôt de la plainte au parquet, doublé peut-être de l'obligation, en cas de classement sans suite, d'exercer préalablement le recours devant le procureur général. À cet égard, il convient d'insister sur la nécessité d'une motivation circonstanciée de sa décision par le procureur de la République. Par ailleurs, la définition d'un délai fixé au procureur général pour statuer en cas de recours devrait être prévue. Il conviendrait enfin d'éviter les constitutions multiples.

- Les soussignés renvoient à la note rédigée par l'Association des avocats spécialisés en droit de la presse préconisant diverses simplifications propres à ce domaine, notamment la possible mise en examen par courrier du responsable de publication.
- L'AFMI propose, parmi de très nombreuses modifications textuelles¹⁰ ponctuelles, toute une série de suppressions d'avis ou de notifications au parquet, en considération du principe de son droit d'accès sur simple demande au dossier : utilisation de la visioconférence, recours à la sonorisation, étendue des saisies pénales, validation de frais de justice inférieurs à 2 000 €, transport du JI, transfert du dossier en cas de mutation du juge, commission d'expert... De même, l'association estime que le JLD ne devrait pas être indispensable pour autoriser la pose de nuit dans les habitations de dispositifs de sonorisation ou de localisation.
- La règle du renvoi par le tribunal correctionnel au ministère public « pour lui permettre de saisir à nouveau le JI » pour régulariser une procédure nécessiterait une réelle simplification (AFMI, magistrat de la Cour de cassation).
- Enfin, avocats et magistrats estiment opportune la simplification des règles (échanges de documents, dépôt des mémoires, uniformisation des délais divers...) de la procédure applicable à la Chambre de l'Instruction (le RPVA pénal est hautement souhaitable ; dans l'attente, le développement du recours à la LRAR doit être envisagé).

Notre proposition :

Étudier la **suppression de l'instruction infra-pôle.**

Cantonement du droit à se constituer partie civile (cf. supra).

Prendre en compte les modifications proposées du **droit de la presse.**

Mise en place d'un RPVA pénal et dans l'attente, développer les possibilités de demandes adressées par LRAR

Pour les diverses modifications textuelles, évaluation par la DACG (et/ou la DSJ).

¹⁰ Renvoi à sa contribution écrite très complète.

Poursuite et jugement

1. Création d'une procédure intermédiaire entre CI/CPV et information

L'expérience des juridictions a montré que, très souvent, certaines enquêtes, dans lesquelles les gardes à vue se terminent par un défèrement, sont ouvertes à l'instruction pour la simple raison qu'une mesure de sûreté est opportune alors qu'il ne manque, dans le délai de l'enquête initiale, que la réponse à une réquisition, le résultat écrit d'une expertise, un acte médical non terminé, une audition éloignée toujours en cours, en un mot un acte de pur complément à une enquête globalement achevée. Dans ce cas, l'ouverture d'une information occupe du temps d'instruction (déjà compté) sans bénéficier d'une quelconque plus-value de fond autre que d'attendre le versement de la pièce attendue. En outre, cette ouverture déclenche tout le formalisme chronophage de clôture.

Il est donc proposé qu'une procédure intermédiaire puisse être créée, sous l'égide du parquet, permettant le complément de procédure assorti du prononcé d'une mesure de sûreté en attendant la comparution différée devant le tribunal saisi de l'action publique.

Les services d'enquête considèrent cette phase intermédiaire comme très utile, notamment pour parfaire une procédure quasi-terminée, tout en ménageant la possibilité d'une mesure coercitive.

Les avocats, dans leur très grande majorité, dans leurs institutions nationales comme dans les juridictions consultées, sont très défavorables à cette solution. Soulignant la contradiction entre saisine d'une juridiction et continuation d'une enquête, ils estiment qu'une telle procédure viole la présomption d'innocence et les droits de la défense. Quelques-uns (JUREM, Barreau de Paris, quelques barreaux de juridictions...) pourraient s'y rallier sous plusieurs

conditions : l'accès à l'entier dossier pour l'avocat, le droit de demander des actes, et la non-saisine du tribunal.

Chez les magistrats, certains (Conférence des PP, certains syndicats, AFMI, une minorité des juridictions consultées...) y sont très opposés, y voyant une prémisses supplémentaire à la suppression de l'instruction, une violation de la compétence exclusive du juge saisi par l'exercice de l'action publique, un risque de mauvaise maîtrise des mesures coercitives, voire d'augmentation de la détention provisoire. Par ailleurs, l'ouverture d'une instruction présente l'avantage du déclenchement de la phase judiciaire contradictoire.

Cependant, dans les juridictions, les parquetiers en grande majorité (surtout avec un statut amélioré) et une bonne moitié des juges sont favorables à l'instauration d'une telle mesure, soulignant l'absence de plus-value de fond de l'instruction sur ce type de procédures quasi-terminées. Ils émettent cependant un certain nombre de réserves ou conditions : l'ouverture du contradictoire au profit de la défense (accès au dossier, demande d'actes...), l'allocation au parquet et au JLD de moyens supplémentaires pour la gestion de ces procédures aujourd'hui suivies dans les cabinets d'instruction, la limitation très précise de la durée de cette période intermédiaire (2 mois ? 3 mois ?), enfin la possibilité pour le parquet, au vu des derniers actes, de « reprendre » son action publique.

Pour autant, beaucoup, même favorables à la mesure, s'inquiètent de dérapages possibles notamment des mesures coercitives, en premier lieu de la détention provisoire.

Divers garde-fous sont envisagés : une limitation à une très courte période (1 mois ? 2 mois ?) des mesures coercitives, et notamment de la détention provisoire, voire même le prononcé seulement possible de toute mesure de sûreté, à l'exclusion de la détention provisoire.

Notre proposition :

Il est possible, en articulation avec l'art 393 CPP, d'aménager une **procédure intermédiaire sous les réserves suivantes** : *courte durée* (2 mois ou 3 mois maximum), ouverture du *contradictoire* (accès au dossier intégral et demande d'actes), toutes mesures de sûreté possibles (CJ, ARSE, de la compétence du JLD).

Par ailleurs, selon les résultats de cette procédure complémentaire, le parquet devrait avoir la possibilité de « reprendre » l'action publique même si cette perspective paraît se heurter à un obstacle constitutionnel.

2. Regroupement à l'occasion d'une CI ou d'une CPPV de toutes procédures précédentes encore en cours (OP, COPJ, CRPC ou CD)

Les enquêteurs se sont peu prononcés sur cette mesure ; ceux qui l'ont fait y voient un gage de cohérence de la réponse judiciaire à l'égard des multi-réitérés.

Cette proposition recueille un assentiment quasi général des institutions nationales entendues comme des juridictions consultées. Celles-ci font du reste valoir que cette mesure est déjà souvent pratiquée sous la forme de comparution volontaire du prévenu. L'AFMI préconise que les ORTC puissent faire pareillement l'objet du regroupement.

Quelques réserves sont émises, de natures assez diverses : certains (Conférence PP) voudraient réserver cette jonction aux poursuites de même nature ; d'autres (notamment avocats) soumettraient ce regroupement à l'accord explicite du prévenu (en ce que le risque pénal serait accru) et à un temps suffisant d'examen des dossiers par la défense ; certains autres encore ne souhaiteraient pas le regroupement des poursuites alternatives (CRPC, CP ou OP, qui relèvent d'une autre logique pénale).

Les greffes font valoir que ce regroupement, qui se fera dans l'urgence, sera un facteur de désorganisation et de surcharge de travail, alors même que le logiciel Cassiopée n'est pas préparé à cette modification.

Notre proposition :

Le **regroupement de toutes les procédures** en cours contre le même prévenu est **souhaitable** ; il importe évidemment de laisser un **temps raisonnable à la défense** pour se préparer au « nouveau » dossier.

3. Révision de la répartition entre Juge unique et Collégialité

Malgré la crainte de quelques membres du barreau, de syndicats et d'une minorité de magistrats des juridictions consultées qu'une telle refonte se fasse au profit d'un JU de droit commun et au détriment d'une collégialité résiduelle, la clarification de la répartition entre JU et collégialité fait l'objet d'une demande quasi-unanime.

Quelques juridictions envisagent justement de faire du JU le juge correctionnel de droit commun, la collégialité étant réservée à certaines circonstances ou certains contentieux : détention provisoire, peine encourue supérieure à 7 ans, contentieux économique et financier (définition précise ?), affaires complexes ou sensibles (définition précise ?). Une juridiction propose la distinction entre faits reconnus de la compétence du JU, et faits contestés relevant de la collégialité (faits mixtes ?). Enfin, quelques-uns proposent de conserver la notion de liste en l'étoffant de nouvelles infractions.

Mais la plus grande majorité souhaite remplacer une liste désordonnée par un critère de seuil, la fixation dudit seuil étant du reste variable : peine encourue de 5 ans (syndicat de magistrats, Conférence PG, forte majorité des magistrats consultés...) ou de 7 ans (Conférence PP, PR...). Pour autant, les mêmes avis mentionnent l'importance de maintenir au JU (pour certains, au parquet) la possibilité de renvoyer (d'initiative ou/et à la demande des parties ?) un dossier complexe ou délicat en collégialité. Les greffes estiment qu'ils éviteraient bien des erreurs si le critère de seuil était adopté.

Plusieurs institutions ont également évoqué la possibilité d'instaurer le « conseiller unique » pour statuer sur les appels des jugements prononcés à JU.

Notre proposition :

Remplacer la liste d'infractions par un **seuil de peine encourue (5 ans ?)** comme critère de la répartition entre JU et Collégialité et à défaut, clarifier la liste actuelle.

Etudier le « **conseiller unique** » en appel (déjà possible pour les contraventions - article 547 al 3 du code de procédure pénale).

Evidemment, maintien de la possibilité du **renvoi en collégialité en cas de complexité**.

4. Instaurer une mise en état pénale

De nombreux avocats ont vanté les mérites de la pratique de certaines juridictions, notamment parisiennes, dans certains dossiers exceptionnels, d'une première audience consacrée à la gestion de tous les incidents préalable : nullités, recevabilité de PC, compléments d'expertise, question prioritaire de constitutionnalité... dont l'évocation et la décision en amont assurent une plus grande certitude de la tenue de l'audience au fond.

Si cette pratique, dans certains cas, est incontestablement favorable à une meilleure tenue de l'audience, il faut bien faire le constat que l'état de l'audiencement de toutes les juridictions françaises, difficile, voire obéré, interdit de l'étendre à toutes les procédures. Au demeurant, leur utilité serait bien mince dans l'immense majorité des dossiers dépourvus de complexité particulière. Beaucoup des juridictions consultées y voient le risque de manœuvres dilatoires désorganisatrices de service.

Pour autant, il faut bien préciser qu'il s'agit, dans cette hypothèse, d'une véritable *mise en état pénale* de la procédure : plutôt qu'in limine litis de l'audience au fond, l'ensemble des difficultés procédurales (nullités, recevabilité de PC, mais surtout QPC) sont examinées et tranchées à une audience préalable (appel avec le fond si rejet), autonome de l'audience au fond. De la sorte, l'audience au fond a de bien meilleures chances de se tenir utilement.

La question à trancher, puisqu'on doit admettre que cette pratique ne saurait être mise en œuvre dans tous les dossiers, est celle de l'initiative de leur organisation.

Pour cette véritable « mise en état », toutes les parties concernées (défense, partie civile, parquet et tribunal) pourraient évidemment provoquer à la création d'une audience dédiée aux incidents. Encore faudra-t-il admettre que la « purge » des incidents devra être l'heureuse contrepartie de la tenue d'une audience supplémentaire. Or, on pourra noter que cette pratique ne recueille pas l'adhésion de tous les avocats : certains syndicats refusent l'effet de « purge » de cette audience préalable, sauf à bénéficier du droit d'appel immédiat, sans jonction au fond. D'autres soulèvent que cette purge ne pourrait s'imposer aux parties absentes (volontairement ou non) de l'audience préliminaire, ni en cas de changement d'avocat après la tenue de l'audience préliminaire.

S'agissant de la QPC, ainsi que le relèvent les avocats à la Cour de cassation, le régime spécial qui la régit rendrait très contestable que soit limitée l'invocation d'une inconstitutionnalité à la seule audience préalable, a fortiori à la clôture de l'enquête ou de l'instruction.

Les juridictions consultées admettent que dans certains dossiers exceptionnels, une telle audience préliminaire de purge aura une incontestable utilité. Mais sa généralisation leur semble proprement impossible. Ils proposent cependant, pour éviter les « surprises » de début d'audience, très désorganisatrices, que puisse être instaurée une obligation légale de déposer des conclusions d'incidents procéduraux au moins 48 ou 24 h avant l'audience (forclusion?).

Notre proposition :

La mise en état pénale en audience préalable constitue une **pratique judiciaire utile** à certains dossiers complexes. L'impossibilité et l'inutilité de la rendre obligatoire pour tous les dossiers pénaux font qu'elle relève, non pas du domaine législatif ni réglementaire, mais des « **bonnes pratiques** » des juridictions (à encourager). La **commission d'audiencement** paraît bien placée pour apprécier l'utilité au cas par cas d'une telle pratique.

Etudier la possibilité d'instaurer un dépôt de conclusions d'incident un certain temps avant l'audience au fond (24 h ? 48 h?).

5. Faciliter la CPC des victimes non comparantes

Globalement, la majorité des institutions entendues et des juridictions consultées sont favorables à une simplification de la CPC, qui pourrait être formée par lettre simple, ou mieux, en forme dématérialisée.

Cette dématérialisation incite cependant les avocats ou les magistrats à solliciter des précautions technologiques pour authentifier l'auteur et la date de la demande. Les greffes souhaiteraient que les envois dématérialisés aient lieu sur une boîte électronique dédiée au moins 24 heures avant l'audience, de manière à bénéficier de temps pour en prendre connaissance. Le barreau souhaite aussi avoir le temps de connaître la demande pour éviter que cette facilité ne se fasse au détriment du contradictoire.

France Victimes défend ces simplifications, mais redoute que la « fracture numérique » n'handicape un certain nombre de victimes dépourvues d'aide. À cet égard, certains magistrats consultés en juridiction préconisent la création d'un site internet où la CPC se ferait selon un processus standardisé, en lien souhaitable avec Cassiopée.

France Victimes (ainsi que certaines juridictions) soulèvent les difficultés liées à la mise en cause des organismes sociaux, très incomprise des victimes. Si France Victimes envisage que cette mise en cause puisse être à la charge du parquet, il est plutôt proposé dans les juridictions que le parquet, en l'absence de la victime ou des organismes sociaux, puisse prendre l'initiative de solliciter le renvoi devant le juge des intérêts civils (le juge réparateur ?).

Notre proposition :

La CPC devrait pouvoir intervenir avant l'audience **soit par lettre simple, soit par voie dématérialisée** (problème d'authentification à régler, site Internet ?).

Simplifier la mise en cause des organismes sociaux.

Assises

1. Délai maximal de signification de la liste des témoins

Plusieurs instances nationales des avocats (Conférence, SAF ou ADAP) et quelques barreaux locaux ont manifesté leur opposition à cette mesure. Ils déplorent souvent l'inégalité de situation entre le ministère public et la défense, notamment quant à la prise en charge limitée des frais de citation mais surtout de déplacement des témoins de la défense. Ils souhaiteraient à cet égard, une prise en charge uniforme de tous les témoins, qu'ils soient du parquet ou de la défense. Les quelques juridictions défavorables y voient plus une contrainte nouvelle qu'une mesure de simplification.

Car la grande majorité des juridictions et quelques barreaux locaux se prononcent plutôt en faveur de cette proposition, préconisant une date limite d'1 mois avant l'audience pour le parquet puis de 10 jours pour la défense et la partie civile. Certains barreaux favorables voudraient quand même réserver la possibilité de citer un tout petit nombre (5 ?) de témoins jusqu'au dernier moment.

Notre proposition :

Mesure envisageable. Revoir les **délais**.

2. Accès au dossier complet pour les assesseurs et à l'OMA pour les jurés

Si le principe d'un élargissement de l'accès au dossier est globalement prôné par beaucoup d'institutions nationales ou locales d'avocats et de magistrats, le détail de cet élargissement recueille des avis plutôt partagés.

La Conférence des Bâtonniers est la seule à proposer un régime uniforme d'élargissement du dossier aux assesseurs et aux jurés, sous la forme d'un accès en copie des pièces dès lors qu'elles sont évoquées au débat.

Les autres acteurs font le plus souvent une distinction entre assesseurs et jurés.

A. Les assesseurs

Certaines instances nationales des avocats, la majorité des syndicats de magistrats (sauf le SM), les Conférences des magistrats, et beaucoup des juridictions consultées (y compris certains barreaux locaux) se prononcent, pour les assesseurs, soit pour la possibilité de consulter le dossier pendant les débats, soit en faveur de l'accès à l'entier dossier. En tout état de cause, un tel élargissement imposera une amélioration notable de la numérisation des dossiers criminels, et sans doute la multiplication d'écrans de consultations dans les salles d'audience.

Ceux, magistrats ou avocats, qui y sont défavorables y voient une atteinte au principe de l'oralité des débats¹¹, qu'ils estiment consubstantielle à la procédure criminelle.

¹¹ Encore faut-il rappeler que ce principe ne résulte ni d'une exigence fondamentale (conventionnelle ou constitutionnelle) de la procédure pénale ni d'une nécessité liée aux droits de la défense, mais seulement d'une époque où le « peuple juge » était illettré.

Ils estiment aussi, d'expérience, que les assesseurs, souvent désignés très tardivement, n'auront pas le temps matériel de prendre connaissance du dossier. Certains pensent néanmoins possible qu'une copie de l'OMA puisse être communiquée par avance aux assesseurs, ou mise à leur disposition avant l'audience.

B. Les jurés

Une très faible minorité d'acteurs (Conférence PR..) se déclare favorable à la remise de l'entier dossier aux jurés.

La proposition de remettre une copie de l'OMA aux jurés est assez unanimement combattue à la fois par les diverses représentations d'avocats et par beaucoup des barreaux locaux. Ils estiment, comme son nom l'indique, qu'il s'agit d'une pièce à charge de l'accusé et qu'une telle remise serait en contradiction avec l'effort d'impartialité manifesté par la récente création du rapport du Président.

À l'inverse, la majorité des juridictions consultées et quelques barreaux locaux sont plutôt favorables à la remise de la copie de l'OMA aux jurés pour leur faciliter la compréhension des débats. Certains, plus modérés, se contentent de préconiser la possibilité de la consulter dans une salle d'examen.

Notre proposition :

Les modalités (procédurales et technologiques) d'une ouverture à l'entier dossier pour les assesseurs pourraient être étudiées.

Pour les jurés, l'idée de la consultation possible des pièces évoquées pendant les débats est à développer. En revanche, leur donner accès à l'OMA n'est pas souhaitable.

3. L'évocation des conclusions d'expertises à tout moment de l'audience

Cette proposition est globalement défavorablement accueillie tant par les institutions nationales de magistrats et d'avocats que par les juridictions et barreaux locaux consultés. Le risque d'atteinte au principe de l'oralité des débats, d'incompréhension si les conclusions sont évoquées en dehors de la logique intellectuelle du rapport lui-même, mais

surtout le risque de suspicion de partialité pour le président sont les principales critiques adressées à cette mesure.

Notre proposition :

Défavorable (atteinte à la logique propre du rapport d'expertise)

4. La possibilité pour le président de poser des questions aux témoins lors de la déclaration initiale

Une nette majorité des juridictions consultées est favorable à cette initiative, permettant à son sens de mieux maîtriser les débats : les témoins, tétanisés par la solennité et l'enjeu, éprouvent souvent des difficultés à faire des déclarations spontanées initiales. Comme les barreaux qui se sont exprimés sur cette question, plutôt réservés sur cette proposition, les magistrats soulignent cependant la nécessité pour le président d'une totale impartialité dans ses interventions.

Plus globalement, les institutions d'avocats prônent comme une amélioration de fond une refonte du processus d'audition des témoins. Plutôt que d'appliquer le schéma classique (déclaration spontanée, questions de la partie civile, questions du ministère public, question de la défense), ils proposent que l'audition d'un témoin soit menée par celui qui l'a fait citer, la défense ayant évidemment la parole en dernier. Un tel processus aurait le mérite d'éclairer immédiatement le positionnement du témoin par rapport à chacun des acteurs du procès.

Notre proposition :

L'équilibre actuel permettant au président de poser des questions au témoin à l'issue de sa déposition paraît satisfaisant.

Mettre à l'étude la possibilité de favoriser un nouveau processus d'audition de témoin par celui qui l'a fait citer, évidemment sous le contrôle du président.

5. Délibéré ou renvoi des intérêts civils

La quasi-totalité des institutions nationales d'avocats et de magistrats s'est déclarée favorable au renvoi des intérêts civils à une chambre spécialisée¹².

Une nette majorité des juridictions consultées partage cet avis, tout en y ajoutant la condition d'un renfort apporté aux chambres civiles, pour éviter un décalage déraisonnable entre le procès pénal et ses suites civiles. Certains soumettraient cette césure pénal/civil à l'accord des parties civiles, le préjudice moral, affectif ou psychologique pouvant notamment être plus difficile à évaluer à une date éloignée des débats de l'audience pénale.

Notre proposition :

Avis favorable. Par ailleurs, le renvoi des intérêts civils devant une chambre spécialisée (juge de la réparation ?) recueille un très large consensus. Un travail sur l'harmonisation entre les procédures pénales et la procédure devant la CIVI doit être envisagé.

L'appel serait évoqué devant une cour d'assises d'appel (3 magistrats et 6 jurés) dont la saisine pourrait être cantonnée aux seuls points de fait ou de quantum restant contestés. Les deux visites en juridiction (Reims et Amiens) ont confirmé l'attrait d'une telle proposition, porteuse d'une véritable simplification du jugement des crimes.

Notre proposition :

Réétudier l'instauration d'un **tribunal criminel en première instance et le maintien de la compétence de la cour d'assises en appel.**

Dans l'état actuel du droit, étudier la possibilité d'un **appel limité au quantum.**

6. Divers - Le tribunal criminel et la cour d'assises d'appel

Outre diverses préconisations éparses (consultation des avocats pour l'organisation de l'audience, enregistrement total des débats, limitation de l'appel au quantum de la peine..) qui méritent attention, beaucoup des intervenants, notamment les institutions nationales de magistrats (Conférences, syndicats..) ou le Directeur de l'ISPEC, ont remis dans la discussion, non pas la création d'un plaider-coupable criminel (très minoritairement évoqué), mais l'instauration d'un tribunal criminel de première instance, composé de 3 magistrats et 2 jurés et fonctionnant selon une procédure de type correctionnel « augmenté » (plus d'oralité). Certains proposent de réserver cette procédure criminelle simplifiée aux seuls faits reconnus. D'autres évoquent la possibilité d'un plafonnement de la peine prononçable.

¹² À cet égard, la mission se réjouit de la lettre de mission adressée le 11 décembre 2017 par la garde des Sceaux à Mme Chantal Bussièrre, premier président honoraire, sur la réparation du préjudice corporel.

Besoins technologiques

1. Pré-plainte en ligne

Elle constitue une amélioration pour le citoyen plus qu'une simplification.

Elle correspond à un besoin de modernisation des services de l'État.

Cette création rencontre à ce double titre un relatif consensus dans son principe, pour autant que certaines conditions en soient remplies :

- Elle doit avoir un caractère **non obligatoire** ; elle ne devra pas même recevoir un traitement prioritaire par rapport au dépôt d'une plainte classique dans les services.
- Elle suppose un **déroulé assez contraint** (menu déroulant fermé) pour guider le déclarant avec un double objet : éviter la « fracture numérique » tout en faisant clairement apparaître le caractère hautement probable de l'existence d'une infraction pénale (et non pas d'une récrimination générale) avec des précisions illustrant les circonstances des faits dénoncés.
- Elle devra permettre une **identification** certaine du déclarant (pour éviter la délation) ainsi que la date certaine de la déclaration (accusé de réception ? point de départ de la prescription).
- Devant le risque d'un accroissement du nombre des pré-plaintes, les services devront mettre en place une organisation spécifique permettant un **examen rapide** pour identifier celles qui nécessitent un suivi immédiat : constatations, police technique et scientifique, audition complète, recueil de justificatifs, médecine légale, etc. À cet égard, peut-être faudra-t-il mettre à la disposition des services un logiciel de tri permettant cette identification.
- S'agissant des infractions aux biens (cambriolages, vols de voitures... autrement dit le **contentieux de masse**), la pré-plainte leur paraît adaptée, sous

réserve qu'elle ne constitue pas l'occasion d'éviter les constatations et actes de police techniques (empreintes, ADN, modus operandi, alimentation des fichiers...).

- S'agissant des atteintes aux personnes, des **réserves importantes** ont été unanimement émises quant à l'applicabilité de la pré-plainte aux infractions contre les personnes (en particulier les violences aux femmes et aux mineurs et les **infractions sexuelles**) qui nécessitent une audition structurée (crédibilité, réalité, urgence, aide à la victime...) et des diligences rapides (médecine légale, mesures provisoires...).
- Enfin la pré-plainte devra être accessible de manière commune aux services de police et de justice. À cet égard, il importera de définir la **compétence et les moyens du ou des parquets associés** à la gestion des pré-plaintes, dit(s) **parquet(s) référent(s)** (connaissance commune de la délinquance réelle, contrôle des diligences, traduction procédurale, évaluation de l'urgence, cadre juridique, mesures de coercition...).
- France victimes souhaite qu'un renvoi explicite aux **références des associations d'aide aux victimes** figure en ligne.
- Cette évolution doit permettre de conférer à chaque plainte un numéro unique de procédure, repris ensuite quel que soit le service de police, de gendarmerie ou de justice traitant la plainte pour faciliter le suivi de leur dossier par les victimes.

2. Les logiciels de procédures

- **Vers un identifiant unique de procédure** : l'interconnexion entre le logiciel de Traitement des antécédents judiciaires (TAJ) et Cassiopée est indispensable et urgente. La création d'un **identifiant unique**, dès la prise de plainte, commun au TAJ et

à Cassiopée permettra une traçabilité de toutes les enquêtes en cours, ainsi qu'une connaissance partagée de l'état de la délinquance révélée de nature à rendre la politique pénale plus pertinente. Elle permettra aussi d'éviter une double saisie, d'assurer une connaissance exacte et un meilleur suivi des procédures présentes dans les services, et, au PR, de pratiquer directement la mise à jour du TAJ.

- **L'uniformisation des logiciels de rédaction de procédure** entre Police nationale et Gendarmerie nationale est très souhaitable. Les travaux communs de rédaction du nouveau LRP seront du reste l'occasion de faire la part, dans la complexité rédactionnelle, de ce qui relève de l'obligation légale et de ce qui relève, de manière superflue, du « check-up » des diligences et de la sécurisation des personnels.

- Le **registre des gardes à vue** n'étant que le recensement des mentions des procès-verbaux, il devra être possible de créer automatiquement le registre par alimentation automatique à partir des procès-verbaux de garde à vue (voir les expériences existantes). Cette création conjointe du procès-verbal de garde à vue et du registre de garde à vue devra être accessible à la fois à l'OPJ et à l'autorité judiciaire de contrôle (PR ou JI), et assorti d'alarmes procédurales horodatées. Ce suivi conjoint par l'OPJ et l'autorité judiciaire aura pour avantage, d'une part d'assurer une meilleure sécurité juridique à la garde à vue, mais surtout d'automatiser et de dématérialiser les échanges entre enquêteur et magistrat (prolongation, contrôle des délais et des notifications...).

- **La mise en place, pour les auditions, d'un logiciel de dictée vocale** est assez unanimement prônée, si la technologie en est suffisamment fiable. Elle permettrait d'améliorer la disponibilité mentale de l'enquêteur et de faciliter la création d'un lien plus naturel avec la personne entendue. Pour autant, si le procès-verbal devait être le résultat direct du « premier jet », tous s'accordent à dire qu'il devra être revu, corrigé et validé par l'OPJ et la personne entendue (problèmes d'intelligibilité de certains langages, de bruits parasites ou d'insuffisance de logiciel). Les enquêteurs pensent plutôt, un peu comme le processus papier actuel, à dicter (après ou au cours de l'entretien) un contenu « recomposé » de procès-verbal. Le barreau ou la personne entendue pourrait, au fil de la dictée, accéder à la transcription sur écran pour en vérifier la fidélité et ainsi accélérer la validation et la signature.

- **L'oralisation totale des procédures** est l'objet d'avis globalement très critiques voire carrément défavorables. Les services de police et de gen-

darmerie (au demeurant pas unanimes) souhaiteraient qu'à tout le moins, une expérimentation soit pratiquée dans les procédures les plus simples. Les magistrats y sont dans leur grande majorité opposés, craignant une perte de temps considérable à l'écoute des enregistrements. Les avocats craignent une perte de possibilité d'examen de la régularité des enquêtes. Si des expériences devaient être menées, elles pourraient l'être sous certaines conditions : procédures les plus simples (notamment celles relevant des procès-verbaux simplifiés), accord préalable du PR, rédaction d'un procès-verbal récapitulatif relativement exhaustif, peut-être limitation aux notifications légales (écoutables seulement en cas de contestation).

- À court terme, la **numérisation** (pdf ?) des procédures devra être pratiquée le plus possible en temps réel (avec des moyens dédiés) puis transmise (courriel ? plate-forme ? problème de la capacité des « tuyaux » de transmission de documents parfois lourds) au parquet ou au JI. Ainsi l'autorité judiciaire disposera d'un accès le plus immédiat possible aux actes et pièces numérisées (problème des pièces annexes ou des scellés de formats variables à régler). Cette consultation disponible à l'autorité judiciaire sera de nature à alléger les comptes rendus et autres échanges téléphoniques ou télécopiés à la charge de l'OPJ. Elle permettra aussi d'assurer un suivi par le PR (le service de traitement en temps réel : actes de garde à vue, autorisations diverses, instructions...) ou le JI du déroulement des procédures, de leur régularité, de leur qualité procédurale et de leur contenu. La sollicitation (orale ou par courriel ?) de l'OPJ par l'autorité judiciaire pourra n'intervenir qu'en cas d'écart d'appréciation. Enfin, cette disponibilité très rapide d'une procédure numérisée permettra au parquet d'exercer plus rapidement l'action publique, et, en cas de poursuite, d'assurer plus facilement le contradictoire avec l'avocat (ouverture d'une consultation informatique ?). Cette numérisation pourrait aller jusqu'au tribunal (ouverture de la consultation par le PR) pour prise de connaissance de la procédure plus anticipée par rapport à l'audience. Il faudra trancher la question de la charge de la version papier (exemplaire en tout état de cause unique).

- À plus long terme, **toute procédure devra être dématérialisée** dès son établissement (problème des pièces annexes ou des scellés de formats variables à régler) et partagée en temps réel avec le parquet (ou le JI). Mêmes avantages que pour la numérisation avec une plus grande facilité (pas d'acte de « photocopie ») et une plus grande rapidité. À régler la question de « l'original authentique » (signatures...).

3. Les connexions entre partenaires de justice

Qu'on en soit à la phase provisoire de numérisation de l'enquête, ou qu'on arrive rapidement à une dématérialisation, lorsque le parquet exerce l'action publique, s'ouvrent diverses phases judiciaires où, en raison du principe du contradictoire, s'instituent des liens étroits et fréquents entre les divers magistrats (parquet et siège) et avec les auxiliaires de justice, au premier rang desquels les avocats.

Que la procédure passe par le juge d'instruction (et donc la Chambre de l'instruction), qu'elle fasse l'objet d'une « poursuite simplifiée » (CRPC ou autre), qu'elle soit adressée directement au tribunal, l'accès au dossier pour la défense, les innombrables notifications aux parties et conseils, les échanges de pièces, les demandes de toutes natures (actes, liberté, expertise...), les dépôts de conclusions doivent pouvoir se faire de la manière la plus dématérialisée possible. La mise en place très rapide d'une **interconnexion entre le système judiciaire (RPVJ) et le système du barreau (RPVA)** est de nature, pourvu que la capacité de transport de données de la connexion soit à la mesure du besoin, de quasiment supprimer les échanges papiers et ainsi, de libérer du temps de fonctionnaire, de magistrat et d'auxiliaire de justice et d'accélérer le cours de la justice. Cette demande est exprimée unanimement par tous les acteurs judiciaires.

Cette facilité de lien entre le parquet, le juge et l'avocat (et sans doute aussi l'huissier pour d'autres types d'actes : citation, notification ou autres, ainsi que l'expert), pourrait se compléter, dans les cas où le justiciable devrait être personnellement concerné par un acte de procédure d'une déclaration d'adresse (courriel, téléphone pour SMS), recueillie le plus en amont de la procédure (mis en cause comme victime, pourquoi pas témoin) et contractuellement utilisée pour tous échanges avec l'autorité judiciaire. Il faudrait évidemment un numéro d'identification et un système d'accusé de réception.

À plus long terme, la procédure de police initiale, les actes d'enquête ultérieurs, regroupés avec les pièces ou documents échangés ou produits pendant la phase judiciaire pourraient chronologiquement alimenter un « **dossier judiciaire numérique** », consultable (sur Internet ?) selon des habilitations variables par la totalité des personnes concernées par la procédure. Amélioration et simplification se rejoindraient à ce stade.

4. La visio-conférence

Son extension donne lieu à des divergences marquées. Le seul point d'accord est dans la nécessité de réécrire les divers textes sédimentés et peu compréhensibles. Sur le fond, les services du ministère de l'intérieur y sont très favorables, avec globalement le recours à la seule décision de l'autorité publique (voire de principe) et l'impossibilité pour la personne concernée (détenu) de s'y opposer (limitation des transfèrements). Les avocats (sauf pour les témoins ou victimes éloignées) sont globalement hostiles à l'extension, y voyant une déshumanisation de la relation entre le justiciable et le juge de sorte qu'ils souhaitent que toute visio-conférence reçoive l'assentiment du prévenu. Ils expriment en revanche un intérêt pour la possibilité d'un « parler numérique » entre le détenu et son avocat. Les magistrats, sauf quelques voix (syndicales ou autres) divergentes, y sont globalement plus favorables (en particulier pour les divers débats relatifs à la détention, pour l'audition des témoins, victimes, experts ou OPJ, en particulier éloignés), mais plus réservés pour le prévenu à l'occasion des débats au fond (accord de la personne poursuivie ?). En tout état de cause, tous réclament qu'en cas d'extension, les moyens de l'administration pénitentiaire et la technologie connaissent une amélioration significative.

La mission est pour sa part favorable à une rédaction plus lisible de l'article 706-71 du code de procédure pénale. Elle considère que cette nouvelle rédaction ne doit pas aboutir à la possibilité de tenir les débats sur le fond devant la formation de jugement en ce qui concerne la personne poursuivie sans l'accord de celle-ci. Elle estime par ailleurs qu'en matière de détention provisoire, elle ne devrait pas concerner le placement ou le renouvellement annuel sauf si le prévenu l'accepte, et souhaite donc le maintien de l'équilibre actuel.

Elle souhaite par ailleurs que le chantier Nouvelles technologies permette d'expertiser la faisabilité du parler numérique, le cas échéant dans le cadre d'expérimentations sécurisées.

Divers

Dans une note particulière, ont été évoquées les diverses préconisations d'améliorations technologiques (numérisation et dématérialisation des enquêtes, traçabilité des enquêtes, visio-conférence, liens RPVA-RPVJ...) apparues dans les auditions nationales ou les consultations locales.

Deux points restent :

1. Simplification des scellés

Elle est unanimement sollicitée par les enquêteurs et les magistrats, sans donner lieu à des propositions bien précisées :

- Scellé unique global (enquêteurs),
- Allègement de la procédure de placement mais surtout de bris de scellés (AFMI : présence du mis en cause indispensable, accord permanent ?)
- Constitution et bris par les agents de la police technique et scientifique ? ou les experts ?
- Constitution et bris des scellés sous enregistrement vidéo (pour une meilleure sécurité des preuves)
- Remplacement du sceau de cire par un sachet hermétique

Une idée mérite d'être étudiée avec beaucoup d'attention : la création d'un système informatique (code-barre ou autre) commun à la police judiciaire et à la juridiction permettant d'assurer une traçabilité permanente de chaque scellé, déposé ou non encore déposé au greffe. Une telle amélioration diminuerait considérablement le risque de perte de scellés, et autoriserait une plus grande certitude de l'entreposage des scellés, dans les services ou au greffe.

Notre proposition :

Traçage informatique des scellés à étudier.

2. Le régime des nullités

La proposition d'un nouveau régime de nullité, fondé non plus sur la violation d'un formalisme, mais sur la mise en cause de l'équité globale du procès, fait l'objet d'un tollé de toutes les institutions du barreau : « la forme étant la sœur jumelle de la liberté », il est exclu à leurs yeux, qu'une condamnation puisse être fondée sur une procédure irrégulière.

Les acteurs de la Cour de cassation (Ordre des avocats notamment) considèrent que la jurisprudence de la cour suprême est désormais bien connue, équilibrée et donc très suffisamment opérationnelle, notamment au travers de la notion de « grief » (art. 802 CPP).

Les magistrats sont en très grande majorité sceptiques, estimant que l'état du droit français et de la jurisprudence sont suffisamment établis, que la notion de « grief » est plus précise que celle « d'atteinte à l'équité du procès », dont l'appréciation in concreto pourrait n'être ni plus prévisible ni plus sécurisante que la jurisprudence française actuelle.

Pour autant, certains (Cour de cassation, Conférence PG, certaines juridictions consultées..) souhaiteraient quelques clarifications du système actuel, faisant de l'article 802 du code de procédure pénale en quelque sorte le « pivot » de toute nullité, tout en distinguant les griefs « intrinsèques » (entraînant une nullité quasi automatique) des griefs relatifs, dont la preuve devrait être apportée par celui qui les invoque (nullité non automatique).

Quelques idées ont enfin été évoquées tendant à un encadrement de la possibilité d'invoquer une nullité. Par exemple, certains enquêteurs préconisent que, dès lors que l'avocat aura été présent lors de la garde à vue, les nullités liées à cette mesure coercitive ne puissent être soulevées que pendant une brève période après la clôture de la mesure. Dans le même ordre d'idée, certaines juridictions consultées souhaiteraient que soit instaurée, sauf en comparu-

tion immédiate, l'obligation de soulever les nullités dans un délai raisonnable avant l'audience (7 jours ? 48 h ?) pour permettre au parquet et au tribunal de se préparer à leur examen, et ainsi de limiter les renvois désorganiseurs.

Notre proposition :

Maintien du système actuel des nullités mais expertise de la possibilité de meilleures précisions (notion de grief et ses conséquences variables) dans l'article 802 du code de procédure pénale

Principales mesures proposées

30 MESURES CONCRÈTES POUR LES PRATICIENS DE LA PROCÉDURE PÉNALE

5 PERSPECTIVES DE MOYEN TERME

1. Simplification de l'enquête

- 1.** Consécration du recueil de la plainte en ligne avec désignation d'un parquet référent pour les plateformes de traitement des plaintes.
- 2.** Habilitation des médecins légistes à placer sous scellés les prélèvements.
- 3.** Concernant les premières 48 heures de garde à vue pour les infractions commises dans le cadre de la délinquance organisée (art 706-73 du code de procédure pénale) : allègement des formalités, notamment en instaurant une présentation facultative au parquet en cas de renouvellement de la mesure au-delà des 24 heures.
- 4.** Extension de la durée de l'enquête de flagrance : 15 jours + un renouvellement de 8 jours.
- 5.** Instauration d'un seuil unique pour le recours aux techniques spéciales d'enquêtes (TSE) : peine encourue égale ou supérieure à 5 ans.
- 6.** Clarification du régime des TSE et extension de celles-ci, aux crimes notamment ; poursuite des TSE décidées par le parquet en cas d'ouverture d'information pendant un certain délai.
- 7.** Instauration du même seuil unique de 5 ans pour les perquisitions avec autorisation du JLD en préliminaire et la géolocalisation.
- 8.** Facilitation du dépistage des conducteurs en matière d'alcoolémie ou d'usage de stupéfiants : compétence reconnue aux APJ et aux infirmiers pour les prélèvements.
- 9.** Extension des pouvoirs des APJ pour des actes d'enquêtes non coercitifs (réquisitions).

10. Habilitation unique des OPJ par le procureur général du premier lieu d'exercice, valable 10 ans, avec création d'un fichier national accessible à l'autorité judiciaire.

11. Suppression de l'autorisation du procureur de la République pour l'extension de la compétence des OPJ sur l'ensemble du territoire national, remplacée par un avis donné aux procureurs de la République des lieux d'origine et de destination.

12. Suppression de l'autorisation du procureur de la République pour la consultation par les OPJ/APJ des fichiers administratifs.

2. Simplification des procédures alternatives aux poursuites

13. Fusion de la transaction et de la composition pénale. Suppression dans certains cas de la validation du juge. Extension de la mesure.

14. Développement de la forfaitisation pour le domaine contraventionnel.

15. Extension de l'ordonnance pénale et simplification de son régime (infractions purement matérielles).

16. Extension de la CRPC (fraude fiscale) et des possibilités offertes dans ce cadre procédural (révocation de sursis sous certaines conditions). Simplification de la passerelle entre instruction et CRPC. Organisation du débat contradictoire sur la proposition de peine. Instauration d'une clôture simplifiée (sans réquisitoire définitif) en cas d'accord des parties en vue d'une CRPC.

3. Simplifications concernant l'instruction

17. Raccourcissement des délais par la généralisation des échanges de pièces par voie dématérialisée entre juges et avocats (RPVJ/RPVA) et dans cette attente, faciliter le recours à la LRAR pour les demandes d'acte.

18. Cantonnement de la possibilité de déposer une plainte avec constitution de partie civile devant le doyen des juges d'instruction.

19. Simplification de la procédure d'instruction en matière de droit de la presse.

20. Etudier la possibilité de supprimer l'instruction infra-pôle.

4. Simplifications dans la poursuite et le jugement

21. Création d'une procédure intermédiaire entre la comparution immédiate (et CPPV) et l'information judiciaire, permettant des mesures coercitives préalables fixées par le JLD (notamment CJ, ARSE), avec possibilité pour le procureur de la République de diligenter d'ultimes investigations (ex : expertise médicale) dans un temps limité (2 mois maximum), ainsi que pour les parties de solliciter une demande d'acte.

22. Possibilité de regrouper toutes les procédures en cours visant un même prévenu pour une date d'audience unique (CI-CPV /COPJ, OP, CRPC, CD), qui soit conciliable avec l'exercice des droits de la défense.

23. Clarification de la répartition entre collégialité et juge unique, par le remplacement de la liste actuelle d'infractions par un seuil unique de peine encourue, ou à défaut par une clarification de la liste actuelle. Mise à l'étude du jugement par un « conseiller unique » en appel.

24. Facilitation des constitutions de partie civile par les victimes non comparantes, par lettre simple ou sous forme dématérialisée.

5. Simplification de la procédure devant la cour d'assises

25. Faculté laissée à l'accusé de limiter son appel au quantum de la peine.

26. Ouverture du dossier aux assesseurs.

27. Reconnaissance d'un nouveau processus d'audition des témoins.

28. Possibilité de mise en délibéré ou de renvoi sur les intérêts civils devant une juridiction spécialisée en la matière.

6. Mesures diverses et transversales

29. Clarification et extension éventuelle du recours à la visio-conférence. Expérimenter le parloir numérique

30. Simplification des procédures de placement sous scellés et d'ouverture des scellés.

7. Cinq mesures de moyen terme

Poursuivre la réflexion sur :

1. La recodification du code de procédure pénale.

2. Favoriser la communication électronique en matière pénale et notamment développer le numéro unique de procédure.

3. L'enquête préliminaire : amélioration de son caractère contradictoire – encadrement de sa durée.

4. Engager les travaux sur l'instauration d'un tribunal criminel en première instance et le maintien de la compétence de la cour d'assises en appel.

5. Améliorer les procédures d'indemnisation des victimes, notamment en étudiant la possibilité d'harmoniser la procédure pénale avec la procédure devant la CIVI et en instaurant un juge de la réparation.

Annexes

Liste des auditions

Conduites sous la présidence des chefs de file M. Jacques BEAUME et M. Franck NATALI, en la présence de la DACG (Bureaux de la Législation Pénale)

Auditions du 15 novembre 2017 :

- **Association des avocats pénalistes (ADAP) :**
Me Christian SAINT PALAIS,
Me Jacqueline LAFFONT et Me Romain BOULET
- **Barreau de Paris :** M. Basile ADER
et Mme Camille POTIER
- **Comité Juristes En Marche (JUREM) :**
M. Valéry TURCEY et Christine MEJEAN
- **Fédération Nationale des Unions de Jeunes Avocats (FNUJA) :** Sonia OULED CHEIKH
et Arnaud ADELISE
- **Syndicat des avocats de France (SAF) :**
Gérard TCHOLAKIAN et Emeline GIORDANO
- **Confédération nationale des avocats (CNA) :**
Me NGO-FOLLIOT
- **Avocats Conseils d'Entreprise (ACE) :**
Me Vincent NIORE et Me David LEVY
- **Conseil National des Barreaux :**
Françoise MATHE, Corinne MERIC
et Jacques-Edouard BRIAND.

Auditions du 22 novembre 2017 :

- **Direction des libertés publiques et des affaires juridiques (DLPAJ) :** M. CAMPEAUX, directeur des libertés publiques et des affaires juridiques, et M. PLUMAS, chef du bureau des questions pénales
- **Direction générale de la Police Nationale (DGPN) :** M. Eric VOULLEMINOT, Directeur central adjoint à la direction centrale de la police judiciaire, M. Pascal LALLE, Directeur central de la sécurité publique, Mme Stéphanie CHERBONNIER, Conseiller judiciaire au Cabinet DGPN
- **Préfecture de police de Paris :**
Mme Valérie Martineau, contrôleur général, sous-directeur de la police d'investigation territoriale DSPAP/PP, M. Philippe BUGEAUD, directeur-adjoint de la police judiciaire et M. Eric GUILLET, sous-directeur des services territoriaux
- **Syndicat des Commissaires de la police nationale (SCPN) :** Mme Céline BERTHON, M. David LE BARS, M. Thierry SABOT
- **Syndicat Indépendant des Commissaires de police (SICP) :** M. Jean Paul MEGRET, M. Mickaël TREHEN, Secrétaires nationaux
- **Syndicat Synergie Officiers :**
Mme Isabelle TROUSLARD secrétaire nationale, M. Benjamin ISELI, conseiller technique
- **Syndicat Alliance :** M. Stéphane ACHAB, chargé de mission et M. David-Olivier REVERDY, conseiller technique national
- **Syndicat SGP Police Force ouvrière :**
M. Jérôme MOISANT secrétaire national et M. Michel CHOUIPPE

Auditions du 29 novembre 2017 :

- **Direction générale de la gendarmerie nationale (DGGN) :** M. Jean-Philippe LECOUFFE et Mme Sandrine Guillon
- **Conseil de la Fonction militaire de la Gendarmerie (CFMG) :** M. ARVISET, M. COLLARD, M. GALLET, M. GUAIGNIER, M. POULET, M. BURDET, M. MOULINE, Mme HERNANDEZ, M. RIVIERE, M. BAUDOUX
- **Avocat général près la Cour de Cassation :** M. F. DESPORTES.
- **Commission nationale consultative des Droits de l'Homme (CNCDH) :** Mme CHRISTINE LAZERGES, Présidente, et Mme MARELLE Ophélie, conseillère juridique
- **Union syndicale des magistrats (USM) :** Mme Virginie DUVAL, Présidente, et Jacky COULON, secrétaire national
- **Syndicat de la magistrature (SM) :** Laure BLISSON secrétaire générale, Katia DUBREUIL secrétaire nationale
- **Syndicat FO Magistrats (FO) :** Madame Béatrice BRUGERE - Secrétaire générale, Monsieur Jean de MAILLARD - Secrétaire général adjoint, Monsieur Tony SKURTYS - Secrétaire général adjoint.

Auditions du 6 décembre 2017 :

- **Conférence nationale des Premiers présidents (CNPP) :** M. Paul-André BRETON, Premier président de la Cour d'appel de Rouen
- **Conférence nationale des Procureurs généraux (CNPGE) :** Mme Marie-Suzanne LE QUEAU, procureure générale près la CA Douai, Mme Jeanne-Marie VERMEULIN, procureure générale près la CA Amiens, M. Jean-Jacques BOSCH, procureur général près la CA Metz
- **Conférence nationale des Présidents (CNPTGI) :** M. Christophe MACKOWIAK, Président du TGI de Versailles et Benjamin DEPARIS Président du TGI du Havre
- **Conférence nationale de Procureurs de la République (CNPR) :** M. Marc CIMAMONTI, Procureur de la République près le TGI de Lyon et Nicolas JACQUET, Procureur de la République près le TGI de Rennes
- **Conférence nationale des Bâtonniers :** Me Yves MAHIU, Président, et Me FARAUD, Vice-Président
- **Ordre des avocats au Conseil d'État et à la Cour de Cassation :** Mme Hélène FARGE et M. PIWNICA.
- **France victimes :** M. Jérôme BERTIN et Mme Isabelle SADOWKI.

Liste des contributions écrites reçues

Avocats :

- Barreau de Paris
- Conférence nationale des Bâtonniers
- Association des avocats praticiens du droit de la presse
- Syndicat des avocats de France
- Maître JOUGLA, ancien Bâtonnier de l'ordre

Police et gendarmerie :

- Direction générale de la police nationale
- Direction générale de la gendarmerie nationale
- Préfecture de police de Paris
- Alliance
- Unité SGP Police
- SCSJ-CFDT

Greffe et magistrats :

- Conférence nationale des procureurs généraux
- Conférence nationale des procureurs de la République
- Conférence nationale des présidents de tribunaux de grande instance
- Union syndicale des magistrats
- Syndicat de la magistrature
- UNSA Services judiciaires
- Association française des magistrats instructeurs

Victimes :

- L'association Aide aux Parents d'Enfants Victimes
- France victimes

Commissions :

- Commission nationale consultative des droits de l'homme

Ont par ailleurs été transmis des articles de presse ou de doctrine (notamment Tribune du commissaire, JB Périer - La transaction en matière pénale).



CHANTIERS DE LA JUSTICE

Amélioration
et simplification
de la procédure
civile

RÉFÉRENTS

Frédérique Agostini et Nicolas Molfessis

Retrouvez-nous sur :
justice.gouv.fr



Référente

Frédérique
Agostini

Présidente du tribunal
de grande instance de Melun

Référent

Nicolas
Molfessis



Professeur de droit privé
à l'université Panthéon Assas

Secrétaire général du club des juristes

Membres du groupe de travail

Stéphanie Lemoine, conseiller référendaire à la Cour de cassation

Sandrine El Nouchi-Latouchent, greffière en chef

Patrick Le Donne, avocat au barreau de Nice

Sommaire

Introduction.....	p.6
Liste des propositions.....	p.10
Première partie - Refonder l'architecture de première instance.....	p.12
Chapitre I – Simplifier la procédure devant la juridiction de première instance.....	p.12
Section 1 - Exploiter les ressources du numérique.....	p.12
Section 2 - Créer une juridiction unique et recentrée en première instance : le tribunal judiciaire.....	p.15
Section 3 - Simplifier la saisine de la juridiction : pour un acte de saisine judiciaire unifié.....	p.16
Section 4 - Unifier les circuits procéduraux.....	p.18
Section 5 - Rationaliser l'instruction de l'affaire.....	p.21
Chapitre II - Favoriser le recours aux modes alternatifs de règlement des différends à tous les stades de la procédure.....	p.25
Section 1 - Inciter plus qu'imposer.....	p.25
Section 2 - Les mesures incitatives.....	p.25
Deuxième partie - Repenser les droits et devoirs des acteurs du procès.....	p.28
Chapitre I - Pour un principe de représentation obligatoire par avocat.....	p.28
Section 1 - Pour une consécration progressive du principe de représentation obligatoire.....	p.28
Section 2 - Les tempéraments.....	p.29
Section 3 - Les mesures d'accompagnement.....	p.30
Chapitre II - Pour un principe de loyauté et de coopération entre parties.....	p.30
Chapitre III – Pour un renforcement de l'office du juge.....	p.32
Chapitre IV – Pour une contribution au financement de la justice civile.....	p.33

Troisième partie - Assurer la qualité et l'efficacité de la décision de justice	p.34
Chapitre I - Faire évoluer la culture d'élaboration de la décision.....	p.34
Section 1 - Restaurer la collégialité.....	p.34
Section 2 - Pour des formations de jugement expérimentées	p.35
Chapitre II - Favoriser l'unité de décisions.....	p.35
Section 1 - Renforcer le lien de la première instance avec la Cour de cassation.....	p.36
Section 2 - Le traitement des dossiers sériels	p.37
Chapitre III – Assurer l'exécution de la décision.....	p.37
Section 1 - L'exécution provisoire de droit	p.37
Section 2 - L'exécution en matière familiale	p.38
Section 3 - Le bureau de l'exécution en matière civile.....	p.39
Chapitre IV – Mieux évaluer la qualité de la justice civile.....	p.40
Annexes	p.41

Introduction

Un rapport de plus ? La question, à vrai dire, pourrait se poser tant les groupes de travail se sont succédés, ses dernières années, au chevet d'une justice que l'on dit communément en crise¹. «La justice va mal» écrit ainsi un récent rapport parlementaire, qui ajoute : «nous sommes proches de l'embolie.²» Lenteurs, dysfonctionnements, moyens insuffisants, inaccessibilité des tribunaux, voire, selon certains, inintelligibilité des décisions, mal-être des personnels, les critiques sont nombreuses et avec elles des maux dont la permanence marque l'impuissance des pouvoirs publics à trouver les solutions adaptées.

À s'en tenir aux questions soulevées par la seule justice civile, les enjeux sont bien connus. Il convient de recentrer le juge sur son office, ne pas laisser l'organisation judiciaire être un labyrinthe pour le justiciable, réduire la distance entre le justiciable et son juge, qui rend la justice anxiogène là où elle devrait contribuer à apaiser les conflits et savoir répondre aux revendications individuelles ou collectives, maîtriser davantage l'aléa judiciaire et avec lui l'incertitude de décisions parfois hétérogènes et imprévisibles, moderniser les

outils à disposition des personnels judiciaires comme des auxiliaires de justice, là où la plupart des juridictions subissent trop souvent un retard technologique qui entrave leur fonctionnement.

Pour une réforme de plus ? Dans la période récente, la procédure civile n'a pas échappé au mouvement général d'inflation normative.

Les textes réformant la procédure en général³ ou affectant des procédures spécifiques se sont multipliés⁴.

Les professionnels s'en inquiètent légitimement. Les réformes s'enchaînent à un rythme qui ne permet pas aux pratiques et aux habitudes de s'installer, condition pourtant nécessaire à toute sécurité juridique. On le sait, la matière procédurale, peut-être plus que toute autre, ne peut se façonner qu'avec le temps et l'accoutumance.

Pour autant, on ne saurait se résigner.

Tout d'abord, parce que le tableau ne saurait être noirci à l'excès. Malgré des moyens réduits, la jus-

¹ Dans la période récente. v. Ph. Bas, Cinq ans pour sauver la justice !, Rapport d'information Sénat n° 495, 2017; Les juridictions du XXI^e siècle, Groupe de travail présidé par D. Marchall, déc. 2013; Ph. Delmas-Goyon, Le juge du 21^e siècle, déc. 2013; La prudence et l'autorité, L'office du juge au XXI^e siècle, Rapport IHEJ, Groupe de travail dirigé par A. Garapon, mai 2013. Plus près de nous, dans une approche résolument moderne, v. Justice : faites entrer le numérique, Groupe de travail présidé par G. Canivet, Institut Montaigne, novembre 2017.

² Ph. Bas, Rapport préc., p. 9.

³ La liste est longue et parmi celle-ci : loi n° 2010-1609 relative à l'exécution des décisions de justice; décret n° 2010-433 du 29 avril 2010 portant diverses dispositions en matière de procédure civile et de procédures d'exécution; décret n° 2010-434 du 29 avril 2010 relatif à la communication par voie électronique en matière de procédure civile; décret n° 2010-1165 du 1^{er} octobre 2010 relatif à la conciliation et à la procédure orale en matière civile, commerciale et sociale; Décret n° 2010-1216 du 15 octobre 2010 relatif à la procédure d'examen des questions prioritaires de constitutionnalité devant la Cour de cassation; Décret n° 2010-1647 du 28 décembre 2010 modifiant la procédure d'appel avec représentation obligatoire en matière civile; Décret n° 2011-48 du 13 janvier 2011 portant réforme de l'arbitrage; ordonnance n° 2011-1540 du 16 novembre 2011 portant transposition de la directive 2008/52/CE du Parlement européen et du Conseil du 21 mai 2008 sur certains aspects de la médiation en matière civile et commerciale; ordonnance n° 2011-1895 du 19 décembre 2011 relative à la partie législative du code des procédures civiles d'exécution; loi n° 2011-94 relative à la représentation devant les cours d'appel; loi n° 2011-1862 du 13 décembre 2011 relative à la répartition des contentieux et à l'allègement de certaines procédures juridictionnelles; décret n° 2012-66 du 20 janvier 2012 relatif à la résolution amiable des différends; décret du 3 mai 2012 pris en application de la loi du 25 janvier 2011 portant réforme de la représentation obligatoire devant les cours d'appel; décret n° 2012-1451 du 24 décembre 2012 relatif à l'expertise et à l'instruction des affaires devant les juridictions judiciaires; décret n° 2012-1515 du 28 décembre 2012 portant diverses dispositions relatives à la procédure civile et à l'organisation judiciaire; loi n° 2012-1441 du 26 décembre 2012 modifiant le décret n° 2010-434 du 29 avril 2010 relatif à la communication par voie électronique en matière de procédure civile et portant adaptation au droit de l'Union européenne; loi n° 2015-177 du 16 février 2015 relative à la modernisation et à la simplification du droit et des procédures dans les domaines de la justice et des affaires intérieures; décret n° 2015-282 du 14 mars 2015 relatif à la simplification de la procédure civile, à la communication électronique et à la résolution amiable des différends; loi n° 2015-990 du 6 août 2015 pour la croissance, l'activité et l'égalité des chances économiques; décret n° 2017-396 du 24 mars 2017 portant diverses dispositions relatives à la Cour de cassation; décret n° 2017-888 du 6 mai 2017 relatif à l'action de groupe et à l'action en reconnaissance de droits prévues aux titres V et VI de la loi n° 2016-1547 du 18 novembre 2016 de modernisation de la justice du XXI^e siècle; décret n° 2017-891 du 6 mai 2017 relatif aux exceptions d'incompétence et à l'appel en matière civile; décret n° 2017-892 du 6 mai 2017 portant diverses mesures de modernisation et de simplification de la procédure civile, etc.

⁴ Décret n° 2010-424 du 28 avril 2010 relatif à la procédure suivie devant les juridictions du contentieux technique de la sécurité sociale; décret n° 2010-1304 du 29 octobre 2010 relatif aux procédures de traitement des situations de surendettement des particuliers; décret n° 2010-1395 du 12 novembre 2010 relatif à la médiation et à l'activité judiciaire en matière familiale; décret n° 2011-54 du 13 janvier 2011 modifiant le décret n° 2009-285 du 12 mars 2009 relatif aux enquêteurs sociaux et à la tarification des enquêtes sociales en matière civile; décret n° 2011-272 du 15 mars 2011 portant diverses dispositions en matière d'aide juridictionnelle et d'aide à l'intervention de l'avocat; décret n° 2011-846 du 18 juillet 2011 relatif à la procédure judiciaire de mainlevée ou de contrôle des mesures de soins psychiatriques; décret n° 2011-904 du 29 juillet 2011 relatif à la procédure applicable devant le Défenseur des droits; décret n° 2011-945 du 10 août 2011 relatif aux procédures de résiliation de baux d'habitation et de reprise des lieux en cas d'abandon; décret n° 2011-1043 du 1^{er} septembre 2011 relatif aux mesures conservatoires prises après l'ouverture d'une succession et à la procédure en la forme des référés; décret n° 2012-1037 du 10 septembre 2012 relatif à la mise en œuvre de l'interdiction de sortie

tice française parvient tout de même à résoudre les litiges qui lui sont soumis dans des délais raisonnables, en particulier grâce à une mobilisation permanente des fonctionnaires et des magistrats. En 2016, trois quart des affaires étaient jugées par les tribunaux de grande instance en 8,4 mois, par les tribunaux d'instance en 6,4 mois ; au sein de ces deux juridictions, la moitié des affaires était jugée en moins de 4 mois⁵. La justice française soutient largement la comparaison avec ses voisines européennes⁶.

Il n'en demeure pas moins qu'il faut simplifier, moderniser, alléger notre procédure civile. Et avant tout, reconcevoir une architecture devenue trop complexe, au point que ni les justiciables ni les professionnels de la justice ne s'y retrouvent. La justice ? Un dédale. La procédure ? Un mode d'emploi qui ne permet pas le fonctionnement harmonieux des rouages en place. L'empilement des réformes a d'ailleurs sans doute empêché de regarder la procédure dans sa globalité, comme si l'on préférait apporter des soins ponctuels à un mal clairement généralisé⁷. Par strates successives, elle s'est ainsi complexifiée tandis que la prolifération des procédures spéciales, loin d'apporter de la fluidité, n'a cessé de multiplier les chausse-trappes.

C'est face à une telle situation que l'on a récemment réformé la procédure d'appel⁸. C'est dans ce même souci d'efficacité renforcée et de modernisation que la Cour de cassation réfléchit de façon active et volontaire à sa réforme.

Mais la première instance, ce point d'entrée dans la justice, est dans son ensemble restée à l'écart de ce mouvement. Les règles de répartition des compétences ont progressivement gagné en complexité, au point souvent d'entraver la simple saisine par le justiciable d'une juridiction apte à juger, et de nourrir des litiges sur le litige lui-même. Les modes de saisine sont trop nombreux et peu lisibles, tandis que les délais de procédure relèvent le plus souvent de l'imprévisible. Le « produit fini » n'est pas plus enviable : la décision de première instance pâtit d'une forme de précarité, comme s'il fallait ne jamais la considérer que comme une étape longue et dispendieuse vers un procès qui ne trouverait son achèvement qu'en appel. On ne peut l'admettre.

Se résigner serait d'ailleurs abdiquer. La justice, du moins celle que l'on connaît encore aujourd'hui, doit désormais faire face à des évolutions qui pourraient bien, si elle n'y prenait garde, conduire à sa perte. Elle va rapidement être confrontée, si ce n'est déjà le cas, à une offre croissante de services d'origine privée visant au règlement des litiges. Nombre de sites internet commencent déjà à lui faire concurrence, sous des formes diverses. Il n'est d'ailleurs plus besoin d'être visionnaire pour comprendre que les différends, de plus en plus, pourront se régler sans tribunaux et sans magistrats, et donc sans l'État. À moyen terme, avec l'essor des algorithmes, c'est peut-être même la figure d'une justice humaine qui est en jeu. La presse s'en fait déjà largement l'écho⁹ et un récent rapport rendu sous l'égide de M. G. Canivet en tire nombre de conséquences¹⁰.

du territoire du mineur sans l'autorisation des deux parents ; décret n° 2012-1312 du 27 novembre 2012 relatif à la fixation par le juge de l'exercice du droit de visite dans un espace de rencontre ; décret n° 2012-1443 du 24 décembre 2012 relatif à la déclaration conjointe d'exercice de l'autorité parentale et portant diverses dispositions de procédure en matière familiale ; décret n° 2013-429 du 24 mai 2013 portant application de la loi n° 2013-404 du 17 mai 2013 ouvrant le mariage aux couples de personnes de même sexe et modifiant diverses dispositions relatives à l'état civil et du code de procédure civile ; décret n° 2013-692 du 30 juillet 2013 relatif aux formes de procéder applicables devant les tribunaux de grande instance des départements du Bas-Rhin, du Haut-Rhin et de la Moselle dans les matières régies par le livre VI du code de commerce ; loi n° 2014-344 du 17 mars 2014 relative à la consommation ; décret n° 2014-897 du 15 août 2014 modifiant la procédure judiciaire de mainlevée et de contrôle des mesures de soins psychiatriques sans consentement ; décret n° 2014-1081 du 24 septembre 2014 relatif à l'action de groupe en matière de consommation ; ordonnance n° 2015-1033 du 20 août 2015 relative au règlement extrajudiciaire des litiges de consommation ; ordonnance n° 2015-1288 du 15 octobre 2015 portant simplification et modernisation du droit de la famille ; décret n° 2015-233 du 27 février 2015 relatif au Tribunal des conflits et aux questions préjudicielles ; décret n° 2015-219 du 27 février 2015 relatif à la résolution des litiges individuels entre les marins et leurs employeurs ; Décret n° 2015-999 du 17 août 2015 relatif aux procédures judiciaires applicables aux copropriétés en difficulté ; Décret n° 2016-185 du 23 février 2016 pris pour l'application de l'ordonnance n° 2015-1288 du 15 octobre 2015 portant simplification et modernisation du droit de la famille ; décret n° 2016-285 du 9 mars 2016 relatif à la procédure simplifiée de recouvrement des petites créances ; décret n° 2016-514 du 26 avril 2016 relatif à l'organisation judiciaire, aux modes alternatifs de résolution des litiges et à la déontologie des juges consulaires ; décret n° 2016-660 du 20 mai 2016, relatif à la justice prud'homale et au traitement judiciaire du contentieux prud'homal ; décret n° 2016-1906 du 28 décembre 2016 relatif à la procédure d'homologation judiciaire des conventions parentales prévue à l'article 373-2-7 du code civil ; décret n° 2017-148 du 7 février 2017 portant diverses dispositions de procédure en matière d'autorité parentale ; décret n° 2017-450 du 29 mars 2017 relatif aux procédures de changement de prénom et de modification de la mention du sexe à l'état civil ; Décret n° 2017-823 du 5 mai 2017 relatif aux recours exercés devant la cour d'appel de Paris contre les décisions de l'Autorité de la concurrence et aux recours exercés devant le premier président de la cour d'appel de Paris contre certaines décisions du rapporteur général de l'Autorité de la concurrence ; décret n° 2017-1008 du 10 mai 2017 portant diverses dispositions procédurales relatives aux juridictions du travail ; décret n° 2017-1698 du 15 décembre 2017 portant diverses mesures relatives à la procédure suivie devant le conseil de prud'hommes, etc.

5 Chiffres clés de la justice 2017.

6 Il ressort en effet du rapport de la CEPEJ de 2016 que le taux de couverture pour la France en 2014 s'agissant des dossiers civils et commerciaux est de 94 % en 348 jours. Le *EU Justice scoreboard* de l'Union européenne de 2017 montre quant à lui que le délai de résolution des litiges est en augmentation depuis 2010 mais semble stabilisé depuis 2014. Ces scores sont assez similaires à ceux de l'Espagne, qui connaît un taux de couverture de 98 % en 318 jours. L'Italie a un meilleur taux de couverture (119 %) mais son délai de réponse est beaucoup plus élevé (532 jours). L'Allemagne fait figure d'exemple à suivre, avec un taux de couverture de 99 % en 192 jours.

7 V. différents méfaits de cette vision fragmentaire in S. Amrani-Mekki, *Repenser l'appel*, Introduction générale, *Gaz. Pal.*, 31 oct. 2016, hors-série n° 3, p. 5 et s., spéc. n° 10 et n° 14.

8 Décret n° 2017-891 du 6 mai 2017 préc., précédé du décret n° 2017-892 relatif à la modernisation et à la simplification de la procédure.

9 « Des « juges virtuels » pour désengorger les tribunaux », *Le Monde*, 1er janvier 2018 ; « Intelligence artificielle : déclaré coupable par un logiciel ? », <http://m.ledevoir.com/article-513345> ; « Le juge parfait sera-t-il un robot ? », <https://usbeketrica.com/article/le-juge-parfait-sera-t-il-un-robot-1>.

10 Justice : faites entrer le numérique, rapport préc.

Devant nous, d'autres formes de justice pointent, qui imposent une adaptation de la justice étatique. L'immobilisme, ici, serait mortifère.

Aussi faut-il réformer.

Mais s'il le faut, c'est nécessairement de façon ambiguë et non par retouches éparses. De simples adaptations n'apporteraient qu'une couche supplémentaire de complexité. Il convient ainsi de porter haut et fort les couleurs d'une justice qui, tous personnels unis dans cette direction, n'aspire qu'à bien fonctionner. Pour autant, toute réforme devra tenir compte de multiples facteurs et contraintes.

La réforme doit tout d'abord se comprendre globalement. La première instance n'est jamais qu'une construction dans un ensemble, une partie entière dans une totalité, l'organisation juridictionnelle civile, qui inclut l'appel, la cassation mais aussi les modes alternatifs de règlement des litiges. Ce que l'on regarde ne se départit pas du tout. La juridiction de première instance dialogue continûment avec la cour d'appel et avec la Cour de cassation. L'organisation de la justice est un continuum dont chaque partie dépend des autres. Elle est systémique. Que l'on ferme la voie de l'appel et l'on incitera au recours en cassation. Que l'on favorise l'intervention rapide du juge de cassation et l'on réduira la disparité des solutions. Les étages sont indissociables.

La réforme doit ensuite être volontariste. Il faut aller rechercher, dans les moindres recoins en quelque sorte, la possibilité d'une restauration de la confiance du citoyen dans la justice civile. Ce qui requiert de ne pas perdre de vue les objectifs assignés. La procédure civile doit être intelligible et garantir l'effectivité du recours en justice dans des délais prévisibles ? Pour cela, il faut simplifier : les compétences, les modes de saisines, le déroulement de la procédure, les modes d'exécution de la décision. La procédure doit-elle être au service du fond du droit, en permettant aussi bien la réalisation des droits subjectifs des sujets de droit que la concrétisation du droit objectif que l'État traduit dans ses règles ? Pour cela, tout doit être mis en place pour que la décision rendue soit aussi fiable qu'effective, qu'elle exprime le droit et non une position individuelle à un moment donné. À cet égard, la première instance n'est pas une voie de passage ; elle est la justice, de bout en bout, et non un essai. Aussi ne faut-il pas hésiter à tout faire pour en restaurer la valeur. Présence de magistrats

expérimentés, collégialité, caractère exécutoire de la décision sont, parmi d'autres, autant de manières de restaurer son crédit. Le juge doit-il pouvoir disposer de temps pour décider ? Pour cela, il doit pouvoir se concentrer sur son office ce qui suppose que l'on sache déjudiciariser sans compromettre le rôle régulateur du droit. Rendre des décisions de meilleure qualité et plus efficaces impose de sortir du productivisme judiciaire. Le recours au juge de première instance doit ainsi être compris dans son intégralité, de la saisine à l'exécution de la décision, et s'inscrire dans une offre de justice cohérente, intégrant les modes alternatifs de règlement des différends (ci-après MARD).

La réforme doit encore prendre acte de la transformation numérique de notre société. La justice, suivant les autres services de l'État rendus au public, doit changer d'ère. L'« État plateforme » requiert un accès à ses services 7 jours sur 7 et 24h sur 24 ; il interconnecte ses services et fait le lien avec les opérateurs privés. Pour cela, il faut sortir de la démarche d'équivalence, celle dans laquelle le papier sert de base à la transmission électronique, pour concevoir *ab initio* des règles propres à une transmission dématérialisée. Dans ce contexte, la saisine de la justice doit pouvoir s'effectuer de manière numérique, sans que l'on prenne garde, pour autant, à la disparité de la situation des citoyens face au numérique. Dans le même temps, n'oublions pas que cette transformation va nécessairement agir sur les aspirations des justiciables. L'*open data* des décisions de justice impose une justice civile plus efficace et plus prévisible¹¹. Il renforcera, par effet de publicité, les aspirations à une jurisprudence stable et cohérente. Les objectifs de célérité autant que d'unité vont devenir primordiaux.

Ce qui montre déjà que la réforme doit enfin être réaliste. « Plutôt que de réformer à la hussarde, a d'ailleurs écrit l'IHEJ, il faut prendre la mesure de l'ambivalence des attentes contemporaines¹² ». Les facteurs culturels ne peuvent pas être négligés. Ils expliquent ainsi nombre de freins et de résistances au changement. Il faudra en tenir compte au moment de s'interroger sur une généralisation imposée du recours à la médiation ou la conciliation. On sait aussi combien les effets pervers sont nombreux en matière procédurale : les praticiens rivalisent souvent d'ingéniosité pour contourner les exigences qui leur sembleraient trop fortes. Ainsi, des délais trop contraints les conduisent à prendre

¹¹ En ce sens, v. L'*open data* des décisions de justice. Mission d'étude et de préfiguration sur l'ouverture au public des décisions de justice, groupe de travail dirigé par L. Cadiet, spéc. n° 28 et s. Le Rapport souligne qu'« en offrant aux justiciables la possibilité de discuter les divergences de jurisprudence, les nouveaux outils pourraient contribuer à faciliter la convergence des jurisprudences et des pratiques, source d'une meilleure prévisibilité du droit et d'un renforcement de l'égalité de traitement des justiciables ».

¹² La prudence et l'autorité, l'office du juge au XXI^e siècle, p. 162.

des chemins de traverse, qui rallongent la durée de la procédure. Les artifices savent se jouer des bonnes intentions. Il ne faudra pas l'oublier toutes les fois que l'on voudra prôner une mesure radicale pour mettre fin à des habitudes regrettables.

Être réaliste, c'est encore prendre conscience que le diable, ici aussi, se loge dans les détails. On peut faire germer des meilleurs esprits les idées les plus ambitieuses, il reste que faire fonctionner la machine judiciaire, c'est d'abord et peut-être avant tout faire fonctionner le matériel à disposition des magistrats et des fonctionnaires. Les auditions du présent Groupe de travail ont ainsi permis à de nombreux acteurs d'évoquer ce que certains ont appelé le « stress informatique » : l'angoisse du dysfonctionnement d'un ordinateur, d'une imprimante ou de l'équipement prévu pour une visio-conférence. On parle désormais digitalisation, et on ne peut faire autrement, mais n'oublions pas que la plupart aspirent plus prosaïquement à une simple informatisation. Avant de numériser le droit et la justice, il faut la doter du matériel adapté¹³.

Aussi, ne perdons pas de vue que l'ensemble repose sur des équilibres sensibles, qui exigent de la prudence pour maîtriser l'audace.

C'est dans cette perspective, conscient des enjeux mais aussi des contraintes, que le Groupe de travail a entendu formuler une série de propositions destinées à nourrir une réforme annoncée de la procédure de première instance.

Les délais impartis ont évidemment eu des effets sur la méthode de travail retenue. La mission a procédé à des auditions¹⁴. Elle a interrogé les juridictions et divers universitaires, en leur soumettant un questionnaire¹⁵. Elle a également tenu compte des propositions formulées par les groupes de travail qui l'ont précédée.

Éclairé par les réponses apportées, les propositions formulées, les mises en garde exprimées, le Groupe de travail a entendu formuler des propositions qui pourront :

- être immédiatement intégrées dans une réforme de la procédure de première instance ;
- donner lieu à des expérimentations et des mises en œuvre progressives ;
- servir à la mise en œuvre d'un plan de réforme de la justice civile dans son ensemble, à l'échelle législature (place des professions réglementées, perspectives de l'open data, développement d'opérateurs privés proposant différents services juridiques, y compris offre de justice alternatives).

Il reste que, suivant le vœu de madame la garde des Sceaux, les 30 propositions objets du présent rapport se veulent ambitieuses car la situation actuelle de la justice civile le justifie.

¹³ Sur l'équipement : Hervé CROZE Communication électronique : le cantonnement du formalisme ? : Procédures n° 1, Janvier 2018, comm. 2 : « L'informatisation de la justice civile nécessitera une mise à plat d'outils techniques qui semblent aujourd'hui d'une autre époque ».

¹⁴ Cf. annexes au présent rapport.

¹⁵ Cf. annexes au présent rapport.

Liste des propositions

30 PROPOSITIONS POUR UNE JUSTICE CIVILE DE PREMIÈRE INSTANCE MODERNISÉE

Exploiter les ressources du numérique

Proposition 1 : Concevoir la procédure civile comme une procédure dématérialisée

Proposition 2 : Généraliser la communication électronique à l'ensemble des juridictions civiles

Proposition 3 : Permettre aux parties de suivre l'avancement de leur affaire et de consulter les actes de la procédure

Proposition 4 : Mettre à disposition des juridictions les outils numériques nécessaires tant au pilotage de leur activité qu'à la résolution des affaires

Proposition 5 : Désigner un délégué à la numérisation de la justice

Proposition 6 : Faire du service d'accueil unique du justiciable (SAUJ) un lieu d'accès à la justice numérique

Proposition 7 : Créer une juridiction nationale dématérialisée de l'injonction de payer, entièrement numérique

Créer une juridiction unique et recentrée en première instance : le Tribunal judiciaire

Proposition 8 : Créer une juridiction unique et recentrée en première instance : le tribunal judiciaire

Proposition 9 : Porter à 5 000 euros le taux de ressort

Proposition 10 : Simplifier le parcours d'indemnisation des victimes grâce à la procédure civile

Proposition 11 : Renforcer le rôle de l'équipe autour du magistrat

Simplifier la saisine de la juridiction : pour un acte de saisine judiciaire unifié

Proposition 12 : Créer l'acte unique de saisine judiciaire

Proposition 13 : Instaurer dès la première instance un principe de concentration des moyens

Unifier les circuits procéduraux

Proposition 14 : Décharger le greffe des tâches de convocation dans les procédures contentieuses

Proposition 15 : Maintenir la procédure orale en dessous de 5 000 euros

Proposition 16 : Envisager une procédure unifiée dans laquelle coexisterait une phase écrite et une phase orale

Proposition 17 : Permettre au juge de statuer sans audience, dès lors que les parties en seront d'accord

Rationaliser l'instruction de l'affaire

Proposition 18 : Mettre fin aux exceptions d'incompétence et simplifier la gestion des fins de non-recevoir et des exceptions de nullité

Proposition 19 : Favoriser la mise en état conventionnelle et repenser la mise en état

Proposition 20 : Soumettre la procédure de divorce à la procédure de droit commun, en supprimant l'audience de conciliation

Le recours aux modes alternatifs des différends : inciter plus qu'imposer

Proposition 21 : Développer le recours aux MARD par de nouvelles mesures incitatives et envisager la césure du procès

Repenser les droits et devoirs des acteurs du procès

Proposition 22 : Étendre progressivement la représentation obligatoire par avocat

Proposition 23 : Consacrer le principe de loyauté procédurale

Proposition 24 : Clarifier l'office du juge quant à la détermination de la règle de droit applicable

Proposition 25 : Instaurer un financement de la justice civile par les parties

Assurer la qualité et l'efficacité de la décision de justice

Proposition 26 : Restaurer la collégialité

Proposition 27 : Favoriser, par diverses mesures, l'harmonisation de la jurisprudence

Proposition 28 : Solliciter de la Cour de cassation la mise en place de mesures de nature à renforcer sa fonction de support aux juridictions du fond

Proposition 29 : Prévoir une procédure spécifique de traitement des litiges en séries

Proposition 30 : Généraliser l'exécution provisoire de droit de la décision

Refonder l'architecture de la procédure de première instance

Chapitre I – Simplifier la procédure devant la juridiction de première instance

Section 1- Exploiter les ressources du numérique

Les conclusions du chantier « Transformation numérique » guideront les choix techniques à opérer pour programmer et mener à bien l'indispensable conversion de la justice civile au numérique. Mais on ne saurait, dans le cadre d'une réflexion sur la première instance, ne pas insister sur la nécessaire transformation numérique de la justice.

En matière de communication électronique, une approche juridiction par juridiction a jusqu'à présent été privilégiée. Il en résulte une complexité certaine pour les acteurs, voire une insécurité juridique pour le justiciable, dénoncées par nombre d'observateurs.

En effet, à l'instar des autres services de l'État comme des justices européennes, **la justice civile doit se convertir au numérique. Le groupe de travail considère qu'à cet effet, elle doit substantiellement modifier l'approche qui est la sienne.**

Cela passe par un changement de perspective. La justice civile doit abandonner la démarche d'équivalence qui, depuis 20 ans, se borne à transposer les

règles de la « transmission papier » à la transmission électronique¹⁶, pour s'orienter vers un dispositif différent d'inspiration « plateforme » permettant un accès permanent dématérialisé aux services de justice.

Elle doit également bannir la pratique consistant à adapter localement la mise en œuvre procédurale des dispositifs techniques, déclinés dans une dizaine d'arrêtés techniques dont la Cour de cassation préconise la refonte en un texte unique. L'innovation technologique, par sa dynamique, va conduire à s'abstraire de la répartition territoriale et permettre à la procédure civile d'être un élément de sécurité juridique et de prévisibilité sur tout le territoire.

La justice doit enfin sortir de ce qui s'apparente à un « isolement numérique » pour faire en sorte que, par une interconnexion encadrée, ses outils dialoguent avec ceux des autres services de l'État. Il conviendrait que ce soit rapidement le cas pour la gestion de l'aide juridictionnelle.

Comme l'illustrent les dispositifs d'ores et déjà en vigueur, à la Cour de cassation notamment, ou en développement¹⁷, et comme le confirment les conclusions du récent rapport de l'institut Montaigne¹⁸, l'état actuel des technologies de la communication et de l'information permet d'envisager les orientations suivantes, souhaitées par les professionnels consultés :

- La saisine des juridictions et la comparution en défense devant elles par la voie électronique,

¹⁶ Dans les matières avec représentation obligatoire, la saisine et la communication par la voie électronique existent devant le tribunal de grande instance et deviendront obligatoires le 1^{er} septembre 2019 ; la saisine numérique et la communication par la voie électronique le sont également devant la cour d'appel. En revanche, aucune interconnexion entre les réseaux privés virtuel justice et avocat n'est actuellement possible devant le tribunal d'instance (TI), le tribunal paritaire des baux ruraux (TPBR), le conseil de prud'hommes (CPH), le tribunal des affaires de sécurité sociales (TASS) et le tribunal du contentieux de l'incapacité (TCI).

¹⁷ Portalis, Système Référentiel Justice (SRJ).

¹⁸ Rapport de l'Institut Montaigne « Justice : faites entrer le numérique », novembre 2017.

selon une procédure qui garantisse la protection des données personnelles, l'existence d'un consentement libre et éclairé à recevoir les avis, notifications, convocations afférents à l'instance et à y participer par la même voie ;

- L'instruction dématérialisée des affaires civiles par des modes sécurisés de communication électronique entre la juridiction, les parties à l'instance, en ce inclus le ministère public, mais également les délégataires/mandataires de la juridiction (expert, médiateurs, conciliateurs etc.), en garantissant la confidentialité des échanges et en prévoyant un mécanisme fiable et sécurisé d'identification des parties ;
- La communication, l'échange, l'accès et le stockage partagé des documents numérisés ou numériques (pièces de la procédure, pièces des parties etc.) sur une plateforme dédiée, garantissant leur intégrité¹⁹ ;
- Le développement progressif de dispositifs de signature numérique et électronique, en tout cas de dispositifs sécurisés permettant de s'assurer de l'authenticité et de l'intégrité des décisions judiciaires, tant il apparaît nécessaire que les juridictions soient dotées des moyens permettant aux juges et aux greffiers de signer, d'apposer la formule exécutoire, de notifier ou de permettre la notification des décisions rendues par la voie électronique. Le minutage et l'archivage électronique des décisions doivent être prévus dans des conditions en garantissant la sécurité et l'intégrité, notamment dans la perspective de leur exécution forcée ;
- Le suivi par les parties elles-mêmes, qu'elles soient ou non représentées, de l'état d'avancement de leur affaire comme de la consultation par elles des actes de procédure ;
- Le développement d'échanges avec les professionnels pour la mise en état des affaires et la réalisation des mesures d'instruction par la voie de visio-conférences ou de téléconférences ;
- La mise en place d'une plateforme d'accès aux titres exécutoires pour en faciliter la mise à exécution ;
- La mise à disposition des juridictions, d'outils de pilotage des affaires civiles facilitant la production d'indicateurs d'activité, de performance et de qualité ainsi que d'outils d'alertes ;

- La mise à disposition du juge d'outils d'aide à la décision : blocs de motivation, trames, accès aux bases de données existantes, barèmes etc., particulièrement souhaitables lors des changements de fonctions ;

- Des outils d'intelligence artificielle, permettant à la juridiction, par la constitution d'une mémoire actualisée de connaître et d'analyser son activité et sa jurisprudence, l'*open data* ayant vocation à faciliter le recueillement des informations.

Dans cette perspective, le groupe de travail recommande la désignation d'un délégué à la digitalisation de la justice, qui puisse coordonner la mise en place de cette politique publique, croisant les approches technologiques et juridiques.

L'accès à une justice civile convertie au numérique doit être dans un premier temps limité aux particuliers qui le souhaitent, le cas échéant pendant une période d'expérimentation, avant sa généralisation. C'est d'ailleurs à l'issue d'une phase expérimentale que l'application Télérecours sera ouverte aux parties non assistées qui saisissent la juridiction administrative. Il en est de même pour la juridiction numérique du stationnement payant.

En revanche, la saisine de la juridiction et les échanges avec celle-ci pourraient être rapidement obligatoirement dématérialisés dès lors qu'intervient dans le procès un auxiliaire de justice (avocats, notaires, huissiers de justice et à terme commissaires de justice, experts judiciaires, mandataires et administrateurs judiciaires...), une administration de l'État ou d'une collectivité territoriale, une personne morale de droit public, un organisme de sécurité sociale, un service ou une personne privée chargée de la gestion d'un service public administratif. Elle doit pouvoir l'être également lorsqu'est partie une personne morale de droit privé, dont l'identification numérique peut être aisément mise en place²⁰ ou un mandataire tel que le défenseur syndical en matière prud'homale, le délégué d'association de défense des mutilés et invalides en matière de protection sociale.

En toute hypothèse, comme le soulignent les consultations, la dématérialisation de la justice civile impose d'organiser un accompagnement effectif du justiciable.

Le service public de la justice ayant notamment pour mission, aux termes de l'article L.111-2 du code de l'organisation judiciaire issu de la loi du 18 novembre

¹⁹ Sur le modèle, par exemple, d'Opalex, créé par l'arrêté du 14 juin 2017 portant application des dispositions du titre XXI du livre 1er du code de procédure civile aux experts judiciaires.

²⁰ La mise en place d'une identité numérique paraît plus simple pour les personnes morales. Peuvent leur être associée une adresse électronique dont la mention au RCS emporterait consentement de la personne morale concernée à y recevoir tous les avis, notifications, convocations préparatoires ou afférents à une instance civile.

2016, de concourir à l'accès au droit et à l'accès à la justice, les services d'accueil unique du justiciable (SAUJ) et les structures d'accès au droit coordonnées par les conseils départementaux d'accès au droit (CDAD) doivent devenir des lieux d'accès à la justice et d'accompagnement du justiciable pendant la durée d'une instance judiciaire.

À l'instar de l'aide à l'accès au droit défini par l'article 53 de la loi du 10 juillet 1991, le contenu de l'accompagnement permettant l'accès à la justice pourrait être défini dans les textes consacrés au SAUJ²¹ avec l'instauration de la notion d'« accompagnement et assistance techniques à la formalisation des actes de saisine de l'autorité judiciaire et de participation à une instance judiciaire », qui existe d'ores et déjà dans le cadre du code de la famille et de l'action sociale²².

Comme l'exige le droit au procès équitable, et ainsi que le soulignent fortement les consultations, l'accès au juge doit être préservé, et ce même lorsque le traitement des affaires est en tout ou partie dématérialisé.

Si le recours à la visioconférence apparaît séduisant pour faciliter l'accès au juge, il demeure en l'état prématuré en raison de l'équipement actuel des juridictions et de l'attachement encore exprimé au caractère symbolique d'un lieu de justice²³.

Ce mode de communication devra néanmoins être mis à la disposition des juridictions dans la mesure du possible, dans des conditions, notamment techniques, garantissant sa fiabilité, afin qu'il puisse être généralisé en toute sécurité. Ainsi, **le recours à la visioconférence doit pouvoir constituer le moyen d'assurer des échanges de qualité au juge, notamment pour la mise en état des affaires et la suivi des mesures d'instruction.** S'agissant des justiciables personnes physiques, le recours à cet accès à distance devrait se faire avec leur accord et dans un lieu de justice.

D'ores et déjà, il convient d'envisager la mise en place d'une juridiction entièrement numérique, notamment pour le traitement des « petits » litiges à l'instar de ce que prévoit le règlement européen déjà cité. C'est ce que préconise le rapport de l'Institut Montaigne précité²⁴.



La juridiction nationale de traitement dématérialisée des injonctions de payer

Près de 500 000 injonctions de payer nationales sont traitées chaque année (hors tribunal de commerce) pour un taux d'opposition très faible (23 000). Par comparaison, environ 601 injonctions de payer européennes sont traitées. Ce traitement, très efficace, pourrait être rendu encore plus performant par le numérique.

Depuis 2011, la saisine du tribunal d'instance par voie dématérialisée est juridiquement possible. Ce système appelé « IPweb » est actuellement réservé aux huissiers de justice. Cette hypothèse de saisine et de traitement dématérialisés des requêtes en injonctions de payer pourrait néanmoins être étendue aux avocats et aux particuliers.

Les justiciables pourraient avoir accès à un portail internet leur proposant de remplir un formulaire, à l'image des formulaires utilisés pour les injonctions de payer européennes, avec notamment les identités du créancier, du ou des débiteurs, la somme demandée, la nature de la créance. Les justiciables devraient pouvoir joindre les pièces justificatives au soutien de la requête lorsqu'ils remplissent le formulaire de demande de façon à ce que le juge prenne une décision fondée sur les pièces. Un formulaire reprenant les caractéristiques de la décision rendue serait rempli par le juge et signé électroniquement par le juge et le greffier. Il conviendrait de prévoir une attestation ou une déclaration sur l'honneur que la créance dont le recouvrement est recherché n'a encore jamais fait l'objet d'une décision.

Le défendeur pourrait faire opposition en ligne et, si les parties en sont d'accord, le juge statuerait sans audience.

²¹ Articles R. 123-26 et suivants du code de l'organisation judiciaire, issus du décret n° 2017-897 du 9 mai 2017.

²² Article R. 215-16 du code de l'action sociale et des familles.

²³ Ce qui peut inclure, notamment, les maisons de justice et du droit ou les points d'accès au droit.

²⁴ Rapport de l'Institut Montaigne « Justice : faites entrer le numérique », novembre 2017, p. 32 : « Dans cette perspective, un certain nombre de litiges de la vie courante, simples, répétitifs et de faible montant, pourrait, en tout ou partie, être jugé par des moyens électroniques : la formulation des demandes, la production des preuves et des mémoires pourraient être traitées et même, éventuellement, le jugement rendu et exécuté en ligne. Dans tous ces cas, lorsque la comparution physique n'est pas indispensable, la proximité géographique de la juridiction n'est plus nécessaire. Le traitement informatique de ces affaires pourrait donc être centralisé. En revanche, des points d'accès à distance restent indispensables pour fournir aux personnes l'accès et l'assistance à l'utilisation des terminaux nécessaires. Les affaires qui relèveraient de ce traitement particulier devront être soigneusement identifiées et les procédures d'instruction et de jugement électroniques rigoureusement conçues pour offrir toutes les garanties procédurales et techniques nécessaires. En outre, les parties devront, dans tous les cas, conserver la possibilité de revenir à une forme de justice traditionnelle. ».

Section 2 - Créer une juridiction unique et recentrée en première instance : le tribunal judiciaire

§ 1 - Pour la création du tribunal judiciaire

Il n'est pas besoin d'insister sur les inconvénients que provoque l'éclatement du contentieux de première instance, cette « extrême atomisation » des juridictions, ce « véritable puzzle judiciaire » auquel s'ajoute une imbrication inextricable de ressorts, chacune de ces juridictions, y compris les juridictions non autonomes, possédant son propre ressort allant de quelques cantons jusqu'au département, toutes sortes de juges, nommés, élus ou tirés au sort, et des compositions variables »²⁵.

Pour y porter remède, la proposition de créer un tribunal unique en première instance est formulée à intervalles réguliers, depuis près de 40 ans²⁶.

Malgré les réserves exprimées par les magistrats et fonctionnaires ainsi que leurs organisations syndicales, liées en particulier au souhait de préserver l'accès physique au juge, **l'institution d'une juridiction unique en première instance, d'une taille efficiente et implantée en cohérence avec l'organisation territoriale de l'État et des collectivités territoriales est un élément essentiel de la revalorisation de la justice de première instance.** Si elle ne constitue pas un prérequis aux propositions du présent rapport, elle permettrait de donner son plein effet à la simplification de la procédure civile.

L'instauration d'une juridiction unique présente de nombreux avantages.

Le regroupement de juridictions permettrait à celles-ci d'atteindre une taille critique, et ainsi de répondre aux difficultés de traitement de contentieux appelant une certaine spécialisation, et de bénéficier de ressources matérielles et humaines suffisantes. La taille des juridictions ainsi créées rendra possible l'organisation de la collégialité, et la création d'équipes de greffiers et de juristes assistants autour du juge, renforçant ainsi leur attractivité. Elle permettra d'affecter des magistrats d'expérience, juristes de qualité, à même d'animer des services civils ainsi revalorisés.

L'instauration d'une juridiction unique permettra en outre la mise en place d'un arrondissement judiciaire en capacité de répartir et d'adapter les moyens aux besoins de justice, dans un dialogue structuré avec ses partenaires, en fonction d'une évaluation partagée des besoins de justice et de la qualité du service rendu²⁷.

Point d'entrée unique des demandes en toutes matières et toutes procédures - civiles -, en même temps que lieu d'orientation vers le juge spécialisé, l'unicité de juridiction sera facteur de simplification de l'organisation judiciaire. Après l'instauration du SAJJ, elle pourra réaliser une nouvelle étape vers ce que le Rapport Guinchard dénomme une « justice intelligente » pour les justiciables²⁸.

La dénomination proposée²⁹, Tribunal judiciaire et non Tribunal de première instance, témoigne de la compétence élargie de la juridiction et permet une symétrie avec la juridiction administrative. En outre, en évitant de parler de tribunal de première instance, on cesse d'exprimer l'idée de parcours judiciaire, dont le passage par la juridiction de première instance ne serait jamais qu'une étape. On renforce, ce faisant, l'idée essentielle que la décision rendue n'est pas en attente d'une voie de recours.

Le Tribunal judiciaire regroupera le tribunal de grande instance et le tribunal d'instance. À terme, après la première étape que constitue la disparition des tribunaux des affaires de sécurité sociale et la création des pôles sociaux, le Tribunal judiciaire pourrait regrouper, dans des chambres spécialisées, le contentieux dévolu aux conseils de prud'hommes, voire celui relevant des tribunaux de commerce.

D'ores et déjà, indépendamment des conclusions du chantier consacré aux réseaux judiciaires, l'amélioration de l'organisation judiciaire peut se poursuivre avec des ajustements dans l'attribution de quelques contentieux. Ainsi, en toute hypothèse, conformément aux recommandations du rapport de la commission Guinchard, le contentieux des élections professionnelles devrait être attribué au tribunal de grande instance à l'instar du départage prud'homal transféré par la loi du 6 août 2015³⁰ d'un juge du tribunal d'instance à un juge du tribunal de grande instance.

²⁵ Expressions du Rapport de Francis Casorla « Réflexions sur l'amélioration de l'accès à la justice par la mise en place d'un guichet unique de greffe et la simplification de juridictions de première instance : rapport à M. le garde des Sceaux, Ministre de la Justice », mai 1997.

²⁶ Rapport Y. Rocca en 1979, Rapport J.-F. Carrez en 1994, Rapport F. Casorla en 1997. Plus près de nous, si le Rapport Guinchard en conteste la pertinence, la proposition est reprise par le Rapport Marshall, le Rapport Klès-Detraigne ou encore le Rapport Bas.

²⁷ Cf. partie I du rapport de l'institut Montaigne précité et documents CEPEJ sur l'évaluation de la qualité de la justice.

²⁸ Le Rapport d'information de Madame Virginie Klès et de Monsieur Yves Détraigne, fait au nom de la commission des lois du Sénat « Pour une réforme pragmatique de la justice de première instance » souligne, page 17, que « le peu de lisibilité de l'organisation judiciaire tient à ce qu'il n'y a pas toujours de correspondance entre un type de juridiction, le contentieux pour lequel elle est compétente et la nature de la procédure suivie en cette matière ».

²⁹ En ce sens, également, voir les propositions de la Conférence des présidents de tribunaux de grande instance : le rapport Bas proposait quant à lui la dénomination de « tribunal de première instance (Rapport « Cinq ans pour sauver la justice », avril 2017, p. 142).

³⁰ Loi n° 2015-990 du 6 août 2015 pour la croissance, l'activité et l'égalité des chances économiques.

Sans pour autant remettre en cause la spécificité française qui permet à la victime d'une infraction pénale d'accéder au prétoire du juge pénal pour demander réparation du dommage qu'elle a subi, la liquidation de son préjudice doit être effectuée par un juge civil et soumise à la procédure civile³¹. Une réforme allant dans le même sens devrait être envisagée pour la commission d'indemnisation des victimes d'infraction ; la modification à cet effet du code de procédure pénale compléterait utilement les dispositions de la loi du 18 novembre 2016 aux termes desquelles le tribunal de grande instance est désormais le juge de la réparation du préjudice corporel.

Enfin, la question du taux de dernier ressort et notamment de son augmentation à 10 000 euros, à l'instar du taux en vigueur devant la juridiction administrative, doit être examinée dans un cadre plus global de sorte que la fermeture de l'accès au juge d'appel n'aboutisse pas à encombrer le rôle de la Cour de cassation de dossiers dont un nouvel examen ne relèverait pas de l'office d'une cour suprême.

Dans un premier temps, il pourrait être envisagé de porter ce taux à 5 000 euros, niveau conforme aux exigences du droit européen³², permettant de disposer d'un même critère pour le dernier ressort, la procédure des petits litiges, et l'obligation d'être assisté par un avocat.

§ 2 - Pour une équipe autour du magistrat

La réforme statutaire des personnels des greffes de 2015 et la création des juristes assistants par la loi de modernisation de la justice du 21^e siècle consacrent l'équipe autour des magistrats. Les juristes assistants sont désormais intégrés au code de l'organisation judiciaire. **Ce dernier pourrait être complété d'un chapitre consacré à l'équipe autour des magistrats, l'installant durablement dans la culture judiciaire et le fonctionnement des juridictions.** Ces dispositions pourraient être déclinées dans le code de procédure civile.

§ 3 - Pour un recentrage de la juridiction de première instance

La création du tribunal judiciaire doit nécessairement s'accompagner d'une réflexion sur ces attributions. La loi de modernisation de la justice du XXI^e siècle fut porteuse d'importantes avancées, par exemple

dans le champ du divorce, traduisant une volonté de recentrer l'intervention du juge sur sa mission première de règlement des différends.

Les réflexions en la matière doivent être poursuivies afin de permettre à chacun des membres de la juridiction, magistrats et agents des greffes, de concentrer leurs efforts sur ce qui appelle l'intervention de l'autorité judiciaire.

Le Groupe de travail formule néanmoins, dès à présent, diverses propositions en annexe du présent rapport³³.

Section 3 - Simplifier la saisine de la juridiction : pour un acte de saisine judiciaire unifié³⁴

La majorité des réponses aux consultations est favorable à la réduction des cinq modes de saisine des juridictions civiles³⁵ et propose de ne conserver que l'assignation et la requête. En effet, la variété des modes de saisine existant pour une même juridiction est un facteur de complication des méthodes de travail alors que le numérique offre d'importantes perspectives de standardisation et devrait permettre de limiter les tâches répétitives.

Le groupe de travail considère que la transformation numérique impose de sortir des schémas actuels du code de procédure civile. Proposant de distinguer la saisine de la juridiction et l'établissement du lien d'instance lorsqu'il est nécessaire - qui sera examiné ci-après -, il considère que **l'instauration d'un acte unifié de saisine judiciaire par la voie électronique, unilatéral ou conjoint, est possible, tant en matière contentieuse qu'en matière gracieuse.**

L'acte de saisine judiciaire, établi par formulaire structuré, au moyen d'une application dédiée accessible via le portail Justice, peut être décliné dans les hypothèses suivantes :

- acte de saisine judiciaire unilatéral en procédure contentieuse contradictoire, au fond et en référé ;
- acte de saisine conjointe qui doit être prévu pour la mise en œuvre des procédures d'homologation d'accords ou de jugements de différends persistant dans le cadre des procédures participatives ;

³¹ Dans la logique de l'article 470-1 du code de procédure pénale, en cas de relaxe pour une infraction non intentionnelle au sens des deuxième, troisième et quatrième alinéas de l'article 121-3 du code pénal.

³² Le règlement (UE) 2015/2421 du Parlement européen et du Conseil du 16 décembre 2015 a modifié le règlement (CE) n° 861/2007 instituant une procédure européenne de règlement des petits litiges en portant à la somme de 5 000 euros le montant des demandes pour lesquelles ce règlement peut trouver à s'appliquer.

³³ Cf. Annexe.

³⁴ Selon une terminologie empruntée au professeur Natalie Fricero.

³⁵ Assignation, requête, requête conjointe, déclaration au greffe, présentation volontaire.

- acte de saisine en procédure gracieuse : assistance éducative, tutelles majeurs et mineurs, état civil, état des personnes ;
- acte de saisine unilatérale en procédure non contradictoire permettant de saisir le juge :
 - aux fins d'injonction de payer et d'obligation de faire, procédure qui pourrait être étendue à la matière des contributions à l'entretien et l'éducation des enfants et aux autres obligations alimentaires ;
 - aux fins de mesures urgentes lorsque les circonstances exigent qu'elles ne soient pas prises contradictoirement ou dans les divers cas prévues par la loi ;
 - aux fins d'opposition, rétractation d'une mesure prise non contradictoirement ;
 - aux fins d'autorisation à assigner à délai rapproché (jour fixe, heure à heure, délai rapproché).

Le recours à l'acte de saisine judiciaire à peine d'irrecevabilité doit être envisagé progressivement dans les conditions précédemment évoquées. Si le choix de la sanction de la nullité a été faite par l'article 900 du code de procédure civile pour l'acte d'appel, la sanction de l'irrecevabilité est la seule qui serait ici efficace, la nullité impliquant la démonstration d'un grief.

L'acte de saisine judiciaire numérique doit générer pour le demandeur l'obtention d'une date qui sera adaptée à la nature de la procédure qu'il engage. La date de ce « rendez-vous » d'orientation judiciaire sera fixée selon un calendrier mis à disposition par la juridiction. Il n'y aura dès lors plus lieu à conserver la distinction entre assignation en référé et assignation en la forme des référés, ce qui conduira à ouvrir le chantier de clarification du dispositif, appelé de ses vœux par le professeur Y. Strickler.

L'obtention de cette date, tout comme la possibilité pour le justiciable d'avoir accès à tout moment par voie dématérialisée à l'avancée de sa procédure constituent des réponses aux attentes essentielles et légitimes du justiciable quant à la prévisibilité de la durée de son procès.

L'acte de saisine judiciaire numérique devrait, à peine d'irrecevabilité, comprendre les données suivantes

qui seront exploitées par le greffe de la juridiction sans nouvelle saisine informatique :

- le consentement à procéder aux échanges par la voie électronique ;
- les informations relatives à l'identité des parties et de leurs mandataires ;
- la désignation de la juridiction saisie, si besoin ;
- les informations relatives au litige, le cas échéant spécifiques eu égard à la matière traitée : les champs de l'acte doivent autoriser, au-delà de ce qu'exigent actuellement les dispositions relatives aux actes de saisine ;
- l'exposé des faits objets du litige ;
- l'indication des demandes formulées ;
- l'ensemble des moyens de fait et de droit de nature à les fonder ;
- l'indication des mesures d'instruction qui pourraient être nécessaires ;
- l'indication des conditions dans lesquelles les pièces visées dans les écritures seront rendues disponibles au défendeur.

L'acte de saisine judiciaire est un acte interruptif de prescription, sous réserve, lorsque le contradictoire est assuré par citation de l'adversaire (cf. ci-après), que celle-ci ait été délivrée dans un délai compatible avec la nature de la procédure.

S'agissant plus particulièrement de la motivation de la saisine, **l'efficacité commande d'instaurer dès la première instance un principe de concentration des moyens**. Les parties devront ainsi soumettre au juge un litige clairement circonscrit dès le premier jeu d'écritures. Cette exigence cependant n'impose pas dès ce stade de la procédure une concentration des demandes sur laquelle le groupe demeure réservé, pour ne pas interdire par exemple des demandes additionnelles qui s'avèreraient nécessaires en cours d'instance. **L'avantage d'une telle réforme serait de garantir une fixité du litige : le juge du premier ressort aurait ainsi une vision exhaustive du litige, et les parties n'auraient plus de possibilité d'avancer des moyens nouveaux en appel.**

³⁶ Afin de mettre fin aux interrogations trop fréquentes que suscite l'existence des procédures en la forme des référés ou comme en matière de référé, la notion « d'ordonnance au fond », qui pourrait être introduite dans le chapitre II du titre XIV du code de procédure civile, devrait être substituée aux autres expressions.

³⁷ Cf. deuxième partie du présent rapport.

La concentration des moyens en première instance permettra de consacrer le pouvoir du juge de relever d'office le moyen de droit applicable au litige, par une transcription de la jurisprudence³⁷. Le juge ne doit plus être « étranger au droit ». Au demeurant, les hypothèses devraient rester rares dans les contentieux où les parties sont représentées par avocat puisque l'ensemble des moyens auront normalement été soulevés.

Section 4 - Unifier les circuits procéduraux

§ 1. Établir avec certitude le lien d'instance

Le défendeur doit être rapidement et complètement informé de la nature et de l'objet de l'instance introduite à son encontre, des pièces produites, de la date à laquelle l'affaire sera appelée devant le juge, des droits qui sont les siens ainsi que des obligations qui lui incombent.

À ce jour, remplissent cet objet l'assignation, qui fait peser sur le demandeur la charge de cette information, et la convocation à l'audience, qui fait peser cette même charge sur le greffe.

Simple et gratuite pour le justiciable, l'envoi des convocations aux parties et à leurs conseils représente une tâche lourde pour le greffe et une part non négligeable du budget des juridictions et ce en dépit des allègements apportés par le décret du 11 mars 2015³⁸ dont les dispositions n'ont pas porté tous leurs effets.

À l'inverse, si le recours à la convocation des parties constitue pour les juridictions un outil qui facilite la gestion des audiences, ce dispositif n'offre que peu de prévisibilité et de souplesse d'agenda aux justiciables et à leurs conseils.

Cette fixation unilatérale du calendrier judiciaire favorise les demandes de renvoi perturbant l'organisation des audiences et constitue une source de crispations entre les acteurs. Enfin, compte tenu du délai nécessaire à l'obtention des avis de réception, voire de la nécessité, lorsque ces avis ne sont pas adressés à la juridiction, de faire citer le défendeur, l'envoi des convocations par courrier postal peut contribuer à l'allongement des délais d'audiencement.

Il convient donc d'admettre qu'en matière contentieuse, le recours au courrier postal n'est plus la forme la plus adaptée du « porter à connaissance ». Le Groupe de travail considère que l'information du défendeur doit en priorité être effectuée par acte d'huissier de justice. Ce mode garantit le respect du contradictoire par la délivrance concomitante de l'acte de saisine et des pièces qui viennent à l'appui des demandes, assurant ainsi l'efficacité des échanges en vue de la première audience. Le recours à l'acte d'huissier permet en outre au greffier, déchargé des tâches de convocations et de classement des avis de réception, de réinvestir le rôle statutaire qui est le sien d'assistant du magistrat et de garant de la procédure. Enfin, le développement des outils numériques partagés ou interconnectés entre les juridictions et les huissiers de justice devrait permettre dès qu'il a été délivré, d'intégrer dans le système d'information de la juridiction, la preuve de la délivrance de l'acte sans saisie de données complémentaires.

Ces garanties engagent à généraliser la signification de l'acte de saisine dans la grande majorité des procédures. La notification des actes de procédure par tout moyen entre les parties, et notamment par SMS, courrier ou courriel, doit être réservée à leurs échanges pendant la phase de l'instruction de l'affaire.

Un plus large recours à l'acte d'huissier de justice doit s'accompagner de mesures favorisant la remise à personne. La proposition n° 35 formulée par le groupe de travail de M. Delmas-Goyon, non suivie d'effet, poursuivait cet objectif. En particulier, il est préconisé de permettre à l'huissier de justice d'accéder aux parties communes d'un immeuble. Plus généralement, à l'heure des notifications par voie électronique, les restrictions de temps et de lieu qui encadrent l'intervention de l'huissier de justice doivent être réexaminées.

En contrepartie le juge devra avoir un pouvoir de contrôle strict de la régularité de l'acte d'huissier de justice en l'absence du défendeur.

³⁸ Décret n° 2015-282 du 11 mars 2015 relatif à la simplification de la procédure civile à la communication électronique et à la résolution amiable des différends.



La saisine numérique de la juridiction (procédure contentieuse contradictoire avec ou sans représentation obligatoire par avocat)

1. Saisine dématérialisée par un acte judiciaire accessible via le portail justice.fr

- renseignement de champs obligatoires (mentions prescrites à peine d'irrecevabilité : identification des parties, et de la juridiction, objet de la demande assortie de l'ensemble des moyens et éléments de preuve invoqués à l'appui des prétentions, liste des pièces produites qui sont communiquées ou rendues disponible par la voie électronique ;
- précision des diligences entreprises en vue de parvenir à une résolution amiable du litige ;
- proposition de convention de mise en état
- chronodatée et authentifiée ;
- vaut consentement à la communication électronique (l'attention du justiciable non représenté est attirée sur ce point) ;
- interrompt la prescription la date étant objectivée par un avis automatique de réception 748-3 CPC;

2. Génération automatique, avec possibilité de choix d'une première date d'audience d'orientation, selon le calendrier arrêté par la juridiction

3. Information du défendeur par acte d'huissier de justice :

- qui lui signifie l'acte de saisine judiciaire comportant les indications ci avant mentionnées ainsi que les pièces visées dans les écritures ;
- qui l'invite à comparaître, sauf à s'exposer à ce qu'un jugement soit pris contre lui en son absence et :
 - à communiquer à la juridiction une adresse électronique indispensable pour pouvoir suivre l'état d'avancement de son affaire et dans certaines hypothèses consulter les actes de procédures,
 - lorsque la représentation par avocat est obligatoire, à constituer avocat, lequel devra faire savoir avant une date déterminée selon la

nature de la procédure, s'il entend s'engager dans une procédure amiable et notamment une procédure participative de mise en état de l'affaire,

- à défaut, en procédure avec représentation obligatoire, conclure en défense avant la date de l'audience d'orientation, à tout le moins sur les exceptions de nullité et fin de non recevoir s'opposant au jugement de l'affaire au fond.

4. Justification de la signification par enregistrement de l'acte de signification (par exemple .pdf de l'acte papier ou justification de la délivrance électronique);

- À défaut, la demande est caduque dans un délai qui sera à déterminer, de façon automatique, sauf à saisir le juge en relevé de caducité, en cas d'erreur ou de motif légitime,

5. Accès au portail numérique par le justiciable, représenté ou non :

- Le demandeur et le défendeur, s'il accepte des échanges dématérialisés, peuvent suivre l'évolution de la procédure et accéder, dans certaines hypothèses, aux pièces mises sur la plateforme ouverte lors de la saisine dématérialisée de la juridiction. À défaut les pièces sont transmises par le demandeur.

6. Le défendeur se met en état pour l'audience d'orientation dans les délais indiqués par l'acte d'huissier de justice.

En revanche, en matière gracieuse et notamment en matière d'assistance éducative et de tutelles, la charge de la convocation des parties à une audience doit continuer à reposer sur le greffe. Il en est de même devant le juge des libertés et de la détention dans le domaine de l'entrée et du séjour des étrangers comme dans celui des hospitalisations sans consentement.

La convocation par le greffe doit être rendue possible par tout moyen permettant au juge de s'assurer de la remise de la convocation. À cet effet, la mise en œuvre des nombreux protocoles qui se développent localement entre les juridictions et leurs partenaires dans le cadre des dispositions des articles 692-1, 748-8, 748-9 du code de procédure civile, pour faciliter une gestion réactive des audiences dans le respect des délais, doit être poursuivie en privilégiant une approche nationale unifiant les dispositifs et sécurisant les échanges.

§ 2 Harmoniser les procédures d'ordonnance sur requête

Les ordonnances sur requête sont des décisions provisoires, rendues sans débat contradictoire préalable, exécutoires immédiatement au seul vu de la minute, sur simple présentation de l'ordonnance. Cette matière est régie par deux séries de textes figurant dans le code de procédure civile³⁹. Cependant, de très nombreux textes, éparpillés dans les différents codes ou non codifiés prévoient l'intervention du juge des requêtes, dans différentes juridictions pour une multitude de matières, à tel point qu'il est très difficile d'en donner une liste exhaustive⁴⁰.

Or, chacun des textes particuliers prévoit un régime propre de sorte que les conditions générales posées à l'alinéa 2 de l'article 812 du code de procédure civile (toutes mesures urgentes, lorsque les circonstances exigent qu'elles ne soient pas prises contradictoirement) ne sont en principe pas requises dans ces hypothèses. Ce caractère hétérogène et dispersé est source de complexité et d'erreurs.

Le Groupe estime qu'il **conviendrait d'unifier et limiter dans la mesure du possible les spécificités de chacun d'entre eux afin d'intégrer dans le régime de droit commun les matières pour lesquelles un régime spécifique n'apparaît pas justifié.**

Sur le fond, dans un souci d'améliorer les droits du justiciable absent, cette refonte des textes devrait conduire à intégrer une exigence de proportionnalité au demeurant posée par la Cour de cassation⁴¹, dans l'appréciation par le juge des mesures non contradictoires qu'il ordonne, pour contenir les abus constatés dans le recours aux ordonnances sur requête. Ces procédures constituent en effet un vecteur privilégié d'atteintes possibles aux secrets protégés par la loi, que le rétablissement du contradictoire, souvent tardif, peine à réparer.

§ 3 Renouveler l'articulation de l'écrit et de l'oral

Chacune des procédures écrites et orales applicables devant les juridictions civiles offre des avantages : la procédure écrite, dont l'application est souvent liée à la représentation obligatoire par avocat, sécurise les

demandes et les moyens développés à leur soutien par les parties et garantit le respect du contradictoire. La procédure orale, par sa simplicité, est de nature à faciliter les échanges entre les parties et avec le juge. Elle peut également favoriser le rapprochement des parties en cours d'instance.

Les questionnaires témoignent de l'attachement des professionnels à la souplesse qu'offre la procédure orale dans les procédures d'urgence, en matière familiale et de façon générale dans les contentieux dits de la vie quotidienne.

Comme l'impose le droit européen, la procédure orale doit être maintenue pour le jugement des petits litiges, que représentent les actions personnelles et mobilières inférieures à 5000 euros, jugées en dernier ressort.

La transformation digitale de la justice civile et la nécessité de rationaliser l'intervention du juge sur un litige clairement identifié justifient de revoir la place de l'oralité. En témoigne, au cours des cinq dernières années, l'adoption de diverses dispositions qui ont intégré l'écrit dans la procédure orale (art. 446-1, 446-2, 446-3 du CPC), permettant d'une part aux parties d'être dispensées de comparaître, d'exposer leurs moyens par lettre adressée au juge, et d'autre part d'organiser des échanges écrits entre les parties⁴².

Sans doute faut-il aujourd'hui **dépasser le traditionnel clivage entre procédure écrite et procédure orale.**

La coexistence de deux procédures écrites et orales pourrait s'accompagner, comme l'envisageait la proposition n° 25 du groupe de travail piloté par M Delmas-Goyon, de la possibilité d'envisager en cours de procédure, le passage d'une procédure écrite à une procédure orale ou inversement, à la demande des parties ou à l'initiative du juge.

La rationalisation de la procédure orale pourrait également être poursuivie en généralisant la possibilité pour le juge de rendre une ordonnance de clôture. Cela est désormais possible en matière prud'homale.

Les dispositions restrictives de l'article 446-1 du code de procédure civile qui exigent une disposition par-

³⁹ D'une part, les articles 493 à 498 qui définissent l'ordonnance sur requête et déterminent les règles de procédure et les recours dont elles peuvent faire l'objet et d'autre part, les articles 812 et 813, 851 et 852, 874 et 875, 897 et 898, 958 et 959 qui définissent pour chaque juridiction concernée, dans les mêmes termes, le pouvoir de statuer par la voie d'ordonnance sur requête.

⁴⁰ Xavier Vuitton, *Ordonnances sur Requête*, Juris.-Cl. Proc. civ. Fasc. 1300-20. Peuvent être cités à titre d'exemple, la propriété intellectuelle (CPI, art. L. 332-1 et L. 332-2, art. L. 332-4, art. L. 521-1, art. L. 615-5, CPI, art. L. 623-27, art. L. 716-7, L. 622-7, art. L. 342-1, art. L. 722-4, art. L. 615-3 et L. 716-6), la matière successorale (CPC, art. 1379), la copropriété (L. n° 65-557, 10 juill. 1965, art. 29-1 et L. n° 65-557, 10 juill. 1965, art. 23, - et D. n° 67-223, 17 mars 1967, art. 46, 47 et 48, D. n° 67-223, 17 mars 1967, art. 54 et 56), le droit de exécution (CPC exéc., art. R. 121-23, art. R. 121-24 art. L. 111-1-1, art. R. 322-37, R. 322-69, art. R. 211-2, R. 211-16, art. R. 221-2, R. 221-19, R. 221-28, art. R. 222-11, art. R. 222-17, art. R. 224-5, art. R. 511-1), la matière de l'arbitrage (CPC, art. 1487 et 1516), la matière procédurale (article 145 du code de procédure civile), la santé publique (CSP article L. 5127-2, R. 1231-2, art. R. 3211-10), ou la matière rurale (article L. 124-1 du code rural et de la pêche maritime).

⁴¹ Par ex. Cass. soc., 16 nov. 2016, n° 15-17163.

⁴² Par ex : Juge d'instance, juge de l'exécution.

ticulière pour que la partie soit autorisée à ne pas se présenter à l'audience pourraient être supprimées.

D'ailleurs, le recours à la procédure participative devrait également devenir le mode normal d'échanges pour les parties assistées dans le cadre d'une procédure orale.

Enfin, à l'instar de ce que prévoit la procédure suivie devant les juridictions européennes, **la coexistence de deux procédures pourrait être remplacée par la coexistence, au sein d'une procédure unifiée, de deux phases de procédures, l'une écrite et l'autre orale, cette dernière n'étant pas obligatoire.** La phase écrite aurait en principe le monopole de l'expression des prétentions respectives de chacune de parties et des moyens de fait et de droit produits à leur appui. La phase écrite serait également le temps la mise en état de l'affaire. La ou les phases orales de la procédure seraient réservées à la mise en œuvre de procédures amiables et des mesures d'instruction, telles que l'audition des parties, des témoins ou des techniciens. L'exécution des mesures d'instruction pourrait donner lieu à un enregistrement audiovisuel.

Enfin et surtout, afin de concilier rigueur dans la détermination de l'objet du litige et souplesse dans son traitement, le juge devrait pouvoir, après avis ou accord des parties, autoriser celles-ci à compléter oralement à l'audience leurs prétentions et les moyens à leur soutien, notamment pour faciliter la mise en œuvre de la décision ou accepter de s'engager dans un processus amiable.

Cette nouvelle procédure permettrait également un traitement adapté des affaires relevant de l'urgence ou du provisoire, en ne recourant à l'oralité que lorsqu'elle est jugée nécessaire par le juge ou sollicitée par les parties. Elle pourrait être abandonnée lorsqu'elle ne l'est pas, ce qui est souvent le cas dans les procédures de référé aux fins de mesure d'instruction, ce qui a d'ailleurs conduit à l'adoption récente de l'article 486-1 du code de procédure civile dispensant le défendeur qui a acquiescé à la demande de comparaître. On pourrait envisager d'aller plus loin en permettant au juge de statuer sans audience, dès lors que les parties en seraient d'accord, ou que le défendeur, régulièrement informé de la requête aux fins de mesure d'instruction ce dont le requérant aura justifié, n'aurait pas, dans le délai imparti, fait valoir d'observations.

Section 5 - Rationaliser l'instruction de l'affaire

§ 1- Limiter les incidents d'instance

1 – Mettre fin aux exceptions d'incompétence

Dans l'attente de l'instauration du point d'entrée unique que pourrait constituer le tribunal judiciaire, **les exceptions d'incompétence territoriale et matérielle au sein du tribunal de grande instance, voire au sein du tribunal de grande instance et du tribunal d'instance, devraient pouvoir être tranchées par le juge sans recours immédiat possible.**

La décision de renvoi du juge saisi à tort s'imposerait aux parties, qui ne pourraient la contester qu'à l'occasion de l'appel de la décision rendue au fond. À titre de comparaison, les tribunaux administratifs, les cours administratives d'appel et le Conseil d'État statuent sur la compétence par ordonnance non motivée et insusceptible de recours. Si le tribunal judiciaire est mis en place, il pourrait de même être envisagé que le juge statue sur les exceptions d'incompétence par simple mesure d'administration judiciaire, insusceptible de recours⁴³, puisque seule la compétence territoriale sera concernée, à l'instar des juridictions administratives.

La proposition formulée par le parquet général de la Cour de cassation et tendant à la suppression des critères alternatifs de compétence territoriale pour ne maintenir que celui du domicile du défendeur mérite d'être examinée.

Doivent également être envisagées des mesures permettant d'étendre la compétence d'exception des juges spécialisés pour connaître de demandes incidentes, au-delà de ce que prévoit l'article 51 du code de procédure civile, ainsi que cela est déjà prévu pour les tribunaux d'instance à l'article R. 221-40 du code de l'organisation judiciaire.

2 - Simplifier la gestion des fins de non-recevoir et des exceptions de nullité

À la différence des nullités de fond énumérées limitativement par l'article 117, la liste des fins de non-recevoir à ce jour mentionnée à l'article 122 du code de procédure civile n'est pas limitative et le législateur ou la jurisprudence ont vu des fins de non-recevoir dans bien d'autres situations procédurales, difficiles à énumérer tant elles sont nombreuses.

⁴³ Article R. 351-6 du code de justice administrative.

Une unification, et, à défaut, une redéfinition des régimes respectifs des exceptions de nullité de fond et des fins de non-recevoir⁴⁴ pourraient faciliter leur gestion. En effet, si en théorie les concepts sont clairement différenciés – la nullité de fond affectant la représentation des parties ad litem ou ad agendum quand la fin de non-recevoir atteint leur droit d'action en justice –, leur application en pratique révèle que la distinction entre les deux reste parfois trouble⁴⁵.

En vue d'une unification, toutes les irrégularités liées au droit d'action, à l'introduction de l'instance et aux modalités d'exercice de l'action, en ce inclus les actuelles nullités de fond prévues par l'article 117 du code de procédure civile, pourraient être regroupées au sein d'une catégorie élargie de moyens qualifiés de fins de non-recevoir. L'acte de procédure irrégulier en raison d'un vice affectant la représentation de la partie ne serait plus nul, mais deviendrait irrecevable.

À tout le moins, la définition de la fin de non-recevoir contenue à l'article 122 du code de procédure civile qui se cantonne actuellement au droit d'action pourrait être revue et élargie pour englober les modalités de saisine du juge au sens large (acte par voie électronique, formalisme des conclusions etc.).

En outre, afin de désencombrer le rôle des affaires dont les conditions d'introduction compromettent leur examen au fond ou qui apparaissent manifestement irrecevables, il pourrait être envisagé de **permettre au juge chargé de la mise en état de statuer sur les fins de non-recevoir qui ne touchent pas au fond du droit et de les relever d'office lorsqu'elles résultent du dossier**⁴⁶.

Ce dispositif, très adapté aux contentieux de la sécurité sociale ou au contentieux devant la CIVI, pourrait trouver à s'appliquer en procédure orale et en procédure écrite avec mise en état.

Aussi, il conviendrait de prévoir une disposition qui énumérerait les fins de non-recevoir n'impliquant pas un examen au fond du droit, qui seraient susceptibles d'être relevées et appréciées par le juge chargé de la mise en état, avant l'examen au fond de la procédure. Pourraient notamment figurer dans cette liste:

- l'omission d'un acte de la procédure (défaut de convocation du dirigeant social poursuivi personnellement, défaut de mise en cause de toutes les

parties en cas de recours en révision - art. 597 du code de procédure civile, par exemple),

- l'irrégularité affectant l'acte lui-même, quant à ses mentions (article 57 et 1090 du code de procédure civile concernant les mentions de la requête conjointe) ou quant à ses développements au fond : défaut de motivation (question prioritaire de constitutionnalité, requête en récusation ou en suspicion légitime...), omission de certaines informations obligatoires (en matière de divorce - articles 257-2 du code civil et 1115 du code de procédure civile) ;
- l'irrégularité affectant les annexes de l'acte (projet de convention en matière de divorce - article 1091 du code de procédure civile, documents médicaux en matière de mesure de protection à l'égard des majeurs - article 1218 du code de procédure civile) ;
- l'irrégularité affectant le support de l'acte lui-même (forme électronique dans les matières relevant de la représentation obligatoire).

§ 2- Redéfinir la mise en état

1 – Favoriser la mise en état conventionnelle

Les réformes successives ont doté le juge chargé de la mise en état de l'affaire, tant en procédure écrite qu'en procédure orale, de pouvoirs lui permettant de rythmer la mise en état de l'affaire avec pour objectif d'en permettre le jugement au fond dans un délai raisonnable adapté à chaque affaire. Toutefois, compte tenu de l'insuffisance des moyens alloués aux juridictions civiles, la mise en état a pour objet premier de gérer les flux et les stocks pour les adapter à la capacité de traitement des formations civiles, les juges considérant ne pas être en capacité de faire une mise en état intellectuelle des affaires.

Plus que dans l'allocation de moyens supplémentaires, **l'amélioration de la mise en état des affaires passe par un changement de perspective inversant le rapport des parties au temps judiciaire. C'est la date de l'examen au fond de l'affaire qui doit conditionner le rythme de la mise en état du dossier et non pas l'inverse.** Dès lors, l'audience d'orientation doit être l'occasion pour le juge d'envisager avec les parties la date à laquelle l'affaire sera examinée, selon qu'elles expriment le choix de se mettre en état par la voie conventionnelle ou sous le contrôle du juge.

⁴⁴ Susceptibles d'être proposées en tout état de cause par les parties et accueillies sans que celui qui s'en prévaut ait à justifier d'un grief, devant être relevées d'office lorsqu'elles ont un caractère d'ordre public, susceptible de l'être dans les autres cas, leurs effets sont cependant différents. Ainsi, l'acte de procédure annulé est interruptif du délai de prescription ou de forclusion tandis que l'acte de procédure irrecevable ne l'est pas.

⁴⁵ Par exemple, l'article 117 du CPC, qui énumère limitativement les nullités de fond, qui atteignent en principe la représentation des parties, prévoit à ce titre le défaut de capacité des parties, ce qui touche en réalité son droit d'action. Voir également la jurisprudence sur les distinctions entre nullité de fond et fin de non-recevoir 2^e Civ. 19 juin 1991, n° 90-15 334; 2^e Civ. 20 janvier 2005, n° 01-11 491.

⁴⁶ Dans un avis du 13 novembre 2006 (Avis n° 0060012P du 13 novembre 2006), la Cour de cassation a dit que les incidents mettant fin à l'instance visés par le deuxième alinéa de l'article 771 du nouveau code de procédure civile sont ceux mentionnés par les articles 384 et 385 du même code et n'incluent pas les fins de non-recevoir.

Si l'affaire n'est pas en état d'être jugée et que les parties informent le juge qu'elles s'engagent dans la procédure conventionnelle de mise en état, à savoir la procédure participative d'ores et déjà prévue par le code civil et le code de procédure civile, le juge et les parties conviennent d'une date de clôture et de plaidoirie, selon un calendrier prioritaire, et l'affaire est retirée du rôle.

À l'inverse, si l'affaire n'est pas en état d'être jugée mais que les parties refusent de s'engager dans une procédure conventionnelle de mise en état, le juge statue sur les exceptions et fins de non-recevoir qui auront été relevées ou qu'il aura relevé d'office, et il organise le déroulement des phases écrites et orales de procédure en fonction de la date de clôture et de plaidoiries qu'il détermine. La mise en place de délais impératifs à peine d'irrecevabilité ou de caducité paraît plus adaptée en phase d'appel qu'en première instance où le dossier connaît son premier examen. Le temps peut s'avérer utile, notamment pour la réunion des preuves et le développement des moyens. En revanche, un dispositif limitant le nombre d'échanges entre les parties doit être envisagé. Il concilierait le besoin de souplesse et l'exigence de rationalisation des échanges qu'impose l'instance concentrée qui sera esquissée dans la deuxième partie du présent rapport. Ainsi, il pourrait être envisagé, dans la procédure judiciaire de mise en état, que la requête et le mémoire en défense soient uniquement suivis d'une réplique du demandeur et d'une réplique du défendeur.

À l'audience de clôture, les parties auront listé leurs points d'accord et de désaccord, dans leurs conclusions récapitulatives. Sauf opposition de la part des parties, le juge pourra décider que la phase orale de la procédure n'est pas nécessaire, auquel cas les parties déposeront leur dossier. Si une phase orale de la procédure est nécessaire ou demandée par l'une des parties, l'heure de l'audience et la durée des plaidoiries seront fixées.

Les améliorations apportées à la structuration des écritures par les réformes récentes pourraient être prolongées par une réflexion sur la longueur maximale des écritures. Le dispositif imposant une longueur maximale est connu devant les juridictions internationales et pourrait utilement être envisagé devant les juridictions civiles.

Il convient de réserver l'hypothèse où l'affaire est en état dès la date de l'audience d'orientation ainsi que celle où le défendeur est défaillant. Dans ce cas, l'affaire est immédiatement mise en délibéré ou

renvoyée à l'audience de jugement si le juge estime nécessaire l'organisation d'une phase orale.

Une valorisation de l'oralité permettrait une forte implication des greffes. En effet, les greffiers, délégués par le juge, pourraient procéder à des auditions, par exemple en matière de tutelles, en matière familiale, ou pour l'exécution d'une mesure d'instruction.

2. Repenser le rôle du juge de la mise en état

Jusqu'à son dessaisissement, le juge de la mise en état a une compétence exclusive définie par l'article 771 du code de procédure civile pour statuer sur les exceptions de procédure, les demandes formées en application de l'article 47 et sur les incidents mettant fin à l'instance. Cette compétence, on le sait, n'inclut pas les fins de non-recevoir⁴⁷. Il en résulte non seulement des incohérences dans le traitement des fins de non-recevoir mais aussi souvent des lourdeurs inutiles toutes les fois que l'instruction du dossier se poursuit en présence d'une irrecevabilité flagrante. D'où la proposition faite et parfois suivie par certaines décisions, d'un séquençage des différentes phases de l'instance⁴⁸. D'où aussi la proposition visant à élargir la compétence du juge de la mise en état à l'examen de certaines fins de non-recevoir, à l'instar du conseiller de la mise en état (article 914 alinéa 2).

En ce sens, les consultations, contrastées sur la nécessité de modifier les pouvoirs respectifs du juge de la mise en état et du juge du fond, proposent cependant plusieurs voies permettant de concilier un traitement rationnel des incidents et la préservation d'un plein office du juge du fond.

Ainsi, mériteraient d'être expertisées :

- la mise en place d'un dispositif de purge des exceptions n'ayant pas trait au fond du litige ou aux droits substantiels des parties, après l'audience d'orientation,
- l'extension de la compétence du juge de la mise en état à l'examen des fins de non-recevoir comme indiqué au paragraphe précédent, n'impliquant pas un examen au fond de l'affaire, tout en lui permettant de renvoyer, par une décision insusceptible de recours, à la formation de jugement l'examen des fins de non-recevoir impliquant un examen au fond du dossier. Dans cette dernière hypothèse, la clôture ne serait pas prononcée et si la fin de non-recevoir est rejetée par la formation collégiale, le dossier serait retourné au juge de la mise en état pour qu'il poursuive l'instruction.

⁴⁷ Cass 13 novembre 2006, pourvoi n° 06-00.012. Avis, 2006, n° 10.

⁴⁸ V. en ce sens, Philippe Metais et Elodie Valette, « Le séquençage comme instrument de régulation de l'instance », JCP G 2017, n° 1360.

Evoquer la purge des exceptions conduit nécessairement à s'interroger sur la pertinence d'introduire, dans le code de procédure civile un dispositif s'inspirant de l'article R. 222-1 du code de justice administrative, lequel autorise un juge spécialement désigné à statuer par ordonnance permettant d'écarter une demande, sans instruction, sans audience et non contradictoirement, notamment en cas d'irrecevabilité manifeste. La question, nouvelle dans le paysage des juridictions judiciaires, doit être examinée avec prudence. Il n'est pas évident que l'ordonnance de tri soit adaptée en première instance, dans des contentieux entre personnes privées. Pour autant, l'on perçoit plus aisément les avantages qui pourraient en être tirés en appel, où le litige est censé se cristalliser sur la critique de la première décision.

3. Le rôle du greffe

Le greffier qui accompagne déjà le justiciable notamment à l'accueil et qui connaît le dossier dans le cadre de l'assistance des magistrats, pourrait aussi l'accompagner pendant les déroulés des différentes étapes de la procédure et répondre davantage à la fonction d'écoute qui manque aujourd'hui au citoyen.

En effet, l'article 4 du décret du 13 octobre 2015 relatif au statut des greffiers dispose que ces derniers « exercent également des fonctions d'assistance des magistrats dans le cadre de la mise en état et du traitement des dossiers ainsi que dans le cadre des recherches juridiques. Selon les directives des magistrats, ils rédigent des projets de décisions et de réquisitoires ».

Sous l'autorité du juge, le greffier pourrait se voir confier tout ou partie de la mise en état en agissant par délégations. Cela pourrait constituer l'un des circuits « courts » de la mise en état lorsque le dossier ne nécessite pas d'examen complexe et sous les orientations des magistrats.

§ 3 Le cas de la procédure de divorce : supprimer l'audience de conciliation

La volonté de tendre vers un schéma procédural unique conduit le groupe de travail à préconiser la suppression de l'audience de conciliation, imposée avant l'introduction de l'instance en divorce par l'article 255 du code civil. Cette exigence qui n'a d'évidence plus de sens eu égard au nombre très limité des conciliations effectuées, retarde l'introduction de l'instance pour les époux. En outre, elle affecte fortement l'activité des greffes civils des juridictions qui ont à gérer un stock important d'ordonnances de non conciliation en attente de la délivrance de l'assignation.

La procédure de divorce doit désormais être régie par la procédure civile de droit commun ci-avant proposée, le prononcé des mesures provisoires nécessaires étant assuré par le juge de la mise en état spécialisé en matière familiale ou le juge des référés en cas d'urgence.

Cette mesure, essentielle à la simplification et l'unification de l'instance civile, appelle l'ouverture d'une réforme de la procédure de divorce, particulièrement opportune alors que le nouveau divorce par consentement mutuel s'installe dans le paysage des affaires familiales.

Chapitre II - Favoriser le recours aux modes alternatifs de règlement des différends à tous les stades de la procédure

Section 1 - Inciter plus qu'imposer

Alors que le discours est, depuis de nombreuses années, à leur développement et que les juridictions européennes⁴⁹ et internes considèrent, sous les conditions qu'elles posent, que le recours obligatoire à un mode alternatif de règlement des différends préalable à la saisine d'un juge ne constitue pas un obstacle au principe de protection juridictionnelle, ces modes peinent à trouver leur place dans le paysage judiciaire français, clairement distancé en la matière par les systèmes judiciaires des autres États membres de l'Union⁵⁰.

Toutefois, le résultat des consultations et des auditions effectuées par le groupe de travail est encourageant puisqu'il en ressort clairement que les modes de règlement amiable des litiges sont aujourd'hui considérés comme une voie de justice de qualité que les acteurs n'excluent plus d'emprunter, non seulement avant la saisine du juge mais également pendant l'instance.

Un tel contexte rend séduisante l'instauration de l'obligation préalable de recourir à un mode amiable de règlement des litiges avant toute saisine du juge civil. En outre, un tel dispositif s'inscrirait dans la suite logique des réformes législatives et réglementaires intervenues en 2015, 2016 et 2017 qui, aujourd'hui, imposent une tentative de conciliation préalable dans les litiges de moins de 4000 euros et exigent des autres demandeurs qu'ils indiquent, dans leurs actes de saisine du juge, les diligences amiables qu'ils ont effectuées préalablement.

Toutefois, le Groupe est sensible à certaines réserves exprimées. Il est nécessaire d'éviter que le caractère préalable obligatoire du recours à un mode amiable

ne se transforme en une simple formalité, dont les parties justifieraient par une attestation. Le Groupe prend en outre en considération l'absence d'évaluation des dispositifs en vigueur⁵¹, et l'incertitude quant à la capacité des médiateurs, conciliateurs et avocats à prendre en charge un volume considérable d'affaires⁵², bien qu'il pourrait être envisagé de confier aux greffiers d'accomplir, sur délégation, des missions de conciliation judiciaire dévolues au juge mais très peu exercées aujourd'hui⁵³. Enfin, le Groupe de travail est convaincu, à la suite des auditions effectuées, que le juge doit conserver un rôle actif pour consolider l'émergence du recours aux modes alternatifs.

Il considère en conséquence que la généralisation d'une obligation préalable de recourir à un mode amiable à peine d'irrecevabilité de la demande est prématurée, mais n'en pas moins convaincu que les mesures suivantes, issues des consultations, favoriseront le développement des MARD.

Section 2 - Les mesures incitatives

Les consultations⁵⁴ ont révélé à quel point le développement des modes alternatifs revêtait une dimension culturelle, nécessitant que chaque acteur du procès les intègre à sa pratique. Notamment, **il paraît indispensable que la clause de médiation préalable à la saisine d'une juridiction civile se généralise dans les contrats civils et commerciaux.**

Cette évolution des mentalités passe par des incitations concrètes.

§ 1 – Les incitations et mesures procédurales

- Examiner la possibilité de conférer un régime spécifique à une expertise conventionnelle confiée à un expert inscrit sur les listes qui mènerait sa mission selon des modalités standardisées, dans le respect du contradictoire, le juge chargé du contrôle de l'exécution des mesures d'instruction pouvant être saisi en cas de difficulté ;

⁴⁹ Voir par exemple CJUE 14 juin 2017 – C 75-16.

⁵⁰ Voir figures 30 et 31 du tableau de bord 2017 sur la justice de l'Union européenne.

⁵¹ Les applicatifs civils ne permettent pas la production de statistiques fiables sur le recours aux mesures de médiation ou de conciliation judiciaires et leurs effets. Il n'existe pas d'éléments chiffrés sur les mesures extrajudiciaires, les seules données disponibles étant communiquées par la fédération des associations de conciliateurs de justice. La fédération des associations de conciliateurs fait mention « de 140 000 dossiers traités par an, dont 90 % en conventionnels, avec un taux moyen d'accord de 60 % ». Ce taux de succès constitue un résultat d'autant plus encourageant qu'il rejoint le taux habituellement admis par les praticiens des MARD. Par ailleurs, aucune évaluation sérieuse n'est disponible sur le recours aux MARD. Aucun bilan n'est à ce jour encore disponible sur l'obligation de tenter une conciliation par un conciliateur de justice préalablement à la saisine du tribunal d'instance par déclaration au greffe introduite par l'article 4 de la loi n° 2016-1547 du 18 novembre 2016 relative à la modernisation de la justice du XXI^e siècle. Il en est de même concernant la tentative de médiation obligatoire mise en place à titre expérimental par la même loi en matière familiales en cours devant les TGI de Evry, Montpellier et Bordeaux qui renouvelle les expérimentations précédemment réalisées à Arras et Bordeaux.

⁵² Sur la base des chiffres clés de la justice 2017 concernant les TGI, TI et TASS – hors référés – un volume de 1,5 M d'affaires.

⁵³ L'implication de greffiers dans cette matière existe déjà pour les greffiers des maisons de justice et du droit. Ils « assurent la réception, la préparation et le suivi des procédures alternatives aux poursuites » et « prêtent leur concours au bon déroulement des actions tendant à la résolution amiable des litiges » (article R131-10 du COJ).

⁵⁴ En particulier l'audition du professeur Cécile Chainais.

- Généraliser la possibilité pour le juge même en l'absence de dispositions spécifiques en ce sens, à toutes les étapes de la procédure d'enjoindre aux parties de rencontrer ensemble un médiateur ou un conciliateur qui les informera sur l'objet, le déroulement, les suites et le coût d'une mesure de résolution amiable d'un différend, voire de tenter une médiation⁵⁵. À cet effet, le second alinéa de l'article 22-1 de la loi n° 95-125 du 8 février 1995 doit être modifié. Le refus de rencontrer ensemble le médiateur ou le conciliateur de justice pourrait être sanctionné par une caducité de la demande lorsque le refus émane du demandeur, ou une modulation de l'indemnité prévue au titre des frais non compris dans les dépens par l'article 700 du code de procédure civile ;
- Permettre au juge, même en l'absence de disposition particulière, de déléguer sa mission de conciliation à un conciliateur dans les litiges où les parties ont la libre disposition de leurs droits. À cet effet, une modification de l'article 129-2 du code de procédure civile doit être envisagée ;
- Permettre l'instauration d'une césure du procès civil, permettant au juge de ne statuer que sur les questions de principe (validité du titre, bien-fondé de la demande...) et de renvoyer les parties vers la médiation, la conciliation ou la procédure participative pour convenir des mesures qui en découlent, qu'elles soient de réparation ou d'indemnisation. À cet effet, une modification de l'article 5 du code de procédure civile doit être envisagée ;
- Dans la perspective de la simplification par l'harmonisation des seuils, porter à 5 000 euros le seuil en deçà duquel la tentative de conciliation préalable est obligatoire, à peine d'irrecevabilité de toute saisine d'une juridiction. À cet effet, l'article 4 de la loi du 16 novembre 2016 doit être modifié ;
- Dès lors que les parties sont assistées par un avocat, imposer le recours à la procédure participative pour la mise en état des affaires comme proposé ci-après ;
- Simplifier et fluidifier la mise en œuvre des phases judiciaires des procédures amiables :
 - Modifier l'article 131-6 alinéas 2 et 3 du CPC pour faire en sorte que, sauf décision contraire du juge, celui-ci fixe le montant de la rémunération à verser directement par la partie visée au médiateur, à l'instar de ce que prévoit l'article 258 pour la rémunération du consultant ;
 - Harmoniser les conditions du recours à l'homologation, redéfinir l'office du juge homologateur, apprécier la nécessité de maintenir le caractère communicable des homologations au ministère public, préciser pour les harmoniser les effets de l'homologation et le régime des voies de recours (art. 131, 131-12, 1534 et 1566 du CPC) ;
 - Favoriser la mise en place de circuits courts au sein des juridictions.

§ 2 – Les incitations financières

- Développer voire rendre obligatoire les prestations « information juridique » et « règlement amiable des litiges » dans les contrats de protection juridique (art. L. 127-1 du code des assurances)
- Revaloriser la rémunération au titre de l'AJ des auxiliaires de justice prêtant leur concours à la mise en œuvre d'une MARD (art. 118-1 et suivants du décret du 29 décembre 1991)

§ 3 – Les mesures d'organisation et de régulation.

- Mettre en place un dispositif statistique permettant d'évaluer et de suivre les MARD ordonnés judiciairement et les accords homologués au terme de procédures en tout ou partie conventionnelles,
- Clarifier les conditions de rédaction des accords selon qu'ils naissent dans le cadre d'une médiation ou d'une conciliation (art. 131-12 du CPC),
- Poursuivre et faciliter le recrutement des conciliateurs (allongement de leur mandat, rattachement au TJ, uniformisation des conditions d'indemnisation, amélioration de l'appui logistique qui doit leur être apporté par les SAJJ et structures d'accès au droit)

⁵⁵ Ainsi que préconisé par le professeur Jarrosson notamment.

- Élargir l'offre de justice par le développement d'outils numériques de résolution amiable des différends. À l'heure de la révolution numérique, il apparaît nécessaire de permettre aux parties de tenter un MARD en ligne. Les legal techs, notamment en matière d'arbitrage, ou certaines professions réglementées, ont déjà investi ce champ et l'institution judiciaire doit également se positionner sur cette offre. Une telle offre publique de MARD en ligne est de nature à rassurer les utilisateurs et, indirectement, à renforcer l'office du juge, amené à ne statuer que dans les dossiers les plus contentieux ou complexes. Le développement de cette offre de service public des MARD en ligne serait de nature à répondre de façon adaptée aux litiges de faible importance pour lesquels les parties sont éloignées géographiquement.
- Réguler les dispositifs de résolution de litiges en ligne développés par les professions ou le secteur privé (agrément des plateformes et élaboration de cahiers des charges) à l'instar de la commission d'évaluation et de contrôle de la médiation de consommation⁵⁸. Cette proposition fait écho à l'article 8 de la proposition de loi pour le redressement de la justice⁵⁹.



La délégation de la force exécutoire à d'autres que le juge

Le résultat des consultations est très contrasté sur cette question.

Si les avocats revendiquent cette possibilité pour l'acte contresigné par avocats, laquelle serait selon eux un outil indispensable à la déjudiciarisation et au développement du recours au MARD, les autres professionnels restent pour l'essentiel réservés sur cette solution, sans pour autant exclure des ouvertures.

Les juridictions y sont très défavorables. En revanche, la délégation aux greffiers pourrait être proposée en matière d'homologation ou dans certains contentieux barémisés recentrant le magistrat sur l'harmonisation et la construction d'une politique juridictionnelle dans ces domaines, et sur les dossiers nécessitant l'expression de son office de prudence et d'autorité.

Le groupe de travail considère que la question de la délégation de la force exécutoire à des acteurs autres que le juge, des officiers publics ou ministériels⁶⁰ ou des agents de l'État⁶¹ pose une question de principe et non de régulation des flux judiciaires. En tout état de cause, eu égard au nombre encore limité d'homologations à ce jour prononcées dans les TGI⁶², la délégation, quel que soit son bénéficiaire, ne constituera pas un allègement sensible de la charge des juridictions civiles.

Dans ces conditions, il apparaît sage de revoir cette question à l'aune d'un éventuel essor des procédures amiables et notamment de la procédure participative et après évaluation des difficultés qui pourront surgir devant le JEX à l'occasion de la mise à exécution des accords.

⁵⁶ Cf. plateforme Medicycs pour les huissiers de justice.

⁵⁷ C'est d'ailleurs l'objet de la proposition n° 46 du rapport d'information au nom de la commission des lois par la mission sur le redressement de la justice, de l'article 8 de la proposition de loi d'orientation et de programmation pour le redressement de la justice adoptée au Sénat le 24 octobre 2017 et de la proposition n° 11 du rapport de l'institut Montaigne de novembre 2017 « Justice, faites entrer le numérique ».

⁵⁸ Dont le rôle est d'évaluer l'activité des médiateurs de la consommation et d'en contrôler la conformité avec les exigences du Code de la consommation relatives à la médiation des litiges de consommation. Elle est chargée d'établir et de mettre à jour la liste des médiateurs qu'elle notifie auprès de la Commission européenne. Cela permet de garantir aux consommateurs l'accès à des médiateurs de qualité en termes d'indépendance et de compétence.

⁵⁹ C'est d'ailleurs l'objet de la proposition n° 46 du rapport d'information au nom de la commission des lois par la mission sur le redressement de la justice, de l'article 8 de la proposition de loi d'orientation et de programmation pour le redressement de la justice adoptée au Sénat le 24 octobre 2017 et de la proposition n° 11 du rapport de l'institut Montaigne de novembre 2017 « Justice, faites entrer le numérique ».

⁶⁰ Cf. la procédure simplifiée de règlement des petites créances dans le cadre de laquelle l'huissier de justice peut délivrer un titre exécutoire lorsqu'il y a un accord du débiteur sur le montant et les modalités du paiement Art. R 125-5 et 125-6 du CPCE.

⁶¹ Dispositif à venir autorisant le directeur de la CAF à homologuer des accords parentaux en matière de contributions à l'entretien et l'éducation des enfants.

⁶² En 2016, 3015 décisions ont constaté l'existence d'un accord sans donner force exécutoire à l'acte, 25303 ont constaté l'accord issu d'une médiation ou d'une transaction en cours d'instance et donné force exécutoire à l'acte et 10504 constaté la conciliation. 92033 décisions sont présentées comme ayant donné force exécutoire à une transaction mais ce dernier chiffre comprend un nombre important de décisions (91074) rendues par le TI, ce qui correspond vraisemblablement au surendettement.

Repenser les droits et devoirs des acteurs du procès

Chapitre I - Pour un principe de représentation obligatoire par avocat

Même s'il n'y a pas de possibilité de mesurer clairement la différence entre les procédures menées par l'intermédiaire d'un avocat et les autres, la volonté d'améliorer la première instance, aussi bien le processus qui mène à la décision que la décision elle-même, requiert l'assistance et la représentation du justiciable par un professionnel du droit, apte à mesurer les enjeux techniques et à assurer la défense du justiciable. Comme l'exprime le droit belge, une « défense convenable ou la clarté » sont généralement mieux assurées par un avocat⁶³.

L'extension voire la généralisation de la représentation obligatoire des parties par avocat, si elle va dans un sens apparemment contraire aux récentes réformes qui ont multiplié les voies non médiatisées d'accès au juge, rejoindrait d'ailleurs la tendance des droits européens⁶⁴. Le Groupe de travail l'estime opportune, parce qu'elle permettra d'accroître les droits du justiciable, de rationaliser le procès et d'améliorer la qualité de la décision, objectif essentiel sur lequel le présent Rapport reviendra plus loin (*infra*, 3^e partie). À cette fin, le principe doit être celui d'une représentation obligatoire assorti d'exceptions.

Section 1 - Pour une consécration progressive du principe de représentation obligatoire

La situation actuelle est bien connue. Alors que devant le tribunal de grande instance la représentation est en principe obligatoire, le justiciable peut saisir les autres juridictions civiles de première instance et se défendre devant elles sans le ministère obligatoire d'un avocat. Au surplus, devant le tribunal de grande instance, de nombreuses procédures en sont dispensées : les procédures de référé, en matière d'exercice de l'autorité parentale, celles relevant de la compétence du juge de l'exécution, les procédures gracieuses en matière d'assistance éducative ou de tutelles, etc.

Alors que l'obligation d'être représenté par un avocat est loin d'être générale, dans les faits, le demandeur sollicite très souvent l'assistance d'un avocat pour introduire une demande en matière contentieuse, civile, commerciale ou sociale.

L'extension de la représentation obligatoire ne constitue pas d'évidence une mesure facilitant l'accès au juge et simplifiant la procédure civile. Elle est pour cette raison majoritairement écartée par les magistrats et fonctionnaires comme par leurs organisations professionnelles. Y sont évidemment favorables les représentants de la profession d'avocat, mais aussi les conférences des présidents de tribu-

⁶³ La Belgique n'impose pas la représentation. Toutefois, le juge peut interdire aux justiciables de présenter eux-mêmes leurs conclusions et défenses si « la passion ou l'inexpérience les empêche de discuter leur cause avec la décence convenable ou la clarté nécessaire » (art. 758 du code judiciaire).

⁶⁴ On distingue les systèmes au sein desquels, par principe, l'institution de l'avocat n'est pas obligatoire (Belgique, Royaume-Uni, Estonie), de ceux, à l'inverse, plus nombreux, qui ont généralisé la représentation obligatoire, avec une exception pour les petits litiges (Italie, Pays-Bas, Luxembourg, Allemagne). En Italie, le recours à un avocat est obligatoire dans la majorité des contentieux : pour toutes les demandes supérieures à 1 100 €. Toutefois, le juge d'instance (*giudice di pace*) peut autoriser une partie à participer à l'instance sans avocat en fonction de la nature et de la gravité de l'affaire. En Allemagne, la représentation est obligatoire devant le tribunal de grande instance (*Landgericht*), la Cour d'appel (*Oberlandesgericht*) et la Cour de justice fédérale (*Bundesgerichtshof*). En première instance, la représentation n'est pas obligatoire devant le tribunal d'instance (*Amtsgericht*).

naux de grande instance et des premiers présidents de cours d'appel, ainsi que le Premier président de la Cour de cassation. L'Université est partagée⁶⁵.

Pour autant, le Groupe de travail considère qu'en matière contentieuse, le principe d'une extension raisonnée de la représentation obligatoire, déjà proposé par le rapport Delmas-Goyon⁶⁶, doit être retenu. Dans un environnement juridique et judiciaire complexe, singulièrement en matière contentieuse, l'accompagnement obligatoire du justiciable par un professionnel du droit est une condition essentielle de l'effectivité de son recours au juge. Il permet en outre au juge civil de se recentrer sur la mission que lui confie l'article 12 du code de procédure civile, à savoir trancher le litige conformément aux règles de droit qui lui sont applicables.

Compte tenu des conséquences qui en découlent, notamment en matière de financement, l'extension de la représentation obligatoire doit cependant être envisagée de manière prudente. Elle pourrait être mise en œuvre rapidement dans certains contentieux, notamment en matière de baux ruraux, de loyers commerciaux, d'expropriation, ou encore pour les litiges supérieurs à 5000 euros, comme pour divers contentieux relevant jusque-là du tribunal d'instance tels que les dommages causés aux cultures.

L'extension de la représentation obligatoire devrait sans doute être plus progressive dans certains domaines : ainsi des affaires familiales hors divorce, ou encore des référés. Les procédures collectives, devant le tribunal de commerce comme devant le tribunal de grande instance, pourraient également, au moins dans un premier temps, échapper à l'obligation de recourir à un avocat, eu égard à la présence d'autres professions réglementées en cours de procédure. Le même raisonnement pourrait être tenu en matière sociale et prud'homale.

Les choix en la matière pourraient s'appuyer sur différents critères : forte dimension humaine du contentieux (ainsi des baux d'habitation ou des affaires familiales hors divorce), dimension sociale ou encore objet même de la procédure (contentieux des élections).

Section 2 - Les tempéraments

§ 1 - Les petits litiges et la matière gracieuse

En revanche, en matière contentieuse, sauf à méconnaître nos engagements européens⁶⁷, il n'y a pas lieu de prévoir la représentation obligatoire pour les actions mobilières et personnelles inférieures à 5 000 euros, dits « petits litiges », et ce en toute matière et devant toutes les juridictions.

La représentation obligatoire doit également être exclue pour la mise en œuvre des procédures d'injonction de payer, qui pourraient au demeurant entrer dans le champ des procédures entièrement numériques, et qu'il conviendrait d'étendre à la matière des obligations alimentaires en ce comprises les contributions à l'entretien et l'éducation des enfants⁶⁸. L'extension de la représentation obligatoire ne paraît pas davantage devoir être envisagée en matière gracieuse pour ce qui concerne la protection des majeurs, la tutelle des mineurs et l'assistance éducative.

§ 2 - La situation particulière du défendeur à l'instance

Sous réserve de la mise en œuvre des mesures proposées ci-dessous et de leurs effets, l'extension de la représentation obligatoire porte en germe le risque d'une augmentation des instances dans lesquelles les défendeurs seront défaillants, faute d'avoir voulu ou pu constituer avocat.

Partant du constat qu'un demandeur qui introduit une instance et un défendeur qui se borne à y défendre sans formuler de demandes reconventionnelles se trouvent dans une situation différente, le Groupe de travail propose d'envisager que le second puisse, sans avocat, avoir un accès limité au juge. Cette proposition s'inspirerait du dispositif prévu par l'article R. 322-17 du code des procédures civiles d'exécution permettant au défendeur non représenté de solliciter la vente amiable de son bien.

Ainsi, selon l'ampleur de cette dérogation, le défendeur pourrait être autorisé à présenter des observations tendant à la mise en œuvre de délais de paiement ou d'exécution ou, plus largement, tendant à faciliter la mise en œuvre de la décision. Il pourrait

⁶⁵ Ainsi, les professeurs Corinne Bléry et Natalie Fricero s'y montrent favorables, à l'inverse des professeurs Serge Guinchard et Yves Strickler.

⁶⁶ Proposition n° 38 du rapport Delmas-Goyon « Le juge du 21^{ème} siècle - Un citoyen acteur, une équipe de justice », décembre 2013.

⁶⁷ Cf. articles 2 et 10 du règlement (CE) n° 861/2007 du Parlement européen et du Conseil du 11 juillet 2007 instituant une procédure européenne de règlement des petits litiges.

⁶⁸ Cf. notamment en annexe les propositions du tribunal de grande instance de Bobigny.

également être autorisé à accepter ou à proposer une procédure de règlement amiable, sur tout ou partie du litige.

Cet accès limité au juge serait exclusif de la possibilité de formuler des demandes reconventionnelles.

Section 3 - Les mesures d'accompagnement

La généralisation ou l'extension de la représentation obligatoire par avocat devra bien évidemment être précédée de réflexions et de mesures concernant la prise en charge du coût de l'assistance par un avocat. L'insuffisance de la rétribution des auxiliaires de justice par l'aide juridictionnelle est régulièrement évoquée. Il en va de même concernant l'effet dissuasif du coût d'une procédure, en demande comme en défense, pour les justiciables ayant des revenus légèrement au-dessus du seuil autorisant une aide juridictionnelle totale.

Le développement de dispositifs de prise en charge par l'assurance de protection juridique⁶⁹ doit être poursuivi.

Une recherche de financements complémentaires doit être étudiée. À ce titre, le produit d'un timbre ou d'un forfait judiciaire exigé lors de l'introduction d'une instance ou le prélèvement d'un pourcentage des sommes allouées au titre de l'article 700 du code de procédure civile pourraient permettre d'abonder le budget de l'aide juridictionnelle.

La profession d'avocat devra en outre formuler des propositions concrètes pour mieux accompagner le justiciable tenu de recourir à un avocat pour saisir un juge et se défendre. Les propositions suivantes, suggérées au cours des consultations, méritent d'être examinées :

- l'instauration, au bénéfice de tout particulier, du principe d'une consultation systématique et gratuite préalablement à l'introduction d'une instance. Le même principe devrait prévaloir au bénéfice du particulier assigné ;
- la mise en place de dispositifs dédiés à la défense en matière civile et destinés à éviter les défauts de comparution des défendeurs pourrait être envi-

sagée sur le modèle des partenariats structurés prévus par l'article 91 du décret n° 91-1266 du 19 octobre 1991⁷⁰.

C'est avec le souci de limiter le défaut de comparution que le groupe de travail s'est interrogé sur le sens, en terme de simplification de la procédure civile, et à l'heure de la dématérialisation des échanges, du maintien des règles en matière de postulation prévues par l'article 5 de la loi n° 71-1130 du 31 décembre 1971 relative à la profession d'avocat, qui imposent à un justiciable d'avoir deux avocats, un plaident et un postulant. Bien que dépassant la question de la simplification de la procédure civile, cette question mérite d'être envisagée⁷¹.

Chapitre II - Pour un principe de loyauté et de coopération entre parties

Plusieurs dispositions du code de procédure civile, qui se trouvent dans les principes directeurs du procès (art 3, 9, 10 et 24) comme dans les règles spécifiques à certaines juridictions ou certaines matières instaurent d'ores et déjà à la charge des parties une obligation de loyauté dans le cadre du procès civil. La jurisprudence de la Cour de cassation en a réaffirmé l'importance en consacrant un principe interdisant de se contredire au détriment d'autrui (*estoppel*), ou encore le principe général de la loyauté de la preuve⁷².

La consécration d'un principe de loyauté en matière de procédure civile renvoie à une question ancienne qui reste controversée. L'analyse des réponses au questionnaire et des contributions doctrinales le confirme⁷³. La question fut examinée par le groupe de travail piloté par M. Delmas-Goyon qui proposa de « reconnaître l'obligation de loyauté des parties comme l'un des principes directeurs de la procédure civile »⁷⁴, et d'en sanctionner les violations « afin de limiter autant que possible les conséquences dommageables des manœuvres dilatoires et des dissimulations de preuves ».

⁶⁹ À cet égard, les propositions n° 22 à 24 du rapport Delmas-Goyon « Le juge du 21^e siècle - Un citoyen acteur, une équipe de justice » remis au garde des Sceaux en décembre 2013 pourraient être suivies.

⁷⁰ Qui prévoit notamment que certaines « rétributions allouées pour les missions d'aide juridictionnelle en matière pénale (...) peuvent être majorées dans une proportion maximum de 20 % au bénéfice des barreaux ayant souscrit des engagements d'objectifs assortis de procédures d'évaluation visant à assurer une défense de qualité des bénéficiaires de l'aide juridique. ».

⁷¹ Cf. Rapport conjoint du Centre de recherche et d'étude des avocats (CREA) et de l'Institut des hautes études pour la justice (IHEJ), « Les quatre défis de l'avocat français du XXI^e siècle », octobre 2017.

⁷² Ass. Plén., 7 janvier 2011, pourvois n° 09-14.667 et n° 09-14.316, Bull. 2011, Ass. Plén. n° 1.

⁷³ Si les professeurs Serge Guinchard et Yves Strickler appellent de leur vœux sa consécration dans le code de procédure civile, le professeur Natalie Fricero n'y est pas favorable tandis que le professeur Corinne Bléry se prononce plutôt en faveur d'un principe de coopération des parties.

⁷⁴ Proposition n° 28.

Le groupe de travail considère également que la consécration d'un principe de loyauté et de coopération à la charge des parties à une instance civile s'impose aujourd'hui. Apportant une réponse au déficit de confiance de nos concitoyens vis à vis de l'institution judiciaire⁷⁵ comme au déficit de confiance mutuelle entre les acteurs de cette institution, une nouvelle fois souligné par les récents rapports de l'institut Montaigne et du CREA/IEHJ⁷⁶, et ressenti par le Groupe de travail pendant ses auditions, l'affirmation du principe de loyauté et sa mise en œuvre doivent permettre à la « prestation judiciaire »⁷⁷ de « gagner en crédibilité »⁷⁸. Elles doivent également permettre de préserver ce bien rare que constitue le temps judiciaire et contenir les stratégies dilatoires. Elles prennent également en compte les conséquences induites par l'évolution technologique sur la gestion du procès, qui imposeront un contrôle renforcé sur leur utilisation loyale et le respect du contradictoire.

Dans le cadre d'une architecture de première instance renouvelée, le contenu concret d'un tel principe pourrait suivre les orientations suivantes.

Le devoir de participer de bonne foi à l'administration contradictoire de la preuve doit être affirmé. Dans cette perspective, les parties doivent s'engager dans un recours résolu à l'acte contresigné par avocats, dont le champ d'application pourrait être étendu comme proposé par le rapport Delmas-Goyon⁷⁹.

Le principe de loyauté doit également être respecté au stade de l'administration de la preuve. Ainsi, il est impératif que, dès l'expression de leurs prétentions, les parties produisent, non seulement l'ensemble des moyens de droit qu'elles invoquent à l'appui de leurs prétentions, mais également l'ensemble des éléments de preuve dont elles disposent ou qu'elles offrent de produire, sans pouvoir sciemment retenir par devers elle un élément de preuve contraire à leurs allégations, sauf à abandonner le moyen que cet élément viendrait fragiliser. Il n'est pas acceptable qu'un plaideur fasse le tri dans les éléments de preuve dont il dispose pour tromper la religion du juge. Cela ne signifie pas que la partie soit tenue

de prouver contre elle ; simplement, soit elle fait le choix d'une prétention et elle doit alors apporter la preuve de façon loyale, c'est-à-dire à tout le moins complète et non biaisée, soit elle n'invoque pas ledit moyen.

La loyauté suppose aussi que l'on ne joue pas des différentes étapes pour produire de façon fragmentée les éléments de preuve. La production tardive d'un élément de preuve devrait également être dûment justifiée par les circonstances de sa découverte ou de sa mise à disposition.

Le devoir de célérité dans la participation à l'instruction de l'affaire doit ainsi être affirmé. Cette exigence est d'ores et déjà imposée aux parties en matière d'arbitrage par le troisième alinéa de l'article 1464 du code de procédure civile. Elle permettra de conforter le changement du rapport au temps précédemment évoqué, contribuant à décourager les manœuvres dilatoires qui doivent désormais être effectivement sanctionnées.

Sans doute faut-il souligner qu'une telle obligation de loyauté devra peser sur l'avocat dans tous les cas de représentation obligatoire. La loyauté est un principe essentiel de la profession d'avocat (articles 1.3, 5.1. et 5.4 du règlement intérieur national (RIN) de la profession d'avocat), dont la violation devrait pouvoir être sanctionnée non seulement disciplinairement mais également sur le terrain de la responsabilité civile.

Contrastées quant à la nécessité de consacrer le principe, les réponses à la consultation convergent pour admettre que la mise en œuvre de l'article 32-1 du code de procédure civile, qui autorise le prononcé d'une amende civile ou de dommages et intérêts en cas de comportement dilatoire ou abusif, laissé sans application, permettrait de sanctionner de façon adaptée les comportements déloyaux.

Les obligations renforcées ainsi mises à la charge des parties et de leurs conseils doivent s'accompagner d'obligations renforcées pour le juge.

⁷⁵ Cf. Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, à la Banque centrale européenne, au Comité économique et social européen et au Comité des Régions, « Le tableau de bord 2017 de la justice dans l'Union européenne », 10 avril 2017, Graphique 45, p. 40.

⁷⁶ Voir sur ces questions le rapport de l'Institut Montaigne de novembre 2017 « Justice : faites entrer le numérique », p. 18, et le rapport conjoint du Centre de recherche et d'étude des avocats (CREA) et de l'Institut des hautes études pour la justice (IHEJ) « Les quatre défis de l'avocat français du XXI^e siècle » publié en octobre 2017.

⁷⁷ Rapport de l'Institut Montaigne susmentionné, p. 21.

⁷⁸ Rapport conjoint du Centre de recherche et d'étude des avocats (CREA) et de l'Institut des hautes études pour la justice (IHEJ) « Les quatre défis de l'avocat français du XXI^e siècle », octobre 2017, p. 13.

⁷⁹ Proposition n° 26.

Chapitre III – Pour un renforcement de l'office du juge

À ce jour, sous réserve de respecter le principe de la contradiction, le juge peut, sans en avoir l'obligation, relever d'office un moyen de droit. Cependant, il lui est fait obligation de donner ou restituer aux faits leur exacte qualification, sans s'arrêter à celle que les parties auraient proposé (article 12 du code de procédure civile). Le juge peut en outre inviter les parties à fournir les explications de fait et de droit qu'il estime nécessaires à la solution du litige (article 13 du code de procédure civile). Dans le même temps, diverses dispositions lui font obligation, lui permettent ou au contraire lui interdisent de soulever certains moyens de droit (articles 120, 125 et 388 du code de procédure civile et 2247 du code civil). Dans certaines hypothèses, le juge doit soulever d'office le moyen tiré de l'application de la loi étrangère. Enfin, lorsque le défendeur est absent, le juge ne fait droit à la demande que s'il l'estime régulière, recevable et bien fondée (article 472 du code de procédure civile). Enfin, le droit européen fait obligation au juge de relever d'office la règle applicable.

Ce dispositif manque indiscutablement de cohérence. Il apparaît peu lisible pour les justiciables, voire pour certains des acteurs du monde judiciaire, qui peuvent avoir du mal à comprendre pourquoi le juge peut demander des explications aux parties, proposer une nouvelle qualification des faits, demander une recherche de la loi étrangère, ou encore soulever une fin de non-recevoir ou exception de nullité d'ordre public, mais s'abstenir de relever un moyen de droit. En outre, la faculté pour le juge, lorsqu'il statue dans un litige ne mettant pas en jeu le droit européen, de relever ou non un moyen d'ordre public est source d'inégalité entre les justiciables.

L'obligation pour le juge de relever les moyens de droit se heurte à de fortes réserves, exprimées par les juridictions comme par les organisations syndicales. On fait ainsi valoir que son instauration opérerait un transfert de responsabilité des avocats vers les juges, qui ne sont pas en mesure de l'assumer en l'état de leur charge de travail. On ajoute qu'elle serait génératrice d'un nouveau contentieux portant sur les éventuelles méconnaissances de cette obligation par le juge.

On peut cependant observer que les droits étrangers qui font obligation au juge de relever les moyens de droit ou d'appliquer d'office la règle de droit commandée par les faits de la cause (Allemagne, Belgique, Royaume-Uni) n'ont pas entraîné de telles dérives.

Surtout, le renforcement des obligations procédurales préconisées précédemment impose, corrélativement, un renforcement de l'office du juge dans sa mission d'appliquer la loi.

Une première solution pourrait consister à consacrer la jurisprudence Dauvin de l'Assemblée plénière de la Cour de cassation (Ass. plén., 21 décembre 2007, pourvoi n° 06-11.343, Bull. 2007, Ass. plén., n° 10). Ainsi, le juge aurait la possibilité de relever d'office les moyens de droit applicables au litige et que les parties n'auraient pas soulevés, que le moyen soit ou non d'ordre public. Cette consécration pourrait s'accompagner de l'énumération, dans les textes, des moyens d'ordre public que le juge serait tenu de relever d'office, comme par exemple la règle de conflit désignant la loi étrangère.

Une solution plus ambitieuse, fondée sur la conviction que le juge ne peut pas rester extérieur au droit dès lors que celui-ci se déduit des faits expressément invoqués par les plaideurs, consisterait à revenir à l'esprit initial de l'article 12 du code de procédure civile pour faire obligation au juge, sauf disposition contraire, de relever le moyen de droit, que ce moyen soit d'ordre public ou non, et ce sans s'arrêter à la distinction entre moyen de droit et moyen de pur droit. Dans cette hypothèse, le juge n'aurait pas l'obligation de relever les moyens mélangés de fait et de droit, ni de changer le fondement des prétentions, dès lors que les parties n'ont pas spécialement attiré son attention sur un fait.

Chapitre IV – Pour une contribution au financement de la justice civile

Contrairement à une idée reçue, la justice n'est pas gratuite, comme en témoigne l'existence d'un droit fixe de procédure en matière pénale. Or, le procès civil a lui-même un coût. Les parties doivent en avoir conscience lorsqu'elles envisagent d'introduire une instance. L'État doit quant à lui veiller à ce que ce coût ne fasse pas obstacle à l'accès au juge.

Le Conseil constitutionnel a admis que le législateur pouvait instituer une contribution au fonctionnement de la justice dès lors qu'il n'est pas porté d'atteinte substantielle au droit des personnes intéressées de former un recours effectif devant une juridiction⁸⁰. Selon le tableau de bord 2017 de l'Union européenne sur la justice⁸¹, 22 des États membres imposent un droit d'accès à la justice civile.

Le Groupe de travail considère que le rétablissement d'une justice civile de qualité en première instance doit s'accompagner d'une réflexion sur son financement.

Plusieurs des pistes suivantes, suggérées lors des consultations, mériteraient d'être explorées. Ainsi, faire du coût prévisible du procès une indication que le demandeur doit faire figurer dans son assignation, permettrait de responsabiliser les parties, lors de l'introduction des demandes et à l'occasion de la recherche des preuves.

Une modification des dispositions des articles 699 et 700 du code de procédure civile permettrait d'affirmer le principe que, sauf circonstances particulières que le juge devrait motiver, la partie perdante paierait l'intégralité des frais d'avocats de son adversaire.

À cet effet, la production de la convention d'honoraires de l'avocat, dont l'établissement est désormais obligatoire, devrait devenir impérative.

La prise en compte par les acteurs de la dimension financière du procès conduit quant à elle à revenir sur le principe selon lequel l'allocation d'une indemnité au titre des frais non compris dans les dépens n'a pas à être motivée par le juge.

De façon plus ambitieuse, le droit allemand pourrait constituer une source de réflexion, en ce qu'il prévoit une contribution des parties aux frais de justice en proportion inverse du succès de leurs prétentions. Le montant en litige (*Gegenstandswert* ou *Streitwert*) est une notion clé du système allemand. C'est sur la base de ce montant que les frais de procédure et le montant minimum de la rémunération des avocats sont fixés. Il comprend le total des demandes principales mais ni les intérêts, ni les demandes dites annexes. À cette contribution de base ainsi déterminée est appliqué un coefficient multiplicateur, lequel varie, entre autres, en fonction de l'instance. Le législateur allemand a ainsi établi pour chaque type de procédure (injonction de payer, procédure contentieuse, référé, procédure d'exécution, procédure collective, etc.), pour chaque degré d'instance et ordre de juridictions (judiciaires, administratifs) et pour chaque éventualité (ex : retrait des demandes partiel ou total, acquiescement à la demande, conciliation en cours d'instance, etc.) un coefficient multiplicateur appliqué à la contribution de base. La justice allemande consacre néanmoins des moyens spécifiques, notamment humains, au traitement de ces questions.

⁸⁰ Rappr. 2^e Civ., 2 décembre 2004, pourvoi n° 02-20.194, Bull. 2004, II, n° 514, et 2^e Civ., 11 janvier 2006, pourvoi n° 04-14.305, Bull. 2006, II, n° 14.

⁸¹ Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, à la Banque centrale européenne, au Comité économique et social européen et au Comité des régions, « Le tableau de bord 2017 de la justice dans l'Union européenne », 10 avril 2017, Graphique 22, p. 25.

Assurer la qualité et l'efficacité de la décision de justice

Lorsque l'on réfléchit à la réforme de la première instance, dans une perspective de politique juridique, on prend généralement en compte deux séries de préoccupations⁸². La première est orientée par une approche « gestionnaire » : l'évolution de la première instance est appréciée alors en termes de gains de productivité. On raisonne en termes de coûts, de délais, de moyens mis en œuvre. La seconde prend en compte la relation du justiciable avec son juge : c'est alors de proximité qu'il est question et avec elle de territorialité ou encore de ressources humaines. Ces deux approches sont évidemment essentielles et le présent rapport en est à son tour le témoin. Toutefois, leur prépondérance pourrait conduire à négliger la qualité de la décision rendue elle-même. Juger vite, juger sans magistrats, s'affranchir de toute collégialité, ont sans doute des avantages mais ne sont pas gages de qualité des décisions.

Le Groupe de travail estime que le renforcement de la première instance requiert nécessairement une attention portée à la décision elle-même, ce qui suppose un ensemble de mesures incitant à renforcer sa qualité. Sous cet aspect, il ne faut pas perdre de vue la nécessité de garantir le crédit de la décision pour atténuer, autant que possible, l'idée, tenace et donc regrettable, qu'elle est nécessairement frappée de précarité puisqu'un recours est possible. La première instance, on l'a souligné, ne doit pas être considérée comme une simple étape. Plusieurs directions peuvent y concourir.

Chapitre I - Faire évoluer la culture d'élaboration de la décision

Section 1 - Restaurer la collégialité

Il n'est pas besoin de souligner ici les avantages de la collégialité dès lors que l'on s'abstrait d'une logique productiviste pour raisonner en termes de décision de justice, et donc de choix et d'argumentation. La décision se délibère, comme le droit lui-même.

Devant la complexité croissante de nombreux contentieux civils, une collégialité effective est nécessaire dès la première instance. Son principe et sa mise en œuvre doivent être réaffirmés, particulièrement dans les contentieux concernés par la représentation obligatoire⁸³. Les échanges qu'elle permet sont la source d'un enrichissement de la décision dont ils garantissent la qualité. En assurant la transmission à des magistrats moins expérimentés des connaissances acquises par leurs collègues plus spécialisés, la collégialité est également de nature à réduire la déperdition de connaissances liée à la forte mobilité géographique des magistrats, et à accroître corrélativement leurs compétences juridiques.

La collégialité ne doit pas être assimilée à une formation exclusivement composée de magistrats professionnels. Elle doit être également promue

⁸² En ce sens, voir les justes remarques du Rapport Kles-Detraigne, Pour une réforme pragmatique de la justice de première instance, 2013.

⁸³ La Conférence des Bâtonniers s'est prononcée, lors de son audition par le groupe de travail, en faveur de la restauration de la collégialité au niveau de la première instance.

par l'échevinage, qui assure un éclairage technique au magistrat professionnel présidant ces formations. Une réflexion devrait à ce titre être engagée sur l'harmonisation de la composition des juridictions échevinales existantes (tribunal paritaire des baux ruraux, à terme chambre échevinée du TGI connaissant des matières actuellement traitées par le tribunal du contentieux de l'incapacité et celui des affaires de sécurité sociale, conseil de prud'hommes dans sa formation de départage, etc.). Toutes ces juridictions pourraient être, à l'avenir, composées d'un magistrat professionnel et de deux assesseurs.

Sans doute ne faut-il pas oublier, pour autant, d'être réaliste. Si la collégialité doit être le principe, elle n'est peut-être pas toujours nécessaire dans les contentieux de proximité. Au regard du lien particulier noué entre le juge et le justiciable dans les fonctions de cabinet (tutelles des majeurs et des mineurs, assistance éducative, affaires familiales), le traitement de ces affaires par un juge unique doit également y être de règle.

Section 2 - Pour des formations de jugement expérimentées

Au-delà de la collégialité, assurer aux parties une première instance de qualité impose d'augmenter le nombre de magistrats expérimentés dans les juridictions de première instance. Leur spécialisation pourra également être ainsi favorisée. Le retour en première instance doit être encouragé.

Une meilleure valorisation des acquis professionnels antérieurs est à cet égard souhaitée. Elle impose une gestion plus fine de la carrière des magistrats mais aussi la continuation des efforts de « re-pyramidage » des fonctions de première instance, déjà engagés, afin de les rendre à nouveau accessibles à des magistrats expérimentés.

La fidélisation des magistrats dans leurs postes serait également de nature à assurer leur plus grande spécialisation.

Chapitre II - Favoriser l'unité de décisions

Dans certains systèmes juridiques, le juge est tenu de respecter les règles posées par une juridiction supérieure⁸⁴.

Dépeint à gros traits, on admettra que l'ordre judiciaire présente la particularité de fonctionner selon une structure à la fois hiérarchique et non autoritaire. L'indépendance des magistrats et la prohibition des arrêts de règlement ont justifié un système dans lequel la Cour de cassation ne peut imposer sa jurisprudence par voie d'autorité. On peut même penser que c'est la liberté de chaque juge d'apprécier la réponse à apporter aux questions de droit qui fait la sève de la jurisprudence. Comme l'ont souligné les auditions, la magistrature est attachée à cette situation, au point que certains estiment que la dissemblance des décisions exprime avec pertinence l'indépendance des magistrats.

Pour autant, s'il ne convient aucunement de remettre en cause une telle situation, il n'est pas douteux qu'elle appelle des évolutions. D'une part, parce que l'indépendance ne peut être source d'insécurité voire d'injustice. À ce titre, l'unité de décision, entendue comme l'expression d'une homogénéité dans l'application d'une même règle de droit par les tribunaux, est un objectif que l'organisation judiciaire doit permettre de satisfaire au mieux dans un contexte où subsiste l'indépendance de chaque magistrat. D'autre part, parce que de plus en plus, les outils numériques viennent rendre inacceptable la dissemblance de jugement, au-delà même d'ailleurs des seules questions de droit. Aussi faut-il admettre qu'une forme de discipline raisonnable du juge dans la prise en compte de la jurisprudence s'impose. Le fait que la jurisprudence existe est en effet une évidence qu'aucun juge ne peut nier ou perdre de vue. La possibilité de résister à la jurisprudence est parfaitement logique dans l'hypothèse d'un désaccord avec la solution qu'elle représente ; en revanche, n'est pas admissible l'ignorance ou l'indifférence à l'égard de cette jurisprudence.

⁸⁴ Ainsi le Royaume-Uni connaît la règle du « Binding precedent » fonctionnant aussi bien dans la common law que dans l'equity). Les « précédents » décidés sur des situations comparables sont généralement invoqués par les avocats des parties. Ce n'est donc pas une règle de droit abstraite qui est au centre du litige dans le procès civil anglais et qui serait invoquée par les parties ou par le juge, mais plutôt la recherche de solutions par analogie. Par une série d'analogies, le juge est amené à accorder à telle situation factuelle la règle qui sera finalement appliquée au litige. En d'autres termes le juge est lié - il ne peut s'y soustraire - par la règle du « stare decisis » et doit démontrer, soit que les faits de l'espèce présente sont différents de ceux du « précédent » dont il veut exclure l'application, soit qu'ils s'en rapprochent. De l'avis de la doctrine anglosaxonne, la personnalité du juge joue beaucoup dans l'élaboration des règles de droit.

Dans cette recherche d'une unité plus assurée, diverses évolutions sont envisageables. Certaines sont assurément à venir. Sans affecter la nécessaire liberté du juge pour le cœur de la motivation, une harmonisation formelle, qui tient à la présentation comme à la rédaction des décisions, devrait ainsi s'opérer dans un futur proche. Elle est d'ailleurs favorablement accueillie. L'open data des décisions de justice, dont l'anonymisation ne pourra se faire dans les conditions prévues par la loi que si les décisions se prêtent à un traitement standardisé, rend impérative la normalisation des décisions. La mise en commun des nombreux outils utilisés dans les juridictions (ARPEJE, OARM...) doit d'ailleurs permettre l'établissement de trames normalisées, rendues disponibles sur le bureau virtuel des magistrats, qui proposent des éléments de motivation à personnaliser selon ce qu'exige le litige. Ce chantier doit être résolument engagé, sous le contrôle de la Cour de cassation, par la Chancellerie et les écoles du ministère de la Justice.

Le développement de tels outils permettra de maximiser le bénéfice qui peut être attendu des assistants du magistrat, qu'ils soient greffiers, juristes assistants ou assistants de justice.

Section 1 - Renforcer le lien de la première instance avec la Cour de cassation

§ 1 - Pour une utilisation accrue de la saisine pour avis

La longueur du procès civil maintient souvent les parties dans l'incertitude sur le bien-fondé de leurs prétentions pendant une période qui peut leur paraître trop longue, particulièrement lorsque l'issue du procès dépend de la résolution d'une question de droit nouvelle. La procédure d'avis, qui permet à une juridiction du fond de saisir pour avis la Cour de cassation afin de connaître la solution qu'elle apporte à une question de droit à condition qu'elle soit nouvelle, sérieuse, et se pose dans de nombreux litiges, permet de connaître dans un délai très court (3 mois) la position de la Cour de cassation.

Cette procédure n'est toutefois pas exploitée à sa pleine mesure. La saisine pour avis inquiète sans doute les magistrats du fond. La récente réforme de la procédure devrait toutefois atténuer les éventuelles réticences⁸⁵. En descendant dans les chambres, désormais compétentes pour rendre les avis, l'avis apparaît moins solennel et est revêtu d'un

plus grand crédit puisqu'il émane de la chambre techniquement compétente.

Une utilisation renforcée de cette procédure s'impose donc dans un objectif d'amélioration de la cohérence et de la prévisibilité des décisions. À cette fin, tout nouveau magistrat devrait pouvoir bénéficier d'une formation lui permettant non seulement de bien connaître la procédure de saisine pour avis de la Cour mais aussi d'en maîtriser les conditions de mise en œuvre. La possibilité, pour le parquet général de la Cour, de saisir la Cour de cassation de demandes d'avis dans l'intérêt de la loi pourrait être également envisagée.

De même, la Cour de cassation devrait assurer l'accompagnement des juridictions du fond dans la demande d'avis, spécialement pour apprécier la nouveauté de la question soulevée.

En outre, tous les avis rendus par la Cour devraient bénéficier de la plus large diffusion, sans se limiter aux modes classiques de diffusion de la jurisprudence (sites internet et intranet de la Cour de cassation, Légifrance, revues) mais par un usage accru des réseaux sociaux. Leur envoi immédiat, par courriel, aux magistrats permettrait enfin d'assurer leur plus large diffusion dans les juridictions du fond.

§ 2 - Pour un renforcement du support apporté par le service de documentation, des études et du rapport de la Cour de cassation

Le service de documentation, des études et du rapport de la Cour de cassation (SDER) a notamment pour mission d'effectuer les recherches nécessaires aux travaux de la Cour⁸⁶. Ses attributions lui confèrent une connaissance fine de la jurisprudence de la Cour de cassation, de nature à lui permettre d'être un « lieu ressource » pour les juridictions du fond. Il convient d'exploiter ce potentiel.

Les juridictions du fond devraient user plus fréquemment de la possibilité de saisir ce service afin qu'il leur apporte un éclairage sur la jurisprudence de la Cour, dont il est un vecteur de diffusion. Pour cela, diverses mesures pourraient être envisagées, permettant de renforcer la relation du SDER avec les juridictions du fond. Le SDER, tenant compte des besoins des juges du fond, est le mieux placé pour proposer ces évolutions.

⁸⁵ Elle n'a en effet été utilisée qu'à 13 reprises en 2014, 6 en 2015 et 11 en 2016. Il est trop tôt pour mesurer les effets de la réforme de la composition de la formation pour avis par la loi n° 2016-1547 du 18 novembre 2016 de modernisation de la justice du XXI^e siècle. 7 demandes d'avis ont été examinées par les chambres de la Cour depuis son entrée en vigueur le 26 mars 2017, outre 7 autres demandes examinées en formation mixte pour avis.

⁸⁶ Article R. 433-2 du code de l'organisation judiciaire.

Section 2 - Le traitement des dossiers sériels

Alors que la juridiction administrative est parvenue à mettre en place un dispositif d'identification des affaires lui permettant de rationaliser le traitement des dossiers dits « en série »⁸⁷, les techniques déployées par les juridictions civiles de première instance et d'appel ne sont plus suffisantes pour assurer le traitement efficient de ces dossiers, tant sur le plan de leur gestion procédurale qu'en termes de sécurité juridique. La spécificité de ces contentieux impose un traitement adapté⁸⁸.

Aussi faut-il encourager la mise en place de mécanismes permettant la remontée d'information des juges du fond vers la Cour de cassation⁸⁹.

Le rapport de la mission d'étude sur la prise en charge des dossiers en séries de l'inspection générale des services judiciaires⁹⁰ a envisagé une procédure spécifique à ces litiges :

- mise en place d'un dispositif de détection des dossiers sériels commun à toutes les juridictions civiles, qui pourrait être coordonné par la Cour de cassation,
- détermination, par voie d'administration judiciaire, selon les caractéristiques de la série, d'un ou plusieurs dossiers-pilotes qui, dès lors, suivrait un circuit ad hoc de résolution rapide,
- après information des parties concernées, mise en attente des autres dossiers qui, selon le cas, feront l'objet d'un sursis à statuer, d'un retrait du rôle ou d'une mesure de radiation,
- communication aux parties concernées par les dossiers en attente de la décision définitive rendue dans les dossiers-pilotes, de sorte que les prétentions et moyens s'y adaptent,
- renvoi des parties concernées à une médiation ou conciliation pour la détermination du montant de la réparation (procédure inspirée de l'action de groupe).

Le premier président de la Cour de cassation devrait également pouvoir ordonner le regroupement de contentieux sériels devant une même juridiction.

On ne saurait ici détailler les mesures qui devraient permettre, de façon pertinente, de répondre à l'objectif recherché. Aussi, l'élaboration d'une procédure ad hoc de traitement des litiges sériels doit faire l'objet d'une réflexion et de propositions sous l'égide de la Cour de cassation.

Chapitre III – Assurer l'exécution de la décision

La qualité du service rendu au justiciable impose à la justice civile d'intégrer la dimension de l'exécution dans les décisions qu'elle rend. L'absence d'exécution provisoire de droit renforce en effet l'idée que la décision de première instance souffre d'une précarité congénitale.

Section 1 - L'exécution provisoire de droit

Que ce soit chez les universitaires⁹¹ ou dans les juridictions⁹², la généralisation de l'exécution provisoire de droit de la décision civile de première instance ne fait pas l'unanimité, les raisons théoriques tenant à la conception de l'architecture judiciaire se mêlant aux considérations pratiques tenant à la qualité insuffisante de la décision civile de première instance. Même si les obstacles et les réticences à une exécution provisoire de droit ne manquent pas, il convient de préconiser un renversement du principe et de l'exception.

Les implications pratiques de la généralisation de l'exécution provisoire de droit de la décision de première instance ne doivent pas être surestimées. Tout d'abord, de nombreuses décisions, provisoires mais également au fond, touchant des domaines essentiels à la vie du justiciable, bénéficient déjà de l'exécution provisoire de droit. Ensuite, le conten-

⁸⁷ V. B. Stirn, Croissance du contentieux : les réponses jurisprudentielles, RFDA 2011, 67 : « Créé à l'initiative du président Labetoulle, Juradinfo est un réseau d'échanges qui repose sur un secrétariat central, des correspondants dans les juridictions et un comité de pilotage. Présidé par le président de la section du contentieux, le comité de pilotage réunit chaque trimestre des chefs de juridiction et des greffiers en chef. Juradinfo permet de mettre en place des alertes, de désigner un pilote et de diffuser des informations. [...] Lorsqu'une série est identifiée dans le cadre de Juradinfo, souvent à la suite d'une alerte diffusée par une ou plusieurs juridictions, une juridiction pilote est désignée et les autres sont invitées à attendre qu'elle ait statué par une décision définitive. Si des voies de recours sont exercées, une cour administrative d'appel ou le Conseil d'État peut succéder à un tribunal administratif comme juridiction pilote. Même si il y a parfois eu des affaires qui n'ont pas été complètement appréhendées par ce dispositif, telles que les taxes sur les achats de viande, Juradinfo a été très utile pour coordonner le travail des différentes juridictions administratives sur des dossiers similaires et répétitifs. Il permet aussi des échanges rapides de jurisprudence sur des questions nouvelles qui peuvent se poser simultanément dans nombre de juridictions ».

⁸⁸ Rapppr., en matière prud'homale, « L'avenir des juridictions du travail : vers un tribunal prud'homal du XXI^e siècle », Rapport A. Lacabarats, juill. 2014, p. 56.

⁸⁹ V. « Sécurité juridique et initiative économique », Rapport du Club des juristes, Mare Martin, 2015, p. 169.

⁹⁰ Mission d'étude sur la prise en charge des dossiers en séries par les juridictions, IGSJ juillet 2015.

⁹¹ Ainsi par exemple, le professeur Thomas Clay et le professeur Natalie Fricero y sont favorables. Mme Fricero y met cependant des exceptions tenant notamment à la nature des contentieux tandis que le professeur Serge Guinchard y est opposé.

⁹² Il ressort des réponses aux questionnaires que les juridictions sont majoritairement défavorables à la généralisation de l'exécution provisoire à tous les contentieux.

tieux de l'exécution provisoire devant le premier président de la cour d'appel est très faible au regard du nombre de décisions assorties de l'exécution provisoire rendues par les juridictions⁹³. Enfin, le juge dispose d'ores et déjà des outils lui permettant d'assurer les restitutions qui seraient éventuellement nécessaires en cas d'infirmité de la décision par le juge d'appel⁹⁴.

Dès lors, la revalorisation de la décision civile de première instance doit s'accompagner de l'inversion du dispositif prévu par les articles 514 et suivants du code de procédure civile. Sauf pour les affaires dont la nature est incompatible avec l'exécution provisoire, les décisions civiles de première instance doivent être exécutoires de plein droit, sauf au juge à l'écartier expressément pour tout ou partie de la condamnation.

Cette réforme doit être complétée par l'aménagement des règles relatives aux recours tendant à faire arrêter l'exécution provisoire. Leur examen devrait être confié au conseiller de la mise en état ou, dans les procédures à bref délai, au premier président, qui connaîtraient ainsi du contentieux de l'exécution provisoire, des demandes de radiation faute d'exécution et de la mise en place des calendriers de procédure.

Une uniformisation des règles quelle que soit la juridiction civile concernée, serait bienvenue, avec une refonte des critères de la suspension de l'exécution provisoire, en faisant des critères cumulatifs actuellement prévus au dernier alinéa de l'article 524 du code de procédure civile des critères alternatifs, voire en y ajoutant un critère tenant à l'existence de motifs sérieux de réformation de la décision.

Section 2 - L'exécution en matière familiale

En dehors de l'hypothèse de déplacement illicite international d'enfants (article 34-1 de la loi n° 95-125 du 8 février 1995), le parquet n'a pas la possibilité de requérir la force publique pour mettre à exécution forcée une décision fixant la résidence d'un mineur ou organisant le droit de visite et d'hébergement. Si le recours à la force publique comme outil d'exécution d'une décision de justice n'est à envisager qu'en ultime ressort, il apparaît utile, pour la bonne application des décisions prises par le juge aux affaires familiales et par le juge des enfants, de doter le ministère public de prérogatives équivalentes à celles qui résultent du droit international.

Dans la plupart des cas, par application du principe de proportionnalité, les réponses continueront bien évidemment à privilégier la mise en place d'une mesure d'accompagnement familial destinée à faciliter l'exécution de la décision du juge, dans l'esprit de ce que prévoit l'article 373-2-1 du code civil avec le recours au tiers de confiance ou à la personne morale qualifiée. Cette mesure pose la question des acteurs en capacité de prendre en charge les dossiers conflictuels justifiant une telle intervention et celui du financement de ces mesures.



L'exécution en matière familiale

Actuellement, les titulaires de l'autorité parentale confrontés à un défaut d'exécution de la part de l'autre titulaire sont assez démunis pour obtenir l'exécution de la décision du juge aux affaires familiales. Notre système ne connaît pas de mesure d'exécution forcée en matière extra-patrimoniale. Lorsqu'un juge aux affaires familiales fixe les modalités d'exercice d'un droit de visite et d'hébergement par exemple, et que le parent auprès duquel l'enfant réside habituellement s'oppose à l'exercice effectif de ce droit judiciairement organisé, l'autre est le plus souvent invité à déposer plainte pour non-représentation d'enfant, bien que cette voie pénale ne permette pas l'exécution de la décision. Sa nature répressive cherche avant tout à dissuader l'inexécution.

Aussi, au plan civil, l'inexécution d'une décision conduit-elle surtout le parent lésé à saisir à nouveau le juge pour voir modifier les dispositions non respectées, voire pour transférer la résidence habituelle de l'enfant.

Dans ces conditions, favoriser l'exécution des décisions rendues en matière familiale pourrait résulter de l'encouragement des parties à exécuter les décisions (par l'astreinte, par l'amende civile qui présente l'avantage de ne pas être envisagée par les parties comme un paiement à l'autre parent, par le développement de la médiation post-sentencielle) d'une part, et du recours à la force publique circonscrit aux cas d'inexécution les plus graves, d'autre part.

S'agissant de l'exécution forcée des décisions,

⁹³ Environ 5000 décisions par an font l'objet d'un recours pour 200 000 rendues avec l'exécution provisoire de droit ou ordonnée (chiffres du pôle statistique de la DACS).

⁹⁴ En application des articles 517 et suivants du code de procédure civile, le juge peut subordonner l'exécution provisoire à la constitution d'une garantie réelle ou personnelle.

il existe d'ailleurs déjà un précédent en matière familiale, prévu aux articles 1210-6 et suivants du code de procédure civile, pour l'exécution des décisions ordonnant le retour d'un enfant, en application d'une décision rendue sur le fondement de la convention de La Haye du 25 octobre 1980 sur les aspects civils de l'enlèvement international d'enfants, dans l'hypothèse d'un enfant illicitement déplacé ou retenu en France par l'un de ses parents, dont l'autre sollicite le retour vers l'État de sa résidence habituelle. Il conviendrait dès lors de prévoir un texte en la matière au plan interne. En effet, l'abrogation de l'article 5 du décret-loi des 16 et 24 août 1790 sur l'organisation judiciaire, qui permettait aux « commissaires du Roi » de requérir « main-forte » lorsqu'elle était « nécessaire », a laissé en la matière un vide juridique.

Cette disposition pourrait soit être intégrée à l'article 34-1 de la loi n° 95-125 du 8 février 1995 relative à l'organisation des juridictions et à la procédure civile, pénale et administrative, soit insérée dans le code de procédure civile, par voie réglementaire.

Bien qu'ajoutant à la charge de travail des parquets, cette option pourrait constituer une mesure ultime souhaitable dans certaines situations seulement. Les parquets pourraient à ce titre refuser d'ordonner le concours de la force publique lorsque les parents n'auront pas tenté une médiation au stade de l'exécution.

Ces mécanismes permettraient enfin de répondre à la demande de la Commission européenne, à l'occasion des travaux préparatoires à la refonte du règlement n° 2201/2003 du Conseil du 27 novembre 2003 dit Règlement Bruxelles II Bis, d'améliorer les dispositifs internes d'exécution des décisions en matière familiale.

Section 3 - Le bureau de l'exécution en matière civile

La mise en place d'un bureau d'exécution civile a été proposée, pendant de celui mis en place en matière pénale, qui a pour mission de recevoir le condamné, de lui expliquer la décision et lui remettre un relevé de condamnation en lui précisant notamment les modalités pratiques de règlement de l'amende.

En matière civile, le bureau de l'exécution pourrait expliquer la décision (notamment quant à l'indexation des pensions alimentaires), procéder avec les parties à une première évaluation de la mise en œuvre pratique des modalités d'exercice de l'autorité parentale fixées par la décision au regard du calendrier des uns et des autres (congrés, activités programmées, etc.) et à la détermination des modalités de paiement de la pension alimentaire fixée, et orienter les justiciables vers les agents d'exécution.

Si l'idée est séduisante, nombre de justiciables non représentés pouvant se trouver désemparés une fois la décision rendue, les objectifs qu'elle poursuit paraissent pouvoir trouver une réalisation dans le cadre de l'extension de la représentation obligatoire, ainsi que du renforcement des dispositifs partenariaux d'aide à l'accès au droit et à la justice pilotés au sein d'un arrondissement judiciaire rénové. En effet, dans un litige privé, l'exécution relève des parties, qui peuvent s'appuyer sur les agents d'exécution que sont les huissiers, ainsi que sur le rôle de l'avocat qui a vocation à expliquer la décision.

Chapitre IV – Mieux évaluer la qualité de la justice civile

Le ministère de la Justice est doté de longue date d'outils statistiques et communique sur l'activité de l'institution judiciaire : les chiffres clés de la justice constituent une information précieuse et nécessaire. Il faut bien évidemment renforcer cette capacité.

Cependant il est également nécessaire de prendre garde à une forme de « Gouvernance par les nombres »⁹⁵, qui ne refléterait qu'une logique gestionnaire, alors que la perception par le justiciable de la qualité de la justice se fait sur la base de son expérience vécue. Il convient donc de développer les outils permettant de faire une véritable place à l'analyse qualitative qui tienne compte de la perception des usagers du service public de la justice. S'agissant de la qualité de la décision, ce sont bien sûr les cours d'appel et in fine la Cour de cassation qui en sont les garants. Au sein des cours, des cercles de qualité et de référents pourraient être développés pour échanger sur la jurisprudence (à l'instar des dispositifs mis en place entre cours et conseillers prud'hommes).

Il existe déjà des enquêtes annuelles sur les services d'accueil dans les juridictions. Il convient d'aller plus loin et ainsi d'envisager de mener de véritables enquêtes de satisfaction à l'égard des justiciables (au sein des greffes, des Centres d'accès au droit, des Points d'accès au droit, des Maisons de justice et du droit) en s'appuyant sur les outils modernes de mesure de la qualité. Ces enquêtes de satisfaction pourraient s'effectuer en ligne.

Enfin une enquête annuelle, à tout le moins périodique, s'inspirant du questionnaire proposée par la CEPEJ pourrait être institutionnalisée. Celle-ci pourrait être mise en œuvre localement, dans le cadre d'une politique de cour d'appel ou d'arrondissement, ou plus largement sur des thèmes proposés par la Cour de cassation ou le Conseil supérieur de la magistrature. Ici aussi, les ressources d'une enquête numérique devraient être explorées afin de moderniser ce type de sondage.

⁹⁵ Suivant la formule d'Alain Supiot, *La Gouvernance par les nombres*, Fayard, 2015.

Annexes

Annexe 1 - Les pistes de déjudiciarisation – poursuivre le recentrage de l'institution judiciaire sur les questions nécessitant la prudence et l'autorité du juge

Chapitre 1 - Le greffe

Cotes et paraphes

Dans une perspective de simplification des tâches du greffe, il pourrait être envisagé, conformément à une préconisation du rapport sur les Entretiens de Vendôme (2001), de supprimer la cotation et le paraphe, par le greffe, de certains livres, registres ou répertoires.

Répertoire civil

Le répertoire civil devrait être dématérialisé.

Déclarations visées par le directeur des services de greffes

Les déclarations mentionnées aux articles 365 (adoption) et 372 du code civil (autorité parentale) pourraient être confiées au greffier, au lieu et place du greffier en chef.

Procuration de vote (article R. 72 du code électoral)

Cette charge est importante pour les tribunaux d'instance (organisation de permanences) alors qu'il s'agit d'une activité non judiciaire, partagée avec les officiers et agents de police judiciaire. À la suite des propositions en ce sens des rapports sur les Entretiens de Vendôme en 2001, puis de la commission Guinchard, il pourrait être envisagé d'en décharger les juridictions.

Warrants agricoles (article R221-14 COJ)

En pratique, le warrant est dans la grande majorité des cas, déjà pré-rédigé par l'organisme prêteur et il est simplement remis au TI pour y être transcrit. Il pourrait être envisagé de supprimer les phases d'établissement et transcription d'un warrant agricole au TI pour ne conserver que le contentieux de cet instrument de crédit. Ce sujet avait déjà évoqué lors des entretiens de Vendôme en 2001 mais écarté par le rapport Guinchard. En revanche, le rapport Delmas-Goyon avait préconisé la déjudiciarisation des warrants.

Prestation de serment

Le recueil des prestations de serment engendre un travail considérable pour le greffe mais aussi pour le parquet et les juridictions, dès lors que cent-soixante hypothèses ont été identifiées. Il est préconisé de limiter la prestation de serment aux charges ou fonctions les plus directement en lien avec l'activité judiciaire, et de ne plus faire peser sur le greffe la charge de constitution du dossier. Le serment devrait par ailleurs être recueilli par écrit sauf lorsqu'il est prêté par un officier de police judiciaire, un officier public et ministériel, un auxiliaire de justice et un magistrat (professionnel ou non), pour lesquels l'audience devrait être maintenue. Il pourrait enfin être envisagé qu'un professionnel ne prête serment qu'une fois dans sa carrière.

La gestion des fonds

Afin de régler les difficultés liées à la constitution de régies dans les tribunaux d'instance, la gestion et la répartition des fonds versés par l'employeur dans le cadre de saisies et cessions des rémunérations pourrait être confiée, par exemple, à la Caisse des dépôts et consignations.

Plus largement, la gestion des fonds relatifs aux expertises pourraient également être confiés à la Caisse des dépôts et consignations.

Chapitre 2 - Le juge

Section 1 - La matière familiale

Recueil de consentement (dons de gamètes)

Dans une logique de recentrage des juridictions sur leur mission essentielle et dans la mesure où la plus value du magistrat sur ce type de dossier est faible, le contrôle du consentement du donneur de cellules hématopoïétiques recueillies par prélèvement dans la moelle osseuse ou dans le sang périphérique, pour les personnes majeures (hors majeurs protégés), pourrait être transféré au notaire.

Acte de notoriété (article 317 du code civil – acte de notoriété faisant foi de la possession d'état en matière de filiation et article 1er de la loi du 20 juin 1920 – actes détruits ou disparus)

Le rapport sur les Entretiens de Vendôme (2001) avait proposé la suppression des certificats et actes de notoriété⁹⁶ et cette préconisation semble pouvoir être adoptée.

À l'exception des actes détruits ou disparus à cause d'un sinistre ou d'une guerre – soit un cas de force majeure –, pour lesquels il pourrait sembler injuste de faire supporter le coût de l'acte de notoriété aux particuliers, il ne paraît en effet y avoir aucune opposition de principe à ce que la rédaction de ces actes de notoriété soit confiée au notaire, lequel dresse déjà des actes de notoriété en matière successorale. S'agissant de l'acte établissant la possession d'état, serait conservée l'obligation de recueil de trois témoignages, qui semble indispensable en ce qu'il s'agit de constater une notoriété publique, les seules déclarations du parent n'étant pas suffisantes.

Les changements de régimes matrimoniaux sans opposition

Si longtemps la règle a été celle de l'immutabilité des régimes matrimoniaux, ce principe a progressivement été assoupli. La loi n° 65-570 du 13 juillet 1965 a dans un premier temps apporté un tempérament important à cette règle, puisqu'elle a autorisé les époux à conclure, devant notaire, une convention de changement de régime matrimonial, à la condition de la soumettre ensuite à l'homologation du juge. La loi n° 2006-728 du 23 juin 2006 a poursuivi le mouvement de simplification en prévoyant le principe d'un changement de régime matrimonial par acte notarié, le notaire devant toutefois s'assurer que les condi-

tions de délai et de conformité de la demande à l'intérêt de la famille étaient toujours remplies.

Désormais, le juge n'intervient plus qu'à titre résiduel, de manière obligatoire lorsqu'il existe un ou plusieurs enfants mineurs, et de manière facultative en présence d'enfants majeurs ou de créanciers, l'homologation n'étant indispensable dans ce dernier cas que si ces derniers souhaitent faire valoir leur droit d'opposition. En outre, les époux doivent toujours attendre deux ans après la célébration de leur mariage, avant de pouvoir réaliser la première modification de leur régime matrimonial, que celui-ci soit légal ou conventionnel. Ce délai s'impose également entre deux modifications.

Ces deux points sont aujourd'hui susceptibles d'être modifiés. Le changement de régime matrimonial sera ainsi plus rapide et moins coûteux.

Les acceptations et renonciations à successions

L'acceptation de la succession peut se faire par tous moyens (article 782 du code civil). Elle se fait déjà en pratique devant notaire. La déclaration d'acceptation à concurrence de l'actif net et de renonciation à succession peuvent quant à elles déjà être faites devant notaire depuis le 1^{er} novembre 2017 (articles 788 et 804 du code civil).

Pour aller plus loin dans la voie de la déjudiciarisation, il pourrait être envisagé de confier à l'administration fiscale la tenue du registre de ces déclarations (articles 1334 et 1339 du CPC) et la charge de la publicité au Bulletin des annonces civiles et commerciales (article 1335 du CPC).

La saisine de l'administration des domaines en matière de successions vacantes

La saisine du Tribunal de grande instance pour désignation du curateur peut déjà être faite par le notaire depuis le 1^{er} novembre 2017 (article 809-1 du code civil). Cette ouverture de la vacance avec désignation du curateur pourrait être déjudiciarisée, à condition de prévoir des modalités de publicité de l'ouverture de la curatelle pour assurer le respect des droits des créanciers et éventuels héritiers.

Consentement en matière d'assistance médicale à la procréation

Il pourrait être envisagé de supprimer l'option offerte aux époux ou concubins recourant à une assistance médicale à la procréation nécessitant l'intervention

96 « Les tribunaux d'instance souhaitent la suppression, d'urgence, de l'établissement des certificats et actes de notoriété (articles 1157 et 1157-1 du NCPC) au motif que la complexité de la composition des familles et l'absence totale de moyens d'investigation en ce domaine rendent impossible la délivrance d'actes sans risque d'erreur. »

d'un tiers donneur, de présenter leur consentement devant le juge ou le notaire, cette alternative ne se justifiant plus. Une telle mission ne paraît pas nécessiter le recours systématique à la justice, et pourrait donc être légitimement confiée au notaire, s'agissant d'un recueil de consentement.

La modification du montant de la pension alimentaire au titre de la contribution à l'entretien et l'éducation de l'enfant (CEEE)

Si les outils statistiques ne permettent pas de connaître le nombre de demandes portant exclusivement sur la modification du montant de la CEEE, il peut être indiqué que chaque année, environ 170 000 nouvelles demandes sont présentées aux JAF par des parents désireux de voir modifier les dispositions régissant la vie de leurs enfants. La durée moyenne de traitement de ces procédures judiciaires n'est pas inférieure à 6 mois et tend à augmenter.

Récemment, la Chancellerie s'est attachée à ce que soient confiées aux CAF de nouvelles missions permettant d'alléger encore ce contentieux. La loi n° 2016-1828 du 23 décembre 2016 a ainsi prévu qu'à compter du 1er avril 2018, le directeur de l'organisme débiteur des prestations familiales donnera force exécutoire, sous certaines conditions, à l'accord par lequel les parents qui se séparent fixent le montant de la contribution à l'entretien et l'éducation des enfants. Le législateur a toutefois apporté des restrictions à la possibilité pour le directeur de la CAF de délivrer des titres exécutoires.

En outre, le décret n° 2016-1906 du 28 décembre 2016 relatif à la procédure d'homologation judiciaire des conventions parentales prévue à l'article 373-2-7 du code civil simplifie la procédure lorsque les parents ont pu formaliser leur accord dans une convention en dispensant les parties de comparaître systématiquement devant le juge sauf si celui-ci l'estime nécessaire. Mais cette procédure demeure conditionnée à l'accord des parties et continue à les soumettre au cadre judiciaire.

Dans ces conditions, les réflexions paraissent devoir se poursuivre sur la déjudiciarisation de la modification du montant des pensions alimentaires. Il s'agirait d'offrir au parent créancier la possibilité d'obtenir plus rapidement un titre exécutoire et de permettre d'éviter, lorsque le seul point de désaccord parental concerne le montant de la pension alimentaire, que le passage obligé devant l'autorité judiciaire, pour un motif purement financier, envenime les relations, notamment lorsque la révision du montant de la pension alimentaire fournit l'occasion d'une surenchère de demandes portant sur d'autres aspects.

Section 2 - L'exécution forcée

En cas d'expulsion, pourrait être supprimée l'autorisation du juge préalable à la vente des meubles (article L. 433-2 du code des procédures civiles d'exécution). Le juge ne serait plus saisi qu'en cas de contestations.

Concernant les saisies des rémunérations, il pourrait être envisagé de supprimer l'autorisation judiciaire préalable : à l'instar de la saisie-attribution, l'huissier du créancier pourrait procéder à la saisie des rémunérations pour les montants correspondant au principal, intérêts et dépens. Les dépens auraient été au préalable vérifiés par le greffier. Le juge pourrait naturellement être saisi en cas de contestation, comme aujourd'hui.

En matière de saisie immobilière, la vente à la barre, qui consiste en une mise aux enchères publiques à la barre du tribunal, pourrait être supprimée et confiée aux commissaires de justice. Les enchères pourraient être présentées en ligne, ce qui serait de nature à alléger la charge des tribunaux tout en garantissant un prix juste.

Dans la phase judiciaire, un délai butoir serait prévu pour demander l'aide juridictionnelle et soulever des contestations devant le juge de l'exécution. Dans la phase de vente, les éventuelles contestations qui surviendraient pourraient être réglées dans le cadre d'une saisine de la juridiction à jour fixe.

Section 3 - Entreprises en difficulté

En cas d'ouverture d'une procédure de liquidation judiciaire simplifiée (obligatoire ou facultative), l'article L. 644-5 du code de commerce prévoit que la clôture de la liquidation judiciaire est prononcée dans le délai de six ou douze mois (ou si le tribunal a prorogé la procédure, de neuf ou quinze mois). À tout moment, le tribunal peut décider, par un jugement spécialement motivé, de ne plus faire application du régime de la liquidation simplifiée (article L.644-6 du code de commerce). Il fait alors convoquer le débiteur à l'audience et statue au vu d'un rapport du liquidateur. La décision est transmise au ministère public. Elle n'est pas susceptible de recours (article R. 644-4 du code de commerce).

En l'absence de clôture dans le délai légal, l'existence d'un jugement peut paraître excessive. Il pourrait, dans ce seul cas d'expiration du délai, être prévu de passer automatiquement (sans jugement du tribunal) à la procédure générale de liquidation judiciaire.

Section 4 - La contestation des honoraires

L'exécution provisoire de droit de certaines décisions du bâtonnier est déjà prévue pour certaines mesures provisoires ordonnées dans le cadre de litiges nés à l'occasion d'un contrat de collaboration ou d'un contrat de travail (article 153 du décret n° 91-1197 du 27 novembre 1991).

Elle pourrait être étendue aux contestations d'honoraires entre un particulier et un avocat ou aux demandes de paiement d'honoraires, dans la limite d'un certain montant. Cette faculté qui serait accordée au bâtonnier serait contrebalancée par la possibilité de demander au premier président de la cour d'appel l'arrêt de l'exécution provisoire en cas de risque de conséquences manifestement excessives résultant de l'exécution provisoire. En outre, l'exécution poursuivie sur le titre exécutoire provisoire le serait aux risques et périls du créancier .

L'apposition de la formule exécutoire devrait rester nécessaire pour les décisions qui ne relèveraient pas de l'exécution provisoire de droit.

Section 5 - Participation à des commissions

Doit être mise en œuvre l'article 109 de la loi n° 2016-1547 du 18 novembre 2016 de modernisation de la justice du XXI^e siècle habilitant le Gouvernement à prendre par ordonnance les mesures tendant, d'une part, à supprimer la participation des magistrats de l'ordre judiciaire notamment, aux commissions administratives lorsque leur présence n'est pas indispensable au regard des droits ou des libertés en cause et, d'autre part, à modifier, le cas échéant, la composition de ces commissions pour en tirer les conséquences. Cette préconisation faisait suite au rapport Delmas-Goyon.

Chapitre 3 - Le procureur

Section 1 - Le parquet civil : une place à conforter

La place du parquet est essentielle dans le contentieux civil touchant aux libertés fondamentales (rétention des étrangers ou encore hospitalisation sans consentement...), à l'état civil, l'état des personnes, au contrôle des professions réglementées ou encore à la matière commerciale. L'importance de cette place doit être réaffirmée, et il ne saurait être envisagé de supprimer ces attributions. Cette activité est très diverse, et il faut de nouveau souligner que les petites juridictions, dans lesquelles les membres du parquet sont peu nombreux et insuffisamment spécialisés, sont souvent en difficulté pour traiter ces matières techniques.

Le parquet est également destinataire de nombreux signalements, lesquels interviennent par divers moyens (courrier, fax...). Il serait opportun de prévoir, pour les signalements, une requête type et une transmission uniquement par voie dématérialisée.

S'ajoutent à ces activités des tâches administratives multiples, qui s'exercent en dehors de toute action en justice. Elles nécessitent un temps de traitement important compte-tenu de leur nombre, sans que l'on puisse justifier de l'apport de l'intervention du parquet. Les conférences citent par exemple les ouvertures d'établissements privés, les ouvertures ou mutations des débits de boisson, les inscriptions sur une liste professionnelle...

Le rapport de septembre 2017 établissant les nomenclatures des activités du parquet civil diffusé auquel il convient de se reporter a ainsi listé de nombreuses activités qui devraient être retirées aux parquets. Il serait opportun de suivre ces recommandations.

Section 2 - Les simplifications et allègements à envisager

Apostille

Le groupe de travail préconise de transférer cette activité, particulièrement chronophage pour les cours d'appel et qui ne semble pas relever des missions de l'institution judiciaire, à une autorité administrative. À titre transitoire, le groupe de travail propose de rationaliser la délivrance des apostilles en développant les projets de dématérialisation complète du registre des signatures des agents publics sur lequel s'appuient les contrôles de signatures préalables à la délivrance de l'apostille, dématérialisation à laquelle s'ajouterait celle du timbre de l'apostille.

Des boîtes structurelles de communication avec le public ou le déploiement d'un site Internet d'information du public sur la formalité de l'apostille et le service de l'apostille de la juridiction pourraient par ailleurs être mises en place.

Changement irrégulier d'usage de locaux

L'article L. 631-7 du code de la construction et de l'habitation prévoit que dans certaines grandes villes, le changement d'usage des locaux destinés à l'habitation est soumis à autorisation préalable. Initialement, l'article L. 651-2 du même code attribuait au seul ministère public la compétence pour mettre en œuvre les procédures ayant pour objet d'assurer le retour à l'habitation des locaux irrégulièrement transformés. La loi n° 2016-1547 du 18 novembre 2016

de modernisation de la justice du XXI^e siècle a modifié ces dispositions. Le maire de la commune dans laquelle est situé le local irrégulièrement transformé et l'Agence nationale de l'habitat ont désormais compétence pour initier ces procédures, le parquet demeurant partie jointe.

Il convient de décharger totalement les parquets de cette charge dès lors que les mairies disposent d'une action directe.

Parquet commercial

En cas de cession aux proches (visés à l'article L.642-3 du code de commerce) d'actifs mobiliers de faible valeur nécessaires aux besoins de la vie courante ou de biens faisant partie d'une exploitation agricole, ainsi qu'en cas de vente aux enchères publiques ou par adjudication amiable des autres actifs mobiliers, le juge-commissaire peut être saisi pour autoriser une telle cession normalement interdite ; il statue par ordonnance spécialement motivée après avoir recueilli l'avis du ministère public.

Il pourrait être envisagé de supprimer, dans certains cas à définir après expertise, qui pourraient être fondés sur des montants hors taxes servant de seuil, l'obligation pour le juge-commissaire de recueillir l'avis du ministère public au profit d'une simple communication susceptible de recours (articles L. 642-20, alinéas 2 et 3 et R. 642-39 du code de commerce).

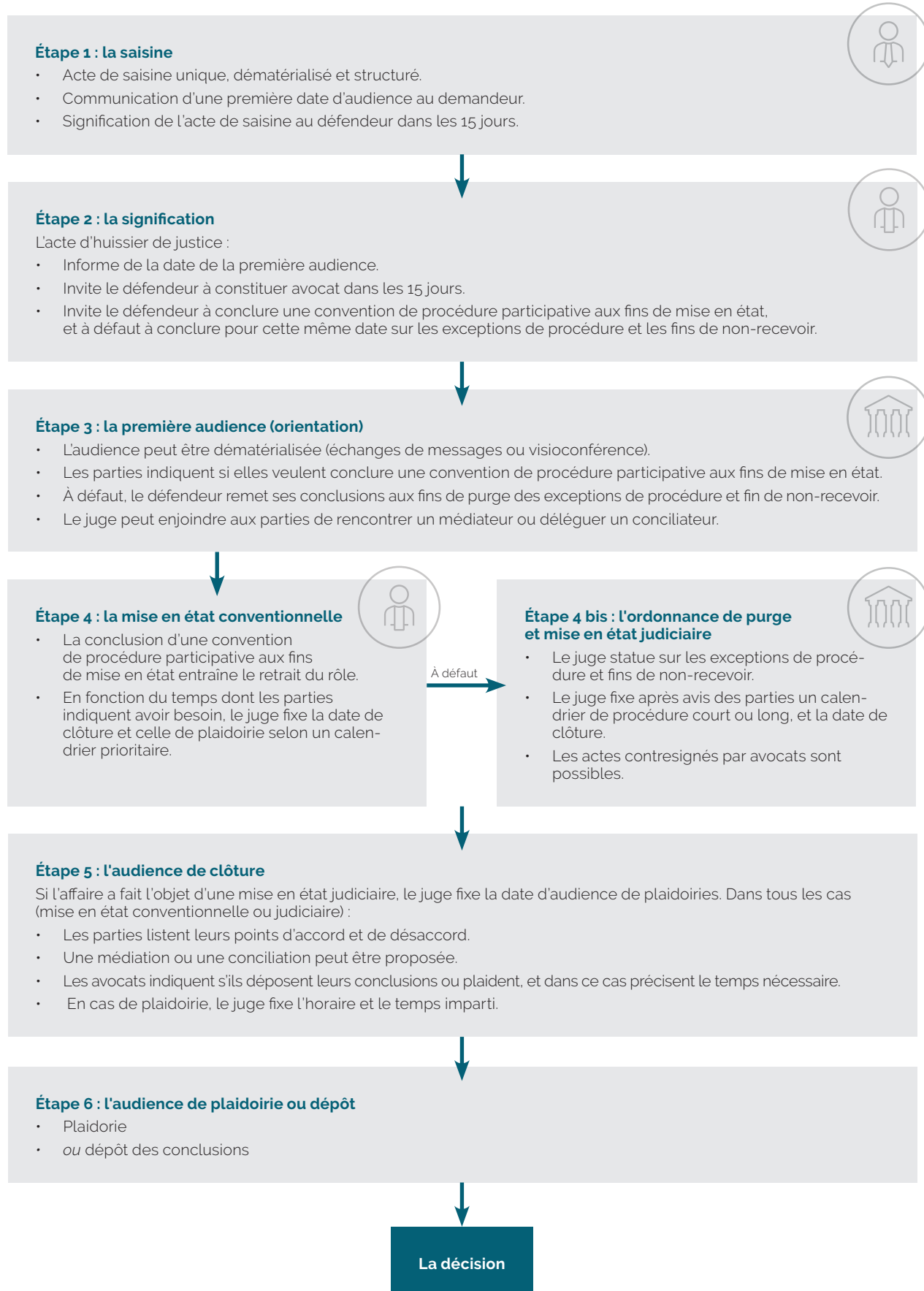
Dans le jugement arrêtant le plan ou le modifiant, le tribunal peut décider que les biens qu'il estime indispensables à la continuation de l'entreprise ne pourront être aliénés, pour une durée qu'il fixe, sans son autorisation. La durée de l'inaliénabilité ne peut excéder celle du plan. Lorsque le tribunal est saisi d'une demande d'autorisation d'aliéner un bien rendu inaliénable en application du premier alinéa, il statue, à peine de nullité, après avoir recueilli l'avis du ministère public.

Il est proposé de supprimer l'obligation, pour le tribunal, de recueillir l'avis du ministère public et de prévoir une simple communication susceptible de recours, tout en exigeant une évaluation des biens contemporaine à la demande (article L. 626-14, alinéa.2, du code de commerce).

Dans le cadre des sommes à répartir correspondant aux créances admises définitivement au passif et lorsque les créances ont été converties en titres donnant accès au capital, le tribunal fixe les modalités du paiement des dividendes arrêtés par le plan. Ceux-ci sont payés entre les mains du commissaire à l'exécution du plan, qui procède à leur répartition. Lorsque la bonne exécution du plan le requiert au regard de la nature particulière des paiements à effectuer, le tribunal peut, par décision spécialement motivée et après avis du ministère public, autoriser le commissaire à l'exécution du plan, sous sa responsabilité, à régler les créanciers par l'intermédiaire d'un établissement de crédit spécialement organisé pour effectuer des paiements de masse en numéraire ou en valeurs mobilières.

L'obligation pour le tribunal de recueillir l'avis du ministère public pourrait être supprimée au profit d'une simple communication susceptible de recours (article L. 626-21, alinéa 5, du code de commerce).

Annexe 2 - Schéma : procédure avec représentation obligatoire



Annexe 3 - Liste des personnes auditionnées

Cour de cassation

- M. Bertrand Louvel, premier président de la Cour de cassation
- M. Jean-Claude Marin, procureur général près la Cour de cassation
- Mme Laurence Flise, présidente de la deuxième chambre civile de la Cour de cassation
- M. Alain Lacabarats, président de chambre à la Cour de cassation maintenu en activité
- M. Bruno Pireyre, président de chambre à la Cour de cassation, directeur du service de documentation des études et du rapport, directeur du service des relations internationales, directeur du service de communication
- Mme Agnès Martinel, conseillère à la Cour de cassation et présidente du conseil national de l'aide juridique
- M. Guy Canivet, premier président honoraire de la Cour de cassation, ancien membre du Conseil constitutionnel, membre de l'institut Montaigne

Conseil d'État

- M. Bernard Stirn, président de la section du contentieux du Conseil d'État

Conférences

- M. Paul-André Breton, conférence des premiers présidents de cours d'appel
- Mme Marie-Jeanne Vermeulin, conférence des procureurs généraux près les cours d'appel
- Mme Joëlle Munier
- MM. Christophe Mackowiak et Benjamin Deparis, conférence des présidents de tribunaux de grande instance
- Mme Marie-Madeleine Alliot, M. Pascal Prache et M. Christian de Rocquigny du Fayel, Conférence des procureurs de la République près les tribunaux de grande instance
- MM. Georges Richelme et Jacques Darmon, conférence des juges consulaires près les tribunaux de commerce

Organisations syndicales de greffiers

- M. Michel Montisci et Mme Lucie Guillon, syndicat C - Justice
- M. Michel Besseau et Mme Myriam Madouri, syndicat CFDT interco
- M. Joël Theillard et Mme Martine Motard, syndicat CGT
- Mmes Evelynne Cadel et Sophie Grimault, M. Jean-Jacques Piron, syndicat FO greffiers

Organisations syndicales de magistrats

- Mme Virginie Duval, présidente de l'union syndicale des magistrats,
- Mme Ody, vice-présidente

- Mme Leclerc Garret, trésorière
- Mme Clarisse Taron, présidente du syndicat de la magistrature et Mme Juliane Pinsard syndicat de la magistrature
- Mme Claire Danko et M. Emmanuel Goyon, membres de FO magistrats

Associations de magistrats

- Mme Violette Baty et M. Paul Barincou, membres de l'association nationale des juges d'instance
- M. Laurent Gebler, association française des magistrats de la jeunesse et de la famille

Conférences des professionnels de justice

- M. Jean Pouradier-Duteil, Mme Sophie Jonval et M. Jean-Marc Bahans conseil national des greffiers de tribunaux de commerce
- Me Hélène Fontaine vice présidente,
- Me Joëlle Jeglot-Brun, conférence des bâtonniers
- Me Pascal Eydoux, président du conseil national des barreaux
- Mes Hélène Farge et Louis Boré, ordre des avocats au Conseil et à la Cour de cassation
- Me Frédéric Sicard, bâtonnier du barreau de Paris
- Me Françoise Hecquet, membre du conseil de l'ordre
- Me Didier Coiffard, président du conseil supérieur du notariat,
- Me Jean-François Humbert
- Me Patrick Sannino, président de la chambre national des huissiers de justice,
- Me Christine Valès
- M. Gabriel Mecarelli
- MM Michel Pinet et Joseph Garnier, président et trésorier adjoint de la fédération des associations de conciliateurs de justice

Autres personnalités

- MM. Nicolas Michon, Maximin de Fontmichel et Mme Nathalie Schroeder, membres de l'association JUREM (juristes en marche)
- Cécile Chainais, professeur à l'Université Paris II Panthéon-Assas
- Eric Négron, premier président de la cour d'appel d'Aix-en-Provence
- Béatrice Weiss-Gout, avocat au barreau de Paris



CHANTIERS DE LA JUSTICE

Adaptation
du réseau
des juridictions

RÉFÉRENTS

Dominique Raimbourg et Philippe Houillon

Retrouvez-nous sur :
justice.gouv.fr



Référent

Dominique
Raimbourg

Avocat

Ancien député, ancien président
de la commission des lois

Référent



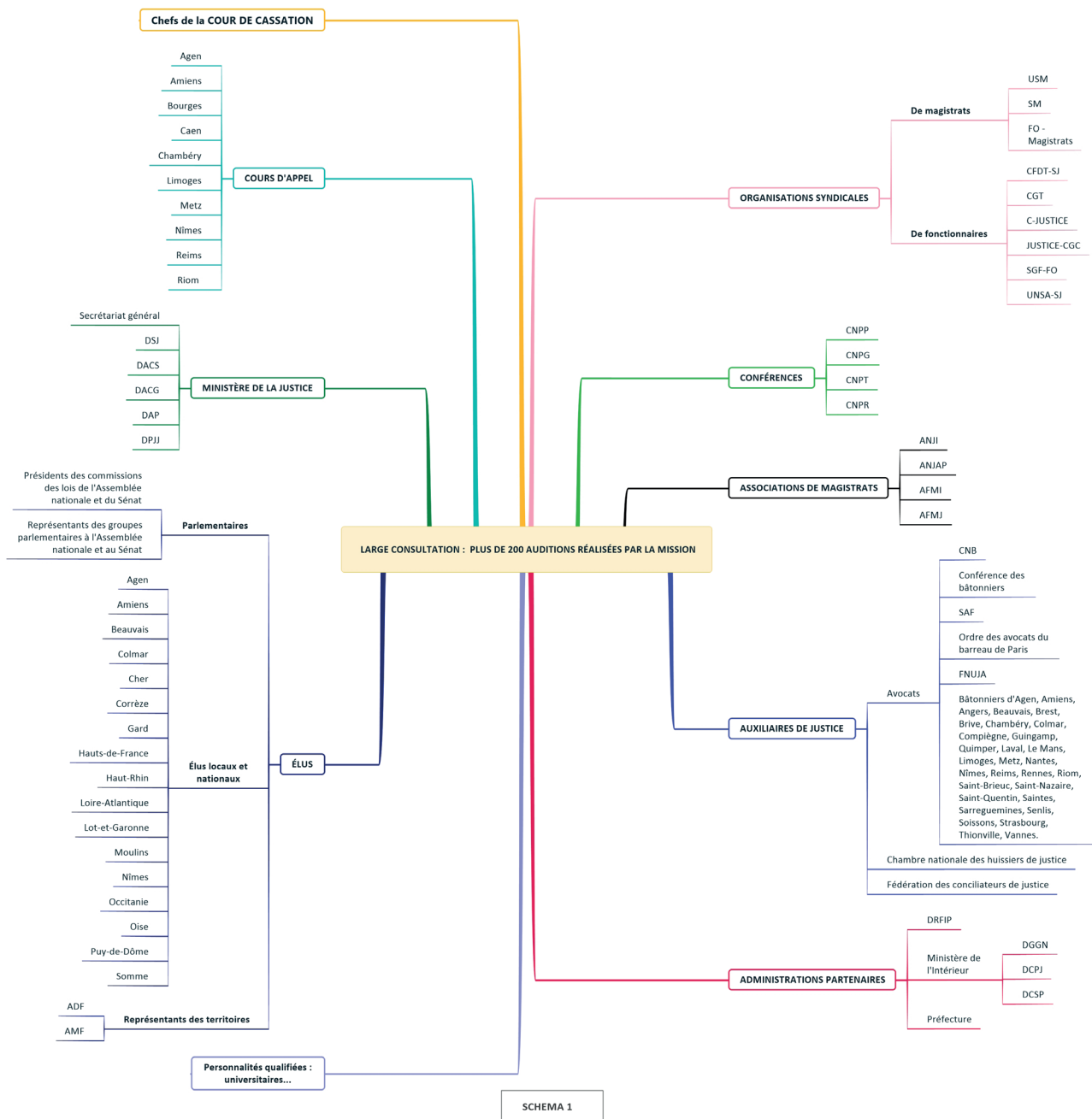
Philippe
Houillon

Avocat, ancien bâtonnier

Ancien député, ancien président
de la commission des lois

Sommaire

Introduction.....	p.7
Les juridictions d'appel reconfigurées en réseau à l'échelle des régions et des territoires.....	p.11
Les principes directeurs.....	p.11
Un schéma d'organisation territorialisé.....	p.12
1. Une gouvernance renforcée.....	p.14
2. Un statut inchangé.....	p.14
3. Des compétences administratives et budgétaires rationalisées.....	p.14
4. Une attention à porter aux ressources humaines.....	p.15
Des compétences juridictionnelles partagées.....	p.16
Les juridictions de première instance revitalisées au sein des départements.....	p.19
Les principes directeurs.....	p.19
Un schéma d'organisation départementalisé.....	p.21
1. Une nouvelle répartition des contentieux.....	p.21
2. Le principe d'organisation : un tribunal judiciaire par département avec un ou plusieurs tribunaux de proximité (cas 1).....	p.23
3. Des adaptations aux réalités locales : coexistence, dans certains départements, d'un ou plusieurs tribunaux judiciaires avec le tribunal judiciaire départemental (cas 2).....	p.25
Conclusion.....	p.28
Annexes	p.29



Avertissement : ce schéma est exclusivement destiné à illustrer le rapport dans lequel il s'intègre et n'a pas vocation à être diffusé isolément.

Introduction

Dans le cadre des « chantiers de la Justice »¹ dont elle a pris l'initiative, la ministre de la Justice, par lettre en date du 23 octobre 2017, nous a confié la mission de mener une réflexion sur l'adaptation des deux degrés de juridiction² de notre organisation judiciaire, d'en définir les principes et d'élaborer des scénarii pour une architecture repensée.

À sa demande, la démarche, évitant l'écueil du *status quo*, a été guidée par la nécessité de mettre en cohérence les principes de clarté et de lisibilité de l'organisation judiciaire, de proximité avec les justiciables, de spécialisation des magistrats, de collégialité dans leur exercice et de partenariat avec les professions judiciaires, avec la nouvelle organisation territoriale de la République, reposant sur le maintien du maillage actuel des juridictions et la prise en compte de la transformation numérique, au bénéfice d'une plus-value incontestable pour le justiciable et les professionnels du droit.

Ces principes directeurs, d'ailleurs partagés par une majorité d'États européens³ qui se sont également engagés dans une démarche comparable⁴, constituent autant de défis pour la conception d'une nouvelle organisation de la justice.

La méthodologie adoptée

Procédant à une large consultation, la mission a reçu plus de 200 personnes⁵ représentant l'ensemble des parties intéressées à l'organisation de la justice ainsi que celles ayant demandé à être entendues dans le temps de la mission, dont de nombreux élus et avocats.

Cf. schéma 1 ci-contre.

Elle a également procédé à l'exploitation des contributions écrites qui lui ont été adressées ou remises et des nombreux rapports déposés ces dernières

années⁶, soulignant l'actualité du sujet et la conscience partagée de la nécessité d'une évolution.

En l'état, la mission n'a pas intégré dans sa réflexion les conseils de prud'hommes et les tribunaux de commerce qui relèvent de problématiques spécifiques supposant des consultations dédiées.

Par ailleurs, nous n'avons pas souhaité traiter de l'organisation de la justice dans la France d'Outre-mer, au regard du délai imparti et par respect pour les spécificités et problématiques particulières de chaque département et territoire, évoquées notamment par certains parlementaires lors des auditions. Ce sujet mérite un examen et une réflexion à part entière pour que des propositions adaptées puissent être définies.

Naturellement, l'adaptation de l'organisation judiciaire devra aussi tenir compte des propositions issues des travaux des quatre autres chantiers conduits en parallèle.

¹ La transformation numérique, la simplification de procédure civile, l'amélioration et la simplification de la procédure pénale, l'adaptation de l'organisation judiciaire, le sens et l'efficacité des peines.

² Première instance et appel.

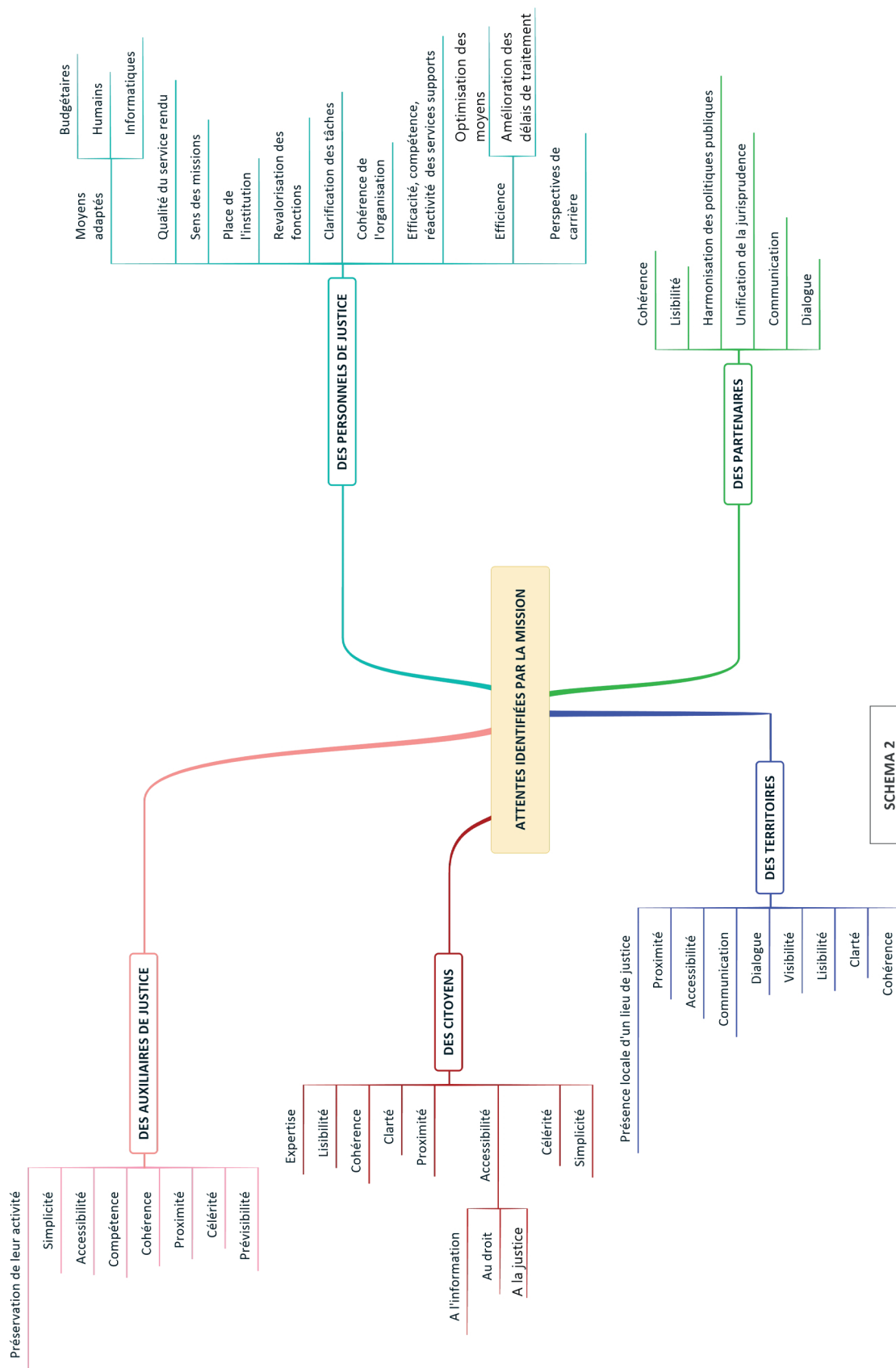
³ Systèmes judiciaires européens, efficacité et qualité de la justice - Études de la CEPEJ n° 23 - Édition 2016.

⁴ Étude comparée des réformes des cartes judiciaires en Europe - Sciences Po Strasbourg Consulting - 2012.

⁵ Cf. liste figurant en fin de rapport.

⁶ Cf. bibliographie figurant en fin de rapport.

Un contexte délicat, des constats préoccupants et des attentes fortes



SCHEMA 2

Avertissement : ce schéma est exclusivement destiné à illustrer le rapport dans lequel il s'intègre et n'a pas vocation à être diffusé isolément.

De la réforme de l'an VIII à celle de 2007, en passant par celles de Poincaré en 1926 et de Debré en 1958, des projets d'organisation territoriale de la justice se sont succédé à un rythme soutenu depuis le 19^e siècle⁷.

Notre réflexion se situe après la réforme de la carte judiciaire de 2007. Nous avons pu constater qu'elle marque toujours fortement les esprits. Elle est encore clairement jugée par nombre d'interlocuteurs comme ayant été brutale, arbitraire et conduite sans concertation.

Le sujet est d'autant plus sensible qu'il intervient après d'autres modifications des « cartes » des services publics qui ont conduit à la suppression progressive de sites et généré de nombreuses inquiétudes ainsi qu'un sentiment de déclassement et d'abandon d'une partie de nos concitoyens. Le « syndrome de la Poste » a été souvent évoqué lors des entretiens, les interlocuteurs soulignant que l'implantation des sites judiciaires participe totalement de l'aménagement du territoire.

À cela s'ajoute la crainte sur la pérennité des facultés de droit qui s'adossent à des cours d'appel avec lesquelles elles entretiennent des liens étroits, source d'une production universitaire riche et de spécialisations reconnues.

La réflexion intervient également après les lois dites « Macron » qui ont eu un impact important sur l'environnement professionnel des avocats (réforme de la postulation), des huissiers et des notaires, et avant une année d'élections professionnelles au ministère de la Justice, dont la perspective tend à figer dès à présent certaines postures syndicales.

La mission a pu vérifier le constat déjà établi de juridictions en souffrance, de personnels en recherche de sens, d'auxiliaires de justice et de citoyens nourrissant de fortes attentes et des frustrations vis-à-vis de l'institution judiciaire, avec le besoin pour tous de « travailler autrement ».

L'éloignement souvent évoqué entre les magistrats, les avocats, la police, la gendarmerie et l'administration pénitentiaire... qui n'échangent pas suffisamment, voire ne s'estiment pas assez, a un effet négatif de plus en plus exacerbé sur le fonctionnement de la justice. La distance entre les élus et l'institution judiciaire participe du même effet.

Selon certains interlocuteurs, l'accès de plus en plus difficile au juge pour l'avocat, que ce soit en raison

de la réforme de la procédure d'appel ou des règles de fonctionnement des juridictions, ne contribue ni à l'efficacité de la justice ni à la sérénité des relations professionnelles.

La mission a également entendu les nombreuses critiques sur l'incompréhension de l'organisation judiciaire, l'inaccessibilité de la justice, la durée des procédures, le manque de fiabilité et de prévisibilité des décisions.

Le besoin de proximité exprimé notamment par les juges d'instance, les avocats et les élus est particulièrement fort et reflète les particularités géographiques de certains ressorts. Cependant, il paraît nécessaire de le nuancer, le recours à la justice restant pour chacun souvent ponctuel.

Le besoin de cohérence avec l'organisation des directions de l'administration pénitentiaire et de la protection judiciaire de la jeunesse, comme des autres services publics, doit lui aussi être relativisé puisqu'il existe actuellement, compte tenu du regroupement de certains contentieux spécialisés sur différentes juridictions, plus de 20 cartes judiciaires, sans concordance notamment avec celles des services de police et de gendarmerie et des autres administrations.

Ces organisations répondant à des logiques différentes, il serait vain de vouloir unifier leurs schémas territoriaux de façon systématique.

Enfin, la mission a intégré le fait, souligné par certains interlocuteurs, que « la justice n'a plus le monopole de la justice » et qu'elle doit prendre plus largement en compte les modes alternatifs de règlement des conflits que sont la médiation et la conciliation, dans lesquels les avocats ont un rôle capital à jouer.

Ces constats conduisent à poser **trois préalables à toute réforme** de l'organisation judiciaire :

- un effort budgétaire à la mesure des besoins, par une loi de programmation pluriannuelle remédiant notamment aux vacances de postes de magistrats et fonctionnaires ;
- un recentrage du juge sur ses missions par la déjudiciarisation, la forfaitisation de certains délits et la prise en compte des autres voies de résolution des litiges ;
- un renforcement voire une institutionnalisation du dialogue entre les différents acteurs.

⁷ Pas moins de 78 projets ont été rédigés entre 1883 et 1927. Cf. « Entre Bordeaux et Toulouse, les vicissitudes de la cour d'appel d'Agen » par Laurence SOULA *In* Territoires et lieux de justice - Ouvrage coordonné par Jacques POUUMAREDE - La Documentation Française, 2011.

Le sens des propositions formulées : quatre axes stratégiques pour une ambition raisonnée

La nécessité d'une « vraie » réforme a été le point d'ancrage d'une majorité des personnes entendues et la mission a fait sienne l'ambition du Président de la République selon laquelle « *une justice qui répond aux enjeux de notre temps est un service public qui remet le justiciable au cœur de l'organisation judiciaire* ».

Ainsi, notre projet, qui se veut ambitieux dans ses objectifs, réaliste dans son déploiement et concerté dans sa mise en œuvre, a défini quatre axes stratégiques sous-tendus par l'intérêt du justiciable :

- **appréhender dans sa globalité l'organisation de la justice** en incluant les deux degrés de juridictions, dans leurs dimensions juridictionnelle, administrative et budgétaire. La mission propose notamment de repenser le rôle et les compétences des chefs de cour et de juridiction, en renforçant leurs fonctions de pilotage, d'animation et de coordination des ressorts.
- **conjuguer les besoins de proximité et de spécialisation** par une répartition équilibrée des contentieux valorisant l'ensemble des sites judiciaires et favorisant de nouvelles méthodes de travail ;
- **garantir un maillage de la justice** irriguant l'ensemble des territoires, une organisation géographique plus lisible et un meilleur accès au droit et au juge comme à tous les services de l'État.

La mission considère en effet qu'il est essentiel de ne pas aggraver la disparité entre les territoires, qu'il faut se défier des oppositions entre métropoles, petites communes urbaines et rurales, éviter tout « *désert judiciaire* » et réduire autant que faire se peut les autres fractures, sociale et numérique.

Nous nous sommes ainsi attachés à construire nos propositions dans une démarche globale d'aménagement du territoire, duquel la justice participe, en recherchant une adaptation aux régions et départements et en proposant l'ajustement des ressorts et la répartition de certains contentieux au regard des données démographiques, sociologiques, géographiques ou économiques locales.

Les juridictions de taille importante, comme les plus « petites », ont en effet chacune des vertus mais aussi des limites.

Les propositions de la mission nécessitent de densifier l'activité de la plupart des sites plutôt que de les dévitaliser. L'accès à la justice doit en effet être possible dans tous les lieux de justice et se combiner avec l'offre d'accès au droit.

Le projet prend en compte les nouvelles technologies qui doivent être appréhendées de manière complémentaire mais non exclusive, la fracture numérique étant une réalité dans un certain nombre de territoires et pour certains publics⁸.

- **renforcer la lisibilité de la justice** par une harmonisation de ses pratiques et une meilleure prévisibilité de la jurisprudence.

Nous avons ainsi souhaité favoriser les logiques partenariales et collaboratives, déjà développés dans les fonctions du siège (juges d'instance, juges des enfants, JAF, JAP...) comme dans celles du parquet, où des procureurs de la République s'accordent sur des politiques pénales communes dans un ressort étendu.

Ce projet, qui encourage ces logiques, contribue aussi à apaiser les craintes exprimées et à réconcilier des positions parfois perçues comme antagonistes. Il répond au besoin d'évolution manifesté par les personnels de justice et les partenaires institutionnels, qui aspirent à la fois à une pause dans les réformes et à une amélioration de l'organisation judiciaire.

⁸ Cf. avis du Défenseur des droits n° 16-09 du 7 avril 2016 soulignant que si l'usage du numérique est désormais une exigence, « en aucun cas celui-ci ne doit cependant venir renforcer des facteurs d'inégalité déjà existants, en devenant un vecteur supplémentaire de précarisation et de non recours ».

Les juridictions d'appel reconfigurées en réseau à l'échelle des régions et des territoires

Les principes directeurs

- Maintien de toutes les cours d'appel
- Mise en cohérence de l'organisation judiciaire avec l'échelon administratif régional (sauf cas exceptionnel)
- Concertation régionale pour la modification des ressorts géographiques
- Attribution à une cour d'appel par région administrative d'un rôle de coordination et d'animation régionales
- Pilotage de la gestion budgétaire par la cour d'appel régionale (BOP – SAR – Chorus)
- Attribution d'une gestion administrative et budgétaire de proximité aux autres cours (UO)
- Détermination d'un socle de compétences juridictionnelles commun à toutes les cours
- Répartition de compétences spécialisées entre toutes les cours d'appel de la région après concertation régionale
- Définition des modalités d'une procédure dite de « délestage » au plan régional (renvoi d'instances entre juridictions du ressort pour en optimiser les délais de traitement).

L'organisation des territoires a été profondément modifiée au cours des dix dernières années avec l'affirmation des métropoles⁹ et la nouvelle délimitation des cantons et des régions¹⁰. Elle a été complétée par le nouveau schéma de répartition des compétences entre les départements et les régions¹¹.

Cette dynamique de recomposition, notamment des collectivités territoriales, a contraint la plupart des administrations de l'État à se réformer.

Le ministère de la Justice a pour sa part anticipé cette tendance en instaurant neuf interrégions de l'administration pénitentiaire et de la protection judiciaire de la jeunesse ainsi que neuf délégations interrégionales du secrétariat général¹².

Les cours d'appel n'ont pas été concernées par ces reconfigurations de sorte que la plupart de leurs ressorts ne coïncident ni avec les services interrégionaux du ministère de la Justice, ni avec les régions administratives, conduisant à différents chevauchements de compétences territoriales. Nombre d'entre elles recoupent ainsi deux voire trois régions administratives sans pour autant en couvrir aucune complètement.

⁹ Loi n° 2014-58 du 27 janvier 2014.

¹⁰ Loi n° 2015-29 du 16 janvier 2015.

¹¹ Loi n° 2015-991 du 7 août 2015.

¹² Dénommées plates-formes interrégionales jusqu'au 1^{er} janvier 2018.

Ces discordances territoriales entraînent des difficultés d'articulation avec les directions de réseaux du ministère de la Justice¹³ mais aussi avec les services régionaux de l'État au point d'affaiblir la cohérence de l'action judiciaire, notamment pénale, et de mettre en difficulté les acteurs qui la conduisent. Ces différents découpages territoriaux nuisent dès lors à la mise en œuvre de politiques publiques cohérentes et altèrent en matière budgétaire et comptable la fluidité des relations entre les différents intervenants.

En conséquence, il est nécessaire de repenser l'architecture et l'intervention judiciaires au niveau régional et de prévoir une organisation dynamique nouvelle tendant à la concordance des ressorts avec les régions administratives.

Ce nouveau cadre de référence évitera qu'une cour d'appel ne chevauche plusieurs régions administratives et facilitera la synergie des politiques publiques avec les services de l'État intervenant à l'échelon régional, tout en renforçant l'unité et la crédibilité de l'intervention judiciaire.

Elle aboutira en parallèle à un renforcement des fonctions d'animation et de coordination de l'action publique exercées par le procureur général, dont le périmètre d'intervention sera *de facto* élargi. Elle permettra également au premier président de mettre en cohérence les politiques judiciaires de son ressort et aux chefs de cour de disposer de moyens optimisés en matière de gestion administrative et budgétaire.

Pour autant, et alors même que les territoires sont dorénavant articulés autour de deux axes principaux que sont les régions et les métropoles, il est essentiel que l'adaptation des services de l'État n'aboutisse pas à une désertification, notamment judiciaire, source d'inégalités.

C'est le sens des récentes orientations de la politique de modernisation de l'action publique de l'État qui tendent à renforcer la proximité entre les services publics et les administrés ou les usagers. Elles aboutissent ainsi à intégrer l'histoire et l'identité des territoires qui caractérisent une France diversifiée, dans laquelle le droit à la différenciation trouve à s'exercer. Elles justifient en conséquence la mise en œuvre d'organisations à géométrie variable, adaptées au terrain, pour tenir compte de ses spécificités et différentes caractéristiques.

C'est dans ce contexte que l'organisation des cours d'appel doit être conçue, en maintenant le maillage territorial actuel au sein d'un espace judiciaire régional redimensionné.

Par ailleurs, l'activité juridictionnelle des cours d'appel doit ainsi répondre à un double objectif : d'une part le maintien sur l'ensemble du territoire des contentieux d'appel « de proximité » au sein de toutes les cours, d'autre part le développement de spécialisations dont les contentieux seront à répartir sur l'ensemble des cours du ressort régional.

L'ensemble des principes ainsi déclinés conduit donc à présenter un schéma organisationnel, souple, agile et structuré autour de cours d'appel fonctionnant en réseau, qui facilite la compréhension de la géographie judiciaire et préserve une organisation globale cohérente et lisible.

Ce schéma capitalise ainsi un ensemble de plus-values résultant d'une mutualisation de moyens renforcés, d'une spécialisation accrue des magistrats, d'une harmonisation des jurisprudences, gages d'une justice efficace et de qualité, et répondant aux besoins de proximité des justiciables. Maintenant le maillage judiciaire, il favorise une meilleure utilisation et une valorisation de l'ensemble des lieux de justice.

Il s'inscrit par ailleurs dans un objectif d'aménagement du territoire en réduisant les fractures géographiques et en tenant compte des spécificités locales.

Il promeut enfin une logique de rationalisation apaisée indispensable à la conduite du changement que les acteurs de terrain, loin de rejeter, souhaitent surtout accompagner.

Un schéma d'organisation territorialisé

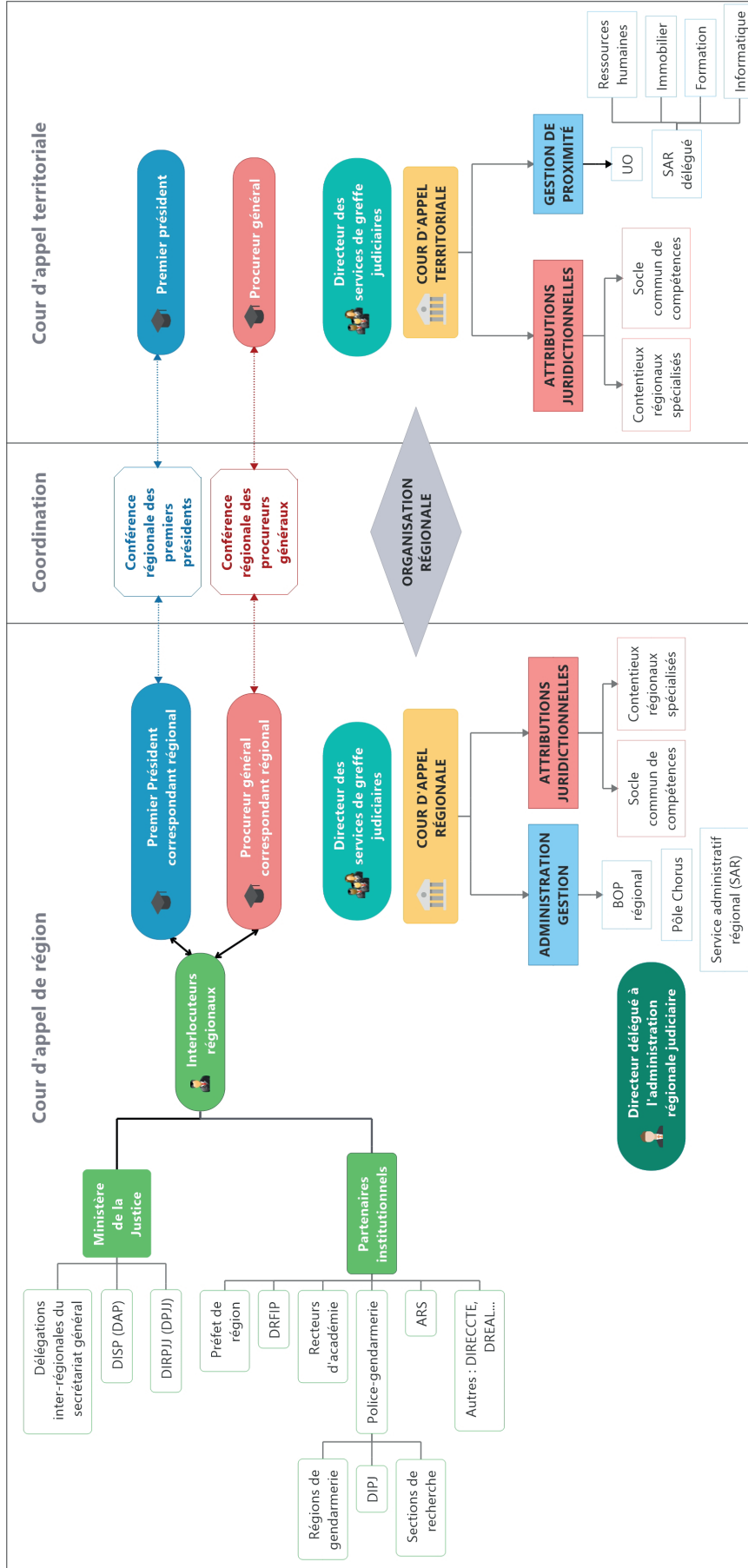
Cf. schéma 3 ci-après.

Même si certaines cours d'appel sont déjà inscrites dans le périmètre des régions administratives, la cohérence des limites géographiques nécessitera de réajuster leurs ressorts.

Par ailleurs, les tailles et organisations actuelles des ressorts des cours d'appel sont très variables justifiant donc, dans un objectif d'équilibre, l'intégration

¹³ Direction des services judiciaires (DSJ), direction de l'administration pénitentiaire (DAP) et direction de la protection judiciaire de la jeunesse (DPJJ).

SCHEMA 3 : ORGANISATION RÉGIONALE



DISPOSITIF D'ACCÈS AU DROIT : MJJD, PAD...

Avertissement : ce schéma est exclusivement destiné à illustrer le rapport dans lequel il s'intègre et n'a pas vocation à être diffusé isolément.

des données démographiques des territoires ainsi que leurs particularismes économiques et sociaux. Il s'agit d'éviter la constitution d'entités judiciaires couvrant une densité de population trop importante, induisant une moindre efficacité et un allongement des délais de traitement judiciaire.

Ainsi, l'Ile-de-France, forte de son bassin de 12 millions d'habitants¹⁴, ne saurait absorber l'ensemble des contentieux de ce territoire sur le seul site parisien, dont la taille critique semble largement dépassée, justifiant dès lors l'existence de la cour d'appel de Versailles et l'engagement d'une réflexion sur le rééquilibrage des deux ressorts franciliens.

Les données de contexte, notamment géographique, démographique et économique, d'autres ressorts mériteront également d'être prises en compte pour l'adaptation de leurs « frontières ».

En conséquence, si l'objectif d'alignement des découpages judiciaire et administratif est à rechercher pour positionner une cour d'appel régionale par région administrative, les ajustements éventuels devront intégrer les notions de tailles efficaces et critiques. Ils devront être étudiés au cas par cas et s'inscrire dans une démarche concertée entre l'administration centrale et les chefs de cour, eux-mêmes en lien avec les acteurs institutionnels et politiques de terrain.

Cette dynamique aura également intérêt à s'appuyer sur les initiatives locales déjà initiées pour réfléchir à une harmonisation des différents ressorts.

1. Une gouvernance renforcée

Chaque cour d'appel de région sera dirigée par un premier président et un procureur général. Ces derniers conserveront, sur le ressort territorial de leur propre cour, la plénitude de leurs attributions judiciaires en matière civile et pénale.

Ils seront par ailleurs investis d'un rôle de coordination des politiques judiciaires au niveau régional, qui s'exercera au sein de deux conférences régionales, réunissant respectivement les premiers présidents et les procureurs généraux des cours territoriales et de région. Des réunions communes premiers présidents-procureurs généraux pourront être organisées.

Les chefs de la cour de région seront également les correspondants des partenaires institutionnels intervenant à l'échelon régional et animeront les politiques publiques avec les services de l'État au sein de l'entier ressort régional.

Chaque cour d'appel territoriale sera dirigée par un premier président et un procureur général, qui garderont la plénitude de leurs compétences judiciaires.

Leurs politiques judiciaires seront développées en lien avec la cour de région. Des directeurs de services de greffe judiciaires exerceront dans toutes les cours, selon des attributions inchangées.

2. Un statut inchangé

Le schéma organisationnel s'accompagnera naturellement de garanties pour les magistrats et fonctionnaires qui seront nommés dans la cour d'appel d'affectation, selon les différents statuts en vigueur.

Parallèlement, les dispositifs existants de magistrats et fonctionnaires placés seront maintenus et développés au profit de chacune des cours.

L'organisation territoriale ainsi déclinée permettra aussi d'architecturer les postes de chefs de cour et de développer une gestion par filière.

À cet effet, une formation spécifique devra être mise en place afin de permettre à ces derniers d'acquiescer, de développer ou d'atteindre un niveau d'expertise dans chacun des domaines de gestion technique requis au niveau régional (budgétaire, ressources humaines, informatique, conduite de politiques publiques...).

Cette gestion par filière sera aussi à développer pour les magistrats dans le cadre du nécessaire renforcement des compétences spécialisées que le schéma organisationnel proposé induit.

Elle pourra également être définie pour les fonctionnaires exerçant des responsabilités d'encadrement, sous une forme adaptée à leurs missions, présentes et à venir.

3. Des compétences administratives et budgétaires rationalisées

Un consensus s'opère pour corréliser la nouvelle organisation territoriale à un renforcement de la responsabilité, de l'autonomie budgétaire et des moyens d'action des chefs de la cour régionale.

Il convient dès lors de renforcer leurs capacités de pilotage et de coordination administrative tout en assurant une meilleure rationalisation des fonctions de gestion.

Aujourd'hui, dix cours d'appel métropolitaines sont responsables d'un budget opérationnel de programme (BOP). À l'avenir, leur organisation

budgétaire devra suivre celle du nouveau schéma d'organisation administrative. Des enjeux de simplicité, lisibilité, professionnalisation et efficacité commanderont en conséquence de confier la gestion d'un BOP à chacune des cours d'appel de région.

Les chefs de cours régionaux se verront ainsi reconnaître des compétences spécifiques en matière de gestion et d'administration sur l'entier ressort de la région judiciaire. L'animation des BOP s'en trouvera donc renforcée et les relations entre les différents acteurs impliqués dans le processus de gestion budgétaire et comptable facilitées.

Les cours d'appel BOP disposeront par ailleurs du service administratif régional (SAR), dirigé par le directeur délégué à l'administration régionale judiciaire (DDARJ). Plus étoffé, ce service regroupera des compétences de gestion accrues notamment en matière budgétaire, de ressources humaines, de marchés publics, d'informatique, de statistiques, d'immobilier ou de formation.

L'instauration d'un pôle Chorus¹⁵ unique par BOP complètera cet édifice dans un objectif de rationalisation de la gestion, entraînant de facto la suppression des pôles Chorus surnuméraires.

S'il ne paraît pas à ce jour réalisable d'intégrer les pôles Chorus des juridictions aux délégations interrégionales du secrétariat général, il faut tendre vers cet objectif afin d'harmoniser et de rationaliser la chaîne de la dépense, en vue duquel il est d'ores et déjà opportun de garantir la place des chefs de cour dans la gouvernance de ces délégations.

Les cours d'appel territoriales auront la qualité d'unité opérationnelle (UO).

Elles disposeront d'un SAR de proximité par délégation du SAR régional et exerceront des attributions du « quotidien » sans chevauchement avec celles, plus techniques, du SAR BOP.

La gestion de proximité, qui sera ainsi optimisée, recouvrira par exemple une intervention en matière budgétaire (achats courants, suivi de l'exécution des marchés...), de ressources humaines (affectation des fonctionnaires placés, accompagnement des situations individuelles, prévention des risques psychosociaux...), de formation (présence d'un référent local pour la mise en place de formations déconcentrées), immobilière (travaux d'entretien) et informatique (renforcement de la formation et de l'implantation des CLI).

4. Une attention à porter aux ressources humaines

La résorption des vacances de postes de magistrats et de fonctionnaires est un préalable indispensable à la réforme souhaitée.

Réunir au niveau régional le pilotage administratif et budgétaire du ressort et celui des politiques judiciaires permettra d'atteindre une masse critique propice à des perspectives de déconcentration et de plus large autonomie à définir dans le cadre d'une réflexion approfondie.

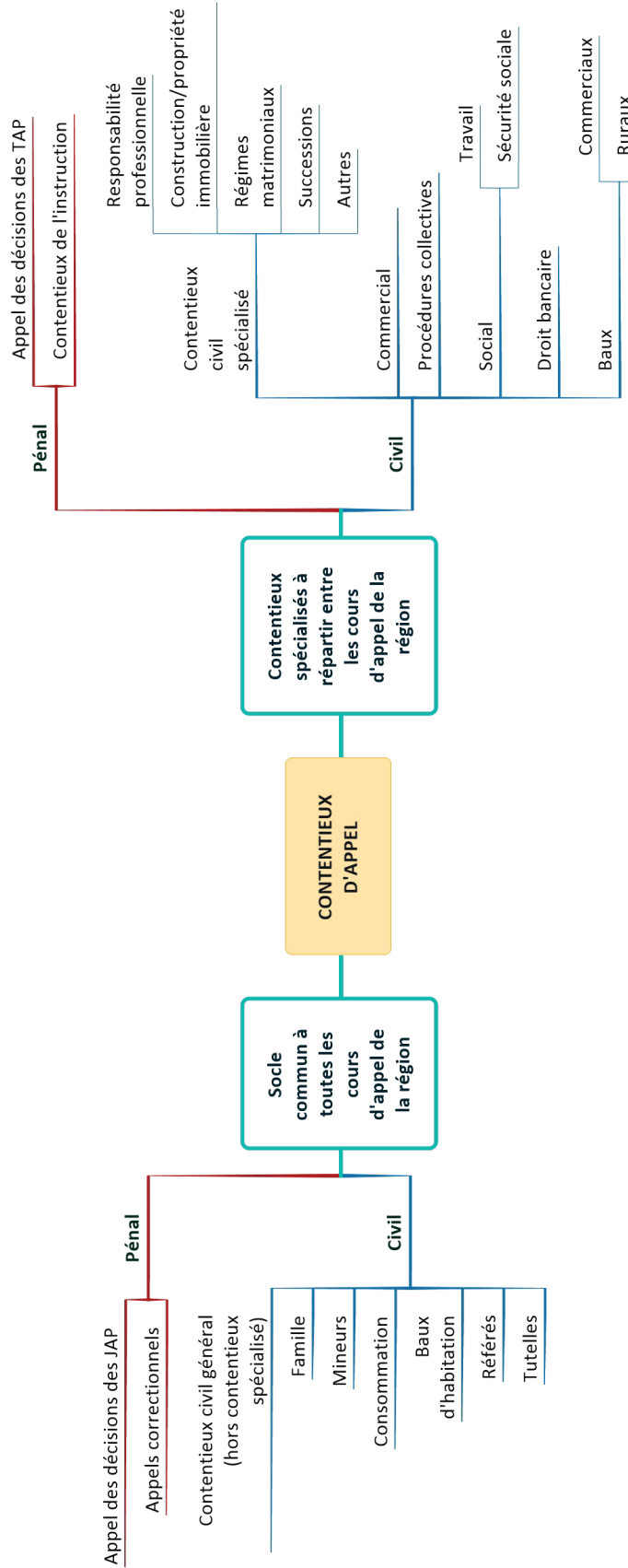
En toute hypothèse, ce nouveau schéma organisationnel impliquera un renforcement autour des chefs de cour d'équipes dédiées (informaticiens, gestionnaires...) et de compétences techniques mobilisables.

Le ministère de la Justice devra prévoir un accompagnement personnalisé de tout magistrat ou fonctionnaire dont la situation administrative pourrait être modifiée par la réforme et notamment des fonctionnaires appelés, dans le cadre de mobilités, à renforcer les structures des SAR densifiés en compétences techniques et en volume d'activité.

¹⁵ Le système Chorus est l'outil de tenue de la comptabilité, de consolidation et de production des comptes de l'État.

Des compétences juridictionnelles partagées

SCHEMA 4



Avertissement : ce schéma est exclusivement destiné à illustrer le rapport dans lequel il s'intègre et n'a pas vocation à être diffusé isolément.

Le maintien d'un appel « de proximité » est apparu nécessaire au regard tant du besoin du justiciable que du périmètre et de l'étendue de certaines régions. Dès lors, et dans l'hypothèse où plusieurs cours d'appel territoriales seraient localisées dans un même ressort régional, chacune disposera d'un socle commun de compétences juridictionnelles généralistes, tant civiles que pénales.

Les contentieux spécialisés pourront quant à eux être répartis entre les cours d'une même région en s'appuyant sur les domaines d'expertise que certaines ont déjà développés. Les cours ainsi désignées seront compétentes pour en connaître sur l'ensemble de la région.

Cela permettra de renforcer et de mutualiser les compétences techniques des magistrats, favorisant une qualité optimale des décisions, une harmonisation des jurisprudences et un niveau élevé de sécurité juridique, tout en garantissant des délais de traitement réduits au bénéfice du justiciable. Cela contribuera enfin à renforcer les partenariats déjà présents avec les universités et à développer des filières et cursus universitaires en lien avec les contentieux traités.

La répartition de ces contentieux spécialisés entre l'ensemble des cours du ressort régional s'effectuera dans le cadre d'un dialogue organisé par les chefs de cour de région en leur qualité de coordonnateur des activités juridictionnelles.

Ce mode opératoire, basé sur la concertation avec les acteurs judiciaires et partenaires concernés, tiendra ainsi compte des spécificités locales et d'un nécessaire équilibrage des ressorts territoriaux pour répondre à un objectif de cour à taille critique et efficiente.

Il pourra prendre appui sur les réflexions locales déjà engagées au sein de certaines cours d'appel (Agen, Bourges, Riom, Chambéry, Grenoble...) pour proposer des projets de répartition adaptée au plus près des enjeux du terrain et pour lesquels les magistrats ont acquis des compétences spécialisées à consacrer.

À l'issue de ce processus participatif, comme à défaut d'accord, les orientations dégagées seront stabilisées par voie réglementaire.

Sous réserve d'une expertise technique plus poussée, une nouvelle procédure de « délestage », proposée par certains de nos interlocuteurs, pourrait par ailleurs être initiée pour les contentieux du socle commun. Il s'agirait ainsi de permettre, pour une bonne administration de la justice, des « renvois » entre cours d'une même région dans l'hypothèse où une cour déjà saisie serait confrontée à une surcharge d'activité alors que d'autres cours de la région auraient une capacité plus rapide de traitement. Ce délestage serait apprécié selon des indicateurs objectifs, strictement encadré et soumis à l'accord des parties.

Par ailleurs, en fonction de la nouvelle répartition des contentieux et des redécoupages territoriaux, il sera nécessaire de revoir parallèlement la pertinence de la répartition des compétences juridictionnelles actuellement dévolues à des cours d'appel spécialisées au plan national ou suprarégional.

Le schéma ainsi présenté commandera de repenser globalement l'intérêt des cartes multiples existantes.

Les juridictions spécialisées

L'organisation judiciaire prévoit actuellement le regroupement de 17 compétences spécifiques¹⁶ dans différents tribunaux de grande instance (TGI) provinciaux ou parisiens, dont la liste et le ressort étendu varient selon la matière concernée¹⁷.

Outre les recours formés dans ces domaines, cinq autres types d'actions sont regroupés devant une ou plusieurs cours d'appel, notamment les recours contre les décisions du directeur de l'Institut national de la propriété industrielle en matière de délivrance, rejet ou maintien des dessins et modèles et des marques, et l'appel de certaines décisions des tribunaux d'application des peines.

La cour d'appel de Paris a en outre compétence exclusive pour connaître de certaines actions ou recours contre les décisions d'autorités administratives indépendantes (Autorité de la concurrence, Autorité des marchés financiers, Autorité de régulation de la distribution de la presse...). Celle d'Amiens traite quant à elle du contentieux de la tarification des accidents du travail.

Si ces domaines juridiques requièrent sans conteste une spécialisation réelle justifiant leur regroupement dans des pôles de compétence où officient magistrats et greffiers expérimentés et spécifiquement formés, cette organisation manque de cohérence et de lisibilité.

Il conviendra de parachever la réforme de l'organisation territoriale de la justice en rationalisant l'attribution de ces contentieux spécifiques¹⁸, selon qu'ils requièrent une compétence internationale¹⁹, nationale¹⁹, interrégionale, régionale... exclusive ou partagée.

Ce nouveau maillage devra être défini dans une logique de simplification, d'harmonisation, et de mise en cohérence. Il pourra utilement s'appuyer sur les nouveaux pôles de spécialisation régionaux que la concertation territoriale aura fait émerger et les expertises localement développées. Certaines juridictions provinciales auront ainsi plus fréquemment vocation à regrouper des contentieux nationaux ou interrégionaux, sans être pour autant siège de cour d'appel régionale.

Sur la base des arbitrages ministériels à venir, une mission spécifique pourrait être conduite pour proposer une répartition optimisée de ces contentieux intégrant le nouveau schéma organisationnel proposé. Sans préjuger de ses conclusions, il est néanmoins d'ores et déjà apparu nécessaire de renforcer les capacités de jugement des juridictions interrégionales spécialisées en matière de criminalité organisée et de les doter d'une instance de coordination nationale.

Un besoin de simplification, d'unification procédurale et de renforcement de la place de la justice judiciaire dans les recours contre les décisions des autorités administratives indépendantes a également été mis en évidence.

¹⁶ Selon recensement effectué par la DSJ. Il en va ainsi notamment des actions en matière de propriété littéraire et artistique, de dessins et modèles, de marques et d'indications géographiques, des actions relatives au déplacement illicite international d'enfants, des contestations sur la nationalité française ou étrangère des personnes physiques, des recours en matière de contrats de la commande publique, des délits maritimes, des infractions en matière militaire et de sûreté de l'État, des accidents collectifs, de la criminalité et délinquance organisées (JIRS), des infractions économiques et financières, de terrorisme, des infractions sanitaires, des juridictions du littoral spécialisées (JULIS), des tribunaux d'application des peines (TAP).

¹⁷ En ce non compris les futurs TGI qui devraient accueillir les pôles sociaux en lieu et place des TASS et TCI.

¹⁸ Cf. création récente d'une chambre commerciale internationale à la Cour d'appel de Paris.

¹⁹ Cf. création du procureur national financier et celle, annoncée, du procureur national anti-terroriste.

²⁰ En raison de la fréquence de certains contentieux, de la localisation des opérateurs économiques ou industriels, des spécialisations universitaires...

Les juridictions de première instance revitalisées au sein des départements

Les principes directeurs

- Maintien de toutes les juridictions
 - Instauration, aux lieux et places des TI et TGI, de tribunaux de proximité et de tribunaux judiciaires en fonction des caractéristiques des territoires et des volumes et types de contentieux
 - Mise en cohérence de l'organisation judiciaire avec l'échelon administratif départemental (sauf cas exceptionnel) :
 - principe d'un tribunal judiciaire départemental dans chaque département
 - possibilité de plusieurs tribunaux judiciaires dans un même département
 - dans les départements comptant plusieurs tribunaux judiciaires : attribution au tribunal judiciaire départemental d'un rôle de coordination et d'animation départementales
 - Gestion administrative et budgétaire des juridictions inchangée, avec des perspectives d'autonomie accrue
- Tous les tribunaux judiciaires d'un même département auront des compétences juridictionnelles identiques (en tenant compte des spécialisations déjà localisées : tribunaux pour enfants, tribunaux de l'application des peines, pôles de l'instruction...)
 - Nouvelle répartition des contentieux, civils et pénaux, entre les tribunaux de proximité et les tribunaux judiciaires selon un double principe « proximité/spécialité » répondant aux besoins complémentaires des citoyens :
 - traitement par les tribunaux de proximité des contentieux du quotidien, selon une procédure simple et, en matière civile, sans représentation obligatoire par avocat
 - regroupement au tribunal judiciaire des contentieux spécialisés, complexes et, en matière civile, avec représentation obligatoire par avocat
 - Définition des modalités d'une procédure dite de « délestage » au plan départemental (renvoi d'instances entre juridictions du ressort pour en optimiser les délais de traitement).

Issue de la réforme de 1958, l'organisation judiciaire de la première instance se caractérise par une grande diversité de juridictions²¹ aux compétences variées, parfois réparties sans cohérence apparente. Elle a peu évolué jusqu'en 2007.

La réforme de la carte judiciaire, conduite entre 2007 et 2011, qui n'a pas remis en cause cette diversité de juridictions, a procédé à des regroupements entraînant la suppression d'implantations judiciaires ou de juridictions²² et la création de quelques autres²³.

Le positionnement de la justice renforcé au niveau départemental

Si les réformes engagées depuis 2012 dans le cadre de la politique de modernisation de l'action publique ont réduit l'intérêt du niveau départemental au profit des régions et des métropoles, la réforme de la déconcentration a, au contraire, conforté et revalorisé ce niveau territorial d'intervention de l'État.

Lisible, connu des citoyens qui y sont attachés, cet échelon de proximité, à taille humaine, est facteur d'égalité des territoires et apparaît totalement pertinent comme cadre de l'organisation judiciaire de première instance.

C'est d'ailleurs à ce niveau que se situent les partenaires de l'institution judiciaire, notamment le préfet, le conseil départemental, la police et la gendarmerie.

Actuellement, quasiment la moitié des départements métropolitains comporte plusieurs TGI, compliquant ainsi la définition d'une politique judiciaire départementale et affaiblissant la place des chefs de juridiction dans leurs relations avec les acteurs institutionnels.

L'organisation de la justice de première instance doit donc s'inscrire dans ce cadre départemental d'intervention de l'autorité publique. Une unité de la représentation judiciaire contribuera à renforcer le positionnement et le rôle de l'institution.

Une réponse à deux enjeux complémentaires

L'architecture de la première instance doit répondre de manière complémentaire à deux types de besoin dont la mission a mesuré la prégnance, d'une part un besoin de proximité, d'autre part un besoin d'expertise pour les matières complexes.

Le besoin de proximité correspond à des contentieux du quotidien nécessitant une accessibilité géographique, une procédure simple et, en matière civile, sans représentation obligatoire par avocat, gages d'une justice rapide.

Le besoin d'expertise concerne les matières plus complexes, requérant spécialisation, collégialité, concentration des compétences et formation dédiée, gages de sécurité juridique, de prévisibilité de la décision et d'adaptation à la technicité croissante des contentieux.

Une dynamique de spécialisation confortée notamment par « J 21 »

Des juridictions, regroupant des juges affectés à des fonctions spécialisées, avaient déjà été mises en place avec des compétences territoriales élargies : tribunaux pour enfants, tribunaux de l'application des peines, pôles de l'instruction. La création des « pôles sociaux » des TGI par la loi n° 2016-1547 du 18 novembre 2016 de modernisation de la justice du XXI^e siècle, dite « J 21 », est venue conforter cette dynamique de spécialisation.

Ajoutant à la coexistence de diverses juridictions, ces évolutions ont renforcé le manque de lisibilité de l'organisation de la justice, perçue par les justiciables comme confuse et complexe.

Ces constats invitent à poursuivre la démarche de spécialisation engagée, tout en simplifiant et en clarifiant l'architecture judiciaire, afin de redonner du sens à la première instance dans l'intérêt du service rendu au justiciable.

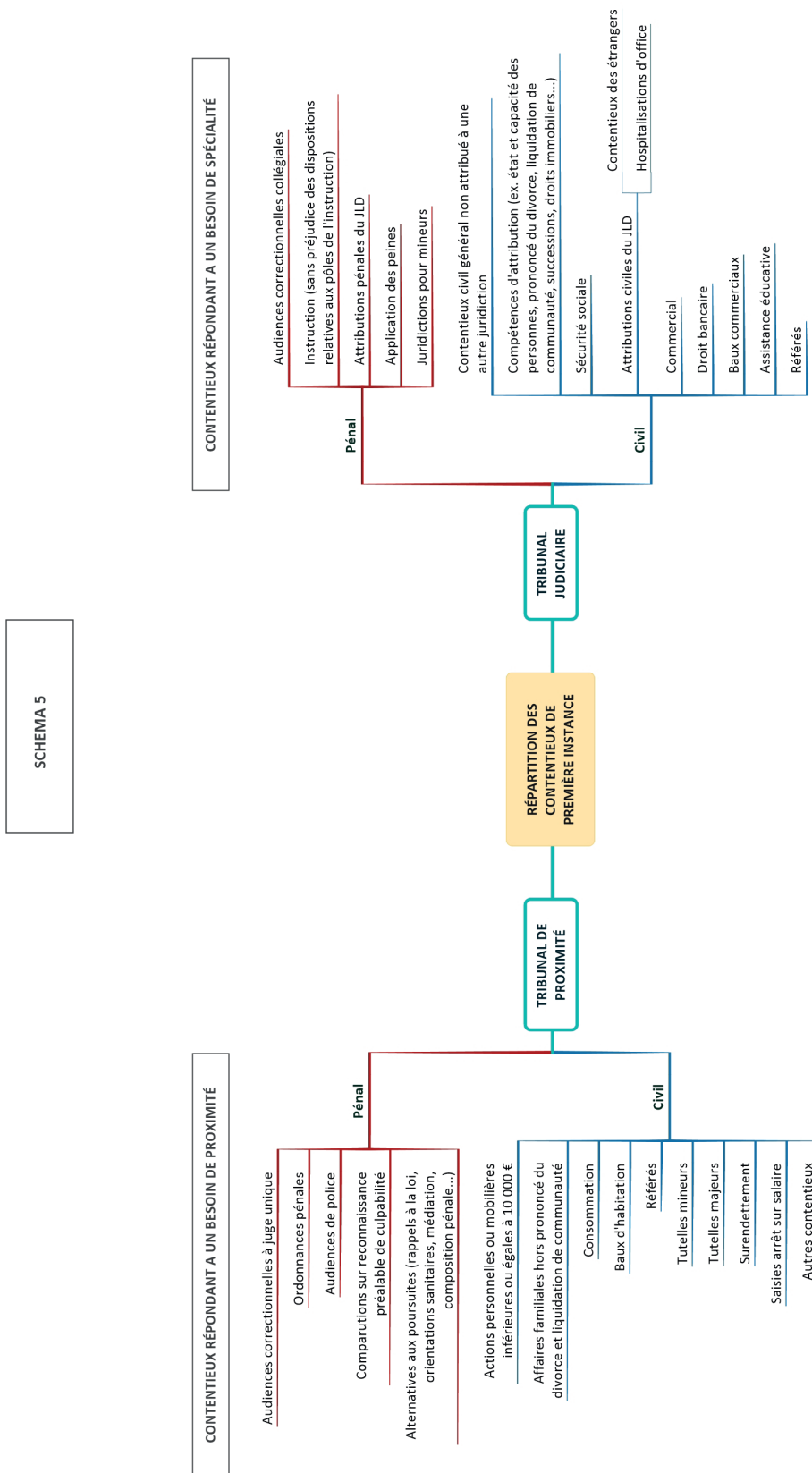
²¹ Tribunal de grande instance, tribunal d'instance, tribunal de commerce, conseil de prud'hommes, tribunal paritaire des baux ruraux, etc.

²² 23 TGI (ramené à 22 par décision du Conseil d'État), 178 TI, 55 tribunaux de commerce, 85 greffes détachés et 35 bureaux fonciers.

²³ Six tribunaux de commerce, sept TI et un CPH.

Un schéma d'organisation départementalisé

1. Une nouvelle répartition des contentieux - Cf. schéma 5



Avertissement : ce schéma est exclusivement destiné à illustrer le rapport dans lequel il s'intègre et n'a pas vocation à être diffusé isolément.

Le tribunal de proximité pour traiter les contentieux du quotidien

La création des tribunaux de proximité s'accompagnera d'une définition de leurs compétences sur la base des contentieux de la vie quotidienne, de ceux pour lesquels les personnes concernées ont besoin de rencontrer le juge ou dont l'enjeu financier est moindre, ainsi que des domaines dans lesquels l'intervention judiciaire répond à un objectif de protection des personnes les plus vulnérables.

Ainsi, en matière civile, la compétence du tribunal de proximité inclura notamment les tutelles « mineurs » et le contentieux des affaires familiales, à l'exception du prononcé du divorce et des liquidations de communauté.

En matière pénale, elle comprendra les procédures relatives à des faits reconnus (CRPC²⁴), les alternatives aux poursuites, les classements sous condition, les ordonnances pénales et la validation des compositions pénales, ainsi que le jugement des contraventions, voire celui des délits relevant du juge unique correctionnel, sous réserve dans ce cas d'une expertise à mener sur les implications immobilières et de sûreté en résultant²⁵.

Ces contentieux seront traités dans tous les sites accueillant un tribunal de proximité, en fonction de critères de compétence territoriale. Des dispositions offrant des possibilités de renvoi devant le tribunal judiciaire, lorsque la complexité de l'affaire le justifie, pourront être envisagées.

En matière civile et pénale, des procédures rapides avec audiences dédiées pourraient également être organisées pour homologuer les accords et juger, au-delà de la CRPC, certains délits lorsque les faits sont reconnus.

Le tribunal judiciaire pour traiter les contentieux spécialisés

Le tribunal judiciaire connaîtra des contentieux autres que ceux attribués au tribunal de proximité ou à une autre juridiction, notamment des contentieux techniques complexes, requérant une certaine spécialisation ou un examen en collégialité et, en matière civile, la représentation obligatoire par avocat.

Chaque tribunal judiciaire comprendra les magistrats nommés dans les fonctions spécialisées (juge d'instruction, juge de l'application des peines, JLD). Cependant, la localisation dans certaines juridictions d'un seul juge d'instruction ou d'un seul juge des enfants renforce leur isolement et rend plus complexe la gestion de leurs absences, risquant de dégrader le service rendu au justiciable. Une réflexion devra donc être menée par la DSJ sur cette problématique.

À cet effet, il conviendra de tenir compte des dispositions réglementaires définissant le siège et le ressort des tribunaux pour enfants, des tribunaux d'application des peines ou des pôles de l'instruction.

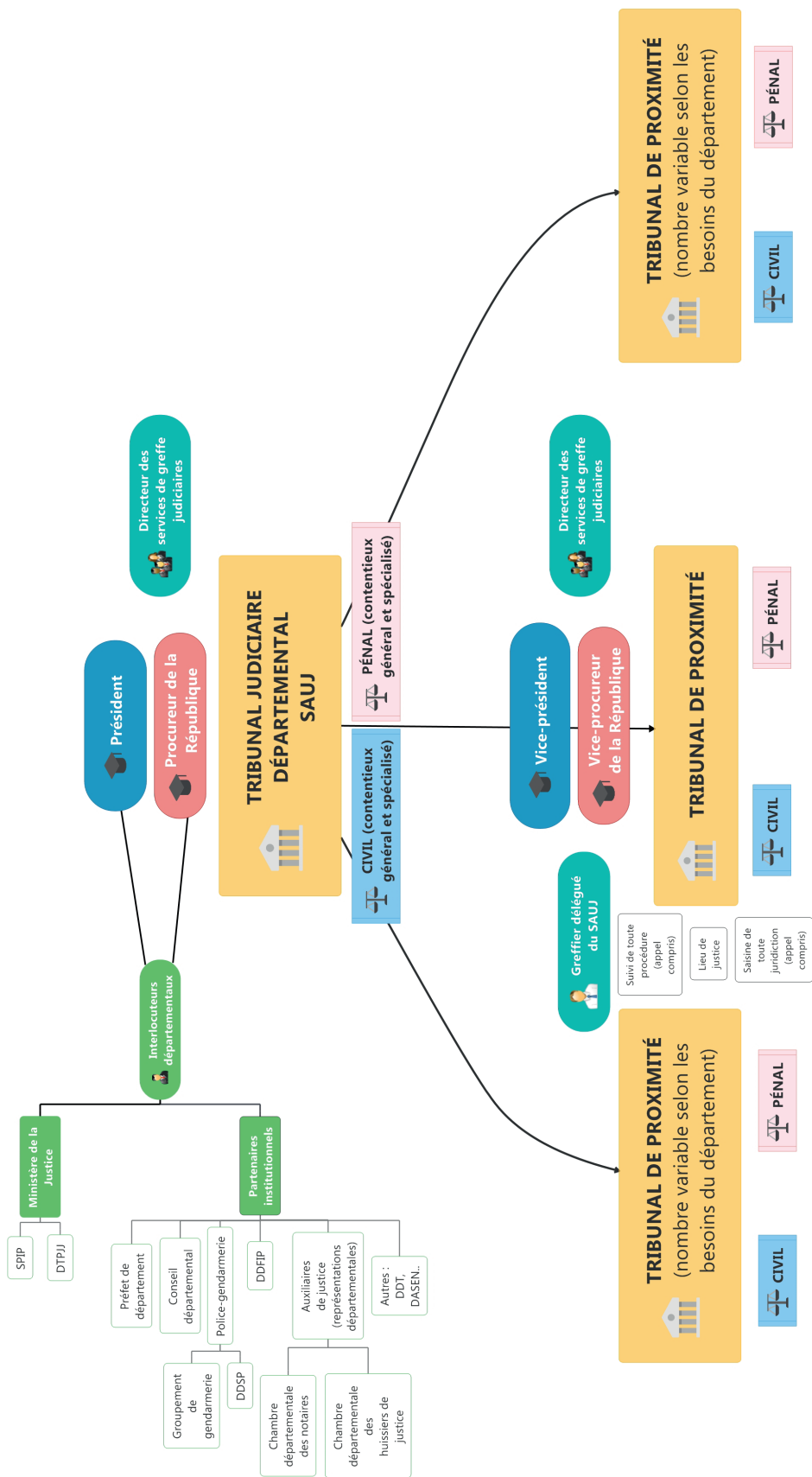
Comme indiqué *supra*, notre schéma organisationnel n'a pas d'incidence sur les spécialités et compétences nationales confiées à certaines juridictions.

²⁴ Comparution sur reconnaissance préalable de culpabilité.

²⁵ Il est toutefois à noter qu'actuellement 154 des 305 tribunaux d'instance sont implantés au siège du tribunal de grande instance. Source : DSJ.

2. Le principe d'organisation : un tribunal judiciaire par département avec un ou plusieurs tribunaux de proximité (cas 1)

SCHEMA 6 : ORGANISATION DÉPARTEMENTALE (cas 1 : département comptant un seul tribunal judiciaire)



DISPOSITIF D'ACCÈS AU DROIT : MJD, PAD...

Avertissement : ce schéma est exclusivement destiné à illustrer le rapport dans lequel il s'intègre et n'a pas vocation à être diffusé isolément.

Le principe d'organisation proposé repose sur la présence d'un tribunal judiciaire et d'un ou de plusieurs tribunaux de proximité par département. Dans cette hypothèse, le tribunal judiciaire sera naturellement dénommé tribunal judiciaire départemental. Il est à noter que 50 départements métropolitains sur 96 comprennent déjà un seul TGI²⁶.

De plus, dans un souci de cohérence avec la carte administrative, les ressorts des tribunaux judiciaires devront être très exceptionnellement revus afin qu'aucun ne soit à cheval sur plusieurs départements.

Enfin, la mission n'envisage pas de tribunaux judiciaires interdépartementaux.

Le tribunal judiciaire

- Gouvernance, gestion et attributions non juridictionnelles

- chaque tribunal judiciaire conservera un président, un procureur de la République et un directeur des services de greffe judiciaires dont les compétences demeureront inchangées, notamment en ce qui concerne l'organisation des services de la juridiction ;
- des dispositifs devront être mis en place pour confier aux chefs de juridiction la responsabilité de gestion de leur budget de fonctionnement, afin de permettre aux juridictions de déployer des projets locaux, renforçant ainsi l'attractivité des fonctions ;
- le tribunal judiciaire animera et coordonnera l'activité des tribunaux de proximité de son ressort ;
- les politiques partenariales au niveau départemental seront développées ainsi que la communication à destination des partenaires et du public.

- Traitement des contentieux

- des pôles seront constitués pour traiter les contentieux techniques, permettant la collégialité, la spécialisation des magistrats et favorisant la cohérence dans le traitement de ces affaires et l'harmonisation de la jurisprudence, sans porter atteinte à l'indépendance dans la prise de décision ;
- un fonctionnement plus collectif des magistrats renforcera le partage et le rapprochement des pratiques professionnelles.

- Garanties statutaires

Cette organisation va naturellement de pair avec le maintien des garanties statutaires actuelles, tant pour les magistrats que pour les fonctionnaires.

- Accueil du justiciable

L'accès à la justice sera simplifié par la localisation, dans chaque tribunal judiciaire, d'un Service d'Accueil Unique des Justiciables (SAUJ)²⁷.

Des tribunaux de proximité rattachés au tribunal judiciaire

- Pilotage

Il sera assuré par un vice-président pour le siège et par un magistrat du parquet, assistés d'un directeur des services de greffe judiciaires. S'agissant du parquet, les modalités de sa présence sur site seront définies par le procureur de la République du tribunal judiciaire.

- Affectation des magistrats et fonctionnaires

Ces derniers seront nommés au tribunal judiciaire pour exercer leurs fonctions au tribunal de proximité. S'agissant des magistrats, le principe sera celui du maintien de la présence du juge dans tous les sites, sauf si l'analyse de la charge de travail à mener par la DSJ conduit à considérer que celle-ci ne le justifie pas. À défaut, la tenue d'audiences foraines pourra être envisagée.

- Accueil du justiciable

Un greffier du SAUJ sera délégué dans chaque tribunal de proximité.

²⁶ Source DSJ.

²⁷ Créés par la loi dite « J 21 ».

**3. Des adaptations aux réalités locales : coexistence, dans certains départements, d'un ou plusieurs tribunaux judiciaires avec le tribunal judiciaire départemental (cas 2)
Cf. schéma 7 p.26**

Éléments de contexte

Actuellement, 35 départements métropolitains comptent deux TGI, tandis que 11 seulement en comptent de trois à six.

S'il faut tendre à la création d'un tribunal judiciaire unique par département, certaines exceptions demeureront nécessaires au regard des spécificités des territoires : étendue géographique, densité de population, volume de contentieux, activités économiques du ressort, etc.

Les données d'activité des juridictions montrent en outre que les plus importantes ne sont pas les plus performantes en terme, notamment, de délais de traitement des procédures. Parallèlement, les juridictions de taille trop modeste connaissent des difficultés dans la gestion du contentieux, faute de magistrats du siège en nombre suffisant pour constituer la collégialité et mettre en œuvre la spécialisation. À ce jour, ces juridictions, dont les effectifs ne permettent de garantir ni la spécialisation des juges ni la collégialité dans la prise de décision, ne sont plus en situation d'y répondre.

Il existe ainsi une « taille critique » de juridiction, à définir par la DSJ, au-delà et en deçà de laquelle le maintien, la transformation ou la création d'une juridiction doit être évalué.

Cette définition devra être complétée par celle d'une « taille efficiente » de juridiction, à déterminer par la DSJ dans le cadre d'une concertation avec les acteurs de terrain. Cette notion doit reposer sur des critères objectifs intégrant notamment le volume d'activité résultant de la nouvelle répartition des contentieux et le nombre de magistrats nécessaires à la mise en œuvre de la spécialisation et de la collégialité.

Modèle d'organisation

Dans l'hypothèse où plusieurs tribunaux judiciaires seraient maintenus dans un même département, chacun conservera la plénitude de ses compétences juridictionnelles et la coordination des tribunaux de proximité de son ressort.

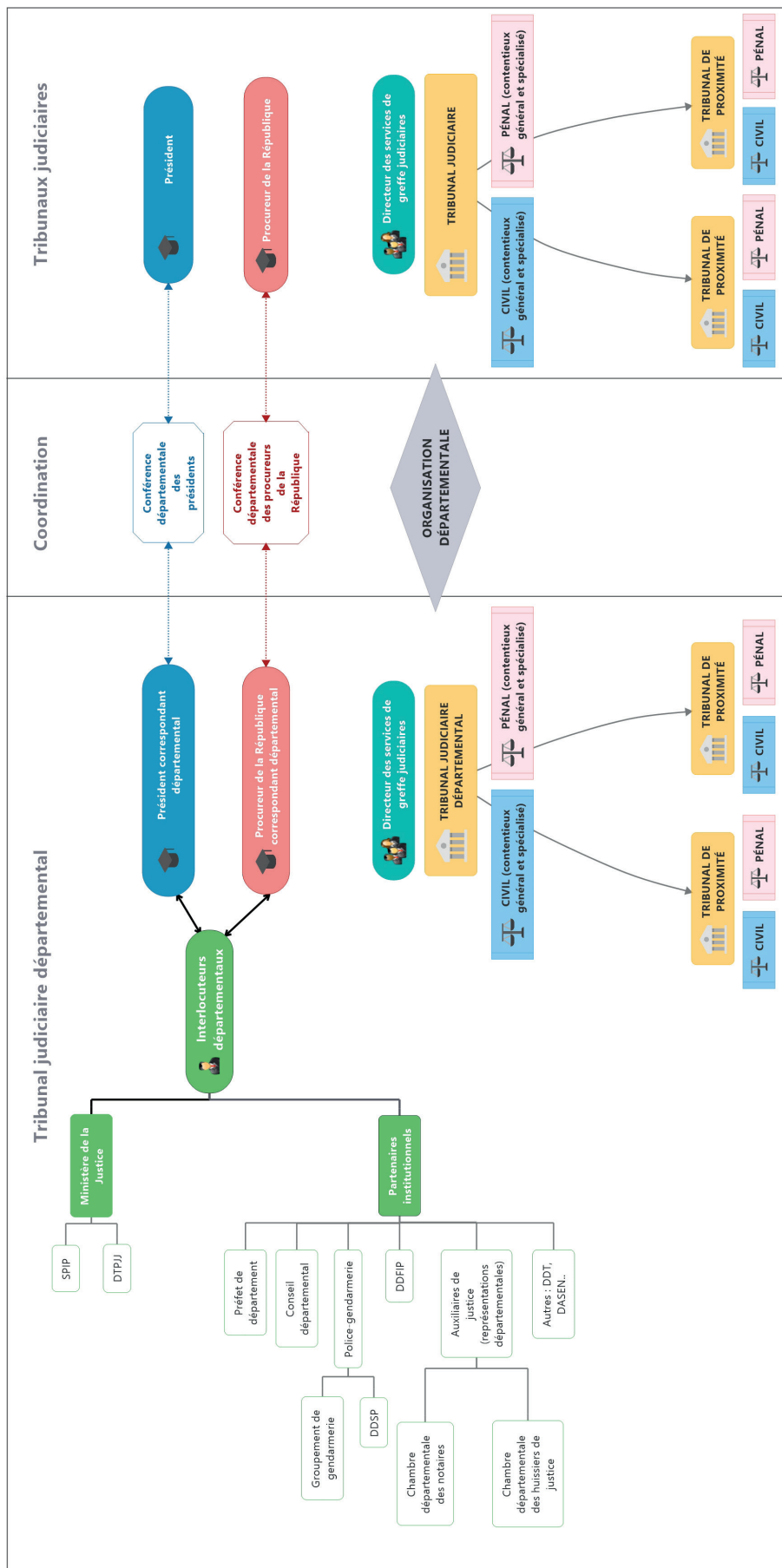
Le président et procureur de la République des tribunaux judiciaires demeureront responsables de l'organisation des services de leur juridiction.

Le tribunal judiciaire départemental sera investi d'une mission de coordination du ou des autre(s) tribunaux judiciaires du département pour mettre en cohérence les politiques de juridiction au plan départemental, sans porter atteinte à l'indépendance juridictionnelle.

Enfin, en vue de renforcer le positionnement de l'institution judiciaire dans ses relations avec ses partenaires, d'assurer une unité de représentation et de garantir des politiques judiciaires cohérentes, le président et le procureur de la République du tribunal judiciaire départemental la représenteront dans son ensemble.

Cette fonction de coordination sera assurée par la mise en place de conférences départementales. Placées sous la présidence des chefs de juridiction du tribunal départemental, elles associeront respectivement les présidents et procureurs de la République de l'ensemble des tribunaux judiciaires du département. Des réunions communes présidents-procureurs pourront être organisées.

SCHEMA 7 : ORGANISATION DÉPARTEMENTALE (cas 2 : département comptant au moins 2 tribunaux judiciaires)



DISPOSITIF D'ACCÈS AU DROIT : MJD, PAD...

Avertissement: ce schéma est exclusivement destiné à illustrer le rapport dans lequel il s'intègre et n'a pas vocation à être diffusé isolément.

Accès à la justice et au droit

La large concertation réalisée par la mission a mis en évidence des aspirations fortes à un accès simplifié à l'information juridique, au droit, à la justice et au juge. Cette nécessaire accessibilité du service public de la justice est protéiforme et se traduit par des attentes différentes selon les publics concernés.

Si un nombre croissant de justiciables sollicite des possibilités d'accès à distance, dématérialisées et en temps réel, d'autres, et notamment ceux n'ayant pas accès aux nouvelles technologies, ont besoin de conseils personnalisés, d'assistance technique et de présence physique.

Les auxiliaires de justice aspirent à la fois au développement de modes d'échange unifiés, simplifiés et modernisés, et au maintien de contacts directs avec les magistrats et personnels de greffe, garants d'une collaboration efficace.

Le nouveau schéma territorial de la première instance devra intégrer l'ensemble de ces considérations et notamment la forte complémentarité de ces différentes acceptions de la notion d'accessibilité.

Ainsi, les possibilités offertes par les outils numériques devront permettre la dématérialisation d'un nombre croissant de démarches et leur réalisation à distance par le développement du portail numérique du ministère de la Justice, voire d'applications intuitives permettant, en temps réel et à toute heure, d'accéder à des informations personnalisées sur les démarches à accomplir, d'introduire une instance, de suivre l'avancement des procédures engagées et d'être informé de leur issue.

Parallèlement, il est indispensable de maintenir un accueil physique dans tous les lieux de justice.

L'accès à la justice sera simplifié par la localisation, dans chaque tribunal judiciaire, d'un SAUJ dont un greffier sera en outre délégué dans chaque tribunal de proximité.

Le périmètre de ce service devra être étendu pour y permettre la saisine des juridictions des premier et second degrés, l'accomplissement de toute formalité, ainsi que la délivrance

d'informations actualisées sur toute procédure en cours, quel que soit le ressort dans lequel elle aura été engagée.

L'efficacité de cette nouvelle génération de SAUJ sera accrue par l'affectation de greffiers polyvalents, spécialement formés à cette mission. Ces fonctions devront être revalorisées, le cas échéant par la création d'un nouveau métier de « greffier orienteur », apte à l'accueil de tous publics, disposant de connaissances juridiques étendues, d'outils informatiques adaptés et d'applicatifs métiers unifiés.

Le développement de ce service, au profit du justiciable, devra préserver, au bénéfice des auxiliaires de justice, des possibilités d'accès direct au juge et au greffe auxquels ils sont attachés. Il pourra être couplé avec le déploiement, dans les lieux de justice et d'accès au droit, de bornes numériques offrant les mêmes fonctionnalités que celles déployées dans les SAUJ ou les applications et sites internet.

L'accès au droit²⁸, consacré comme une composante essentielle du service public de la justice par la loi dite J 21, sera renforcé et adapté sous la coordination des Conseils Départementaux de l'Accès au Droit (CDAD), avec un maintien du réseau des Maisons de Justice et du Droit (MJD), antennes de justice et Points d'Accès au Droit (PAD)²⁹. Leurs implantations et attributions devront toutefois être repensées à l'aune de la nouvelle organisation judiciaire.

Plus généralement, la diversité et le morcellement de l'ensemble des structures d'accès aux droits, dont le schéma manque parfois de lisibilité, justifierait une mission interministérielle d'évaluation de cette politique publique, afin de mieux répondre aux nouveaux besoins résultant des spécificités territoriales, du développement des nouvelles technologies et des différentes réformes de l'État.

Une politique globale et cohérente de rapprochement des services publics dans les territoires, au plus près des citoyens, incite à recommander dès à présent la participation de l'institution judiciaire aux « Maisons de services au public », en cours de déploiement³⁰, qui regroupent en un lieu unique la plupart des grands opérateurs nationaux (Pôle emploi, caisses d'allocations familiales, maladie, retraite, Poste, GRDF, etc.) pour offrir un accès simplifié aux démarches administratives.

²⁸ Défini par l'article 53 de la loi n° 91-647 du 10 juillet 1991 modifiée.

²⁹ 141 MJD, 36 antennes de justice et 1 300 lieux d'accès au droit en fonctionnement au 1^{er} mars 2017.

³⁰ 1 150 maisons de services au public ouvertes ou en cours d'ouverture au 22 septembre 2017.

Conclusion

La justice, au regard de sa fonction de régulation sociale à laquelle nos concitoyens sont attachés, occupe une place singulière dans l'État et la société. Ses missions l'inscrivent naturellement dans un environnement protéiforme et évolutif avec lequel elle interagit de façon permanente.

L'organisation judiciaire est donc porteuse de nombreux enjeux et défis, reposant sur des attentes à satisfaire et des équilibres à préserver, dans lesquels ses acteurs jouent un rôle prépondérant.

Le projet proposé y répond dans une logique d'aménagement des territoires et rend l'organisation de la justice plus claire et plus lisible. Il s'appuie sur une répartition et un traitement des contentieux adaptés aux besoins différenciés du justiciable, le développement de méthodes de travail plus collectives et partenariales et la valorisation des compétences.

Ces fondamentaux garantissent l'acceptabilité des propositions formulées.

Parallèlement, les efforts déjà engagés en vue de résorber les vacances de postes en juridiction devront être poursuivis et accompagnés de moyens supplémentaires dans une loi de programmation pluriannuelle garante des évolutions futures.

Dans cette perspective, le dispositif proposé se veut modulable et agile. Il permet d'intégrer les changements à venir, et notamment ceux résultant des autres chantiers de la Justice, spécialement en matière de procédure civile et pénale et de transformation numérique.

Il autorise également la poursuite de la réflexion, déjà amorcée, sur un schéma d'organisation parachevant l'unification de la première instance en intégrant les conseils de prud'hommes et les tribunaux de commerce.

Plus largement, il offre un cadre dynamique adaptable tant aux mutations technologiques et économiques qu'aux évolutions des bassins d'activités et démographiques.

Face à l'ensemble de ces transformations, souvent accélérées, l'institution judiciaire doit ainsi être en capacité de mettre en place des processus d'évaluation continue permettant d'apporter une réponse prospective et adaptée aux enjeux auxquels elle est et demeurera confrontée.

Annexes

Auditions réalisées par la mission

Ministère de la Justice

Secrétariat général (SG) : Stéphane VERCLYTTE, secrétaire général, Anne DUCLOS-GRISIER, secrétaire générale adjointe, Philippe MONNOT, sous-direction de l'immobilier

Direction des services judiciaires (DSJ) : Peimane GHALEH-MARZBAN, directeur des services judiciaires, Ludovic ANDRE, sous-directeur des ressources humaines de la magistrature, Arnaud VIORNERY, adjoint au sous-directeur de l'organisation judiciaire et de l'innovation, Claudine LALLIART, adjointe au sous-directeur des ressources humaines des greffes

Direction des affaires civiles et du sceau (DACS) : Thomas ANDRIEU, directeur des affaires civiles et du sceau, Valérie DELNAUD, adjointe au directeur, Guillaume MEUNIER, sous-directeur du droit civil, François CONNAULT, sous-directeur des professions judiciaires

Direction des affaires criminelles et des grâces (DACG) : Rémy HEITZ, directeur des affaires criminelles et des grâces, Béatrice BOSSARD, sous-directrice de la justice pénale générale, Isabelle MINGUET, sous-directrice de la justice pénale générale, Manuel RUBIO-GULLON, sous-directeur de la négociation et de la législation pénales

Direction de l'administration pénitentiaire (DAP) : Stéphane BREDIN, directeur de l'administration pénitentiaire, Asmaa LAARRAJI-RAYMOND, adjointe au sous-directeur du pilotage, Eric BESSON, bureau de l'immobilier

Direction de la protection judiciaire de la jeunesse (DPJJ) : Madeleine MATHIEU, directrice de la protection judiciaire et de la jeunesse, Virginie KHALIFA, chef du bureau des partenaires institutionnels et des territoires

Cour de cassation

Bertrand LOUVEL, premier président et Jean-Claude MARIN, procureur général

Conférences

Conférence nationale des premiers présidents (CNPP) : Paul-André BRETON et Jean-François BEYNEL, premiers présidents

Conférence nationale des procureurs généraux (CNPG) : Jean-François THONY et Véronique MALBEC, procureurs généraux

Conférence nationale des présidents (CNPT) : Joëlle MUNIER et Benjamin DEPARIS, présidents

Conférence nationale des procureurs de la République (CNPR) : Marc CIMAMONTI et Christian de ROCQUINY du FAYEL, procureurs de la République

Organisations syndicales

Union syndicale de la magistrature (USM) : Virginie DUVAL, Marie-Jane ODY, Jacky COULON

Syndicat de la magistrature (SM) : Clarisse TARON et Katia DUBREUIL

Force Ouvrière (FO) magistrature :

Béatrice BRUGERE et Jean de MAILLARD

CFDT SJ : Michel BESSEAU, Myriam MADOURI et Guillaume GRASSAU

CGT : Michel DEMOULE et Martine MOTARD

C.JUSTICE : Lydie QUIRIE, Lucie GUILLON, Franck LAPERSONNE

UNSA/SJ : Hervé BONGLET et Vincent ROCHEFORT

JUSTICE CGC-syndicat des directeurs de greffe : Philippe-Jean NEVEU, Elise COMPANYY, Michèle GRENOUILLAT

SGF-FO : Isabelle BESNIER-HOUBEN et Jean-Jacques PIERON

Associations professionnelles de magistrats

Association française des magistrats de la jeunesse (AFMJ) : Laurent GEBLER

Association nationale des juges d'instance (ANJI) : Paul BARINCOU, Jean-Christophe GAYET, Cédric BOCHEREAU, Violette BATY

Association française des magistrats instructeurs (AFMI) : Pascal GASTINEAU, Patricia SIMON, Lucie DELAPORTE

Association nationale des juges d'application des peines (ANJAP) : Cécile DANGLES et Martine LEBRUN

Auxiliaires de justice

Conseil national des barreaux (CNB) : Maîtres Pascal EYDOUX, Géraldine CAVAILLE, Françoise LOUIS TREFOURET

Conférence des bâtonniers : Maîtres Yves MAHIU, Jérôme GAVAUDAN, Jean-Luc FORGET, Éric RAFFIN

Syndicat des avocats de France (SAF) : Maîtres Nohra BOUKARA, Pierre-Étienne ROSENSTIEHL, Catherine GLON

Fédération nationale de l'Union des jeunes avocats (FNUJA) : Maîtres Alexandra BOISRAMÉ, Mathieu DULUCQ

Ordre des avocats du barreau de Paris : Maîtres Frédéric SICARD, Marie-Aimée PEYRON

Bâtonniers entendus à leur demande :

- Barreau de Colmar : Maîtres GSELL et WETZEL
- Barreau de Saintes : Maîtres Nadine FILLLOUX et Philippe CALLAUD
- Barreau de Strasbourg : Maître Pascal CREHANGE
- Barreau de Saint-Nazaire : Maître Aurélien GUYON, accompagné d'une délégation
- Barreau de Nantes : Maître Jean-René KERLOC'H
- Délégation de bâtonniers du Grand Ouest représentant les barreaux de Quimper, Vannes, Laval, Rennes, Brest, Angers, Saint-Brieuc, Nantes, Le Mans, Guingamp

Chambre nationale des huissiers de justice : Patrick SANNINO et Gabriel MECARELLI

Fédération nationale des associations de conciliateurs de justice de cour d'appel : Michel PINET et Joseph GARNIER

Délégations entendues à leur demande

Cour d'appel d'Agen

- Philippe RUFFIER, premier président
- Denis CHAUSSERIE-LAPREE, procureur général
- Philippe RIVIERE, chef de cabinet des chefs de cour
- Jean DIONIS DU SEJOUR, maire d'Agen, président de l'agglomération d'Agen
- Henri TANDONNET, vice-président de l'agglomération d'Agen
- Sophie GROLLEAU, chargée de mission à la mairie d'Agen
- Pierre CAMANI, président du Conseil départemental de Lot et Garonne
- Michel LAUZZANA et Olivier DAMAISIN, députés du Lot et Garonne
- Christine BONFANTI-DOSSAT et Jean Pierre MOGA, sénateurs du Lot et Garonne
- Matthias FEKL, conseiller régional

Cour d'appel d'Amiens

- Marie-Thérèse GILIBERT, présidente de chambre, première présidente par intérim
- Jeanne-Marie VERMEULIN, procureure générale
- Rodolphe JUY-BIRMANN, secrétaire général du parquet général
- **présidents** : Sabine ORSEL (TGI de Saint Quentin), Franck BIELITZKI (TGI de Beauvais), Christian DONNADIEU (TGI de Laon)
- **procureurs de la République** : Virginie GIRARD (TGI de Compiègne), Baptiste PORCHER (TGI de Laon), Jean-Baptiste BLADIER (TGI de Senlis), Frédéric TRINH (TGI de Soissons), Florent BOURA (TGI de Beauvais)
- **bâtonniers** : Maîtres Christian LUSSON (barreau d'Amiens), Sandra PLOMION, Xavier PERES (barreau de Beauvais), Serge LEQUILLERIER (barreau de Senlis), Philippe VIGNON (barreau de Saint-Quentin), Arielle DIOT (barreau de Soissons), Frédéric BAUBE (barreau de Compiègne)
- **élus locaux** : Caroline CAYEUX, maire de Beauvais, un membre du conseil départemental de l'Oise, Maître Francis LEC, conseiller départemental de la Somme, Alain GEST, président d'Amiens métropole

Cour d'appel de Bourges

- Mauricette DANCHAUD, première présidente
- Marie-Christine TARRARE, procureure générale
- François PILLET et Rémy POINTEREAU, sénateurs du Cher
- François CORMIER-BOULIGEON, député du Cher et Frédéric SARDIN, assistant parlementaire

Cour d'appel de Caen : Jean Luc STOEESLE, premier président et Sylvie PETIT-LECLAIR, procureure générale

Cour d'appel de Chambéry : Michel ALLAIX, premier président, Brice ROBIN, procureur général, Maître Alain MARTER, bâtonnier

Cour d'appel de Limoges

- Pascale REITZEL, procureure générale
- Frédérique MEUNIER, députée de Corrèze et Julien BOUNIE, collaborateur

- Maîtres Isabelle LESCURE, bâtonnier de Brive, Isabelle LAROCHE, membre du Conseil de l'Ordre, Abel-Henri PLEINEVERT, bâtonnier de Limoges, Richard DOUDET

Cour d'appel de Metz

- Elisabeth BLANC, première présidente et Jean-Marie BENEY, procureur général
- Maîtres Marc CHARRET, bâtonnier de Metz, Marc BAERTHELE, bâtonnier de Thionville, Armand HENNARD, bâtonnier de Sarreguemines

Cour d'appel de Nîmes

- Bernard KEIME-ROBERT-HOUDIN, premier président
- Michel DESPLAN, procureur général
- Jean-Michel DIVISIA, bâtonnier
- Françoise DUMAS et Philippe BERTA, députés du Gard
- Jean-Paul FOURNIER, maire de Nîmes

Cour d'appel de Reims

- Jean SEITHER, premier président et Jean-François BONHERT, procureur général
- Maîtres Stanislas CREUSAT, bâtonnier et Olivier DELVINCOURT

Cour d'appel de Riom

- Françoise BARDOUX, première présidente
- Joëlle RIEUTORT, procureure générale
- Christine PIRES-BEAUNE, députée du Puy-de-Dôme.

Administrations

Direction générale de la gendarmerie nationale (DGGN) : général Arnaud BROWAEYS, sous-directeur de l'organisation des effectifs, général Jean Philippe LECOUFFE, sous-directeur de la police judiciaire, Sandrine GUILLON, conseiller juridique et judiciaire

Direction centrale de la police judiciaire (DCPJ) : Mireille BALLESTRAZZI, directrice centrale de la police judiciaire

Direction centrale de la sécurité publique (DCSP) :

Pascal LALLE, directeur central de la sécurité publique

Direction régionale des finances publiques

(DRFIP) : Jacques MARZIN, directeur régional des finances publiques d'Occitanie - Haute Garonne et Martine VIALLET, directrice régionale des finances publiques de Bourgogne - Franche Comté

Administration préfectorale : Michel LALANDE, préfet de la région Hauts-de-France, préfet du Nord

Élus

Présidents de la commission des lois

- **Assemblée nationale :** Yaël BRAUN-PIVET, députée des Yvelines
- **Sénat :** Philippe BAS, sénateur de la Manche

Représentants des groupes parlementaires de l'Assemblée nationale et du Sénat ayant répondu à l'invitation de la mission

- Danièle OBONO, députée « La France insoumise » de Paris et Mathilde JULIE-VIOT, collaboratrice
- Marie-Pierre DE LA GONTRIE, sénatrice PS de Paris
- Philippe GOSSELIN, député « LR » de la Manche
- Sébastien JUMEL, député « Gauche démocrate et républicaine » de Seine-Maritime
- Guillaume LARRIVE, député « LR » de l'Yonne
- Naïma MOUTCHOU, députée « LREM » du Val-d'Oise
- Tahni MOHAMED SOILIH, sénateur de Mayotte, vice-président « LREM » du Sénat
- Laurence VICHNIEVSKY, députée « Mouvement démocrate et apparentés » du Puy-de-Dôme

Représentants des territoires

- **Association des maires de France (AMF) :** Agnès LE BRUN, Eric VERLHAC, Charlotte de FONTAINES
- **Association des départements de France (ADF) :** Alexandre TOUZET et Jacques MERINO

Élus entendus à leur demande

- Xavier BERTRAND, président de la région Hauts-de-France
- Pierre-André PERISSOL, maire de Moulins
- Eric WOERTH, député de l'Oise
- Audrey DUFEU-SCHUBERT, députée de Loire-Atlantique
- Eric STRAUMANN, député du Haut-Rhin, Brigitte KLINKERT, présidente du Conseil départemental du Haut-Rhin, Gilbert MEYER, maire de Colmar

Personnalités qualifiées

- Marielle THUAU, inspectrice générale de la justice, ancienne directrice des services judiciaires
- Loïc CADIET, professeur de droit à l'université Panthéon-Sorbonne.

Avec l'appui de l'Inspection générale de la justice (IGJ) : Catherine PAUTRAT, inspectrice générale de la justice, responsable de mission, Eric RUELLE, inspecteur général de la justice, Aurélie PRÉTAT et Philippe GALLIER, inspecteurs de la justice.

Documentation exploitée par la mission

Réflexions sur l'amélioration de l'accès à la justice par la mise en place d'un GUG et la simplification de juridictions de première instance

– Francis CASORLA – Mars 1997

Rapport d'information du Sénat par le groupe de travail sur la réforme de la carte judiciaire,

par Nicole BORVO COHEN– SEAT
et Yves DETRAIGNE – Juillet 2012

Rapport de la mission sur l'évaluation de la carte judiciaire, présidée par Serge DAEL – Février 2013

Rapport d'information du Sénat sur le bilan immobilier de la réforme de la carte judiciaire

– Juin 2013

L'organisation territoriale de l'État – Rapport public thématique de la Cour des comptes – Juillet 2013

Les juridictions du 21^e siècle : une institution qui, en améliorant qualité et proximité, s'adapte à l'attente des citoyens et aux métiers de la justice

– Rapport du groupe de travail présidé par Didier MARSHALL – Décembre 2013

Le juge du 21^e siècle : un citoyen acteur, une équipe de justice – Rapport du groupe de travail présidé par Pierre DELMAS-GOYON

– Décembre 2013

La réforme de la carte judiciaire :

une réorganisation à poursuivre – Extrait du rapport public annuel de la Cour des comptes – Février 2015

Les dépenses de fonctionnement courant des juridictions – Rapport conjoint IGF-IGJ – Janvier 2017

Rapport d'information du Sénat par la mission sur le redressement de la justice, présidée par Philippe BAS – Avril 2017

Quelle indépendance financière pour l'autorité judiciaire ? – Professeur Michel BOUVIER

– Juillet 2017

Les quatre défis de l'avocat français du 21^e siècle –

Rapport conjoint du Centre de recherche et d'étude des avocats (CREA) et de l'Institut des hautes études sur la justice (IHEJ) – Octobre 2017

Justice : faites entrer le numérique – Institut Montaigne – Novembre 2017

Les cours d'appel : origines, histoire et enjeux contemporains – Sous la direction de Laurence SOULA – Presses universitaires de Rennes – 2016

Territoires et lieux de justice – Ouvrage coordonné par Jacques POUMAREDE – La Documentation Française – 2011

Rapport du Conseil économique, social et environnemental « Combattre l'isolement social pour plus de cohésion et de fraternité » – Juin 2017

Droit et gestion des collectivités territoriales. Les territoires de l'État – GIS-GRALÉ-CNRS, Textes, jurisprudence, doctrine et pratiques, 2017

Droit comparé et territorialité du droit – Cycle de conférences du Conseil d'État – 2017

Étude comparée des réformes des cartes judiciaires en Europe – Sciences Po Strasbourg Consulting – 2012

Systèmes judiciaires européens, efficacité et qualité de la justice – Études de la CEPEJ n° 23 – Ed. 2016.



CHANTIERS DE LA JUSTICE

Sens
et efficacité
des peines

RÉFÉRENTS

Bruno Cotte et Julia Minkowski

Retrouvez-nous sur :
justice.gouv.fr



Référent

Bruno
Cotte

Ancien Président de la chambre criminelle
de la Cour de cassation, ancien magistrat
à la Cour pénale internationale

Auteur du rapport
pour une refonte du droit
des peines, décembre 2015

Référente

Julia
Minkowski



Avocate au barreau de Paris

Cofondatrice et présidente
du club des femmes pénalistes

Sommaire

Introduction	p.6
1. Repenser la détention provisoire	p.9
A. Réduire le recours à la détention provisoire	p.9
B. Limiter la durée de la détention provisoire	p.10
2. Adopter une nouvelle conception de la peine	p.11
3. Simplifier	p.16
4. Redéfinir le régime de certaines moyennes ou longues peines	p.18
Annexes	p.20

Introduction

Prononcer une peine pour sanctionner une infraction à la loi pénale quelle que soit sa gravité n'est pas une fin en soi.

Encore faut-il que cette peine soit « utile » ; qu'elle soit, pour d'élémentaires raisons d'efficacité, exécutée dans des conditions de délai telles que la personne condamnée en mesure effectivement et rapidement toute la portée ; qu'elle permette, autant que possible, par des mesures d'accompagnement individualisées, de favoriser sa réinsertion voire son insertion lorsqu'elle est en grande difficulté ; qu'elle permette enfin et prioritairement de prévenir réellement la récidive. La sécurité, à laquelle chacun aspire, conduit non pas à se borner à mettre temporairement à l'écart une personne condamnée pour un crime ou un délit mais à tout faire pour qu'elle ne commette pas une nouvelle infraction.

Encore faut-il donc que la peine que l'on prononce ait un sens.

Est-ce toujours le cas aujourd'hui ? D'évidence, non, ne serait-ce que parce qu'il est recouru de manière excessive à la détention provisoire et parce que la peine d'emprisonnement apparaît trop souvent comme l'unique réponse possible à une infraction¹ alors qu'il existe d'autres moyens pour sanctionner utilement et efficacement.

Il en résulte un encombrement préoccupant des maisons d'arrêt qui accueillent les détenus provisoires et les condamnés à de courtes et moyennes peines d'emprisonnement². Et il y a là un frein à l'indispensable mise en œuvre de peines individualisées car celle-ci est incompatible avec la nécessité dans laquelle se trouvent les personnels pénitentiaires de se consacrer essentiellement, comme c'est fréquemment le cas actuellement, à des tâches de gestion de la population pénale et de maintien de la sécurité.

Donner plus de sens aux peines que l'on prononce et renforcer leur efficacité sont donc les deux objectifs qui ont guidé la rédaction de ce rapport.

Ses auteurs se sont appuyés sur des études déjà réalisées soit par des parlementaires de toutes tendances soit lors des travaux de la Conférence de consensus dont l'objet portait également sur la prévention de la récidive soit encore sur les propositions formulées en décembre 2015 dans le Rapport intitulé « Pour une refonte du droit des peines ».

Ces différentes études rejoignent toutes, pour l'essentiel, les constatations et les suggestions formulées par les juridictions et les directions interrégionales des services pénitentiaires consultées par le ministère de la Justice au cours du dernier trimestre 2017³. Ce sont des constatations semblables qu'ont également faites les personnes ainsi que les organisations professionnelles et syndicales auditionnées par les auteurs de ce rapport au cours de la même période tout comme les personnes ou associations, en particulier d'aide aux victimes, ayant adressé des contributions écrites.

Au titre des constats, il est unanimement déploré l'absence de clarté, de lisibilité, d'accessibilité et de prévisibilité de la loi pénale en ce domaine. Les textes législatifs et réglementaires se sont multipliés au cours de ces dernières années en rompant la cohérence qui devrait pourtant être la règle et en multipliant, selon les infractions commises, les régimes applicables.

Le personnel nécessaire à la mise en œuvre des nombreuses réformes intervenues n'a pas été augmenté en nombre suffisant pour faire face à ces tâches nouvelles. Il en est résulté, dans certains cas, une application des plus réduites de réformes pourtant considérées comme indispensables par

¹ Les peines privatives de liberté fermes ou en partie ferme (PPLF) prononcées par les juridictions correctionnelles pour majeurs ont connu un accroissement sensible au cours des dernières années. On en comptait 116 000 en 2010, 120 000 en 2015 et près de 126 000 en 2016. Le nombre d'années fermes prononcées s'est accru de manière également sensible : 68 000 en 2005, 75 000 en 2010, 81 000 en 2015 et près de 85 000 en 2016 (Source : Casier judiciaire national, traitement DACG/PEPP)

² Au 1^{er} décembre 2017, la densité moyenne en maisons d'arrêt (hors établissements pour mineurs) est de 142 % (Source : DAP)

leurs auteurs ce qui contribue au désordre de cette matière et, en dépit des efforts déployés par les différents acteurs concernés, à un certain manque d'efficacité auquel il est nécessaire de remédier.

Au titre des objectifs à atteindre, il est important de souligner que, pour toutes les personnes auditionnées ou consultées, c'est la prévention de la récidive qui doit guider en priorité l'action des différents intervenants de l'Institution judiciaire et de l'administration pénitentiaire. Et, pour tous, prévenir la récidive suppose que l'on mène une action résolue pour diminuer le nombre et la durée des détentions provisoires qui dépassent aujourd'hui le chiffre de 20 000⁴, que l'on réduise notablement le nombre des peines d'emprisonnement de courte durée et que l'on ait recours à d'autres pénalités dont le prononcé et la mise en œuvre soient simplifiés, enfin qu'en cas de peine d'emprisonnement tout soit fait pour que, au long de son parcours pénitentiaire comme lors de sa libération, le détenu soit accompagné afin de favoriser sa réinsertion et d'éviter ainsi la commission de nouvelles infractions⁵.

Par ailleurs et là encore il y a consensus, pour renforcer l'efficacité de la peine, quelle qu'elle soit, et pour lui redonner tout son sens, il est aussi admis que sa mise à exécution doit intervenir vite, l'opinion publique ne comprenant pas que celle-ci puisse être différée et la personne condamnée devant répondre à bref délai de ses actes.

À la lassitude, teintée de fatalisme, actuellement perceptible chez nombre des personnes qui interviennent en ce domaine doit se substituer un nouvel état d'esprit car la surpopulation carcérale et les blocages qu'elle engendre ne sont pas une impasse dont on ne pourra jamais sortir et redonner du sens à la peine est une exigence que l'on peut et doit atteindre.

D'autres États y sont parvenus et il nous faut suivre leur exemple ! Il est possible de renverser la situation au prix de quelques modifications législatives, si l'on veut bien s'en donner les moyens humains et matériels et si chacun veut bien admettre que ne pas voir prononcer une peine d'emprisonnement ne veut pas dire que la personne concernée n'a pas été sanctionnée. Il faut en effet ne pas craindre de répéter qu'il existe d'autres sanctions, faisant éventuellement appel à des techniques de surveillance moderne, qui peuvent s'avérer elles

aussi très contraignantes et favoriser la réparation due aux victimes tout en permettant au condamné de conserver son emploi et de subvenir aux besoins de ses proches. Le moment est venu de promouvoir avec réalisme et pragmatisme de telles sanctions dont l'efficacité ne peut être mise a priori en doute.

Cette question est importante car elle est à l'origine d'incompréhensions et de malentendus que l'on doit impérativement dissiper.

Il est indispensable que toutes les personnes qui, à des titres divers et en étant dotés de compétences distinctes, magistrats, services de police et de gendarmerie, personnels pénitentiaires des milieux fermé et ouvert, ont la responsabilité d'assurer la protection de nos concitoyens partagent sans arrières pensées, ce même objectif dont on sait qu'il leur est commun : tout mettre en œuvre pour prévenir la récidive. Encore faut-il, il est vrai, trouver un bon équilibre entre la nécessaire diversification des sanctions susceptibles d'être prononcées, le moment auquel il doit être mis fin à une incarcération et la nécessité de donner à l'État les moyens d'assumer les missions d'ordre sécuritaire qui lui incombent, sans oublier l'indispensable prise en compte des victimes qui doivent pouvoir mesurer tout l'intérêt que présentent des peines diversifiées et individualisées. Le souci de respecter cette triple exigence a été présent tout au long des travaux qui ont précédé la rédaction du présent rapport.

Il n'était pas envisageable de traiter l'ensemble des questions que suscite le prononcé des peines, le sens que l'on doit leur donner et l'efficacité qu'il faut rechercher. Il n'était pas non plus possible de reprendre l'intégralité des propositions, souvent très techniques, formulées au cours de la consultation et des auditions. L'amélioration de la prévention de la récidive, qui participe d'ailleurs de la mise en œuvre des deux objectifs précités et qui passe notamment par la réduction de l'actuelle surpopulation carcérale, et la recherche de tout ce qui peut constituer une simplification pour gagner en efficacité ont donc été retenus pour être l'axe autour duquel s'articule le rapport.

Dans la mesure où, *a fortiori* lorsqu'elle est de longue durée, la détention provisoire conditionne souvent le prononcé de peines d'emprisonnement ferme, c'est à elle que s'attache la première partie.

³ Voir synthèses des consultations par thèmes en annexe

⁴ Au 1/11/2017, 20 302 personnes sont incarcérées en détention provisoire (Source DAP)

⁵ La principale étude réalisée en France en 2011 démontre que 63 % des personnes condamnées et libérées sans aménagement de peine font l'objet d'une condamnation dans les cinq années qui suivent leur libération : ce taux est de 55 % pour les personnes libérées dans le cadre d'un aménagement de peine sous écrou et de 39 % pour les sortants en libération conditionnelle (Source : Annie Kensey, Abdelmalik Benaouda, Les risques de récidive des sortants de prison. Une nouvelle évaluation, Cahiers d'études pénitentiaires et criminologiques, Direction de l'administration pénitentiaire, mai 2011, n° 36)

Le prononcé de peines diversifiées, ne se référant pas aux seules peines d'emprisonnement, favorisant la prise en charge des personnes condamnées et permettant d'éviter tout ce qui est de nature à les désocialiser fait l'objet d'une deuxième partie.

Une troisième partie permettra d'évoquer certains axes de réforme méritant d'être examinés de manière plus approfondie, qu'il s'agisse des conditions dans lesquelles s'exécutent les peines d'emprisonnement de moyenne ou longue durée, de la mise en œuvre des mesures d'aménagement des peines ou du fonctionnement des commissions de l'application des peines. Une demande de simplification a en effet été largement formulée sur ces différents points et il conviendra d'y répondre.

Tout comme a été formulée une demande de simplification du traitement d'un certain nombre de contentieux post sentenciel. Enfin, toujours dans cet objectif de simplification et de retour à une plus grande lisibilité des textes régissant cette matière, il sera rappelé la nécessité de procéder à une restructuration et à une réécriture des titres du code pénal et du code de procédure pénale relatifs aux peines ainsi qu'à la rédaction d'un code pénitentiaire regroupant toutes les dispositions propres au fonctionnement de cette administration.

Une brève quatrième partie appellera enfin l'attention sur certaines difficultés que l'on rencontre lors de l'exécution de longues peines et que ce rapport ne fait qu'évoquer.

1- Repenser la détention provisoire

Sans doute le moment n'est-il pas encore venu de s'engager dans la voie d'une dépenalisation et d'une contraventionnalisation corrélative d'un certain nombre de délits ce qui réduirait le nombre d'infractions susceptibles de donner lieu au prononcé d'une mesure de détention provisoire. Mais la question se pose et cela bien que l'on assiste pourtant à un phénomène allant en sens inverse. C'est en tout cas un souhait formulé par la Conférence de consensus et par nombre des personnes récemment entendues.

En raisonnant à droit constant, il s'impose, impérativement et sans délai, d'une part de réduire le nombre des placements en détention provisoire, d'autre part, de réduire la durée de ces détentions. Il faut en effet avoir pleine conscience que comparaître détenu devant un tribunal augmente notablement le risque de voir prononcer une peine d'emprisonnement ferme⁶. Par ailleurs, la détention provisoire est, dans une très large mesure, à l'origine de la tragique surpopulation carcérale actuelle alors pourtant qu'existent d'autres mesures répondant aux mêmes objectifs qui peuvent être utilement prononcées dans l'attente d'une décision définitive sur la culpabilité. Enfin, elle compromet la prise en charge des personnes condamnées à moins de deux années d'emprisonnement qui sont, elles aussi, détenues, en exécution de leur peine, dans les mêmes maisons d'arrêt.

A. Réduire le recours à la détention provisoire

Un préalable

Atteindre cet objectif impose, en préalable, un **renforcement significatif des effectifs et des moyens des Services pénitentiaire d'insertion et de probation** (« les SPIP ») afin de les mettre en mesure, avec le réseau associatif existant qui doit également être renforcé, **de diligenter des investigations beaucoup plus étoffées et surtout vérifiées sur la personnalité des personnes déférées** devant un juge d'instruction.

Des enquêtes de personnalité rendues obligatoires comme c'est actuellement le cas dans les hypothèses prévues par l'article 41 paragraphe 8 du code de procédure pénale, systématiquement exécutées et beaucoup plus complètes, devraient en effet permettre aux magistrats instructeurs et aux juges des libertés et de la détention de recourir plus souvent à des mesures de contrôle judiciaire individualisées ainsi qu'à des mesures d'assignation à résidence sous surveillance électronique (ARSE).

Elles auraient l'avantage de permettre ultérieurement aux tribunaux correctionnels, mis en possession de ces éléments de personnalité voire de premières suggestions, émises par le SPIP, sur la possibilité de recourir à certains types de peines autres que l'emprisonnement, de prononcer d'emblée des peines adaptées ou des alternatives à la prison.

⁶ En 2016, sur près de 128 200 condamnations prononcées par les juridictions correctionnelles pour majeurs, 29 424 avaient été précédées d'une période de détention provisoire. Parmi ces dernières, 23 870 concernaient des personnes détenues au jour du jugement (Source : Casier judiciaire national, traitement DACG/PEPP, données provisoires).

Enfin, les agents du SPIP initialement intervenus pourraient être à nouveau sollicités pour compléter éventuellement les premières informations recueillies en cas d'ajournement du prononcé de la peine aux fins d'obtenir plus de précisions encore sur la personnalité du prévenu puis, être à nouveau saisis lors du prononcé ultérieur d'une peine aménagée. L'intérêt d'une intervention ainsi effectuée en continu paraît évident.

Dans le même esprit, et à l'instar de ce qui existe pour les mineurs, **la création d'un « dossier unique de personnalité »** constamment réactualisé et communicable, par voie informatique et dans le respect des garanties attachées au recueil d'informations personnelles, aux seuls intervenants judiciaires appelés à connaître successivement d'une même personne devient à présent une nécessité.

Un renforcement des effectifs des SPIP, et la fourniture corrélative d'éléments de personnalité plus nombreux doivent aussi permettre de **recourir beaucoup plus fréquemment à l'ARSE, à défaut d'une mesure de contrôle judiciaire socio-éducatif, qui doit toujours être privilégiée.** Il conviendra par ailleurs, chaque fois que cela paraît s'imposer, de veiller à ce que cette mesure fasse l'objet d'un accompagnement assuré par un agent du SPIP qui sera ainsi en mesure de compléter le dossier de personnalité qui sera remis au tribunal pour qu'il puisse statuer en toute connaissance de cause.

L'accent a enfin été mis par la plupart des personnes consultées sur **le rôle que les membres du barreau doivent également pouvoir jouer** en ce domaine en apportant eux aussi tous éléments de personnalité, concrets et vérifiés, de nature à mieux éclairer le juge appelé à se prononcer sur une éventuelle mesure privative de liberté.

Le placement en détention provisoire

Le nombre, jamais atteint jusqu'ici de personnes placées en détention provisoire conduit à s'interroger sur **l'opportunité d'élever le seuil d'emprisonnement encouru pour être autorisé à prononcer une telle mesure.** On ne peut se contenter d'évoquer cette question : il faut désormais la mettre rapidement à l'étude afin de mesurer l'impact qu'aurait une telle décision et les éventuelles exceptions qu'il conviendrait de prévoir afin d'éviter toute mesure trop générale ou trop systématique.

De même convient-il de **réexaminer les critères permettant d'ordonner un placement en détention provisoire**, certains d'entre eux, tel le risque de renouvellement de l'infraction relevant parfois

plus de l'intuition que de ce qui devrait être une argumentation juridique. Il convient en tout cas de procéder à court terme à une réflexion sérieuse sur ce point afin de tenter de limiter tout ce qui pourrait peut-être parfois relever d'un certain automatisme ou de motivations quelque peu stéréotypées.

B. Limiter la durée de la détention provisoire

Agir sur la durée de la détention provisoire suppose que soit éventuellement réduit le nombre de prolongations susceptibles d'être ordonnées, voire que soit interdite la prolongation de la détention provisoire ordonnée pour certains types d'infractions (infractions contre les biens) ou lorsque la peine encourue est inférieure à un certain quantum.

En tout état de cause, il s'impose, avant de prolonger une détention provisoire, de faire procéder, si elles n'ont pas eu lieu, compléter, si elles étaient insuffisantes, ou reprendre des investigations sur la personnalité du détenu provisoire afin de s'assurer que cette prolongation s'impose et ainsi apprécier, en étant mieux éclairé, si elle ne peut être remplacée par une mesure de contrôle judiciaire ou d'ARSE.

Enfin, un renforcement des effectifs de magistrats affectés dans les cours d'assises devrait permettre de réduire la durée des détentions provisoires prononcées en matière criminelle et qui, faute de sessions en nombre suffisant, sont parfois d'une durée très excessive.

2 - Adopter une nouvelle conception de la peine

Au cours des trente dernières années le législateur n'a cessé de diversifier l'éventail des peines susceptibles d'être prononcées. Si la peine de réclusion demeure à juste titre la règle en matière criminelle, on constate que la peine d'emprisonnement demeure la peine de référence en matière délictuelle alors que beaucoup d'autres peines pourraient être tout aussi utilement prononcées.

C'est sur ces « autres peines » qu'il convient à présent de s'arrêter avant d'examiner de nouvelles modalités d'exécution des peines d'emprisonnement de courte durée et les conditions dans lesquelles peut intervenir une libération « accompagnée » avant le terme de la peine afin d'éviter les « sorties sèches » facteurs de récidive.

Les éléments de personnalité

Donner toute leur place aux peines autres que l'emprisonnement suppose, là encore, **que la juridiction de jugement dispose d'éléments d'information suffisants sur la personnalité du prévenu** qui comparait devant elle⁷. Il s'impose donc qu'entre le moment où est décidée la comparution devant le tribunal et la date à laquelle elle intervient soient recueillis par le SPIP ou les associations habilitées à cette fin des éléments susceptibles d'être mis à la disposition des juges. On peut concevoir à cet effet que soit remis à la personne objet de poursuites un imprimé lui précisant la date à laquelle elle doit rencontrer un représentant du SPIP et énonçant les éléments d'information (notamment sur sa situation familiale, matérielle, professionnelle et sur ses ressources) qu'elle doit alors produire.

Le recueil de ces informations s'avère encore plus indispensable dans le cadre des procédures de comparution immédiate. Celles-ci sont en effet à l'origine de nombreuses peines d'emprisonnement

de courte durée car le tribunal ne s'estime pas suffisamment informé pour envisager le prononcé d'une autre mesure. Sans doute le temps dont on dispose avant la comparution en audience est-il limité ; il s'impose pourtant de mettre à profit ce bref délai pour réunir le maximum d'informations possible. Une fois leurs effectifs renforcés, les SPIP et les associations habilitées devraient pouvoir assurer à cette fin des permanences leur permettant, contact préalablement pris avec les services de police judiciaire, d'intervenir dès le stade de la garde à vue et, au minimum, dès qu'elle est levée. Cette exigence n'est, à coup sûr, pas simple à mettre en œuvre mais des difficultés de cette nature sont certainement surmontables. Les comparutions immédiates, tout particulièrement dans les grands tribunaux, sont conduites à prononcer trop de courtes peines d'emprisonnement pour que l'on ne mette pas tout en œuvre pour renverser cette tendance. Il est enfin à noter que, dans la mesure où les juridictions qui connaissent des procédures de comparution immédiate voient parfois traduire plusieurs fois devant elles la même personne, le « dossier de personnalité » évoqué plus haut présentera un incontestable intérêt.

S'il s'estime insuffisamment informé et, *a fortiori*, s'il ne dispose d'aucune information après avoir déclaré la culpabilité, le tribunal devra faire application des dispositions de l'article 132-70-1 du code pénal et **ajourner le prononcé de la peine aux fins d'investigations sur la situation matérielle, familiale et sociale du prévenu**. Cet ajournement ne saurait dépasser une durée de quinze jours pour un prévenu détenu ou quatre mois pour un prévenu libre ou placé sous contrôle judiciaire ou une mesure d'ARSE et il sera mis à profit pour recueillir les informations de nature à favoriser éventuellement le prononcé d'une peine autre que l'emprisonnement. Sans doute une décision d'ajournement est-elle de nature

⁷ Recommandation 11 du comité des ministres aux États membres sur les règles du Conseil de l'Europe relatives à la probation du 20/01/2010 : « Les autorités décisionnaires utilisent, si approprié, les conseils et le suivi professionnels des services de probation afin, d'une part, de réduire le risque de récidive, et, d'autre part, de développer l'usage des mesures alternatives à la privation de liberté. »

à rendre plus complexe la politique d'audiencement de la juridiction. Pour pallier cet indéniable inconvénient, il est donc indispensable de veiller, en amont, à ce que le tribunal soit d'emblée complètement informé.

La peine de probation

La plupart des personnes entendues comme le résultat de nombre des consultations ont mis l'accent sur l'intérêt **d'une peine de probation⁸ combinant ce qu'il y a de meilleur dans l'actuel sursis avec mise à l'épreuve⁹** qui est fréquemment prononcé et dans la contrainte pénale à laquelle, contrairement à ce qu'il était souhaité, il n'a pas été fréquemment recouru¹⁰.

Une telle réforme passerait par une fusion de ces deux mesures ou, si cela s'avère plus réaliste et surtout plus efficace, par un rapprochement aussi étroit que possible entre elles, dans un objectif de plus grande simplicité et de plus grande lisibilité.

Cette nouvelle peine, car il s'agit bien d'une peine, baptisée « peine de probation », serait prononcée soit comme une peine autonome soit comme assortissant une peine d'emprisonnement. Elle permettrait au tribunal d'assortir sa condamnation de l'ensemble des mesures alternatives actuellement prévues par la contrainte pénale et par le sursis avec mise à l'épreuve (injonction de soins, travail d'intérêt général, voire stages, l'accent étant mis sur les efforts à entreprendre et les moyens à mettre en œuvre pour assurer la réparation des dommages causés¹¹...). Elle lui permettrait ainsi de choisir entre des mesures et des niveaux de suivi très diversifiés selon la personnalité du condamné¹². Le tribunal

préciserait les mesures qu'il souhaite voir mettre en œuvre et c'est au juge de l'application des peines et aux SPIP dont on a dit qu'ils devraient être renforcés qu'il appartiendrait de mettre en œuvre ces mesures¹³. Le tribunal fixerait également la durée de cette peine de probation et, en cas de manquement aux obligations prononcées, le condamné pourrait être conduit à purger tout ou partie de la durée de la peine restant à subir. Il va enfin de soi que serait conservée la possibilité de prononcer une peine mixte associant une partie ferme et une partie de probation assortie des obligations les plus adaptées¹⁴.

Une diversification des autres peines

Une parfaite unanimité a pu être constatée sur l'intérêt que présente **la peine de travail d'intérêt général**. Seules les conditions de sa mise en œuvre s'avèrent aujourd'hui difficiles. La création d'une « Agence du TIG », souple, réactive et apte à susciter la création de postes de travail, à les collecter, les réunir, les diffuser, à informer sur leur disponibilité, à mobiliser les collectivités territoriales ainsi que d'autres fournisseurs de postes de travail, enfin à promouvoir cette peine dans l'opinion publique recueille l'accord de la majorité. Sa mise en œuvre effective à brève échéance s'impose donc pour permettre le plus large développement de cette peine.

Quoique l'unanimité ne se soit pas faite sur ce point, il paraît nécessaire de suivre les recommandations figurant dans le Rapport « Pour une refonte du droit des peines » de décembre 2015 et de **faire de la mesure de placement sous surveillance électronique (« le PSE ») une peine autonome pouvant être assortie d'obligations et interdictions¹⁵**, tout en conservant également la possibilité de la mettre en œuvre comme mesure d'aménagement. Rebaptisée « détention à domicile sous surveillance électronique » et prononcée en tant que peine, le PSE

⁸ La Belgique a instauré une peine de probation autonome avec la loi du 10/04/2014 (entrée en vigueur au 1/5/2016)

⁹ Parmi les condamnations délictuelles prononcées en 2016, on dénombre 46 416 peines d'emprisonnement assorties d'un sursis avec mise à l'épreuve total (Source : Les condamnations en 2016, Ministère de la Justice/SG/SEM/SDSE, exploitation statistique du Casier judiciaire national)

¹⁰ Parmi les condamnations délictuelles prononcées en 2016, on dénombre 1232 peines de contrainte pénale (Source : Les condamnations en 2016, Ministère de la Justice/SG/SEM/SDSE, exploitation statistique du Casier judiciaire national)

¹¹ Recommandation 55 du comité des ministres aux États membres sur les règles du Conseil de l'Europe relatives à la probation du 20/01/2010 : « Le suivi ne doit pas être considéré comme un simple contrôle, mais aussi comme un moyen de conseiller, d'aider et d'accompagner les auteurs d'infraction. En cas de besoin, il doit être complété par d'autres interventions, proposées par les services de probation ou d'autres organismes, telles que des formations, le développement de compétences, des offres d'emploi et des dispositifs de soins. »

¹² Recommandation 54 du comité des ministres aux États membres sur les règles du Conseil de l'Europe relatives à la probation du 20/01/2010 : « Pour garantir le respect de la mesure, il est nécessaire que le suivi soit pleinement adapté à la diversité des auteurs d'infraction et à leurs besoins. »

¹³ Recommandation 66 du comité des ministres aux États membres sur les règles du Conseil de l'Europe relatives à la probation du 20/01/2010 : « Avant et pendant la mise en place du suivi d'un auteur d'infraction, ce dernier fait l'objet, le cas échéant, d'une appréciation qui analyse de façon systématique et approfondie sa situation particulière, y compris les risques, les facteurs positifs et les besoins, les interventions nécessaires pour répondre à ces besoins ainsi qu'une appréciation de la réceptivité de l'auteur d'infraction à ces interventions. »

¹⁴ Il est intéressant de relever qu'aucune des contributions produites ni aucune des personnes auditionnées n'a évoqué l'extension de la peine de suivi-socio-judiciaire proposée par le Rapport « Pour une refonte du droit des peines ».

¹⁵ La Belgique permet la surveillance électronique comme peine principale autonome depuis le 01/05/2016

viendrait donc s'inscrire dans l'échelle des peines. Sa durée ne saurait dépasser 2 années car, de l'avis de tous les professionnels consultés, il s'agit d'une peine réellement très contraignante. Il conviendra d'examiner si cette peine peut être prononcée en lieu et place de l'emprisonnement pour toutes les infractions délictuelles ou s'il faut la cantonner à tel ou tel type d'infraction. Cette mesure devrait être accompagnée par des agents de SPIP¹⁶, éventuellement mobiles et en mesure de se rendre périodiquement au domicile de la personne concernée afin de s'assurer des conditions dans lesquelles se déroule cette mesure et de son éventuelle incidence sur la famille du condamné. Tout manquement pourrait aller jusqu'à une incarcération et la mise à exécution pour la durée de la peine restant à subir¹⁷. En sens inverse s'il s'avère que le condamné respecte scrupuleusement les prescriptions de cette mesure, il conviendrait de prévoir la possibilité d'en assouplir les conditions d'exécution (diminution des horaires d'assignation).

Une meilleure connaissance de la situation matérielle et professionnelle du prévenu ainsi que de ses ressources devrait favoriser le prononcé de **peines d'amendes**, souvent très dissuasives, et de **jours-amendes**. S'agissant des premières, il conviendra de revoir en étroite liaison avec le ministère de l'économie et des finances les conditions dans lesquelles devra être assuré un recouvrement rapide et effectif.

La diversité des **peines de stages** existantes et l'absence de réelle cohérence qui régit cette matière devrait conduire à la rédaction d'un texte plus général que les textes spécifiques actuellement en vigueur. Il s'agit là d'une peine intéressante qu'il y a lieu de développer. Ce texte prévoirait la possibilité de prononcer, soit à titre de peine soit à titre d'obligation assortissant une peine de probation, la condamnation à un stage de sensibilisation d'une durée maximale de cinq jours. Ce stage prendrait la forme notamment d'une sensibilisation aux obligations parentales, aux dangers de l'usage de produits stupéfiants, aux obligations au sein d'un couple, au respect des règles de la sécurité routière ou à toute autre forme de sensibilisation que souhaiterait créer le législateur. Cette formulation générale laisserait en effet à ce dernier la possibilité de créer

à l'avenir de nouveaux stages sans risque d'omission d'un cadre juridique précis. Par ailleurs, la question se pose de savoir si l'Agence du TIG pourrait voir son champ de compétence étendu au recensement et à la tenue à jour des structures aptes à accueillir, dans chaque cour d'appel, tel ou tel type de stage.

Il s'impose enfin de se livrer au recensement de l'ensemble des **peines d'interdictions** (interdictions professionnelles, de se rendre dans certains lieux, de fréquenter certaines personnes etc.) actuellement prévues par de nombreux textes. Ces peines d'interdictions peuvent être prononcées soit à titre de peine principale soit à titre de peines complémentaires. Elles présentent un réel intérêt et mériteraient, elles aussi, d'être plus fréquemment infligées mais leur diversité et des formulations souvent très proches voire redondantes rend leur prononcé complexe. Il s'agit là d'un travail indispensable auquel le rapport précité de décembre 2015 consacre d'utiles développements.

L'échelle des peines

La diversification des peines susceptibles d'être prononcées au lieu et place de la peine d'emprisonnement devrait conduire à réécrire ainsi l'échelle des peines en matière correctionnelle : l'emprisonnement, le PSE, la probation, le TIG, l'amende, le jour-amende, les stages et les interdictions.

La peine d'emprisonnement

La lecture de cette nouvelle échelle des peines et l'usage qu'il convient d'en faire montre que la peine d'emprisonnement n'est désormais qu'une peine parmi d'autres et non plus l'unique peine de référence.

Chacun s'accorde également sur le fait que les courtes peines d'emprisonnement ont un effet désocialisant majeur et qu'elles prédisposent à la récidive ce qu'il faut impérativement éviter. Plusieurs pays ont entendu réduire voire supprimer le prononcé de courtes peines d'emprisonnement¹⁸. C'est dans cette voie qu'il convient à présent de s'engager si l'on veut réellement agir sur l'état de surpopulation que connaissent les maisons d'arrêt et qui est, il faut le rappeler sans cesse, facteur de récidive.

¹⁶ Recommandation 57 du comité des ministres aux États membres sur les règles du Conseil de l'Europe relatives à la probation du 20/01/2010 : « Lorsque la surveillance électronique est mise en place dans le cadre du suivi probatoire, elle doit être complétée par des interventions conçues pour mener à la réintégration et aider le désistement. »

¹⁷ Voir sur ce point le rapport de décembre 2015 précité.

¹⁸ L'Allemagne prohibe le prononcé de peines inférieures à 1 mois, et une peine de moins de 6 mois ne peut être prononcée que « lorsque des circonstances particulières concernant les faits ou la personnalité de leur auteur rendent indispensable une peine »

Il est donc proposé :

- **D'interdire le prononcé de peines d'emprisonnement inférieures à un mois**, d'autres peines étant parfaitement susceptibles de se substituer à des peines d'aussi courte durée.
- Que **les peines d'emprisonnement inférieures ou égales à six mois soient exécutées sous le régime de la semi-liberté, du placement à l'extérieur ou sous le régime d'un PSE accompagné** sauf impossibilité matérielle de recourir à l'une de ces trois mesures dûment constatée par décision spécialement motivée de la juridiction de jugement. Si le prévenu comparait détenu, la mise en œuvre de la mesure prononcée devra intervenir dans un délai de huit jours. Sa mise à exécution relèvera du juge de l'application des peines.

Cette proposition suppose toutefois, cela a été dit, un renforcement très significatif des effectifs de SPIP, une augmentation du nombre de places susceptibles d'accueillir une personne en semi-liberté et une information en temps réel du nombre de places disponibles dans le ressort de chaque tribunal.

- Que, d'une manière générale, dès lors qu'est prononcée une peine d'emprisonnement, **soient strictement respectées les exigences de motivation, prévues par** l'article 132-19 du code pénal et fermement rappelées par la chambre criminelle de la Cour de cassation en particulier dans des arrêts du 16 novembre 2016 et du 1^{er} février 2017.
- Que, dans la mesure où, disposant à l'avenir d'éléments d'information beaucoup plus nourris sur la personnalité du prévenu et sur sa situation, le tribunal sera en mesure de prononcer lui-même et d'emblée soit – et il s'impose qu'il y veille chaque fois qu'il s'agit de peines d'emprisonnement inférieures à 2 ans – d'autres peines que l'emprisonnement soit des peines aménagées *ab initio* en précisant leur régime d'exécution. Il en résulte que **le délai de deux ans que prévoit actuellement l'article 723-15 du code de procédure pénale (aménagement des peines par le juge de l'application des peines (« le JAP ») pourrait être ramené, comme c'était autrefois le cas, à une année.** L'opportunité de maintenir cette disposition pourrait être examinée à l'issue d'un délai de dix-huit mois à deux ans en fonction de l'assimilation et de l'usage qui aura été fait des propositions ci-dessus formulées si elles devaient être mises en œuvre. Dans l'immédiat, il paraît prudent de retenir et de conserver ce délai d'une année afin de ne pas prendre le risque de contribuer à la surpopulation carcérale actuelle.

La mise à exécution de la peine

Il convient de veiller – ce qui est loin d'être toujours le cas – à ce **que soient rapidement mises à exécution les peines d'emprisonnement** lorsque le tribunal, ou la cour d'appel, auront estimé que s'imposait le prononcé d'une peine de cette nature. Pour ce faire, hormis le cas où la délivrance d'un mandat de dépôt s'est avérée indispensable, le tribunal délivrera un « mandat de dépôt à effet différé ». Le condamné se verra alors notifier une date à laquelle il devra se présenter à l'établissement pénitentiaire qui lui sera précisé. Cette date, qui devrait être aussi proche que possible, sera toutefois fixée en fonction des capacités d'accueil de l'établissement concerné et de la situation du condamné. Ce dernier mettra ce délai à profit pour prendre toutes les dispositions d'ordre personnel, familial ou professionnel nécessaires avant son incarcération.

Enfin, le tribunal ou la cour préciseront par décision spécialement motivée si ce mandat de dépôt différé doit être maintenu en vigueur si le condamné interjette appel ou se pourvoit en cassation, la liberté étant de principe dans l'attente d'une décision définitive.

La fin de peine

Le présent rapport s'attache essentiellement au prononcé des peines d'emprisonnement correctionnelles. Il entend toutefois réaffirmer que tout doit être fait pour qu'un condamné ne quitte pas sans mesure de contrôle et d'accompagnement l'établissement dans lequel il était détenu.

À cette fin, il est proposé, pour les peines inférieures ou égales à cinq années d'emprisonnement, de maintenir la procédure de libération sous contrainte créée par la loi du 15 août 2014 mais en déclarant que **la libération interviendra de droit aux 2/3 de la peine avec mesures d'accompagnement pour la durée de la peine restant à subir** SAUF avis contraire du juge de l'application des peines. Dans ce cas, c'est ce magistrat qui, en fonction de l'évolution du condamné et de son parcours pénitentiaire, appréciera le moment auquel peut intervenir une mesure de libération. En cas de méconnaissance des obligations assortissant la mesure d'accompagnement, le condamné sera réincarcéré pour la durée de la peine restant à subir.

En matière criminelle, à moins qu'une libération conditionnelle soit intervenue à mi-peine, il pourrait également être envisagé de libérer conditionnellement le condamné aux 2/3 de la peine avec des mesures d'accompagnement et de contrôle

SAUF, là encore, avis contraire du juge de l'application des peines. Il pourrait toutefois être prévu d'exclure de cette possibilité certaines infractions très précisément énumérées qui, en raison d'un risque plus important de récidive, ne paraissent pas pouvoir relever d'un dispositif automatique (infractions de nature sexuelle notamment). Par ailleurs, sauf si elles ont fait savoir qu'elles avaient un avis contraire, il faudra veiller à donner aux victimes l'information que prévoit l'article 712-16-1 du code de procédure pénale lorsqu'il est mis fin à l'incarcération d'un condamné avant la date d'échéance de sa peine.

En matière de libération conditionnelle, il a par ailleurs également été unanimement proposé, dans un esprit de plus grande simplification et de réduction des délais, de **supprimer l'avis obligatoire des commissions pluridisciplinaires des mesures de sûreté (« les CPMS »)** pour l'octroi des aménagements de peine, de prévoir la communication corrélative des rapports établis par les centres nationaux d'évaluation (« les CNE ») aux juges de l'application des peines en charge de la mesure privative de liberté et de créer des antennes supplémentaires du CNE afin de mieux les répartir sur le territoire¹⁹.

Il est enfin à noter que la quasi-totalité des personnes entendues ou consultées ont exprimé le souhait de **ne plus voir prendre en compte la récidive au stade post sentenciel**, les décisions susceptibles d'intervenir au stade de l'exécution ou de l'aménagement d'une peine ne devant être dictées que par les efforts fournis par l'intéressé, ses gages de réinsertion, les risques de le voir ou non commettre une nouvelle infraction.

L'ensemble des propositions formulées dans cette première partie, outre qu'elles devraient contribuer à répondre, au moins partiellement, à la surpopulation carcérale actuelle, devraient favoriser le prononcé de peines mieux adaptées et donc plus individualisées et plus aptes à prévenir la récidive. Ce faisant, elles devraient redonner tout leur sens aux peines prononcées, celles-ci ne se limitant pas aux peines d'emprisonnement. Elles devraient aussi permettre aux juges des formations correctionnelles d'exercer la plénitude de leurs attributions

et favoriser une mise à exécution plus rapide des condamnations prononcées ce qui renforcerait l'efficacité de la justice pénale et la rendrait mieux comprise. Elles supposent toutefois, il faut le répéter, que soit acquise et concrétisée la volonté de doter l'ensemble des services concernés des moyens nécessaires.

Cette partie ne saurait enfin s'achever sans que soit abordée une question qui divise : celle, en période de surpopulation carcérale, de **la régulation de la population qu'accueillent les maisons d'arrêt**, sans aller jusqu'à une formule de *numerus clausus* dont on appréhende à juste titre l'automatisme.

Dans l'immédiat, il est indispensable de donner leur plein effet aux instances réunissant dans chaque ressort les différents acteurs judiciaires et pénitentiaires concernés²⁰ en vue de faire régulièrement le point sur la situation carcérale, d'identifier les principales difficultés rencontrées, de rechercher comment les résoudre. La circulation quotidienne, à destination des juridictions pénales du ressort, d'informations transmises par voie informatique sur l'état de la population pénale de la maison d'arrêt locale est fondamentale.

L'instauration de contacts étroits ou l'intensification de tels contacts entre les différentes autorités concernées afin que puissent être éventuellement adaptées ou réorientées, dans le strict respect des attributions de chacun, la politique pénale du parquet comme les décisions que sont conduits à prendre les juges des libertés et de la détention ou les chambres correctionnelles s'impose plus que jamais.

¹⁹ Voir également sur ce point le « Rapport pour une refonte du droit des peines » de décembre 2015. Les commissions de l'exécution et de l'application des peines, créées par le décret du 11/5/2017 (article D.48-5-4 CPP), et les conférences régionales sur les aménagements de peine et les alternatives à l'incarcération (article D.48-5-1 CPP) permettent des échanges sur la surpopulation carcérale entre les acteurs judiciaires et pénitentiaires.

²⁰ Les commissions de l'exécution et de l'application des peines, créées par le décret du 11/5/2017 (article D.48-5-4 CPP), et les conférences régionales sur les aménagements de peine et les alternatives à l'incarcération (article D.48-5-1 CPP) permettent des échanges sur la surpopulation carcérale entre les acteurs judiciaires et pénitentiaires.

3- Simplifier

Un intense besoin de simplification a été exprimé par l'ensemble des personnes ayant été invitées à faire part de leurs observations et propositions. Elles touchent aussi bien aux statistiques pénitentiaires souvent jugées insuffisantes, difficilement exploitables et peu disponibles lorsque l'on en a besoin qu'aux procédures d'aménagement de peines ou encore au traitement du contentieux très technique des requêtes post sentencielles. L'ensemble de ces questions sera donc regroupé par grands thèmes.

Restructurer le droit des peines

Pour plusieurs des personnes consultées, et cela rejoint les propositions du « Rapport pour une refonte du droit des peines » de décembre 2015, il est nécessaire de **profondément restructurer le droit des peines** en « redistribuant les cartes » entre le code pénal et le code de procédure pénale qui regrouperait et énoncerait de manière très expressive tout ce qui a trait au prononcé des peines, à leur exécution et à leur application et en créant enfin un code pénitentiaire.

Ces suggestions, qui étaient accompagnées d'un plan détaillé de ce que pourraient être à l'avenir ces nouveaux codes mériteraient d'être reprises. Il s'agit d'un travail d'envergure mais qui participe directement de l'exigence de plus grande accessibilité et de meilleure lisibilité des dispositions relatives aux peines. Il contribuerait également à simplifier la présentation de ce droit considéré comme complexe pour des raisons tenant dans une large mesure à la manière dont il est rédigé et ordonné.

Application des peines

Le souhait a été formulé de voir **clarifier et préciser les attributions respectives du JAP et du tribunal de l'application des peines** (« le TAP »). Il pourrait être proposé, dans un souci de simplification et de

plus grande efficacité, de se référer au seul quantum de la peine prononcée ce qui conduirait, lorsque la peine « prononcée » est égale ou supérieure à dix ans, à retenir la compétence du TAP, le JAP retenant sa propre compétence pour les peines inférieures à dix ans, et cela, le cas échéant, pour l'octroi et le retrait de l'ensemble des mesures d'aménagement de peine.

Ce pourrait être aussi l'occasion de revoir, comme le proposait le rapport de décembre 2015 précité, l'ensemble de la procédure suivie devant la chambre de l'application des peines (« la CHAP ») qu'il s'agisse de la possibilité de comparaître offerte au condamné, de la non application en cette matière de la règle de « l'unique objet » ou encore de l'impossibilité d'aggraver la situation de la personne qui a interjeté appel devant la CHAP.

Au titre des nécessaires simplifications, l'accent a été mis par plusieurs personnes sur l'intérêt que présenterait, **pour les procédures d'aménagement de peines** (telles que la semi-liberté, le placement à l'extérieur, le placement sous surveillance électronique, la libération conditionnelle et, dans une certaine mesure, le fractionnement et la suspension de peines), **l'édiction de règles communes** qu'il s'agisse du seuil permettant de bénéficier de ces mesures, de leurs conditions d'octroi, des obligations imposées, des motifs pouvant conduire à leur retrait. Il s'agit là encore d'un important travail mais dont l'intérêt est évident et qui mériterait d'être entrepris.

Dans le même esprit, il a été demandé de **rechercher toutes mesures propres à simplifier les modalités de fonctionnement des commissions de l'application des peines** (« les CAP »). Chacun s'accorde pour reconnaître l'absolue nécessité, pour les personnes qui y participent, de se retrouver régulièrement afin de pouvoir échanger. Mais certaines décisions devraient pouvoir être prises au terme d'un échange par le biais d'un applicatif informatique dédié et partagé ou dans l'immédiat par voie de transmission d'avis dématérialisés. Il est exclu d'énumérer ici les

décisions concernées et il convient à cet effet de se reporter notamment à la synthèse des contributions des juridictions et des directions interrégionales de l'administration pénitentiaire.

De la même manière, rejoignant également en cela les conclusions du rapport « Pour une refonte du droit des peines », il est demandé de **simplifier et d'unifier le régime des permissions de sortir**. Par ailleurs, le souhait a été formulé de voir transférer aux responsables des établissements pénitentiaires le soin d'accorder les permissions de sortir faisant suite à une première permission s'étant bien déroulée en en référant au JAP en cas de difficultés, étant précisé que l'octroi de la première mesure relèverait du seul JAP qui pourrait l'entourer d'une certaine solennité.

Ces deux dernières séries de mesures, qui s'inscrivent dans une incontestable démarche de simplification, devraient pouvoir intervenir à assez brève échéance.

Le contentieux post sentenciel²¹

Les propositions ont été très nombreuses sur ce point et il ne saurait être question de toutes les énumérer ni de les détailler.

L'accent a toutefois été mis sur la nécessité de **simplifier le traitement des requêtes postérieures à la condamnation**. Pour en citer quelques-unes, le traitement des requêtes en relèvement, en dispense d'inscription aux bulletins n° 2 et 3 du casier judiciaire, relatives à l'application d'une loi d'amnistie, en contestation d'identité pourrait être confié à un juge unique statuant « hors débat » en recueillant par voie d'échanges informatiques les avis des personnes concernées, un débat en audience ne se tenant qu'en cas, par exemple, d'opposition manifestée par le parquet²².

L'unanimité semble également se manifester en faveur d'une **réforme de la procédure de réhabilitation judiciaire** qui ne serait plus de la compétence de la chambre de l'instruction mais, en matière criminelle comme en matière correctionnelle, de celle du tribunal de grande instance ce qui permettrait d'exercer une voie de recours devant la chambre des appels correctionnels.

Il en va de même pour le contentieux, complexe et très technique, de la confusion des peines. En ce domaine, la clarification et la simplification s'imposent. Des propositions ont été formulées et elles méritent d'être étudiées, éventuellement approfondies et mises en œuvre en distinguant ce qui relève de la loi, d'une éventuelle évolution jurisprudentielle ou de la simple pratique professionnelle.

Enfin il s'impose que soient clairement précisées des notions qui dictent et conditionnent le bon déroulement de toute la phase d'exécution des peines. Ainsi en est-il de ce que l'on doit entendre par « caractère définitif » d'une condamnation pénale, « point de départ de la prescription » ou encore « caractère exécutoire d'une peine ». Des divergences d'interprétation existent sur ce point qui sont à l'origine de réelles difficultés d'application. Des modifications législatives techniques, modestes mais de grande portée pratique pourraient être envisagées. Des propositions en ce sens figurent dans le Rapport précité de décembre 2015.

²¹ Le « Rapport pour une réforme du droit des peines » de décembre 2015 peut être sur ces différentes questions utilement consulté.

²² Voir sur ce point les synthèses des consultations par thèmes en annexe.

4- Redéfinir le régime de certaines moyennes ou longues peines

Le présent rapport n'entendait pas présenter des projets de textes déjà rédigés. Plus modestement, ses auteurs ont estimé préférable de donner de grandes orientations, de procéder à de nécessaires rappels car tout ne relève pas de la loi ou du décret et ce sont souvent des pratiques qu'il convient de modifier, enfin de formuler des propositions qui, si elles retiennent l'attention, pourront alors être mises en forme.

De même, il n'était pas envisageable de traiter dans le délai imparti l'ensemble des questions que soulèvent le prononcé, l'exécution et l'application des peines²³ ce qui a conduit, il faut le souligner à nouveau, à mettre prioritairement l'accent sur la détention provisoire et le régime des peines correctionnelles.

Pour autant, le chantier des moyennes et longues peines demeure ouvert et il conviendra de se pencher sans attendre sur un certain nombre de mesures qui posent actuellement problème.

C'est notamment le cas de la période de sûreté qui doit être redéfinie. Cette modalité d'exécution de la peine²⁴, qui a pour objectif d'exclure certains condamnés à des peines d'emprisonnement de longue durée de la faculté de bénéficier de mesures d'aménagement de peine, mériterait de voir son régime de prononcé modifié et simplifié. Limitée aux peines de nature criminelle d'une durée égale ou supérieure à 10 ans, son prononcé devrait être dans tous les cas laissé à l'appréciation de la cour d'assises qui rendrait à cet effet une décision expresse qui en fixerait la durée²⁵.

De même, demeurent toujours aussi aiguës les difficultés que soulèvent la nature juridique exacte²⁶ et la mise en œuvre de **la rétention de sûreté et de la surveillance de sûreté** instaurées par la loi du 25 février 2008. Sans vouloir entrer dans les vifs débats qu'ont suscités ces mesures lors de leur adoption, force est de constater qu'elles posent de réels problèmes au regard des dispositions de l'article 5 de la Convention européenne des droits de l'Homme et que la question de leur maintien dans le corpus législatif actuel demeure posée²⁷. Cette question ne pourra être longtemps éludée.

Enfin **la situation des réclusionnaires à perpétuité** dont le nombre est d'environ 500 devra elle aussi retenir l'attention. Actuellement, seule une grâce présidentielle, désormais très exceptionnellement accordée, ou une mesure de libération conditionnelle permettent un retour de ces condamnés à la vie libre, parfois sans qu'ils soient accompagnés. Il serait pourtant souhaitable de leur permettre de s'inscrire beaucoup plus tôt dans un parcours d'exécution de peine et de s'engager dans un dispositif de réinsertion. Il convient donc de s'interroger sur la possibilité de convertir cette peine perpétuelle en une peine de trente ans de réclusion criminelle dont le point de départ serait fixé à la date, à déterminer, de la conversion.

Dans la mesure où il participe directement du sens qu'il convient de donner à une longue peine d'emprisonnement, le travail en milieu carcéral devrait dans toute la mesure du possible être encouragé et faire l'objet sans tarder d'une réflexion distincte.

²³ À cet égard, le présent Rapport n'a, à dessein, pas entendu traiter la question des modalités d'exécution des peines frappant les personnes condamnées pour faits de terrorisme et qui sont radicalisées. Il s'agit là d'un sujet très spécifique qui doit faire l'objet de réflexions distinctes.

²⁴ C'est la définition qu'en donne le Conseil constitutionnel.

²⁵ Voir pour plus de précisions les développements figurant dans le Rapport de décembre 2015 « Pour une refonte du droit des peines ».

²⁶ Voir sur ce point la décision du Conseil constitutionnel du 21 février 2008 n° 2008-562.

²⁷ Il peut être intéressant de se reporter, sur ce point, aux développements figurant dans le « Rapport pour une refonte du droit des peines » de décembre 2015.

Avec ce « chantier » sur « le sens et l'efficacité des peines », Mme la Garde des Sceaux a souhaité appeler une nouvelle fois l'attention sur le fait que « *l'exécution des peines [doit favoriser], dans le respect des intérêts de la société et des droits des victimes, l'insertion ou la réinsertion des condamnés ainsi que la prévention de la récidive* »²⁸.

Et elle l'a fait au moment où la surpopulation carcérale a atteint des niveaux intolérables et où, par voie de conséquence, la situation s'avère singulièrement difficile et tendue dans les établissements pénitentiaires, spécialement les maisons d'arrêt. Outre les conditions de détention souvent indignes qu'elle génère inéluctablement, cette surpopulation est par ailleurs un frein à la prévention de la récidive qu'elle encouragerait plutôt ce qui, là encore, n'est pas admissible.

Dans ce domaine, personne ne peut prétendre disposer de « solutions miracles » aptes à résoudre tous les problèmes. Les réflexions conduites depuis plusieurs années par tous ceux qui, de bonne foi et sans esprit partisan, s'efforcent de formuler des propositions constructives se rejoignent pour l'essentiel aujourd'hui et ce rapport ne constitue donc qu'une contribution supplémentaire.

Si la modestie s'impose en ce domaine, la détermination doit être également totale. Un débat loyal et serein dicté par le seul souci de permettre aux peines prononcées d'être « utiles » en favorisant la réinsertion et en évitant toute forme de récidive doit donc reprendre sans délai et surtout doit aboutir. Le temps de la réflexion est achevé, il faut à présent agir.

²⁸ Voir les articles 707 du code de procédure pénale et 3 de la loi pénitentiaire du 24 novembre 2009.

Annexes

Synthèse des contributions reçues par les juridictions

1. Renforcer les possibilités de recours à l'assignation à résidence sous surveillance électronique à la place de la détention provisoire

Une grande majorité des juridictions se dit plutôt favorable à l'extension de cette mesure et plusieurs suggèrent **de rendre obligatoire** l'enquête de faisabilité lors du 1^{er}, ou de chaque renouvellement de la détention provisoire, à certains stades de la procédure (dès la garde à vue, en cas de demande de mise en liberté, avant tout débat sur la détention, ou dès l'entrée en détention) ou seulement pour certains profils ou contentieux. Cette systématisation vise à envisager plus régulièrement le recours à l'ARSE et encourager son développement.

La problématique du temps nécessaire à la réalisation de cette enquête conduit toutefois plusieurs ressorts à préconiser l'instauration d'un **délai spécifique** accordé pour différer la pose du dispositif, ou pour permettre le recueil des éléments nécessaires. Il est ainsi proposé d'allonger le délai existant devant le juge des libertés et de la détention, de créer un délai de sursis à statuer et d'incarcération provisoire, ou de rendre le débat différé obligatoire.

Le régime actuel de l'ARSE est dans l'ensemble jugé insatisfaisant, son caractère hybride le rendant complexe et par conséquent délaissé au profit de la détention provisoire et du contrôle judiciaire. Afin de le rendre plus souple et attractif, **une modification de son régime est jugée nécessaire**. Il est ainsi suggéré de supprimer le quantum encouru, l'imputation de la durée d'ARSE sur la peine d'emprisonnement ferme, et la limitation des renouvellements dans le temps. Certains souhaitent refaire de l'ARSE une simple modalité du contrôle judiciaire, quand d'autres proposent à l'inverse d'aligner son régime sur celui de la détention provisoire en assortissant l'ARSE d'un écrou permettant non seulement de les consulter dans GENESIS, mais également de faciliter ensuite le prononcé d'une peine de placement sous surveillance électronique sans rupture, ce qui n'est pas possible actuellement. La fixation d'un délai d'audiencement pour les personnes sous ARSE, est également évoquée par certains ressorts.

De l'avis général, l'une des faiblesses de la mesure d'ARSE réside dans **l'insuffisance du suivi qu'il convient de renforcer, à la fois dans le contenu de l'accompagnement, et dans la gestion des incidents**, en élargissant les conditions d'accès des JI/JLD au logiciel APPI, (ou en fusionnant Cassiopée-APPI), ou en autorisant la consultation du registre des ARSE via GENESIS au plan national, les trames Cassiopée étant par ailleurs incomplètes.

Unaniment soulevé comme indispensable, le **renforcement des moyens donnés au SPIIP** apparaît indispensable pour effectuer les enquêtes de faisabilité dans des délais restreints, en créant par exemple un pôle enquête, et/ou un pôle PSE pour le suivi des mesures.

Enfin, **une meilleure communication** autour de cette mesure est évoquée, soulignant la nécessaire implication des avocats, et la mise à disposition d'une liste d'hébergements disponibles, certains proposant d'ailleurs le financement de **lieux d'assignation**, ou la possibilité d'une semi-liberté pré-sentencielle.

Toutefois plusieurs **juridictions sont défavorables** au renforcement des possibilités de recours à l'ARSE, dans la mesure où les dispositions existantes paraissent suffisantes, en soulignant d'autre part que l'ARSE ne remplit pas les objectifs atteints uniquement par la détention provisoire.

Quelques propositions sont ainsi formulées sur la détention provisoire. Pour l'essentiel, les modifications de relèvement du seuil de la détention provisoire, la modification des critères, voire leur suppression, les limitations de durée ou de possibilités de renouvellement de la DP sont formulées par les DISP.

Synthèse des propositions récurrentes :

- Systématiser l'enquête de faisabilité à certains stades de la procédure.
- Simplifier et assouplir le régime de l'ARSE.
- Renforcer le suivi de la mesure.
- Augmenter significativement les moyens du SPIIP pour réaliser les mesures dans des délais restreints et assurer le suivi.

Synthèse des contributions reçues par les juridictions

2. Renforcer le rôle du tribunal correctionnel dans l'exécution des peines qu'il prononce, y compris dans ses modalités, particulièrement pour les courtes peines d'emprisonnement

Sur **plusieurs ressorts**, les acteurs de la chaîne pénale se montrent **peu favorables** à l'**implication du tribunal correctionnel dans l'exécution des peines** qu'il prononce, critiquant parfois le développement des aménagements de peine ab initio. Les principaux arguments mis en avant sont les suivants :

- l'allongement du temps d'audience que cela engendre ;
- le fait que les juridictions correctionnelles ne disposent pas d'éléments suffisants et fiables sur la situation des prévenus pour fixer des modalités précises d'exécution des peines prononcées ;
- le risque d'un manque de lisibilité de la peine et d'une confusion des rôles, le temps de l'audience correctionnelle devant être distinct de celui de l'exécution de la peine prononcée.

Il est proposé, au sein d'une juridiction et dans certaines directions des services pénitentiaires, de limiter le rôle du tribunal correctionnel, s'agissant des peines de moins de 5 ans, à la question de la culpabilité et au prononcé du type et du quantum de peine (incarcération ou contrainte pénale), l'administration pénitentiaire devenant compétente pour fixer les modalités d'exécution, avec homologation par le magistrat.

De nombreuses juridictions souhaitent toutefois que le rôle du tribunal correctionnel soit renforcé dans l'exécution des peines qu'il prononce.

Dans cet objectif, plusieurs possibilités s'offrent à la juridiction.

La formation de jugement peut ainsi disposer d'une plus grande marge de manœuvre s'agissant du **mandat de dépôt**, en permettant son prononcé pour les courtes peines, y compris hors comparution immédiate et CRPC, ou en instaurant la possibilité d'un mandat de dépôt à effet différé. Le mandat de dépôt pourrait être obligatoire dès lors que la peine prononcée n'est pas aménageable.

Hors prononcé d'une telle mesure coercitive, le tribunal pourrait décider s'il entend faire usage de l'ar-

ticle 723-15, et dans la négative utiliser la pratique du rendez-vous pénitentiaire, qu'il s'agisse de courtes peines d'emprisonnement ferme ou quel que soit le quantum de peine ferme prononcé. L'aménagement de la peine, s'il était fait usage de l'article 723-15, resterait toutefois de la compétence du JAP.

Un ressort appelle de ses vœux la possibilité pour la juridiction de **retirer un aménagement de peine** en cours comme il le peut en matière de SME ; ce qui éviterait la nécessaire saisine du JAP en débat contradictoire aux fins d'envisager ce retrait.

De nombreuses idées ont émergé afin de **favoriser le prononcé d'aménagements de peines ab initio** par la formation de jugement, des juridictions prônant même un aménagement obligatoire ou pour les peines inférieures à un certain quantum si le prévenu est présent.

Afin de disposer d'éléments de personnalité permettant de prononcer un tel aménagement, il pourrait être imposé aux personnes convoquées en CRPC d'apporter leurs justificatifs, ou que le tribunal saisisse le SPIP afin qu'une enquête de faisabilité soit réalisée.

Quelques juridictions estiment même que le tribunal pourrait aller plus loin en fixant lui-même les modalités d'exécution de ces aménagements de peine sans que soit nécessairement saisi le JAP.

Afin de renforcer davantage cette responsabilisation des juridictions de jugements, certains ressorts préconisent la **spécialisation des postes de présidence d'audiences correctionnelles**, en première instance ou à la chambre des appels correctionnels, et souhaiteraient pouvoir procéder à l'écrou d'une personne sur un autre établissement que celui du ressort en cas de trouble grave à l'ordre public.

Enfin, l'**inscription au casier judiciaire de l'ensemble des aménagements de peines** serait de nature à favoriser une connaissance exhaustive de la situation pénale de la personne condamnée et à permettre ainsi de prendre une décision adaptée.

Synthèse des propositions :

- Permettre au tribunal de décider du mode d'exécution des peines d'emprisonnement : incarceration, immédiate ou différée (rendez-vous pénitentiaire) ou aménagement.
- donner la possibilité à la juridiction de retirer un aménagement de peine.
- favoriser le prononcé d'aménagements de peines ab initio par la formation de jugement.

Synthèse des contributions reçues par les juridictions

3. Rechercher les moyens de nature à favoriser les alternatives à l'emprisonnement dès le prononcé de la condamnation (amélioration et anticipation des enquêtes sociales rapides)

Quelques ressorts émettent des réserves liées notamment à l'incidence sur les frais de justice du développement des enquêtes sociales rapides, à l'impossibilité d'évoquer les faits lors de cet entretien, et à l'impact sur la **durée des gardes à vue et des audiences**.

L'immense **majorité se dit en revanche très favorable** à cette proposition, et souhaite voir généralisé le **recours systématique aux enquêtes sociales rapides/de personnalité avant toute audience au fond**, ou uniquement pour certains profils et/ou contentieux. Il est également préconisé de réaliser une enquête de faisabilité pour le PSE de manière systématique, avec incarcération provisoire étant pendant sa réalisation.

Les juridictions relèvent massivement que cette évolution suppose toutefois que le SPIP et/ou le secteur associatif soient dotés de moyens significativement renforcés, pour recueillir des éléments de personnalité fiables et précis et permettre de rendre une décision plus adaptée. S'il ne se dégage pas de position tranchée sur le service en charge de ces enquêtes (maintien du monopole associatif actuel, réinvestissement de cette mission par le SPIP, ou les deux), plusieurs ressorts suggèrent que les enquêtes sociales rapides soient exclusivement confiées à ces services lorsqu'un suivi est déjà en cours, et la création d'un pôle « enquêtes » au sein des SPIP est évoquée.

La qualité des enquêtes de personnalité réalisées par le SPIP doit néanmoins s'accompagner d'une réactivité qui pourrait être garantie par la création d'**une permanence SPIP au sein des tribunaux** capable de recevoir les personnes présentées sur déferrement. Dans les autres modes de poursuites, la **convocation devant le tribunal pourrait être accompagnée d'un rendez-vous fixé devant le SPIP**, en amont du procès. En tout état de cause, la visio conférence pourrait faciliter le déroulement des entretiens.

L'hypothèse de la césure du procès est très controversée : ses défenseurs, majoritairement les SPIP, y voient la possibilité de recueillir les éléments utiles au prononcé de la peine, le délai étant alors transféré de la phase « JAP » à la phase correctionnelle, mais d'autres y sont fermement opposés en raison de la désorganisation de l'audience ; certains souhaitent une réflexion approfondie sur ce thème.

La mobilisation des avocats, l'approfondissement des interrogatoires de CV en garde à vue, et la rédaction des convocations en justice devraient également permettre d'obtenir davantage de pièces justificatives lors des audiences.

D'autres pistes de recueil d'informations sur le prévenu sont présentées et impliquent **la création d'un dossier partagé** pour les majeurs, accessible sur GENESIS par exemple, l'accès des présidents d'audience au logiciel APPI, ou aux logiciels des autres administrations (fiscales notamment) et de Pôle Emploi.

Enfin, les **mentions inscrites sur le casier judiciaire semblent pouvoir être enrichies** afin de faire figurer de manière systématique les aménagements de peine accordés, et les motifs de retrait/révocation le cas échéant.

Synthèse des propositions récurrentes :

- Systématiser les enquêtes de personnalité en amont de toute audience au fond.
- Renforcer les moyens du SPIP et/ou des associations pour leur permettre de recueillir les éléments et obtenir les justificatifs.
- Mobiliser les avocats dans la production d'éléments de personnalité de leurs clients.
- Élargir l'accès à l'information des magistrats par la consultation de fichiers.

Synthèse des contributions reçues par les juridictions

4. Rechercher les moyens de favoriser le prononcé de la peine de travail d'intérêt général

Les juridictions soulignent massivement le manque de structures acceptant de prendre en charge les personnes condamnées à des peines de travail d'intérêt général et insistent sur la nécessité de disposer des moyens humains nécessaires afin de développer les partenariats et de suivre les personnes condamnées à ces peines. Elles proposent en outre d'adapter le régime d'exécution des peines de travail d'intérêt général et les conditions de leur prononcé afin d'en favoriser le développement.

Favoriser la diversification et la multiplication des postes de TIG

Constatant massivement un manque d'investissement voir une réticence de nombreuses communes et collectivités publiques pour prendre en charge les personnes condamnées à une peine de travail d'intérêt général, les juridictions ont presque unanimement suggéré d'instaurer des incitations financières voire une obligation pour ces dernières d'accueillir des personnes condamnées à effectuer un travail d'intérêt général.

Fortes de ce constat, certaines juridictions proposent en outre de permettre l'exécution du travail d'intérêt général au sein d'entreprises privées, y compris lorsque ces dernières ne sont pas chargées d'une mission de service public. L'hypothèse d'un reversement à l'État du salaire qu'aurait pu percevoir la personne condamnée dans le cadre d'un emploi salarié est alors envisagée, par exemple afin de financer le développement de cette peine.

Ces suggestions sont généralement accompagnées d'une proposition de simplification voir de déjudiciarisation de la procédure d'habilitation, laquelle pourrait alors être confiée à l'administration pénitentiaire.

Enfin, la nécessité de mieux concilier l'exécution de ces peines avec l'emploi des personnes condamnées a été largement souligné. Une cour d'appel suggère ainsi de développer une nouvelle peine de travail d'intérêt général calquée sur le format de la journée de solidarité pour les personnes condamnées exerçant une activité professionnelle (reversement à l'État du salaire correspondant aux heures de travail d'intérêt général). Une autre propose de prévoir que le contrat de travail des personnes

condamnées soit automatiquement suspendu pendant l'exécution du travail d'intérêt général et qu'aucune sanction ne puisse alors être prise par l'employeur à l'encontre de son salarié.

Élargir les conditions du prononcé du TIG et du STIG

Constatant l'efficacité de cette peine, de nombreuses juridictions proposent de permettre d'y recourir plus largement et de lever les obstacles juridiques à son prononcé.

Ainsi, il est suggéré d'ériger le travail d'intérêt général comme seule peine principale encourue pour la commission de certaines infractions. Il est également proposé de faire du travail d'intérêt général une obligation qui pourrait être prononcée dans le cadre des peines probatoires ou des aménagements de peine ou encore de faire du travail d'intérêt général une modalité d'exécution de certaines peines d'emprisonnement ferme à l'initiative du parquet ou de l'administration pénitentiaire.

Certaines juridictions souhaiteraient également pouvoir prononcer des peines de travail d'intérêt général, dans le cadre d'ordonnances pénales (sous réserve que le condamné donne son accord au moment de la notification), à titre de peine complémentaire ou encore à l'encontre des mineurs âgés de 16 ans au moment de leur condamnation.

Il est enfin suggéré de lever les restrictions légales quant au prononcé de plusieurs peines de sursis assorti de l'obligation d'effectuer un travail d'intérêt général à l'encontre des condamnés récidivistes.

Revoir le régime juridique du TIG et du STIG dans un souci de souplesse et d'efficacité

Il a pu être suggéré marginalement de permettre de prononcer un TIG en ne recueillant l'accord du condamné qu'après l'audience ou même sans recueillir son consentement.

La majorité des juridictions soulignent cependant davantage la nécessité d'allonger le délai permettant l'exécution du travail d'intérêt général, éventuellement en l'alignant sur le délai d'épreuve du sursis avec mise à l'épreuve ou encore en ne faisant partir ce délai qu'à compter de la date de l'affectation du condamné sur un poste de travail. À l'inverse, une cour d'appel propose, dans un souci d'efficacité, de restreindre ce délai d'exécution afin que la peine soit exécutée plus rapidement, une autre ayant proposé, dans ce même but, que cette peine soit systématiquement exécutoire par provision.

S'agissant du déroulement de ces peines, il est sollicité de permettre la prolongation du délai d'épreuve, la révocation partielle de la peine de sursis assorti de l'obligation d'effectuer un travail d'intérêt général ou encore de systématiser le prononcé de la sanction encourue à défaut d'exécution du travail d'intérêt général, y compris pour les mineurs. Une juridiction propose que le juge de l'application des peines puisse en outre réduire le nombre d'heures de travail d'intérêt général à effectuer et une autre que cette peine puisse être assortie d'obligations.

Concernant enfin le quantum d'heures à effectuer, certaines juridictions estiment que ce dernier devrait être augmenté et d'autres qu'il conviendrait de raisonner en jours et non plus en heures de travail d'intérêt général. A *contrario*, un ressort signale que le nombre d'heures de travail d'intérêt général susceptible d'être prononcé devrait au contraire être réduit.

Synthèse des propositions récurrentes :

- Prévoir des incitations voire imposer aux communes et personnes morales de droit public de proposer des postes de travail d'intérêt général
- Permettre l'exécution du travail d'intérêt général dans le secteur privé.
- Confier l'habilitation des structures à l'administration pénitentiaire.
- Permettre l'exécution du travail d'intérêt général dans le cadre de peines probatoires ou d'aménagements de peine.
- Allonger le délai d'exécution du travail d'intérêt général en l'alignant sur celui du sursis avec mise à l'épreuve.

Synthèse des contributions reçues par les juridictions

5. Lever certaines restrictions relatives au prononcé de sursis avec mise à l'épreuve successifs

1. Des avis majoritairement défavorables

Les avis sur la levée de certaines restrictions relatives au prononcé de sursis avec mise à l'épreuve sont partagés.

Certains estiment qu'il faut laisser les magistrats libres de prononcer toute peine qu'ils estimeraient nécessaire, sans restriction, d'autres étant réservés, au vu de la difficulté de trouver un équilibre entre l'individualisation de la peine et le sens que celle-ci doit garder.

Pour autant, une grande majorité est défavorable à la levée des restrictions existantes, certains estimant que cette proposition reviendrait à conforter les délinquants dans la multiplication des passages à l'acte. D'autres considèrent que la contrainte pénale ou la possibilité de prononcer une peine mixte (ferme-SME) suffit à permettre un suivi plus renforcé du condamné s'il est souhaité.

2. Des propositions restrictives et extensives

a. Propositions restrictives

Certains à ce titre suggèrent de **fixer une période à l'issue de laquelle le prononcé des SME ne serait plus possible** (allant de 10 ans à 5 ans suivant les juridictions). Plusieurs cours d'appel évoquent la possibilité de supprimer les **non-avènements de SME en cascade**, qui ont pour effet de revenir sur la durée du suivi souhaité par la juridiction de condamnation.

b. Propositions extensives

D'autres suggèrent la levée des restrictions sous la condition d'une motivation spéciale pour re-prononcer un sursis avec mise à l'épreuve.

Deux juridictions proposent de lever ces restrictions dans le seul **contentieux routier**.

Une juridiction suggère de limiter le prononcé de SME successif en cas **de fait de même nature** uniquement.

c. Autres propositions relatives au SME

Les juridictions souhaitent renforcer l'effectivité des sanctions possibles en cas de manquement.

Ainsi, il pourrait être prévu un délai dans lequel le JAP doit tenir un débat contradictoire lorsque le parquet sollicite la révocation d'un sursis avec mise à l'épreuve.

En outre, le parquet pourrait se voir octroyer la possibilité d'ordonner le déferement devant le JAP d'une personne placée en garde à vue pour de nouveaux faits (ou violation des obligations du SME), avec obligation pour le JAP de statuer immédiatement, sauf délai pour préparer la défense.

Enfin, il est préconisé que les obligations du SME soient effectives pendant la détention et puissent s'appliquer notamment pendant les permissions de sortir (bien que le délai reste suspendu).

Synthèse des propositions récurrentes :

- fixer une période à l'issue de laquelle on ne peut plus prononcer de SME
- motiver spécialement le prononcé d'un nouveau SME
- restreindre la possibilité de prononcer plusieurs SME au contentieux routier
- empêcher le prononcé de plusieurs SME uniquement en cas de même nature de faits
- maintenir les effets des obligations du SME pendant l'incarcération (bien que le délai soit suspendu)

Synthèse des contributions reçues par les juridictions

6. Modifier la hiérarchie et l'éventail des peines notamment en ajoutant la possibilité de prononcer le placement sous surveillance électronique comme peine autonome

De très nombreuses juridictions estiment que l'éventail des peines est suffisant et qu'il n'y a pas lieu de légiférer pour en ajouter ni pour modifier leur échelle actuelle, soulignant pour certains que la priorité est de donner des moyens au SPIP et aux JAP pour le suivi des mesures existantes.

D'autres se montrent au contraire favorables à une révision de l'éventail des peines, et notamment à la création d'une peine autonome de PSE.

Des avis très partagés sur l'instauration d'une peine autonome de placement sous surveillance électronique

De très nombreux acteurs de la chaîne pénale sont opposés à l'instauration d'un PSE autonome. Ils soulignent qu'elle ne présente pas d'intérêt pratique ni juridique et qu'elle ne va pas dans le sens d'une simplification.

La plupart anticipent les difficultés à résoudre pour définir le régime d'une telle peine (existence ou non d'un écrou, possibilité de réduction de peine et de bascule vers un aménagement classique, sanctions applicables, devenir de la peine si les conditions de la mesure ne sont plus remplies, etc.).

Plusieurs d'entre eux pointent le risque de confusion qu'il y aurait à faire coexister deux régimes pour le PSE (aménagement de peine et peine autonome).

À ce titre, certains soulignent qu'il **conviendrait de supprimer le PSE comme modalité d'exécution d'une peine privative** de liberté s'il devient une peine autonome, mais que cela privera le JAP d'une des principales possibilités d'aménagement et les personnes condamnées pour terrorisme de la dernière mesure d'aménagement de peine sous écrou qui leur est ouverte.

Sur d'autres ressorts, **l'intérêt d'une telle peine autonome est souligné**, notamment en termes d'affichage, même si des réserves sont émises s'agissant de sa mise en œuvre. Certains proposent de prévoir **la même possibilité pour le placement à l'extérieur et la semi-liberté**.

Toutefois, plusieurs acteurs soulignent leur opposition à l'instauration d'un PSE autonome qui se limiterait à un simple contrôle du respect des horaires d'assignation. Les ressorts favorables au PSE autonome souhaitent qu'il **s'accompagne d'obligations et d'un accompagnement resserré et étayé**.

Il est proposé la **création d'un pôle PSE et d'un pôle enquête au sein des SPIP avec du personnel dédié**.

Il est également souligné la **nécessité de prévoir une sanction**, et notamment une peine d'emprisonnement, en cas de non-respect du PSE, qui puisse être mise à exécution sans saisir le tribunal correctionnel et être convertible en TIG ou JA.

Certains évoquent la possibilité de prévoir des **lieux dédiés** pour la mise en œuvre de ces mesures, où pourraient s'opérer des suivis collectifs. Il est proposé, sur une cour d'appel, de prévoir une peine autonome de PSEM.

La **durée maximum** pour le PSE autonome est envisagée jusqu'à 6 mois, 8 mois, 2 ans.

S'agissant de la mise en œuvre pratique de cette nouvelle peine, plusieurs propositions sont émises :

- Prévoir un **circuit similaire à celui de l'article 723-15** du CPP
- Procéder à une **enquête de faisabilité dans le mois** de la décision avec rendez-vous devant le SPIP (3 jours) et le JAP (1 mois) afin, soit que le PSE soit mis en place, soit que la personne soit incarcérée.
- Fixation des modalités par le tribunal correctionnel, avec intervention du SPIP le cas échéant, sous le contrôle du JAP.

Certains proposent de **rendre impossible le prononcé d'une telle peine en l'absence du prévenu**, même représenté. D'autres estiment qu'une fois qu'une personne a bénéficié de cette peine, elle ne devra plus être éligible à un aménagement sous forme de PSE en cas de condamnation ultérieure à une peine privative de liberté.

Diverses propositions de simplification des peines existantes et de leur régime

La création de **nouvelles peines** est proposée :

- ériger en peines autonomes l'interdiction de contact avec la victime, certaines interdictions voire l'intégralité des obligations et interdictions prévues à l'article 132-45 du code pénal ;
- créer, comme peine ou nouvelle obligation de l'article 132-45 du code pénal, l'obligation dans un

certain délai de payer une somme (dommages et intérêts ou somme à une association reconnue d'utilité publique en cas d'absence de partie-civile) qui soit sanctionnée par des jours d'emprisonnement en cas d'inexécution, obligations financières (justifier de la déclaration de revenus, de l'acquittement des impôts, de tenir une comptabilité, etc).

D'autres réclament au contraire une **simplification de l'éventail des peines** notamment par une suppression de la sanction-réparation, du SME ou de la contrainte pénale.

De nombreux acteurs proposent de fusionner plusieurs peines existantes pour créer **une seule peine de probation avec toutes les obligations possibles de la contrainte pénale, voire un PSE**. Sur une cour d'appel, il est proposé qu'elle puisse s'exécuter en même temps que l'emprisonnement.

L'éventail des peines pourrait ainsi être limité à **2 ou 3 catégories de peines** : la peine ferme, la peine de probation/contrainte pénale, voire une catégorie intermédiaire comprenant les peines de PSE/place-ment à l'extérieur et semi-liberté autonomes.

Plusieurs professionnels des services pénitentiaires d'insertion et de probation proposent qu'il revienne au JAP, après une période d'évaluation, de décider des modalités d'exécution de la sanction prononcée par la juridiction de jugement.

Sur une cour d'appel, il est proposé de distinguer les peines non aménageables (pouvant être assorties d'un mandat de dépôt immédiat quel que soit leur quantum), les peines de PSE/placement à l'extérieur et semi-liberté autonome (peines « de contrôle ») et les peines de « suivi ».

Il est aussi proposé, sur un ressort, de supprimer la hiérarchie des peines et faire de chaque peine une peine autonome.

Dans un souci de simplification, il est également proposé d'**unifier ou simplifier les peines d'interdic-tions** existantes ainsi que leur régime d'exécution, de fusionner les peines de **stages** en unifiant leur régime, ou d'imposer à la juridiction de jugement **de prévoir la peine encourue en cas d'inexécution** lors du prononcé d'un TIG ou d'une peine de stage.

Afin de limiter les courtes peines fermes, il est proposé d'interdire les peines d'emprisonnement de moins de 6 mois ou, en cas de désocialisation, les peines de moins de 3 mois.

Une juridiction souhaite voir supprimer le plafond de peine pour prononcer des SME.

Synthèse des propositions récurrentes :

- Simplifier l'éventail des peines notamment en fusionnant des peines de probation, de stages, d'interdictions
- Proposition de nouvelles peines, notamment PSE/PE/SL autonomes
- Imposer de fixer la peine encourue en cas d'inexécution lors du prononcé d'un TIG ou d'une peine de stage

Synthèse des contributions reçues par les juridictions

7. Réformer et simplifier le champ de compétence de la commission de l'application de peines

Les juridictions indiquent massivement être satisfaites de la qualité des échanges intervenant en commission de l'application des peines tout en partageant le constat d'un engorgement de ces dernières et de l'examen inutile de certains dossiers à ces commissions. Elles ont donc proposé un certain nombre de réformes concernant non seulement la procédure applicable en la matière mais également le régime des mesures examinées à ces dernières. De nombreuses juridictions se sont en outre prononcées pour une déjudiciarisation de certaines décisions nécessitant actuellement l'avis de la commission de l'application des peines alors que d'autres se sont au contraire fermement exprimées contre une telle orientation.

Alléger la procédure applicable aux décisions nécessitant un avis de la CAP

La composition de la commission de l'application des peines n'a que peu été remise en cause par les juridictions. Si deux d'entre elles ont suggéré de ne plus y imposer la présence du parquet, une autre s'est a contrario formellement opposée à une telle perspective.

Une majorité des ressorts s'est prononcée pour une dématérialisation du recueil des avis des membres de la commission de l'application des peines mais d'autres s'y sont formellement opposés, manifestant leur souhait de préserver la qualité des échanges entre les autorités judiciaires et l'administration pénitentiaire dans ce cadre.

Au-delà d'une simple dématérialisation des avis de la commission, de nombreuses juridictions évoquent la possibilité de statuer sans réunir cette dernière, pour tout ou partie des décisions relevant de cette procédure. Bien qu'elles ne précisent pas si elles envisagent que les avis des membres de la commission continuent à être recueillis même en l'absence de réunion, cette perspective semble être celle envisagée, la majorité des juridictions soulignant par ailleurs l'importance de préserver les échanges d'informations en la matière. Les opinions concernant les contentieux qui pourraient être

visés sont en revanche très divers, alors que certains évoquent les permissions de sortir ou la libération sous contrainte, d'autres visent plutôt l'octroi ou le retrait des réductions de peine.

Plusieurs juridictions proposent enfin de simplifier la procédure applicable dans l'hypothèse où le condamné fait l'objet d'un aménagement de peine sous écrou, en se dispensant de l'avis du chef d'établissement voire de celui de la commission de l'application des peines ou encore en prévoyant un octroi automatique de permissions de sortir susceptibles de retrait en cas d'incident.

Déjudiciariser des décisions prises après avis de la CAP

La majorité des ressorts s'est exprimé sur cette question pour laquelle les positions sont cependant très partagées. En effet, bien que de nombreuses juridictions se soient prononcées en défaveur d'une telle déjudiciarisation, elles le sont également à avoir suggéré de déjudiciariser tout ou partie de ces décisions. La perspective de ne plus confier au juge de l'application des peines que le prononcé de la première permission de sortir, les suivantes étant octroyées par l'administration pénitentiaire a notamment été régulièrement envisagée.

Revoir la procédure applicable à la LSC :

La grande majorité des ressorts préconisent de supprimer la libération sous contrainte ou à minima de ne plus prévoir l'examen de la situation des condamnés refusant cette dernière. Une juridiction propose a contrario de l'automatiser sauf opposition du parquet, et une cour d'appel propose de lui substituer la création systématique de quartiers de préparation à la sortie.

Certains ressorts, sans préconiser la suppression complète de cet examen obligatoire suggèrent de ne plus le prévoir pour les peines les plus courtes ou encore lorsque le condamné a récemment fait l'objet d'un rejet d'une demande d'aménagement de peine.

Enfin, deux juridictions sollicitent de redéfinir la procédure applicable lorsque cet examen doit être effectué alors qu'une demande d'aménagement de peine est également pendante.

Revoir le régime des réductions de peine

La majorité des ressorts préconisent de revoir le système du crédit de réduction de peine, soit en

l'abrogeant, soit en le fusionnant avec les réductions supplémentaires de peine et en prévoyant alors un octroi en fonction du comportement effectif du condamné en détention ou encore en fonction du respect par ce dernier d'objectifs fixés par le juge de l'application des peines.

S'agissant des réductions supplémentaires de peines, les avis sont moins tranchés. Si de nombreuses juridictions proposent leur suppression intégrale ou uniquement pour les peines les plus courtes ou encore d'en diminuer le *quantum*, d'autres proposent *a contrario* un octroi automatique de ces dernières ou encore une extension de ce dispositif aux peines suivies en milieu ouvert.

Quelques juridictions suggèrent de durcir le régime applicable en matière de réductions de peine, en prévoyant que les condamnés ayant commis des infractions en détention ou s'étant évadés ne puissent pas bénéficier de réductions de peine ou encore que les condamnés récidivistes ne puissent de nouveau bénéficier que d'un quantum moindre de réductions de peine.

La situation spécifique des personnes exécutant un aménagement de peine sous écrou conduit enfin certaines juridictions à proposer que ces dernières soient exclues du bénéfice des réductions de peine ou à minima que leur régime soit adapté, de même que les détenus incarcérés suite à des jours-amende impayés.

Synthèse des propositions récurrentes :

- Dématérialiser les commissions de l'application des peines ou à minima permettre au juge chargé de l'application des peines de statuer sans réunir la commission de l'application des peines.
- Ne prévoir la compétence au juge chargé de l'application des peines que pour l'octroi de la première permission de sortir, les suivantes relevant alors de celle de l'administration pénitentiaire.
- Abroger la libération sous contrainte ou supprimer l'examen obligatoire au titre de la libération sous contrainte lorsque le condamné refuse cette dernière.
- Supprimer le crédit de réduction de peine ou le fusionner avec les réductions supplémentaires de peine.

Synthèse des contributions reçues par les juridictions

8. Clarifier les attributions des juridictions de l'application des peines (JAP, TAP, CHAP)

Si quelques juridictions estiment que les champs de compétence actuels des juridictions de l'application des peines sont pertinents et ne posent pas de difficulté, la plupart estiment nécessaires certaines évolutions législatives dans un souci de clarification.

I. S'agissant de la compétence et de la procédure applicable devant le JAP et le TAP

Réduire les critères de répartition de compétence JAP/TAP

Plusieurs juridictions proposent de simplifier la répartition de compétence entre le JAP et le TAP en ne maintenant qu'un seul critère : **la peine prononcée** (certains proposant de ramener le seuil à 5 ans), le **quantum** de peine **restant à subir**, l'infraction commise (compétence JAP pour les délits et compétence TAP pour les crimes), la nature de la peine privative de liberté (correctionnelle pour le JAP, criminelle pour le TAP), **la dangerosité**, la juridiction ayant octroyé la mesure ou encore le type d'aménagement de peine sollicité.

Une juridiction propose de retenir deux critères : la peine prononcée et l'infraction commise.

Certaines juridictions proposent également de **revoir les critères de compétence du TAP** prévus à l'article 730-2 du code de procédure pénale pour la libération conditionnelle des personnes condamnées à de longues peines.

De façon générale, certains prônent une extension du champ de compétence du TAP, alors que d'autres souhaitent le voir se réduire (en le limitant aux mesures visées à l'article 712-7 du CPP).

Dans un souci de clarification, quelques juridictions soulignent qu'il serait utile de **prévoir le champ de compétence du TAP dans un seul article du code de procédure pénale**.

Unifier les procédures applicables

Certains ressorts proposent que le **TAP soit une juridiction unique, comprenant une formation en juge unique et une formation collégiale**, statuant selon une procédure identique.

Quelques-uns proposent de prévoir le principe d'une compétence du JAP pour l'ensemble des mesures, avec la possibilité, pour le JAP ou le parquet, de saisir le TAP.

Autres mesures de clarification

Plusieurs juridictions évoquent la nécessité de clarifier la juridiction compétente pour la gestion des incidents au cours des mesures.

Certains souhaitent que soit prévue la juridiction compétente pour la révocation et **le retrait des mesures prononcées par le TAP**, les uns proposant que ce soit le JAP, d'autres le TAP.

Quelques-uns préconisent la nécessité de prévoir expressément la **compétence du JAP pour le suivi, la modification des mesures et la gestion des incidents**, et une possibilité de renvoi devant le TAP dans ce cadre.

D'autres soulignent la nécessité de clarifier les juridictions compétentes en matière de **mesures de sûreté**.

Un service estime utile de prévoir la compétence juridictionnelle pour les autorisations de sortie sous escorte en cas d'appel d'une décision de révocation du JAP.

Revoir la répartition des TAP

Si certains proposent de prévoir la création d'un TAP dès lors que se trouve sur le département un établissement hébergeant des condamnés à de longues peines, d'autres souhaitent que le TAP soit prévu par département ou par cour d'appel.

II. S'agissant de la compétence et de la procédure applicable devant la chap

Certains professionnels d'une cour d'appel souhaitent que l'ensemble des appels formés contre les décisions du TAP relève d'**une formation élargie de la CHAP**. Si plusieurs juridictions prônent la suppression de la formation élargie de la CHAP, d'autres alertent contre la suppression de cette formation élargie en soulignant qu'elle apparaît pertinente pour les personnes condamnées aux plus longues peines.

Une juridiction propose que tous les appels soient soumis à la CHAP et non, pour partie, à son seul président.

Une autre propose de faire passer le délai permettant une saisine directe de la CHAP de 4 à 6 mois.

Sur un ressort, il est souhaité que le suivi des mesures revienne à la CHAP lorsque celle-ci infirme une décision de première instance.

Dans un souci de simplification, il est en outre proposé que lorsque la CHAP est saisie d'un appel sur une décision portant sur une demande d'aménagement de peine, toute nouvelle demande soit déclarée irrecevable.

Synthèse des propositions récurrentes :

- Simplifier la répartition des compétences JAP/TAP et clarifier les procédures applicables.
- Clarifier la juridiction compétente pour le suivi, la modification et le retrait des mesures prononcées par le TAP.

Synthèse des contributions reçues par les juridictions

9. Favoriser le développement des aménagements de peine de nature à prévenir la récidive, simplifier et unifier leur régime

Si quelques juridictions estiment que les aménagements de peine peuvent nuire à la crédibilité et à la lisibilité de la peine prononcée, la grande majorité d'entre elles considère qu'il est effectivement nécessaire de favoriser ces derniers. Elles corrélaient directement leur développement à celui des moyens qui leur sont dédiés, tant en terme de ressources humaines que de mise à disposition de structures ou de financements de partenariats. Elles suggèrent en outre d'élargir leur champ d'application, et de simplifier et d'harmoniser les règles de procédure applicables en la matière.

Systématiser le prononcé des aménagements de peine en milieu fermé

De nombreux ressorts soulignent la nécessité de prévoir une sortie encadrée à l'issue de l'exécution d'une peine d'emprisonnement. Il est alors proposé, soit de simplifier la procédure en la déjudiciarisant ou en réintroduisant la PSAP et la SEFIP, soit même de rendre obligatoire un suivi en sortie de détention, par exemple sous la forme d'un suivi en milieu ouvert, d'une libération sous contrainte obligatoire ou encore d'un suivi post-libération.

Seul un ressort préconise *a contrario* de supprimer l'examen obligatoire aux deux tiers des peines supérieures à cinq ans au titre de la libération conditionnelle.

Simplifier la procédure applicable

S'agissant des condamnés libres, certaines juridictions proposent de supprimer l'examen obligatoire de leur situation au titre de l'article 723-15 du code de procédure pénale et de subordonner l'aménagement de peine des condamnés libres à une saisine de ce dernier assortie de la production des justificatifs nécessaires.

Quelques soient les condamnés concernés, il est suggéré par certains ressorts de prévoir que l'octroi des aménagements de peine ne s'effectue plus par principe après la tenue d'un débat contradictoire mais hors débat, éventuellement même sans l'avis du parquet, ou encore après avis de la commission de l'application des peines.

S'agissant enfin de l'instruction des demandes d'aménagement de peine, plusieurs juridictions suggèrent de supprimer l'obligation de recueillir l'avis de la commission pluridisciplinaire des mesures de sûreté pour les longues peines, voir le passage au centre national d'évaluation pour certaines peines ou certains aménagements de peines tels que la libération conditionnelle, l'expulsion ou médicale. Une restriction du champ d'application des expertises obligatoires en matière d'aménagement de peine est également sollicitée. Il a en outre été souligné l'importance de multiplier les structures d'évaluation sur le territoire et d'adapter les procédures aux particularités afférentes aux territoires situés en outre-mer.

Élargir le champ des aménagements de peine

Si certaines juridictions suggèrent de réintroduire une distinction des seuils de recevabilité des aménagements de peine pour les condamnés récidivistes, la majorité des ressorts préconise au contraire d'aligner les conditions de recevabilité de l'ensemble des aménagements de peine que les condamnés soient récidivistes ou non.

De nombreux ressorts estiment qu'il conviendrait d'étendre les possibilités de conversion de peine à la contrainte pénale ou encore au sursis avec mise à l'épreuve et d'augmenter le quantum de peine susceptible de conversion. Quelques ressorts proposent en outre que la conversion de la peine devienne automatique lorsque cette dernière n'a pas été mise à exécution dans un délai de deux ans. *A contrario*, quelques juridictions suggèrent de restreindre voire de supprimer les conversions de peine.

Au stade de la mise à exécution de la peine, il est proposé de permettre au parquet de saisir le juge de l'application des peines aux fins d'aménagement de la peine mise à l'écrou, à charge pour ce dernier d'y répondre dans un délai contraint.

Une juridiction propose même de donner au parquet la possibilité de convertir les peines de moins de 3 mois en sursis TIG ou jours-amende, mais une autre souhaite restreindre la possibilité de conversion par le JAP aux peines de moins de 3 mois.

S'agissant enfin des courtes peines, certaines directions interrégionales des services pénitentiaires suggèrent qu'elles ne puissent être prononcées que sous la forme de peines mixtes ou encore qu'elles soient automatiquement aménagées.

Simplifier et harmoniser le régime des aménagements de peine

Une grande majorité des ressorts se prononce en faveur d'une harmonisation des seuils de recevabilité et du régime des différents aménagements de peine. Il est ainsi suggéré de créer un régime de probation unique absorbant l'ensemble des aménagements de peine.

Il est en outre sollicité de clarifier les procédures applicables aux mesures probatoires à la libération conditionnelle ou encore celles applicables dans l'hypothèse où une nouvelle condamnation intervient en cours d'aménagement de peine.

Rendre les aménagements de peine plus efficaces

Il est suggéré de prévoir systématiquement l'exécution provisoire des aménagements de peine octroyés ainsi que la remise d'une convocation en sortie de détention au détenu à l'instar de la procédure prévue à l'article 741-1 du code de procédure pénale afin d'assurer une prise en charge rapide de ces mesures.

Certaines juridictions suggèrent en outre de permettre le prononcé d'une injonction de soin quel que soit l'aménagement de peine prononcé ou encore de cumuler les mesures de placement extérieur et de placement sous surveillance électronique.

En cas de manquement à un suivi post-peine, il pourrait être prévu que le JAP puisse délivrer une OIP.

Mettre en œuvre les moyens nécessaires au développement des aménagements de peine

Afin d'assurer l'efficacité de l'aménagement de peine, il est souligné la nécessité de renforcer les effectifs des services pénitentiaires mais également les partenariats, les dispositifs d'insertion et les quartiers dédiés dans les établissements pénitentiaires. Une juridiction suggère d'ailleurs d'inscrire dans la loi l'obligation de prévoir un quartier de semi-liberté dans chaque nouvel établissement pénitentiaire.

Synthèse des propositions récurrentes :

- Systématiser les aménagements de peine en milieu fermé.
- Supprimer la nécessité de recueillir l'avis de la CPMS en matière d'aménagement de peine.
- Aligner le seuil de recevabilité des aménagements de peine, y compris en ce qui concerne les récidivistes et des non récidivistes.

- Élargir les seuils de conversion de peine et permettre des conversions en contrainte pénale ou en sursis avec mise à l'épreuve.

- Harmoniser le régime des différents aménagements de peine, voir fusionner ces derniers.

Synthèse des contributions reçues par les juridictions

10. Permettre l'exécution rapide des peines prononcées, y compris les peines d'emprisonnement

Avant propos

Avant de réformer, des moyens exigés

Le constat unanime est qu'avant d'envisager une réforme d'ampleur, l'efficacité et l'exécution rapide des décisions de justice passe par un renforcement des moyens donnés aux juridictions et particulièrement aux services d'exécutions des peines et principalement au niveau du greffe, mais aussi des CPIP, huissiers et services de police et de gendarmerie véritablement dédiés à l'exécution des peines.

Le risque de surpopulation carcérale souligné

À l'heure actuelle, les peines dont la mise à exécution est la plus longue sont les peines aménageables, il faut donc avoir conscience qu'accélérer la mise à exécution des peines d'emprisonnement pourrait donc aggraver **la surpopulation carcérale**.

Propositions :

Si globalement les juridictions sont favorables à l'exécution rapide des peines, les propositions pour y parvenir sont diverses :

1. Mandat de dépôt, mandat de dépôt différé et 723-15 CPP modifié :

a. Mandat de dépôt à effet différé

Plusieurs juridictions sont favorables à la fixation par la juridiction de jugement de la date d'incarcération du condamné (RDV pénitentiaire) dès lors qu'elle prononce une peine non aménageable sans mandat de dépôt .

D'autres vont plus loin en suggérant que le tribunal correctionnel puisse décider que la peine ne sera pas aménagée (ou exclura certains aménagements de peines) – donc pour les absents également – sans pour autant incarcérer immédiatement le condamné, évoquant ainsi un « mandat de dépôt à effet différé ».

b. Suppression du 723-15 CPP

Plusieurs juridictions évoquent la possibilité de la suppression des saisines en 723-15 du JAP afin de

replacer le condamné comme acteur de l'aménagement. Celui-ci aurait alors un délai (de 4 mois ?) pour saisir le JAP, et à défaut la peine pourrait être mise à exécution par le Parquet.

c. Élargissement des possibilités de prononcer un mandat de dépôt (465 CPP)

Certaines juridictions évoquent enfin la possibilité de prononcer des mandats de dépôts pour des peines inférieures à 12 mois hors comparution immédiate, en revenant sur la rédaction de l'article 465 CPP, voire suggèrent de favoriser le prononcé de très courtes peines d'emprisonnement d'une à deux semaines pour provoquer un « choc carcéral » sans pour autant désocialiser le condamné.

2. Prononcé des peines

a. Réduction du quantum aménageable

Il est suggéré d'abaisser le seuil d'aménagement possible à 1 an au lieu de 2 ans, certains proposant 6 mois en cas de récidive légale, d'autres d'harmoniser les régimes avec et sans récidive.

b. Suppression AP *ab initio*

Des juridictions suggèrent de supprimer les aménagements de peine *ab initio*.

c. Exécution provisoire

D'autres ressort souhaiteraient rendre systématiquement exécutoires nonobstant appel les peines autres que l'emprisonnement ferme (SME, TIG...) quand elles sont prononcées contradictoirement ainsi que pour toutes les peines aménagées nonobstant appel.

d. Peine encourue en cas d'inexécution (TIG, stage)

Des juridictions proposent d'imposer au tribunal correctionnel de fixer la peine d'amende ou d'emprisonnement encourue en cas d'inexécution lors du prononcé du TIG ou d'une peine de stage.

e. Jours-amendes et absents

Il est proposé de rendre impossible le prononcé des jours-amende sur des absents, en raison des difficultés de recouvrement.

3. Signification et notification :

a. Rôle des huissiers

Une cour d'appel suggère de permettre aux huissiers au moment de la notification du jugement de remettre au condamné une convocation devant le SPIP ou, en cas de peine aménageable, devant le JAP.

Les délégués du procureur pourraient se voir dotés de la possibilité de notifier certaines peines (suspension du permis de conduire, stages).

b. Rôle des OPJ

Certains souhaiteraient que les OPJ/APJ puissent remplir la notice individuelle afin d'éviter un défèrement devant le PR/JAP avant de conduire le condamné à l'établissement pénitentiaire. Il faudrait permettre en outre aux OPJ de notifier des jugements sur instruction du procureur de la République, même en l'absence de signification (555-1 et 560 CPP), cette possibilité pouvant être réservée aux seules peines fermes.

c. Adresse déclarée

Prévoir comme à l'instruction, l'obligation pour le prévenu de justifier de tout changement d'adresse, ainsi, à défaut, toute convocation à l'adresse indiquée sera réputée faite à personne, les défauts étant alors limités aux seuls cas où l'adresse du condamné est inconnue.

d. Évolution des décisions contradictoire à signifier (CAS)

Des juridictions se sont prononcées en faveur d'un CAS exécutoire 10 jours après le prononcé de la peine (au lieu d'attendre la signification de la décision comme aujourd'hui), et, en cas de décision suite à COPJ ou citation directe remise à personne, elle serait considérée comme contradictoire (et non CAS) en cas d'absence du condamné à l'audience.

Les dispositions de l'article 498-1 du CPP pourraient être étendues aux peines de jours-amende.

4. Nouvelles technologies

a. Dématérialisation des pièces d'exécution

Plusieurs juridictions évoquent la généralisation des écrous et leur envoi dématérialisé aux services de police et de gendarmerie – parfois en évoquant la création d'un logiciel national qui pourrait être accessible à toutes les juridictions permettant la nuit et les week-ends un accès facilité entre tribunaux.

b. Interconnexion des fichiers existants

L'interconnexion CASSIOPEE/GENESIS permettrait une alerte dès qu'une personne incarcérée doit exécuter ou se voir notifier une autre peine ; entre APPI/CASSIOPEE pour prévenir le JAP d'une nouvelle condamnation remettant en cause soit le suivi en cours, soit l'aménagement d'une peine à venir ; est demandée enfin une interconnexion entre CJN et casier de Wallis et Futuna. Une cour d'appel sug-

gère la création d'un outil informatique unique, qui serait utilisé de la plainte à l'exécution des peines.

a. LRAR par courriel

Les communications électroniques pourraient être développées pour éviter l'envoi de LRAR, ce procédé permettant de diminuer les coûts et de toucher les condamnés plus facilement en dépit des changements d'adresse de domicile.

5. Rôle du Parquet au stade de l'exécution des peines

a. Évolution de la pratique du 723-16 du CPP

Certains proposent d'interdire le recours à l'incarcération en cas de nouveaux faits, urgence ou risque pour les personnes ou les biens (723-16) en cas de peine de moins de 6 mois. D'autres suggèrent au contraire un recours accru et élargi aux dispositions de l'article 723-16 pour faciliter l'exécution rapide des peines.

b. Clarification des deuxièmes saisines JAP

Des juridictions demandent l'instauration de règles (législatives ?) en matière de deuxième saisine du JAP après un rejet – empêchant la mise à exécution en cas d'évolution de la situation du condamné.

c. Accès aux fichiers

D'autres sollicitent l'accès, en lecture simple, des services d'exécution des peines aux fichiers liés à l'exécution des peines : TAJ, FNPC, FNAEG.

d. Purge du B1

Il est préconisé d'instaurer une purge obligatoire des casiers judiciaires par le parquet de la dernière condamnation à une peine ferme, au moment de la saisine en 723-15 du JAP compétent, même extérieur. Dans la continuité, il est souligné l'intérêt de prévoir une exécution de droit des sursis révoqués en même temps que la peine révoquant.

e. Pièces et mise à exécution (notes d'audience)

Il serait opportun de permettre la mise à exécution des peines sur la base des notes d'audience sans attendre la frappe de jugement afin d'en accélérer la mise à exécution.

L'unification des régimes de rétention judiciaire, différents selon qu'il s'agit d'une exécution de peine ou de mandats, est préconisée.

f. Étendre le champ de l'article 74-2 CPP

Le champ d'application de l'article 74-2 pourrait être étendu et avoir vocation à s'appliquer dès lors qu'est prononcée ou révoquée une peine supérieure ou à égale à 4 mois d'emprisonnement (seuil de diffusion d'un MAE) au lieu de 12 mois à l'heure actuelle.

g. Parquet général et exécution des peines

La nécessité d'adapter les dispositions relatives à l'exécution des peines pour rendre le procureur général compétent pour exécuter les condamnations de la cour d'appel (dispositions combinées des articles 60-2 et 74-2, écoutes téléphoniques, géolocalisation...) outre son accès au logiciel APPI (57-4-1 et suivants), a également été relevée.

6. Amendes et saisie-attribution

En cas d'amende non payée dans les trois mois, le trésor public pourrait être autorisé à réaliser des saisies-attributions sur les prestations sociales (le cas échéant de manière échelonnée pour tenir compte des ressources).

7. BEX

La présence d'un CPIP au Bureau de l'Exécution des Peines a été signalée comme pertinente, de même qu'élargir les horaires du BEX afin de le rendre accessible à l'issue de toutes les audiences.

8. Bonne pratique : fiches explicatives par peine

Une cour évoque la création de fiches explicatives peine par peine qui seraient systématiquement remises au condamné qui expliqueraient le déroulement de la peine, les sanctions encourues, et les modalités pratiques d'exécution. Ces fiches seraient également accessibles en ligne sur Internet.

Synthèse des propositions récurrentes :

- Créer un mandat de dépôt différé, en parallèle du mandat de dépôt existant et de la procédure en 723-15 CPP (qui pourrait être remplacée par une saisine par le condamné).
- Réduire le quantum aménageable à un an, supprimer les aménagements de peine ab initio, rendre obligatoire l'exécution provisoire et la fixation des peines encourue en cas d'inexécution (TIG, stage).
- Le prévenu devrait justifier de tout changement d'adresse et à défaut être considéré comme ayant été touché à personne (diminue le nombre de condamnations par défaut).

- Permettre aux OPJ/APJ de notifier des jugements non signifiés au préalable.
- Favoriser les interconnexions entre fichiers et la dématérialisation des pièces d'exécution.
- Limiter le recours à l'incarcération sur la base du 723-16 pour les courtes peines.
- Favoriser l'accès aux fichiers au service de l'exécution des peines.
- Rendre possible les saisies-rémunération sur les prestations sociales en cas d'amende impayée.
- Permettre le recours aux dispositions de l'article 74-2 CPP en cas de peine supérieure à 4 mois.
- Rendre la purge des casiers judiciaires systématique en cas de saisine 723-15.
- Créer des fiches explicatives peine par peine à l'attention des condamnés, accessibles sur Internet.

Synthèse des contributions reçues par les juridictions

11. Simplifier les règles de réhabilitation et de confusion de peine

Globalement les juridictions sont favorables à la simplification des règles de réhabilitation et de la confusion de peine au regard de leur complexité actuelle, sauf à craindre une multiplication des requêtes et la prime à la multiplication des passages à l'acte. Certaines juridictions suggèrent la suppression pure et simple des confusions de peine sauf pour les mineurs. Une autre craint la mise en œuvre d'une confusion de plein droit dès lors que les faits sont en concours.

Propositions :

1. Propositions relatives à la réhabilitation

- Prévoir un examen par le tribunal correctionnel en formation collégiale de la réhabilitation correctionnelle (ouvrant ainsi la voie de l'appel) ; actuellement c'est la CHINS qui statue.
- Préciser dans l'article 133-33 CP le délai applicable en matière de réhabilitation de plein droit en cas de condamnations multiples à des peines de natures différentes intervenues avant que la réhabilitation ne soit acquise pour la condamnation précédente.
- Faire coïncider les règles de la réhabilitation avec celles de l'effacement du casier judiciaire.
- Remplacer l'enquête de moralité exigée par l'étude du casier judiciaire.
- Créer une procédure allégée pour les requêtes manifestement irrecevables.
- Attribuer au JAP le contentieux de la réhabilitation.
- Limiter les différences prévues par l'article 133-13 du Code pénal qui réserve un sort plus favorable aux justiciables condamnés à une peine d'emprisonnement ferme qu'à ceux condamnés à un sursis simple (le délai de réhabilitation courant à compter de la date à laquelle la condamnation est devenue non avenue).
- Réduire les délais de recevabilité à 8 (crimes) et 5 ans (délits) mais porter le délai de l'article 797 en cas de rejet de 2 à 3 ans.
- Donner compétence au parquet du lieu de la dernière condamnation.

2. Propositions relatives aux confusions de peines

a. Proposition d'un hors débat contradictoire

En cas d'accord du parquet pour les dossiers de confusion de peine, se contenter d'une homologation par le Président de la juridiction ou tout juge délégué. Autre suggestion, que le procureur de la République décide seul pour les irrecevabilités et les accords, avec possibilité de recours devant la CHINS (calqué sur les dispositions de l'article 41-4 CPP).

b. Compétence à clarifier

Faire que le contentieux de la confusion des peines relève par principe du juge unique (quitte à renvoyer en collégiale en cas de complexité particulière). Clarifier la juridiction compétente décrite à l'article 710 en supprimant les compétences concurrentes (dernier lieu de condamnation pour les libres, lieu de détention pour les détenus). Certaines juridictions proposent que le JAP soit le juge compétent en matière de confusion.

Prévoir en matière de confusion l'avis du procureur du lieu d'incarcération et de celui du lieu de libération.

c. Restrictions proposées aux confusions de peine

- Prévoir qu'une réduction au maximum légal interdise par la suite toute requête en confusion de peine.
- Prévoir l'irrecevabilité de toute nouvelle en deçà de 6 mois après la première demande.
- Certaines juridictions sont favorables à la suppression des confusions en cascade au-delà de deux peines et à restreindre le délai dans lequel on peut déposer une demande de confusion. À l'inverse, une juridiction propose d'intégrer dans la loi le mécanisme de la confusion en cascade en précisant ses effets.
- Limiter le quantum octroyé à la moitié de la plus petite des peines.
- Encadrer les possibilités de confusion en la réservant à des infractions de même nature.
- Supprimer la possibilité de demander des confusions de peines postérieurement au jugement.
- Exclure du bénéfice de la confusion légale ou facultative les condamnés pour des faits du terrorisme, bande organisée, crimes, infractions sexuelles.

d. Propositions pour limiter l'avantage donné aux absents aux condamnations

- Prévoir qu'une notification par LRAR du jugement à l'adresse déclarée par le prévenu lors de la délivrance de la COPJ est réputée faite à personne, sauf pour le condamné à informer le procureur de la République de tout changement d'adresse, faisant ainsi diminuer le nombre de jugement CAS (cf. fiche n° 10).
- Rendre irrecevable une requête en confusion de peine dès lors qu'elle concerne au moins une peine résultant d'un jugement CAS.
- considérer pour tous les CAS, sauf en cas d'appel examiné au fond, que le jugement CAS est « définitif » uniquement pour la question de la confusion de peines 20 jours après le prononcé, comme pour un jugement contradictoire.
- Revoir la notion de concours qui défavorise actuellement les gens qui comparaissent à l'audience et qui lorsqu'ils commettent une nouvelle infraction ont déjà été jugés définitivement, ce qui leur interdit la confusion.

e. Consécration de principes jurisprudentiels

- Lorsqu'au moins une des peines comporte en partie un emprisonnement avec sursis, réaffirmer le principe de l'article 132-5 CP dernier alinéa (la jurisprudence du 12 avril 2012 lui est contraire).
- Intégrer dans la loi le principe jurisprudentiel selon lequel chaque peine confondue conserve son existence propre et ses conséquences légales (Cass. crim., 13 juillet 1888), déclinaison du principe de l'autorité de la chose jugée, et qu'elle ne peut être totalement mise en œuvre qu'autant que les peines concernées ne soient pas déjà exécutées, en tout ou partie. Cela permettra d'éviter une jurisprudence qui fait prévaloir un texte réglementaire (l'article D150-2 du CPP en l'occurrence) sur l'autorité de la chose jugée au pénal (Cass. crim., 1^{er} février 2012, n° 11-84.180).
- Consacrer le principe selon lequel toute décision qui accorde, en tout ou partie, ou qui rejette une requête en confusion de peines et qui a l'autorité de la chose jugée rend irrecevable toute nouvelle demande, ou prive d'effet toute décision postérieure, quelle qu'elle soit, dès lors que cette seconde décision intervient après acquisition du caractère définitif de la première décision.

- Réécrire et clarifier la nécessité ou non que le condamné précise les peines dont il entend demander la confusion, le droit ou non à sa comparution personnelle dès lors qu'elle n'est pas demandée dans la requête et les conséquences des confusions en cascade.

f. Simplifications formelles

- Supprimer les dispositions de 711 CPP qui imposent la signification du jugement sur requête et les limiter aux seuls cas où le condamné est absent.

Synthèse des propositions récurrentes :

- Prévoir un examen par le tribunal correctionnel en formation collégiale de la réhabilitation correctionnelle.
- Faire coïncider les règles de la réhabilitation avec celles de l'effacement du casier judiciaire.
- Proposition d'un hors débat contradictoire en matière de confusion et réhabilitation pour les requêtes irrecevables et en cas d'accord des parties.
- Faire des confusions de peines un contentieux sur lequel il peut être statué à juge unique.
- Suppression des confusions de peines en cascade.
- Rendre irrecevable une requête en confusion dès lors qu'elle concerne au moins une peine résultant d'un jugement CAS.

Synthèse des contributions reçues par les juridictions

12. Simplifier la procédure de traitement des requêtes post-sentencielles

La quasi-totalité des juridictions appelle de ses vœux une simplification de la procédure pour les requêtes, même si quelques-unes estiment la procédure actuelle satisfaisante, tant au niveau des délais que de la simplification de la procédure. Un unique ressort souhaite toutefois spécifiquement conserver l'examen de ces requêtes en collégialité.

La majorité des juridictions distingue selon le type de requête, mais un ressort a néanmoins exprimé son souhait de voir instaurer un régime unique pour toutes les requêtes.

1. Le régime général des requêtes post sentencielles

S'agissant des requêtes post sentencielles dans leur globalité, plusieurs propositions ont été formulées pour simplifier la mise en état et l'audiencement.

Ainsi, une juridiction émet l'idée que **le dépôt des requêtes** puisse se faire en ligne, et la procédure être dématérialisée.

Une juridiction suggère, afin de simplifier les formalités de dépôt d'une requête, de permettre que, si elle est formulée alors que la personne bénéficie d'un suivi par le SPIP, ce service puisse en accuser réception et saisir la juridiction, en lieu et place de la lettre recommandée avec accusé de réception.

Certaines juridictions proposent d'instituer **une mise en état** à la charge de la personne condamnée.

Le peu de juridictions évoquant la question de **la comparution de la personne condamnée** sont partagées, l'une estimant qu'il ne faut pas convoquer l'intéressé à l'audience, alors que l'autre souhaiterait une comparution systématique. Une troisième voie peut consister en une audition obligatoire par visio conférence.

En tout état de cause, il est préconisé que la présence de la personne condamnée à l'audience dispense des formalités de signification.

S'agissant de l'instruction de ces dossiers, il est proposé que le parquet puisse lui-même constater l'irrecevabilité d'une requête ou que cette dernière puisse être constatée par un juge du siège par simple ordonnance, la requête étant alors examinée

lors d'une audience ad hoc, à juge unique ce dernier pouvant être un juge dédié, qu'il s'agisse du JAP ou au contraire d'un autre juge, ou enfin du juge ayant rendu sa décision sur le fond.

Plusieurs juridictions souhaitent restreindre les **conditions de recevabilité des requêtes**, en fixant un délai de forclusion qui soit identique pour toutes les requêtes post sentencielles en limitant les requêtes en non-inscription au B2 aux condamnations visées dans la requête ou aux condamnations visées au B2 à l'exception des condamnations criminelles. Il est aussi évoqué la possibilité de limiter la possibilité de former des requêtes en exclusion de B2 à l'audience ou réduire leur recevabilité dans le mois de la notification.

Il est parfois souhaité une clarification de la compétence territoriale de la juridiction compétente pour statuer, au profit de la juridiction du domicile de la personne condamnée.

L'écrasante majorité des juridictions préconisent que **la procédure** pouvant s'appliquer pour tous les types de requêtes ou seulement certaines d'entre elles (dispenses de B2), se déroule hors débat et qu'il soit statué par simple ordonnance lorsque le parquet est d'accord et même en cas d'opposition de sa part, cette ordonnance étant susceptible d'appel.

Certains ressorts proposent de confier la décision d'octroi ou de refus au parquet, à l'instar de la procédure prévue pour les scellés, cette décision pouvant soit être susceptible de recours devant la CHINS ou le tribunal, soit être homologuée par un magistrat du siège. S'agissant des dispenses de B2, elles pourraient intervenir automatiquement si le parquet y est favorable.

Si l'audience était toutefois maintenue, les juridictions souhaitent que le parquet puisse se prononcer uniquement via des réquisitions orales s'il est présent à l'audience, la loi actuelle exigeant dans tous les cas des réquisitions écrites.

Enfin, un ressort propose que soient étendues aux requêtes les dispositions prévoyant que la décision ne devienne définitive qu'à compter de l'expiration des voies de recours après connaissance effective de la décision par la personne condamnée.

Il est parfois proposé des modifications spécifiques à certains contentieux, qui génèrent des saisines en masse.

II. Les requêtes spécifiques

C'est le cas du TAJ et de la requête en rectification d'erreur matérielle (REM).

Afin de limiter les **requêtes en effacement TAJ**, il pourrait être prévu que lorsque le tribunal prononce une dispense de B2, une mention de cette décision figure au TAJ dans les suites judiciaires, ou que les régimes entre la procédure d'effacement du TAJ et du B2 soient unifiées. La simplification de la procédure d'effacement de ce fichier est préconisée.

Les requêtes **en rectifications d'erreurs matérielles**, particulièrement nombreuses, pourraient être traitées par ordonnance même lorsque la saisine se fait à l'initiative du parquet et sans avoir à solliciter ni l'accord de la personne condamnée, ni prévoir sa comparution. Des juridictions vont plus loin en proposant que le parquet procède lui-même à la rectification de ces erreurs purement matérielles n'impactant pas le fond ni la procédure si la personne concernée ne s'y oppose pas.

À l'instar de ce qui est proposé pour les toutes requêtes post sentencielles, il pourrait être également prévu que les dossiers irrecevables ne soient pas être audiencés, par exemple au cours d'une audience préalable de mise en état.

Enfin, la procédure de rectification d'erreurs matérielles pourrait être élargie afin d'englober les requêtes en omission de statuer, procédure qui n'existe qu'en matière civile, afin d'éviter des appels.

Synthèse des propositions récurrentes :

- instaurer une procédure hors débat et permettre au juge de statuer par ordonnance
- restreindre les conditions de recevabilité des requêtes
- constater l'irrecevabilité des requêtes préalablement à l'audience, par le parquet ou par ordonnance d'un juge du siège
- dispenser des formalités de signification lorsque la personne est présente à l'audience
- permettre le traitement des REM par ordonnance même lorsque la saisine se fait à l'initiative du parquet et sans avoir à solliciter l'accord de la personne condamnée
- élargir la procédure de REM aux requêtes en omission de statuer

Synthèse des contributions reçues par les juridictions

13. Autres propositions

La variété des propositions transmises ne permet pas de dégager une synthèse unifiée, mais autorise néanmoins à regrouper certaines pistes dans différentes catégories :

Plusieurs ressorts s'accordent à souhaiter une meilleure lisibilité des dispositions dans le domaine de l'exécution et de l'application des peines au moyen d'un **code de l'exécution des peines** ou code pénitentiaire.

De nombreuses demandes de modifications concernent des points techniques, et visent pour l'essentiel à faciliter l'application des textes, et à uniformiser les règles juridiques.

Certaines modifications du code pénal sont suggérées, telles que le rétablissement de la **révocation automatique du sursis simple** jugée plus simple et plus efficace, modifier les règles de la récidive avec un point de départ à la date du caractère définitif du 1er terme, et l'élargissement de la **compétence du juge unique aux inexécutions des décisions** de justice. L'introduction par le législateur de la **circonstance aggravante de faits commis en détention, et de l'infraction d'introduction par un détenu d'un objet** tel qu'un téléphone portable ou de sommes d'argent lorsqu'elle est constatée au retour d'une permission de sortir ou à la réintégration dans un quartier ou un centre de semi-liberté sont préconisées pour faciliter et accentuer les poursuites des infractions commises en établissements pénitentiaires.

La modification des règles relatives au **sursis avec mise à l'épreuve** est très largement demandée pour en assouplir le régime et accroître la réactivité de l'autorité judiciaire en cas de manquements, en prévoyant par exemple la possibilité de révoquer le SME en cas de manquement commis en détention, ou de faire déférer devant le JAP une personne placée en garde à vue pour de nouveaux faits ou violation des obligations du SME, avec obligation pour le JAP de statuer immédiatement. La suppression du non-avènement « en cascade » est fréquemment demandée.

L'uniformisation des régimes du SME, de la contrainte pénale, voire du suivi socio-judiciaire est aussi préconisée, la problématique de la révocation de la

CP étant particulièrement signalée, les dispositions actuelles imposant qu'un autre magistrat statue, ce qui s'avère très lourd pour les juridictions.

L'amélioration de l'information grâce aux fichiers et à la numérisation est très abondamment développée.

Ainsi, l'**accès ou l'extension des droits d'accès des juges d'application des peines et des magistrats du parquet de l'exécution des peines aux fichiers** (CJN, FNPC, FPR, CAF, URSSAF, FICOPA, APPI, FPR) et tout particulièrement ceux que l'autorité judiciaire est chargée de contrôler (TAJ, FNAEG, FAED, FIJAIS, FIJAIT) apparaît indispensable à l'efficacité de la justice.

La **création d'un fichier des impayés** pour améliorer le recouvrement des amendes, et la mise en place d'un circuit d'information performant avec l'autorité administrative pour traiter les situations des personnes en fin de peine subissant une interdiction du territoire permettraient de garantir une exécution plus efficace de ces peines.

La **simplification de la gestion des fichiers** (FIJAIS, FNAEG et FPR) constituerait un gain de temps pour les magistrats.

Une majorité de magistrats plaide pour une **amélioration des outils existants, en développant les échanges inter-applicatifs** (Cassiopée, FPR, GENESIS, FPR, APPI...) et en offrant une plus grande souplesse des logiciels (trames, pièce jointes numérisées...).

La numérisation des écrous, enregistrés dans un fichier national, d'un permis de conduire numérique, d'un dossier unique du condamné, la signature électronique sécurisée sont autant de pistes illustrant la volonté de développement de la dématérialisation.

La modernisation des moyens de communication doit également permettre une simplification des échanges, en autorisant **les rappels de convocation par SMS** et en élargissant les **possibilités de visioconférence**.

Le renforcement des effectifs, au sein des juridictions, mais également des services d'enquête qui pourraient affecter des agents dédiés à la mise à exécution des écrous afin d'approfondir les vérifications susceptibles de localiser les personnes inscrites au FPR. La **création d'un service « exécution des peines » au sein des services de police et de gendarmerie** serait précieuse au regard de la technicité des règles juridiques à appliquer.

L'affectation de moyens supplémentaires doit également contribuer, pour de nombreuses juridictions, à offrir des **places de SL/PE/stages** en nombre suffisant sur l'ensemble du territoire.

Synthèse des propositions récurrentes

- Rétablir la révocation automatique du sursis simple.
- Renforcer la répression des infractions en détention par la création d'infraction et/ou circonstance aggravante et par la possibilité de révoquer les mesures.
- L'extension de l'accès à différents fichiers par les magistrats.
- L'amélioration des outils et la modernisation des moyens de communication.
- Le renforcement des effectifs et des moyens.

