

Syndicat 
de la **Magistrature**

POUR UNE
RÉVOLUTION
JUDICIAIRE



ÉLECTIONS 2017

LE PROJET

DU SYNDICAT DE LA MAGISTRATURE

Cinq années se sont écoulées depuis l'édition de notre projet pour la justice dans le cadre des élections présidentielles de 2012. Cinq ans que le Syndicat de la magistrature appelle à une révolution judiciaire par des changements radicaux qui permettront à la justice de jouer pleinement son rôle dans l'édifice démocratique. Pour rétablir l'égalité et protéger les libertés.

La révolution n'a pas eu lieu.

Cette législature aura été une occasion manquée de libérer la justice de la mainmise du pouvoir politique. Celui-ci ne parvient pas à renoncer de manière définitive à la tentation d'interférer dans le cours de la justice par le biais notamment des nominations. En ne brisant pas ce lien, les élus se ménagent la possibilité de contester la légitimité de l'autorité judiciaire. Le déséquilibre institutionnel perdure, induit par des considérations politiques à courte vue.

Le projet *Justice du 21^e siècle*, présenté comme celui qui devait refonder entièrement l'organisation judiciaire, a certes accouché de quelques avancées, principalement sur le plan de la participation des citoyens au fonctionnement de la justice, à travers les conseils de juridiction et projets de juridiction. Mais tout reste à faire en matière de lisibilité et d'accessibilité à la justice, de clarté et d'objectivité dans les critères de répartition des affaires entre les magistrats, de démocratie interne pour le choix des priorités définies dans les juridictions. Malgré des efforts, les recrutements de personnels de justice sont demeurés insuffisants au regard des besoins d'une institution en sous-effectif chronique. Le service public de la justice continue à maltraiter les justiciables et les professionnels qui y concourent.

La réponse au terrorisme qui a marqué la période a été le linceul de notre projet de reconquête des libertés et de l'égalité. Des pouvoirs exorbitants ont été confiés aux préfets et au ministère de l'Intérieur sans contrôle du juge judiciaire statutairement indépendant, renversant la logique qui doit présider aux restrictions des libertés : elles interviennent de manière préventive, en fonction d'une dangerosité potentielle et évaluée sans débat contradictoire. Exit, au contraire, les nécessaires réformes qui devaient par exemple faire cesser les contrôles d'identité discriminatoires et réduire le fichage.

Ce recul des libertés, qui affecte davantage certains, affaiblit l'État de droit, pourtant seul véritable rempart d'une démocratie. Il exacerbe un climat destructeur pour la cohésion de la collectivité et la solidarité. Car sur le terrain de l'égalité non plus, la révolution judiciaire n'a pas eu lieu. Expéditive pour les délits de droit commun, à dessein mal pourvue en ce qui concerne la grande délinquance notamment financière, la justice peine aussi à jouer, en matière civile, son rôle protecteur des équilibres sociaux. Les peines d'emprisonnement poursuivent une inexorable hausse alors que les mesures alternatives assurent une meilleure protection de la société en favorisant la réinsertion.

Pour son 40^e anniversaire, le Syndicat de la magistrature rêvait que les mauvais jours finissent enfin. A l'aube du 50^e, en portant ce projet, il continue et continuera à se battre pour une autre justice enfin indépendante, égale pour tous et protectrice des libertés.

SOMMAIRE

5 INDÉPENDANCE : UNE JUSTICE À L'ABRI DES PRESSIONS

- 6 Vers une Cour constitutionnelle
- 7 Un CSM rénové et une procédure disciplinaire repensée
- 10 Un nouveau statut pour les magistrats du siège
- 11 Un nouveau statut pour les magistrats du parquet
- 12 En finir avec les statuts précaires
- 12 Une police vraiment judiciaire
- 14 Une statistique pénale indépendante et plurielle

17 L'ADMINISTRATION DE LA JUSTICE : UN ENJEU DÉMOCRATIQUE ET CITOYEN

- 18 Un préalable : des moyens à la hauteur des enjeux
- 18 Une nouvelle architecture judiciaire
- 21 Une innovation majeure : l'établissement public judiciaire
- 22 Une justice plus lisible et plus accessible
- 25 Une déjudiciarisation pertinente et maîtrisée
- 26 Combattre le productivisme, les risques psycho-sociaux et l'infantilisation : un enjeu majeur
- 29 Recrutement et formation : une magistrature plus ouverte sur la société
- 31 Un service public de la justice responsable
- 32 Le droit de grève des magistrats

33 LIBERTÉS : DE NOUVELLES GARANTIES, DE NOUVEAUX ESPACES

- 34 La rationalisation des contrôles d'identité
- 35 Une population moins surveillée, une surveillance mieux contrôlée
- 37 La garde à vue : renforcer les garanties

- 38 Détention provisoire : « La personne mise en examen, présumée innocente, demeure libre. »
- 39 Décroissance pénale, décroissance carcérale
- 46 Pour une nouvelle politique des drogues
- 49 Liberté de la presse : une protection efficace du secret des sources
- 49 Irresponsabilité pénale et hospitalisations sous contrainte : une nouvelle approche de la maladie mentale
- 50 Une défense des droits digne de ce nom
- 51 Une justice des mineurs restaurée

57 UNE JUSTICE PLUS ÉGALITAIRE ET PLUS ÉQUITABLE

- 58 Le juge : la restauration d'une véritable collégialité
- 59 Le ministère public : une place et des pouvoirs repensés
- 60 Les personnes mises en cause et les victimes : des droits nouveaux
- 61 Une limitation radicale des procédures et juridictions d'exception
- 63 L'état des personnes et l'égalité des droits
- 64 Un droit du travail garant de l'ordre public social
- 66 Une justice commerciale rénovée et adaptée aux enjeux de la vie économique et de l'emploi
- 67 La lutte contre la corruption : un enjeu véritable
- 69 Les étrangers rétablis dans leurs droits
- 70 Construire une Europe de la justice et mieux lutter contre les crimes internationaux

73 ANNEXE : LES PROPOSITIONS

INDÉPENDANCE :

une justice à l'abri des pressions

Clef de voûte de la séparation des pouvoirs et apanage des démocraties avancées, l'indépendance de la justice demeure, en France, un combat quotidien. Au-delà de la subordination endémique du ministère public, les magistrats du siège, censés être davantage préservés, ne bénéficient que d'une indépendance imparfaite.

En outre, les dernières évolutions législatives en matière de terrorisme et les lois sur l'état d'urgence confient à l'Exécutif des pouvoirs exorbitants d'atteinte aux libertés individuelles dont le gardien constitutionnel est pourtant le juge judiciaire. Elles mettent ainsi en péril le principe de la séparation des pouvoirs et affaiblissent singulièrement l'autorité judiciaire.

Une démocratie moderne doit pourtant être capable d'instituer une autorité judiciaire forte et le pouvoir exécutif doit se prémunir définitivement contre la double tentation du contrôle des affaires sensibles et de l'éviction de la justice. Il importe à cet égard de redire combien l'indépendance de la justice n'est jamais pensée au bénéfice des magistrats mais bien à celui des citoyens : elle est un devoir pour les premiers, une garantie pour les seconds.

La consécration effective – et non plus simplement théorique – de ce principe d'indépendance reposera sur plusieurs piliers : la création d'une véritable Cour constitutionnelle, la rénovation du Conseil supérieur de la magistrature (CSM), la refonte des statuts des magistrats – du siège comme du parquet – et de la police judiciaire.

Le Conseil constitutionnel n'est, certes, à la tête d'aucun ordre de juridiction, mais l'instauration de la question prioritaire de constitutionnalité (QPC) lui a confié de tels pouvoirs d'intervention dans les procédures contentieuses et de modification du droit que son rôle présente aujourd'hui un caractère juridictionnel beaucoup plus marqué. Le Conseil s'est d'ailleurs doté en 2010 d'un règlement intérieur de procédure pour le traitement des QPC, modifié en 2013.

Néanmoins, afin de donner toute sa portée à ce dispositif, il conviendra de permettre au juge de poser lui-même une telle question sans en être nécessairement saisi au préalable par les parties.

Cette juridictionnalisation du contrôle de constitutionnalité des lois accroît, dès lors, les exigences de compétence, d'indépendance et d'impartialité des membres du Conseil. Le contrôle traditionnel *a priori* justifiait, bien sûr, à lui seul de telles exigences. Mais c'est peu dire qu'elles n'étaient pas et ne sont, *a fortiori*, toujours pas pleinement satisfaites par les règles qui régissent leur nomination.

Il est clair, à cet égard, que le pouvoir discrétionnaire de nomination des neuf membres du Conseil, que se partagent le Président de la République et les Présidents du Sénat et de l'Assemblée nationale, expose tout particulièrement le Conseil au soupçon de partialité politique. Ce pouvoir de nomination devra donc être attribué au Parlement, chacune des deux chambres délibérant à la majorité qualifiée sur la nomination des trois membres nécessaires à chaque renouvellement par tiers. Les anciens Présidents de la République, aujourd'hui membres de droit à vie par une sorte de privilège archaïque qui n'existe dans aucun autre pays démocratique, devront bien entendu être écartés de la composition du Conseil. Son président, aujourd'hui désigné par le Président de la République, devra être élu en son sein.

L'achèvement du processus de juridictionnalisation du Conseil suppose également que ses membres justifient de compétences juridiques avérées, qu'ils puissent exprimer des opinions dissidentes et que les mémoires dits de *porte étroite* soient rendus publics dans un souci de transparence.

L'avènement d'une telle Cour constitutionnelle posera évidemment la question, dans un deuxième temps, de son positionnement dans l'architecture juridictionnelle et, dès lors, de la nécessité d'une recomposition de cette architecture. Sauf à laisser au contrôle de constitutionnalité une place autonome, que consacre l'existence d'une cour spécialisée, la refondation du pouvoir judiciaire pourrait en effet passer par la création d'une cour suprême réunissant alors les compétences des deux juridictions de cassation, placées à la tête des ordres administratif et judiciaire, et celles de l'actuel Conseil constitutionnel.



UN CSM RÉNOVÉ ET UNE PROCÉDURE DISCIPLINAIRE REPENSÉE

Pierre angulaire de l'indépendance judiciaire, le Conseil supérieur de la magistrature (CSM) a été réformé par la loi constitutionnelle du 23 juillet 2008 puis par la loi organique du 22 juillet 2010. En particulier, un droit de saisine du CSM a été reconnu à tout justiciable et les magistrats sont devenus minoritaires dans la formation plénière et dans les formations compétentes pour les nominations.

Nous avons eu l'occasion de dire que ces évolutions, destinées à éloigner le Conseil de la tentation du corporatisme, suscitaient notre assentiment. Pour autant, afin que ce risque corporatiste ne cède pas la place à une perversion partisane, il est urgent de parachever ces réformes, principalement en modifiant radicalement le mode de désignation des personnalités extérieures dans le sens d'une atténuation des incidences du fait majoritaire – une nomination avalisée par les trois cinquièmes du Parlement permettrait, par exemple, d'atteindre cet objectif.

Afin que le CSM ne devienne pas un organe muet, il faudra aussi revenir sur les dispositions qui en limitent les capacités d'expression, en permettant au Conseil de rendre des avis de sa propre initiative.

En 2016, le CSM a installé, de manière prétorienne, une veille déontologique. Sa composition devra être revue et son action préventive dans la pratique placée sous le signe du souci du justiciable et du service public et non fondée sur une conception essentiellement punitive.

Le collège de déontologie concurrent, créé par la loi organique du 8 août 2016, devra être supprimé. En effet, tant dans sa composition que par sa saisine, il ne remplit pas les qualités qu'on pouvait attendre d'une telle institution.

Seul un organe composé de représentants de l'ensemble de la magistrature, pas seulement de ses hiérarques, et de la société civile, pas seulement issus des hautes institutions de l'État, et ne pouvant être saisi que par le magistrat et non par son supérieur hiérarchique, pourra constituer une véritable assistance préventive.

Les compétences du Conseil supérieur de la magistrature en matière de nomination devront, de plus, être largement rehaussées, sans distinction entre le siège et le parquet : l'ensemble des magistrats seront nommés par le CSM, ce qui suppose un rattachement au Conseil d'une partie de la direction des services judiciaires. De nombreux pays européens ont déjà adopté de telles législations.

De surcroît, les décisions de nomination dans les postes les plus importants devront être motivées, au siège comme au parquet.

Par ailleurs, au regard de l'importance des enjeux qui s'attachent à la détermination des moyens affectés au fonctionnement des juridictions – depuis longtemps et notamment sous-évalués – le budget des services judiciaires sera soumis à l'avis conforme du CSM.

Le CSM est aussi le principal organe disciplinaire de la magistrature : la procédure en cette matière est appelée à évoluer considérablement.

Il est en effet paradoxal que les magistrats, chargés d'appliquer la loi et garants des libertés individuelles, ne bénéficient pas, lorsque leur responsabilité disciplinaire est mise en cause, des droits fondamentaux de la défense.

Il est indispensable de mettre fin à la distinction artificielle entre enquête administrative – sorte d'enquête préliminaire – et enquête disciplinaire, dont le seul objectif est de priver le magistrat mis en cause des garanties fondamentales du procès équitable.

Si la loi organique relative au statut des magistrats accorde des droits aux magistrats poursuivis disciplinairement (accès au dossier et droit à être assisté pendant la procédure), ces droits ne lui sont ouverts que lors de la procédure d'avertissement « en dehors de toute action disciplinaire » et après la saisine de la formation disciplinaire du CSM. Les textes ne lui accordent aucun droit pendant l'enquête administrative réalisée par l'Inspection générale de la justice (IGJ) bien que celle-ci soit très souvent un préalable à la saisine du CSM et alors que cette enquête, dont le poids est déterminant, s'achève par un rapport qui articule des griefs et qualifie les faits.

Certes, depuis l'année 2016, l'Inspection a fait évoluer sa pratique. Elle donne ainsi accès à son dossier au magistrat et lui permet d'être assisté au moment de son entretien, mais elle ne délivre pas de copie du dossier à son défenseur et le cantonne pour le moment à un rôle de simple observateur des conditions de l'audition. Ces avancées introduites dans un projet de service seront sanctuarisées par leur inscription dans la loi. La plénitude des droits de la défense sera accordée au magistrat dès cette phase d'enquête.

À partir du moment où un magistrat se voit notifier un certain nombre de griefs et fait l'objet d'une enquête de nature disciplinaire – que celle-ci soit diligentée par le chef de cour dans le cadre de son pouvoir hiérarchique ou confiée à l'IGJ par le garde des Sceaux – il doit pouvoir accéder au dossier, être assisté par un défenseur de son choix tout au long de la procédure, disposer du temps nécessaire à la préparation de sa défense et demander qu'il soit procédé à des investigations complémentaires.

La procédure disciplinaire devra enfin respecter les principes du contradictoire et des droits de la défense.

Afin d'éviter la reproduction de dérives déjà constatées, les pratiques de l'IGJ devront enfin être strictement encadrées. En particulier, les auditions de nuit ou de très longue durée seront proscrites.

Plus généralement, le rattachement de l'IGJ au CSM constituera une impérieuse nécessité, au service de deux objectifs majeurs. En premier lieu, l'indépendance des inspecteurs et de l'Inspecteur général, qui devront être nommés par le CSM, permettra d'écarter toute suspicion de partialité des enquêtes. En second lieu, la concrétisation d'une possibilité de saisine de l'Inspection par le CSM est devenue indispensable, à l'heure où le Conseil est destinataire des plaintes des justiciables et d'un grand nombre d'informations au gré de ses déplacements dans les tribunaux et les cours d'appel.

Il conviendra évidemment de maintenir la possibilité pour le garde des Sceaux de saisir l'Inspection et, en toute hypothèse, le CSM.

Enfin, il conviendra de limiter le temps durant lequel un magistrat peut exercer ses fonctions comme membre de l'Inspection et introduire un délai pendant lequel les anciens membres de l'Inspection ne peuvent pas être membres du CSM.





UN NOUVEAU STATUT POUR LES MAGISTRATS DU SIÈGE

Le statut des juges du siège, pourtant considéré comme plus protecteur de leur indépendance que celui des magistrats du parquet, a révélé plusieurs zones de fragilité au cours des dernières années. Elles tiennent, pour l'essentiel, au pouvoir considérable qu'exercent les chefs de juridictions en matière d'affectation des juges dans les différents services. Si, en effet, le principe d'immovibilité protège le juge contre le risque d'un déplacement arbitraire dans une autre juridiction, celui-ci reste en revanche singulièrement démuné face au risque de changement d'affectation au sein de la juridiction à laquelle il appartient. Or, ce risque peut s'avérer particulièrement déstabilisant dès lors que le pouvoir d'affectation peut être dévoyé pour sanctionner ou tenter d'influencer les pratiques professionnelles de ceux des juges qui exercent des fonctions plus particulièrement sensibles, donc exposées.

L'élimination de ce risque passe par un système à double détente.

En premier lieu, les fonctions les plus exposées devront être mises à l'abri de toute tentative d'intervention par une affectation résultant non plus d'une décision du chef de juridiction mais d'un décret spécifique, comme tel est déjà le cas pour les juges spécialisés. Après la consécration par la loi du 8 août 2016 de la nomination des juges des libertés et de la détention (JLD) par décret, les présidents de cours d'assises et des tribunaux correctionnels devront bénéficier du même régime. Cette évolution permettra en outre au CSM de choisir pour ce type de fonctions les magistrats les plus compétents et ainsi de rompre avec la pratique actuelle consistant à affecter à ces postes les magistrats les plus – ou les moins ! – en cour. Il conviendra par ailleurs d'instaurer de véritables cabinets de JLD et de déployer les moyens suffisants pour rendre la réforme effective.

En second lieu, le principe du *juge naturel* devra être consacré dans la Constitution. En vertu de ce principe, l'affectation des juges, leur désignation pour statuer dans les différents types d'affaires et la distribution de ces affaires dans les différentes formations de jugement obéissent exclusivement à des critères objectifs et préétablis. L'avantage d'un tel système est de rendre impossible l'affectation des dossiers en fonction de considérations étrangères à la bonne administration de la justice, en un mot d'éviter qu'un dossier soit confié à tel juge en fonction de tel résultat judiciaire escompté. La détermination et la mise en œuvre de ces nouveaux critères totalement objectifs devront au surplus être confiées, non plus aux seuls présidents et premiers présidents, mais aux assemblées des juridictions : les affectations dans les différents services résulteront donc d'une ordonnance de roulement adoptée par les instances délibérantes de la juridiction.



UN NOUVEAU STATUT POUR LES MAGISTRATS DU PARQUET

La nécessité de réformer le parquet s'est retrouvée dans l'actualité sous l'effet de trois paramètres convergents. Tout d'abord, le serpent de mer de la suppression du juge d'instruction sans modification du statut du parquet réapparaît sans cesse et fait peser sur la procédure de graves menaces, le monopole des enquêtes revenant à une autorité soumise au pouvoir exécutif. Ensuite, la distorsion croissante entre les pouvoirs accrus du parquet (titulaire d'un grand nombre d'attributions lors de l'enquête préliminaire ou de flagrance et disposant du pouvoir de définir la majorité des réponses pénales) et sa fragilité statutaire reste un puissant ferment de déséquilibre, mis en lumière par des décisions de la Cour européenne des droits de l'Homme. Une analyse comparatiste démontrerait enfin que la France est aujourd'hui le pays dans lequel cette distorsion est la plus grande. Les autres pays ont, pour la plupart, opéré un choix : là où le parquet a un grand pouvoir d'atteinte aux libertés publiques, il jouit d'un statut garantissant un exercice serein de l'action publique. À l'inverse, là où le ministère public est étroitement subordonné au pouvoir exécutif, ses pouvoirs sont drastiquement limités.

La réforme du ministère public demeure indispensable, ce d'autant que la réforme constitutionnelle qui visait, pourtant *a minima*, à soumettre la désignation des magistrats du parquet à l'avis conforme du Conseil supérieur de la magistrature, a été abandonnée en 2016. Or, sans l'alignement de leurs conditions de nomination sur celles des magistrats du siège, la tentation demeurera de procéder à des nominations partisans.

Un pas important a certes été franchi avec la loi du 25 juillet 2013 qui interdit au ministre de la Justice de formuler des instructions individuelles. Mais il reste à définir les rapports hiérarchiques au sein des parquets de première instance. Ce sont en effet les magistrats *de base* qui, concrètement, prennent l'immense majorité des décisions. Or, leur statut, le périmètre de leurs pouvoirs propres, l'étendue de leurs marges de manœuvre face à leur hiérarchie, demeurent les grands impensés de la procédure pénale – ce qui, de fait, conforte la hiérarchie dans l'idée qu'ils ne sont ni ne peuvent rien. Il conviendra dès lors de clarifier enfin le statut de ces magistrats, afin de définir précisément le cadre dans lequel s'inscrit leur pouvoir de décision dans les affaires dont ils ont la charge. Il sera notamment indispensable de consacrer leur pouvoir individuel de prendre des décisions et de les signer, d'établir des mécanismes d'attribution des dossiers, par exemple au sein des assemblées générales, et de prévoir des recours pour les substituts en cas de dérives dans la mise en œuvre de ces mécanismes.

À l'instar de ceux du parquet, les moyens et garanties statutaires du parquet national financier devront être renforcés.

Enfin, les fonctions du parquet étant exercées à terme par des magistrats réellement indépendants, il sera inconcevable de les confier à des fonctionnaires de police et l'institution de l'officier du ministère public (OMP) devant le tribunal de police sera supprimée.



EN FINIR AVEC LES STATUTS PRÉCAIRES

La réponse à la pénurie judiciaire doit passer par des recrutements massifs de magistrats partageant le même statut et non par la multiplication du recours à des magistrats au statut précaire ou à des magistrats honoraires.

Supprimer le recours à des magistrats exerçant à titre temporaire

La réforme du statut des magistrats exerçant à titre temporaire par la loi du 8 août 2016 et la délimitation de leur champ d'intervention ne suffisent pas à conférer à ces magistrats l'indépendance nécessaire à l'exercice des fonctions judiciaires.

Limiter le recours aux magistrats placés

Vivier de magistrats au statut fragile mis à la disposition des chefs de cours pour pallier les absences, représentant 30 % des postes offerts chaque année en sortie d'école, les magistrats placés constituent trop souvent une variable d'ajustement des effectifs et un moyen de gérer la pénurie. Le nombre de magistrats placés ne devra pas être augmenté. Leurs missions seront revues : il conviendra de modifier l'ordonnance du 22 décembre 1958 pour ne réserver leur intervention qu'au remplacement de congés de maladie, de longue maladie, pour maternité ou adoption ou du fait de la participation à des stages de formation. L'exercice de mandats syndicaux a vocation à être compensé par la présence de magistrats en surnombre dans les juridictions pour faire face à cette situation normale dans le fonctionnement de l'institution, comme devrait l'être à terme la gestion de l'ensemble des absences.

Concernant la situation de ces magistrats, leurs conditions d'exercice ne doivent pas permettre leur déplacement sans préavis sur la seule décision du chef de cour. Des membres des commissions restreintes des juridictions pourront ainsi participer aux réunions concernant les décisions sur leurs affectations.



UNE POLICE VRAIMENT JUDICIAIRE

L'indépendance de la justice et la garantie de l'égalité des citoyens devant la loi ne sauraient être effectives sans officiers de police judiciaire (OPJ) en capacité d'accomplir les missions qui leur sont confiées et sans risque d'intrusion du pouvoir exécutif dans les procédures pénales.

Le code de procédure pénale rappelle que la police judiciaire est exercée sous la direction du procureur de la République et que ce dernier, ainsi que le juge d'instruction, ont le libre choix des services d'enquête.

La loi du 3 juin 2016 a inséré dans le code de procédure pénale un article 39-3 qui vise à conforter le rôle de l'autorité judiciaire dans la direction de la police judiciaire et à rappeler les principes qui doivent présider à l'enquête mais qui n'est assorti d'aucune sanction.



Il en résulte que les magistrats du parquet et de l'instruction ont la maîtrise des investigations dans les dossiers dont ils ont la charge. Dans la plupart des cas cependant, ils doivent déléguer l'accomplissement matériel des actes d'enquête aux services de police ou de gendarmerie. Les OPJ sont directement rattachés administrativement au ministère de l'Intérieur et ce rattachement offre au pouvoir exécutif une occasion permanente d'immixtion dans le cours de la justice. Il ne se prive d'ailleurs pas de l'exploiter.

Une politique d'affichage et de rentabilité a conduit à privilégier la lutte contre la petite délinquance permettant de *faire du chiffre* au détriment d'affaires complexes que les magistrats peinent à faire traiter. Et ce, malgré les annonces faites dès 2012 par le ministre de l'Intérieur tendant à l'abandon d'une culture du chiffre et à la refonte de l'outil statistique. En effet, ce ministère poursuit ses errements antérieurs et continue à adresser à ses services

des instructions mettant les fonctionnaires en demeure de réaliser des objectifs chiffrés qui fondent ensuite l'attribution de primes financières.

Dans les affaires sensibles, la conduite indépendante des enquêtes est dangereusement mise à mal par le contrôle que le pouvoir exécutif exerce sur les unités de police judiciaire. Plusieurs leviers sont à sa disposition : orienter les investigations, être informé de leur évolution avant même les magistrats ou encore affecter les moyens d'enquête au gré de ses intérêts. Cette pratique a conduit à empêcher un traitement diligent et efficace de nombreuses affaires économiques et financières au point que le ministère de la Justice s'en est ému... en réclamant dans une circulaire de 2015 un *état des lieux* sur la question.

Cette tutelle du ministère de l'Intérieur sur les unités de police judiciaire permet donc au pouvoir exécutif, en contradiction avec le principe de séparation des pouvoirs, de garder en partie la main sur les enquêtes judiciaires et de les paralyser s'il le souhaite. Et la réforme de la gestion, de l'évaluation et du contrôle des OPJ par les parquets généraux, ensuite de la réunion en 2015 d'un groupe de travail interministériel sur la question, n'a conduit qu'à l'alléger à la demande du ministère de l'Intérieur.

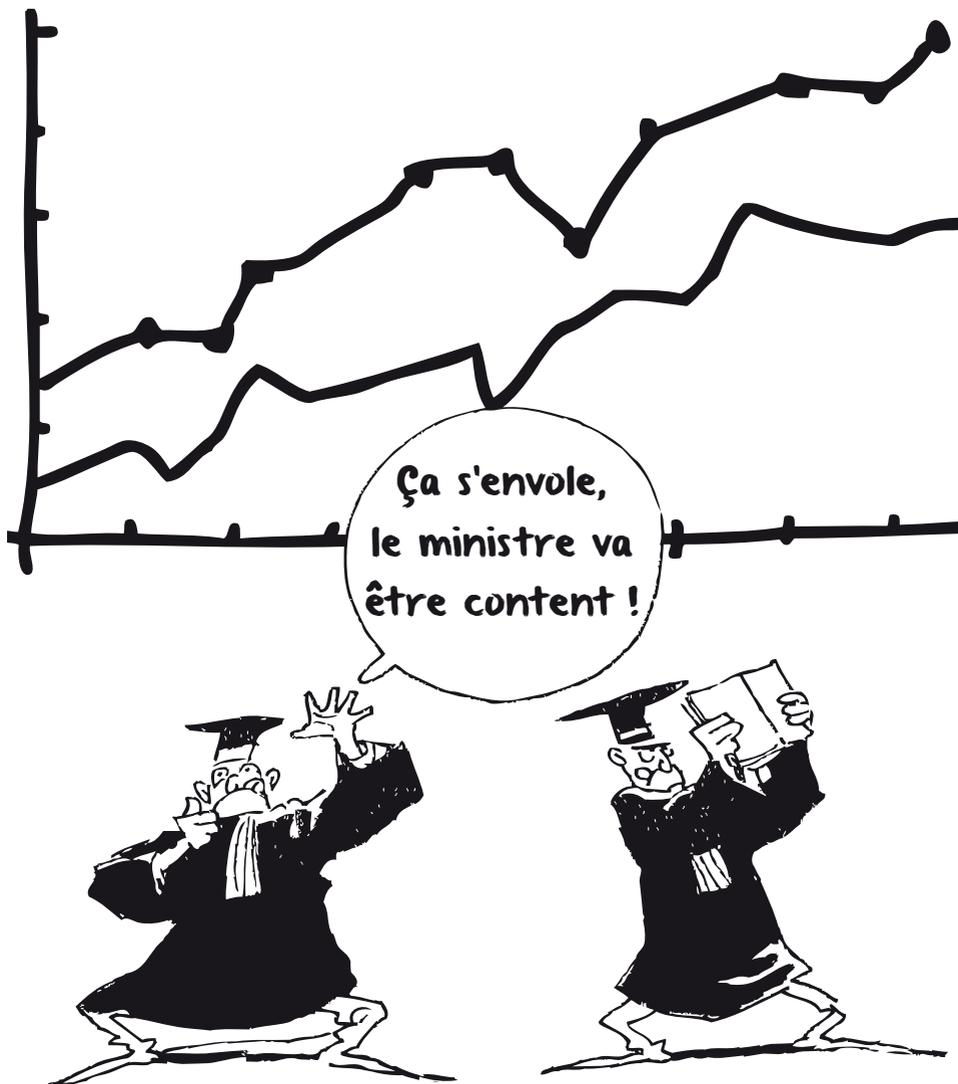
Il conviendra donc que la qualité d'OPJ, qui doit être indépendante de la seule qualité de policier, de gendarme ou de douanier, soit attribuée à certains de ces agents par le ministère de la Justice et que soient constituées des unités de police judiciaire rattachées à chaque juridiction. Elles seront placées sous l'autorité fonctionnelle du parquet, du juge d'instruction ou des juges qui leur confient des missions de police judiciaire. Le procureur de la République et le doyen des juges d'instruction seront associés à la gestion administrative de ces unités de police judiciaire.

UNE STATISTIQUE PÉNALE INDÉPENDANTE ET PLURIELLE

Nul ne conteste l'intérêt pour tous de disposer de données fiables sur la délinquance et son traitement. Tel était en 2004 l'objectif affiché de la création de l'Observatoire national de la délinquance (OND). Transformé en Observatoire national de la délinquance et des réponses pénales (ONDRP) en 2010, ce département de l'Institut national des hautes études de la sécurité et de la justice (INHESJ) a pour mission de centraliser, rendre publiques et commenter les données sur la délinquance et les sanctions pénales recueillies auprès de toutes les administrations et de tous les organismes publics ou privés concernés.

Le problème réside dans la manière dont cette structure a été réellement conçue, c'est-à-dire comme une dépendance de l'Exécutif, et dans une composition laissant,

malgré des aménagements récents, peu de place à la rigueur scientifique. Il suffit pour s'en convaincre d'examiner la composition de son conseil d'orientation telle que prévue par la partie réglementaire du code de la sécurité intérieure, qui le place aux côtés des institutions nationales et des préfets. Outre son président, il compte quatorze représentants des administrations ou de structures interministérielles, six élus, quatre personnalités issues des secteurs privés et associatifs, huit universitaires



ou chercheurs, deux représentants d'autres observatoires, le directeur de l'INSEE, le président du Conseil national de l'information statistique, le directeur de l'INHESJ – tous, à l'exception des élus, nommés par le Premier ministre. La composition et le fonctionnement de cette structure peuvent être modifiés par simple décret comme ils l'ont été deux fois en 2015 et 2016.

Il est pourtant crucial que les *chiffres du crime* et leur analyse soient placés à l'abri du soupçon de la politisation, spécialement quand la délinquance est devenue un vecteur majeur de communication politique, comme le montre trop souvent la présentation tronquée des chiffres de la délinquance par les ministres de l'Intérieur successifs.

Dans cet objectif, il importe de repenser la composition et les missions de l'ONDRP, qui devront être placées sous le double signe de l'indépendance et du pluralisme. Son conseil d'orientation devra comporter une majorité de chercheurs de divers horizons, désignés selon un processus démocratique par leurs structures de rattachement, dont le président du conseil élu en son sein. La justice y sera représentée par des magistrats et des avocats désignés par le Conseil supérieur de la magistrature et le Conseil national des barreaux. Les responsables d'entreprises et les représentants du gouvernement seront consultés, mais ne seront pas membres du conseil. La nomination des autres membres devra être autorisée par une commission parlementaire mixte et paritaire. L'Observatoire – qui sera fonctionnellement rattaché au CNRS – aura pour mission de réunir l'ensemble des recherches menées sur la délinquance et la justice pénale, d'en assurer une nouvelle diffusion sourcée et de rendre publiques et analyser de manière scientifique les données fournies annuellement par les administrations publiques.

L'ADMINISTRATION DE LA JUSTICE :

un enjeu démocratique et citoyen

Au-delà des enjeux matriciels d'indépendance et de transparence, la justice française souffre de la désuétude de ses structures et de ses modes d'administration. La réforme de la loi organique en 2016 et la loi dite *Justice du 21^e siècle* auraient pu être l'occasion d'une réflexion sur le meilleur service rendu, sur la proximité attendue par les citoyens et sur la spécialisation nécessaire de certains contentieux.

La volonté d'affichage et la préoccupation gestionnaire ont pris le pas sur les potentialités qu'aurait pu offrir une réforme d'envergure.

Il s'agit de penser la justice de notre siècle et cette ambition implique une importante reconfiguration de son architecture, la mise en place d'établissements publics judiciaires, un réel souci des justiciables, une place nouvelle pour les modes alternatifs de règlement des conflits, un accès plus démocratique à la magistrature et une justice responsable.



UN PRÉALABLE : DES MOYENS À LA HAUTEUR DES ENJEUX

Cela fait maintenant des années que les fonctionnaires et les magistrats tentent de faire comprendre par les gouvernements successifs, mais sans résultats tangibles à ce jour, que la justice est exsangue. Ici et là, à bas bruit ou par des actions plus visibles, ils essaient d'attirer l'attention des pouvoirs publics et de leurs concitoyens sur la situation de l'institution. En vain.

Tous les deux ans, le rapport de la Commission européenne pour l'efficacité de la justice (CEPEJ) dresse le même constat. Il souligne le rang de la France pour les moyens qu'elle accorde à la justice. Ainsi, notre pays continue à pointer dans les dernières places en consacrant à l'institution, en 2014, 64 € par habitant quand des pays comparables comme la Belgique ou le Luxembourg lui allouent 85 ou même 139 €. La CEPEJ note également régulièrement l'état alarmant des effectifs de magistrats, juges ou procureurs, qui sont en France respectivement deux et trois fois moins nombreux que dans les autres États. Les tribunaux sont dans une situation alarmante, le parc informatique d'un autre âge, les experts et les collaborateurs du service public attendent des mois le règlement de leurs prestations.

Depuis 2012, le budget de la justice a certes augmenté dans un rapport significatif mais la valeur absolue d'origine est si indigente que les justiciables et les personnels n'ont pas le sentiment d'avoir connu une embellie. Au contraire, l'étude de la démographie des magistrats et des fonctionnaires aurait dû alerter davantage. Dès les années 80, l'attention du ministère était attirée sur la perspective dramatique dans laquelle se trouveraient nos juridictions en 2015 si des recrutements massifs n'étaient pas mis en œuvre. Au lieu de cela, le choix était fait de promotions ridicules jusqu'à ce que l'embolisation soit totale sans aucune perspective d'amélioration avant des années, la date prévisible de l'équilibre reculant à mesure que les mois passent.

Et lorsque des budgets plus conséquents ont enfin été votés pour l'institution, ils ont été, comme toujours, absorbés par l'administration pénitentiaire dans le but assigné d'emprisonner encore plus. Dans le même temps, les justiciables, notamment les plus démunis d'entre eux, voient les délais de la justice du quotidien exploser : les juridictions sociales sont embouteillées au point de conduire à la condamnation de l'État, des choix drastiques sont opérés dans les tribunaux entre des contentieux pourtant essentiels sans que jamais l'option du tout pénal soit remise en cause. Pour permettre la tenue d'audiences de comparution immédiate quotidiennes au cours desquelles sont jugées à la chaîne des procédures bâclées, la solution est trouvée ailleurs dans un recours massif à la visio-conférence. Pour permettre la réduction des délais dans les autres domaines, la solution est trouvée dans l'éviction du juge et l'érosion de la collégialité.

Au delà du confort de ses agents soumis à une pression managériale sans relâche qui les expose à des risques psycho-sociaux dévastateurs, la justice doit avoir les moyens de fonctionner sereinement pour que les droits des justiciables s'exercent dans des délais raisonnables et de manière égale pour tous. La démocratie est à ce prix.



UNE NOUVELLE ARCHITECTURE JUDICIAIRE

L'organisation judiciaire, avec ses déclinaisons en termes de compétences et de procédures, ne construit pas seulement l'architecture des juridictions. Elle constitue, aussi, sous l'impulsion de l'État, l'expression d'une conception du rôle du droit et de la justice.

De ce point de vue, l'organisation judiciaire actuelle se caractérise par un éparpillement et un enchevêtrement tels des juridictions et des compétences que le sens et les finalités de l'activité juridictionnelle apparaissent totalement brouillés. Elle ne permet plus, au surplus, d'assurer l'accessibilité à des juridictions identifiables par des justiciables plus que jamais à la recherche des protections que doit leur assurer la mise en œuvre d'un ordre public tant économique que social (droits de la consommation, du logement, de la protection sociale...). Enfin, la composition

de certaines juridictions spécialisées ne permet plus de garantir l'impartialité et l'indépendance qu'impose le procès équitable.

La réorganisation à venir devra en conséquence s'inspirer de quelques axes forts. Il conviendra tout d'abord de conforter l'autonomie de la juridiction d'instance – juridiction de proximité par excellence – et d'y regrouper un ensemble cohérent de contentieux du quotidien, incluant celui de l'exécution. Il conviendra également de réintégrer le contentieux du tribunal de police et de la liquidation du préjudice corporel dans son ressort de compétence. La revalorisation de la juridiction d'instance nécessite évidemment le renforcement des effectifs de juges d'instance qui ont été souvent affectés à d'autres tâches depuis la création de la juridiction de proximité.

Il faudra également créer un véritable tribunal de la protection sociale, juridiction échevinée. En effet le regroupement des contentieux traités auparavant par le tribunal des affaires de sécurité sociale (TASS) et le tribunal du contentieux de l'incapacité (TCI) ainsi que certains contentieux des commissions d'aide sociale au sein du tribunal de grande instance opéré par la loi *Justice du 21^e siècle* n'est pas suffisant. D'une part, l'ensemble des contentieux sociaux n'est pas regroupé dans ce « pôle social » et les justiciables, par essence fragilisés, se heurtent encore à leur éclatement entre plusieurs juridictions. D'autre part, s'agissant d'un simple regroupement de services, sans création d'une vraie juridiction, aucune organisation propre ne peut être mise en place et ce pôle n'est pas doté de moyens humains et financiers propres.

Il conviendra en matière de contentieux de la protection sociale de supprimer les recours amiables préalables obligatoires lorsque la requête porte, non sur une contestation du calcul du montant de la prestation, mais sur le principe de celle-ci.

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

Enfin, l'indispensable réforme des tribunaux de commerce, trop souvent différée, commande absolument d'y introduire l'échevinage, seule solution permettant à la fois d'écarter les soupçons de partialité que justifie l'élection des juges par leurs pairs commerçants et de maintenir le niveau de compétence que favorise leur immersion dans le tissu économique. Cette réforme des juridictions consulaires devra s'accompagner de la fonctionnarisation de leurs greffes, dont un archaïsme injustifiable permet à quelques professionnels libéraux de tirer des profits pour certains scandaleux et en tout cas hors de proportion avec les services rendus.

S'agissant enfin des officiers ministériels et de certaines professions libérales du droit – notaires, commissaires priseurs, huissiers de justice, mandataires et administrateurs judiciaires, commissaires aux comptes – il sera indispensable de réviser profondément leurs statuts qui ne correspondent plus aux exigences de notre temps et ne sont pas exempts d'effets pervers. Les administrateurs judiciaires et les mandataires judiciaires seront fonctionnarisés et l'acquisition de charges comme condition d'accès à certaines professions juridiques ou judiciaires sera supprimée. Un service public de l'exécution des décisions sera créé.

Enfin, des magistrats non professionnels (conseillers prud'hommes, juges consulaires, assesseurs des tribunaux pour enfants...) siégeront dans les chambres des cours d'appel pour favoriser l'ouverture de l'institution judiciaire à la société civile.



UNE INNOVATION MAJEURE : L'ÉTABLISSEMENT PUBLIC JUDICIAIRE

L'administration des juridictions, telle qu'elle est organisée par le code de l'organisation judiciaire, révèle de profondes carences au regard des enjeux que recouvre la gestion déconcentrée d'un service public de l'importance de celui de la justice. Elle consacre en effet la réunion de l'ensemble des pouvoirs de gestion entre les mains des seuls chefs de juridictions, ne laissant aux instances de concertation avec les magistrats et fonctionnaires (assemblées générales, commissions plénières et restreintes) qu'un rôle purement subalterne et d'affichage. La volonté de ces chefs de complaire à la chancellerie, en suivant à la lettre des principes de gestion purement quantitatifs et axés sur l'évacuation des contentieux, renforce leur adhésion à cette conception autocratique de l'organisation et de la gestion des juridictions qu'ils sont chargés d'administrer. Dès lors, les objectifs de satisfaction des besoins des usagers – qui sont au cœur de la notion de service public – sont-ils relégués très loin des préoccupations premières de ces apprentis technocrates.

Pour mettre fin à l'archaïsme de cette organisation des pouvoirs, en trop parfaite adéquation avec une vision purement productiviste de l'administration de la justice, les juridictions de tous les degrés (tribunaux de grande instance, cours d'appel, Cour de cassation) devront être érigées en établissements publics *sui generis*, dotés d'un conseil d'administration permettant enfin d'associer à leur gestion, non seulement les magistrats et personnels, mais également l'ensemble des partenaires de la justice (barreau, services d'enquêtes, collectivités locales...) ainsi que des associations d'usagers.

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

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

À défaut de cette architecture, il conviendra de donner de l'ampleur aux conseils de juridiction créés en 2016.

Les instances de concertation internes à la juridiction verront leur rôle renforcé : l'assemblée générale ou la commission restreinte du siège (selon la dimension des juridictions) adoptera l'ordonnance de roulement (déterminant le nombre de chambres et d'audiences et la répartition des magistrats dans les différents services) par référence aux priorités dégagées par le projet de juridiction. L'assemblée générale élira également, parmi les magistrats du siège, le président de la juridiction.

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



UNE JUSTICE PLUS LISIBLE ET PLUS ACCESSIBLE

C'est un fait que les citoyens connaissent mal leur justice et peinent à y accéder.

Aujourd'hui, l'enseignement de l'organisation judiciaire et des rudiments du droit est prévu dans les établissements secondaires, mais il reste très insatisfaisant compte tenu du manque de formation des enseignants et des contraintes du programme général. Il est indispensable de remédier à cette lacune qui pénalise tant les citoyens que l'institution.

Il est par ailleurs impérieux d'améliorer l'accès de tous au droit et à la justice.

Après la brutale réforme de la carte des tribunaux, achevée le 1^{er} janvier 2011, l'agenda politique est à celle des cours d'appel. Il importera de repenser l'implantation des juridictions dans les territoires pour assurer l'accessibilité de tous à la justice en fonction de critères prenant en compte les réalités locales.

Le développement des maisons de la justice et du droit (MJD) et plus généralement de permanences d'information juridique ou de points d'accès au droit (PAD)

favorisera également l'accès au droit, qui n'a pas vocation à déboucher systématiquement sur une procédure. De tels dispositifs devront être prioritairement installés, d'une part, dans les zones dépourvues de services publics et de secteur associatif et, d'autre part, au bénéfice de populations particulièrement frappées par l'exclusion économique et sociale (dans les centres d'hébergement d'urgence, dans les établissements pénitentiaires, dans les centres de rétention administrative, dans les centres sociaux...).

La généralisation effective du service d'accueil unique du justiciable (SAUJ), capable de renseigner sur les procédures et de recevoir les actes mêmes s'ils sont relatifs à une procédure devant une autre juridiction, sera également essentielle pour permettre aux justiciables de suivre leurs procédures depuis la juridiction la plus proche de chez eux. L'outil numérique devra être développé de manière raisonnée pour faciliter les démarches sans supprimer l'accueil physique.

De même, le développement de permanences des conseils départementaux d'accès au droit (CDAD) au sein des juridictions sera de nature à faciliter l'orientation des personnes ne sachant à qui s'adresser, notamment les victimes.

L'accès à l'avocat devra être assuré pour les justiciables les plus défavorisés. Le système d'une aide juridictionnelle (AJ) financée par l'État doit être maintenu. La question se pose des revenus modestes qui se situent juste au-dessus du seuil d'admission à l'AJ. Ce seuil devra être relevé à nouveau et une rémunération adaptée des avocats devra enfin être assurée. Par ailleurs, il conviendra de favoriser l'accompagnement de ces personnes par les associations en complément de l'avocat.

Plusieurs pistes complémentaires devront être explorées :

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

Freinant l'accès au double degré de juridiction, la taxe de 225 € payable devant les cours d'appel dans les contentieux soumis à représentation obligatoire et destinée à financer la suppression de la profession d'avoué sera supprimée. Dans le même esprit, il faudra revenir sur l'augmentation importante des droits fixes de procédure intervenue en 2015.

La qualité de l'accueil sera un indicateur d'évaluation des juridictions, tout autant que la durée des procédures.

L'organisation et la tenue des audiences devront être repensées afin que la justice soit enfin plus compréhensible. À cet égard, des enquêtes de satisfaction permettront de mieux comprendre les besoins des justiciables.

L'équipement des salles devra garantir qu'une audience soit réellement un moment où l'on entend ce qui se dit.

Les juridictions devront toutes être dotées de lieux d'attente dignes. Elles seront ouvertes sur la cité à l'inverse du mouvement de *bunkerisation* actuel. Afin d'assurer la sécurité de tous, elles seront dotées de personnels en nombre suffisant.

La durée des audiences devra rester raisonnable, à la fois par respect des justiciables qui comparaissent et des règles du droit du travail. Une circulaire précise et complète devra être diffusée en ce sens, tenant compte de la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'Homme et réactualisant les prescriptions de la circulaire *Lebranchu* du 6 juin 2001.

Toutes les décisions devront être réellement motivées, notamment en matière pénale où ce n'est très souvent plus le cas à l'exception des décisions frappées d'appel. En particulier, il n'est pas acceptable que ne soient pas motivées des condamnations à des peines criminelles ou d'emprisonnement correctionnel.

La motivation devra être adoptée et rédigée au moment où la décision est rendue et les délais de recours ne devront en tout état de cause courir qu'à compter de la notification d'une décision motivée, laquelle notification devra intervenir dans un délai raisonnable fixé par la loi.

Par ailleurs, il conviendra d'introduire la possibilité pour les magistrats siégeant à la Cour de cassation et au Conseil d'État d'exprimer des opinions dissidentes afin de favoriser le débat juridictionnel et doctrinal. Les magistrats et juristes qui ont eu à connaître cette pratique, notamment dans les juridictions européennes, témoignent de son intérêt.

Enfin, l'action de groupe créée en 2016 devra être étendue, notamment en droit du travail, et son effectivité renforcée par la suppression de la mise en demeure préalable.

UNE DÉJUDICIARISATION PERTINENTE ET MAÎTRISÉE

Les procédures alternatives de règlement des conflits, telles que la médiation et la conciliation, doivent avoir davantage de place en restant toujours aux côtés voire à l'*abri* du juge. Elles devront s'accompagner de la mise en œuvre effective de temps procéduraux préalables dédiés à la prévention dans les affaires liées à la précarité économique et sociale du justiciable (expulsions locatives, saisies ...).

Si ces procédures alternatives comportent des effets pervers dans des contentieux marqués par un déséquilibre objectif entre les parties (par exemple dans les litiges prud'homaux), leur intérêt n'est plus à démontrer dans d'autres domaines comme les conflits de voisinage ou les litiges familiaux. En particulier, elles permettent aux parties d'être davantage actrices de leur procès, de mieux comprendre le point de vue de l'autre et de parvenir à une décision plus satisfaisante qu'un jugement ne le pourrait.

En premier lieu, un effort important de soutien et de valorisation de la fonction de conciliateur devra être produit par l'institution judiciaire. La bonne ou mauvaise intégration des conciliateurs devra ainsi être l'un des critères d'évaluation des juridictions.

En second lieu, il conviendra de renforcer la médiation dans le cadre familial, rendue obligatoire par la loi de modernisation de la *Justice du 21^e siècle*, en la confiant à des services qualifiés, financés par l'État. Il s'agit moins de résoudre un litige particulier que d'agir sur un conflit familial en aidant les intéressés à en atténuer les conséquences, notamment pour leurs enfants. Plutôt que de trancher d'innombrables procédures concernant l'exercice de l'autorité parentale, sans rien résoudre du conflit qui les suscite, les magistrats pourront davantage orienter les intéressés vers ce type de mesure. De la même manière, la médiation pénale trouvera utilement à se développer dans des contentieux particuliers (non-représentation d'enfants, petites infractions...).

La médiation et la conciliation ne doivent jamais être utilisées comme une façon de gérer la pénurie de moyens de l'institution judiciaire. Il est ainsi inacceptable que dans certaines juridictions, les parties soient incitées à accepter une médiation en raison des délais de traitement du contentieux auquel elles sont confrontées.

Par ailleurs, l'accès au juge sera d'autant mieux garanti qu'il ne sera plus saisi des situations dans lesquelles le rapprochement des points de vue des parties pourra sans difficulté être entériné dans un cadre extra judiciaire. Tel est notamment le cas du divorce par consentement mutuel. La procédure sans juge introduite dans les textes en 2016 devra être améliorée et circonscrite aux couples sans enfant mineur.

En ce qui concerne l'arbitrage, les fonctions d'arbitre devront être proscrites pour les magistrats honoraires comme pour les magistrats en exercice. La possibilité de recourir à l'arbitrage devra faire l'objet d'un encadrement plus rigoureux.



COMBATTRE LE PRODUCTIVISME, LES RISQUES PSYCHO-SOCIAUX ET L'INFANTILISATION : UN ENJEU MAJEUR

Les magistrats et fonctionnaires du ministère de la Justice, engagés au service du public, souhaitent bien sûr donner du sens à leurs métiers. Depuis des années maintenant, et malgré les discours affichés par le ministère, l'approche managériale et productiviste du travail judiciaire conduit à nier les potentiels des individus et leurs capacités d'initiative. Les personnels sont relégués au rang d'opérateurs susceptibles ou non de réaliser mécaniquement les « performances » attendues, sans débat possible sur la réalité de leurs missions. Comment s'étonner, dans ce contexte, que la souffrance au travail soit devenue banale au sein du ministère de la Justice ?

Concrètement, la multiplication des postes vacants et des réformes impréparées et non accompagnées des moyens adéquats, le caractère de plus en plus extensible des horaires de travail – notamment par le jeu des astreintes et des permanences – la réforme de la carte judiciaire ou encore l'intense pression statistique exercée sur les magistrats par une hiérarchie obsédée par l'affichage de « ses » résultats, démultiplient les risques psycho-sociaux.

La lutte contre la souffrance au travail est certes devenue un enjeu affiché des gardes des Sceaux depuis 2012. Un plan d'action ministériel a ainsi été adopté en 2013 et un groupe de réflexion sur l'optimisation des conditions de travail a fini par être créé. Sans résultat tangible à ce jour dans les juridictions, la hiérarchie ne s'en étant pas emparée pour penser autrement l'organisation du travail.

Dès lors la question des conditions de travail reste cruciale, leur amélioration réelle étant indispensable à un meilleur fonctionnement de l'institution. Des locaux vétustes et exigus, des outils de travail obsolètes sont toujours monnaie courante. Sans parler de l'accessibilité aux personnes en situation de handicap, qui demeure un vœu pieux dans bien des juridictions et qui lèse les personnels comme les justiciables.

Le plan n'a pas trouvé non plus à s'appliquer sur les questions de communication et de formation. Pourtant il est nécessaire que la hiérarchie soit sensibilisée au problème et les personnels mieux informés des aides et solutions dont ils pourront disposer. Seul serait efficient le recours à des professionnels formés (psychologues, ergonomes...), travaillant en coordination avec les comités d'hygiène, de sécurité et des conditions de travail (CHSCT). Une véritable appréhension du phénomène

des suicides ou tentatives de suicide en lien avec l'exercice professionnel doit être initiée. La mise en place d'un numéro vert au sein du ministère en 2016, annoncée comme une solution adaptée, ne peut suffire à appréhender un phénomène toujours plus inquiétant dans un contexte de manque criant de moyens et de personnels.

De même sera-t-il indispensable de donner enfin à la médecine de prévention les moyens de ses missions, en adjoignant aux médecins les personnels nécessaires et en annualisant les visites obligatoires pour tous les agents.

Enfin, lutter de manière efficace contre les risques psycho-sociaux impose de réformer la gestion des carrières et l'évaluation des magistrats et des fonctionnaires.

Instaurée pour les premiers par un décret du 26 décembre 2003, la prime au mérite dite *modulable* qui a pour objet de rémunérer la « contribution du magistrat au bon fonctionnement de l'institution judiciaire » par un pourcentage du traitement indiciaire brut, doit être supprimée et réintégrée dans le traitement.

En effet, créée pour discipliner les magistrats, elle donne aux chefs de cours un moyen de pression d'autant plus efficace qu'elle ne constitue plus, compte tenu de son taux actuel, un simple accessoire du traitement.

En outre, conçue comme un piteux outil de productivité, elle se révèle non seulement inefficace mais souvent contre-productive.

Quant à la procédure d'évaluation, elle doit être profondément reconfigurée. Actuellement, les magistrats font l'objet d'une évaluation par leur chef de cour sur proposition de leur chef de juridiction tous les deux ans. La procédure a été modifiée à la marge par une circulaire du 25 février 2011, puis par la loi organique du 8 août 2016. L'article 12-1 de l'ordonnance portant statut de la magistrature prévoit désormais notamment que « l'autorité qui procède à l'évaluation prend en compte les conditions d'organisation et de fonctionnement du service dans lequel le magistrat exerce ses fonctions. S'agissant des chefs de juridiction, l'évaluation apprécie, outre leurs qualités juridictionnelles, leur capacité à gérer et animer une juridiction. »

Cette évolution est positive en ce qu'elle impose de tenir compte des conditions de l'exercice professionnel. Pour autant, l'économie du système demeure la même. L'évaluation est indissociable de l'avancement et de la gestion des carrières ; elle s'analyse comme un outil de contrôle hiérarchique infra-disciplinaire alimentant la culture de la soumission. En revanche, elle est impropre à rendre compte de l'activité de l'intéressé et surtout de la qualité du service rendu au justiciable.

Une évaluation digne de ce nom devrait répondre à deux objectifs : permettre, dans le souci d'une politique rationnelle de nomination notamment, à la fois

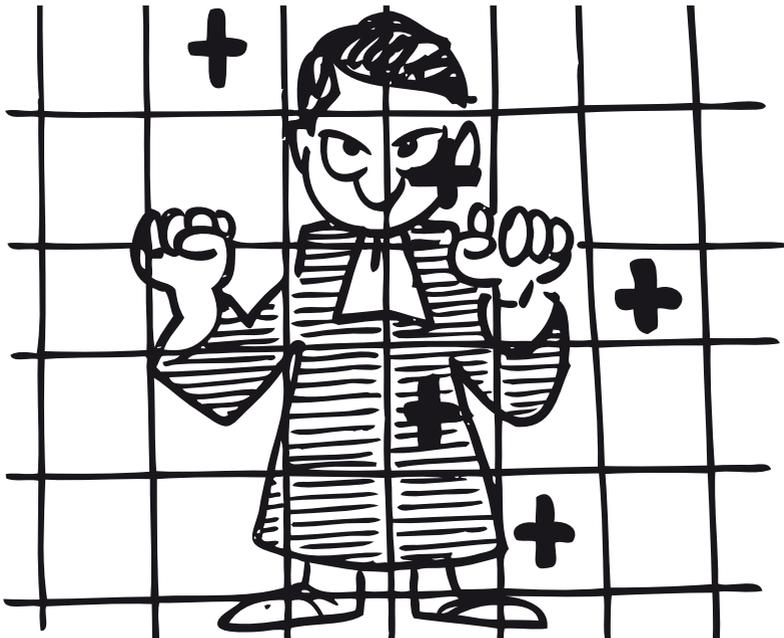
la détection et la prévention des difficultés individuelles et collectives mais aussi la communication d'éléments d'information utiles au CSM.

S'agissant de l'évaluation individuelle, elle restera bisannuelle, devra se composer d'un compte-rendu écrit de son activité par le magistrat concerné, d'un entretien avec le chef de juridiction portant sur les conditions d'exercice et les aspirations du magistrat, d'un avis circonstancié du chef de juridiction sur ce compte-rendu et cet entretien, avis qui mentionnera les éventuelles difficultés rencontrées par le magistrat dans l'exercice de ses fonctions. Le magistrat pourra formuler des observations sur cet avis et le contester.

Cette procédure permettra d'en finir avec les absurdes appréciations littérales et grilles analytiques qui tiennent actuellement lieu d'évaluation.

La carrière des magistrats se déroulera dans le cadre d'un grade unique. Le tableau d'avancement sera donc supprimé.

S'agissant de l'évaluation collective, seule à même de traduire la qualité du service rendu au justiciable, elle portera tantôt sur une juridiction, tantôt sur un service particulier. Elle sera effectuée par des inspecteurs indépendants et s'attachera à examiner le fonctionnement du service public de la justice, en évaluant notamment les moyens dont dispose ce service ou cette juridiction. Le magistrat pourra demander que les rapports correspondants soient versés à son dossier individuel.



Parallèlement, les magistrats devront pouvoir bénéficier, à leur demande, des techniques de supervision ou d'intervention afin d'améliorer leurs pratiques avec l'aide de collègues ou de tiers formés.

Enfin, à une époque où les interventions du pouvoir politique dans les procédures judiciaires sont légitimement dénoncées, il conviendra, afin d'éviter tout soupçon, de proscrire l'attribution de distinctions honorifiques aux magistrats.



RECRUTEMENT ET FORMATION : UNE MAGISTRATURE PLUS OUVERTE SUR LA SOCIÉTÉ

Un premier constat s'impose : l'accès à la magistrature reste peu démocratique.

Les statistiques en témoignent : pour intégrer l'École nationale de la magistrature (ENM) à bac + 4 ou 5, il est décidément préférable de pouvoir vivre un ou deux ans à Paris et de s'inscrire dans une *boîte à concours* privée. Pour faire échec, autant que possible, à cette croissante discrimination par l'argent – qui contrevient au principe constitutionnel de l'égal accès aux emplois publics – il y aura lieu de limiter drastiquement les frais d'inscription dans les préparations privées et de renforcer substantiellement les moyens des préparations publiques, aujourd'hui largement laissées à l'abandon. En particulier, une politique volontariste de revalorisation et d'harmonisation des instituts d'études judiciaires (IEJ), attachés aux universités, devra être menée sur l'ensemble du territoire national. Les juridictions y seront associées de telle sorte que les magistrats désireux de prendre part à des enseignements préparatoires seront prioritairement orientés vers ces structures. L'ENM ne pourra entretenir aucune relation avec les préparations privées. De manière plus fondamentale, car la sélection sociale s'opère tout au long des études, des mesures devront être prises pour lutter efficacement contre la précarité étudiante : gratuité des frais d'inscription, de transport et de soins, construction de logements, salaire social ou allocation d'autonomie... Les *collèges du droit* – qui instituent des filières d'excellence au sein des universités – seront supprimés en ce qu'ils portent atteinte à l'égalité dans la formation universitaire. Les classes préparatoires « Égalité des chances » mises en place en 2008, accessibles sur dossier et situées dans trois grandes métropoles, ne sont aujourd'hui qu'un pis aller et ne peuvent se substituer à une réforme d'ampleur de l'université.

Le contenu du concours lui-même sera revu, à rebours des logiques technocratiques et discriminatoires qui ont présidé à ses dernières transformations. Les tests psychologiques, qui ont déjà démontré leur inutilité et leur dangerosité tant ils répondent à un objectif d'uniformisation des personnalités, n'y ont pas de place. Dans un autre registre, l'épreuve de langue obligatoire ne sera plus cantonnée à l'anglais et le programme du concours devra s'ouvrir, de manière optionnelle,

à des disciplines non juridiques plus définies que la culture générale, telles que la philosophie, la sociologie ou l'histoire.

Le nombre de places offertes au concours devra être durablement maintenu à un niveau élevé afin de répondre aux besoins criants de l'institution judiciaire. Les cycles préparatoires aux deuxième et troisième concours rémunérés avec détachement seront rétablis dans leurs modalités antérieures.

Enfin, les recrutements hors concours, qui contribuent à une relative diversification du corps judiciaire, devront rester minoritaires. Ils devront être opérés dans le cadre d'une procédure plus transparente et plus contradictoire : audition systématique et véritablement collégiale en cas de candidature recevable, transmission aux candidats des avis émis à leur sujet par les chefs de juridictions et de cours, interdiction formelle d'évoquer pendant les délibérations des éléments extérieurs aux dossiers, motivation des décisions de rejet... La composition de la commission d'avancement dans son rôle d'intégration sera revue afin de réduire la place disproportionnée qu'y occupe la hiérarchie judiciaire et de l'ouvrir à des personnalités extérieures nommées à l'instar de celles qui siègeront dans le nouveau CSM. La présidence en sera assumée par deux de ses membres de manière tournante.

Second constat : l'ENM a retrouvé sa tradition d'ouverture mais la reprise en main politique et technocratique dont elle avait fait l'objet a laissé des traces durables sur la formation des magistrats.

Outre l'acquisition de techniques et d'attitudes professionnelles non formatées, l'enseignement à l'école doit toujours mettre l'accent sur la réflexion individuelle et collective, l'analyse détaillée de situations réelles, l'ouverture à des disciplines et regards permettant une véritable prise en compte des multiples contextes et enjeux de la prise de décision (cours de sciences sociales, discussions avec des justiciables, rencontres avec divers acteurs du monde économique et social – et non seulement des chefs d'entreprise – réels débats sur l'actualité juridique et judiciaire...). La formation en petits groupes et les temps de travail personnel sanctuarisés dans l'emploi du temps seront privilégiés. La formation doit contribuer à développer une solide culture de l'indépendance chez les futurs magistrats ainsi qu'une approche exigeante de leur mission constitutionnelle de sauvegarde des libertés individuelles. Le classement de sortie de l'ENM et les épreuves qui le fondent seront supprimés au profit d'une répartition à l'amiable des premiers postes, l'aptitude aux fonctions judiciaires ayant vocation à être déterminée à l'issue du stage juridictionnel.

L'équipe d'enseignants disposera d'une véritable autonomie pédagogique, choisissant les intervenants pertinents et les modalités d'application des programmes arrêtés par la commission pédagogique qui intégrera les syndicats comme membres de droit.

Il sera mis fin au système actuel articulant des coordonnateurs de formation et des magistrats enseignants associés, ne bénéficiant pas de décharge d'activité en juridiction, afin de donner plus de substance et de cohérence aux enseignements. Les formateurs seront nommés par le CSM, de même que les membres de la direction de l'ENM, afin de favoriser la transparence et l'égal accès à ces fonctions. Au sein de son conseil d'administration – qui devra être le lieu d'un réel débat – une place plus importante sera accordée aux enseignants et aux auditeurs de justice.

En juridiction, le statut des directeurs de centres de stage sera renforcé : une décharge de service leur permettra d'exercer effectivement leurs fonctions.

Désormais obligatoire, la formation continue est un droit pour les magistrats et ce droit devra être effectif, les contraintes de service venant actuellement trop souvent limiter son exercice. En conséquence, l'offre de formation devra être adaptée aux besoins exprimés. La formation des chefs de juridiction devra être repensée en lien avec le CSM. En outre, les moyens mis en œuvre au titre de la formation continue devront être équitablement répartis, afin qu'il n'y ait plus comme aujourd'hui des formations luxueuses pour certains magistrats et d'autres conçues à l'économie.

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



UN SERVICE PUBLIC DE LA JUSTICE RESPONSABLE

Trois mesures devront être prises afin que le service public de la justice assume pleinement la responsabilité de ses dysfonctionnements.

En premier lieu, toutes les décisions de condamnation de la France du fait du service public de la justice devront être transmises au CSM qui aura ainsi la possibilité de formuler des recommandations à ce sujet.

En deuxième lieu, le régime de responsabilité de l'État devra être simplifié et ouvert pour faute simple, comme c'est déjà le cas pour les services de tutelles, dont le sort spécifique est incompréhensible.

Enfin, pour mettre un terme à des craintes fantasmagiques qui créent un climat malsain dans la magistrature, alors que l'action récursoire n'est jamais exercée, il conviendra d'inscrire dans la loi la jurisprudence du conseil d'État exigeant une faute intentionnelle.



LE DROIT DE GRÈVE DES MAGISTRATS

La loi organique du 22 décembre 1958 portant statut de la magistrature dispose en son article 10 que « toute action concertée de nature à arrêter ou entraver le fonctionnement des juridictions » est interdite.

Le ministère de la Justice en a toujours tiré argument pour estimer que les magistrats de l'ordre judiciaire n'avaient pas le droit de grève.

Plusieurs considérations juridiques militent pourtant pour la reconnaissance d'un droit de grève des magistrats :

- la constitutionnalité de l'article 10 est contestable, ce texte n'ayant jamais été soumis au Conseil constitutionnel qui n'était pas en fonction lors de sa promulgation et dont la jurisprudence sur le droit de grève est particulièrement pointilleuse ;
- les magistrats de l'ordre administratif se sont vus reconnaître le droit de grève ; on comprend mal, dès lors, la différence de traitement avec ceux de l'ordre judiciaire ;
- de même, la loi du 6 août 2015 pour la croissance, l'activité et l'égalité des chances économiques (dite loi *Macron*) a ajouté au code du travail un article L. 1421-2 qui n'interdit aux conseillers prud'hommes d'exercer le droit de grève que « lorsque le renvoi de l'examen d'un dossier risquerait d'entraîner des conséquences irrémédiables ou manifestement excessives pour les droits des parties », ce qui revient à en admettre le principe ;
- le Conseil d'État considère que le législateur doit opérer une « conciliation nécessaire » entre la défense des intérêts professionnels, dont la grève constitue une des modalités, et la sauvegarde de l'intérêt général auquel elle peut être de nature à porter atteinte.

Le ministère de la Justice, manifestement mal à l'aise avec cette question, n'a jamais engagé de poursuites disciplinaires à l'encontre de magistrats grévistes et a même souvent, mais de manière irrégulière et sans cohérence, fait pratiquer des retenues de trentièmes sur leurs traitements conformément à la loi du 19 octobre 1982 qui prévoit, en cas d'exercice du droit de grève, des retenues pour absence de service fait par les personnels de l'État à concurrence de la durée de leur absence.

Il est urgent de reconnaître clairement dans les textes aux magistrats de l'ordre judiciaire le bénéfice de tous les moyens propres à assurer la défense de leurs intérêts professionnels. L'article 10 sera modifié pour consacrer le droit de grève et préciser qu'en cas de cessation concertée du travail, seules les activités en lien avec le contentieux urgent de la privation de liberté seront assurées.

LIBERTÉS :

de nouvelles garanties, de nouveaux espaces

Depuis les attentats, la France vit dans un état d'urgence permanent. Et le droit commun a intégré de plus en plus de dispositions attentatoires aux libertés et à la séparation des pouvoirs.

Il importe désormais de rompre avec une appréhension délibérément clivante de ces enjeux, selon laquelle la sécurité ne pourrait être assurée que par des atteintes croissantes aux libertés.

Les évolutions immédiates devront porter autant sur la procédure pénale – contrôles d'identité, fichiers, vidéosurveillance, garde à vue, détention provisoire – que sur le droit pénal de fond : rupture avec l'idéologie carcérale, dépénalisation de certaines infractions...

Mais les libertés ne sauraient se résumer au champ pénal : le traitement de la maladie mentale, la qualité de la défense des droits en constituent, par exemple, des domaines privilégiés qu'il faudra réinvestir avec le souci constant de la transparence et de l'effectivité des contrôles et des garanties.

LA RATIONALISATION DES CONTRÔLES D'IDENTITÉ

Le contrôle d'identité constitue un point aveugle et pourtant stratégique de l'action policière. Aveugle parce que, lorsqu'il n'est pas accompagné ou suivi de la découverte d'une infraction, ce qui est évidemment le cas le plus fréquent, il ne fait l'objet d'aucun procès-verbal et ne laisse strictement aucune trace, fait exceptionnel en matière judiciaire. Stratégique car il est l'acte par lequel débudent bon nombre de procédures et notamment les procédures d'éloignement forcé du territoire.

Impossible de savoir, donc, combien de contrôles sont réalisés chaque année. Impossible aussi d'objectiver les dires de nombreuses personnes qui indiquent être contrôlées plusieurs fois par jour, parfois par les mêmes services. Impossible enfin de confirmer officiellement les recherches de sociologues qui démontrent qu'une personne non-blanche a environ sept fois plus de risques d'être contrôlée par la police.

Derrière ces données se cachent pourtant des enjeux aussi fondamentaux que certains types de harcèlement policier ou de discrimination raciale. La Cour de cassation a d'ailleurs par plusieurs arrêts du 9 novembre 2016 confirmé la condamnation de l'État pour faute lourde en raison de contrôles d'identité discriminatoires.

Pour lutter contre le premier type de dérives, il conviendra donc, sur le modèle de certaines pratiques étrangères, d'imposer aux services de police de fournir à toutes les personnes contrôlées une attestation de contrôle d'identité.

En effet, l'obligation faite aux forces de l'ordre de porter, de manière visible, leur matricule, seule réformette prise en la matière, ne présente aucune efficacité.



Pour lutter contre le second effet pervers, il est indispensable d'interdire enfin les contrôles d'identité administratifs – qui servent le plus souvent de caution à l'arbitraire des services de police – les contrôles dits *Schengen* (article 78-2 alinéa 4 du code de procédure pénale) ainsi que ceux effectués sur réquisition du procureur de la République (article 78-2 alinéa 2). S'agissant de ces derniers, ils sont le plus souvent fondés sur des infractions prétexte et ce, sans aucun contrôle effectif des parquets, qui se contentent de signer des réquisitions préparées par les services de police : ils constituent le vecteur le plus évident de la discrimination.



UNE POPULATION MOINS SURVEILLÉE, UNE SURVEILLANCE MIEUX CONTRÔLÉE

Le fichage policier et la vidéosurveillance, développés au nom de la lutte contre la délinquance, paraissent aujourd'hui ne pouvoir trouver de limite. Outre que ce quadrillage toujours plus serré de la population est loin d'être aussi efficace que le prétendent les gardiens de la *doxa* sécuritaire, l'argument de l'efficacité fait peu de cas du principe démocratique selon lequel il ne doit être porté atteinte aux libertés qu'en cas de stricte nécessité. À titre d'exemple, si tous les nouveaux-nés étaient fichés génétiquement, il est probable qu'à terme le taux d'élucidation des infractions s'en trouverait augmenté ; mais serions-nous alors encore en démocratie ? Comme l'a indiqué la Cour européenne des droits de l'Homme dans un arrêt *S. et Marper c. Royaume-Uni* du 4 décembre 2008, « la protection offerte par l'article 8 de la Convention [aux termes duquel « toute personne a droit au respect de sa vie privée (...) »] serait affaiblie de manière inacceptable si l'usage des techniques scientifiques modernes dans le système de la justice pénale était autorisé à n'importe quel prix et sans une mise en balance attentive des avantages pouvant résulter d'un large recours à ces techniques, d'une part, et des intérêts essentiels s'attachant à la protection de la vie privée, d'autre part ».

Le premier problème est donc quantitatif : le peuple n'est-il pas sur-surveillé ? Depuis les rapports Batho-Bénisti de 2009 et 2011, qui recensaient près de soixante fichiers de police, l'ampleur du fichage n'a pas été réduite, au contraire. Outre que certains fichiers ont été créés en toute illégalité, l'existence de toutes ces bases de données est-elle vraiment nécessaire ? De même, le volume de ces fichiers est-il raisonnable ? Le nombre de personnes fichées au TAJ (Traitement des antécédents judiciaires, issu de la fusion du STIC et de JUDEX) était proche de 9,5 millions en 2015. En 1997, 889 755 personnes étaient enregistrées dans le FAED (Fichier automatisé des empreintes digitales), elles étaient plus de 5 millions en 2015. En quinze ans, le nombre de personnes inscrites au FNAEG (Fichier national automatisé des empreintes génétiques) est passé de 2 635 à environ 3,5 millions. Il importe de repenser la finalité de ces fichiers, de limiter drastiquement les possibilités d'interconnexions et de mettre un terme à leur dévoiement

en définissant des critères d'inscription beaucoup plus stricts. Il est par exemple totalement injustifiable que des personnes mises hors de cause ou ayant fait l'objet d'un simple rappel à la loi puissent y être maintenues ou qu'une personne ayant commis des dégradations puisse être enregistrée au FNAEG pendant quarante ans et au TAJ pendant vingt ans. Il a fallu plus de deux années après la condamnation de la France par la CEDH pour que le régime du FAED soit revu par le décret du 2 décembre 2015. Les limitations apportées à ce fichier restent toutefois insuffisantes. Quant au FNAEG, il continue d'enfler sous l'effet de l'abondement systématique.

Si les fichiers ouvertement dédiés au fichage politique (tels EDVIGE et EDVIRSP) n'ont pas prospéré, leurs versions édulcorées demeurent sous la forme de PSAP (Prévention des atteintes à la sécurité publique) et ESAP (Enquêtes administratives liées à la sécurité publique). Surtout, entre le fichier TES (Titres électroniques sécurisés) et le PNR-API (*Passenger name record*), le fichage de la population par ses trajets ou ses données biométriques continue de croître contre les avis des défenseurs des libertés. Quant à la vidéosurveillance, elle a suffisamment fait la preuve de son inefficacité en Grande-Bretagne pour cesser d'être considérée comme une panacée inoffensive en France. Des statistiques fiables doivent être communiquées pour connaître le nombre de caméras déployées dans l'espace public, y compris celles autorisées par le décret du 29 avril 2015 dans les commerces. Ce nombre devra ensuite être réduit, de manière à limiter cette surveillance aux seuls endroits où elle pourra être vraiment utile au vu d'études préalables et indépendantes. La réduction de la part de cette technique dans le Fonds interministériel de prévention de la délinquance (FIPD) devra se poursuivre. Il conviendra d'interdire aux entreprises privées d'installer une caméra sur la voie publique et d'encadrer très strictement l'utilisation des drones de surveillance. Leur nature impose qu'ils ne puissent être utilisés que sur autorisation préalable d'un juge.

Le deuxième problème, qualitatif, porte sur le contrôle de ces techniques de surveillance. À titre indicatif, la Commission nationale de l'informatique et des libertés (CNIL) continue à rapporter qu'une très grande majorité des fiches du TAJ sont erronées : la fusion STIC-JUDEX l'a d'ailleurs démontré. Il importe de renforcer sensiblement les capacités de contrôle de l'autorité judiciaire, mais aussi de la CNIL elle-même, qui doit retrouver un pouvoir d'avis conforme et dont la composition doit par ailleurs assurer une représentation pluraliste. Seule la loi doit pouvoir autoriser la création d'un fichier de police. Les recours et procédures d'effacement doivent être simplifiés.

Un troisième problème concerne les possibilités d'accès aux fichiers de police et l'utilisation qui peut en être faite. Il conviendra de restreindre drastiquement l'accès à ces bases de données afin qu'elles ne puissent être utilisées qu'à des fins d'enquête judiciaire. Il faudra pour cela revenir sur les textes autorisant massivement le Conseil national des activités privées de sécurité (CNAPS) et les services de renseignement à y avoir accès.

Plus généralement, une loi ambitieuse pour la protection de la vie privée devra être votée pour encadrer strictement l'utilisation publique et privée de certaines technologies porteuses de lourdes menaces pour les libertés telles que la géolocalisation et la biométrie, pour mettre la France en conformité avec la jurisprudence de la Cour de justice de l'Union européenne sur la protection des données.

Enfin, il importera de renforcer le contrôle sur les services de renseignement. La délégation parlementaire au renseignement devra poursuivre sa montée en puissance afin que des rapports étoffés soient publiés, sans cancellation massive au prétexte du secret défense. Les mécanismes de la loi renseignement devront être revus : l'utilisation des techniques intrusives devra être très strictement encadrée. Une autorité juridictionnelle indépendante, le cas échéant composée de magistrats des ordres judiciaire et administratif, devra opérer un contrôle *a priori* systématique. Certaines techniques, relevant de la surveillance de masse (boîtes noires, *IMSI catcher*) devront être proscrites tandis que d'autres devront être revues quant à la durée de surveillance et de conservation des données. L'entourage ne devra pas pouvoir faire l'objet de ces techniques et les champs permettant de recourir aux technologies devront être restreints pour exclure ceux ayant trait à la défense des intérêts économiques, de la politique extérieure ou les atteintes à la paix publique, critères autorisant aujourd'hui la surveillance de militants.



LA GARDE À VUE : RENFORCER LES GARANTIES

La loi du 15 avril 2011 est incontestablement venue combler une lacune profonde de la procédure pénale française en permettant à l'avocat d'assister aux interrogatoires des personnes gardées à vue.

Mais la réforme s'est arrêtée au milieu du gué et n'a pas eu les effets escomptés. En effet, si le nombre des mesures de garde à vue a effectivement chuté de près de 40% entre 2009 et 2013, cette baisse a essentiellement concerné les mesures de garde à vue dites de confort (notamment pour attendre l'heure d'un déferrement) et les infractions routières et d'usage de stupéfiants. Dans le même temps, les mesures de garde à vue prises par exemple pour des cambriolages ont explosé. Dans le contexte actuel, les mesures de garde à vue en matière de terrorisme, qui peuvent aller jusqu'à 144 heures soit 6 jours, se sont multipliées.

Malgré les avancées notables de la loi du 27 mai 2014 et de celle du 18 novembre 2016, des mesures devront être prises d'une part pour limiter le recours à la garde à vue : il s'agira d'instaurer des seuils de peines d'emprisonnement encourues pour le placement en garde à vue et sa prolongation au regard d'une nouvelle échelle des peines. Par ailleurs, des garanties fondamentales devront encore être apportées aux personnes gardées à vue : validation formelle de la mesure de garde à vue

par l'autorité judiciaire, accès de l'avocat à l'entière procédure au cours de la garde à vue, contrôle par un juge du siège impartial, multiplication des cas d'enregistrement vidéo, élaboration d'un régime crédible de nullités de la garde à vue. Sur ce point, l'examen par le juge du siège de la régularité de la procédure en général et de la mesure de garde à vue en particulier devrait être un préalable, en terme de recevabilité des poursuites au jugement au fond d'une affaire pénale.

De façon plus ambitieuse encore, il conviendra d'engager une réflexion sur une évolution de la garde à vue, qui pourrait avoir pour objectif de conférer aux magistrats une place centrale dans la conduite des enquêtes - par exemple sur le modèle italien - en ne permettant l'audition des personnes retenues que par un magistrat, du siège ou du parquet selon le cadre d'enquête. Enfin, au cours de l'audition libre, le mis en cause parce qu'il est incriminé devra voir ses droits renforcés.



DÉTENTION PROVISOIRE : « LA PERSONNE MISE EN EXAMEN, PRÉSUMÉE INNOCENTE, DEMEURE LIBRE. »

Depuis la loi du 15 juin 2000 qui constituait une réelle avancée pour le respect de la présomption d'innocence, le législateur n'a eu de cesse de renforcer les possibilités de placement ou de maintien en détention provisoire, si l'on excepte la loi du 5 mars 2007 censée tirer les enseignements du scandale d'*Outreau* et qui s'est contentée de supprimer le critère flou du « trouble à l'ordre public » en matière correctionnelle. Plus de quinze ans plus tard, le recours à la détention provisoire demeure excessif, voire abusif.

Il reste donc impératif d'adopter des mesures encadrant plus strictement la détention provisoire.

En premier lieu, les décisions de placement et de prolongation de la détention provisoire devront relever de la collégialité et non plus du juge des libertés et de la détention statuant à juge unique.

En second lieu, il faudra relever le seuil des peines encourues permettant l'incarcération. Ainsi, la détention provisoire ne devra pouvoir être ordonnée que :

- si la personne encourt une peine criminelle ;
- si la personne encourt une peine correctionnelle d'une durée égale ou supérieure à cinq ans.

Par ailleurs, il faudra limiter la durée de la détention provisoire. Dans cette perspective, la durée du mandat de dépôt initial en toute matière sera limitée à quatre mois

avant un éventuel débat contradictoire de prolongation précédé d'une audience de mise en état. Cela vaudra également en matière de délits terroristes : il conviendra de revenir sur l'allongement à six mois, voté en 2016, de la durée du mandat de dépôt dans ces affaires.

La possibilité pour la chambre de l'instruction de renouveler les mandats de dépôt « à titre exceptionnel, lorsque les investigations du juge d'instruction doivent être poursuivies et que la mise en liberté de la personne mise en examen causerait pour la sécurité des personnes et des biens un risque d'une particulière gravité » (art. 145-1 alinéa 3 et 145-2 alinéa 3 du code de procédure pénale) sera supprimée. En effet, les durées des prolongations successives prévues par les autres dispositions sont suffisamment longues pour que des investigations approfondies et complètes aient pu être effectuées pendant ce laps de temps où la personne en cause reste présumée innocente.

Quant à la détention provisoire subie entre le moment où une affaire est renvoyée devant la juridiction de jugement et le moment où elle l'examine au fond, il conviendra également d'en réduire la durée. En matière correctionnelle, le délai actuel est de deux mois renouvelables deux fois ; il conviendra de limiter la possibilité de renouvellement à une seule fois. En matière criminelle, ce délai avant la comparution aux assises est actuellement d'un an renouvelable : il devra être porté à six mois non renouvelables.

Enfin, il faut mettre un terme aux possibilités pour le ministère public de faire obstacle aux effets des décisions des magistrats du siège relatives au contentieux de la liberté. Ainsi, la saisine directe du juge des libertés et de la détention par le parquet prévue à l'article 137-4 du code de procédure pénale devra être abrogée, de même que le référé-détention du procureur, lequel dispose, en tout état de cause, du droit d'appel (art. 148-1-1 et 187-3 du code de procédure pénale).

La possibilité, introduite en 2016, de placer une personne sous contrôle judiciaire en cas de mise en liberté immédiate pour vice de procédure, porte atteinte aux fondements de la procédure : l'article 803-7 du code de procédure pénale devra être abrogé.



DÉCROISSANCE PÉNALE, DÉCROISSANCE CARCÉRALE

La rupture avec plus de dix années d'idéologie sécuritaire a été difficile et imparfaite. La *pensée unique* extrêmement binaire appliquée aux enjeux de la délinquance et de la criminalité, qui a conçu l'incarcération comme la seule réponse crédible et efficace aux illégalismes n'a été que très peu infléchie. Les riches débats issus de la conférence de consensus *Pour une nouvelle politique publique de prévention de la récidive* en 2013 n'ont pas réussi à contrer, dans les faits, cette idéologie, électoralement très efficace.

Cette persistance s'est manifestée dans le refus d'envisager toute réduction du champ pénal : ni dépénalisation, ni même exclusion de l'emprisonnement pour certains délits. Au contraire, de nouvelles infractions ont été créées, tandis que d'autres voyaient le *quantum* encouru augmenter. La pénalisation des incivilités est restée centrale dans l'activité pénale, tout comme l'enfermement et l'injonction à la fermeté dans les condamnations.

Le résultat de cette politique démagogique demeure toujours catastrophique. Au delà du resserrement croissant du *filet pénal*, l'explosion carcérale se poursuit : au 1^{er} janvier 2017, plus de 68 000 personnes étaient détenues dans les prisons françaises et quarante six établissements connaissaient un taux d'occupation supérieur ou égal à 150%, un record.

Surtout, nul ne saurait honnêtement affirmer que cette politique univoque a été de quelque effet positif pour une hypothétique baisse de la délinquance.

En premier lieu, une politique pénale conséquente imposera donc une révision raisonnée des incriminations en fonction de trois principes directeurs.

Le premier consistera à cesser de stigmatiser par la loi pénale certaines catégories parmi les plus fragiles de la population. Dans cette perspective, il convient de dépénaliser notamment :

- des comportements qui ne portent pas atteinte à des valeurs fondamentales et qui, au surplus, sont très difficiles à caractériser pénalement : les rassemblements dans les halls d'immeubles, le délit d'appartenance à une bande créé par la loi du 2 mars 2010, la mendicité agressive...
- des comportements qui peuvent être saisis au moyen d'autres instruments que le droit pénal : ainsi de la vente à la sauvette, qui doit être envisagée sous l'angle des droits fiscal et du travail, ou encore des diverses filouteries, dont on peine à comprendre pourquoi certaines sont pénalisées (restaurant, transports...) tandis que d'autres s'analysent comme de simples dettes civiles (médecin, coiffeur...) ;
- l'aide solidaire aux étrangers : si en matière d'aide au séjour irrégulier, les aidants bénéficient désormais d'une immunité pénale pour motif humanitaire, le champ d'application de cette immunité devra être étendu à l'aide à l'entrée et clarifié afin de circonscrire l'intervention pénale aux seuls actes d'exploitation.

Le deuxième principe consistera à rompre avec les atteintes à la liberté d'expression en raison tant de la création de nouvelles incriminations que de la réactivation d'infractions plus anciennes. Ainsi, devront être supprimées les infractions d'offense au chef de l'État, d'outrage au drapeau et à l'hymne national et de discrédit jeté sur une décision de justice. S'agissant du délit de discrimination et de provocation à la discrimination, il conviendra d'exclure clairement de son périmètre le boycott des États et l'appel à ce type de boycott, qui relèvent à l'évidence d'un militantisme



pacifique dont chacun est libre d'apprécier au cas par cas l'opportunité. S'agissant enfin du droit de la presse, il conviendra de limiter la pénalisation aux seules injures et diffamations discriminatoires telles que définies par l'article 225-1 du code pénal commises par exemple à raison de l'origine ou de l'appartenance ou de la non-appartenance à une ethnie, une nation, une race, une religion déterminée, du sexe, de l'orientation sexuelle ou du handicap. Pour les autres, le recours à la seule justice civile sera de nature à concilier le droit à la reconnaissance et à la réparation du préjudice avec les enjeux propres à la liberté d'expression. Toutefois, les règles procédurales protectrices du droit de la presse devront être restaurées pour certaines infractions et il conviendra de revenir sur le principe tendant désormais à vouloir quasi systématiquement faire de l'usage d'internet une circonstance aggravante de ces infractions.

Le troisième principe consistera à tirer les conséquences de la présomption d'innocence en restreignant la répression du refus de prélèvement génétique aux seules personnes définitivement condamnées.

De façon plus générale, afin de dépoussiérer complètement un droit pénal devenu hypertrophié, il y aura lieu de créer une commission dédiée au recensement exhaustif des infractions susceptibles d'être supprimées, disqualifiées ou redéfinies.

La question pénale ne saurait toutefois se limiter à la réflexion sur l'opportunité de telle ou telle incrimination, elle nécessite également de s'interroger sur les modalités de la sanction. C'est ainsi qu'il faudra redéfinir l'échelle des valeurs protégées et des peines, particulièrement en supprimant la peine d'emprisonnement pour certains délits.

En deuxième lieu, il conviendra d'en finir avec le productivisme pénal qui sévit aujourd'hui dans les juridictions.

Il importera ainsi de poursuivre le mouvement tendant à abolir les mécanismes, gravement attentatoires au principe constitutionnel de l'individualisation des peines, visant à restreindre la liberté d'appréciation des magistrats. Après l'abrogation des peines planchers en 2014, il conviendra de supprimer l'obligation instituée par la loi du 12 décembre 2005 de délivrer un mandat de dépôt à l'audience – sauf motivation spéciale – dans certains cas de récidive d'infractions sexuelles et de violences, quel que soit le *quantum* de la peine. Les dispositions de ce même texte qui restreignent de manière générale la possibilité de prononcer une peine d'emprisonnement assorti d'un sursis avec mise à l'épreuve en cas de récidive légale, et plus drastiquement encore dans les cas particuliers de récidive d'agressions sexuelles et de violences volontaires, seront abrogées. Toute mesure automatique restrictive de liberté sera prohibée.

Par ailleurs, les procédures expéditives de comparution immédiate et de comparution sur reconnaissance préalable de culpabilité avec déferrement, qui ne permettent

pas aux parties d'exercer pleinement leurs droits et qui favorisent l'emprisonnement, seront supprimées. Une juridiction collégiale pourra être saisie en urgence par le parquet, à charge pour elle, à l'issue d'une audience de mise en état, de valider ou de modifier l'orientation rapide retenue par le parquet, d'ordonner le cas échéant un supplément d'information, de fixer la date de l'audience de jugement et de statuer sur une éventuelle mesure de sûreté dans l'attente de son jugement. La possibilité de placer le prévenu en détention provisoire sera beaucoup plus strictement encadrée. Le maintien en liberté n'aura pas à être motivé.

En troisième lieu, lutter contre les effets pervers de l'emprisonnement massif, c'est aussi donner toute leur place aux peines dites alternatives, de nature à favoriser la réinsertion sociale des auteurs d'infractions et ainsi à réduire le risque de récidive. C'est notamment le cas de la contrainte pénale créée en 2014 qui devra être déconnectée de l'emprisonnement et trouver sa place dans la palette des sanctions.

Le renforcement des effectifs des services pénitentiaires d'insertion et de probation (SPIP) devra se poursuivre de manière sensible pour permettre une réelle prise en charge des personnes condamnées en milieu ouvert (libération conditionnelle, sursis avec mise à l'épreuve, contrainte pénale, suivi socio-judiciaire...). Il importera également d'augmenter le nombre de structures où pourront s'effectuer des travaux d'intérêt général, afin que le manque de places ne soit plus un obstacle à l'exécution de ces peines. De même, les placements à l'extérieur devront être encouragés, ce qui passera par l'accroissement des subventions allouées aux associations susceptibles d'accueillir des condamnés. Une meilleure couverture du territoire national devra être recherchée pour l'implantation des centres de semi-liberté.

La libération conditionnelle est encore trop peu utilisée, alors qu'il s'agit d'un outil de réinsertion particulièrement efficace en raison de sa souplesse. Cette mesure, qui favorise une prise en charge globale, adaptée à la situation de chaque condamné, devra être largement développée. La libération sous contrainte, procédure imposant un examen systématique aux deux tiers de peine et devant aboutir à une libération anticipée dans le cadre d'un aménagement devra prendre de l'ampleur. Prolongeant ce mécanisme, le principe devra être posé d'une libération conditionnelle de droit à mi-peine ou aux deux tiers de la peine, selon la situation pénale de la personne, principe auquel il pourra être dérogé par motivation spéciale. Celle-ci ne pourra évidemment être fondée sur l'absence de projet, mais sur des circonstances liées à la personnalité du condamné et au risque de récidive. Les régimes dérogatoires de libération conditionnelle pour certains condamnés à des longues peines seront supprimés en ce qu'ils sont contraires à l'objectif de réinsertion.

Une politique de revitalisation du suivi socio-judiciaire devra également être menée, afin notamment que les médecins coordonnateurs soient en nombre suffisant pour en garantir l'application.

Plus fondamentalement, la loi devra faire de la peine d'emprisonnement la sanction de dernier recours et prévoira que les peines d'emprisonnement ferme ou de réclusion sont purgées pour partie en milieu fermé et pour partie en milieu ouvert. Elle fera également de l'aménagement des peines un principe de leur exécution : celles-ci devront être aménagées avant leur mise à exécution ou au cours de leur exécution pour permettre le retour progressif du condamné à la liberté en évitant une sortie sans aucune forme de suivi judiciaire. Les dispositions de l'article 723-16 du code de procédure pénale – qui permettent au parquet, dans certains cas, de mettre à exécution des peines d'emprisonnement aménageables *ab initio* sans examen préalable par le juge de l'application des peines – seront abrogées.

Pour mettre un terme à la surpopulation carcérale endémique que connaît la France, malgré les plans successifs de construction de nombreuses places de prison, il importera d'instaurer un *numerus clausus* pénitentiaire fixé dans le respect du principe de l'encellulement individuel. Plus généralement, le refus d'une société carcérale devra conduire à une révision des programmes immobiliers en cours qui prévoient une extension pharaonique du parc pénitentiaire. L'alternance n'a pas mis un coup d'arrêt à l'illusion de la construction de nouveaux établissements. La France est à la traîne en Europe où des pays comme l'Irlande ou la Finlande ont réduit de manière très significative le nombre de personnes détenues.

En dernier lieu, il faudra repenser profondément la privation de liberté. Dans notre histoire pénitentiaire, la mission de surveillance de l'administration a toujours prévalu sur celle de réinsertion, de sorte que les lieux de détention ont été pensés dans une logique d'exclusion et de contention, voire d'élimination sociale. Cette vision sécuritaire persiste : elle a présidé à l'intégration du ministère de la Justice dans la communauté du renseignement en 2016, mais aussi à l'introduction de vidéo-surveillance permanente de certaines cellules comme au retour des fouilles systématiques par la loi du 3 juin 2016. Ces dispositions devront être abrogées.

Pour faire cesser cette aberration, il conviendra de remplacer nos prisons actuelles par des *lieux de vie* fermés, sur le modèle des établissements conçus en Suède ou en Espagne. Les personnes privées de liberté – et seulement de liberté – pourront y exercer une activité professionnelle dans le respect du droit du travail et, plus généralement, vivre dans des conditions de dignité et de sociabilité aussi proche que possibles de celles qui ont cours à l'extérieur.

Les droits à la santé, à l'expression collective, à l'exercice de la citoyenneté, au maintien des liens familiaux et à la sexualité, à la formation professionnelle, notamment, y seront effectifs. Chacun de ces lieux comportera ainsi des unités de vie familiale et des locaux où l'intimité des relations entre les personnes privées de liberté et leurs proches sera préservée, mais aussi des ateliers, des unités médicales dignes de ce nom, des locaux dédiés à l'enseignement et à la culture,

des bureaux de vote... Les personnes privées de liberté disposeront du droit d'association et de réunion. Elles pourront désigner leurs représentants.

Dans ces établissements, qui ont vocation à accueillir la quasi-totalité des détenus et non seulement certains d'entre eux arbitrairement sélectionnés, la sécurité passera logiquement au second plan, l'expérience démontrant que les condamnés ne cherchent pas à s'évader de ce type de lieux. Toutes les règles pénitentiaires européennes (RPE) y seront respectées, ce que la loi pénitentiaire du 24 novembre 2009 est loin de garantir. À titre d'exemple, aucune personne privée de liberté ne pourra être punie deux fois pour les mêmes faits ou la même conduite (RPE n° 63). Les décisions importantes concernant l'organisation de la vie collective en détention seront prises après avis d'une instance plurielle comportant à la fois des représentants de l'établissement, des personnalités extérieures et des représentants des personnes privées de liberté. Des recours amiables seront ouverts contre toutes les décisions individuelles ; ils seront portés devant ladite instance.

Les procédures et sanctions disciplinaires, ainsi que leurs conditions d'exécution, devront être repensées afin d'être davantage respectueuses des droits des personnes.

Il conviendra également d'articuler ces mesures avec une politique de la santé mentale digne de ce nom, afin d'éviter que la prison ne se substitue comme aujourd'hui aux soins qui doivent être dispensés en milieu hospitalier pour les personnes présentant des pathologies de nature psychiatrique. Par ailleurs, outre la nécessaire amélioration des soins en milieu pénitentiaire, il sera indispensable d'instaurer de réelles prises en charge psychothérapeutiques permettant d'amorcer le travail psychologique prescrit dans le cadre des obligations judiciaires.

Nous en appelons ainsi à un véritable choix de société : l'abolition de la prison à *la française*. Il ne s'agit pas de caresser un rêve absurde mais, à la lumière des expérimentations et solutions existantes, de donner aux condamnés les moyens de se réinsérer et ainsi de mieux lutter contre la récidive.

Il conviendra enfin d'abolir la rétention de sûreté instaurée par la loi du 25 février 2008. Cette mesure – qui permet de détenir une personne après l'exécution de sa peine pour une durée d'un an renouvelable indéfiniment – constitue en effet une grave atteinte à la présomption d'innocence ainsi qu'aux principes de proportionnalité, de nécessité et de prévisibilité des peines, car il s'agit en réalité d'une peine sans infraction.

Plus largement, les mesures de sûreté et les mécanismes tendant à restreindre les possibilités d'aménagement des longues peines devront également faire l'objet d'une révision complète, afin de retrouver des procédures équilibrées, qui ne nuisent pas à la logique de réinsertion.



POUR UNE NOUVELLE POLITIQUE DES DROGUES

Depuis près de cinquante ans maintenant, les États ont choisi de se lancer dans une véritable guerre contre la drogue, dont il faut bien admettre qu'ils l'ont perdue. En effet, la consommation a fortement augmenté depuis les années 90, notamment en France : plus de 17 millions de personnes ont expérimenté le cannabis, la France est le pays européen dans lequel la consommation de cannabis des adolescents est la plus importante, les usagers de cocaïne ont vu leur nombre multiplié par trois depuis 2000, tandis que les nouvelles substances psychoactives (NSP) se diffusent sur le marché, échappant à la classification des stupéfiants.

Dans le même temps, le nombre d'interpellations pour usage de stupéfiants a explosé – plus de 170 000 usagers interpellés en 2014, chiffre multiplié par trois en vingt ans – participant à l'élaboration de statistiques policières flatteuses, le taux d'élucidation de ces affaires étant par essence de 100%. La politique des parquets, confrontée au volume des affaires à traiter et à des injonctions de réponse pénale systématique, s'est engouffrée dans le recours à des alternatives aux poursuites souvent inadaptées car sans analyse préalable du profil des usagers. Certains n'ont en effet besoin d'aucune intervention particulière, pendant que d'autres devraient être orientés vers une réelle prise en charge. La réponse pénale, qui atteint le taux record de 98% en 2014, se caractérise par ailleurs par le recours accru aux procédures simplifiées. Elles permettent notamment le prononcé de peines d'amende constituant un premier terme de récidive, peines qui ont plus que doublé depuis 2007. Au cours des deux dernières décennies, le volume des condamnations pour usage comme infraction principale a été multiplié par quatre.

Plus d'une centaine de personnes sont actuellement détenues pour la seule infraction d'usage de stupéfiants. Outre le caractère disproportionné de cette réponse pénale pour simple usage, contraire aux standards européens et internationaux en la matière, l'incarcération est contre-productive, l'offre de soins en prison étant de fait moins développée qu'en milieu ouvert, tandis que les produits sont disponibles.

Aucune étude ne permet, en l'état des connaissances, d'établir un lien direct entre la pénalisation ou non de l'usage de drogues et la prévalence des consommations. Par exemple, le Portugal, qui a de fait dépénalisé l'usage, n'a enregistré aucune augmentation des consommations.

Les nouveaux modèles juridiques mis en œuvre dans d'autres pays, les prises de positions d'instances internationales et de certains États aux Nations Unies en 2016 démontrent qu'il existe, ailleurs, une prise de conscience de l'inadaptation de la réponse principalement répressive à la problématique des drogues. Au sein de l'Union européenne, la réponse pénale aux comportements d'usage exclut dans la plupart des pays la possibilité de prononcer une peine d'emprisonnement.

La production, la commercialisation et la consommation de cannabis ont par ailleurs été légalisées depuis 2015 en Uruguay et dans plusieurs États des États-Unis.

En France, des rapports et initiatives en faveur d'un changement se sont accumulés ces dix dernières années. Dans le dernier en date, le rapport d'information du Comité d'évaluation et de contrôle des politiques publiques de l'Assemblée nationale du 20 novembre 2014, un des rapporteurs s'est prononcé pour la contraventionnalisation de l'usage, l'autre pour la légalisation du cannabis.

Si certaines des propositions font un sort particulier au cannabis, le principe explicatif du mécanisme des addictions n'est pas, selon les données scientifiques, la distinction entre drogues dures et drogues douces. Sont ainsi désormais distinguées les consommations problématiques et celles qui ne le sont pas, quelle que soit la substance, avec le passage d'une logique en termes de produits à une analyse des mécanismes communs de l'addiction. Cela implique que toute consommation de drogue n'est pas en soi créatrice d'addiction, ni de dommages individuels et sociaux susceptibles de justifier une intervention et moins encore celle de la loi pénale.

Lorsqu'il y a véritablement addiction, la loi pénale est un obstacle à une prise en charge adaptée : le parcours de l'utilisateur de drogues est obligatoirement composé de moments de réduction, de maîtrise de la consommation et de rechutes. La prise en charge des addictions a donc logiquement évolué d'une situation dans laquelle le sevrage était considéré comme la seule voie à une situation dans laquelle chaque cas individuel est évalué : pour certains, une abstinence sera efficace, pour d'autres, ce sera la réduction progressive de la consommation, avec ou sans traitement médicamenteux ou traitement de substitution ou une prise en charge en psychothérapie ou en psychiatrie. Ainsi, les consommations coexistent avec la prise en charge, alors que cette idée est hérétique d'un point de vue judiciaire en raison de l'interdiction posée par la loi.

Cette évolution de la prise en charge l'inscrit dans un *continuum* avec la politique de réduction des risques, dont l'objectif premier est la prévention en matière de transmission des infections, de la mortalité et des dommages sociaux et psychologiques liés à la toxicomanie. Dans un certain nombre de cas, il sera impossible de faire cesser immédiatement ou totalement la consommation d'un individu et la politique publique visera ainsi à réduire le plus possible les dommages liés aux usages. Cette intervention sera bien plus efficace et positive pour la collectivité qu'une interdiction inefficace de consommation.

Là encore, la répression fait obstacle au déploiement de cette politique, bien qu'elle ait connu une évolution récente importante avec la loi de modernisation de notre système de santé du 26 janvier 2016. Ce texte liste les types d'interventions autorisées par la loi et pose expressément que les intervenants en réduction des risques ne peuvent voir leur responsabilité pénale engagée. La loi ouvre la voie

aux programmes d'échanges de seringues en prison et autorise l'expérimentation de salles de consommation à moindre risque. Ces interventions demeurent difficiles à mettre en œuvre dans un contexte général d'interdiction et apparaissent comme des îlots toujours menacés de submersion : ainsi, les usagers se rendant dans les salles de consommation à moindre risque encourrent toujours des sanctions en dehors des salles.

Par ailleurs, la répression de l'usage et du trafic engloutit des moyens faramineux dépensés par l'État pour le traitement pénal des affaires ainsi que l'incarcération des personnes condamnées, très fréquente en matière de trafic. Ces moyens pourraient être bien plus utilement affectés à la prévention et à la prise en charge et sont inopérants au regard des perspectives de profits des trafiquants.

Une politique publique visant à réduire les consommations problématiques doit en effet s'attacher à faire de la prévention une vraie priorité, pour éviter ou retarder l'entrée en consommation. Elle doit se focaliser sur les jeunes, particulièrement vulnérables aux effets des drogues.

En cette matière aussi, l'interdiction est un obstacle : il est difficile de parler d'un produit par ailleurs prohibé. L'interdit posé par la loi ne peut pas davantage jouer un rôle de levier pour la prévention, si tant est que pour des produits dont la caractéristique est de rendre dépendant, un quelconque interdit puisse être réellement dissuasif. Il existe en effet un hiatus – bienvenu – entre les lourdes peines encourues et la réponse pénale bien plus modérée appliquée dans la plupart des cas. La rigueur de la loi est par ailleurs bien inégalement répartie, plusieurs études montrant que les populations majoritairement contrôlées pour usage sont situées dans des zones géographiquement défavorisées, tandis que des populations favorisées qui consomment beaucoup jouissent d'une certaine impunité. La loi apparaît donc à la fois illisible et illégitime car très inégalement appliquée. Enfin, les établissements scolaires et de loisirs devraient être des viviers de dépistage et d'intervention précoce.

La demande de drogues flambe, encouragée par des facteurs sociétaux, économiques et culturels puissants, de telle sorte que l'objectif d'une société sans drogue que se sont assigné les États s'éloigne de plus en plus. Plutôt que de tenter de juguler l'offre par la répression, les pouvoirs publics doivent se mettre en mesure de la réguler (prix, qualité, quantité) et de faire régresser la demande par des politiques ambitieuses de prévention et de prise en charge. Il convient donc de lever la menace de sanction sur les usagers et de mettre en œuvre une légalisation contrôlée des drogues dans le cadre d'une intervention de l'État pour organiser la distribution des produits.



LIBERTÉ DE LA PRESSE : UNE PROTECTION EFFICACE DU SECRET DES SOURCES

La liberté de la presse, sans laquelle il n'est pas de vraie démocratie, devra être mieux garantie. Au-delà des enjeux relatifs à la concentration des médias, à l'indépendance des rédactions, qui dépassent l'objet du présent projet, cette liberté se fonde sur un principe essentiel : la protection du secret des sources des journalistes.

Ainsi, la loi du 4 janvier 2010 relative à la protection du secret des sources des journalistes, malgré ses promesses, n'a nullement empêché des dérives. Il était donc urgent de renforcer le dispositif législatif garantissant la protection des sources des journalistes en dehors d'hypothèses très exceptionnelles.

Les rares améliorations de la loi du 14 novembre 2016 ont été censurées par le Conseil constitutionnel. Un régime de protection des sources des journalistes reste à construire : prévoir par exemple que les atteintes au secret des sources par la justice ne sont possibles que s'il n'existe pas d'autres moyens pour obtenir l'information ou instaurer dans ce cas un régime d'autorisation préalable par le JLD.



IRRESPONSABILITÉ PÉNALE ET HOSPITALISATIONS SOUS CONTRAINTE : UNE NOUVELLE APPROCHE DE LA MALADIE MENTALE

Il conviendra de supprimer la procédure créée par la loi du 25 février 2008 qui a donné compétence à la chambre de l'instruction et aux juridictions de jugement pour se prononcer sur l'existence de charges à l'encontre d'auteurs d'infractions considérés comme pénalement irresponsables pour cause de trouble mental et décider de mesures de sûreté.

Il conviendra également de revenir sur certaines dispositions de la loi du 5 juillet 2011 « relative aux droits et à la protection des personnes faisant l'objet de soins psychiatriques et aux modalités de leur prise en charge » qui a instauré la contrainte et le contrôle social comme principes de soin et qui prévoit une mesure de rétention de 72 heures, véritable garde à vue psychiatrique sans garanties associées.

Si l'intervention du JLD pour contrôler systématiquement les hospitalisations sous contrainte, le principe de l'audience foraine et l'interdiction de la visioconférence introduites par les lois de 2011 et de 2013 sont indéniablement des progrès, il est nécessaire d'aller plus loin dans le contrôle de ces mesures de contrainte.

Il conviendra de judiciariser le processus d'hospitalisation sous contrainte dans son ensemble en envisageant de confier au JLD le soin de se prononcer dès l'origine et de pouvoir statuer sur toute atteinte portée à la liberté individuelle, notamment les mesures de contention et le recours à l'isolement.

Il est nécessaire par ailleurs d'abroger le référé-hospitalisation permettant au procureur de la République de différer par un appel suspensif la levée de l'hospitalisation ordonnée par le juge, cette disposition faisant de la contrainte la règle.

Un observatoire national des contraintes sera créé afin d'évaluer notamment les motifs des fortes disparités dans l'usage de ces mesures.

À l'instar de ce qui existe pour les mineurs, l'aide juridictionnelle totale sera attribuée de manière systématique aux personnes hospitalisées sans consentement. L'assistance d'un avocat, déjà obligatoire, doit être rendue effective, notamment par une transmission complète du dossier suffisamment en amont de l'audience. Tous les établissements hospitaliers seront dotés de point d'accès au droit associant les barreaux et les associations d'usagers.



UNE DÉFENSE DES DROITS DIGNE DE CE NOM

La loi constitutionnelle du 23 juillet 2008 a créé un Défenseur des droits, chargé de veiller au respect des droits et libertés par les administrations, les collectivités territoriales, les établissements publics et par tout organisme investi d'une mission de service public.

Depuis sa création, le Défenseur des droits a rendu des rapports et avis importants et est intervenu dans des procès pour faire avancer les droits. Si la constitutionnalisation de cette institution a représenté un indéniable progrès, les conditions de nomination de celui qui l'incarne demeurent viciées. Certes, le pouvoir de nommer le Défenseur des droits, attribué au Président de la République, s'exerce après avis public des commissions des assemblées parlementaires, mais le fait majoritaire exclut que la proportion prévue des trois cinquièmes de ces commissions puisse s'opposer au dessein du chef de l'Exécutif. En pratique, c'est donc un pouvoir total qui est donné au Président de la République de nommer le chef d'une autorité administrative indépendante, ce qui apparaît comme une contradiction majeure. Cette situation est d'autant plus critiquable que d'autres pays, tels le Portugal ou la Finlande, ont pris des options tout à fait différentes. Il conviendra donc de prévoir que le Défenseur des droits sera élu par le Parlement à la majorité de trois cinquièmes des commissions. Il en sera de même s'agissant des adjoints du Défenseur des droits ainsi que des membres des différents collèges qui l'assistent.

Ce Défenseur des droits a par ailleurs été investi des compétences auparavant exercées par le Défenseur des enfants et par la Haute autorité de lutte contre les discriminations et pour l'égalité (HALDE), qui avaient pourtant fait la preuve de leur indépendance et de leur efficacité, au point, précisément, d'avoir fortement déplu au pouvoir exécutif. Or, l'absorption de ces deux autorités administratives indépendantes par le Défenseur des droits brouille la logique de l'institution et nuit à sa visibilité.

Les moyens et modalités d'action de ces institutions ne pouvant ainsi se fondre au regard de leurs objectifs respectifs, il y aura donc lieu de rétablir le Défenseur des enfants et la HALDE et de consolider leur statut ainsi que ceux du Contrôleur général des lieux de privation de liberté (CGLPL) et de la Commission nationale consultative des droits de l'Homme (CNCDH), au besoin en les constitutionnalisant.

L'ensemble de ces autorités se verront reconnaître des pouvoirs accrus et notamment celui de délivrer des injonctions à l'administration. Par ailleurs, l'avis de la CNCDH sera rendu obligatoire avant tout examen d'un texte susceptible de porter atteinte aux droits et libertés.



UNE JUSTICE DES MINEURS RESTAURÉE

Le juge des enfants a ceci de particulier qu'il intervient à la fois en matière civile – c'est la thématique de l'enfance en danger, c'est-à-dire de l'assistance éducative – et en matière pénale – c'est la thématique de l'enfance délinquante. Cette dualité d'intervention du juge des enfants français est une richesse qu'il faut préserver. En effet, il y a une profonde corrélation entre ces deux dimensions, les enfants délinquants étant d'abord des enfants en danger.

Or, depuis les années 2000 l'activité pénale du juge des enfants a pris trop souvent le pas sur son activité civile, la délinquance des mineurs étant singulièrement instrumentalisée comme enjeu politique.

Au-delà du rééquilibrage nécessaire entre ces deux pans du travail du juge des enfants, ils devront tous deux faire l'objet d'aménagements.

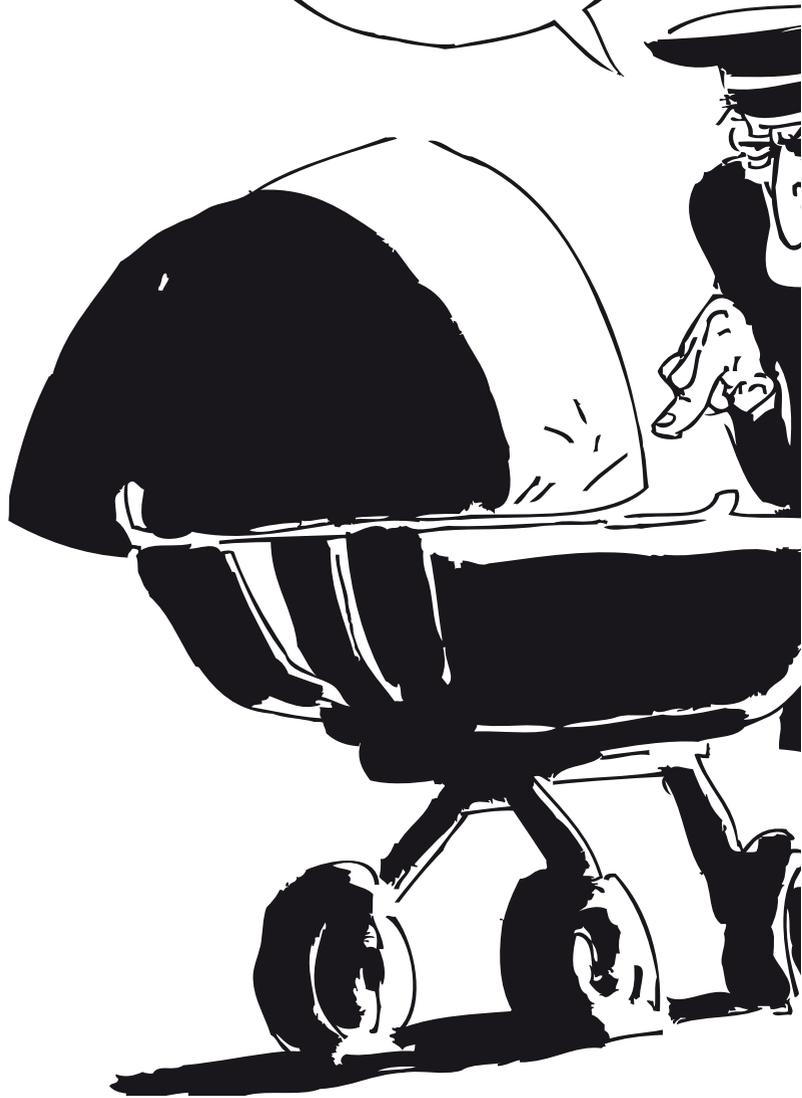
L'alternance politique n'a pas permis l'avènement d'une grande réforme de la justice des enfants et des adolescents.

La justice civile

La justice civile des mineurs continue de souffrir considérablement de coupes budgétaires.

Certains départements – qui avaient vu leur rôle de prévention réaffirmé par les lois du 5 mars 2007 et du 14 mars 2016 – ont réduit à l'extrême le nombre de saisines

MESSEURS !!
DANS DIX ANS CET
ADORABLE BAMBIN
SERA UNE MENACE !!!
IL VA FAUOIR QU'ON
OUVRE L'OEIL !!!





III ET LE BON !!

DIX ANS ?? IIII
JE VOUS TROUVE
OPTIMISTE, CHER
COLÈGUE - IL SE
SERT DÉJÀ DE SA
SUCETTE COMME
D'UNE ARME !!

JCS

de l'autorité judiciaire et voté des budgets insuffisants pour financer les dispositifs de protection de l'enfance, générant ainsi des inégalités territoriales préoccupantes. Plus encore, les services de la protection judiciaire de la jeunesse (PJJ) ont presque cessé d'intervenir dans le domaine civil, tandis que les services éducatifs auprès des tribunaux (SEAT) – qui constituaient un lieu irremplaçable d'écoute et d'orientation – ont été supprimés. Quant aux crédits alloués à la *protection jeune majeur* (PJM) – qui permettait la prise en charge éducative de majeurs âgés de 18 à 21 ans – l'État n'en a pas véritablement rétabli le financement. Il conviendra en conséquence de réaffirmer les missions civiles de la PJJ et de financer les dispositifs liés de PJM.

Les tribunaux pour enfants ne disposent pas toujours du personnel qui autorise un fonctionnement normal de leurs cabinets.

Il importera donc de consacrer à l'ensemble de ces dispositifs les budgets propres à mettre un terme à ces errements. En particulier, chaque cabinet de juge des enfants devra être pourvu de deux fonctionnaires afin notamment que toutes les audiences d'assistance éducative soient tenues en présence d'un greffier. Il conviendra également de revenir sur la politique qui a conduit à privilégier des structures de placement pénal à celles dédiées au placement en assistance éducative.

Par ailleurs, compte tenu de l'enjeu des décisions de placement des mineurs, il faudra instituer une collégialité qui pourra être saisie soit d'office par le juge des enfants, soit par les parties. Il est indispensable d'instaurer des délais butoirs pour que les chambres des mineurs des cours d'appel examinent avec célérité toutes les décisions de placement et non seulement celles prises en urgence.

Il faudra revenir sur les dispositions de la loi du 14 mars 2016 qui légalise les tests de maturation osseuse et interdire d'y recourir. Ces enfants isolés étrangers devront bénéficier du droit commun de la protection de l'enfance comme de l'ouverture de mesures de tutelle.

Par ailleurs, les mesures d'hospitalisations sous contrainte concernant les mineurs devront être soumises à un contrôle judiciaire opéré par un JLD spécialisé.

La justice pénale

À l'instar de celle des majeurs, la justice des mineurs a été totalement contaminée par le dogme de la réponse pénale systématique qui a, ici comme ailleurs, démontré non seulement sa totale inefficacité mais encore sa contre-productivité dans la lutte contre la délinquance. Le discours visant à rétablir la primauté de l'éducatif tenu en début de quinquennat n'a pas été suivi d'effet.

La définition d'une politique conséquente à l'égard des mineurs devra reposer sur plusieurs fondements :

- la fixation d'une minorité pénale à 13 ans ;
- le renforcement de la spécialisation et de la formation des magistrats intervenant dans les affaires impliquant des mineurs ;
- la priorité donnée à toutes les formes de suivi en milieu ouvert, telles que les classes relais, les unités de jour et d'insertion ;
- une rupture avec l'actuelle recherche de la structure miracle, qui entretient le mythe d'un remède définitif aux actes de délinquance des mineurs. En effet, si les lieux de rupture sont indiscutablement utiles dans le parcours des jeunes les plus en difficulté, tous les professionnels savent que le plus compliqué n'est pas le placement dans un tel lieu, mais l'accompagnement du retour du jeune dans sa vie quotidienne et dans sa famille, et que rien ne peut se faire sans un éducateur référent stable ;
- une rupture avec la logique de l'enfermement : la limitation du recours aux placements en centre éducatif fermé, la restriction des conditions de placement sous contrôle judiciaire ou en détention provisoire. Les mineurs âgés de 13 à 16 ans ne pourront être placés sous contrôle judiciaire ou en détention provisoire que s'ils encourent une peine criminelle ou une peine correctionnelle d'une durée égale ou supérieure à 5 ans ;
- l'élaboration d'un bilan critique des établissements pénitentiaires pour mineurs (EPM), éloignés des familles et au surplus particulièrement mal localisés, extrêmement coûteux en termes d'infrastructures et de personnels éducatifs et générateurs de nombreux incidents. Plus de dix ans après leur création, des enfants sont toujours incarcérés dans les mêmes prisons que les adultes.

Alors que la décision du Conseil constitutionnel du 8 juillet 2011 sur la composition du tribunal pour enfants avait laissé au législateur jusqu'au 1^{er} janvier 2013 pour séparer clairement les fonctions d'instruction et de jugement s'agissant des mineurs, aucune solution n'a été trouvée permettant de concilier cette exigence procédant du principe d'impartialité et la nécessité d'une connaissance fine du mineur et de son histoire personnelle par le juge.

Il faudra y répondre par la césure du procès pénal. Ainsi, le parquet aura le choix, au vu de la procédure d'enquête, entre deux voies :

- si le dossier est en état, une première audience interviendra immédiatement devant le juge référent du mineur afin de statuer sur la culpabilité et les intérêts civils, la mesure éducative ou la peine étant prononcée lors d'une audience ultérieure ;

- si le dossier nécessite des investigations sur les faits, il y aura lieu alors de saisir un autre juge des enfants ou un juge d'instruction spécialisé. Cette seconde procédure pourra également être utilisée à la demande du mineur et de ses civilement responsables ou par le juge des enfants lui-même, s'il paraît souhaitable de faire intervenir un autre magistrat en raison de relations dégradées entre le juge et le mineur ou sa famille. À l'issue de l'instruction, le mineur sera jugé par son juge référent. En cas d'utilisation de la première voie, le mineur ou ses civilement responsables devront pouvoir exercer un recours s'ils souhaitent passer par la phase d'information par un autre magistrat.

Il conviendra de revenir sur des dispositions particulièrement aberrantes :

- l'obligation pour le juge de renvoyer devant le tribunal pour enfants tout mineur âgé de plus de seize ans dès lors qu'il encourt une peine de plus de sept ans ; en effet, il faut réserver les procédures complexes aux situations qui le nécessitent vraiment, ce qui suppose une décision au cas par cas et non un tri fait en fonction de l'âge et des peines encourues ;
- la possibilité pour le juge des enfants d'incarcérer le mineur en présentation immédiate sans saisine du JLD, ce qui, paradoxalement, rend le régime des mineurs moins garantiste que celui des majeurs ;
- les procédures expéditives, notamment celle de la présentation immédiate.

Enfin, les conditions de la mise à exécution immédiate des peines d'emprisonnement à l'audience ont été calquées sur celle des majeurs par la loi du 28 février 2017. Il faudra aller plus loin en définissant un régime propre aux mineurs qui marginalise l'enfermement.

UNE JUSTICE

plus égalitaire et plus équitable

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

La procédure pénale est le lieu emblématique et singulier d'une recherche spécifique d'égalité, celle des armes, sans laquelle il n'est pas de procès équitable. Un regard rétrospectif montrerait pourtant que des évolutions récentes ont fait du ministère public le titulaire de pouvoirs de plus en plus importants, tandis que la défense a vu rognées certaines de ses prérogatives et que le juge – unique ! – a été de plus en plus relégué à une place subsidiaire. Une réforme de la procédure pénale supposera de peser ces évolutions au trébuchet du procès équitable.

Mais l'égalité se déploie sur bien d'autres terrains que la seule procédure pénale : le droit civil, en particulier celui des personnes et celui des étrangers, devra s'innover davantage de ce principe ; c'est également dans cette perspective qu'il faudra reconsidérer les situations de ceux qui sont les plus fragiles ou les plus discriminés.



LE JUGE : LA RESTAURATION D'UNE VÉRITABLE COLLÉGIALITÉ

Il faudra renouer avec le principe de la collégialité, sans cesse battu en brèche depuis de nombreuses années pour des motifs comptables.

La collégialité est en effet une garantie essentielle pour le justiciable : elle tempère la personnalisation de la décision judiciaire et donc sa subjectivité, elle limite les risques de partialité. Elle est enfin un important facteur de qualité de la décision rendue.

En matière pénale, elle est d'autant plus indispensable que la décision est souvent prise dans l'urgence et peut être attentatoire à la liberté. Il est indispensable de l'introduire dans toutes les activités du juge des libertés et de la détention. La collégialité de l'instruction, votée à l'unanimité en 2007, dont l'entrée en vigueur a été sans cesse reportée et désormais purement et simplement enterrée par la loi du 19 novembre 2016, devra être réintroduite et les moyens mis en œuvre pour qu'elle devienne une réalité.

S'agissant du jugement des affaires correctionnelles, il faudra mettre un frein à l'expansion du juge unique et redonner compétence à la collégialité pour juger tout un pan des infractions qui lui sont pour l'heure retirées. Il conviendra également d'interdire la possibilité pour un juge statuant seul de délivrer des mandats de dépôt à l'audience.

Le mouvement de réduction du nombre de jurés en cour d'assises, initié par la loi du 10 août 2011 et étendu aux cours d'assises spécialement composées, devra être arrêté.

Au-delà, la collégialité devra aussi trouver à s'épanouir en matière civile. La pratique qui consiste à en faire une simple option a montré ses limites : la pression pour évacuer les flux est telle que les justiciables hésitent à demander le renvoi en collégialité par peur des délais et les magistrats n'en prennent presque jamais l'initiative. Par ailleurs, il conviendra de supprimer la possibilité pour le tribunal et la cour d'appel de faire examiner les affaires en audience à *juge rapporteur*.

Au minimum, un des critères d'évaluation d'une juridiction devra être la fréquence du recours au juge unique, avec un seuil d'alerte si ce recours était trop important.



LE MINISTÈRE PUBLIC : UNE PLACE ET DES POUVOIRS REPENSÉS

Depuis le milieu des années 90, les parquets, encouragés par la chancellerie à donner aux faits pénaux une réponse rapide et surtout systématique, se sont orientés vers un développement frénétique du traitement en temps réel (TTR) des procédures pénales.

Dans le même temps, les réformes de procédure pénale ont conféré aux magistrats du parquet et à leurs délégués de véritables pouvoirs juridictionnels et ont fait échapper de plus en plus d'affaires à un examen par un juge du siège.

Ainsi, les affaires les moins graves font l'objet de *para-jugements* par le recours massif à la composition pénale, à l'ordonnance pénale ou à la comparution sur reconnaissance préalable de culpabilité, désormais souvent avec déferrement, dans lesquelles le parquet prend la décision de condamnation qu'il fait ensuite homologuer par un juge alibi et ce, le plus souvent, sans rencontrer les justiciables. Tout s'est passé comme s'il fallait éviter à tout prix de renvoyer les affaires à l'audience, synonyme de perte de temps.

Parallèlement, la comparution immédiate, dont le champ a été progressivement étendu, s'est développée et a enfermé les juges dans des délais fixes, les contraignant à privilégier le contentieux pénal sur le contentieux civil. Sous couvert d'efficacité, et abandonnant la justification historique des procédures d'urgence (celle d'éviter les décisions rendues par défaut), le recours à la comparution immédiate ou à la comparution sur reconnaissance préalable de culpabilité avec déferrement devient un mode normal de jugement des délits.

De plus en plus, les pouvoirs du juge sont transférés au parquet et ceux du parquet à la police.

Comme le notait la commission *Nadal* réunie en 2013, le ministère public français traverse une crise profonde, née notamment de l'ambiguïté de son statut et de l'accroissement de ses missions.

Certes depuis la loi du 25 juillet 2013, la politique pénale a gagné en lisibilité : il appartient désormais au garde des Sceaux de conduire la politique pénale déterminée par le Gouvernement et de veiller à la cohérence de son application par des instructions générales. Le parquet général est pour sa part responsable de l'animation de la politique des parquets qui sont seuls compétents pour la mettre en œuvre. En outre les instructions individuelles sont proscrites. Le rapport annuel de politique pénale est transmis au Parlement et « peut donner lieu à un débat » à l'Assemblée nationale et au Sénat.

Par ailleurs, au delà de l'indispensable garantie d'indépendance des parquets et l'attribution au ministère public de moyens à la hauteur de ses missions, la légitimité du parquet doit être renforcée. Au cours de l'enquête d'abord, en envisageant, en sus des pétitions de principe déjà intégrées par la loi du 3 juin 2016 dans le code de procédure pénale, le rattachement de la police judiciaire à l'autorité judiciaire pour permettre aux magistrats des parquets de reprendre la main sur la conduite des enquêtes pénales et de jouer pleinement leur rôle de garants des libertés individuelles et du respect de la procédure pénale. Cette évolution imposera à tout le moins de donner aux magistrats des parquets des compétences en termes de dévolution des moyens affectés à telle ou telle enquête ou à tel ou tel contentieux. Elle devrait également leur permettre d'être consultés sur les nominations de responsables hiérarchiques des services de police judiciaire.

Dès l'enquête, l'attribution de droits nouveaux à la défense, notamment en termes d'accès au dossier et de développement du contradictoire et la limitation drastique du recours au traitement en temps réel pour le réserver aux réelles urgences, permettront au ministère public de reprendre sa place de conduite de l'action publique.

Il conviendra par ailleurs de conserver aux parquets généraux leurs attributions juridictionnelles de parquets de cours d'appel mais ils seront privés de leurs fonctions administratives et hiérarchiques.

Au stade du procès pénal enfin, il sera indispensable de réfléchir à la place du ministère public dans une perspective de rééquilibrage des prérogatives des parties. Ainsi, la place occupée par le ministère public aux côtés des juges dans la salle d'audience est de moins en moins admissible.



LES PERSONNES MISES EN CAUSES ET LES VICTIMES : DES DROITS NOUVEAUX

Les attaques répétées contre le juge d'instruction n'ont pas abouti à sa suppression annoncée, mais bien à sa marginalisation. Après une baisse constante, le nombre de saisines des juges d'instruction est aujourd'hui quasi stabilisé à un niveau très bas, si bien que le parquet a aujourd'hui le contrôle exclusif de plus de 95 % des affaires traitées en enquête.

Quoique tardive, la reconnaissance de droits dans ces enquêtes progresse : sous l'influence de la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'Homme ainsi que de directives européennes, les droits de la défense se sont renforcés mais demeurent imparfaits.

L'accès au dossier devra être accordé dès le stade de la mise en cause (audition libre ou garde à vue) et non pas au bout d'une année ou à l'appréciation souveraine

du magistrat du parquet. Les droits créés devront être complétés afin que la possibilité de demander des investigations et des expertises puisse ouvrir droit à un recours en cas de refus. Inversement, il conviendra de revenir sur certaines mesures qui cachent mal, derrière une prétention à la simplification, une dégradation des garanties procédurales, par exemple l'élargissement des possibilités de comparution forcée dans les enquêtes ou de réquisitions sans autorisation des magistrats du parquet.

Dans la perspective de renforcer également les droits des victimes, la constitution de partie civile devra être facilitée. L'obligation de déposer plainte auprès du procureur de la République avant toute saisine du juge d'instruction devra être supprimée.

De même, devra être généralisée, pour les affaires présentant un intérêt public manifeste, une forme spécifique de constitution de partie civile – aux conditions de recevabilité allégées – pour les personnes morales qui défendent ces intérêts et ce, afin de contrer l'éventuelle inertie du ministère public. À défaut, un système de légalité tempérée des poursuites pour les infractions financières devra nécessairement être instauré.



UNE LIMITATION RADICALE DES PROCÉDURES ET JURIDICTIONS D'EXCEPTION

Les atteintes portées au principe de l'égalité devant la loi sont généralement justifiées par la singularité, réelle ou supposée, de certains auteurs d'infractions : les uns seraient si dangereux ou si organisés qu'il serait légitime de leur réserver un sort procédural moins favorable ; les autres, à l'inverse, devraient échapper à la banale rudesse de la justice ordinaire au regard de la particularité – et de l'importance – de leur activité.

Pour une large part, ces justifications ne résistent pas à l'analyse : outre que de telles classifications apparaissent à bien des égards arbitraires ou artificielles, elles contribuent à délégitimer l'action de la justice en faisant planer sur elle un soupçon objectivé de partialité. S'agissant des auteurs d'actes qualifiés de terroristes, cette logique peut même sembler contre-productive : elle entretient l'idée, propice à la victimisation, d'une criminalité à part et d'un acharnement de l'État. Enfin, elle contrevient à une autre logique, inspirée de la philosophie des droits de l'Homme, qui voudrait que plus une personne est suspectée d'avoir commis des actes graves aux yeux de la puissance publique, plus il importe de la protéger des excès probables de celle-ci. C'est le sens du droit à la sûreté reconnu par la Déclaration des droits de l'Homme et du citoyen.

Il conviendra donc de renouer avec les principes qui conduisent à considérer que, tous les citoyens étant égaux en droit, ils doivent relever d'une justice commune

et ainsi déconstruire la tendance plus récente à la banalisation des procédures d'exception. Cette pente s'est accentuée dans la période qui a suivi les attentats commis en France en 2015 et 2016 : les pouvoirs de police dans les enquêtes se sont accrus en matière antiterroriste sans autre garantie que le contrôle – structurellement insuffisant – du juge des libertés et de la détention.

À tout le moins ce raisonnement appelant à un retour au droit commun doit-il trouver à s'appliquer s'agissant du jugement lui-même et des mesures privatives de liberté. Ainsi devront être supprimées les cours d'assises spéciales en matière de terrorisme et de trafic de stupéfiants, que des considérations gestionnaires ont de surcroît restreint dans leur composition, les règles spéciales de garde à vue et de détention provisoire en matière de criminalité organisée ou encore l'obligation instituée par la loi du 12 décembre 2005 de délivrer un mandat de dépôt à l'audience, quel que soit le *quantum* de la peine, dans certains cas de récidive d'infraction sexuelle.

Il conviendra également de supprimer le pôle anti-terroriste de Paris au profit de compétences régionales, ainsi que la spécialité anti-terroriste au stade de l'application des peines et les règles hautement dérogoatoires qui l'accompagnent, dont celle permettant de rejeter une demande d'aménagement de peine au motif du trouble à l'ordre public.

La loi du 3 avril 1955 sur l'état d'urgence devra être abrogée, ainsi que les dispositions du droit commun qui s'en inspirent. La mise en œuvre de cet état d'exception au lendemain des attentats de novembre 2015 a démontré son inefficacité à lutter contre les actes terroristes. L'incapacité politique à en sortir n'a d'égal que ses effets dévastateurs dans la durée sur l'État de droit. Autorisant privations de libertés et intrusions policières sur la base d'un vague comportement suspect, l'état d'urgence a généré détournements, stigmatisations et discriminations que les contrôles juridictionnels du Conseil d'État et du Conseil constitutionnel n'ont pas permis de censurer, ni même de réfréner. Au contraire, l'état d'urgence a débordé le cadre en inspirant des mesures inscrites dans le droit commun, telles les assignations administratives à résidence de personnes de retour d'un théâtre d'opérations terroristes qui doivent pourtant relever de procédures judiciaires.

De manière plus globale, les législations anti-terroristes devront être évaluées afin de lutter contre l'effet de cliquet propre à ces législations d'exception. Certains des pouvoirs exorbitants en matière pénale et administrative (de l'utilisation de technologies de surveillance non ciblée aux mesures administratives de blocage de sites internet ou d'interdiction de sortie du territoire) et certaines infractions pénales comme l'apologie du terrorisme, la consultation habituelle de sites faisant l'apologie du terrorisme, l'entreprise terroriste individuelle, devront être strictement encadrées ou abrogées.

Il importera en outre d'harmoniser les régimes de prescription, afin notamment de normaliser le traitement des infractions sexuelles. Comme nous le préconisons en 2006 devant la commission parlementaire sur l'affaire dite d'*Outreau*, seul

le report du point de départ du délai de prescription à la majorité du plaignant trouve une réelle justification. Il conviendra de revenir sur l'allongement généralisé des prescriptions qui n'offre aux victimes que l'illusion de pouvoir être entendues tandis qu'il dégrade les garanties du procès équitable.

Par ailleurs, deux régimes spécifiques d'enquête ont fait la preuve de leurs effets pervers : les appels à témoignages rémunérés suivis de témoignages anonymes ainsi que la législation sur les lieux classifiés *secret-défense*. Ces deux aberrations devront disparaître de notre procédure pénale.

S'agissant de la Cour de justice de la République, compétente pour juger les ministres, il conviendra de la supprimer pour mettre fin au scandale – des relaxes et autres dispenses de peine – qui consiste à ce que le personnel politique soit jugé par ses pairs. Compte tenu des risques de déstabilisation politique qu'induit l'engagement de poursuites contre les ministres, la mise en mouvement de l'action publique pourra, comme c'est le cas aujourd'hui, obéir à des règles strictes exclusivement mises en œuvre par des magistrats.

Enfin, le Président de la République devra pouvoir être jugé selon les mêmes règles de procédure que les ministres. En particulier, le mécanisme du report de l'instruction et du jugement à la date de cessation des fonctions s'est révélé incompréhensible pour les citoyens et il conviendra de le supprimer pour toute infraction commise avant ou pendant son mandat et détachable de l'exercice de ses fonctions.



L'ÉTAT DES PERSONNES ET L'ÉGALITÉ DES DROITS

L'égalité, c'est aussi l'égalité des droits et particulièrement des droits civils. Ceux-ci doivent progresser, notamment en matière d'état des personnes.

Si les couples homosexuels ont, depuis le loi du 17 mai 2013, la possibilité de se marier, et par conséquent d'adopter, au même titre que les couples mariés hétérosexuels, de nombreux droits restent en suspens. Ainsi de l'adoption par des couples homosexuels ou hétérosexuels non mariés ou de l'ouverture de la procréation médicalement assistée (PMA) à toutes les femmes.

Rien ne permet légitimement de distinguer la capacité d'un couple à élever un enfant en fonction de son statut marital. Par ailleurs, il est difficile d'admettre qu'une personne seule ait la possibilité d'adopter, alors que ce n'est pas le cas d'un couple de concubins, qu'il soit hétéro ou homosexuel.

Alors que l'adoption de l'enfant de la conjointe conçu par procréation médicalement assistée a été admise par la jurisprudence, il est anormal que des couples soient

contraints de se rendre à l'étranger pour bénéficier d'une PMA onéreuse ou procéder de manière *artisanale*, dans des conditions sanitaires insatisfaisantes.

Il est urgent d'harmoniser les conditions d'accès à la parentalité, sans distinction d'orientation sexuelle ni de statut personnel ou marital. La situation actuelle offre du reste une multitude de possibilités de contournement, ce qui n'est pas souhaitable.

La France devra se mettre en conformité avec les exigences posées par la CEDH et autoriser par la loi la transcription, dans l'état civil français, des actes de naissance des enfants nés à l'étranger de mères porteuses. Il n'est pas acceptable que notre société, hermétique aux évolutions engagées dans de nombreux autres pays, crée une nouvelle catégorie d'enfants illégitimes et sans droits.

Dans la continuité des progrès initiés, la législation doit prévoir une absence de discrimination à l'encontre des personnes transgenres en poursuivant la simplification de la procédure de modification d'état civil. Ces personnes devront se voir reconnaître les mêmes droits que tout un chacun.

Une place à part doit enfin être faite à la situation des personnes en fin de vie et particulièrement au douloureux problème de l'euthanasie. Au-delà des convictions de chacun, il faut constater que la législation actuelle ne correspond toujours pas aux pratiques qui existent dans des établissements de soins et qui consistent à accélérer la mort de personnes à l'agonie. Il sera impératif d'envisager une nouvelle évolution législative.

S'agissant de la prostitution, il faudra abroger le texte pénalisant les clients et tirer toutes les conséquences de la dépénalisation du racolage, en accordant aux personnes concernées les droits sociaux équivalents à ceux des travailleurs, afin que des garanties minimales de protection soient apportées aux personnes qui s'y livrent.



UN DROIT DU TRAVAIL GARANT DE L'ORDRE PUBLIC SOCIAL

La pensée unique libérale imputant le mal endémique du chômage à une prétendue complexité du droit du travail, les réformes régressives se sont succédées, déconstruisant progressivement les droits et protections que l'ordre public social assure aux salariés. Un palier a été franchi avec la volonté de *refonder* le droit du travail, auquel serait désormais également assignée la mission de « sécuriser les entreprises pour leur permettre de se développer ». Les attentes du patronat, toujours demandeur de plus de flexibilité, ont justifié une réforme dont l'objet central est de *balkaniser* le droit du travail en plaçant la négociation d'entreprise au centre de la production des règles régissant les relations individuelles et collectives

de travail. Ébranlée par le chantage à l'emploi, la capacité des organisations syndicales majoritaires à peser dans cette négociation a été contournée par le recours au référendum d'entreprise pour faire valider des accords dotés d'une force équivalente à celle de la loi et supérieure à celle des accords de branche comme du contrat de travail. Enfin l'immunité est accordée par la loi au licenciement des salariés qui refuseraient l'aggravation de leurs conditions de travail résultant de ces accords. Ainsi le moins-disant social et le recours à la dégradation compétitive des conditions d'emploi et de salaire deviennent-ils le nouvel horizon d'un droit du travail perverti dans sa fonction.

La vocation du droit du travail à rééquilibrer et encadrer une relation contractuelle inégalitaire et à doter les salariés de moyens collectifs d'expression et d'action doit être réaffirmée et placée au centre des réformes à venir. Et si la négociation collective a toujours constitué une source privilégiée du droit du travail, le cadre en sera redéfini, de telle sorte qu'elle reste une négociation d'acquisition et non de régression. À cette fin, plusieurs conditions devront être réunies. Des organisations syndicales relégitimées dans leurs missions d'organisation et de représentation des travailleurs seront les garantes d'une négociation loyale et équilibrée visant à la conclusion d'accords majoritaires. La négociation de branche sera réactivée, assurant dans chaque métier, chaque secteur d'activité, une véritable « politique sociale de la concurrence ». Surtout, la vocation structurante du principe de faveur, qui régit l'articulation des sources du droit du travail selon une hiérarchie cohérente, lisible et conforme à son objet, sera réaffirmée et placée au cœur de l'ensemble de la production normative.

Par ailleurs, les moyens, tant matériels que juridiques et humains, des institutions chargées de veiller au respect des droits des salariés et de la santé au travail – inspection du travail, médecine du travail, CHSCT ... – seront restaurés et leurs missions élargies. Les moyens des CPH doivent être renforcés dans leur forme actuelle.

Une attention particulière sera enfin portée aux moyens et réformes à promouvoir afin de conforter la vocation protectrice du droit du travail face aux logiques d'organisation des entreprises dans une économie financiarisée et mondialisée, de telle sorte que les travailleurs et leurs organisations représentatives conservent ou acquièrent les moyens de peser sur l'impact social des orientations stratégiques des groupes. À cette fin, seront notamment mises en œuvre les réformes nécessaires pour doter les entreprises, dans la variété de leurs modes d'organisation et de fonctionnement, d'un cadre juridique clair et transparent permettant d'identifier et de rechercher, par-delà les critères classiques de la personnalité morale, les actionnaires et dirigeants responsables de ces orientations et des décisions de gestion qui en découlent.



UNE JUSTICE COMMERCIALE RÉNOVÉE ET ADAPTÉE AUX ENJEUX DE LA VIE ÉCONOMIQUE ET DE L'EMPLOI

Les tribunaux de commerce sont affectés d'un vice original : confier à des commerçants élus par leurs pairs le sort des entreprises et de l'emploi dans des ressorts parfois restreints. Sans parler du statut anachronique des greffiers de ces juridictions titulaires de charges dont les revenus proviennent de la rente de situation de la gestion du registre du commerce et des sociétés. De même, le mode de rémunération des mandataires et administrateurs judiciaires qui se paient *sur la bête* est contestable et leur contrôle est insuffisant comme l'ont montré les affaires de ces dernières années. Le constat est quasi unanime et il est urgent d'y remédier tant la situation actuelle est inacceptable socialement et contre-productive économiquement.

Dès lors, il est indispensable que la justice commerciale intègre des considérations d'ordre public économique que sont la pérennisation de l'emploi et le maintien du tissu économique et social.

Pour ce faire, il conviendra d'instaurer enfin, comme cela a été préconisé par de nombreux rapports, un échevinage dans les juridictions commerciales, en première instance et en appel. Seule à même d'écarter les soupçons de partialité des tribunaux de commerce et susceptible d'ancrer davantage les décisions d'appel dans le tissu local, cette composition permet d'associer dans la prise de décision les compétences juridiques des magistrats professionnels et la connaissance du tissu économique et social par ses acteurs. Mise en œuvre en Alsace-Moselle et dans les départements d'outre-mer, elle a fait la preuve de son efficacité. Cet échevinage ne concernera pas que les procédures collectives mais sera étendu à tout le contentieux traité par les juridictions commerciales.

La loi portant application des mesures relatives à la *Justice du 21^e siècle* a certes élargi le recrutement des juges consulaires aux artisans. Il sera néanmoins indispensable de conférer aux juridictions nouvellement composées des moyens à la hauteur des enjeux et de prévoir que les citoyens qui participent à leur fonctionnement seront indemnisés comme le sont les conseillers prud'hommes. La contre-partie de cette indemnisation sera une obligation de formation initiale et continue dispensée par l'ENM.

Le même texte relève les exigences déontologiques pesant sur les juges consulaires en matière de déclaration d'intérêts et impose aux présidents des tribunaux de commerce de déclarer leurs intérêts et leur patrimoine, à l'instar des chefs de juridiction. La matière est suffisamment sensible pour que les exigences dans ce domaine soient renforcées pour l'ensemble des juges consulaires.

Le fonctionnement des juridictions consulaires suppose que le ministère public assiste à toutes les audiences de procédures collectives et soit en mesure d'y tenir un rôle actif. Cela impose de renforcer notablement les parquets économiques et financiers qui se trouvent souvent dans l'incapacité de jouer pleinement leur rôle en la matière et qui sont conduits à privilégier leurs fonctions purement pénales.

Le contrôle des administrateurs judiciaires et mandataires judiciaires demeure notoirement insuffisant d'abord parce que les parquets ne sont pas formés à cette tâche et ensuite parce qu'ils n'ont pas les moyens de la mener à bien.

Les tarifs de ces professions réglementées, auxquelles peuvent désormais prétendre, de manière occasionnelle ou habituelle, les huissiers de justice et les commissaires-priseurs judiciaires (ordonnance du 2 juin 2016) seront revus et mieux encadrés pour éviter que les bonis de liquidation reviennent aux seuls organes de la procédure.

Enfin, il est indispensable que soit définitivement abandonné le monopole des greffiers de tribunaux de commerce : leurs fonctions ressortent évidemment du service public et ils seront fonctionnarisés, les sommes versées au titre du registre du commerce et des sociétés étant à terme réinvesties dans le fonctionnement de la justice commerciale.

Dans le cadre des procédures collectives, une disposition privilégiera la reprise des entreprises par les salariés, répondant ainsi aux objectifs, déjà fixés par les textes, que sont le maintien de l'emploi et de l'activité et l'apurement du passif.



LA LUTTE CONTRE LA CORRUPTION : UN ENJEU VÉRITABLE

Depuis des années, le traitement des affaires économiques et financières est le parent pauvre de la justice pénale qui s'intéresse majoritairement aux auteurs de petits délits considérés comme plus attentatoires à l'ordre public.

Les gouvernements successifs se sont attachés à affaiblir les moyens des services d'enquêtes dans cette matière, tarissant dès l'origine la prise en compte de ce champ du droit pénal.

Dans un souci d'égalité des citoyens devant la justice et devant l'impôt notamment, le *verrou de Bercy*, système donnant à l'administration fiscale la main sur les poursuites pénales en matière fiscale, devra être supprimé. Le procureur de la République est en effet placé sous la dépendance de l'administration : les poursuites ne peuvent être engagées par le ministère public sans l'autorisation préalable du ministre du Budget. Cette disposition a été validée par le Conseil constitutionnel

en juillet 2016 qui, saisi sur QPC, a considéré que la principale victime de la fraude fiscale était le Trésor public !

Il est dès lors plus que temps que cette condition préalable à l'engagement des poursuites soit supprimée et que le parquet puisse enfin exercer, en matière de fraude fiscale, la plénitude de ses attributions.

Par ailleurs, la loi du 9 décembre 2016 dite *Sapin II* relative à la transparence, à la lutte contre la corruption et à la modernisation de la vie économique n'est pas assez ambitieuse. Si elle crée une Agence française anti-corruption à compétence nationale, dont les moyens d'action sont étendus par rapport au Service central de lutte anti-corruption qui l'a précédée, sa tutelle par les ministres de la Justice et des Finances n'est pas acceptable.

Ce texte prévoit une protection des lanceurs d'alerte mais leur droit est restreint aux faits présentant des risques ou préjudices graves pour l'environnement, pour la santé ou la sécurité publique. Il conviendra de l'étendre aux affaires d'optimisation fiscale agressive par exemple.

Si la loi prévoit aussi des mesures de lutte contre la corruption et les manquements à la probité en termes d'obligations pesant sur les responsables de grandes entreprises, il conviendra de revenir sur le dispositif de convention de compensation d'intérêt public qui permet au parquet, avant la mise en mouvement de l'action publique, de proposer une transaction à la personne morale. Cette transaction permet aux grandes entreprises, sous réserve de la mise en œuvre de pénalités financières certes importantes, d'échapper aux poursuites pénales et donc aux conséquences d'un procès et d'une condamnation publics.

Enfin, il conviendra de consacrer dans notre droit la possibilité d'un *reporting* public pays par pays qui, dans un souci de lutte contre l'évasion fiscale, implique que les entreprises publient des informations concernant leurs activités et les impôts qu'elles payent dans tous les pays où elles sont implantées.

LES ÉTRANGERS RÉTABLIS DANS LEURS DROITS

Partout, en Europe et à ses frontières, se multiplient les obstacles à la circulation et au séjour de ceux qui viennent chercher sur ce continent un refuge ou un avenir meilleur. Particulièrement actif dans la mise en place de cette politique de refoulement et d'éloignement des migrants, le gouvernement français recourt massivement à l'enfermement dans les zones d'attente et dans les centres de rétention. La transposition de la directive *retour* par la loi du 16 juin 2011 a été l'occasion d'aggraver encore le régime d'exception et la restriction des droits imposés aux étrangers dépourvus de titre de séjour. Si la loi du 7 mars 2016 a corrigé certaines de ses dérives les plus graves, rétention et assignation à résidence restent les instruments privilégiés d'une politique du rejet de tous.

Et si le Gouvernement a prétendu avoir supprimé, avec la loi du 31 décembre 2012, le délit d'aide au séjour irrégulier, à juste titre qualifié de *délit de solidarité*, les protections issues de cette réforme restent très restrictives : l'aide ne peut porter que sur le séjour et non sur l'entrée et doit recouvrir des actes précis, essentiellement humanitaires, accordés sans contrepartie directe ou indirecte. Ainsi, de nombreux militants ou simples bénévoles font-ils encore l'objet de poursuites. Il conviendra de supprimer toute possibilité de sanction pénale des aidants solidaires.



Les mesures de bannissement des étrangers résultant de la loi *Besson* – et dont le régime a été encore aggravé par la loi du 7 mars 2016 – que sont la peine d'interdiction judiciaire du territoire français et l'interdiction de retour prononcée par le préfet – seront supprimées. De même devra être supprimée l'interdiction de circulation sur le territoire français que la loi du 7 mars 2016 permet désormais aux préfets d'infliger, en dépit du principe de libre circulation, aux ressortissants de l'Union européenne faisant l'objet d'une obligation de quitter le territoire et qui vise, implicitement mais exclusivement, les populations Roms.

Toutefois, la restauration des droits des étrangers ne passera pas seulement par l'abandon d'une politique exclusivement répressive : elle impose également la suppression de mesures restrictives de droits civils et sociaux, dont l'empilement a progressivement construit l'étranger comme un sujet de non-droits. Devront à cet égard être considérées comme prioritaires les mesures d'abrogation, d'une part, de toutes les dispositions civiles, pénales et administratives visant à restreindre ou encadrer spécialement le droit des étrangers de contracter mariage avec des conjoints français et, d'autre part, des dispositions du code de la sécurité sociale, écartant les étrangers du droit aux prestations familiales pour ceux de leurs enfants qui sont entrés en France en dehors de la procédure de regroupement familial. Enfin, il importera de garantir l'accès aux soins à tous les étrangers, quelle que soit leur situation administrative.

De manière plus générale, la question de l'accueil et du droit au séjour des étrangers doit être entièrement repensée, dans un cadre européen, en renonçant aux distinctions théoriques discriminantes et aux catégories juridiques arbitraires qui, en distinguant réfugiés et migrants économiques, ne font qu'introduire des variations dans une logique globale d'exclusion.



CONSTRUIRE UNE EUROPE DE LA JUSTICE ET MIEUX LUTTER CONTRE LES CRIMES INTERNATIONAUX

Envisagés dans leur dimension internationale, le droit et la justice apparaissent extrêmement fragmentés. Dans ce contexte infiniment complexe, et en se limitant à la matière pénale, deux défis paraissent devoir être isolés, qui correspondent à deux niveaux : l'Europe – espace où l'intégration juridique est incontestablement la plus poussée – et le reste du monde.

À l'échelle européenne, deux cours et leurs jurisprudences témoignent de la réalité des efforts accomplis pour construire des normes et une justice communes : la Cour européenne des droits de l'Homme et la Cour de justice de l'Union européenne. D'importants progrès doivent cependant être accomplis au sein de l'Union européenne, en vue de la constitution d'un véritable *espace judiciaire européen*. En effet, si

des outils répressifs ont été conçus pour mieux lutter contre la criminalité transfrontalière (en particulier le mandat d'arrêt européen), les garanties qui en étaient les corollaires indispensables ont été dangereusement négligées : l'élaboration d'un *corpus juris* d'incriminations communes, la création d'un parquet et d'un juge des libertés européens et la définition de normes élevées et partagées de protection des droits et libertés. Il importe qu'elles soient rapidement mises en œuvre afin que l'Europe pénale se développe dans le respect des principes de l'État de droit et ne se réduise pas à une Europe policière. Elles permettront une meilleure reconnaissance mutuelle des décisions des tribunaux des États membres, principe qui doit également trouver à s'appliquer le plus largement possible en matière civile.

À l'échelle mondiale, l'enjeu principal réside dans la lutte contre les crimes internationaux. À cet égard, la manière dont la France a transposé dans sa loi pénale le statut de Rome portant création de la Cour pénale internationale (CPI) est loin d'être satisfaisante. En effet, la loi du 9 août 2010 a institué quatre verrous procéduraux destinés à compliquer la tâche de la justice française : la condition de résidence habituelle du suspect, le monopole des poursuites confié au parquet, la condition de double incrimination et une inversion du principe de complémentarité, puisque des poursuites ne pourront être exercées en France contre les auteurs de crimes de guerre, de génocides et de crimes contre l'humanité que si la CPI a expressément décliné sa compétence. Il est urgent de supprimer ces conditions presque impossibles à réunir et étrangères au statut de Rome afin que la France ne demeure pas un espace d'impunité pour les auteurs de ces crimes gravissimes qui relèvent par nature de la compétence de tous les États démocratiques. Au-delà, la création, sous l'égide de l'ONU, d'une institution internationale dédiée au gel et à la restitution des avoirs détournés par certains chefs d'État et leurs clans s'impose pour mieux lutter contre la spoliation des peuples.

Plus généralement, la dimension internationale du crime organisé devra être mieux appréhendée. En particulier, la délinquance financière, dont le traitement marque largement le pas depuis plusieurs années, devra faire figure de priorité de politique pénale. Le refus du législateur, par la loi du 13 novembre 2007, d'incriminer le trafic d'influence en direction d'un agent public ou du personnel judiciaire d'un État étranger, a sonné comme un gage donné à certains intérêts économiques puissants et devra être corrigé.



INDÉPENDANCE : UNE JUSTICE À L'ABRI DES PRESSIONS

VERS UNE COUR CONSTITUTIONNELLE

- ▶ **Modifier le mode de désignation des membres du Conseil constitutionnel :**
 - Exigence de compétences juridiques avérées ;
 - Nomination après vote des deux chambres du Parlement à la majorité qualifiée ;
 - Exclusion des anciens Présidents de la République ;
 - Élection du Président du Conseil en son sein.
- ▶ **Introduire la possibilité d'exprimer des opinions dissidentes dans les décisions du Conseil constitutionnel et rendre publiques les portes étroites.**

UN CSM RÉNOVÉ ET UNE PROCÉDURE DISCIPLINAIRE REPENSÉE

- ▶ **Faire avaliser la nomination des personnalités extérieures du CSM par une majorité qualifiée des 3/5^e du Parlement.**
- ▶ **Permettre au CSM de rendre des avis d'initiative.**
- ▶ **Faire nommer l'ensemble des magistrats des juridictions par le CSM, avec une motivation pour les postes les plus importants.**
- ▶ **Soumettre le budget des services judiciaires à l'avis conforme du CSM.**
- ▶ **Conférer des droits aux magistrats dans le cadre de l'enquête disciplinaire :**
 - Supprimer la distinction entre enquête disciplinaire et enquête administrative ;
 - Consacrer dans le texte le droit pour tout magistrat visé par une enquête d'accéder au dossier, d'être assisté et de demander des investigations.
- ▶ **Doter l'Inspection générale de la justice d'un cadre d'intervention contraignant.**
- ▶ **Rattacher l'Inspection générale de la justice au CSM, en faire nommer les membres par le Conseil, tout en permettant une possibilité de saisine par la Chancellerie.**
- ▶ **Introduire un délai de viduité entre l'occupation d'un poste d'inspecteur des services judiciaires et celle d'un poste au CSM.**

UN NOUVEAU STATUT POUR LES MAGISTRATS DU SIÈGE

- ▶ Nommer par décret spécifique les magistrats dans les fonctions les plus exposées : président de jour d'assises, de tribunal correctionnel...
- ▶ Consacrer le principe du *juge naturel* dans la Constitution et le décliner très concrètement dans l'ordre juridique.

UN NOUVEAU STATUT POUR LES MAGISTRATS DU PARQUET

- ▶ Aligner le mode de nomination des magistrats du parquet sur celui des magistrats du siège.
- ▶ Donner aux substituts un statut plus protecteur, incluant une possibilité de recours en cas de dessaisissement par la hiérarchie.

EN FINIR AVEC LES STATUTS PRÉCAIRES

- ▶ Supprimer les magistrats à titre temporaire.
- ▶ Limiter le nombre de magistrats placés.

UNE POLICE VRAIMENT JUDICIAIRE

- ▶ Constituer des unités de police judiciaire rattachées à chaque juridiction et placées sous l'autorité fonctionnelle de l'autorité judiciaire.

UNE STATISTIQUE PÉNALE INDÉPENDANTE ET PLURIELLE

- ▶ Rattacher fonctionnellement l'Observatoire national de la délinquance et des réponses pénales au CNRS.
- ▶ Réformer la composition du conseil d'orientation de l'ONDRP :
 - Y introduire une majorité de chercheurs désignés selon un processus démocratique ;
 - Y faire désigner des magistrats et des avocats par le Conseil supérieur de la magistrature et le Conseil national des barreaux ;
 - Élection de son président en son sein.

L'ADMINISTRATION DE LA JUSTICE : UN ENJEU DÉMOCRATIQUE ET CITOYEN

UN PRÉALABLE : DES MOYENS À LA HAUTEUR DES ENJEUX

- ▶ Augmenter considérablement le budget de la justice afin de lui donner les moyens de fonctionner sereinement dans un délai raisonnable et de manière égale pour tous.

UNE NOUVELLE ARCHITECTURE JUDICIAIRE

- ▶ Regrouper dans la juridiction d'instance un ensemble cohérent de contentieux du quotidien, incluant celui de l'exécution, y réintroduire le tribunal de police.
- ▶ Créer une juridiction échevinée regroupant l'ensemble du contentieux de la protection sociale.
- ▶ Créer au sein des TGI des tribunaux de la famille regroupant les formations traitant notamment du divorce, de l'exercice de l'autorité parentale, de la filiation, de l'adoption, des régimes matrimoniaux et des successions.
- ▶ Introduire l'échevinage dans les tribunaux de commerce.
- ▶ Fonctionnariser les greffes des tribunaux de commerce.
- ▶ Fonctionnariser les administrateurs judiciaires et mandataires judiciaires à la liquidation des entreprises.
- ▶ Supprimer l'accès à certaines professions judiciaires par l'acquisition d'une charge.
- ▶ Introduire la possibilité pour des magistrats non professionnels (conseillers prud'hommes, juges consulaires...) de siéger dans les chambres des cours d'appel.

UNE INNOVATION MAJEURE : L'ÉTABLISSEMENT PUBLIC JUDICIAIRE

- ▶ Ériger les juridictions de tous les degrés (tribunaux de grande instance, cours d'appels, Cour de cassation) en établissements publics *sui generis* dotés d'un conseil d'administration.
- ▶ Assurer la représentation, dans ces conseils d'administration, des magistrats et personnels judiciaires ainsi que des partenaires et usagers de la justice.
- ▶ Charger ces établissements publics d'adopter des projets de juridiction, élaborés dans le cadre de processus de concertation associant étroitement les magistrats et fonctionnaires.

- ▶ **Instituer un processus démocratique d'élaboration et de suivi de l'exécution du budget de chaque juridiction.**
- ▶ **Faire adopter l'ordonnance de roulement par l'assemblée générale ou la commission restreinte des magistrats du siège (selon la dimension des juridictions) par référence aux priorités dégagées par le projet de juridiction.**
- ▶ **Faire élire les présidents de juridiction par l'assemblée générale des magistrats du siège.**
- ▶ **Donner toute leur place aux conseils de juridictions et ouvrir leur composition à la société civile.**
- ▶ **Faire de l'audience solennelle de rentrée judiciaire l'occasion d'un vrai bilan d'activité, permettant de rendre compte à la société civile des résultats atteints.**

UNE JUSTICE PLUS LISIBLE ET PLUS ACCESSIBLE

- ▶ **Améliorer l'enseignement du système judiciaire dans le cursus scolaire.**
- ▶ **Ouvrir des juridictions en fonction des besoins des populations.**
- ▶ **Favoriser le développement des maisons de la justice et du droit et des points d'accès au droit.**
- ▶ **Assurer la plénitude des compétences du service d'accueil unique du justiciable (SAUJ).**
- ▶ **Développer les permanences des conseils départementaux d'accès au droit (CDAD).**
- ▶ **Réformer le système d'aide juridictionnelle afin de permettre une meilleure prise en charge des revenus modestes.**
- ▶ **Abroger la taxe de 225 € due par les parties à l'instance d'appel lorsque la constitution d'avocat est obligatoire et réduire les droits fixes de procédure.**
- ▶ **Faire de la qualité de l'accueil dans les juridictions et de la durée des procédures un indicateur de l'évaluation de celles-ci.**
- ▶ **Donner aux magistrats les moyens de motiver toutes leurs décisions et faire partir les délais de recours de la notification de la décision motivée.**
- ▶ **Introduire la possibilité d'exprimer des opinions dissidentes à la Cour de cassation et au Conseil d'État.**
- ▶ **Généraliser l'action de groupe.**

UNE DÉJUDICIARISATION PERTINENTE ET MAÎTRISÉE

- ▶ Développer la médiation familiale.
- ▶ Modifier le régime du divorce par consentement mutuel sans juge.
- ▶ Proscrire les fonctions d'arbitre pour les magistrats honoraires.

COMBATTRE LE PRODUCTIVISME, LA SOUFFRANCE AU TRAVAIL ET L'INFANTILISATION : DES ENJEUX MAJEURS

- ▶ Mettre en œuvre le plan d'action contre la souffrance au travail dans toutes ses composantes (conditions de travail, prise en compte du handicap, prise en charge de la souffrance psychique et du risque suicidaire).
- ▶ Supprimer la prime modulable et intégrer l'enveloppe correspondante dans le traitement.
- ▶ Reconfigurer la procédure d'évaluation individuelle selon les modalités suivantes :
 - Maintien du compte-rendu écrit de son activité par le magistrat et de l'entretien préalable avec son évaluateur ;
 - Rédaction par l'évaluateur d'un avis circonstancié sur cet entretien et sur les éventuelles difficultés rencontrées par le magistrat dans l'exercice de ses fonctions, à l'exception de toute autre considération ;
 - Suppression de la grille analytique.
- ▶ Instaurer le grade unique.
- ▶ Introduire une évaluation collective par service ou par juridiction, réalisée par des inspecteurs indépendants.
- ▶ Mettre à la disposition des magistrats des techniques d'intervision et de supervision.
- ▶ Interdire l'attribution de distinctions honorifiques aux magistrats.

RECRUTEMENT ET FORMATION : UNE MAGISTRATURE PLUS OUVERTE SUR LA SOCIÉTÉ

- ▶ Limiter drastiquement les frais d'inscription dans les centres privés de préparation aux concours.
- ▶ Proscrire toute relation entre l'École nationale de la magistrature (ENM) et les centres privés de préparation aux concours.
- ▶ Entreprendre une politique de revalorisation et d'harmonisation des instituts d'études judiciaires en lien avec les juridictions.
- ▶ Prendre des mesures destinées à lutter contre la précarité étudiante (gratuité

des frais d'inscription à l'université, de transport et de soins, constructions de logements, salaire social ou allocation d'autonomie...).

- ▶ **Supprimer les *collèges du droit*.**
- ▶ **Réformer le concours d'entrée :**
 - Suppression de l'anglais comme langue obligatoire ;
 - Développement d'options telles que la philosophie, la sociologie ou l'histoire.
- ▶ **Rétablir les cycles préparatoires aux deuxième et troisième concours dans leurs modalités antérieures.**
- ▶ **Rendre plus transparente et contradictoire la procédure de recrutement hors concours.**
- ▶ **Revoir la composition de la commission d'avancement en matière d'intégration afin de réduire la place disproportionnée qu'y occupe la hiérarchie judiciaire et de l'ouvrir à des personnalités extérieures nommées à l'instar de celles qui siègeront dans le nouveau CSM.**
- ▶ **Mettre l'accent à l'ENM sur la réflexion individuelle et collective, l'ouverture aux sciences humaines et sociales, l'analyse détaillée de situations individuelles.**
- ▶ **Faire des organisations syndicales des membres de droit du conseil pédagogique.**
- ▶ **Modifier le recrutement des formateurs à l'ENM :**
 - Modifier le statut des magistrats enseignants associés ;
 - Faire nommer les enseignants et la direction de l'École par le CSM.
- ▶ **Donner aux enseignants et aux auditeurs de justice une place plus grande au sein du conseil d'administration de l'ENM.**
- ▶ **Supprimer le classement de sortie de l'ENM et les épreuves qui le fondent.**
- ▶ **Permettre aux directeurs de centres de stage d'exercer effectivement leurs missions, en leur attribuant notamment une décharge de service.**

UN SERVICE PUBLIC DE LA JUSTICE RESPONSABLE

- ▶ **Transmettre au Conseil supérieur de la magistrature toutes les décisions de condamnation de la France par la Cour européenne des droits de l'Homme.**
- ▶ **Instaurer un régime de responsabilité de l'État pour faute simple.**
- ▶ **Inscrire dans la loi la jurisprudence du Conseil d'État subordonnant l'action récursoire de l'État à la commission d'une faute intentionnelle.**

DROIT DE GRÈVE DES MAGISTRATS

- ▶ **Inscrire le droit de grève des magistrats dans leur statut.**

LIBERTÉS : DE NOUVELLES GARANTIES, DE NOUVEAUX ESPACES

LA RATIONALISATION DES CONTRÔLES D'IDENTITÉ

- ▶ Imposer la délivrance par les services de police et de gendarmerie d'une attestation de contrôle d'identité.
- ▶ Supprimer les contrôles d'identité administratifs, les contrôles dits *Schengen* et ceux effectués sur réquisition du procureur de la République.

UNE POPULATION MOINS SURVEILLÉE, UNE SURVEILLANCE MIEUX CONTRÔLÉE

- ▶ Limiter le nombre de fichiers et les possibilités d'interconnexion entre eux.
- ▶ Définir des critères d'inscription et de conservation plus stricts pour certains fichiers : TAJ, FNAEG...
- ▶ Renforcer les contrôles de la CNIL et de l'autorité judiciaire sur le TAJ pour en limiter les erreurs.
- ▶ Revoir la composition de la CNIL afin d'y assurer une représentation pluraliste.
- ▶ Simplifier les recours et procédures d'effacement des données contenues dans les fichiers.
- ▶ Ne permettre la constitution d'un fichier que par une loi et non plus un règlement.
- ▶ Réduire les possibilités d'accès aux fichiers de police afin qu'ils ne puissent être utilisés qu'à des fins d'enquête judiciaire.
- ▶ Réduire drastiquement le nombre de caméras déployées sur l'espace public, renforcer les pouvoirs des commissions dédiées.
- ▶ Interdire l'installation sur la voie publique de caméras par des personnes privées.
- ▶ Adopter une loi pour la protection de la vie privée afin d'encadrer strictement l'utilisation publique et privée de certaines technologies porteuses de lourdes menaces pour les libertés (géolocalisation, biométrie...).
- ▶ Renforcer le contrôle parlementaire sur les services de renseignement.
- ▶ Instaurer une juridiction autorisant le recours aux techniques de renseignement.
- ▶ Restreindre les motifs autorisés de recours aux techniques de renseignements.
- ▶ Interdire les techniques de surveillance de masse.

LA GARDE À VUE : RENFORCER LES GARANTIES

- ▶ Fixer des seuils de peine encourue pour le placement et la prolongation de garde à vue.
- ▶ Faire valider la décision de placement en garde à vue par l'autorité judiciaire au moyen d'une autorisation de celle-ci après l'avis de garde à vue.
- ▶ Prévoir l'accès de l'avocat à toute la procédure dès le stade de la garde à vue.
- ▶ Placer la garde à vue sous le contrôle d'un juge du siège.
- ▶ Généraliser l'enregistrement vidéo des mesures de garde à vue.
- ▶ Élaborer un véritable régime des nullités de garde à vue.

DÉTENTION PROVISOIRE : «LA PERSONNE MISE EN EXAMEN, PRÉSUMÉE INNOCENTE, DEMEURE LIBRE.»

- ▶ Prévoir la collégialité des formations statuant sur la détention provisoire.
- ▶ N'autoriser le placement en détention provisoire que pour les crimes et pour les délits punis de plus de cinq années d'emprisonnement.
- ▶ Limiter le mandat de dépôt initial à quatre mois, y compris en matière criminelle.
- ▶ Organiser, préalablement à chaque débat sur le renouvellement de la détention provisoire, une audience de mise en état de la procédure.
- ▶ Supprimer les possibilités de prolongation exceptionnelle de la détention provisoire par la chambre de l'instruction.
- ▶ Limiter à deux mois renouvelables une seule fois le délai de jugement d'une affaire correctionnelle lorsque la personne est en détention provisoire, à six mois non renouvelables pour une affaire criminelle.
- ▶ Supprimer la saisine directe du juge des libertés et de la détention par le parquet et le référé-détention.

DÉCROISSANCE PÉNALE, DÉCROISSANCE CARCÉRALE

- ▶ Dépénaliser les infractions ciblant certaines catégories de la population, notamment la vente à la sauvette, l'entrée irrégulière des étrangers, les grivèleries, les rassemblements dans les halls d'immeubles et le délit d'appartenance à une bande, la mendicité agressive.
- ▶ Réduire la pénalisation de l'expression, en supprimant les infractions d'offense au chef de l'État, d'outrage au drapeau et à l'hymne national, de discrédit jeté

sur une décision de justice, d'injure et de diffamation à l'exception de celles qui sont commises à raison de l'origine ou de l'appartenance ou de la non-appartenance à une ethnie, une nation, une race, une religion déterminée, du sexe, de l'orientation sexuelle ou du handicap.

- ▶ **Réduire le périmètre de certaines incriminations :**
 - Pour mettre fin à la pénalisation de comportements relevant du militantisme ou de la solidarité :
 - Exclure plus généralement du délit de discrimination et de provocation à la discrimination le boycott des États et l'appel au boycott des États ;
 - Exclure du délit d'aide à l'entrée et au séjour irréguliers des étrangers les actes de solidarité accomplis sans contrepartie.
 - Pour tirer les conséquences du principe fondamental de la présomption d'innocence :
 - Dépénaliser le refus de prélèvement génétique, sauf pour les personnes définitivement condamnées.
- ▶ **De façon plus générale, créer une commission dédiée au recensement exhaustif des infractions susceptibles d'être supprimées, disqualifiées ou redéfinies.**
- ▶ **Redéfinir l'échelle des valeurs protégées et des peines, particulièrement en supprimant la peine d'emprisonnement pour certains délits.**
- ▶ **Abroger les dispositions de la loi du 12 décembre 2005 limitant l'individualisation de la peine par le juge.**
- ▶ **Proscrire toute mesure automatique restrictive de liberté.**
- ▶ **Supprimer la procédure de comparution immédiate et la remplacer par une audience de mise en état avec décision sur les mesures provisoires, l'orientation et la date d'audience par une juridiction collégiale.**
- ▶ **Interdire les comparutions sur reconnaissance préalable de culpabilité (CRPC) sur déferrement.**
- ▶ **Supprimer la motivation du non-placement en détention provisoire.**
- ▶ **Augmenter les possibilités de prise en charge dans le cadre des peines alternatives et au sein des SPIP.**
- ▶ **Généraliser la libération conditionnelle à mi-peine ou aux deux tiers de peine, sauf avis contraire du magistrat.**
- ▶ **Supprimer les régimes dérogatoires de libération.**
- ▶ **Déconnecter la contrainte pénale et l'emprisonnement.**
- ▶ **Abroger les dispositions permettant au parquet de mettre à exécution une peine d'emprisonnement sans examen préalable par le juge de l'application des peines.**

- ▶ Instaurer un *numerus clausus* pénitentiaire fixé dans le respect du principe de l'encellulement individuel.
- ▶ Revenir sur les dispositions prévoyant une extension du parc pénitentiaire.
- ▶ Substituer aux prisons actuelles des lieux de vie fermés orientés vers la réinsertion et non plus seulement la surveillance.
- ▶ Rendre effectifs les droits à la santé, au travail, à la formation, à l'expression collective, à l'exercice de la citoyenneté, au maintien des liens familiaux et à la sexualité en détention ; permettre aux détenus de s'associer, de se réunir et d'élire leurs représentants.
- ▶ Assurer le respect intégral des règles pénitentiaires européennes, notamment en matière de sanctions disciplinaires.
- ▶ Créer des instances plurielles comportant des représentants de l'établissement et des personnes privées de libertés, ainsi que des personnalités extérieures, pour prendre les décisions importantes concernant l'organisation de la vie collective en détention et statuer sur les recours amiables ouverts contre toutes les décisions individuelles.
- ▶ Améliorer considérablement la prise en charge sanitaire des détenus, notamment psychologique, psychiatrique et addictologique.
- ▶ Abolir la rétention de sûreté.

POUR UNE NOUVELLE POLITIQUE DES DROGUES

- ▶ Renforcer la politique publique de réduction des risques.
- ▶ Légaliser les drogues de manière contrôlée.
- ▶ Affecter les budgets dégagés par la fin de la répression aux politiques publiques de prévention et de prise en charge.

LIBERTÉ DE LA PRESSE : UNE PROTECTION EFFICACE DU SECRET DES SOURCES

- ▶ Pénaliser, en dehors d'hypothèses très exceptionnelles, l'atteinte au secret des sources des journalistes commise par une personne dépositaire de l'autorité publique.
- ▶ Soumettre à un contrôle préalable du juge des libertés et de la détention toute atteinte judiciaire au secret des sources.

IRRESPONSABILITÉ PÉNALE ET HOSPITALISATIONS SOUS CONTRAINTE : UNE NOUVELLE APPROCHE DE LA MALADIE MENTALE

- ▶ Abroger, parmi les dispositions de la loi du 5 juillet 2011, la rétention psychiatrique de 72 heures, l'augmentation des pouvoirs du préfet, l'instauration du fichier des antécédents psychiatriques, les soins contraints à domicile et le référé-hospitalisation.

UNE DÉFENSE DES DROITS DIGNE DE CE NOM

- ▶ Prévoir la nomination du Défenseur des droits, de ses adjoints et des membres des collèges par la majorité des 3/5^e des commissions parlementaires.
- ▶ Rétablir le Défenseur des enfants et la HALDE.
- ▶ Consolider le statut du Défenseur des droits, du Défenseur des enfants, de la HALDE, de la CNCDH, du CGLPL, au besoin en les constitutionnalisant et leur donner des pouvoirs d'injonction.
- ▶ Imposer l'avis de la CNCDH sur les projets de loi portant atteinte aux libertés.

UNE JUSTICE DES MINEURS RESTAURÉE

- ▶ Doter chaque cabinet de juge des enfants de deux fonctionnaires dont au moins un greffier.

JUSTICE CIVILE

- ▶ Introduire une possibilité, à la demande du juge ou des parties, de statuer en collégialité sur les placements en assistance éducative.
- ▶ Instaurer des délais butoirs devant les chambres des mineurs des cours d'appel.

JUSTICE PÉNALE

- ▶ Privilégier l'accompagnement éducatif des jeunes délinquants.
- ▶ Interdire la détention provisoire et le contrôle judiciaire pour les mineurs de 16 ans dans les procédures délictuelles.
- ▶ Limiter, pour les mineurs de plus de 16 ans, la détention provisoire et le contrôle judiciaire pour les infractions punies de plus de cinq ans d'emprisonnement.
- ▶ Confier les investigations pénales à un juge autre que le juge des enfants référent lorsque la culpabilité du mineur est discutée afin de concilier l'exigence d'impartialité avec celle d'une logique de continuité du suivi des mineurs.
- ▶ Abroger les dispositions relatives à la mise à exécution immédiate des peines d'emprisonnement, à la présentation immédiate et à l'obligation de saisir le tribunal pour enfants pour tout fait puni de plus de sept années d'emprisonnement.
- ▶ Instaurer la césure du procès pénal.

UNE JUSTICE PLUS ÉGALITAIRE ET PLUS ÉQUITABLE

LE JUGE : LA RESTAURATION D'UNE VÉRITABLE COLLÉGIALITÉ

- ▶ Généraliser la collégialité tant en matière pénale qu'en matière civile et à l'instruction.
- ▶ Faire du recours à la collégialité un critère d'évaluation des juridictions.

LE MINISTÈRE PUBLIC : UNE PLACE ET DES POUVOIRS REPENSÉS

- ▶ Resserrer le champ du traitement en temps réel.
- ▶ Faire des parquets généraux des parquets de cours d'appel en supprimant leurs attributions administratives et hiérarchiques.

LES PERSONNES MISES EN CAUSES ET LES VICTIMES : DES DROITS NOUVEAUX

- ▶ Renforcer les droits pour les mis en cause et les victimes dans le cadre des enquêtes préliminaires et de flagrance.
- ▶ Supprimer les freins à la plainte avec constitution de partie civile.
- ▶ Instaurer une forme spécifique de constitution de partie civile pour les personnes morales qui défendent un intérêt public manifeste.

UNE LIMITATION RADICALE DES PROCÉDURES ET JURIDICTIONS D'EXCEPTION

- ▶ Supprimer les cours d'assises spéciales.
- ▶ Limiter drastiquement les procédures dérogatoires en matière de criminalité organisée et de terrorisme.
- ▶ Limiter l'autorisation d'usage des armes par les forces de l'ordre aux cas de légitime défense et supprimer notamment le fait justificatif d'état de nécessité en cas de périphe criminel.
- ▶ Supprimer le pôle anti-terroriste de Paris au profit de compétences régionales, ainsi que la spécialité anti-terroriste au stade de l'application des peines.
- ▶ Abroger la loi sur l'état d'urgence du 3 avril 1955 et les dispositions de droit commun qui s'en inspirent.

- ▶ Revenir sur l'allongement de la prescription de l'action publique en matière sexuelle ; maintenir en revanche le report du point de départ du délai à la majorité.
- ▶ Proscrire la possibilité de rémunérer les témoins anonymes.
- ▶ Supprimer la Cour de justice de la République, tout en maintenant des règles strictes de déclenchement de l'action publique.
- ▶ Aligner les conditions de jugement du Président de la République sur celles des ministres.

L'ÉTAT DES PERSONNES ET L'ÉGALITÉ DES DROITS

- ▶ Autoriser l'adoption par tous.
- ▶ Autoriser la procréation médicalement assistée pour toutes les femmes.
- ▶ Mettre fin à toutes les discriminations subies par les personnes transgenres (en matière de droits sociaux, d'état-civil, de droit à l'adoption, de droit au mariage).
- ▶ Créer un statut des beaux-parents.
- ▶ Accorder aux personnes prostituées des droits sociaux équivalents à ceux des travailleurs.

UN DROIT DU TRAVAIL GARANT DE L'ORDRE PUBLIC SOCIAL

- ▶ Conforter la vocation protectrice du salarié du droit du travail et revenir sur la conception qui en fait un outil de protection de l'emploi et de la compétitivité des entreprises.
- ▶ Réaffirmer et consacrer le principe de faveur selon lequel quand deux normes, ayant le même objet ou la même cause, sont applicables à une même relation de travail, la plus favorable est appliquée quelle que soit sa place dans la hiérarchie des normes.
- ▶ Interdire le référendum sur un accord d'entreprise en cas d'opposition des syndicats majoritaires.
- ▶ Élargir les missions des institutions chargées de veiller au respect des droits des salariés et de la santé au travail (inspection du travail, médecine du travail, CHSCT).

UNE JUSTICE COMMERCIALE RÉNOVÉE ET ADAPTÉE AUX ENJEUX DE LA VIE ÉCONOMIQUE ET DE L'EMPLOI

- ▶ Instaurer l'échevinage dans les juridictions commerciales de première instance comme en appel pour l'ensemble du contentieux.

- ▶ Renforcer le contrôle sur les administrateurs judiciaires et mandataires judiciaires en donnant au parquet les moyens de l'exercer.
- ▶ Supprimer le monopole des greffiers de tribunaux de commerce et les fonctionnariser.

LA LUTTE CONTRE LA CORRUPTION : UN ENJEU VÉRITABLE

- ▶ En matière de fraude fiscale, supprimer le *verrou de Bercy* qui empêche le parquet de poursuivre les infractions constatées sans l'autorisation préalable du ministre du Budget.
- ▶ Étendre la protection des lanceurs d'alerte.
- ▶ Revenir sur le dispositif de convention de compensation d'intérêt public.
- ▶ Consacrer le *reporting* pays par pays afin d'obliger les grandes entreprises à déclarer un certain nombre d'indicateurs économiques et fiscaux dans chacun des pays où elles exercent une activité.

LES ÉTRANGERS RÉTABLIS DANS LEURS DROITS

- ▶ Dépénaliser l'entrée irrégulière des étrangers.
- ▶ Supprimer la peine d'interdiction du territoire français et l'interdiction de retour.
- ▶ Renforcer le rôle du juge judiciaire en matière de contrôle des mesures d'éloignement.
- ▶ Garantir l'effectivité des principes de proportionnalité et de gradation dans l'usage des mesures de contrainte en matière de reconduite à la frontière.
- ▶ Supprimer le recours suspensif du parquet contre les ordonnances de mise en liberté.
- ▶ Supprimer les mesures restrictives de droits civils et sociaux pour les étrangers, notamment en matière de mariage, de prestations familiales, de sécurité sociale et d'accès aux soins.

CONSTRUIRE UNE EUROPE DE LA JUSTICE ET MIEUX LUTTER CONTRE LES CRIMES INTERNATIONAUX

- ▶ Tendre à la constitution d'un espace judiciaire européen comprenant :
 - La création d'un parquet et d'un juge des libertés européens ;
 - L'élaboration d'un *corpus juris* européen ;

- La définition de normes élevées et partagées de protection des droits et libertés ;
 - Une meilleure reconnaissance mutuelle des décisions des États membres.
- ▶ **Supprimer les conditions d'engagement de poursuites en matière de crimes internationaux instituées par la loi du 9 août 2010.**
 - ▶ **Lutter contre le crime organisé et la délinquance financière au niveau international ; pénaliser enfin le trafic d'influence en direction d'un agent public d'un État étranger.**
 - ▶ **Créer, sous l'égide de l'ONU, une institution internationale dédiée au gel et à la restitution des avoirs détournés par certains chefs d'État.**

Syndicat 
de la **Magistrature**

Conception, maquette :
Laurent Cottin

Crédits dessins :
Jean-Claude Bouvier et Jean-Luc Vallens

Imprimé à 2 000 exemplaires
© Syndicat de la magistrature, mars 2017