

LES MOYENS DE LA JUSTICE

Par Hugo Spring-Ragain, analyste du Millénaire,
Sous la direction de William Thay, Président du Millénaire



AVANT-PROPOS

Depuis des décennies la justice française est accusée de faire preuve d'un laxisme inimaginable par une grande partie de nos concitoyens. Pourtant, les mêmes causes sont soulignées : le manque de moyens humains, financiers et structuraux. Ces manques seraient donc les causes principales des déconvenues de notre Justice mais aussi les raisons des délais impressionnants pour obtenir la tenue d'un jugement pour une affaire.

Pour autant, si notre Justice semble incapable de se relever de ses manques structuraux, elle dispose de plus en plus de moyens relatifs chaque année depuis 10 ans. Le ministre de la Justice Éric Dupont-Moretti a même annoncé un grand plan pour la Justice à hauteur de 500 millions d'euros. Cette annonce faite en fin de mandat ressemble tout de même à un aveu d'échec face à des situations de plus en plus insoutenables pour les acteurs du monde de la justice mais aussi les citoyens.

Face aux difficultés financières de l'institution, de nombreuses juridictions de proximité ont en effet dû fermer et désormais la justice n'a cours que dans les « grandes » villes. De fait, l'administration judiciaire apparaît toujours plus déconnectée du monde réel, faisant craindre un sentiment d'illégitimité face aux réalités des personnes victimes ou mises en cause.

Dès lors, l'institution judiciaire doit faire face à un sentiment d'insatisfaction exprimée par les Français, à l'égard d'un système devenu :

Inefficient, car bridé par un retard accumulé sur les moyens financiers, humains et technologiques qui sont à l'origine de difficultés de sévir ;

Verrouillé par un fonctionnement centralisé et archaïque qui a fait fi des évolutions de la situation sécuritaire en France, que l'on retrouve par ailleurs dans d'autres pays européens.

De ce fait, les moyens actuels de la Justice font office de verrous : les moyens financiers sont à améliorer (I), les moyens humains sont mal affectés (II) rendant les moyens de sévir impossibles à mettre en œuvre (III). Alors que notre Justice souffre davantage de ces verrous que nos voisins européens, il est impératif de lever ces verrous pour bâtir une justice de demain efficace, capable de sévir et de garantir l'État de droit.

DES MOYENS FINANCIERS À AMÉLIORER

L'un des principaux manques de la justice est le constant besoin de financement tant sa gestion coûte cher et ne cesserait d'augmenter si le budget n'était pas contenu. Cependant à la lecture des comptes de la Justice, certaines affectations financières ne semblent pas optimales et doivent être améliorées afin de rendre plus efficiente la Justice française.

UNE ÉVOLUTION GLOBALE DU BUDGET DE LA JUSTICE

Le budget global de la Justice est en constante augmentation depuis plus de 10 ans eu égard au développement du numérique (consolidation et acquisition d'outils numériques pour les agents et utilisation des innovations numériques pour améliorer le service public de la Justice de demain) et de l'augmentation du nombre d'enquêtes et d'affaires à suivre.

Comme l'atteste la figure 1 ci-dessous, les crédits de paiement alloués à la mission « justice » n'ont cessé d'augmenter depuis 2012 et ont même profité de plans d'investissement pour 2022, faisant augmenter drastiquement ses finances à un niveau jamais atteint auparavant. Depuis 2012, la justice a donc connu une hausse ininterrompue des crédits de paiement lui étant alloués jusqu'en 2018. À la suite de cette régression, les crédits de paiement mettront 2 ans avant d'atteindre leur plus haut prévu dans le Projet de Loi de Finances 2022 (PLF 2022).

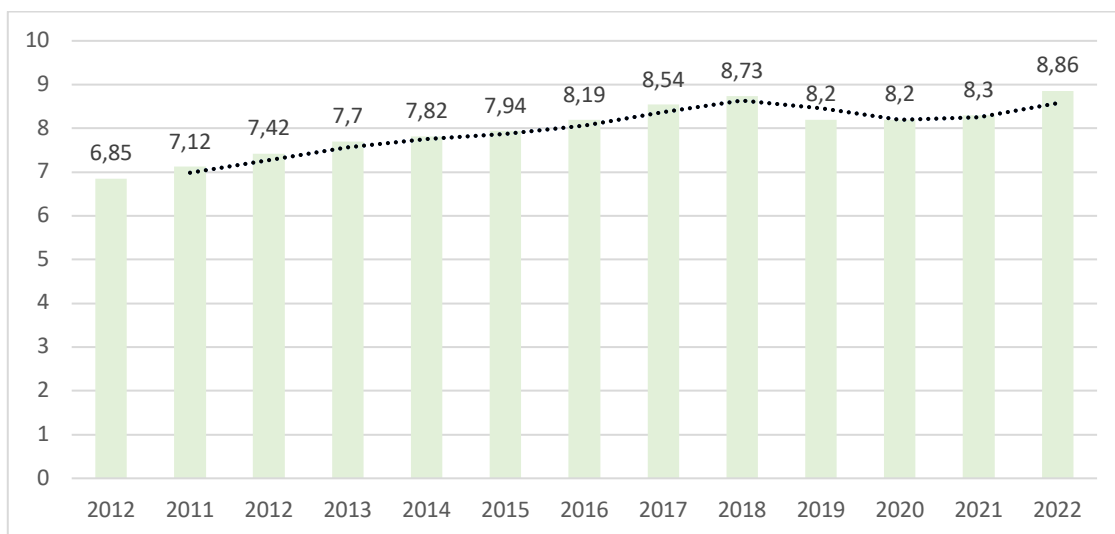


Figure 1 - Crédits de paiement de la mission « justice » sur la période 2012 -2022 (en milliard d'euros)
— Source : Ministère de la justice

Les frais de justice quant à eux subissent une évolution bien différente du budget global de la justice.

Les frais de justice représentent l'ensemble des dépenses liées à un procès que ce soit à travers des expertises, des honoraires de personnels tels que des huissiers, avocats, ...) ainsi que tout autre frais.

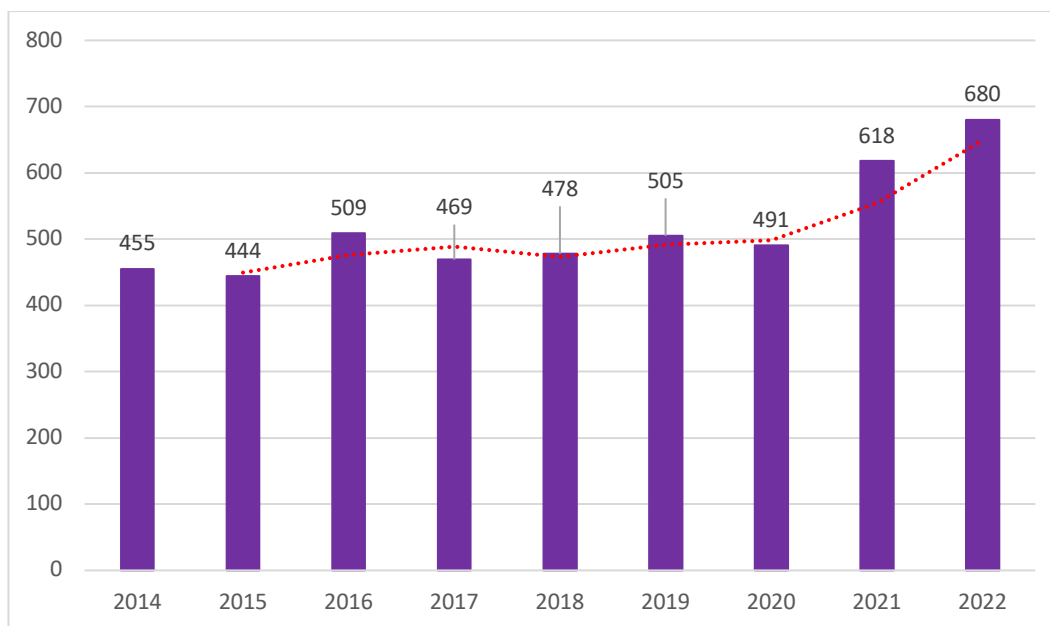


Figure 2 - Dotation initiale pour les frais de justice sur la période 2014-2022 (en millions d'euros)
- Sources : Sénat / Ministère de la Justice

La figure 2 permet de mettre en évidence la tendance fortement haussière des frais de justice ces dernières années. Ainsi en regardant la courbe de tendance, il apparaît que la dotation des frais de justice est restée relativement stable entre 2014 jusqu'en 2020 avant de drastiquement évoluer à la hausse dans les PLF 2021 et 2022.

Ainsi les moyens globaux de la justice ont certes grandement augmenté sur la période 2012-2022. Cependant, il apparaît que cette hausse n'est pas suffisante et que certains problèmes financiers importants restent à combler pour permettre à la justice d'être efficace.

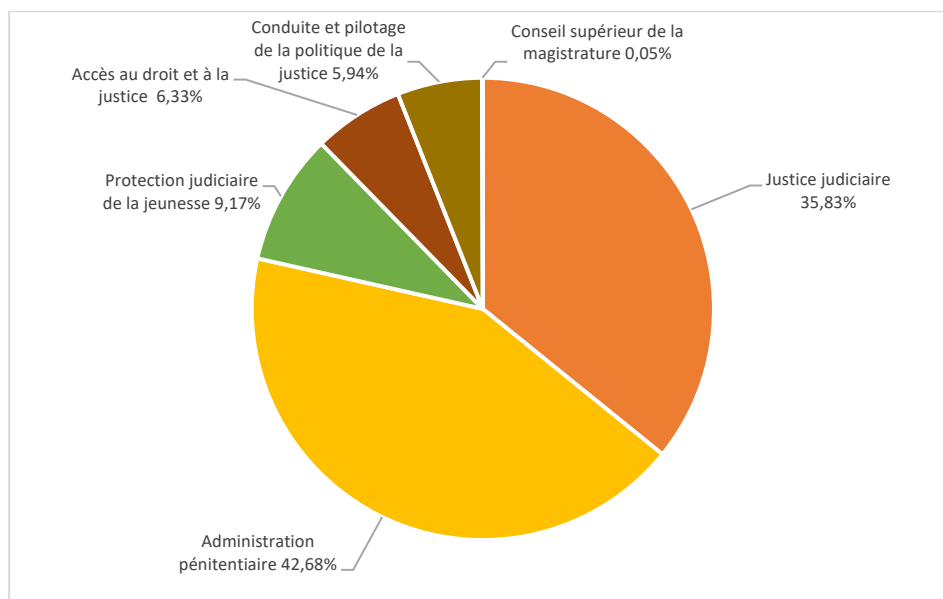


Figure 3 - Répartitions des crédits de paiement selon le programme de la missions "justice" dans le PLF 2022
- Source : Gouvernement

Programmes	Crédits de paiement	% en rapport au crédit de paiement global	Évolution entre le PLF 2021 et le PLF 2022
Administration pénitentiaire	4 584 034 245 €	42,68%	3,45%
Justice judiciaire	3 849 089 892 €	35,83%	7,41%
Protection judiciaire de la jeunesse	984 827 054 €	9,17%	4,26%
Accès au droit et à la justice	680 032 697 €	6,33%	16,21%
Conduite et pilotage de la politique de la justice	638 200 492 €	5,94%	19,33%
Conseil supérieur de la magistrature	5 263 300 €	0,05%	-0,07%
Total	10 741 447 680 €	100 %	3,45%

Tableau 1 - Répartition des crédits de paiement selon le programme de la mission "justice" dans le PLF 2022 en valeur et en % et l'évolution par rapport au PLF 2021 - Source : Gouvernement

La figure 3 et le tableau 1 permettent de visualiser, la part de chaque programme dans le budget global de la Justice française.

L'ADMINISTRATION PÉNITENTIAIRE EN DIFFICULTÉ

L'administration pénitentiaire a beau avoir profité de ces augmentations de budget de la part des différents ministres de la Justice, elle reste cependant bien trop dépourvue pour faire face à la gestion du parc pénitentiaire mais aussi pour pouvoir faire vivre ces prisons.

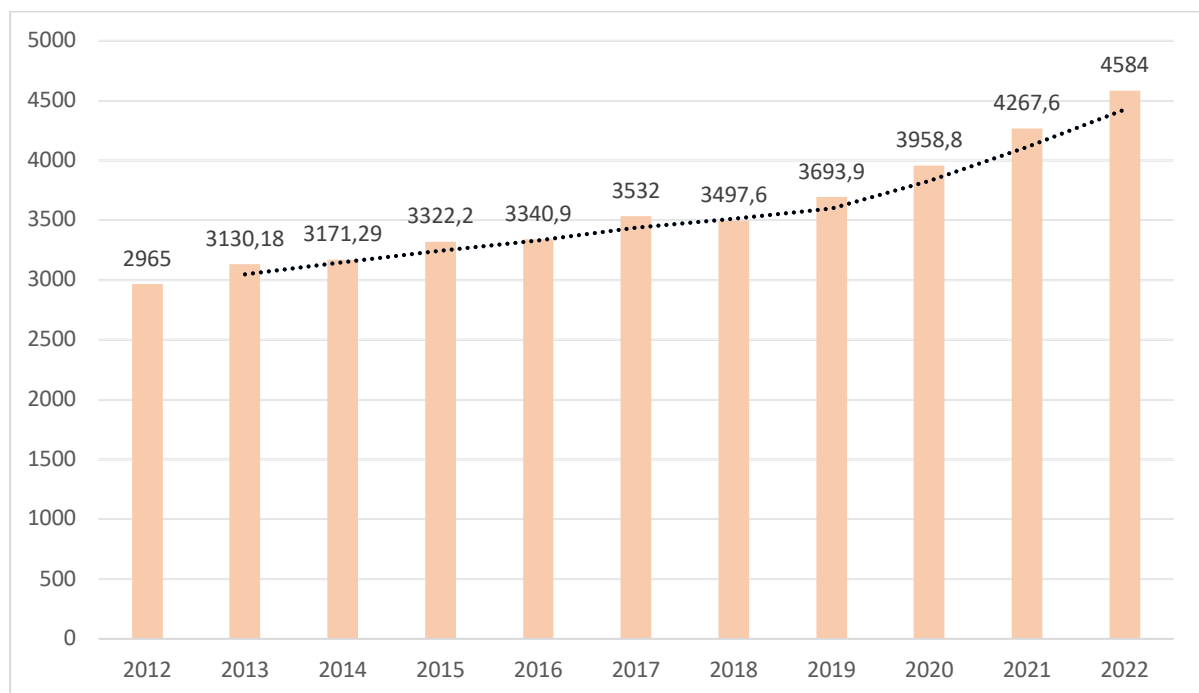


Figure 4 - Crédits de paiement alloués à l'administration pénitentiaire sur la période 2012-2022

(en millions d'euros) - Sources : Sénat / Ministère de la Justice

La figure 4 met en avant les crédits de paiement alloués à l'administration pénitentiaire sur la période 2012-2022. Il faut de plus rappeler que le PLF 2022 comprend un plan pénitentiaire de 100 millions d'euros à destination de la construction de nouvelles places de prison.

Bien que l'administration pénitentiaire représente le plus grand poste de dépenses pour l'institution judiciaire, elle reste encore bien trop sous dotée.

En effet, l'administration pénitentiaire est le programme de la mission justice possédant le plus grand champ de compétences allant de la simple exécution d'une peine et allant jusqu'à la réinsertion pré et post-sortie de peine. Cette amplitude de compétences entraîne donc irrémédiablement une nécessité de financement très élevée. Ainsi la non-augmentation

drastique des crédits de paiement de l'administration pénitentiaire laisse des manques de personnel et des manques structureux impossibles à combler sans budget supplémentaire.

Les manques de financements entraînent un retrait de l'administration pénitentiaire pour la gestion de son parc immobilier et plus particulièrement de la gestion de ses prisons.

De plus, en 2018, les syndicats pénitentiaires s'étaient plaints de la trop mauvaise répartition des crédits de paiement du programme trop en faveur de la sécurité et de l'entretien des prisons et pas assez tournés vers la réinsertion. En effet, en 2018, sur les 3 milliards d'euro de budget de l'administration pénitentiaire, seulement 25 millions concernaient cette compétence de réinsertion alors qu'elle apparaît comme essentielle pour empêcher tous les surcoûts liés à la récidive. Par ailleurs, la récidive concerne, d'après le ministère de la Justice, 31% des condamnés sont à nouveau condamnés pour une nouvelle infraction dans l'année suivant leur incarcération. Étant donné que le coût d'un détenu est estimé à 100 euros par jour, la prévention de la récidive doit être améliorée.

L'AIDE D'ACCÈS À LA JUSTICE PEU EFFICACE

Le programme « Accès au droit et à la justice » dont les dépenses mises en exergue dans la figure 5 représente l'aide d'accès à la justice censée permettre à tous d'accéder à la justice simplement.

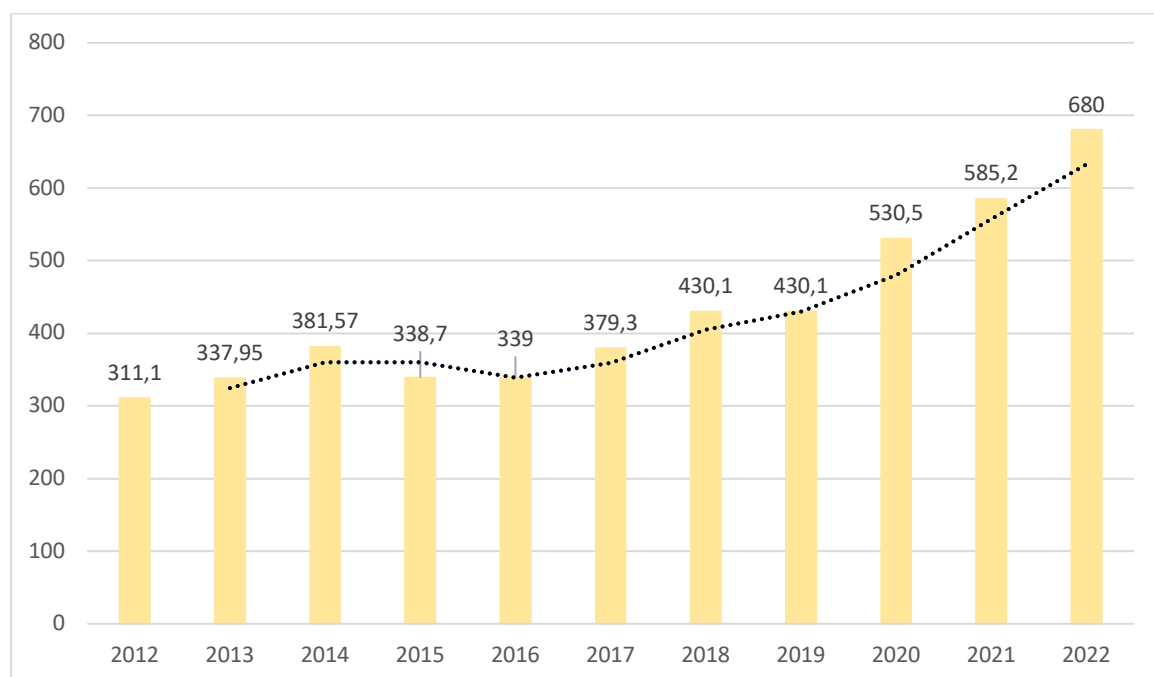


Figure 5 - Crédits de paiement alloués au programme "Accès au droit et à la justice" entre 2012 et le PLF 2022.

- Source : Ministère de la Justice

Comme la figure 5 le met en avant, les crédits de paiement affectés à l'aide à l'accès à la justice sont en constante augmentation depuis 2017. Cependant, l'aide à l'accès à la justice ne semble pas plus efficace et stagne même dans les territoires ne permettant pas à tous d'accéder facilement à la justice.



Dites-nous si... là où vous habitez, vous pouvez facilement faire valoir vos droits.

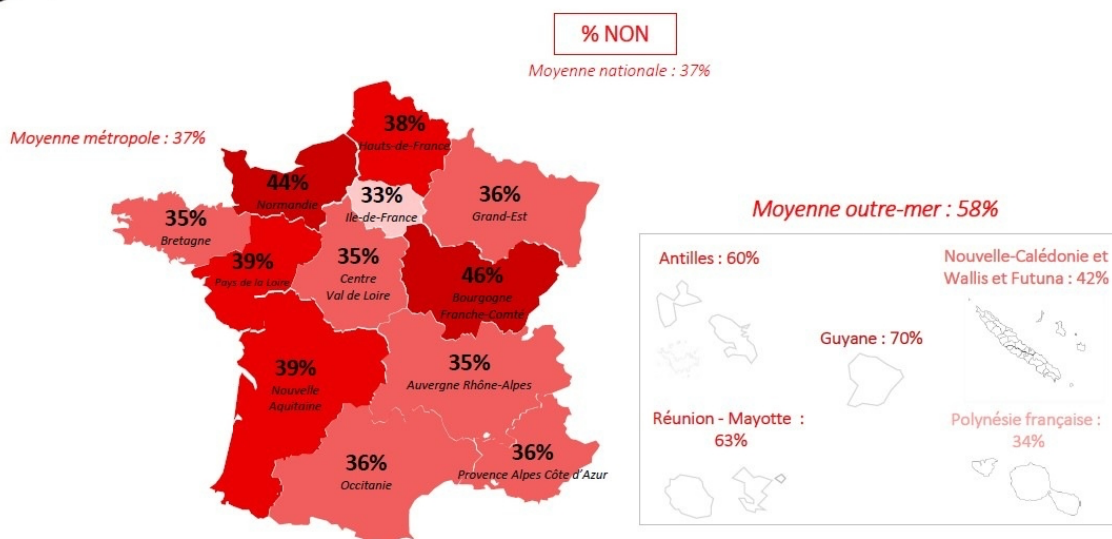


Image 1 - Résultat d'une étude ODOXA de mai 2019 sur l'accès à la justice - Source : ODOXA

Avec l'étude ODOXA ci-dessus, il est mis en évidence que les territoires français possèdent des taux de difficultés d'accès à la justice plus fort qu'en Ile-de-France (33 %) pouvant atteindre 46 % en Bourgogne Franche-Comté et même 70 % pour la Guyane. Les départements et régions d'outre-mer et collectivités d'outre-mer (DROM-COM) semblent être les grands oubliés de l'accès à la justice française au regard d'une moyenne de difficultés d'accès de 58 % contre 37 % pour la métropole.

On voit donc bien que l'augmentation de l'aide à la justice ne s'avère pas efficace et que cette dépense se doit d'être mieux affectée afin de se rediriger vers les territoires et plus spécifiquement les DROM-COM subissant des inégalités élevées d'accès la justice.

LA FRANCE MAUVAIS ELEVE EUROPEEN DU BUDGET

La France a beau avoir investi de manière relativement importante dans la justice, elle reste drastiquement en retard face à ses voisins européens.

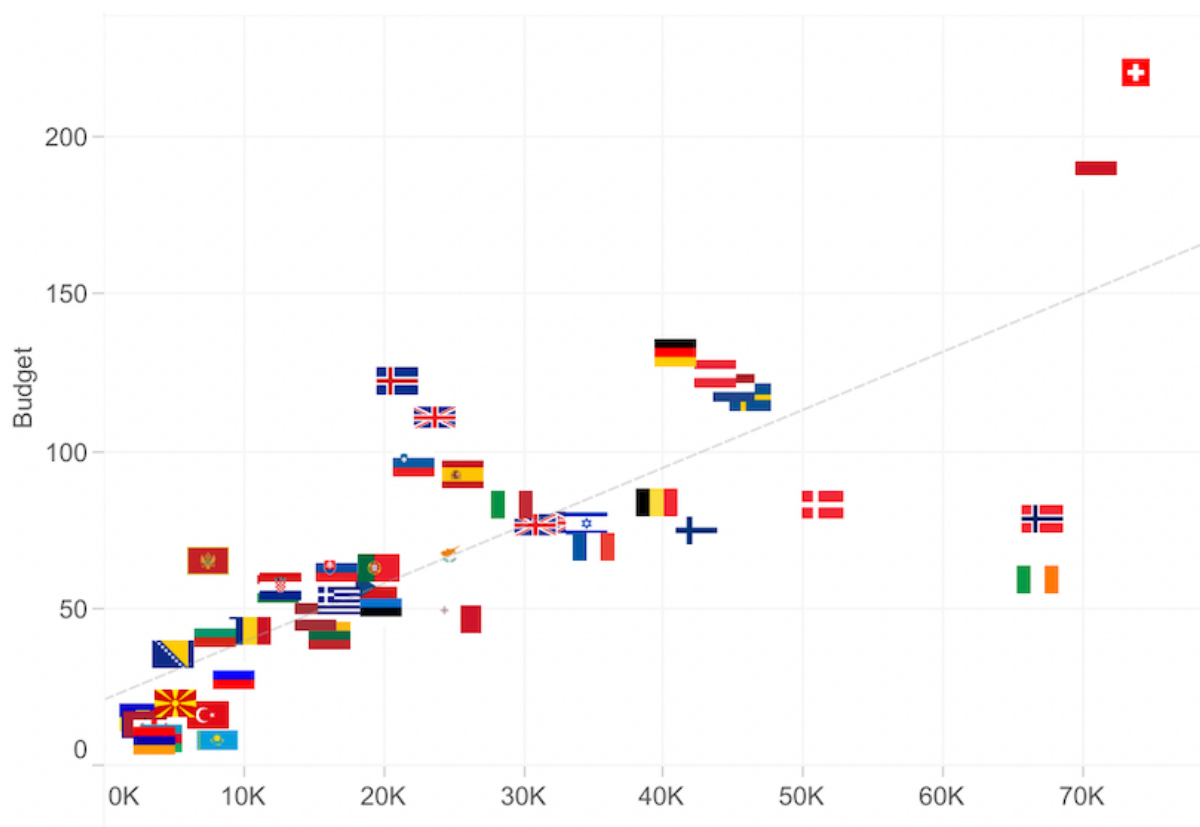


Figure 6 - Budget de la justice par habitant comparativement au PIB par habitant de chaque pays - Source : CEPEJ

Ainsi, la figure 1 nous montre que la France fait partie des pays évalués par le CEPEJ possédant l'un des PIB les plus importants mais aussi faisant partie des pays en dessous de la moyenne des pays évalués concernant le budget de la justice par habitant.

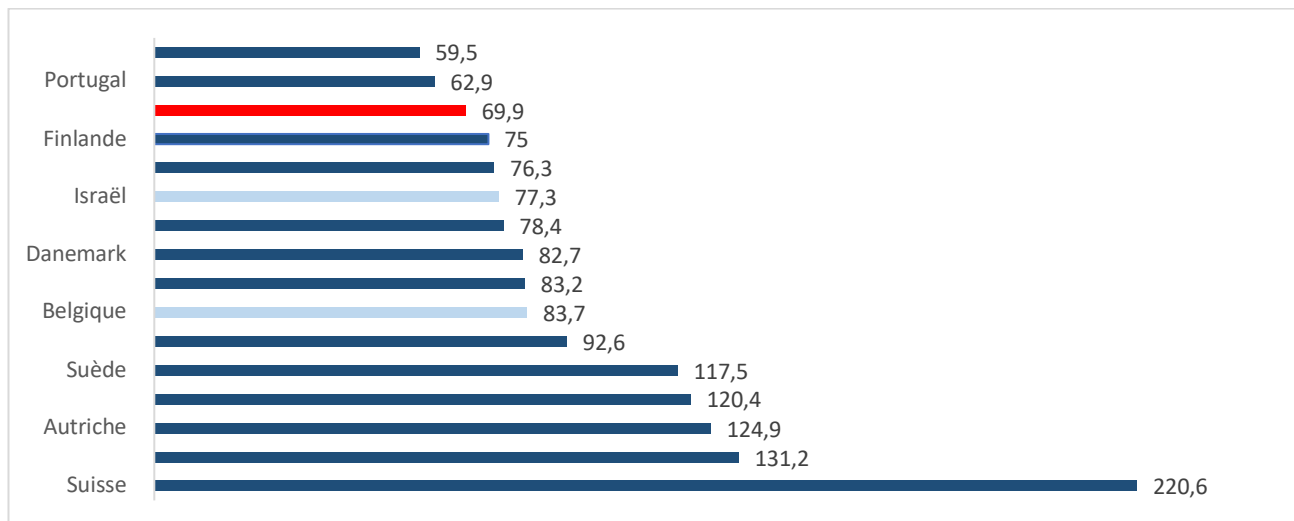


Figure 7 - Budget alloué à la justice par habitant en euros - Source : CEPEJ

La figure 2 met en avant le groupe de pays évalués avec un PIB de 33 000 à 40 000 euros par habitant et plus. Malgré l'effort de la loi de programmation de 2018-2022 préconisant le recrutement de greffiers et de personnels administratifs pour la justice, celle-ci reste dépourvue de moyens financiers, s'éloignant de l'idée d'une justice forte.

Le pays le plus exemplaire sur le plan comparatif du PIB / habitant et la dépense pour la justice / habitant est le système judiciaire suisse. Le système judiciaire suisse est très différent du système français, il est cantonal d'une part et fédéral de l'autre. Chaque canton dispose donc d'un budget voté en conseil cantonal afin que l'appareil judiciaire apparaisse mieux correspondre aux enjeux du terrain qu'au sein d'un système centralisé.

Par ailleurs, les deux pays en tête du classement du budget alloué à la Justice sont des pays pour lesquels le système administratif est largement décentralisé, en lien avec leur organisation fédérale ou confédérale. Il est à noter qu'il est en de même pour les compétences judiciaires, pourtant demeurant un service public régalién. Il peut donc se poser la question de l'efficacité de garder une gestion budgétaire centralisée du service public de la Justice lorsque la réalité des territoires est oblitérée dans la gestion française actuelle.

La justice française subit d'ailleurs cette perte d'efficacité de son budget en se classant dans les justices nécessitant une attention de la part du CEPEJ à cause de ses retards de traitements des affaires civiles et pénales en 2^{ème} instance.¹

¹ https://public.tableau.com/app/profile/cepej/viz/EfficiencyDashboardv1_0FR/EfficiencyDashboard

UNE MEILLEURE UTILISATION DES *TICS*

Le système français est pointé du doigt depuis de nombreuses années pour sa vision réfractaire à l'utilisation des Technologies de l'Information et de la Communication (*TICs*). Ces technologies sont pourtant essentielles pour une augmentation de l'efficacité d'un système à informations nombreuses et complexes tel que celui du système judiciaire français.

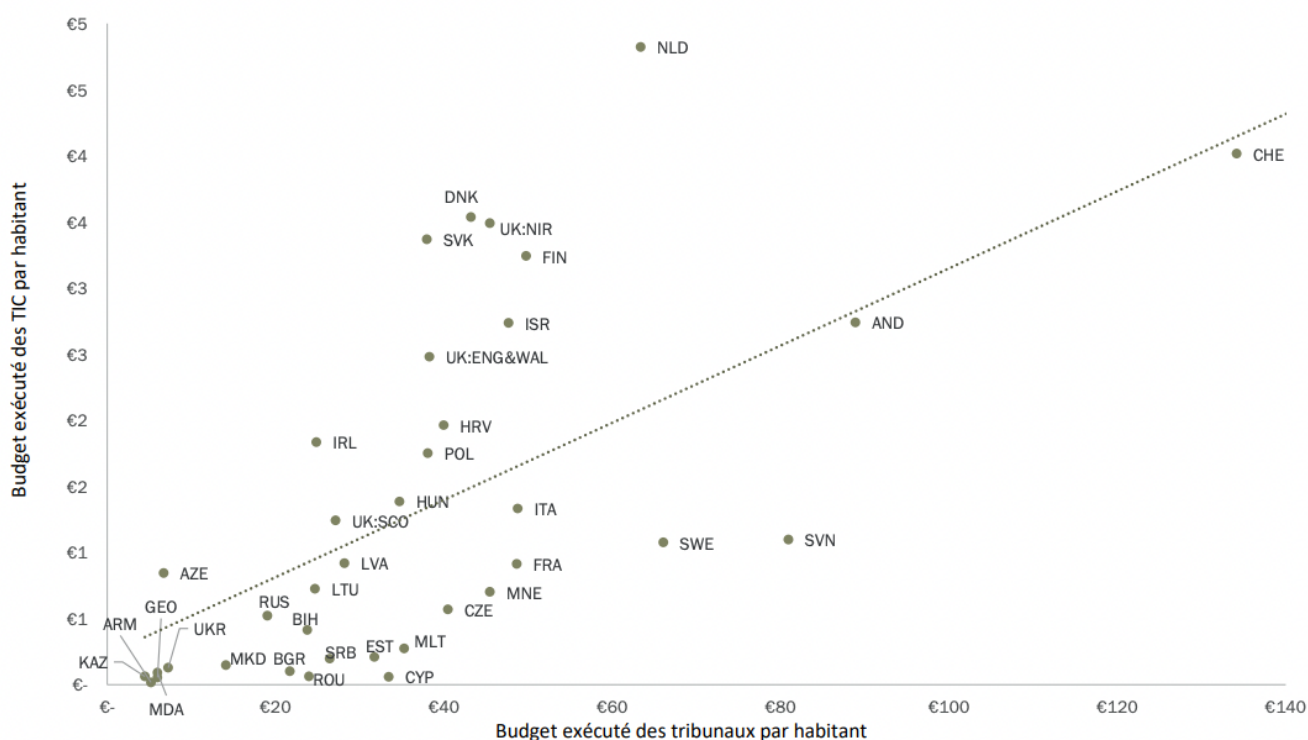


Figure 8 - Budget exécuté des tribunaux par habitant par rapport au budget exécuté des TICs par habitant en 2018
— Source : CEPEJ

Comme la figure 3 le montre, la France est dans un retard considérable sur l'utilisation des TICs par rapport à une grande partie des pays avec un budget exécuté similaire à l'hexagone. En dépit de ce retard accumulé, l'administration judiciaire semble avoir pris en considération ce problème depuis le rapport Chantiers de la Justice publié par le ministère de la Justice le 15 janvier 2018. Au sein de ce rapport, la stratégie de transformation numérique est développée, introduisant notamment la procédure pénale numérique (PPN).

Il est à noter que le déploiement des outils TICs dans un système judiciaire est l'issue d'un processus relativement long avec une phase de déploiement et d'évolution de l'outil bien plus longue et plus coûteuse que le reste du processus plus axé sur la maintenance de l'outil au fil des utilisations.

Ainsi, il semble compliqué de comparer des systèmes judiciaires avec des budgets faibles étant donné que le niveau des infrastructures numériques ne sera de fait pas similaire et les générations d'outils seront bien trop éloignées pour être comparables. Cependant quelques exceptions existent avec par exemple le cas de l'Azerbaïdjan, pays avec un budget judiciaire faible mais avec un développement des TICs relativement élevé.

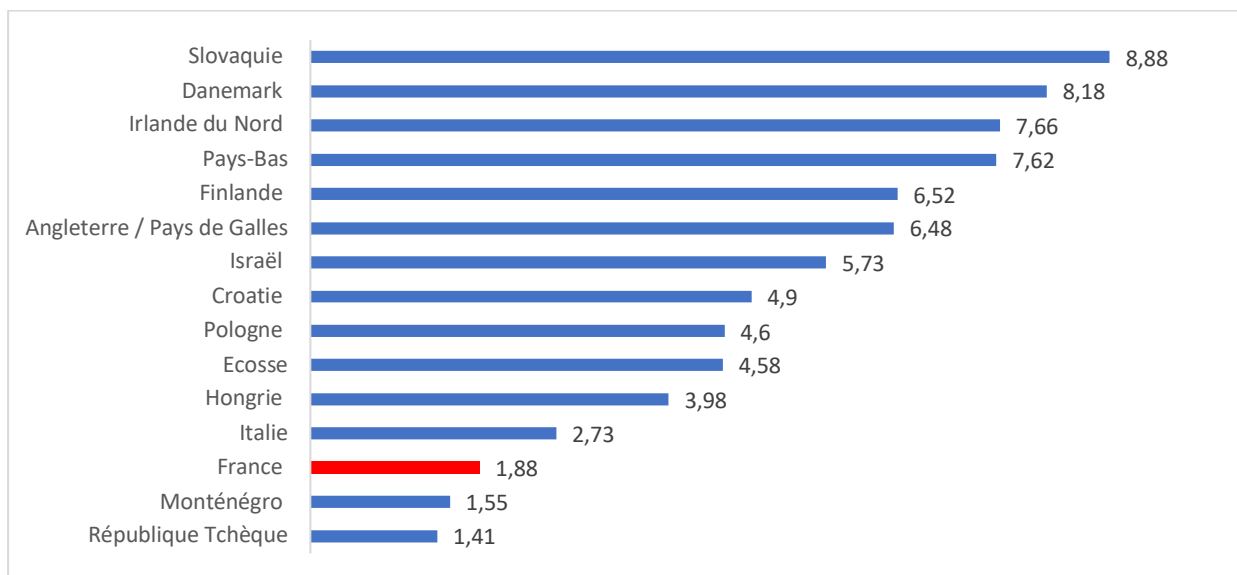


Figure 9 - Participation moyenne du budget exécuté des TIC au budget des tribunaux sur la période, 2014-2018 en %
— Source : CEPEJ

La figure 4 est un comparatif des pays avec des dépenses pour le budget de la Justice par habitants similaires. La France apparaît très clairement en dessous des autres pays concernant la participation au budget des TICs dans le budget des tribunaux.

Cependant, un retard au niveau des TICs peut être très préjudiciable pour un système judiciaire souvent condamné à traiter un nombre de données de plus en plus conséquent qu'il est compliqué de gérer sans système informatique fiable. Ces outils sont aussi importants dans le cadre de la lutte contre la cybercriminalité et plus particulièrement les piratages de données sensibles de fait fortement présentes dans les systèmes d'informations des tribunaux.

DES MOYENS HUMAINS MAL AFFECTÉS

DES DÉLAIS D'ATTENTE DE JUGEMENT TROP ÉLEVÉS

La justice française s'est souvent faite épinglée pour ne pas permettre aux citoyens d'obtenir des jugements et des décisions rendus dans des délais raisonnables.

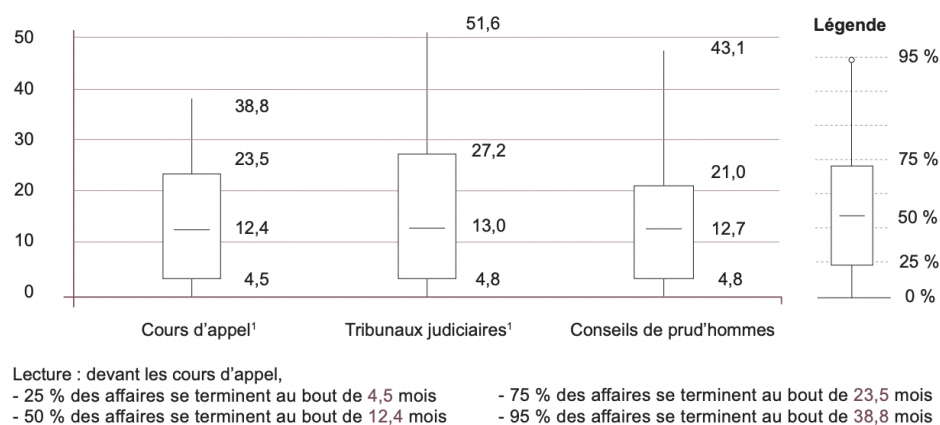


Figure 10 - Durée des contentieux civils en 2020 (en mois) - Sources : Ministère de la justice/SG/SDSE, Répertoire général civil

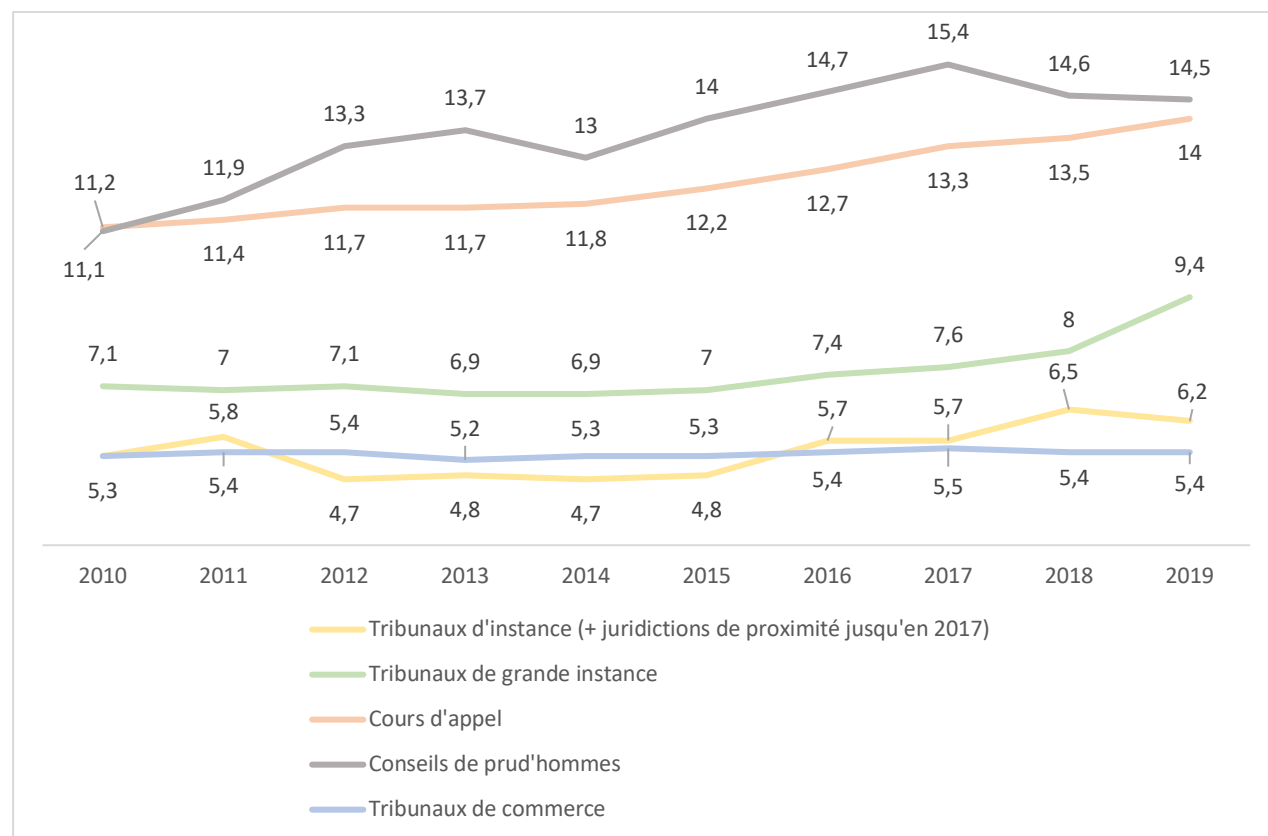


Figure 11 - Délai d'écoulement du stock d'affaires civiles de 2010 à 2019 (en mois)
 - Source : Ministère de la Justice

En matière de contentieux civils, la figure 6 expose les temps de traitement des affaires en 2020. Ces chiffres sont très importants, en effet, 95 % des affaires en Cours d'appel se terminent au bout de 38,8 mois tandis que les tribunaux judiciaires traitent 95 % des contentieux en 51,6 mois. Les Prud'hommes quant à eux examinent les 95 % des affaires en 43,1 mois. La figure 7 quant à elle met en exergue l'évolution des délais de la justice civile sur la période 2010-2019. Cette tendance est dans la globalité haussière. En effet, toutes les juridictions concernées par les affaires civiles ont augmenté leur durée moyenne d'écoulement des stocks d'affaires de 1,9 mois pour l'ensemble des juridictions.

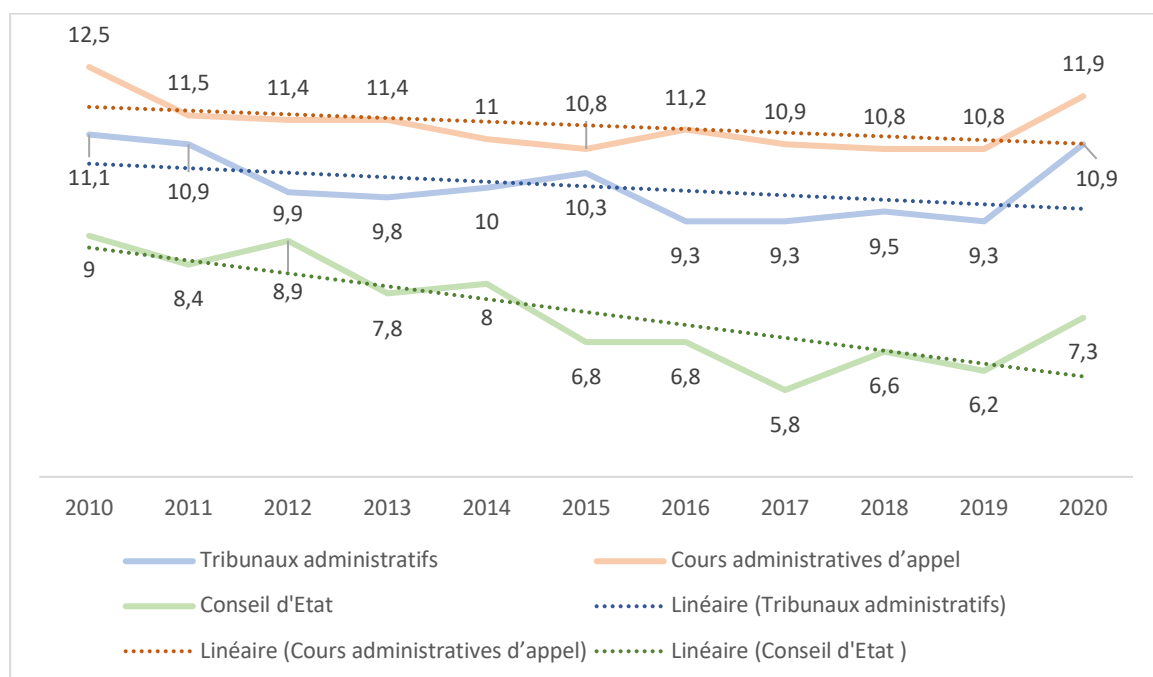


Figure 12 - Délai d'écoulement du stock d'affaires de la justice administrative de 2010 à 2020 (en mois)
- Source : Ministère de la justice

La justice administrative apparaît comme une exception en matière de délais d'écoulement des stocks des affaires en cours. En effet, elle est la seule juridiction réussissant à baisser ses durées pour finaliser les affaires en cours. Cependant, il est important de remarquer que de 2019 à 2020 les 3 juridictions administratives ont subi une forte augmentation (1,2 mois de délai supplémentaire pour l'ensemble des juridictions) pouvant s'expliquer par la crise sanitaire ayant contribué à accélérer la saturation des tribunaux. Sur la période 2010-2020, il est aussi à noter l'évolution positive du Conseil d'État ayant réduit de 2,7 mois la durée d'écoulement de ses stocks sur la période.

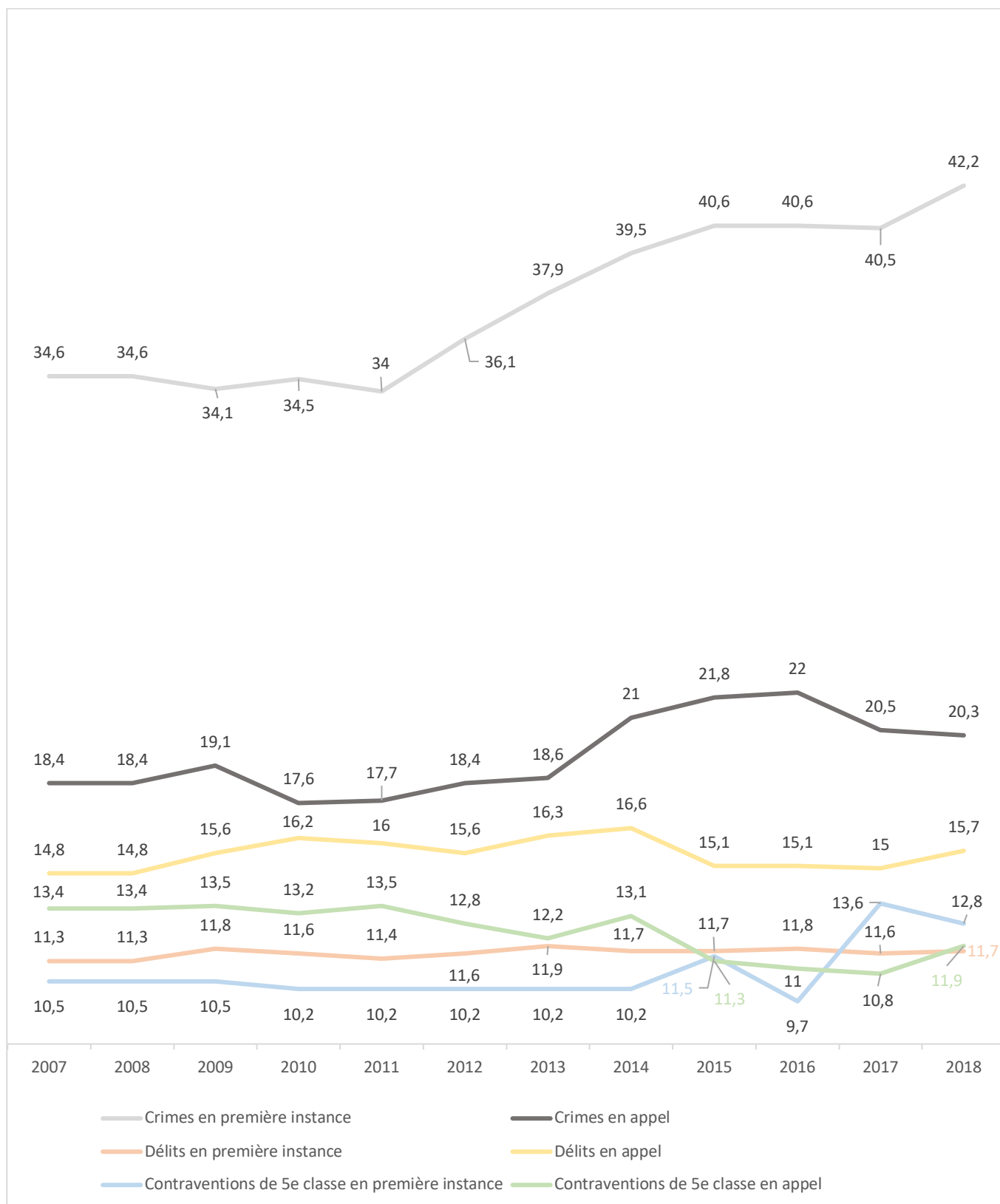


Figure 13 - La durée moyenne de la procédure dans les juridictions pénales (en mois)
- Source : Ministère de la Justice

La figure 9 permet de mettre en avant l'évolution de la durée des procédures en matière pénale. En effet, il s'agit d'une très nette augmentation des durées de traitement des affaires criminelles en première instance. Au premier échelon juridique, nous avons vu la durée de traitement des affaires augmenter de 7,6 mois entre 2007 et 2019 tandis que la durée de traitement des affaires en appel s'est augmentée de 1,9 mois sur la même période. En plus des crimes, le graphique ci-dessus permet de visualiser les durées de traitement des délits en 1^{ère} instance et en appel ainsi que celles des contraventions de 5^{ème} classe, également en 1^{ère} instance et en appel. Il apparaît sur ces indicateurs que l'augmentation constatée est bien plus faible que celle constatée pour les crimes. En effet là où l'augmentation de la durée de traitement des crimes en premier instance avait augmenté de 7,6 mois la durée de traitement des délits en 1^{ère} instance augmente de 0,3 mois sur la période et celle de résolution des contraventions de 5^{ème} classe est de 2,3 mois.

Ces durées de traitement sont beaucoup trop longues, à tel point que la France a été condamnée de nombreuses fois sur le sujet des délais déraisonnables de la justice française. En effet, l'arrêt Brusco contre France du 14 octobre 2010 a entraîné une condamnation de la France entraînant des réformes importantes sur les durées de traitement des affaires mais aussi sur les périodes de gardes à vue jugées trop importantes et difficilement concomitant au vu des difficultés de traiter les affaires dans les temps.

Les durées de traitement des affaires peuvent s'expliquer par le manque de personnels administratifs dans les tribunaux tels que des fonctionnaires de greffe chargés de toute la partie administrative des tribunaux et plus particulièrement du suivi des procès. Le greffier, véritable point de contact des justiciables est l'agent le plus polyvalent d'un tribunal et est la clé de voûte du bon fonctionnement de celui-ci. Cependant, désormais la pénurie de ces agents rend très complexe l'avancée des dossiers et le bon déroulement de ceux-ci.

De plus, les procédures juridiques créent parfois des ralentissements très importants de l'avancée du jugement. En effet, les avocats peuvent selon l'avancement de la procédure et les arguments à sa disposition, demander de procéder à tous les actes. Dans le cadre d'une instruction complexe en défaveur de l'avocat utilisant ces procédés, cette façon d'agir est souvent apparentée à une manœuvre dilatoire. De cette manière, les avocats en repoussant les fins d'instruction, monopolisent un ou plusieurs magistrat(s) sur des durées conséquentes augmentant de fait les délais des autres affaires.

LA JUSTICE FRANÇAISE A RISQUE

Les retards budgétaires ainsi que le manque d'investissement dans les technologies permettant d'améliorer l'efficacité des systèmes judiciaires marquent la France et lui donne un léger retard sur les autres pays européens.

Ainsi selon le *CEPEJ*, la France est un pays devant faire preuve d'une surveillance concernant la gestion de ses affaires civiles et commerciales contentieuses en première instance et ce depuis 2018. Cette mise en garde s'explique par différents facteurs tels qu'un trop grand nombre d'arriérés (nombre de nouvelles affaires supérieurs aux affaires en capacité d'être réglées) persistent. Le *CEPEJ* inclut aussi dans cette évaluation le *disposition time* (DT) qui correspond au temps d'écoulement des affaires.

Suivant ces méthodes d'évaluation en 6 strates :

- DT très élevé
- CR très élevé
- Avertissement
- Lutte contre les arriérés
- Génération d'arriérés DT
- Normal

La France est classée en « avertissement » pour les affaires civiles et commerciales contentieuses en première instance. C'est-à-dire que la France peine à résoudre ses affaires à la même vitesse que les nouvelles arrivent. Bien que la France ne soit pas le mauvais élève de ce classement (l'Espagne et la Pologne luttent fortement contre les arriérés mais en produisent quand même), il est le reflet d'une situation à risque pour la France qui en parallèle ne met pas en place une logique de lutte contre son retard.

Concernant les affaires administratives le *CEPEJ* ne donne pas encore d'avertissement spécifique concernant la France. Toutefois, il alerte sur le possible embouteillage juridique que peut provoquer l'afflux massif d'affaires en rapport avec les demandes de titres de séjour et de droit d'asile. La France est deuxième du classement (138 478 nouvelles affaires pour la France contre 149.593 affaires pour l'Allemagne) du sujet et le nombre d'affaires concernant ces sujets ne semble pas décroître rendant alors de plus en plus compliqué la gestion de ces

cas. Il a d'ailleurs été constaté par le CEPEJ que la durée de traitement de ces affaires a considérablement augmenté du fait du doublement d'affaires sur ces sujets.

Ainsi, que ce soit concernant la justice administrative ou la justice civile et commerciale, le système judiciaire français est à risque si aucun changement n'est effectué, à l'opposé d'autres systèmes judiciaires plus stables et bien mieux dotés financièrement.

LES JUGES DE PROXIMITE, GRANDS SACRIFIES DES BUDGETS

Les juges de proximité représentaient, jusqu'en 2017, l'échelon de la magistrature le plus proche des problèmes de faible ampleur et du quotidien des français. En revanche, d'une part, en 2011 la *Loi n° 2011-1862 du 13 décembre 2011 relative à la répartition des contentieux et à l'allègement de certaines procédures juridictionnelles* restreint dans un premier temps les pouvoirs des juges de proximité en réduisant leur compétence en matière de contentieux civils. D'autre part, leur disparition est réfléchie pour début 2015 et début 2017 mais c'est la *Loi n° 2016-1547 du 18 novembre 2016 de modernisation de la justice du XXI^e siècle* qui a acté la fin des juges de proximité.

Cette suppression des juges de proximité est à l'origine d'une réelle désagrégation de la relation entre les citoyens et le service public de la Justice. En effet, les juges les plus proches du quotidien des citoyens n'étant plus présents, tout justiciable doit alors se tourner vers les tribunaux d'instance regroupant les juridictions de proximité ainsi que les juridictions de première instance.

Ainsi sans cette juridiction proche des justiciables, les petites affaires doivent désormais se régler devant des cours d'instance et leurs antennes locales, compliquant *de facto* les démarches. De plus, cette centralisation voit aussi les durées de traitement des affaires augmenter de manière importante (cf. 2/2.1) à cause du retour de traitement des affaires moins « importantes » en dessous de 5 000 € de litige(s) qui surchargent rapidement les tribunaux d'instance. Il faut donc sérieusement repenser la suppression des juridictions de proximité ainsi que la transformation de ces juridictions pour les faire s'adapter aux besoins les plus simples des justiciables en matière de petites affaires et leur permettre d'avoir un magistrat présent sur leur territoire, proche d'eux et à l'écoute.

L'ADMINISTRATION PENITENTIAIRE EN SOUS-EFFECTIF

L'administration pénitentiaire, comme vu précédemment, possède de nombreuses lacunes, financières d'une part comme évoqué mais aussi en matière de moyens humains. Déjà dans les années 2000 un rapport du Sénat fustigeait ce manque de personnel en indiquant que les emplois créés grâce aux largesses des Projets de Loi Finance de l'époque, n'étaient au final qu'un rattrapage du retard pris les années précédentes qui n'avaient pas été en mesure de compenser l'augmentation drastique du nombre des prisonniers.

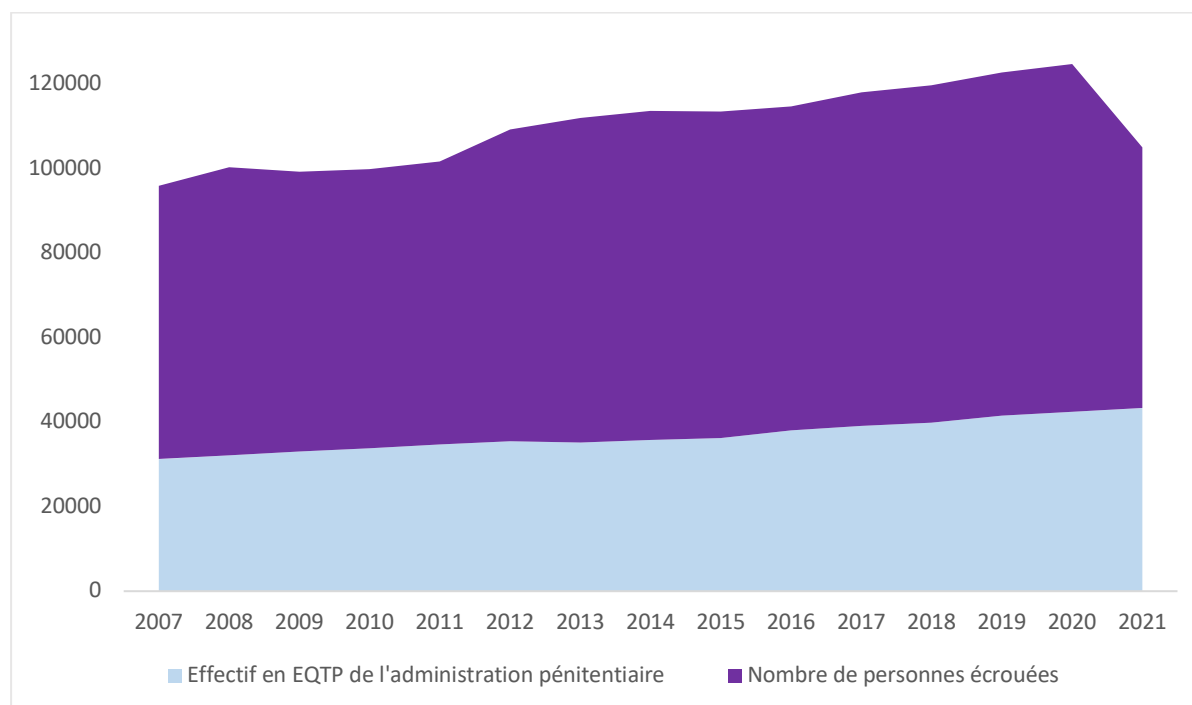


Figure 14 - Comparaison des évolutions entre population carcérale et effectifs (en EQTP) de l'administration pénitentiaire sur la période 2007-2021 - Source : Ministère de la Justice

	Effectif en EQTP de l'administration pénitentiaire	Nombre de personnes écrouées
2007	31 297	64 586
2008	32 139	68 151
2009	33 020	66 178
2010	33 860	66 089
2011	34 778	66 975
2012	35 511	73 780
2013	35 130	76 798

2014	35 812	77 883
2015	36 212	77 291
2016	38 074	76 601
2017	39 197	78 796
2018	39 873	79 785
2019	41 514	81 250
2020	42 500	82 260
2021	43 345	61 650

Tableau 2 - Comparaison des évolutions entre population carcérale et effectifs (en EQTP) de l'administration pénitentiaire sur la période 2007-2021 - Source : Ministère de la Justice

Ces deux visualisations en graphique et en tableau des effectifs de l'administration pénitentiaire et de la population carcérale nous permettent de mettre en avant la non-adaptabilité des recrutements de cette administration. En effet, de 2011 à 2012 et de 2017 à 2020, la population carcérale subit une nette augmentation alors que l'administration pénitentiaire continue de recruter au même rythme tous les ans (1 000 environ). Dans ces 1000 recrutements annuels, 300 servent principalement pour le remplacement des départs à la retraite selon les différents PLF de chaque année.

De plus, comme tout service public, une grande part du personnel de l'administration pénitentiaire ne fait pas partie des effectifs des personnels de surveillance. Les effectifs des personnels de surveillance pénitentiaire sont aussi soumis à des problèmes de vacances de poste créant *in fine* une perte d'efficacité et de potentiels dangers pour les agents en poste.

	Effectif théorique	Effectif réel	Postes vacants	Taux de vacance
Déc. 2013	25 953	25 041	912	3,5 %
Déc. 2014	25 782	24 583	1 199	4,7 %
Déc. 2015	26 548	24 984	1 564	5,9 %
Déc. 2016	26 997	25 155	1 842	6,8 %
Déc. 2017	28 099	26 245	1 854	6,6 %
Déc. 2018	29 855	27 451	2 404	8,05 %
Sept. 2019	30 318	29 077	1 241	4,09 %

Tableau 3 - Effectif théorique et réel des personnels de surveillance ainsi que les vacances de poste sur la période 2013-2019 - Source : statistiques de l'administration pénitentiaire

Le tableau 3 ci-dessus illustre ces taux de vacance relativement élevés au sein du personnel de surveillance de l'administration pénitentiaire. Avec un taux de 8,05 % de vacance, l'année 2018 fait office de record en la matière.

Avec autant de vacances de postes, des questions sérieuses de mise en danger du personnel se posent. En effet, avec moins de personnel à leur poste que ce qui devrait être les personnels de surveillance ne peuvent effectuer leur mission de manière optimale et le manque de personnel ouvre de fait la possibilité aux personnels présents de subir des violences de la part des détenus ou bien d'être submergés par la charge de travail et de ne pouvoir accompagner les détenus en se contentant de la surveillance par manque de main d'œuvre.

DES COMPÉTENCES D'ATTRIBUTION

La Conseil Constitutionnel ne dispose que de compétences d'attribution. C'est à dire qu'il n'est pas compétent pour apprécier toute question constitutionnelle, il n'est pas compétent pour trancher n'importe quel litige, mais seulement de répondre à des attributions que les textes lui octroient.

Illustrons ces compétences d'attribution par un exemple concret. Dès 1961, le Président de l'Assemblée demande un avis consultatif afin de savoir si, dans le cadre de la mise en œuvre de l'article 16, les parlementaires peuvent déposer une motion de censure aux membres du gouvernement. Dans une décision du 14 septembre 1961 « Demande d'avis présentée par le Président de l'Assemblée nationale », le Conseil se déclare incompétent pour répondre à cette demande, dans la mesure où la compétence consultative du Conseil Constitutionnel est extrêmement limitée par le texte constitutionnel. «(..) qu'en outre, l'article 61 (1er alinéa), ne lui donne mission que d'apprécier la conformité à la Constitution des lois organiques et des règlements des assemblées parlementaires après leur adoption par ces assemblées et avant leur promulgation ou leur mise en application »

VERS UNE EXTENSION DES PRÉROGATIVES DU CONSEIL CONSTITUTIONNEL

Quelles sont les évolutions notables depuis la création du Conseil constitutionnel qui illustrent une mutation en profondeur de ses attributions, de ses prérogatives ? Quels sont les éléments qui participent à la « juridictionnalisation » du Conseil Constitutionnel ? Deux dates clés peuvent être mises en lumière pour illustrer ces changements, l'une jurisprudentielle, l'autre issue d'une réforme constitutionnelle.

La première évolution, d'ordre jurisprudentielle, date de 1985. Dans une décision du 25 janvier 1985 n° 85-187 DC, le Conseil Constitutionnel estime que, dorénavant, la loi votée n'exprime la volonté générale que dans le respect de la Constitution. La loi est l'expression de la volonté générale, mais à la condition d'être constitutionnelle. Cela revient à affirmer qu'au sein de la hiérarchie des normes, la loi n'est plus suprême. Désormais, la référence est la Constitution, et non plus la loi. Cette jurisprudence est symptomatique du passage du légicentrisme au constitutionnalisme (Au sens de « doctrine imposant une constitution écrite pour préserver les droits fondamentaux »²). Dans une plus large mesure, cette jurisprudence est un basculement inédit dans l'histoire constitutionnelle française dans la mesure où la loi issue du travail effectué par le législateur, représentant du peuple souverain, doit être réputée conforme à la Constitution qui lui est juridiquement supérieure. Ainsi, le Conseil Constitutionnel, en réformant son rôle par sa jurisprudence, pose les prémices d'une juridictionnalisation. Plus précisément encore, le Conseil Constitutionnel permet le passage de la démocratie majoritaire, à savoir fondée sur une majorité d'électeurs, à la démocratie constitutionnelle fondée sur le respect de règles fondamentales édictées par le constituant, conditionnant la légalité des actes juridiques qui lui sont inférieurs. De ce fait, la règle de la majorité demeure mais pour autant, les minorités et les oppositions ne sont pas systématiquement écrasées par cette même majorité.

La deuxième évolution est issue de la réforme constitutionnelle du 23 juillet 2008 de modernisation des institutions de la Ve République, et notamment dans l'introduction en droit français d'une procédure de Question prioritaire de constitutionnalité (QPC) énoncée à l'article 61-1 de la Constitution, article nouvellement créé. En substance, la QPC est une

² Encyclopædia Universalis : « Constitutionnalisme »

procédure de contrôle de constitutionnalité des lois a posteriori, c'est-à-dire que tout justiciable peut arguer de l'inconstitutionnalité d'une mesure comme moyen de défense au cours d'un procès. Il revient au juge d'effectuer un renvoi préjudiciel devant le Conseil d'Etat ou la Cour de Cassation, qui transmettra ensuite cette QPC au Conseil Constitutionnel. Cette innovation constitutionnelle est d'ailleurs fortement influencée par le *judicial review* effectué par la Cour Suprême aux Etats-Unis depuis l'arrêt *Marbury vs Madison* de 1803, ce qui illustre cette volonté française de transformer le Conseil Constitutionnel en une véritable juridiction, bien loin du rôle voulu par les constituants de 1958.

Toujours en ce sens, le constitutionnaliste Dominique Rousseau, à l'occasion des dix ans de la QPC, revient sur cette évolution majeure : « Jusqu'en 2008, la culture juridique française était une culture de la loi, la loi comme expression de la volonté générale et fabriquée par le Parlement. Avec la QPC, on est passé à une culture de la Constitution : la loi n'exprime la volonté générale que dans le respect de la Constitution »³. Dès lors, on comprend mieux l'esprit de cet article 61-1 de la Constitution à l'aune de cette explication. La QPC fut en réalité créée pour renforcer le processus de juridictionnalisation du Conseil Constitutionnel ayant débuté en 1985, pour atténuer la force de la loi, du législateur, au profit de la Constitution, des normes constitutionnelles. La QPC est peut-être le deuxième basculement majeur au sein du dispositif constitutionnel français dans la mesure où il donne au Conseil Constitutionnel, par l'intermédiaire du justiciable, un pouvoir considérable, celui de déclarer non conforme à la Constitution des lois déjà votées par la représentation nationale et promulguées par le Président de la République.

Ainsi, quelles sont les perspectives concernant le phénomène de juridictionnalisation du Conseil Constitutionnel ? Tout laisse à penser que ce processus qui tend à transformer le Conseil Constitutionnel en une véritable juridiction n'est pas achevé. Au contraire, celui-ci est pleinement voulu et assumé par son Président Laurent Fabius, qui dans ses vœux de l'année 2022, réaffirme cette volonté de faire évoluer l'institution : « A quoi nous ajouterons une autre réforme, l'adoption, avec effet au 1er juillet 2022, d'un règlement interne de procédure encadrant les saisines a priori du Conseil, comme il en existe déjà un pour les QPC. Nous ferons ainsi des pas supplémentaires dans la juridictionnalisation du Conseil constitutionnel qui est, avec une plus grande ouverture nationale et internationale, un des

³ JACQUOT G « La question prioritaire de Constitutionnalité a 10 ans : quel bilan ? », Public Sénat, 26 novembre 2020

axes de travail que j'ai assigné à mon propre mandat »⁴. Dès lors, deux questions se posent à nous. La juridictionnalisation du Conseil Constitutionnel ne conduit-elle pas un affaiblissement considérable du pouvoir législatif, des normes législatives, au profit du juge constitutionnel ? Ce pouvoir d'interprétation délivré au juge constitutionnel vis à vis des normes législatives inférieures n'est-il pas un affaiblissement de la démocratie représentative, dans la mesure où les représentants du peuple ne peuvent légiférer que dans le cadre strict de la Constitution ? L'impératif qui s'impose à nous est, dès lors, de réformer le conseil constitutionnel pour pallier cette prédominance du juge constitutionnel dans les années à venir.

⁴ Laurent Fabius, « Vœux du Conseil constitutionnel au Président de la République », Jeudi 6 janvier 2022

DES MOYENS DE SÉVIR IMPOSSIBLES A METTRE EN PLACE

UN MANQUE IMPORTANT DE PLACES DE PRISON

L'un des enjeux les plus médiatisé et mis en avant de la justice française est celui des places de prison. En effet, à chaque nouveau mandat d'un président de la République, la question des places de prison se pose et revient au cœur du débat sur l'efficacité et les moyens de la justice.

Les prisons représentent, pour les personnes extérieures à l'organisation de la justice, le cœur même du système judiciaire français.

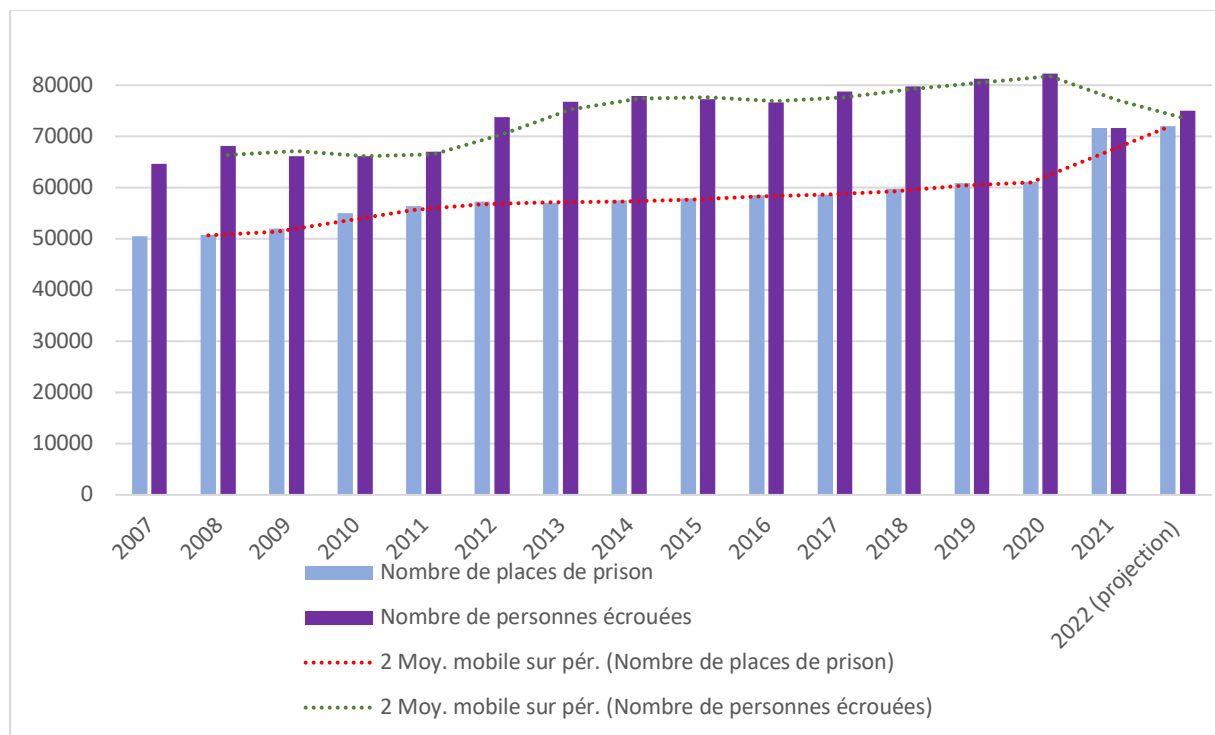


Figure 15 - Nombre de places de prison en France et population carcérale sur la période 2007-2022 (projection) - Sources : Ministère de la justice / Statista

	Nombre de places de prison	Nombre de personnes écrouées	Taux d'occupation carcéral
2007	50 557	64 586	127,7%
2008	50 806	68 151	134,1%
2009	51 997	66 178	127,3%
2010	54 988	66 089	120,2%
2011	56 358	66 975	118,8%
2012	57 236	73 780	128,9%
2013	56992	76 798	134,8%
2014	57 516	77 883	135,4%
2015	57 841	77 291	133,6%
2016	58 561	76 601	130,8%
2017	58 681	78 796	134,3%
2018	59 765	79 785	133,5%
2019	60 907	81 250	133,4%
2020	61 080	82 260	134,7%
2021	71 621	71 683	100,1%
2022 (projection)	72 000	75 021	104,2%

Tableau 4 - Nombre de places de prison en France et population carcérale sur la période 2007-2022 (projection) et le taux d'occupation des places de prison - Sources : Ministère de la justice / Statista

Comme les graphiques et tableaux ci-dessous le montrent, la capacité des prisons française a augmenté de + 21 443 places. Cependant, sur la période 2007-2022, les prisons n'auront été désengorgées qu'en 2021 avec la libération d'environ 12 000 prisonniers faisant redescendre le taux d'occupation des places de prison à 100,1 %, taux le plus faible de la même période.

La surpopulation carcérale crée d'importants problèmes internes : surcharge de travail pour le personnel, conditions de détention peu dignes pour les détenus ce qui conduit à un risque sur la sécurité de l'installation pénitentiaire. La mauvaise condition des infrastructures pénitentiaires entraîne par ailleurs de nombreux accidents tels que des incendies. Bien qu'ils soient souvent volontaires⁵, une partie de ceux-ci sont causés par des défaillances techniques

⁵ <https://oip.org/analyse/incendies-en-prison-carences-et-defaillances/>

souvent accrues à cause du manque de moyens alloués à la sécurité des installations pénitentiaires.

Le plan de construction de 15 000 places de prisons lancé par le gouvernement d'Emmanuel Macron *via* son ministre de la Justice Éric Dupont-Moretti est insuffisant eu égard à la situation de l'administration pénitentiaire. Si celle-ci profitera en effet de places supplémentaires qui seront *in fine* non-négligeables, ce plan ne résout pas le problème actuel des prisons, à savoir leur état actuel. De fait, à cause du délabrement important des infrastructures, certaines de celles-ci devront fermer étant donné qu'elles ne sont pas renouvelables. L'état d'usure et d'insalubrité des prisons est tel que, selon des experts, les infrastructures deviennent des « incubateurs à maladies » comme la tuberculose, l'hépatite ou même la leptospirose (maladie se transmettant par l'urine des rats). Avec cette difficulté – voir incapacité – à rénover les prisons alors les places de prison construites ne seront qu'une substitution à des places déjà existantes mais ne seront pas créatrices d'espace.

LES PEINES PLANCHERS, OUTIL JURIDIQUE TROP VITE OUBLIE

Entrées en vigueur dans la *loi renforçant la lutte contre la récidive des majeurs et des mineurs* et promulguées le 10 août 2010 sous la présidence de Nicolas Sarkozy, les peines planchers sont un mécanisme issu du droit anglo-saxon. Ces peines, dites incompressibles, servaient à créer une peine minimale en cas de récidive pour un crime ou un délit.

Les peines planchers ont été supprimées en 2014 par la *loi du 15 août 2014 relative à l'individualisation des peines et renforçant l'efficacité des sanctions pénales* portée par Christiane Taubira sous la présidence de François Hollande. Cette suppression fut expliquée par la mise en conflit entre les principes de peines planchers et l'individualisation des peines.

Pourtant, d'après des acteurs de la justice, les peines planchers étaient un outil important pour prévenir la récidive car elle permettait de rendre la peine fixe ou quasi fixe suivant le nombre de récidive derrière. Depuis l'arrêt de ces peines, il n'est plus rare de constater des dossiers de délinquants ou criminels multirécidivistes ayant profité de nombreux aménagements de peine et par conséquent n'ayant pas fréquenté le milieu carcéral.

Les peines planchers permettaient, en plus du système de limitation de la récidive, de donner une image non laxiste de la justice en lui donnant un caractère plus punitif et moins intransigeant face à des cas de multiples récidives.

Cependant les peines planchers n'étaient exemptes de tout défaut. En effet, comme Gerald Darmanin l'annonçait il y a peu, seules 30% des peines planchers étaient effectivement mises en application étant donné que leur automaticité était impossible car jugée inconstitutionnelle. Les magistrats choisissaient donc de refuser une réponse pénale préconisée par le gouvernement sans pour autant motiver leur décision rendant de fait les peines planchers peu présentes. De plus, l'augmentation constante du nombre de peines planchers prononcées a créé une évolution de la population carcérale en entraînant 4 000 années de prisons prononcées de plus par an par rapport à la moyenne d'avant les peines planchers.

UNE JUSTICE POUR MINEURS TROP LAXISTE

La justice pour mineurs est depuis longtemps décriée pour son manque de laxisme et son laisser-aller face à une délinquance davantage juvénile et violente. En effet, de nombreux faits sont relatés tous les mois mettant en cause des règlements de compte entre jeunes ou des agressions perpétrées par de jeunes adolescents. Face à cette recrudescence d'actes, la justice apparaît de plus en plus démunie et sans aucune réponse juridique possible pour un phénomène pourtant de plus en plus important.

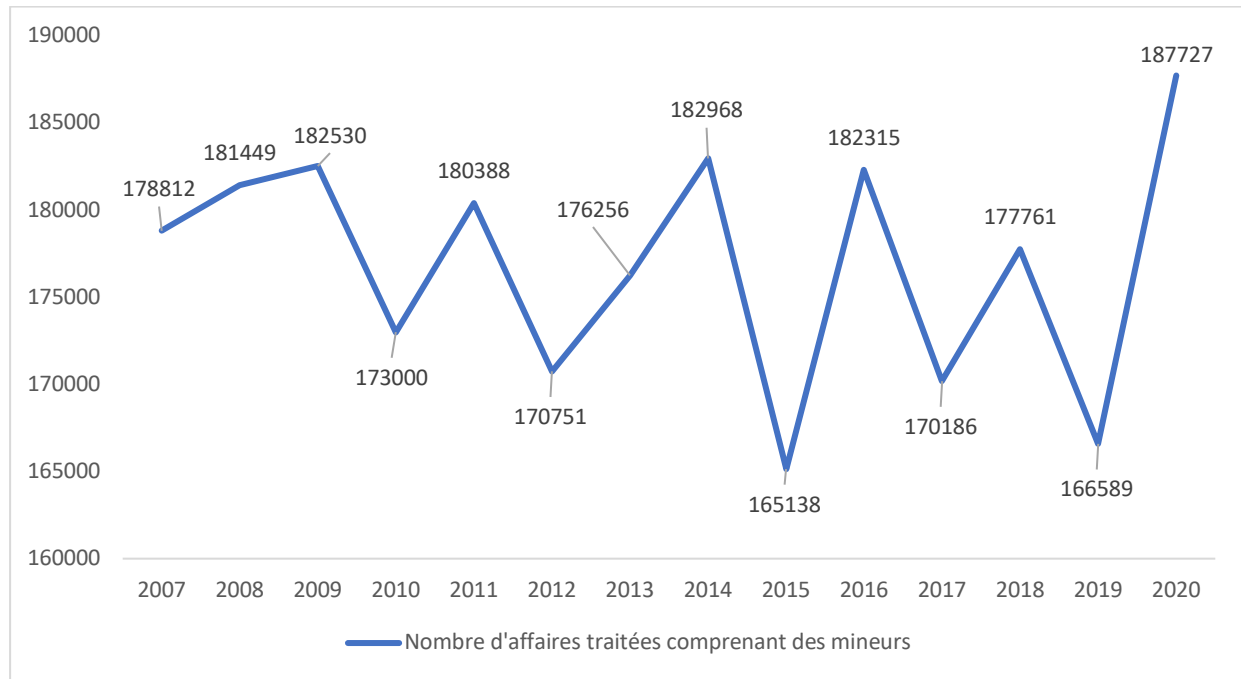


Figure 16 - Nombre d'affaires traitées comprenant des mineurs entre 2007 et 2020 - Source : Ministère de la Justice

Le nombre d'affaires recensée dont au moins un mineur fait partie du ou des auteur(s) d'un acte de délinquance ou criminel étant représenté ci-dessus, nous pouvons visualiser que ce nombre ne cesse de fluctuer d'années en années. Ainsi nous voyons avec un point bas en 2015 et un point haut en 2020 que ce nombre a peu de cohérence d'une année à l'autre et que bien qu'il n'augmente pas considérablement (+ 8 915 entre 2007 et 2020 soit une augmentation de 5 %) il ne baisse pas non plus drastiquement (une différence de 22 589 est observée soit 13,67 % d'écart entre le point bas et le point haut de cette série statistique).

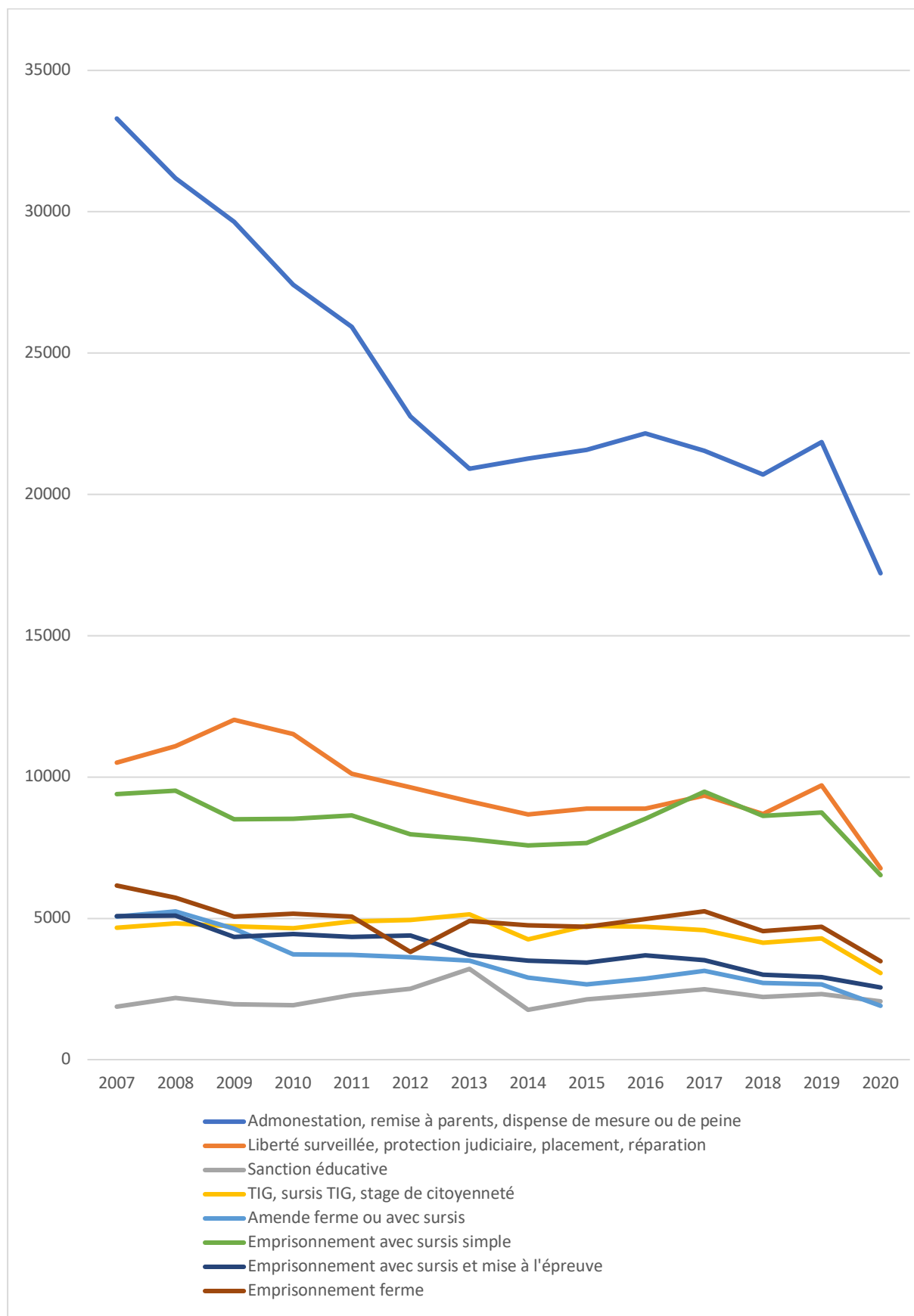


Figure 17 - Mesures et sanctions définitives prises pour les mineurs délinquants entre 2007 et 2020 – Source : Ministère de la justice

	Admonestation, remise à parents, dispense de mesure ou de peine	Liberté surveillée, protection judiciaire, placement, réparation	Sanction éducative	TIG, sursis TIG, stage de citoyenneté	
2007	33 297	10 513	1 866	4 670	
2008	31 182	11 091	2 180	4 826	
2009	29 649	12 023	1 963	4 721	
2010	27 424	11 524	1 922	4 641	
2011	25 935	10 121	2 292	4 885	
2012	22 762	9 636	2 512	4 935	
2013	20 915	9 135	3 210	5 140	
2014	21 266	8 669	1 763	4 255	
2015	21 569	8 876	2 131	4 730	
2016	22 154	8 878	2 294	4 694	
2017	21 536	9 339	2 495	4 589	
2018	20 706	8 684	2 213	4 128	
2019	21 851	9 698	2 318	4 291	
2020	17 209	6 768	2 055	3 063	
	Amende ferme ou avec sursis	Emprisonnement avec sursis simple	Emprisonnement avec sursis et mise à l'épreuve	Emprisonnement ferme	Total
2007	5 060	9 401	5 080	6 159	76 046
2008	5 244	9 516	5 095	5 730	74 864
2009	4 639	8 509	4 340	5 064	70 908
2010	3 716	8 513	4 437	5 157	67 334
2011	3 708	8 638	4 348	5 066	64 993
2012	3 616	7 971	4 400	3 805	59 637
2013	3 493	7 796	3 707	4 900	58 296
2014	2 907	7 582	3 500	4 759	54 701
2015	2 670	7 657	3 434	4 703	55 770
2016	2 865	8 527	3 695	4 972	58 079
2017	3 141	9 484	3 526	5 249	59 359
2018	2 707	8 631	3 000	4 542	54 611
2019	2 655	8 743	2 921	4 708	57 185
2020	1 905	6 528	2 553	3 482	43 563

Tableau 5 - Mesures et sanctions définitives prises pour les mineurs délinquants entre 2007 et 2020 – Source : Ministère de la justice

Sur ce graphique et ce tableau, une forte tendance à la baisse du nombre de mesures et sanctions prises pour les mineurs délinquants se forme. En effet, en 13 ans le nombre de mesures et sanctions a baissé de 32 481. Pourtant comme la figure 12 nous le montrait, le nombre de mineurs concernés par des affaires n'a pas baissé de manière systématique comme ci-dessus.

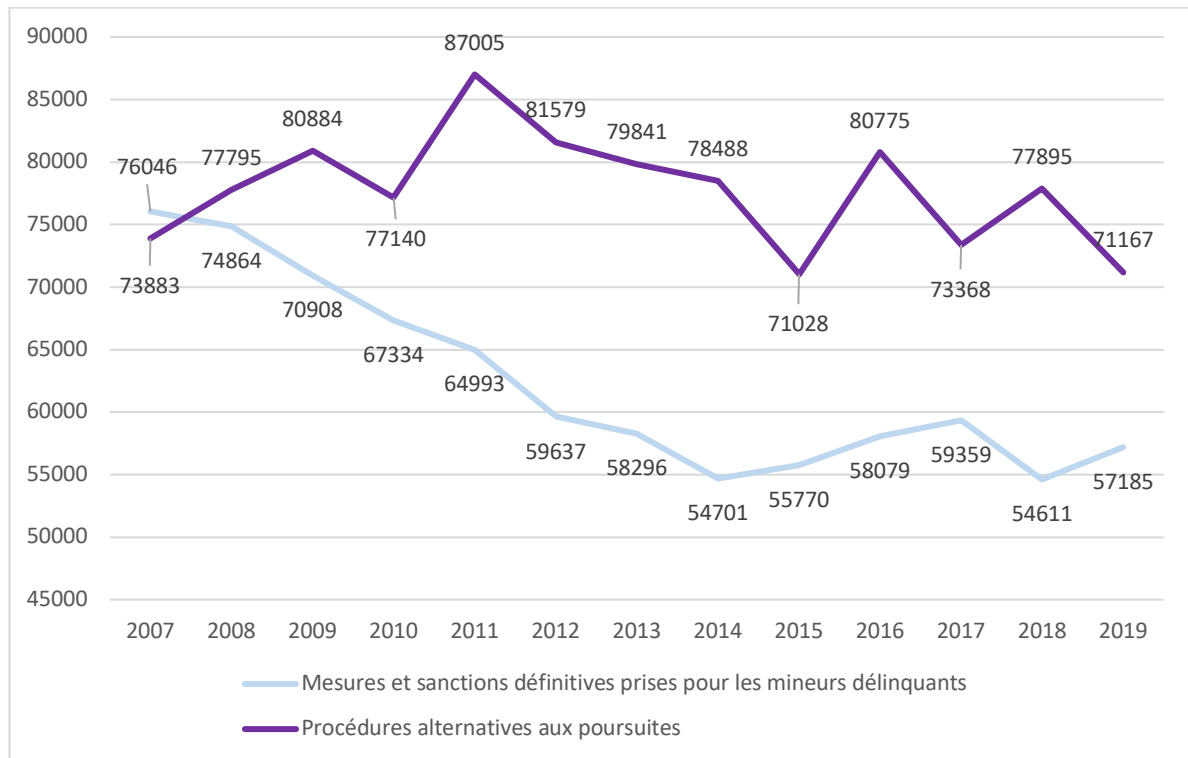


Figure 18 - Comparaison entre les mesures et sanctions définitives prises à l'encontre des mineurs délinquants et du nombre de procédures alternatives prononcées entre 2007 et 2019 - Source : Ministère de la Justice

La figure 14 met en évidence les différences de tendance entre les mesures et sanctions prononcées à l'encontre des mineurs délinquants et les procédures alternatives aux poursuites. La procédure alternative peut se composer de différents éléments comme :

- Le rappel à la loi
- Orientation vers une structure sanitaire, sociale ou professionnelle
- Se mettre en conformité avec la loi ou le règlement
- Réparation du préjudice de la victime
- Interdiction de séjour ou de paraître
- Composition pénale
- Médiation pénale

Ainsi, deux tendances s'opposent, les mesures et sanctions sont, comme nous l'évoquions précédemment, soumises à une forte baisse entre 2007 et 2014 et restent à un niveau relativement bas en 2020. Les procédures alternatives quant à elles représentent une tendance fluctuante, à la baisse mais toute relative comparativement à la baisse des mesures et sanctions. En effet entre 2007 et 2019 seule une différence de – 2 716 existe pour les procédures alternatives alors que cette différence est de - 32 481 pour les mesures et sanctions. Ensuite, le nombre de procédures alternatives n'a cessé de fluctuer avec un point haut en 2011 à 87 005.

De plus, il est à noter que le simple rappel à la loi représente une majorité des procédures alternatives mises en place chaque année figurant sur la figure 14. Le rappel à la loi n'étant pas une sanction contraignante, ni en termes financier, ni en termes de liberté de déplacement, elle n'est que peu utile et ressemble plus à lot de consolation dans le cadre du jugement d'un mineur. La question de l'utilité de la surutilisation du rappel à la loi peut alors poser un problème étant donné qu'elle n'a qu'un intérêt dissuasif minime.

La justice pour mineur, sans cesse taxée de laxisme semble alors montrer une faille importante lorsqu'il s'agit de sanctionner un mineur délinquant en préférant diriger vers des procédures alternatives – souvent faibles comme avec le rappel à la loi – plutôt que de sanctionner réellement que ce soit sous forme d'amendes, de travaux d'intérêt généraux ou bien même en emprisonnement pour les cas les plus dangereux.

PROPOSITIONS

En somme, le système judiciaire souffre de verrous tels qu'une sous-dotation structurelle de moyens financiers, humains et technologiques pour bâtir une justice de demain efficace, capable de sévir et de garantir l'État de droit.

Ces verrous sont à l'origine d'un sentiment croissant d'insatisfaction exprimée par les Français à l'égard d'une des plus vieilles administrations de notre nation. La crise sanitaire a accéléré les dysfonctionnements existants tels que la saturation des tribunaux et appelle à de nouveaux investissements ainsi qu'à une rupture avec l'approche traditionnelle sur le parent pauvre du régalien.

Afin de garantir l'État de droit et la sécurité, il est impératif de redresser notre Justice en poursuivant les investissements dans cette administration ainsi qu'en déverrouillant son organisation afin de pallier son inefficience.

Axe 1 : la France doit rattraper son retard en termes de moyens

Proposition 1 : Doubler le budget de la justice sur un horizon de 10ans

Comme nous l'avons souligné, la France possède un retard important par rapport aux autres pays européens. En effet, en termes de budget dépensé par habitant la France dépense presque deux fois moins qu'un pays comme l'Allemagne (69,9 euros par habitant contre 131,2 en 2018).

Il apparaît incompréhensible que la France qui possède un niveau record de dépenses publiques et de prélèvements obligatoires, dépense aussi peu pour une mission régalienn. Ainsi, il est nécessaire d'opérer un rééquilibrage des missions de l'État pour assurer une justice efficace et juste. Cela suppose d'atteindre le niveau de nos voisins européens en doublant le budget alloué au ministère de la Justice.

Proposition 2 : Augmenter le nombre de magistrat et de personnel judiciaire

Le recrutement de personnel judiciaire doit consister aussi bien dans le nombre de juge que des autres personnels judiciaires. À court terme, il s'agirait de combler le taux de vacance d'emploi pour les magistrats de 1% et 7% pour les greffiers soit 670 postes manquants.

À moyen et long terme, nous devons essayer d'avoir une justice efficiente par rapport au nombre de personnel par habitant et par rapport au nombre d'affaires jugées.

- Pour le nombre de juge, la moyenne européenne était en 2018 de 21,4 juges pour 100 000 habitants. En France, il n'y en avait que 10,9 pour le même nombre d'habitants. Ainsi, il pourrait être nécessaire de doubler le nombre de juges pour disposer d'une justice efficiente. À moyen terme (5ans), il pourrait être nécessaire de recruter au moins 3000 juges supplémentaires (8600 juges judiciaires en 2019) et à long terme (10 ans), 6000 juges supplémentaires.
- Pour le nombre de procureurs, la France compte 4 fois moins de procureurs par habitant que la moyenne européenne. À moyen terme, il s'agirait de recruter au moins 2000 procureurs supplémentaires et 4000 à long terme.
- Pour les autres fonctions judiciaires, la France doit rattraper au moins 14 000 recrutements à moyen terme et 28 000 à long terme. Cela se composerait de la façon suivante : 4000 greffiers, 6000 juristes assistants et 4000 personnels techniques, ce nombre pourrait être doublé à un horizon 10ans, si les objectifs en matière de délai de justice ne sont pas remplis à un horizon moyen terme.

Proposition 3: Renforcer l'autonomie des chefs de juridiction

L'absence de levier budgétaire des chefs de juridiction, qui doivent en référer aux services administratifs régionaux du ressort pour toute dépense, n'est pas efficace. Il pourrait être plus efficient de leur confier la compétence et la responsabilité de gestion de leur budget de fonctionnement, tout en renforçant les compétences de leurs équipes de gestion. La généralisation de la contractualisation entre les tribunaux judiciaires, les cours d'appel et la Chancellerie permettrait d'accompagner ce processus de déconcentration.

Axe 2 : Accélérer les procédures

Le deuxième axe de nos propositions repose sur l'accélération des procédures pour réduire le nombre de dossiers à traiter par les magistrats pour désengorger les tribunaux. Il s'agirait de se fixer des objectifs en matière de délai de jugement selon les catégories. Ainsi, nos propositions visent à diviser par deux le traitement et le délai de jugement à un horizon 5 ans.

Proposition 4 : Recourir davantage à des contractuels pour soutenir les tribunaux

Il s'agirait de recruter des contractuels des juridictions en qualité de juristes assistants pour soulager les tribunaux et les magistrats. Une qualification juridique serait requise comme une licence. Cela permettrait de recruter des étudiants, de jeunes avocats qui bénéficieraient d'une expérience auprès d'une juridiction au siège comme au parquet.

Proposition 5 : Dématérialiser et numériser les procédures

La crise sanitaire a crûment mis en lumière les dysfonctionnements structurels des juridictions judiciaires. Cela concerne notamment les équipements bureautiques ou de solutions logicielles dépassées. De plus, les projets sont trop nombreux et paralysent l'action du ministère.

L'amélioration des outils informatiques et numériques constitue également l'un des moyens de juger plus vite et mieux. L'administration judiciaire doit poursuivre les efforts poursuivis en matière de numérisation. Ainsi le plan de transformation numérique 2018-2022 prévoyait 530 millions d'euros. 353 millions d'euros auront été dépensés d'ici fin 2021, notamment pour déployer l'application Portalis en matière civile ou la procédure pénale numérique (PPN). Pour autant, ces efforts tardent à produire des effets. Malgré la définition de projets prioritaires, de nombreux dysfonctionnements subsistent, qui compliquent le travail en juridiction et retardent la mise en œuvre des réformes.

Proposition 6 : Recréer une justice de proximité à travers des juges de proximité

Les justices de proximité doivent être recréées afin de réhabiliter un lien entre justice et justiciables. En effet, le juge de proximité restait en grande partie le premier interlocuteur pour les citoyens dans les problèmes du quotidien en dessous de 5 000 € de litige. De plus, les tribunaux d'instance étant surchargés en matière civile il n'apparaît pas raisonnable de garder un système centralisé dans les grandes villes et en un seul tribunal compétent pour une large palette d'affaires.

Les tribunaux de proximité et leurs juges de proximité sont alors le seul moyen de transférer des moyens humains directement dans le quotidien des justiciables et de recréer le lien entre magistrats et justiciables.

Axe 3 : Permettre l'exécution et l'effectivité des peines

Le troisième axe de nos propositions repose sur l'assurance de l'exécution et de l'effectivité des peines. En effet, pour restaurer l'autorité de l'État, il est important que chaque délit ou crime fasse l'objet d'une peine associée pour éviter au maximum le risque de récidive en réactivant le mécanisme de dissuasion des peines. Notre plan d'action repose ainsi sur deux types de propositions : la construction de places de prisons supplémentaires et trouver des alternatives aux peines d'emprisonnement.

Proposition 7 : Lancer un grand plan de construction et de rénovation de places de prison

Comme nous avons pu l'évoquer, les prisons souffrent d'une insuffisance de places disponibles mais aussi d'une forte vétusté faisant de chaque plan de construction de peu de places de prison un remplacement de celles inutilisables. L'État doit alors s'emparer du problème pour créer un grand plan d'investissements massif ayant un double but de rénovation des prisons encore renouvelables avec une modernisation des infrastructures et de création de nouvelles places de prison comblant les places vouées à être supprimées tout en augmentant aussi la population carcérale possible. Ce plan certes très coûteux devra avant tout permettre à l'administration de combler son retard matériel face à une population carcérale augmentant fortement et rendant la maîtrise de celle-ci de plus en plus compliquée.

Le besoin de l'administration pénitentiaire en places de prison devra être comblé en peu de temps ce qui représente un important défi aux vues des réticences de certaines communes à accueillir une prison sur leur territoire. La promesse de prison régulièrement entretenues et entièrement aux normes construites pour palier une absence matérielle dans le temps en évitant nouveau manque de places disponibles peu de temps après.

Proposition 8 : Privilégier les alternatives à la prison pour les peines courtes à travers la contraventionnalisation, les amendes et les travaux d'intérêts généraux

Trouver des alternatives aux peines de prisons repose sur deux leviers : la contraventionnalisation et les travaux d'intérêts généraux.

Sur la contraventionnalisation, cela repose de faire passer une partie des délits en contravention. Ainsi, cela supposerait de créer une sixième classe de contravention pour avoir une catégorie adaptée pour ces délits requalifiés en contravention. Cette sixième classe de contravention doit être dissuasive soit avoir une amende très importante et doit pouvoir être complétée par une peine complémentaire en fonction de la gravité de l'acte.

En complément de la contraventionnalisation, le juge doit pouvoir prononcer plus facilement une peine condamnant à des travaux d'intérêts généraux. En cas de non-faisabilité alors cette peine sera ramenée à de la prison ferme.

Ces propositions visent à la fois à assurer l'effectivité des peines et également à raccourcir les procédures. En effet, il vaut mieux condamner à une amende et des travaux d'intérêts généraux plutôt qu'à une peine de prison qui ne sera jamais effectué.



Le Millénaire est un groupe de réflexion spécialisé sur les questions de politiques publiques. Il porte un projet gaulliste, réformateur, disruptif et guidé par l'intérêt national. Il est composé d'une cinquantaine de contributeurs de divers horizons - cadres du privé, du public, chercheurs, chefs d'entreprises - et chacun expert dans son domaine.

Président : William THAY

Secrétaire générale : Marion PARISSET

Secrétaire général adjoint à la stratégie : Emeric GUISSSET

Communication : communication@lemillenaire.org

Presse : presse@lemillenaire.org

Et pour suivre toutes les actualités du Millénaire :

<http://lemillenaire.org>



***Mentions légales :** L'ensemble de ce rapport relève de la législation française et internationale sur le droit d'auteur et de la propriété intellectuelle. Tous les droits de la reproduction sont réservés à l'association « Le Millénaire », la reproduction de tout ou partie de ce rapport sur quelque support que ce soit est formellement interdite sauf autorisation expresse du Président de l'association.*