



CONTRIBUTION DE LA LIGUE DES DROITS DE L'HOMME AUX ETATS GÉNÉRAUX DE LA JUSTICE

SUR LA MÉTHODE

Des Etats généraux de la Justice pénale avaient déjà rassemblé en 2009 les professionnels de la justice (avocats, experts, greffiers et magistrats). De leur propre initiative, ils avaient rédigé des cahiers de doléances et conclu à de nombreuses propositions de modifications du droit pénal et de la procédure pénale, restées pour l'essentiel lettres mortes.

Bien qu'appelés également « Etats généraux de la Justice », ceux de 2021 relèvent d'une démarche opposée, la décision verticale du Garde des Sceaux. Elle n'a été précédée d'aucune véritable concertation des professionnels de terrain, si ce n'est des réunions du ministre avec les premiers présidents et les procureurs généraux de cour d'appel qui peuvent difficilement être ainsi qualifiés.

La LDH rappelle également que madame Belloubet, alors Garde des Sceaux avait initié, il y a seulement trois ans (en 2018), des « chantiers de la Justice » qui avaient abouti à la loi du 23 mars 2019, qualifiée de réforme majeure de la procédure pénale et à une modification considérable de l'organisation judiciaire (suppression des tribunaux d'instance, création des tribunaux judiciaires, réforme du divorce, jugements sans audience...).

Enfin en 2020, une commission de l'Assemblée nationale sur l'indépendance de la Justice a entendu pendant 8 mois de nombreux sachants et a adopté quarante et une propositions « classiques » le 2 septembre qui trouvent écho tant auprès des professionnels de la Justice que des parlementaires, et n'attendent plus que d'être simplement mises en œuvre, sans qu'il soit besoin d'Etats généraux de la Justice. Ces « Etats généraux de la Justice » 2021 succèdent donc, et depuis la commission Delmas- Marty, à de nombreux et fructueux propositions et rapports sur la justice pénale, qui sont souvent restés sans lendemain.

Est-il donc opportun de réitérer un processus de réflexion, alors que les pistes de réformes sont parfaitement identifiées et connues, si ce n'est pour orienter les conclusions de ces Etats généraux de la Justice vers une pré-commande politique ?

En effet, ils sont enfermés dans un temps très limité (durée totale de quatre mois et conclusions en février 2022) et interviennent entre les élections présidentielles, le Beauvau de la sécurité et cinq lois pénales votées en 2021 dont il est à craindre que la teneur dessine parfaitement les futures conclusions des Etats généraux, dont le contenu est prédéterminé par ces trois contraintes :

- la période électorale pré-présidentielle, qui induit l'impossibilité de faire voter en 2022 un quelconque projet de loi mettant en œuvre les conclusions des États généraux,

- les conclusions du 15 septembre 2021 du Beauvau de la sécurité, considérant que la Justice est la fin de la « chaîne pénale » et lui assignant une simple fonction d'homologation des initiatives policières.

Le Beauvau de la sécurité s'est terminé en dessinant une feuille de route impérative pour la Justice, enfermant les futures conclusions des Etats généraux dans des orientations précises : simplification de la procédure pénale considérée comme paralysante par les policiers, réduction des droits de la défense, durcissement des peines, suppression du rappel à la loi remplacé par l'avertissement judiciaire, fusion de la police judiciaire et de la police de sécurité publique au sein d'une même direction départementale ...).

- les cinq lois concernant notamment le droit pénal et la procédure pénale votées en 2021 enserrent également les Etats généraux de la Justice dans des impératifs très répressifs de politique pénale qui incitent les juges à punir toujours plus.

Ces lois créent encore de nouveaux délits punis de cinq ans d'emprisonnement (provocation à l'identification de policiers dans la loi « sécurité globale », censurée par le Conseil constitutionnel, mise en danger de la vie d'autrui par diffusion d'informations dans la loi confortant les principes républicains, violence sans incapacité de travail contre un dépositaire de l'autorité publique dans la loi responsabilité pénale).

Elles créent, contre tous les principes républicains du droit pénal français, des peines contre des personnes pourtant déclarées irresponsables pénalement en cas d'homicide commis sous emprise de produit psychoactif (projet de loi irresponsabilité pénale), elles suppriment les réductions automatiques de peine (loi confiance en la Justice) et autorisent même des mesures de contrainte contre des personnes ayant effectué leur peine (loi antiterroriste du 30 juillet 2021).

Devant l'empilement incroyable des lois pénales et l'absence d'étude d'impact de chacun de ces textes, déploré par le Conseil d'Etat, un moratoire devrait être imposé au Parlement sur l'adoption de nouveaux textes, en l'attente d'un réel bilan parlementaire de l'application et de l'efficacité de lois votées depuis dix ans.

Alors que le monde judiciaire est en état de désespérance collective, comme l'a dit la première présidente de la Cour de cassation, la LDH regrette que, à la différence du Beauvau de la sécurité où les policiers et leurs organisations syndicales ont été largement entendus et écoutés, très peu de place soit donnée aux professionnels de la Justice (magistrats, greffiers, avocats, experts...) dans l'expression de leur difficultés et de leurs propositions de changement.

Malgré des initiatives inédites des plus hautes instance de la magistrature en 2021 (quatre avis du Conseil supérieur de la magistrature sur l'indépendance menacée de la justice, une tribune de tous les premiers présidents de cour d'appel intitulée « ça suffit », une tribune signée par plus de 5500 magistrats et la lettre des procureurs généraux et présidents de cour d'appel au ministre de la Justice, dont la presse s'est fait l'écho, qui alerte notamment sur « les réformes incessantes » et « la logique de gestion de la pénurie devenue insupportable »), il est dès maintenant acquis que la voix des professionnels de la Justice ne sera pas entendue puisque la chancellerie a prévu que seuls les citoyens auront voix délibérative dans les « ateliers délibératifs »

des Etats généraux.

Ainsi, pour sa première rencontre avec les français le 21 octobre 2021, le Garde des Sceaux avait choisi, en Isère, la commune de Saint-Quentin-Fallavier et le site de production de la marque de sous-vêtements Lise Charmel. Deux cents personnes étaient présentes, mais, parmi les professionnels, seul le bâtonnier a eu la parole, le ministre lançant à l'assistance dès les premières minutes de son intervention : « *Faites-moi remonter les griefs que vous avez contre la Justice !* ».

Le diagnostic sur la Justice est pourtant posé depuis longtemps par les professionnels qui sont chaque jour au contact des justiciables, par les associations de la société civile et par les institutions indépendantes (Défenseur des droits, CNCDH, Contrôleur des lieux de privation de liberté...). Leur constat est simple : aucune réforme ne peut prospérer sans le préalable d'une remise à niveau substantielle des moyens donnés à la Justice pour fonctionner.

Quels conflits, quels dysfonctionnements, quelles décisions aberrantes, sans parler des délais, ne trouveraient pas leur résolution si les magistrats et fonctionnaires de greffe étaient suffisamment nombreux, non seulement pour rendre leur décision après avoir pris le temps d'écouter les justiciables et d'étudier les évolutions du droit, et après en avoir délibéré de manière collégiale, mais aussi en prenant le temps d'échanger de manière fluide avec les autres professionnels et partenaires qui concourent à la Justice, ou même, plus largement, d'expliquer le fonctionnement de la Justice aux citoyens ?

En un mot, pour retrouver le sens premier de leurs fonctions.

Indépendance de la Justice, équité de la procédure, accessibilité et humanité de la Justice, place institutionnelle, office du juge, égalité devant la Justice, collégialité de la décision, oralité des débats, défense des libertés individuelles, tels sont les principes qui devraient guider ces Etats généraux...

La LDH n'élude pas la nécessité de réformer la Justice mais elle considère que cette réforme ne peut s'effectuer qu'au terme d'un véritable travail collectif serein, rassemblant citoyens, parlementaires, associations et professionnels de la Justice.

L'AVIS DE LA LDH

LES MOYENS DE LA JUSTICE

La durée, généralement excessive, des procédures résulte principalement d'un nombre de magistrats et de greffiers très insuffisant au regard de celui de nos voisins européens.

L'édition 2020 du [rapport](#) de la Commission européenne pour l'efficacité de la Justice (CEPEJ) décrit le système judiciaire français comme l'un des plus mal dotés parmi les quarante-sept Etats du Conseil de l'Europe, tant en termes de budget consacré à la Justice que d'effectifs de magistrats.

Les efforts budgétaires récents et réels, dont se targue à juste titre le Garde des Sceaux, profitent essentiellement à l'administration pénitentiaire et à la construction de prisons.

Les recrutements actuels de magistrats et de greffiers concernent surtout des personnels contractuels embauchés pour deux ou trois ans renouvelables une fois (assistants de justice, magistrats à titre temporaire...) et non pas le recrutement de magistrats professionnels formés à l'Ecole nationale de la magistrature.

Pour atteindre le niveau moyen européen, il serait nécessaire que :

- le budget de la Justice atteigne de 0,33 % du PIB. Il est actuellement de 0,20 %.

- la France double pratiquement le nombre de juges (moyenne européenne : 21 magistrats pour 100 000 habitants ; en France : 10,9 magistrats ; 11,6 en Italie ; 11,5 en Espagne ; 13,3 en Belgique ; 24,5 en Allemagne).

- la France augmente le nombre de parquetiers, tout en diminuant leurs fonctions en pénal : la moyenne s'établit à 12,13 pour 100 000 habitants. Selon le rapport d'octobre 2020 du CEPEJ, « *la France affiche le plus petit nombre de procureurs en Europe ou presque (3,0 pour 100 000 habitants), ces derniers devant, malgré tout, gérer un nombre très élevé d'affaires (6,6 pour 100 habitants) et exercer un nombre record fonctions (13)* ».

- la France double le nombre de greffiers (9 400 en France).

- Le plafond de ressources de l'aide juridictionnelle totale (avocat gratuit), actuellement de 11 262 € par an, soit relevé au montant du Smic net et que les conditions d'attribution soient simplifiées (*se reporter au communiqué <https://www.ldh-france.org/aide-juridictionnelle-de-nouvelles-dispositions-en-restringant-lacces/>*).

I - CONTRIBUTION DE LA LDH EN PÉNAL

L'ACCUMULATION DE TEXTES LÉGISLATIFS

Dans les trente dernières années, trente et une lois pénales dites « sécuritaires » ont augmenté les pouvoirs de la police et du parquet et ont grandement érodé les compétences du juge indépendant, le juge du siège.

Les lois pénales et de procédure pénales se sont succédées à un rythme effréné, encore accéléré en 2021 (cinq lois concernant la création de nouveaux délits ou réformant la procédure pénale).

Tous les professionnels de la Justice déplorent l'insécurité juridique produite par ce droit mouvant et instable.

La LDH demande un moratoire de l'activité législative pénale, une décroissance pénale, qui imposerait à tout projet ou proposition de loi de présenter un bilan de l'application des textes dont la modification est proposée et une étude d'impact exhaustive des conséquences de l'application du nouveau texte en moyens humains et matériels.

Par ailleurs, les délits dits « de prévention », sans résultat dommageable dans leur définition légale, qui ouvrent des possibilités d'action arbitraire à la police (Monsieur le professeur Olivier Cahn parle de « *délits de convenance policière* ») doivent être supprimés (sauf exception lorsque l'utilité particulière du texte est démontrée et justifiée dans une société démocratique). L'exemple type en étant la participation volontaire à un groupement formé en vue de commettre des violences ou des dégradations (article 222-14-2 CP), infraction reine pour empêcher des personnes de manifester, sans aucune poursuite finalement, par absence de preuve ou tout simplement, absence d'infraction.

LA POLICE JUDICIAIRE

En préliminaire, il convient de noter que dans une [note](#) de novembre 2021, la Cour des comptes pointe « *l'augmentation de 21 % de [la] masse salariale [de la police nationale] en dix ans et le concours accru de nouveaux acteurs de la sécurité (polices municipales, réservistes, sécurité privée). Néanmoins, les résultats qu'elle affiche, en termes de présence sur le terrain ou d'élucidation des faits de délinquance, ne connaissent pas d'amélioration significative, voire se détériorent.* »

Effectifs et statut de la police judiciaire :

La police judiciaire a été démantelée ces dernières années, au profit de la police d'ordre public, comme en témoigne la baisse constante des effectifs des brigades des mineurs, des services économiques et financiers et des services départementaux et régionaux de police judiciaire). (SDPJ et SRPJ). La Cour des comptes pointe le fait que la présence sur le terrain de la police nationale est également en baisse, au profit de la police contre les migrants : ces choix politiques ne sont pas admissibles.

La police judiciaire doit être renforcée afin de remplir correctement ses missions de recherche des délinquants et d'élucidation des infractions. Il faut redonner des effectifs décents à ces services sans lesquels aucune affaire pénale complexe ne peut aboutir. Ainsi il n'est pas rare qu'un juge d'instruction doive attendre six mois ou un an les résultats d'investigations relativement simples sur des abus de confiance, un viol, une affaire de proxénétisme, des vols à main armée...

La généralisation de la qualité d'officier de police judiciaire (OPJ) à des policiers insuffisamment formés (gardiens de la paix) participe au très faible taux d'élucidation des infractions en France (environ 50 %). Leur formation doit donc être améliorée. L'attractivité doit être renforcée pour que le niveau des candidats au concours soit relevé (cf. la note de la Cour des comptes, précitée).

La police judiciaire doit être rattachée à la Justice, comme c'est le cas en Italie ou au Portugal, afin d'éviter les ingérences du ministère de l'Intérieur dans les investigations judiciaires. La LDH suivra à cet égard avec attention la réorganisation en cours de la police judiciaire sous forme de filières par métier et la création de directions départementales de la police nationale (DDPN), qui est préoccupante en ce qu'elle risque de faire perdre la liberté de choix du service enquêteur par les magistrats.

LES INSTANCES DE CONTRÔLE DES FORCES DE L'ORDRE

Les instances de contrôle de la police (Inspection générale de la Police nationale - IGPN) et de la gendarmerie (Inspection générale de la gendarmerie - IGGN) doivent être remplacées par une institution indépendante des corps qu'elles contrôlent.

Comme l'a rappelé la Cour européenne des droits de l'Homme (CEDH, Grande Chambre, 28 septembre 2015, Affaire Bouyid C. Belqique) à propos de l'instance de contrôle de la police belge, « *d'une manière générale, pour qu'une enquête puisse passer pour effective, il faut que les institutions et les personnes qui en sont chargées soient indépendantes des personnes qu'elle vise. Cela suppose non seulement l'absence de lien hiérarchique ou institutionnel mais aussi une indépendance concrète.* »

Comme l'Independent office of police conduct (IOPC) en Angleterre, dont les effectifs sont triples, ces inspections doivent comprendre une majorité de personnes qui n'ont pas été en fonction dans les services de sécurité (tels des professionnels de la Justice, des enseignants en droit, des avocats et des magistrats, des représentants associatifs, des citoyens et des personnalités incontestables nommées par le Parlement) qui siégeraient aux côtés de policiers et gendarmes. Les directeurs de ces organismes ne devront pas avoir été en fonction dans la police ou la gendarmerie.

LES CONTRÔLES D'IDENTITÉ, LA GARDE À VUE ET LES DROITS DU SUSPECT

Les contrôles d'identité au faciès sont aujourd'hui banalisés et très largement utilisés. De plus, les contrôles au faciès sont une réalité : les jeunes hommes perçus comme noirs ou arabes ont vingt fois plus de risques d'être contrôlés que les autres, malgré la condamnation régulière de la France pour discrimination par la Cour européenne des droits de l'Homme (CEDH), et de l'Etat par la Cour de cassation, pour faute lourde.

La LDH demande que le cadre légal des contrôles d'identité soit limité à la recherche de l'auteur identifié d'une infraction et (comme d'autres associations luttant contre les discriminations) que soient engagées des mesures de prévention des contrôles discriminatoires comme avec la remise d'un récépissé en cas de contrôle d'identité, ce qui existe déjà dans d'autres pays (Espagne, Angleterre, Hongrie, Bulgarie, Etats-Unis, Canada).

La présence de l'avocat tout au long de la garde à vue, l'accès intégral au dossier et l'enregistrement audiovisuel des auditions du gardé à vue se révèlent être des priorités. Ainsi, l'obligation d'enregistrement des auditions des personnes en garde à vue n'existe qu'en matière criminelle ou pour les mineurs, alors que l'exclusion des procédures concernant des faits de terrorisme ou de délinquance organisée est inacceptable.

La rénovation des cellules de garde à vue doit être entreprise de façon urgente, tant elles sont dégradées et dans un état qui porte atteinte à la dignité des personnes. Il convient de se reporter aux [recommendations](#) du 21 septembre 2021 relatives aux conditions matérielles de garde à vue dans les locaux de police de la Contrôleuse générale des lieux de privation de liberté, et à l'ordonnance du juge des référés du Conseil d'Etat ordonnant au gouvernement de prendre des mesures urgentes pour mieux protéger la santé des personnes (ord. 22 novembre 2021, [n°456924](#)).

Le choix n'a pas été fait de supprimer le juge d'instruction mais de dévitaliser l'information au profit de l'enquête de police judiciaire, donnant tous pouvoirs au procureur (l'autorisation pour des actes particulièrement intrusifs dans la vie privée par le juge des libertés et de la détention n'est en réalité qu'un alibi, faute de réel examen du dossier et du pouvoir de faire cesser les mesures en temps réel. Voir l'analyse du Conseil constitutionnel dans sa décision CC [2019-778 DC](#) 21 mars 2019, loi de réforme pour la Justice, §144). Un véritable statut du suspect, comportant des droits de la défense et la possibilité de demander des actes doit donc être accordé au stade de l'enquête.

LES VIOLENCE POLICIÈRES

La Justice assure, selon l'article 66 de la Constitution, la garantie de la liberté individuelle ; elle doit donc contrôler effectivement la police et sanctionner les violences policières illégitimes.

Si le nombre de condamnations pour violences contre les policiers a doublé en dix ans, si les infractions contre les policiers sont systématiquement poursuivies par le parquet (taux de réponse pénale de 95,5 %), même les simples outrages qui pourraient faire l'objet d'une mesure de réparation, il n'en est pas de même pour les violences illégitimes commises par les forces de sécurité.

Les plaintes pour violences volontaires commises par un dépositaire de l'autorité publique sont le plus souvent classées sans suite par le Procureur de la République, tandis que les plaintes avec constitution de partie civile auprès des juges d'instruction sont assorties d'une consignation obligatoire de six cents à mille euros en moyenne, impossible à verser pour la plupart des victimes.

Il est constant que la justice pénale peine à réagir aux violences commises par les forces de l'ordre, illustrées par les images filmées lors des récentes manifestations des Gilets jaunes ou des militants de la cause climatique. Il est d'ailleurs très difficile de trouver les chiffres officiels d'éventuelles condamnations de dépositaires de l'autorité publique.

L'Inspection générale de la police nationale indique dans son dernier rapport de 2021 que huit plaintes sur dix sont classées et que les mesures disciplinaires prises contre ses agents sont en nette régression.

La LDH constate que ces services d'inspection, dotés de moyens insuffisants, ne peuvent, en tout état de cause, pas remplir leur mission actuelle en toute impartialité puisqu'ils sont chargés d'enquêter sur le corps auquel ils appartiennent.

Enfin, en cas de plaintes des policiers contre des citoyens et de plaintes de citoyens contre des policiers, les affaires sont presque toujours instruites et jugées séparément, ce qui nuit à la compréhension réelle du dossier.

La LDH demande que le parquet joigne systématiquement les plaintes afin que ces affaires soient jugées dans leur globalité.

La LDH souhaite aussi le retour au droit commun en ce qui concerne le traitement judiciaire des violences contre les policiers, qui, selon les derniers textes votés en 2021, seront sanctionnées plus sévèrement (loi responsabilité pénale et sécurité publique) que les violences contre d'autres victimes particulièrement protégées (personnes vulnérables, mineurs, conjoints...) et excluront les réductions de peine (loi confiance en la Justice).

LA DÉTENTION PROVISOIRE

Plus d'un tiers des personnes détenues sont actuellement en détention provisoire alors que le taux d'occupation des maisons d'arrêt est en moyenne de 120 %, et peut atteindre 170 % (Toulouse-Seysses). Le nombre des détenus a augmenté de 35 % en vingt ans, entraînant régulièrement la condamnation de la France par la CEDH pour conditions de détention inhumaines et dégradantes.

Contrairement aux textes qui précisent que le placement en détention provisoire n'est prononcé que lorsque le contrôle judiciaire ou le port d'un bracelet électronique ne sont pas suffisants, on constate en pratique que le placement sous surveillance

électronique (PSE) est souvent une alternative au contrôle judiciaire et non pas à l'incarcération provisoire.

La LDH demande :

- la suppression du critère de l'ordre public pour ordonner la détention provisoire, les autres critères suffisant à la motiver (conserver les preuves ou les indices, empêcher une pression sur les témoins et sur les victimes ou leurs familles, empêcher une concertation frauduleuse entre la personne mise en cause et ses coauteurs ou complices, garantir le maintien de la personne mise en cause à la disposition de la Justice, mettre fin à l'infraction ou éviter son renouvellement). Le critère d'ordre public n'a été supprimé qu'en matière délictuelle.

- la suppression du référentiel de détention qui permet au procureur, en faisant appel d'une ordonnance de remise en liberté prononcée par un juge du siège indépendant, de maintenir quand même quelqu'un en prison.

- la possibilité pour les juges des libertés et de la détention (JLD) de statuer en collégialité, c'est à dire à trois magistrats lorsqu'il l'estime nécessaire, en raison de la complexité de l'affaire et l'atteinte grave aux libertés et à la présomption d'innocence que constitue la détention provisoire.

LA COLLÉGIALITÉ DES AUDIENCES, ET LEUR CONTOURNEMENT – L'INDIVIDUALISATION DE LA SANCTION

Les audiences pénales se sont considérablement transformées en vingt ans. Le jugement à juge unique est permis pour un nombre croissant d'infractions. De plus, de très nombreuses personnes sont condamnées sans audience, lors de procédures « alternatives », par un juge qui n'est pas un juge professionnel, mais un délégué du procureur (c'est donc le parquet qui devient juge) ou par un magistrat à titre temporaire, recruté pour trois ans.

Pour un tiers des 550 000 condamnations délictuelles annuelles, il n'y a plus d'audience correctionnelle tenue en public par un tribunal collégial (trois juges), où le prévenu est défendu par un avocat, mais des convocations devant un juge unique statuant en composition pénale (quand la « peine » n'est pas prononcée par le parquet seul, jusqu'à 3 000€ d'amende) ou en comparution sur reconnaissance préalable de culpabilité (CRPC). La peine est proposée par le parquet alors que la défense n'a que très peu de place, étant réduite à accepter ou refuser la peine, avec la menace pour le prévenu d'être plus sévèrement traité en comparution immédiate s'il refuse.

La LDH demande que soit mis fin à ces pratiques massives de contournement de l'audience publique où la culpabilité du prévenu n'est plus débattue puisqu'on statue directement sur la peine, et qui réduisent à peau de chagrin le rôle de la défense. Les comparutions immédiates doivent être supprimées car cette procédure est la moins respectueuse des droits de la défense et celle où les peines d'emprisonnement sont prononcées de façon expéditive et très sévèrement (cf. le travail de 2011 de l'Observatoire des comparutions immédiates de Toulouse :

https://www.ldh-france.org/IMG/pdf/H_L156_Actualite_5_Les_comparutions_immediates_a_la_loupe_.pdf).

La procédure de comparution à délai différé (art. 397-1-1 CPP), créée par la loi du 23 mars 2019, qui permet d'éviter un renvoi en instruction, alors que le dossier n'est pas en état d'être jugé, doit être supprimée.

Le recours à la visioconférence doit être limité aux cas où la personne le demande expressément car la caméra interposée n'est pas neutre en réalité et l'effet de l'audience en est supprimé.

Le recours à la procédure d'amende forfaitaire doit être limité aux trois premières classes de contravention. Il n'est pas admissible, alors que le montant de l'amende est élevé, que les droits de la défense soient à ce point réduits, du fait de l'impossibilité en matière contraventionnelle de discuter de la valeur probante du procès-verbal mais aussi en raison de la perte du pouvoir d'appréciation du quantum de la peine pour le juge, le montant de l'amende forfaitaire constituant le minimum encouru.

L'ouverture de cette procédure à la 5^e classe n'a d'ailleurs été effectuée que pendant la pandémie, qui a pourtant mis en lumière l'arbitraire des policiers quant à la définition des obligations support de l'infraction.

La LDH a par ailleurs dénoncé le ciblage de jeunes de certains quartiers en voie de gentrification, afin de les chasser de l'espace public (Cf. la lettre ouverte au Premier ministre, conjointe au Syndicat des avocats de France (SAF) et au Syndicat de la magistrature (SM) : <https://blogs.mediapart.fr/ldh-saf-sm/blog/290321/attestation-derogatoire-de-sortie-pour-un-respect-du-droit-penal>).

Cette procédure revient en réalité à confier aux policiers le pouvoir d'apprécier l'opportunité des poursuites et de juger.

Quant à l'amende forfaitaire délictuelle, il est parfaitement clair que les délits visés concernent les « pauvres » et les « jeunes des quartiers populaires » en réalité, ce qui est parfaitement discriminatoire : vente à la sauvette, occupation des halls d'immeuble et usage de stupéfiant.

La LDH, membre du collectif pour une nouvelle politique des drogues (CNPD) milite à cet égard pour une dépénalisation de l'usage de stupéfiants et le CNPD a écrit un livre blanc contre l'amende forfaitaire délictuelle (https://www.ldh-france.org/wp-content/uploads/2018/11/Livre-blanc_drogues.pdf).

En toute hypothèse, et au-delà de la problématique des amendes forfaitaires, l'individualisation de la sanction par un collège de juges doit être garantie et renforcée.

LES COURS D'ASSISES

Depuis 2019, étaient expérimentées des cours criminelles départementales, cours d'assises sans jurés, pour juger des crimes punis de vingt ans au plus de réclusion criminelle, soit à 90 % des affaires de viols auxquelles s'ajoutent quelques vols à main armée.

A la différence des cours d'assises où siègent en premier ressort six jurés et trois magistrats professionnels, les cours criminelles départementales sont composées de deux magistrats à titre temporaire et de trois magistrats professionnels. Les jurés en sont donc exclus.

La loi « confiance en la Justice » de 2021 généralise ces cours criminelles départementales pour des motifs de gestion des stocks de dossiers en attente de jugement par les cours d'assises.

Si les trop longs délais de jugement par la cour d'assises sont un grave problème, d'autant que les accusés sont presque toujours en détention provisoire en attendant l'audience, la LDH s'oppose à la disparition progressive, pour des raisons purement gestionnaires, de la cour d'assises et surtout du jury populaire, conquête de la

Révolution française.

Il convient au contraire d'augmenter considérablement le budget de la Justice afin que les crimes continuent à être jugés dans les meilleures conditions possibles du point de vue des droits de la défense et des parties civiles.

LES JUSTICES D'EXCEPTION

La Cour de Justice de la République

Malgré les promesses des deux derniers présidents de la République, cette juridiction politique est toujours en place et permet de juger entre pairs les crimes ou délits commis par les membres du gouvernement dans l'exercice de leurs fonctions. Sur quinze juges, elle comprend douze parlementaires et seulement trois magistrats professionnels. Le bilan de son fonctionnement depuis 1993 démontre le décalage de ses décisions avec les jugements pénaux, beaucoup plus sévères, concernant des citoyens ordinaires dans les mêmes affaires (sang contaminé, Tapie, Karachi...). La LDH demande le remplacement de la Cour de Justice de la République par une juridiction de droit commun, mais après mise en place d'une procédure de filtrage des plaintes, pour éviter la multiplication des plaintes sans fondement pénal contre les membres du gouvernement.

Les juridictions anti-terroristes

L'actuelle organisation judiciaire anti-terroriste perpétue le contournement du juge judiciaire, au profit du parquet et du préfet, comme c'est le cas depuis trente-cinq ans de législation antiterroriste.

L'augmentation saisissante du contentieux lié au terrorisme islamiste a entraîné une superposition de textes élaborés dans l'urgence et dans l'émotion, suite aux événements dramatiques de ces dernières années, dessinant une Justice à l'abri des regards qui s'éloigne de plus en plus des valeurs qui fondent notre système juridique, alors même que l'efficacité à long terme de ce système est loin d'être assurée.

Toute la « chaîne pénale » a été réformée en matière d'anti-terrorisme afin de créer des procédures d'exception. De l'enquête à l'exécution des peines, tout y est exceptionnel : la garde à vue peut durer 144 heures, soit six jours au lieu de deux, sans pouvoir rencontrer un avocat pendant trois jours ; la détention provisoire, pour les délits, est de deux ans au lieu d'un an et de quatre ans au lieu de deux pour les crimes terroristes qui sont jugées par des cours d'assises « spéciales » et soumis à un régime d'application des peines très restrictif.

Le politique a confié beaucoup de pouvoirs à la police administrative et au juge administratif, en intégrant définitivement dans le droit commun les dispositions de l'état d'urgence, abolissant les frontières entre prévention et répression. L'Etat aurait pu faire un autre choix : celui de renforcer les moyens et le rôle de la Justice.

La LDH propose des pistes d'amélioration du dispositif juridique et judiciaire aux fins de s'adapter à la diversité des profils des mis en cause dans les affaires de terrorisme :

- Il faut supprimer les qualifications juridiques floues d'entreprise individuelle

de terrorisme (qui, de l'aveu du Conseil constitutionnel permet d'incriminer des « actes préparatoires » habituellement non punissables car trop ambigus, voir CC [2017-625 QPC](#) 7 avril 2017) comme celle d'association de malfaiteurs terroriste, si large qu'elle permet d'incriminer l'islamiste radicalisé déterminé à passer à l'action aussi bien que le mineur isolé, manipulé et désorienté cherchant à rejoindre le terrorisme sur les sites djihadistes des réseaux sociaux. L'affaire du « Tarnac » démontre la manipulation possible de cette qualification, pour étendre les pouvoirs des enquêteurs, en l'absence de tout signe concret démontrant une intention « terroriste ».

Cette qualification a pour conséquence le recours quasi systématique à la détention provisoire pour les majeurs, quelle que soit la gravité du comportement reproché. Or, il serait parfaitement possible aujourd'hui de différencier, sur le plan juridique, les préparatifs d'attentats, et la volonté de rejoindre le Djihad, ainsi que le simple soutien moral ou matériel à cette délinquance.

Depuis 2016, il a été décidé par le procureur de Paris de judiciariser tous les retours de zones de combats irako-syrienne, ce qui signifie détention provisoire et peine de prison de vingt à trente ans encourue. D'autres pays comme l'Allemagne, dont la France pourrait s'inspirer, appliquent au contraire une politique pénale individualisée, ce qui n'exclut pas de juger de nombreux revenants du Djihad, mais permet aussi de se borner à surveiller activement ceux qui semblent repentis, après enquêtes approfondies des services de renseignement.

- Les infractions concernant une expression interdite doivent être réintégrées dans la loi de la presse de 1881, notamment celle d'apologie du terrorisme.

- La durée des peines de prison prononcées par les tribunaux est considérable et parfois sans lien avec les comportements réels, l'objectif étant d'écartier de la société le plus longtemps possible toute personne pouvant représenter un risque dans l'attente, vainc, d'un essoufflement du terrorisme islamiste et de ses causes. Or, la prison est un lieu de radicalisation et n'est pas organisée pour préparer le retour dans la société des personnes condamnées pour des faits de terrorisme. Des « médiateurs du faits religieux » ont été formés pour tenir un contre-discours religieux s'opposant à la violence, mais leur nombre, une quinzaine, est notoirement insuffisant face aux 1 200 détenus engagés dans la violence islamique.

Les récents quartiers de prise en charge de la radicalisation (QPR) apportent, selon le rapport de 2020 de la Contrôleuse générale des lieux de privation de liberté, une réponse contestable aux islamistes condamnés pour terrorisme : mélange des détenus quel que soit leur âge ou leur situation pénale (détention provisoire ou exécution de peine), fouilles à nu plusieurs fois par semaine, changement de cellule hebdomadaire, accès aux douches réduit, difficultés d'accès aux activités scolaires ou professionnelles alors qu'elles sont justement les plus efficaces pour amorcer la « déradicalisation ». De plus beaucoup de ces détenus ont de graves problèmes psychiques, que la misère de la psychiatrie pénitentiaire ne permet pas de prendre en charge.

- Enfin, peu de moyens ont été alloués en amont pour aider les associations et les familles dans la lutte contre la radicalisation, comme le note un rapport de 2019 de la Cour des comptes.

La LDH prône l'augmentation très significative des moyens des associations sociales éducatives qui peuvent accompagner les jeunes et les familles dans la critique du

discours djihadistes, notamment sur les réseaux sociaux.

Elle demande aussi le rapatriement d'urgence des enfants détenus en Syrie et en Irak dans des conditions indignes.

LE STATUT DU PARQUET

Le rôle du parquet s'est considérablement transformé depuis trente ans. Le parquet est la « gare de triage » de toutes les procédures pénales et les oriente selon ses propres critères (alternative aux poursuites, « plaider coupable », comparution immédiate, devant le juge d'instruction...).

Il peut désormais décider en enquête préliminaire, avec l'homologation du juge des libertés, d'écoutes téléphoniques, de perquisitions, de quasi-expertises (examens techniques). Pour certains délits, il est quasiment un juge dans les procédures de plaider-coupable ou d'ordonnance pénale, alors que les magistrats du parquet ne sont pas indépendants.

Depuis vingt ans, les magistrats et leurs organisations professionnelles, ainsi que de nombreux partis politiques, demandent la réforme des dispositions de la Constitution s'agissant de la nomination des membres du parquet.

Un projet de réforme constitutionnelle, votée par les deux chambres en 1999, prévoyait qu'un procureur ne pourrait être nommé qu'après avis conforme du Conseil supérieur de la magistrature (CSM), et non plus par le Garde des Sceaux, c'est-à-dire l'exécutif, après un simple avis consultatif du CSM. Cette réforme a été bloquée par le gouvernement.

La LDH demande donc *a minima* que la nomination et la carrière (propositions par la formation compétente du CSM pour les nominations des magistrats du parquet à la Cour de cassation, des procureurs généraux près les cours d'appel et des procureurs de la République, les autres magistrats du parquet étant nommés sur avis conforme du CSM) ainsi que la discipline des magistrats du parquet relèvent entièrement du CSM, comme les magistrats du siège.

Elle demande aussi la suppression des remontées d'informations concernant les procédures particulières au ministre de la Justice, ce qui lui permet d'être informé en temps réel des procédures pénales concernant des affaires sensibles et de réagir en conséquence.

Mais au-delà, la réforme du parquet doit être envisagée dans sa globalité, en lien avec l'existence dans notre système juridique, des juges d'instruction, ce qui n'est pas le cas dans d'autres pays d'Europe qui n'ont pas de juges d'instruction mais des juges de l'enquête, garants du respect de la procédure et des libertés.

Un parquet indépendant suppose enfin que la police judiciaire lui soit rattachée.

II – CONTRIBUTION SUR LA PROCÉDURE CIVILE

De nombreuses réformes sont intervenues avec le souci affiché de simplification de la procédure civile et d'amélioration du fonctionnement des tribunaux et donc du service rendu pour le justiciable.

La réalité est tout autre, et la situation n'a fait qu'empirer au point de devenir carrément désastreuse dans certaines juridictions.

C'est dans ce contexte que le groupe de travail des Etats généraux de la Justice portant précisément sur « *la simplification de la procédure civile* » s'est vu missionné pour réfléchir sur les trois grands axes suivants :

- la maîtrise des délais par une plus grande implication des parties et de leurs conseils,
- l'articulation effective des modes amiables de règlement des différends et du procès civil,
- l'office du juge en matière civile, le périmètre et l'intensité de son intervention.

Ces trois sujets de réflexion n'ont en réalité rien de très nouveau puisqu'ils ont été, sans grand succès jusqu'à présent, au cœur précisément des dernières modifications législatives ou réglementaires intervenues.

Ils appellent les observations suivantes – non exhaustives – par rapport au vécu judiciaire quotidien.

1 – Le problème principal actuel est bien celui de la lenteur de la Justice, avec non pas une réduction mais un allongement considérable des délais.

Si l'on prend le cas des tribunaux de Paris et de la région parisienne dans lesquels un jugement de première instance pouvait être rendu en moyenne douze à dix-huit mois après la saisine de la juridiction, la durée des procédures s'échelonne désormais plutôt sur une période de trente à trente-six mois.

Devant les cours d'appel, alors que la durée était généralement très excessive, elle s'est également accrue dans des proportions similaires pour atteindre souvent en moyenne trois à quatre années.

La situation est d'autant plus paradoxale que, pourtant, avec le but de raccourcir les délais, la partie appelante dispose d'un délai de trois mois pour régulariser ses conclusions, puis la partie intimée d'un délai de trois mois également, soit six mois au total, ce qui est relativement bref dans certains dossiers complexes, mais, néanmoins, il ne se passera ensuite pratiquement plus rien jusqu'à la clôture de l'affaire et l'intervention des plaidoiries, deux ans et demi à trois ans plus tard.

Ainsi, par exemple en matière immobilière, il n'est pas rare de voir des procédures, surtout lorsqu'il y a une expertise, qui ne donneront lieu à un arrêt de la Cour d'appel, sans parler ensuite d'un pourvoi en cassation, qu'au moins sept à huit ans après le début de l'affaire.

Il en résulte une incompréhension pour le justiciable, découragé et parfois révolté devant de tels retards qui peuvent lui être gravement préjudiciables.

Certes, la raison d'une telle lenteur tient sans doute principalement à l'insuffisance des moyens humains (nombre de magistrats et greffiers) et matériels (locaux, installation informatique), même si des efforts budgétaires ont été récemment accomplis.

Mais telle ne saurait être la seule raison.

2 – La deuxième question importante qui doit être soulevée est celle d'une tendance à la déshumanisation de la Justice, et d'une perte du contact humain.

Ainsi, en va-t-il des rapports entre magistrats et avocats qui passent par des systèmes dématérialisés, ayant conduit à supprimer les échanges directs lors de l'évolution des procès.

Alors que les audiences de mise en état pour le suivi et l'évolution des procédures sont dématérialisées, ce qui constitue effectivement en principe un gain de temps, il devient extrêmement difficile de rencontrer le magistrat chargé du litige pour échanger sur la meilleure façon d'instruire et faire avancer le dossier.

Paradoxalement, cela a pour conséquence qu'il suffit à l'avocat d'une partie qui a intérêt à retarder l'issue du contentieux d'envoyer un message informatique la veille de l'audience de mise en état pour obtenir sans difficulté de multiples renvois accordés par un magistrat à l'agenda plus ou moins chargé.

Si le recours à l'informatique et à des systèmes dématérialisés constitue en soi évidemment un progrès, tout en nécessitant d'être mieux maîtrisé, il est indispensable de continuer à maintenir une Justice à l'échelle humaine.

Le ressenti de cette relative déshumanisation se traduit dans la conception elle-même des nouveaux bâtiments judiciaires, aseptisés et sécurisés, où le cloisonnement prévaut et rend difficiles les contacts, comme en témoigne, aussi bien pour les professionnels de Justice que pour les justiciables, la conception du nouveau Palais de Justice de Paris.

3 – Devant la difficulté croissante à juger dans des délais raisonnables s'est instauré et a été développé le recours à des modes amiables de règlement des différends. Il s'agit en particulier de la médiation, de plus en plus utilisée par les magistrats.

Si le principe est qu'une telle médiation doit être acceptée par les parties en présence, les juges se montrent parfois pressants pour essayer de les y contraindre.

Or, si la médiation peut effectivement, dans certaines situations, être parfaitement adaptée et efficace, il en va autrement dans d'autres cas où les chances de succès de la voir aboutir sont extrêmement minces.

Aussi, lorsqu'au bout de plusieurs mois la médiation a échoué, les parties n'ont d'autre solution que de revenir devant la juridiction qui l'a ordonnée, avec des délais d'issue de leur litige qui, loin d'avoir été raccourcis, vont se trouver très fortement allongés.

Il convient donc de recourir à une telle tentative de conciliation avec discernement, et de ne pas la considérer comme un moyen quasi systématique d'améliorer les statistiques de traitement des affaires des tribunaux.

Il y a lieu de souligner ici l'importance du rôle joué par le médiateur qui doit avoir la compétence et les qualités requises pour être en mesure d'orienter les parties, parfois virulentes, vers un accord transactionnel, faute de quoi l'échec est assuré.

Les modes alternatifs de règlement amiable des conflits ne doivent en réalité en aucun cas être conçus pour priver le citoyen de son droit absolu de recourir à un juge pour traiter les conflits.

Or, c'est bien la tendance qui se dessine de restreindre en réalité le périmètre d'intervention du juge, notamment pour soustraire à son examen des affaires considérées comme mineures mais qui peuvent en réalité revêtir un aspect important et préoccupant pour le justiciable.

4 – Cette tendance à essayer d'alléger le temps consacré par le juge dans le cadre des procédures se retrouve par exemple à travers le recours de plus en plus fréquent au juge unique plutôt qu'à une formation collégiale, ou alors par la pratique certaines fois imposée de dépôt du dossier par l'avocat, supprimant toute oralité pourtant souvent utile à la clarification des débats.

Si pour certains dossiers ces façons de procéder peuvent s'avérer compréhensibles, il n'en va pas de même lorsque les positions respectives des parties doivent être explicitées et examinées pour qu'il puisse être ensuite statué de manière parfaitement éclairée. La meilleure preuve en est que le résultat est parfois celui de décisions médiocrement motivées et d'une qualité insuffisante qui déconcerte là aussi le justiciable. On ajoutera encore que dans un contexte quelque peu délicieux, il y a de plus en plus de reports de dates d'audience pourtant fixées longtemps à l'avance, comme du prononcé des délibérés des décisions judiciaires.

Enfin, pour ce qui est des critiques à formuler, et, par voie de conséquence, des améliorations à apporter, il faut mentionner l'expertise judiciaire. En effet, force est de constater, et la situation n'est nullement nouvelle, que du fait d'une qualité insuffisante de certains experts, des expertises peuvent s'enlisier pendant des délais conséquents, et conduire, *in fine*, à des rapports mal rédigés et difficilement utilisables. Une vigilance toute particulière devrait être attachée à la constitution de la liste de ces experts de façon à ce qu'y figurent des personnes effectivement qualifiées pour remplir ce rôle.

Mais en définitive, là aussi, une augmentation, plutôt que la diminution en cours des échanges entre les divers professionnels de la Justice, et particulièrement entre les magistrats et les avocats, serait de nature à éviter divers écueils et à améliorer le fonctionnement de l'institution judiciaire.

III- CONTRIBUTION SUR LA « JUSTICE SOCIALE »

De nombreuses réformes sont intervenues ces dernières années concernant les compétences des juridictions en matière de droit social, notamment en matière de droit du travail.

Ces réformes ont pour objectif de sécuriser juridiquement les décisions des actionnaires et des employeurs, au détriment de la sécurité juridique des salariés, notamment en ce qui concerne les licenciements.

En voici quelques illustrations, dispositions sur lesquelles la LDH demande de revenir :

- **Le plafonnement des indemnités en cas de licenciement injustifié :**

Avec la loi n°2018-217 du 29 mars 2018 de ratification des « ordonnances Macron » de l'automne 2017, un barème encadre et limite le pouvoir du juge du contrat de travail (Code du travail, art. L. 1235-3).

Le juge ne peut plus accorder la réparation intégrale des préjudices subis par le salarié du fait d'un licenciement injustifié. Le juge peut seulement accorder une réparation forfaitaire limitée. Cette réparation est calculée au regard du critère de l'ancienneté du salarié. L'employeur peut donc calculer à l'avance le coût potentiel d'un licenciement injustifié. Ce texte sécurise juridiquement des actes illégaux - des licenciements injustifiés. La situation des salariés dans les entreprises se trouve ainsi fortement fragilisée au regard du pouvoir de l'employeur.

La crainte des salariés de perdre son emploi, à bas coût pour l'employeur, réduit fortement leur citoyenneté dans de nombreuses entreprises.

- **La réduction des délais de prescription en cas de licenciement injustifié :**

Alors que le délai de droit commun concernant les actions civiles est de cinq ans, en matière de droit du travail, le salarié justiciable ne peut engager une procédure que dans des délais beaucoup plus courts (loi n°2018-217 du 29 mars 2018 de ratification des « ordonnances Macron » de l'automne 2017).

Quelques illustrations (Code du travail, art. L. 1471-1) :

Toute action portant sur l'exécution du contrat de travail se prescrit par **deux ans** à compter du jour où celui qui l'exerce a connu ou aurait dû connaître les faits lui permettant d'exercer son droit.

Toute action portant sur la rupture du contrat de travail se prescrit par **douze mois** à compter de la notification de la rupture.

- **L'encadrement de l'office du juge dans l'appréciation du motif économique de licenciement :**

Le rôle du juge est encadré et fortement limité par des dispositions légales concernant l'appréciation du motif économique de licenciement.

Ainsi, pour apprécier si des difficultés économiques peuvent justifier un licenciement pour motif économique, le juge voit son office encadré :

« Une baisse significative des commandes ou du chiffre d'affaires est constituée dès lors que la durée de cette baisse est, en comparaison avec la même période de l'année précédente, au moins égale à :

- a) *Un trimestre pour une entreprise de moins de onze salariés ;*
- b) *Deux trimestres consécutifs pour une entreprise d'au moins onze salariés et de moins de cinquante salariés ;*
- c) *Trois trimestres consécutifs pour une entreprise d'au moins cinquante salariés et de moins de trois cents salariés ;*
- d) *Quatre trimestres consécutifs pour une entreprise de trois cents salariés et plus »* (loi n°2018-217 du 29 mars 2018 de ratification des « ordonnances Macron » de l'automne 2017 ; Code du travail, art. L. 1233-3).

Là encore, un tableau comptable limite le pouvoir de juger.

- **L'impossibilité pour le juge d'apprécier la justification du licenciement**

Avec les accords d'entreprise dits « de performance collective » (loi n°2018-771 du 5 septembre 2018 ; Code du travail, art. L. 2254-2), en cas de refus par le salarié d'une modification défavorable de son contrat de travail (baisse de rémunération, modification de la répartition de la durée du travail, mobilité professionnelle ou géographique imposée dans l'entreprise, etc.), l'employeur peut le licencier.

La loi dispose que : « *Ce licenciement repose sur un motif spécifique qui constitue une cause réelle et sérieuse.* »

- **La mise à l'écart du juge judiciaire dans l'appréciation des plans de sauvegarde de l'emploi (PSE)**

La loi a transféré l'appréciation des mesures sociales d'un licenciement économique - plans de sauvegarde de l'emploi (PSE) - du juge judiciaire à l'administration du travail (loi n° 2013-504 du 14 juin 2013 « relative à la sécurisation de l'emploi »). Les directions régionales du travail (DREETS) ne sont pas équipées pour réaliser de façon satisfaisante ce contrôle (effectifs insuffisants).

Dans la nouvelle organisation territoriale de l'Etat, ces administrations sont sous l'autorité du Préfet. L'administration ne dispose pas, contrairement au juge judiciaire, de l'indépendance nécessaire pour apprécier ces plans.