

Synthèse du rapport

Le comité des États généraux de la justice avait pour tâche, aux termes de la lettre de mission adressée à son président par le garde des sceaux le 8 novembre 2021, de dresser « la synthèse (des états généraux) au vu de l'ensemble des contributions et de formuler des propositions dans un rapport ». Disposant d'un « mandat de liberté » le comité ne devait s'interdire aucune « proposition ou solution radicale, y compris si cela suppose de trancher des débats qui, depuis trop longtemps, sont ou ignorés ou devenus presque interdits, y compris si cela suppose de bousculer quelques positions établies ».

Dans cet esprit, le comité a pris position sur l'ensemble des sujets abordés au cours des États généraux et, notamment, ceux ayant été soumis à l'examen des sept groupes de travail thématiques (justice civile ; justice pénale ; justice économique et sociale ; justice de protection ; prison et réinsertion ; missions et statuts ; pilotage des organisations). Mais il s'est également prononcé sur des sujets non moins structurants qui n'avaient été dévolus à aucun groupe de travail (responsabilité des décideurs publics ; moyens de la justice ; Conseil supérieur de la magistrature ; responsabilité et formation des magistrats ; accès et éducation au droit).

De très nombreuses propositions ont émergé des contributions individuelles et collectives, de la consultation en ligne, des divers ateliers et des conclusions des groupes de travail. Le comité a souhaité se prononcer sur les plus importantes d'entre elles. Leur opportunité et, le cas échéant, les modalités de leur mise en œuvre ont vocation à être étudiées par le ministère de la justice dans les mois et les années à venir.

Avant de se prononcer sur ces propositions, le comité a entendu proposer une méthode et une philosophie générale de l'œuvre de justice pour réhabiliter une institution durement fragilisée. La même logique a prévalu dans son approche des questions thématiques. S'il a entendu formuler des préconisations précises, qu'elles aient été inspirées ou non par les conclusions des groupes de travail, il a aussi et surtout cherché à définir les priorités et les orientations dans lesquelles ces propositions ont vocation à s'inscrire.

Si les membres du comité ont unanimement partagé le constat de la crise majeure de l'institution judiciaire et adhéré à l'idée de la nécessité d'une réforme systémique, en revanche, s'agissant des réformes sectorielles dont traite la troisième et dernière partie du rapport, leurs vues ont divergé sur des sujets importants, tels que l'unicité du corps, le maintien du juge d'instruction ou la création d'une agence du milieu ouvert. Cette synthèse ne pouvant les faire ressortir, il est renvoyé au rapport lequel, lorsqu'il mentionne que la décision a été prise à la majorité, prend aussi soin d'exposer les positions respectives.

Une crise majeure de l'institution judiciaire

La justice n'a plus les moyens de remplir son rôle et fait l'objet de remises en question multiples.

Les États généraux de la justice ont confirmé l'état de délabrement avancé dans lequel l'institution judiciaire se trouve aujourd'hui. La justice ne parvient plus à exercer ses missions dans des conditions satisfaisantes. Après des décennies de dégradation, un point de rupture semble avoir été atteint à l'occasion de la crise sanitaire.

Les délais de jugement, en particulier, n'ont cessé de s'allonger au cours des vingt dernières années. En matière civile, ces délais s'établissaient ainsi en 2019 à 13,9 mois en première instance et à 15,8 mois en appel, tandis que les conseils des prud'hommes statuent en plus de 16 mois. En matière pénale, si, par définition, les délais de jugement lors des audiences de comparution immédiate sont réduits, les conditions d'organisation matérielle de ces audiences, qui se tiennent souvent jusqu'à une heure avancée de la nuit, ne permettent pas de rendre une justice de qualité et contribuent à multiplier le prononcé de courtes peines de prison. En dehors des comparutions immédiates, les délais sont élevés et se dégradent. Les parquets se voient par ailleurs sans cesse confier de nouvelles missions, notamment par un renforcement de leur pouvoir de sanction autonome, qui les éloigne de leur rôle premier d'autorité de direction de l'enquête et de poursuite. Ils font face à une pression constante depuis la mise en place du « traitement en temps réel », qui ne s'est pas accompagnée d'une hausse suffisante des moyens humains. Enfin, l'état des établissements pénitentiaires et la surpopulation structurelle des maisons d'arrêt ne permettent pas d'assurer une réinsertion de qualité, ni de prévenir la récidive.

Cette situation suscite l'incompréhension des justiciables, le découragement des professionnels de justice et elle entraîne des tensions avec les avocats. Elle est enfin préoccupante pour la garantie des droits, notamment en matière pénale. Ces délais croissants ont pour effet d'alourdir les stocks des juridictions, ce qui alimente un sentiment de « submersion » et d'impuissance. Alors que les flux d'entrée sont relativement stables, cette dégradation s'explique par la conjonction de plusieurs phénomènes : la complexification du droit et des procédures que nourrit l'inflation normative ; l'allongement des écritures dans un contexte de spécialisation des avocats ; la difficulté pour le ministère et les juridictions de relever le défi de la gestion rigoureuse de moyens eux-mêmes limités.

Au-delà des seuls délais, les conditions dans lesquelles la justice est rendue ne sont plus acceptables: les outils et les infrastructures informatiques sont insuffisants ou obsolètes, la collégialité recule, laissant craindre à terme que les décisions rendues soient de moindre qualité. Par ailleurs, les décisions de justice, qu'il s'agisse des juridictions pénales ou de celles des mineurs, sont exécutées avec retard. Il en résulte un décalage problématique entre la condamnation et l'exécution de la peine nuisible à la prévention de la récidive ainsi qu'une aggravation des situations individuelles dans des domaines, comme la protection des mineurs, qui supposent une réponse rapide et effective de l'institution judiciaire. C'est ainsi que la responsabilité de l'État est de plus en plus engagée à raison des délais excessifs de jugement ou des conditions de détention indignes. Tout cela nourrit la défiance à l'égard de la justice et affaiblit son autorité.

Des politiques publiques défailtantes

Le comité s'est interrogé sur les causes profondes de cette dégradation. Si les moyens de la justice sont notoirement insuffisants au regard des attentes croissantes de nos concitoyens dans un contexte de judiciarisation de la société, deux éléments en particulier ont marqué le comité dans la manière dont sont appréhendées les politiques judiciaires.

En premier lieu, alors que la justice n'a cessé d'être réformée au cours des trente dernières années, son fonctionnement a été insuffisamment pensé de façon systémique. Trop souvent, les réformes ont été mises en œuvre comme autant de « rustines » visant à gérer des flux et à colmater des brèches dans un contexte de sous-dotation. Si la déjudiciarisation a permis de sortir de la sphère judiciaire certains contentieux pour lesquels l'intervention d'un juge ne s'imposait pas, elle ne saurait constituer le socle d'une politique judiciaire et, surtout, elle a aujourd'hui atteint ses limites. Par ailleurs, de nombreuses réformes procédurales ont visé soit à accélérer les procédures, soit à rendre plus difficile l'accès aux prétoires, mais ont échoué à atteindre leurs objectifs faute d'avoir pris en compte dès l'amont les conditions matérielles de leur application concrète, notamment par les outils numériques. L'organisation du ministère de la justice, historiquement structuré autour de deux grandes directions législatives, entraîne de fait une conception trop « légicentrée » des réformes, ce qui accentue l'idée de politiques « hors sol » et accroît l'incompréhension dans les juridictions. Cette lassitude est accentuée par le mauvais état des infrastructures informatiques et l'obsolescence, les retards ou les limites des applicatifs numériques du ministère, lesquels sont insuffisamment interconnectés et demeurent dysfonctionnels. Enfin, l'organisation déconcentrée du ministère est peu lisible et la multiplication des échelons administratifs et gestionnaires, comme l'absence d'indicateurs fiables d'activité et de gestion, empêchent un pilotage cohérent de l'institution et la mise en œuvre d'une gestion pertinente des ressources, en particulier humaines.

En second lieu et de façon plus générale, les missions de la justice comme son rôle dans la société se démultiplient. Outre sa mission historique consistant à trancher les litiges conformément à la loi, le juge est devenu l'interprète de cette loi. Sous l'effet notamment du droit européen, son rôle a connu une nouvelle mutation : il est désormais juge de la loi, c'est-à-dire de sa conformité au droit de l'Union et aux conventions internationales. Il nourrit le contrôle de constitutionnalité. Par conséquent, le juge co-construit le droit. Son rôle en matière de protection des personnes et de garantie des libertés s'est aussi développé de façon considérable et semble désormais au cœur de la représentation que la justice se fait d'elle-même. Sa place vis-à-vis des autres pouvoirs constitués paraît de moins en moins claire, ce qui contribue à fragiliser son intervention.

Une réforme systémique de l'institution judiciaire

Une clarification du rôle de la justice dans la société et vis-à-vis des autres acteurs institutionnels

Pour faire face à ces défis, le comité estime qu'une réforme systémique s'impose et doit s'accompagner d'une clarification des missions du juge. Le comité s'est ainsi attaché à définir plus précisément ces missions, qui ont profondément évolué au cours du siècle dernier.

Au-delà de la fonction première du juge, centrée sur l'application et l'interprétation de la règle de droit pour trancher un litige tout en veillant au bon déroulement de l'instance, le juge s'est progressivement vu confier d'autres missions dans le sens de la protection des personnes. Si le comité ne propose pas de revenir sur cette mutation juridique et sociale, il déplore qu'en certaines matières une insuffisante action préventive, notamment par les partenaires institutionnels de la justice, conduise à une surcharge indue d'activité du juge. C'est par exemple le cas en matière de protection de l'enfance, alors que la loi prévoit explicitement le caractère subsidiaire de l'intervention du juge. Le comité appelle dès lors à recentrer le rôle du juge sur ses missions fondamentales en s'interrogeant sur les matières dans lesquelles son intervention n'apporte pas de véritable valeur ajoutée.

Dans les relations avec les autres pouvoirs publics constitutionnels, le comité entend rappeler que si la justice concerne les juges, elle est aussi l'affaire de tous les citoyens et elle relève de la responsabilité des autres pouvoirs publics qui doivent assumer, vis-à-vis d'elle, l'ensemble de leurs obligations. L'indépendance de l'autorité judiciaire ne saurait par conséquent exonérer ces autres pouvoirs de leurs devoirs propres, ni conduire à ce que ces devoirs éminents puissent être niés ou obliérés. Elle n'implique notamment pas l'indépendance de la gestion administrative et financière des services judiciaires qui relève du Gouvernement sous le contrôle du Parlement.

Pour contribuer au repositionnement de la justice, le comité des États généraux formule une série de propositions sur des questions institutionnelles qui la traversent de longue date. Le comité, qui reste en majorité attaché à l'unité du corps judiciaire propose, pour renforcer l'impartialité dans la nomination et la gestion des magistrats du ministère public, de conférer au Conseil supérieur de la magistrature (CSM) un pouvoir d'avis conforme sur les propositions de nomination de ces magistrats ainsi que sur les sanctions disciplinaires qui les concernent. Pour autant, il ne propose pas d'aligner les règles de nomination des procureurs de la République et des procureurs généraux sur celles des présidents de tribunal judiciaire et des premiers présidents de cour d'appel. Il esquisse en parallèle des pistes pour repenser les équilibres dans la composition du CSM et de la commission d'avancement ainsi que le mode de désignation des représentants des magistrats en leur sein. Le comité propose de renforcer le rôle consultatif du CSM sur le budget des services judiciaires et les projets et propositions de loi pouvant affecter le fonctionnement des juridictions ou l'indépendance de l'autorité judiciaire. Il retient aussi les propositions du CSM sur la responsabilité disciplinaire, la déontologie et la protection des magistrats.

Le comité entend également tirer les conséquences des nombreuses critiques qui concernent la mise en cause de la responsabilité pénale des décideurs publics. Il propose ainsi, outre la suppression de la Cour de justice de la République, d'aligner sur le droit commun les règles de procédure et de compétence applicables aux membres du Gouvernement, sous réserve de l'institution d'un dispositif de filtrage, de telle sorte que les ministres et leurs collaborateurs relèvent des mêmes juges dans le cadre d'instances uniques. Il recommande également d'aménager les règles de fond de cette responsabilité lorsque les actes mis en cause pénalement découlent directement de la mise en œuvre par les ministres et leurs collaborateurs de la politique du Gouvernement dans les conditions de l'article 20 de la Constitution.

Un indispensable renforcement de la première instance et un retour de la collégialité

La première instance est souvent perçue comme un « galop d'essai » et, dans ce contexte, les jugements des tribunaux judiciaires sont de plus en plus contestés. Les procédures s'en trouvent allongées et les cours d'appel sont saturées.

A rebours de cette tendance, le comité estime que la première instance doit être le lieu où la justice est prioritairement rendue et il formule le souhait que l'appel cesse d'être l'instance où se rejuge la totalité du litige et devienne à terme une voie de réformation de la décision de première instance. Pour cela, il est indispensable que l'essentiel des efforts à venir soient orientés vers la première instance, où l'affectation des moyens et les méthodes de travail doivent être repensées de fond en comble. Le retour de la collégialité, gage d'une justice de qualité, est indispensable. La mise en place d'une équipe de collaborateurs autour du juge, par chambre ou par service, doit également être systématisée afin de limiter la dimension solitaire de l'activité judiciaire et de concourir à une meilleure qualité des décisions.

Enfin, le comité considère que le déroulement des carrières est aujourd'hui conçu de façon trop linéaire et il estime que la mobilité de magistrats expérimentés vers la première instance, partout où existent des besoins avérés, s'impose. Dans ce contexte, il propose de rompre le lien existant dans le statut des magistrats entre le grade et l'emploi, de telle sorte que la première instance puisse, autrement que de manière très limitée, accueillir des magistrats expérimentés.

Une gestion des ressources humaines à professionnaliser

La gestion des ressources humaines est longtemps demeurée un impensé au ministère de la justice. Le comité estime indispensable de mieux gérer ces ressources, de les répartir de manière plus équitable entre les juridictions et d'introduire une vision de moyen et long terme dans leur pilotage. Les compétences managériales doivent être davantage diffusées, notamment pour les magistrats se destinant à des fonctions d'encadrement. Il faut aussi permettre aux magistrats de bâtir des projets de carrière individualisés reposant sur leurs aspirations, leurs compétences et leur expérience. Cette approche doit conduire à identifier des talents et des compétences et à constituer des viviers. La spécialisation de certains magistrats doit être recherchée pour répondre aux défis résultant de la complexification de certains contentieux, notamment en matière économique.

Le comité soutient l'idée d'une plus grande ouverture de la formation des magistrats. Il propose aussi le renforcement de l'évaluation des chefs de tribunal judiciaire et l'instauration d'une évaluation des chefs de cours d'appel et des magistrats de la Cour de cassation – qui n'existe pas à l'heure actuelle –, à travers la mise en place d'un mécanisme d'évaluation à 360° par un comité indépendant composé de membres nommés notamment par le garde des sceaux et le CSM. A cette fin, le statut de la magistrature devra être modifié.

Un renforcement urgent des moyens humains, sur la base d'un référentiel d'activité objectif

Malgré les efforts importants accomplis au cours de l'actuelle législature, le comité fait le constat d'un manque criant de moyens humains, matériels et budgétaires dans les juridictions et d'une forte perte d'attractivité de beaucoup de métiers judiciaires.

Sur le plan humain, le comité constate et regrette qu'aucun référentiel d'activité n'ait été établi afin d'évaluer les besoins sur une base aussi objective que possible. Il relève que des travaux sont en cours au sein de la direction des services judiciaires pour l'élaboration d'un tel outil et estime nécessaire qu'ils aboutissent rapidement. En l'état, le comité estime qu'il y a lieu de recruter au moins 1 500 magistrats supplémentaires (en plus du remplacement des départs à la retraite) au cours des cinq prochaines années. Ce nombre devra être affiné sur la base du référentiel en cours de construction. Ce recrutement massif, qui doit demeurer d'excellence, constitue un véritable défi compte tenu des capacités limitées d'accueil de l'École nationale de la magistrature et des nombreux départs à la retraite prévus au cours des années à venir. Des recrutements latéraux et la définition de nouvelles voies d'accès à la magistrature sont ainsi nécessaires. En outre, des équipes doivent être constituées ou étoffées et déployées de façon systématique pour appuyer le travail des juges. A cette fin, le recrutement massif de juristes assistants contractuels s'impose. Leur nombre ne devrait pas être inférieur à 2 000. Le comité propose également de renforcer les effectifs des greffiers de 2 500 à 3 000 personnes, dont certaines participeront aussi à l'aide à la décision, et d'apporter aux juridictions un appui administratif et technique (notamment pour le déploiement, la bonne utilisation et la maintenance des outils numériques) d'au moins 2 000 agents. Ces renforts doivent impérativement s'accompagner d'une gestion refondée et rigoureuse des ressources.

Sur le plan de l'attractivité, le comité relève qu'à niveau de grade et de compétences équivalents, les agents du ministère de la justice sont sensiblement moins bien rémunérés que ceux des autres ministères, alors que les sujétions y sont particulièrement nombreuses. Un rattrapage indemnitaire est par conséquent indispensable.

Une refonte de la stratégie numérique

Le comité appelle de ses vœux une redéfinition de l'approche des politiques numériques du ministère. Outre la remise à niveau indispensable des infrastructures et des applicatifs, le numérique est insuffisamment pris en compte dans la conception des réformes et peut freiner leur mise en œuvre et leur réussite, entraînant le découragement dans les juridictions. Pour y remédier, le comité formule des propositions pour refonder la maîtrise d'ouvrage des applications informatiques et renforcer la place du numérique au sein du secrétariat général et des directions métiers du ministère.

Une réorganisation du pilotage déconcentré du ministère

La discordance entre les cartes administrative et judiciaire emporte de nombreuses et graves conséquences sur le pilotage territorial de la justice, sur l'efficacité et la cohérence de sa gestion interne ainsi que sur la force et la pertinence de sa participation aux politiques publiques territoriales. Elle fragilise également la place de la justice dans la mise en œuvre des politiques qui revêtent une dimension partenariale.

Soucieux de maintenir un maillage judiciaire de proximité, le comité ne préconise pas le regroupement autoritaire des tribunaux judiciaires sur une base départementale ou des cours d'appel au niveau régional, mais il souhaite que se poursuivent des démarches concertées de fusion de juridictions qui laissent subsister tous les sites judiciaires. Il estime en même temps nécessaire de renforcer les pouvoirs budgétaires et de gestion des chefs de cours situés dans les chefs-lieux des régions administratives, en alignant la carte de l'administration judiciaire sur celle de ces régions. De même, il propose, dans les départements dotés de plusieurs tribunaux judiciaires, de désigner des présidents et des procureurs de la République « chefs de file » pour coordonner la participation de la justice aux politiques publiques territoriales auxquelles elle s'associe.

Dans le cadre de la création des grandes régions judiciaires, les services administratifs régionaux des services judiciaires devront être renforcés en effectifs et en compétences pour apporter un appui efficace à l'administration des juridictions et, notamment, au contrôle de la gestion des ressources.

La promotion de la connaissance et de l'accès des citoyens au droit ; l'ouverture de la justice sur la société civile

Les difficultés de la justice procèdent, pour une part, d'une insuffisante connaissance de l'institution par les citoyens. Pour y remédier, le comité propose de développer l'éducation au droit dès le collège et formule plusieurs propositions à ce titre. Il préconise également de renforcer la politique d'accès au droit autour des conseils départementaux d'accès au droit. Enfin, il propose de rénover le langage judiciaire et formule des propositions pour améliorer la communication des juridictions.

Des réformes sectorielles indispensables

Construire une véritable politique publique de la justice civile et renforcer la première instance

En premier lieu, le comité estime nécessaire de définir une véritable politique publique en matière civile qui doit être pilotée par la direction des affaires civiles et du sceau. Il recommande que celle-ci s'affranchisse d'une approche aujourd'hui trop centrée sur la production de la norme.

En deuxième lieu, le comité estime indispensable de revaloriser le travail des magistrats civilistes par une réhabilitation de la collégialité et une priorité donnée à la première instance.

En troisième lieu, le comité appelle de ses vœux une responsabilisation des parties à travers un renforcement de la prise en charge des frais d'avocat par la partie perdante, qui soit en phase avec la réalité des frais engagés, le juge conservant cependant toujours un pouvoir d'appréciation en ce domaine.

En quatrième lieu, le comité, s'il est favorable au développement des modes alternatifs de règlement des différends et souscrit à toutes les propositions faites sur ce sujet par le groupe de travail sur la justice civile, insiste sur la nécessité d'appuyer ce développement sur une démarche cohérente et organisée. Le déploiement de ces modes de règlement des litiges ne saurait être pensé uniquement comme un moyen de limiter les flux entrants.

En dernier lieu, le comité invite l'institution judiciaire et la profession d'avocat à poursuivre les travaux engagés sur la présentation des écritures et la mise en état des affaires civiles. Ce n'est qu'au terme de ces travaux qu'une nouvelle réglementation devra, le cas échéant, être édictée.

Réorganiser la justice économique et sociale

Le comité est attaché à la composition sans échevinage, c'est-à-dire sans juges professionnels, des tribunaux de commerce et des conseils de prud'hommes. Toutefois, en raison des difficultés qui affectent ces deux ordres de juridictions, le comité souscrit aux réformes organisationnelles profondes présentées par le groupe de travail.

En matière de justice économique, le comité souscrit à la proposition tendant à mettre en place à titre expérimental un tribunal des affaires économiques aux compétences élargies pour l'ensemble des acteurs économiques, quels que soient leurs statuts (professions libérales, agriculteurs...). Il propose d'accroître la participation des parties au financement de la justice à travers l'expérimentation d'une dérogation au principe de gratuité de celle-ci. Il propose enfin de constituer une filière de magistrats spécialement formés, qualifiés et compétents en matière économique.

En matière prud'homale, le comité souscrit à la proposition de transformation des conseils des prud'hommes en tribunaux du travail, dont la composition paritaire serait préservée, qui seraient rattachés, aux plans administratif, organisationnel et budgétaire, au tribunal judiciaire avec un dialogue de gestion rénové. Il propose de simplifier radicalement l'organisation interne des tribunaux du travail et de faire du ministère de la justice l'unique pilote de leur administration. Pour réduire les délais de jugement, un nouvel équilibre procédural est proposé à travers un renforcement du rôle des greffes dans la mise en état et l'orientation *ab initio* des affaires soit vers la conciliation, soit vers une audience paritaire, soit vers une audience de départage. Enfin, la formation des juges du travail en lien avec l'ENM doit être renforcée, tandis que des équipes de collaborateurs autour des juges du travail doivent être déployées.

Clarifier les rôles respectifs des juridictions des mineurs et des services départementaux en matière de protection des personnes

Le comité estime que, si, en droit, la répartition des compétences entre les juridictions des mineurs et les services départementaux de l'aide sociale à l'enfance est pertinente, elle doit être mieux appliquée dans les faits. Il préconise ainsi la généralisation des instances quadripartites mises en place dans certains territoires et leur investissement par l'autorité judiciaire. Le retour de la double habilitation des services de placement, d'aide éducative à domicile et d'action éducative en milieu ouvert est également très souhaitable pour favoriser la sortie du mineur de la sphère judiciaire, chaque fois qu'il cesse d'être dans une situation de danger.

En matière de protection des majeurs vulnérables, alors que le vieillissement de la population engendre des besoins croissants d'accompagnement, le formalisme du mandat de protection future doit être simplifié. Une présomption de gestion d'affaires doit également être consacrée.

En matière pénale, le comité s'est prononcé sur les principales orientations qui doivent guider la réécriture du code de procédure pénale et souligne la nécessité d'un approfondissement des études d'impact.

Si le comité considère que le code de procédure pénale est excessivement complexe, illisible et doit être refondu, il rappelle que l'impératif de simplification ne saurait conduire à remettre en cause la garantie des droits.

En premier lieu, le comité estime que le développement du pouvoir de sanction autonome du parquet a atteint ses limites. Le parquet est une autorité de direction de l'enquête et de poursuite et doit en priorité le rester.

En deuxième lieu, s'agissant de l'unification des cadres d'enquête (enquête préliminaire et enquête en flagrance), le comité relève qu'en raison des impératifs relatifs aux droits de la défense, l'unification ne saurait s'opérer qu'en faveur de l'enquête préliminaire, ce qui aurait un effet contre-productif en matière de simplification. Les études d'impact doivent donc être approfondies sur ce sujet.

En troisième lieu, le comité propose, dans sa majorité, le maintien du juge d'instruction au regard de son apport estimé décisif dans les affaires les plus complexes, lesquelles engagent l'autorité et la réputation de la justice.

En quatrième lieu, afin d'accélérer et d'améliorer la réparation des dommages subis par les victimes, le comité recommande de transférer au juge civil l'indemnisation des préjudices complexes, c'est-à-dire ceux que ne peut trancher sur le champ le juge pénal.

En cinquième lieu, le comité a identifié différentes mesures de simplification qui méritent d'être expertisées. En particulier, le comité plaide pour une généralisation du statut de témoin assisté et la limitation de la mise en examen au seul cas où le prononcé de mesures coercitives serait envisagé.

En matière pénitentiaire, des efforts doivent être engagés pour redonner un sens à la peine au service d'une réinsertion effective.

Le comité partage la conception du groupe de travail selon laquelle la peine ne doit pas se limiter à une sanction, par privation de liberté, d'un comportement délictuel ou criminel mais doit également, en garantissant un suivi individualisé et pluridisciplinaire, favoriser la réinsertion de l'auteur et réduire les risques de récidive. C'est à l'aune de cette conception repensée de la peine que la surpopulation carcérale, qui constitue un problème majeur, pourra progressivement être réduite : une réponse fondée uniquement sur la détention par l'enchaînement de programmes de construction d'établissements pénitentiaires ne peut constituer une réponse adéquate.

Le comité est favorable à ce que le prononcé de courtes peines d'emprisonnement, qui ne permettent ni d'agir sur le comportement de la personne, ni de préparer sa réinsertion, soit aussi limité que possible. Il appelle ainsi à un renforcement substantiel des capacités d'accueil du milieu ouvert, pour permettre la prise en charge d'un plus grand nombre de personnes et améliorer la qualité du suivi des condamnés faisant l'objet d'une peine de probation ou d'une mesure d'aménagement de peine. Cette revalorisation peut notamment passer par la création d'une agence du milieu ouvert.

Le comité recommande aussi le retour des services pénitentiaires d'insertion et de probation (SPIP) en juridiction. Cette orientation pourrait permettre d'améliorer l'efficacité du dispositif du « bloc peine » introduit par la loi du 23 mars 2019. Ce dernier invite le juge correctionnel à aménager *ab initio* la peine d'emprisonnement, mais n'a pour le moment connu qu'un effet limité. Si l'évaluation de ce dispositif s'avérait insatisfaisante, le comité serait alors favorable à l'instauration, à bref délai après le prononcé de la peine, d'une audience devant le juge de l'application des peines pour accélérer la mise en place d'un aménagement de la peine. La présence du SPIP en juridiction devrait permettre de collecter un ensemble d'informations utiles à la personnalisation de la peine et à son aménagement.

Par ailleurs, pour lutter contre la suroccupation des prisons, le comité est favorable à la mise en place d'un mécanisme de régulation de la population carcérale par la définition, pour chaque établissement pénitentiaire, d'un seuil d'alerte et d'un seuil de criticité.

Enfin, le comité formule des propositions **en matière d'aide juridictionnelle** consistant notamment, d'une part, à revaloriser certains actes et, d'autre part, à renforcer le rôle de filtre exercé par les bureaux d'aide juridictionnelle.