

Inspection générale  
de la justice

# Penser la Justice après la crise

Conclusions du groupe de travail interne  
sur l'impact de la crise COVID-19  
sur les services du ministère de la Justice

## Rapport définitif version courte

Août 2020

N° 064-20

Ω N° 2020/ooo69



Inspection générale  
de la Justice



## Sommaire

PENSER LA JUSTICE APRES LA CRISE.....	5
<b>1. LES ENSEIGNEMENTS DE LA CRISE SANITAIRE POUR LA JUSTICE .....</b>	<b>7</b>
1.1    Un bouleversant rappel de l'essentiel .....	7
1.2    Un révélateur social.....	8
1.3    Un choc anthropologique.....	9
1.4    La consécration du numérique.....	10
1.5    Une judiciarisation de la crise sanitaire .....	11
1.6    Une défiance persistante à l'égard du politique .....	12
<b>2. LA RÉPONSE : VERS UN TOURNANT CIVIQUE DE LA JUSTICE.....</b>	<b>13</b>
2.1    Une visée stratégique pour la Justice.....	14
2.1.1 <i>D'une justice à l'acte à une conception globale</i> .....	14
2.1.2 <i>Les moyens financiers de ses ambitions</i> .....	15
2.1.3 <i>D'une justice curative à une justice préventive</i> .....	15
2.1.4 <i>Placer la transformation numérique au service de l'œuvre de justice</i> .....	16
2.1.5 <i>Se penser pour aujourd'hui et pour demain</i> .....	19
2.1.6 <i>Se faire comprendre</i> .....	20
2.1.7 <i>Une intégration de l'international</i> .....	20
2.2    Vers une institution agile .....	21
2.2.1 <i>Une institution réactive</i> .....	21
2.2.2 <i>Du temps « impérial », ou compressé, au temps socialement pertinent</i> .....	22
2.2.3 <i>Des traitements différenciés</i> .....	23
2.2.4 <i>Du centralisme à la recherche de la bonne échelle</i> .....	25
2.2.5 <i>D'une culture du contrôle au pari de la confiance</i> .....	28
2.2.6 <i>De la hiérarchie à la reconnaissance de l'interdépendance : pour une valorisation de l'esprit d'équipe</i> .....	29
2.2.7 <i>Vers des communautés professionnelles de juristes</i> .....	30
2.2.8 <i>La nécessité de régulations</i> .....	32
2.3    La justice comme bien commun.....	33
2.3.1 <i>Le souci des plus vulnérables</i> .....	34
2.3.2 <i>Une justice pour la cité</i> .....	35
2.3.2.1 <i>Augmenter la participation citoyenne</i> .....	35
2.3.2.2 <i>Des acteurs à l'interface avec le citoyen</i> .....	36
2.3.2.1 <i>Instituer un droit de l'individu à régler ses différents de manière apaisée</i> .	36



## Penser la justice après la crise

*Il faut fonder le concept de progrès sur l'idée de catastrophe. Que les choses continuent comme avant, voilà la catastrophe* (Walter Benjamin, Essai sur Charles Baudelaire)

C'est peut-être en méditant cette phrase que le chef de l'Inspection générale de la justice, a souhaité, aux côtés des missions chargées d'élaborer des outils en appui aux juridictions et un bilan des plans de continuité d'activité, confier à un groupe de travail la *réalisation d'études sur l'impact de la crise COVID-19 sur les services du ministère de la justice et sur les évolutions possibles*<sup>1</sup>. Mission lui a été donnée d'engager une réflexion visant à établir des propositions *pour les jours d'après*, c'est-à-dire de tirer les conséquences de la crise COVID-19 pour le ministère de la Justice, les services déconcentrés et les juridictions. Cette réflexion doit porter sur *les évolutions structurelles qui, d'une part, sont de nature à permettre un bon fonctionnement du service public de la justice dans les semaines et les mois suivant la sortie de crise et, d'autre part, sont de nature à permettre les réformes de fond que cette crise pourrait rendre nécessaires*.

Dans ce document abrégé, synthétisant le rapport du groupe de travail, sont présentées à la fois la réflexion menée sur l'impact de la crise sanitaire sur la justice et, insérées dans des encadrés, les propositions axées autour d'un nouveau modèle de justice civique.

\*\*\*

Une crise – celle-ci l'a montré peut-être plus que tout autre – est toujours le révélateur d'autres crises. C'est la raison pour laquelle il a été demandé au groupe de travail de ne pas se borner à penser les conséquences immédiates de la crise sanitaire mais de réfléchir *sans limitation dans l'imagination* pour que le jour d'après ne ressemble pas au jour d'avant. Il s'est efforcé d'honorer cette mission en mettant en regard ce que la crise a non seulement provoqué mais également révélé d'un modèle à bout de souffle, de façon à hisser ses propositions à la hauteur de la catastrophe.

### Recommencer et non pas redémarrer

À l'image de l'Apocalypse qui est destruction et révélation, toute catastrophe est ambivalente : elle fracture le monde ancien en exaspérant ses contradictions et en annonce un nouveau<sup>2</sup>. Cette crise doit faire naître pour tous – acteurs de justice ou citoyens en quête de justice – l'espoir d'un recommencement.

---

<sup>1</sup> Le groupe de travail, sous la direction de Sonya Djemni-Wagner et Etienne Apaire, inspecteurs généraux, était composé de 9 membres, inspecteurs généraux, inspecteurs et chargés de mission. Le groupe de travail s'est largement appuyé sur les travaux, de toute nature, menés par l'IGJ et les recommandations formulées tant au cours des contrôles et inspections de fonctionnement, des missions thématiques ou d'appui. En revanche, le groupe de travail n'a réalisé aucun entretien avec les responsables de l'administration centrale, des juridictions ou des services déconcentrés déjà fortement mobilisés par la reprise d'activité.

<sup>2</sup> Ainsi, dans *La Peste*, Camus met-il en scène à la fois la dévastation du mal ainsi que la *révélation des possibles de l'action pour peu que celle-ci s'appuie sur une éthique de l'honnêteté, de la sympathie, de la compréhension. Elle est un pôle négatif, absurde, dont le versant positif est la révolte solidaire, création libre et consciente des hommes par eux-mêmes* (Pierre Grouix, *Peste*, Dictionnaire Albert Camus, Jean-Yves Guérin (Dir.), Paris, Robert Laffont, 2009, p. 663).

Le risque serait de faire une justice d’exception post-Covid, sans profiter de cette occasion de réformer notre institution. Profitons de ce *moment suspendu*<sup>3</sup> pour réfléchir à ce que nous pourrions faire pour ne pas reprendre cette course effrénée à la production qui finit par « désubstantialiser » la justice. Cela serait une erreur de se limiter aux urgences et à l’apurement des stocks de contentieux sans profiter de cette période d’imagination si précieuse et si fugace. L’histoire montre que c’est souvent à ces époques charnières entre deux mondes que la justice a été réformée : l’après-Révolution qui culmine en 1804, les grandes lois sur le divorce, la presse, les syndicats des années 1870, l’après Seconde guerre mondiale en 1944/45 et 1958.

Le programme d’action du Conseil national de la Résistance, appelé « Les jours heureux », a été signé le 15 mars 1944 alors que la France n’était pas libérée. Il comportait deux parties : un plan d’action immédiat et un programme de gouvernement de l’après dans lequel on trouvait les méthodes de l’épuration, mais aussi le rétablissement du suffrage universel, les nationalisations ou la sécurité sociale. Il se concrétisa par une série d’ordonnances. Inutile d’insister sur la partie que l’Histoire a retenue de cette période. Il ne faudrait pas commettre l’erreur de produire des ordonnances sans programme, c’est-à-dire sans un horizon politique pour la justice.

Les différentes mesures transitoires n’auront ainsi de sens que si elles sont orientées vers une réelle transformation. Il faut par exemple éviter le « solutionnisme » qui utilise le numérique pour réduire les coûts et accélérer mais sans vision de long terme. Il ne faut pas se situer sur le plan de la stricte efficacité, pas plus qu’opposer efficacité et qualité : il faut les faire travailler ensemble. L’objectif est de recommencer la justice comme si le jour d’après était le premier, sans pour autant oublier les jours anciens.

La différence entre redémarrer et recommencer, c’est que dans le premier cas l’objectif est de revenir au plus vite au *statu quo ante* alors que dans le second, il consiste à profiter de cette interruption brutale du cours de la vie des institutions pour repartir du bon pied en tirant toutes les conséquences de ce que cette crise a révélé. Il faut profiter au maximum de l’énergie du renouveau qu’elle a insufflée. Puisque la crise a fait resurgir de façon dramatique l’essentiel, c’est sur ce terrain qu’il faut rester en tentant de dégager un nouvel esprit des institutions. Celui-ci ne se dévoile pas d’emblée ; c’est la raison pour laquelle notre GT mission a travaillé concomitamment sur deux fronts : l’un explorant secteur par secteur des améliorations possibles à apporter, l’autre tentant de dégager un nouveau modèle de justice qui les regroupe en leur donnant cohérence et qui, en retour, éclaire chacune de ces propositions.

La crise sanitaire a montré l’effondrement d’une justice hiérarchisée et productiviste. Le groupe de travail propose de s’orienter vers un « modèle civique » de justice autour duquel il a choisi de présenter ces propositions.

Le terme « civique », qui a une longue tradition en philosophie politique de Tite-Live à Christopher Lasch<sup>4</sup> en passant par Machiavel<sup>5</sup>, se concentre sur le citoyen (*civis* en latin). Le grand enseignement de la crise sanitaire est d’avoir révélé à la fois la nécessité, la vitalité mais aussi la fragilité du lien civique ; aux institutions, et notamment à la justice, de conserver cet élan et de le pérenniser dans de nouvelles pratiques.

---

<sup>3</sup> Michaël Haravon, *La justice civile en temps de crise sanitaire. L’exemple de l’Angleterre et pistes de réflexion sur le système français*, La semaine juridique, Édition générale, 15 juin 2020.

<sup>4</sup> Cf. Renaud Beauchard, Christopher Lasch, *Un populisme vertueux*, Paris, Michalon, 2018.

<sup>5</sup> Cf. Emmanuel Roux, *Machiavel, la vie libre*, Paris, Raisons d’agir, 2013.

## 1. LES ENSEIGNEMENTS DE LA CRISE SANITAIRE POUR LA JUSTICE

La crise sanitaire n'est pas finie, loin de là, mais il est néanmoins possible d'en dégager déjà quelques enseignements<sup>6</sup> pour l'institution judiciaire.

### 1.1 Un bouleversant rappel de l'essentiel

Le premier est la distinction de l'essentiel et du non-essentiel qui s'est imposé à tous et très rapidement. Elle a subordonné tous les secteurs de la vie collective (politique, économique, diplomatique notamment) à la préservation de la vie biologique. Cette redécouverte de l'essentiel dictée par la violence de la nature réorganise nos priorités, et donc libère l'imagination en lui offrant un nouveau principe (dans le double sens de règle supérieure et d'origine) alors que la réduction de toute réalité en chiffres en vue d'un traitement comptable endort les esprits. Elle a réarmé l'audace et des orientations impensables il y a ne serait-ce que quelques semaines, deviennent subitement envisageables.

La justice, comme toutes les institutions, a été prise de court et s'est concentrée, entre autres, sur la santé de ses personnels, celles des détenus et sur son mandat de protection des personnes et de disposition des corps (qui ressort dans l'expression *habeas corpus* mais ne se limite pas au pénal et concerne également les mesures de garde en droit familial, par exemple). Cet événement extraordinaire a paradoxalement permis de se rapprocher de l'encellulement individuel qui n'était pas respecté bien qu'il soit la norme légale ; comme s'il avait fallu une catastrophe de cette ampleur pour inverser une logique incontrôlable à l'origine du surpeuplement carcéral. Une nouvelle philosophie de la peine doit intégrer la dimension collective par une instance nouvelle de régulation, ayant pris conscience que c'est l'unique moyen de préserver la dignité des personnes incarcérées.

Pour autant, faire le départ de ce qui est essentiel et de ce qui l'est moins n'a semble-t-il pas été aisément et c'est une question qui, pour sortir de cette crise et anticiper les prochaines, mériterait d'être posée sereinement. Cette crise aurait prouvé, aux dires de certains, le caractère non-essentiel de la justice. Il n'y a aucun déshonneur à avoir été surpris par une crise aussi inédite, le vrai déshonneur serait de ne pas apprendre de ses erreurs<sup>7</sup>. Au-delà de la provocation, cette affirmation montre que participer à l'essentiel du fonctionnement d'une société démocratique ne peut être ni une revendication, encore moins une rente, mais que cela doit se mériter. Rapporter la preuve que la liberté est essentielle dans un État de droit mérite une réflexion sur la communication qui est toujours bidirectionnelle, à usage interne et externe.

---

<sup>6</sup> Cf. Keith Lowe, *La peur et la liberté. Comment la seconde guerre mondiale a bouleversé nos vies*, trad. de l'anglais par Frederik Hel-Guedj, Paris, Perrin, 2019.

<sup>7</sup> De la même manière qu'un sociologue allemand distinguait entre les scandales apprenants et les scandales non-apprenants. D'autant qu'il est probablement que cette crise ne soit pas la dernière.

La mission de contrôle sur les mesures liées à l'épidémie de Covid-19 du Sénat<sup>8</sup> a estimé que les chefs de juridiction avaient été confrontés à *une forme de solitude institutionnelle* s'agissant du périmètre des contentieux à conserver en dépit de la fermeture des juridictions au public. De ce fait, ils ont eu du mal à définir l'essentiel. Ils ont selon la mission de suivi *interprété de manière hétérogène la notion de contentieux essentiel*. Il semble y avoir eu une forme de confusion entre « contentieux essentiel » et « contentieux urgent ». C'est sans doute ce qui explique l'image persistante et largement diffusée d'une justice « à l'arrêt », voire le développement de polémiques sur une prétendue désertion des personnels de justice. C'est une question de fond qui est posée : qu'est ce qui est essentiel à la vie de la Nation s'agissant de la justice (on devrait pouvoir répondre le service public de la justice lui-même...) ? C'est aussi une question de forme : comment faire comprendre aux citoyens les choix opérés pour faire face à la crise ?

Une telle irruption de l'essentiel s'est traduite par un sentiment d'urgence. Il fallait agir sous la pression de la mort, c'est-à-dire que la loi juridique s'est subitement trouvée sous la pression de la loi biologique. Cette loi prend les choses à l'inverse des juristes ; comme dit le juge Othon dans *La Peste* : *Ce n'est pas la loi qui compte, mais la condamnation ; du point de vue supérieur de la peste*, ajoute Camus, *tout le monde, depuis le directeur jusqu'au dernier détenu, était condamné et, pour la première fois peut-être, il régnait dans la prison une justice absolue*<sup>9</sup>. Ce combat entre deux types de lois ne sera pas arbitré par le rappel incantatoire des droits fondamentaux. Certes, ils existent et c'est aux juges de les protéger, mais de quelle manière ? Là est l'enjeu le plus délicat : comment réaccorder la loi humaine, le droit, avec la loi biologique fondamentale, celle de la vie et de la mort ? Si la justice n'est pas capable de se hisser au niveau du temps de l'urgence qui est celui que nous impose la maladie, elle perdra son pari de montrer que les droits fondamentaux valent par tous les temps, qu'il n'est pas possible de mettre le droit en arrêt-maladie.

## 1.2 Un révélateur social

En lien avec ce premier constat d'une remise de chaque chose à sa juste valeur, cette crise, deuxième observation, a été un formidable *révélateur social*. Elle a changé le regard de chacun sur sa propre société. En même temps qu'elle exaspérait les inégalités sociales, territoriales et culturelles<sup>10</sup>, elle a également montré le rôle irremplaçable des « gens de peu », auparavant déconsidérés comme les caissières, les éboueurs, les personnels d'Ephad, souvent issu de l'immigration ; invisibles mais indispensables. Nous avons pris conscience que plutôt qu'en termes de hiérarchie, le monde de demain devait se penser en termes d'interdépendance. Ce constat est aussi vrai pour le travail de la justice qui doit être plus collaboratif<sup>11</sup>. La crise a également manifesté des solidarités, un civisme et une horizontalité insoupçonnés. On a ainsi vu surgir une « préoccupation humaniste » elle aussi réactive à la déshumanisation néolibérale. Ces « gens qui ont du mal à s'en sortir » (qui ne vont pas diminuer après la crise) forment l'essentiel des justiciables.

---

<sup>8</sup> Rapport de la mission de contrôle sur les mesures liées à l'épidémie de Covid-19 - 29 avril 2020 - [http://www.senat.fr/commission/loi/missions\\_de\\_controle/mission\\_de\\_controle\\_sur\\_les\\_mesures\\_liées\\_a\\_lepidemie\\_de\\_covid\\_19.html](http://www.senat.fr/commission/loi/missions_de_controle/mission_de_controle_sur_les_mesures_liées_a_lepidemie_de_covid_19.html)

<sup>9</sup> Albert Camus, *La Peste*, Théâtre, récits, nouvelles, édition établie par Roger Quilliot, Paris, Gallimard, 1962, p. 1357.

<sup>10</sup> Sebastian Roché, *Confiance et consentement sont au cœur de la maîtrise du Coronavirus* - Terra Nova – 2 avril 2020. [http://tnova.fr/system/contents/files/000/001/987/original/Terra-Nova\\_Cycle-Covid19\\_Confiance-et-consentement-sont-au-coeur-de-la-maitrise-du-coronavirus\\_220420\\_.pdf?1587557178](http://tnova.fr/system/contents/files/000/001/987/original/Terra-Nova_Cycle-Covid19_Confiance-et-consentement-sont-au-coeur-de-la-maitrise-du-coronavirus_220420_.pdf?1587557178)

<sup>11</sup> Cet esprit traverse nombre de propositions du groupe de travail.

D'où l'urgence de mener une réflexion sur l'attention que l'institution doit leur porter. Elle le fait déjà mais peut-être devra-t-elle le renforcer. Les tribunaux de commerce ont mis sur pied de manière exemplaire un dispositif de prévention du suicide des patrons de PME désespérés et se sentant déshonorés par le dépôt de bilan. La justice dans son ensemble doit se sentir responsable sinon du soin (*care*, fonction très valorisée pendant la crise<sup>12</sup>) au moins de l'accompagnement. Plus généralement, la justice, comme la médecine, devrait davantage prendre en considération la prévention : celle de la délinquance en matière pénale et celle des conflits en matière civile.

La justice, on le sait depuis Aristote, est sensible aux inégalités, génératrices de violences, qui la mettent dans une situation difficile car elle doit sanctionner les infractions particulières sans aggraver l'injustice générale. Après la détention des corps, l'accompagnement des destins. Le groupe traitera dans ses propositions de la vulnérabilité et de la nécessité d'accompagner les personnels de justice.

### 1.3 Un choc anthropologique

Même s'il est encore trop tôt pour le mesurer, troisième piste de réflexion, cette crise a causé un choc anthropologique. Elle a bouleversé le rapport à la mort<sup>13</sup> en empêchant pour des raisons sanitaires d'accompagner les mourants et de ritualiser la séparation définitive. Cela aura des répercussions sur le travail de deuil mais également sur le rapport entre générations. Elle a également, de manière plus discrète, transformé la perception du corps qu'il s'agisse du corps souffrant ou des corps confinés<sup>14</sup>. Ce point n'est pas indifférent à la justice car, on ne le dira jamais assez (notamment aux juges eux-mêmes), la justice est devenue la principale institution symbolique dans nos sociétés démocratiques sécularisées. Elle est appelée, dans ces sociétés, à remplir un rôle majeur dans la normalisation des usages du corps et du rapport à la mort<sup>15</sup> par l'explicitation des règles sociales. On peut s'attendre à un certain nombre de conflits civils portant sur la remémoration des morts privés d'accompagnement pour des raisons sanitaires. C'est donc fort opportunément que le Premier Président de la Cour d'appel de Paris a annoncé la création d'un service de contestation des funérailles dans son ressort de façon à éviter *d'ajouter du désordre au chagrin*.

Après la sécurisation des corps et l'accompagnement des destins, l'aide au référencement symbolique des vies.

---

<sup>12</sup> Cf. Fabienne Brugère, Guillaume Leblanc, *Le lieu du soin*, Esprit, mai 2020.

<sup>13</sup> Cf. Denis Salas, *Réapprenons à nous séparer de ceux qui ne sont plus*, Le monde du 5 mai 2020 ; sur l'importance que prend la ritualisation de la mort dans la fonction présidentielle, Cf. Solenn De Royer, *Le président et la mort*, Le monde des 12/13/14 avril 2020.

<sup>14</sup> Daphnée Leportois, *Comment le coronavirus bouleverse notre rapport au corps*, Slate, 20 avril 2020.

<sup>15</sup> Cf. Arnaud Esquerré, *Les os, les cendres et l'État*, Paris, Fayard, 2011.

## 1.4 La consécration du numérique

Cette crise a consacré définitivement la *place centrale du numérique* dans nos modes de vie mais aussi dans les institutions (télémédecine, télétravail, télenseignement, voir téléparlement, etc.). Elle a subitement dé-diabolisé les instruments numériques (qui étaient volontiers vécus sous la forme d'une menace pour les libertés) en même temps qu'elle a fait augmenter le niveau de maîtrise (ou la prise de conscience de la nécessité de se mettre à niveau). On constate que les tribunaux de commerce comme la justice administrative ont mieux fait face pendant cette crise en raison de l'avance qu'ils avaient prise en matière de dématérialisation et de télérecours. Le numérique s'est imposé également dans le débat sur la décision politique (risque d'un contrôle massif des populations à l'occasion du *contact tracing*, nécessité d'une souveraineté numérique par exemple).

L'instrument est là, mais son utilisation intelligente est entièrement à penser dans l'horizon non d'une substitution mais d'un équilibre à trouver entre ce qui peut être fait par visio-conférence et ce qui réclame une présence physique. En période de crise, les auditions par visioconférences ont explosé ; certains pays ont même conduit des procès importants sur plusieurs jours tenus entièrement sur des plateformes de conférence privées (telles que Zoom ou Skype for business). C'est la raison pour laquelle il faut faire le point sur les défis de la télé-justice.

Les outils numériques sont présents depuis des années et cette crise exige de les réévaluer dans tous les secteurs. Le premier est bien sûr le télétravail qui engage beaucoup plus qu'une dotation plus généreuse de matériel ou qu'une rénovation du management. Il modifie en réalité toute l'architecture d'ensemble de la communauté de travail où chacun dépend de chacun. Lui aussi réclame d'instaurer la confiance en vue d'une collaboration plus horizontale, le télétravail redéfinissant à la fois les métiers et les lignes hiérarchiques.

Dans l'après-crise, il est essentiel de se pencher particulièrement sur la justice civile puisque c'est d'abord le pénal qui a été jugé essentiel<sup>16</sup> et qu'un pan essentiel de la justice civile du quotidien a manqué, suscitant de rudes critiques. S'agissant de la justice civile, la crise sanitaire risque de mettre à nu une crise qui couvait depuis longtemps, ce qui doit nous inciter à accélérer l'utilisation du numérique. L'erreur à ne pas commettre est d'en limiter l'usage à un simple facilitateur voire à une plateforme de suivi des dossiers, il faut au contraire combiner procédure et architecture technique de façon à renouveler de fond en comble le procès civil. Non pas pour le dénaturer (la justice est difficilement modernisable comparativement à d'autres activités sociales) mais au contraire pour le rendre à lui-même, à sa nature profonde qui est l'échange d'arguments, la construction d'un litige qui débouchent sur une confrontation orale et la rédaction d'un jugement.

---

<sup>16</sup> Dans son 2<sup>e</sup> rapport précité, la Mission de contrôle du Sénat souligne la situation particulière du pénal en relevant notamment que l'article L. 1142-7 du code de la défense prévoit, depuis la loi n° 2009-928 du 29 juillet 2009 relative à la programmation militaire pour les années 2009 à 2014 et portant diverses dispositions concernant la défense, que *Le ministre de la justice assure en toutes circonstances la continuité de l'activité pénale ainsi que l'exécution des peines*.

## 1.5 Une judiciarisation de la crise sanitaire

Cette réflexion est d'autant plus urgente que la justice risque d'être attirée dans cette critique de la gestion de la crise à tous les niveaux.

Cette crise pourrait préfigurer une évolution des rapports entre loi biologique et loi juridique totalement inédite pour une démocratie. Cela oblige non seulement à penser à nouveau frais le vocabulaire des libertés qui se trouvent dans une concurrence inédite avec la responsabilité (recherchée dans les catégories du droit privé). Le non-respect des gestes-barrières ou du confinement fait peser une menace sur la vie de ses proches, du corps médical et *in fine* du social tout entier. Jamais libertés publiques et responsabilité juridique n'ont été autant liées. À peine le confinement était-il déclaré que l'on voyait poindre un nouveau type de judiciarisation. En France, on pourrait se diriger vers la création d'un fond qui repose sur une logique d'une socialisation des risques à l'image du fond pour l'indemnisation des victimes de l'amiante.

On voit poindre une nouvelle vague de judiciarisation<sup>17</sup> post-Covid. Il est certain que les périodes d'anxiété, de colère, incitent à faire des procès. L'intensification inédite de la menace objective d'autrui fait augmenter la possibilité de mettre judiciairement en cause la responsabilité de celui qui a infecté son proche, ou de celui qui n'a pas pris les bonnes mesures qu'il s'agisse d'un EHPAD, d'un établissement hospitalier ou encore de l'État.

Toutes les relations, interindividuelles, sociales, politiques et internationales, seront, une fois l'urgence vitale passée, saisies par un nouveau discours de la *responsabilité juridique*<sup>18</sup>. La loi biologique ne contente pas de mettre en suspension les lois juridiques, elle les met également sous pression par le biais de la responsabilité. Ces nouveaux rapports entre le droit et la vie invitent les administrations, les juristes et les juges en particulier, à faire preuve de réactivité, mais aussi de tact, de souplesse, en un mot d'agilité.

Les tribunaux judiciaires seront saisis de nombreuses plaintes pour mise en danger de la vie d'autrui par exemple. Rien ne serait pire pour la justice que de se poser en donneuse de leçons, rôle qui lui est contesté à juste titre depuis l'affaire du sang contaminé. Elle peut en revanche offrir une scène d'explication collective pour notre société, ce qui est son rôle. Pour cela, il faudrait envisager la retransmission audio-visuelle des procès (ce qui demande une préparation). C'est une justification depuis longtemps reconnue dans nombre de pays : la transparence augmente la confiance dans les institutions, encore plus lorsqu'il s'agit d'une instance de reddition des comptes comme la justice. Le regard public est en soi le moyen d'une *accountability*.

On remarque en même temps qu'un certain nombre d'actions de déconfinement qui concernent aussi bien les entreprises que les administrations sont inhibées par la crainte de procès ultérieurs suite à des plaintes pour mise en danger d'autrui, ou pour homicide involontaire voire au civil. Il est fort probable que la justice sera appelée à jouer un certain rôle en ce domaine où l'on verra si elle fait preuve d'un certain *self-restraint* ou pas. C'est en tous les cas l'équilibre des pouvoirs qui va s'en trouver bouleversé.

Après la sécurisation des corps et l'accompagnement des destins, le référencement symbolique des vies, l'offre d'une instance secondarisée et apaisée d'explication collective de nature à augmenter la confiance dans les institutions publiques en général, dans la justice en particulier et, à travers elle, dans le gouvernement.

<sup>17</sup> Ce n'est pas propre à la France. Une association de malentendants a intenté un procès contre le Gouverneur de l'État de New-York pour n'avoir pas traduit ses recommandations en langage des signes.

<sup>18</sup> Le premier ministre australien a contacté le 22 avril ses homologues américain, français et allemand pour évoquer une enquête internationale sur les responsabilités de la pandémie.

## 1.6 Une défiance persistante à l'égard du politique

Quatrième constat : la crise a consacré un retour de l'État tout en marquant ses distances à l'égard de la « verticalité » ; en même temps que la gestion de la crise a suscité de nombreuses critiques, l'action énergique de soutien à l'emploi en matière économique est très largement approuvée. Ce retour doit également être tempéré par l'importance reconnue à l'échelon local, et notamment aux élus locaux, pour régler le déconfinement. Cette crise invite peut-être la justice, qui est à la fois centrale et locale, à réinventer son rapport direct au local. Comment concevoir ce lien horizontal ? Cette crise, venant après d'autres manifestations (on songe aux gilets jaunes) a montré une colère contre la dimension verticale du pouvoir, une défiance et un pessimisme que l'on ne retrouve pas chez nos voisins<sup>19</sup>.

Vertical : l'adjectif renvoie l'image d'une institution où tout se décide depuis le centre. Vertical est non seulement le contraire d'horizontal qui est l'imaginaire des réseaux sociaux, mais également de local. À cette verticalité est associé le reproche d'une certaine arrogance : une fois encore, ce reproche alimente depuis des années la critique des institutions, y compris de la justice<sup>20</sup>. La justice doit méditer cette leçon pour inventer des manières de rendre des comptes de façon horizontale et d'associer localement les citoyens à la justice<sup>21</sup>. La colère liée à la défiance alimente un phénomène qui prend de l'ampleur : celui d'une judiciarisation annoncée de la crise sanitaire.

Ne nous y trompons pas, cette judiciarisation révèle un réaménagement profond des pouvoirs, moins en termes constitutionnels qu'anthropologiques. Alors que nombre d'intellectuels ont vu dans cette crise la consécration d'un biopouvoir<sup>22</sup>, c'est l'inverse à quoi l'on assiste dans la seconde phase qui s'annonce : ce dont témoignent ces accusations qu'il faut prendre très au sérieux, c'est moins d'un pouvoir politique justifié par la vie que disqualifié par la mort.

Tout responsable – qu'il soit politique, sanitaire, local, entrepreneurial – est désormais tétanisé par une possible mise en accusation devant un juge judiciaire. Le juge judiciaire est sollicité pour son rôle symbolique, de manipulateur du sacré oserions-nous dire, qui s'est renforcé ces dernières décennies au fur et à mesure que les sociétés démocratiques se laïcisraient. C'est au nom de ce nouveau sacré fondé sur le corps souffrant de la victime que l'on demande à l'autorité judiciaire de détrôner le corps en majesté du souverain dans une sorte de revanche de l'anthropologie sur la démocratie représentative.

---

<sup>19</sup> Cf. le baromètre annuel de confiance politique 2020 publié par le Centre de recherches politiques de Sciences Po (Cevipof) avec une vague spécifique sur la crise du Coronavirus (réalisée du 2 au 7 avril). L'étude comparée entre société française, allemande et britannique montre que la France constitue d'avantage une société de défiance avec le sentiment que la démocratie fonctionne mal contrairement à ce que pensent les Allemands et les Britanniques. S'agissant du jugement sur la façon de gérer le COVID-19 alors que + de 60% des Allemands et des Britanniques considèrent que le gouvernement gère bien la crise du Coronavirus, la proportion est inversée pour les Français ; Voir également *Coronavirus : les Français sont les plus sévères d'Europe envers leurs dirigeants*, Le Figaro, 11 mai 2020 – <https://www.lefigaro.fr/politique/coronavirus-les-francais-sont-les-plus-severes-d-europe-envers-leurs-dirigeants->

<sup>20</sup> Voir l'étude de Cécile Vigour et Laurence Dumoulin, *On a soif d'Idéal ! Des attentes à la hauteur des critiques des citoyens, in Et si on parlait des justiciables du 21<sup>ème</sup> siècle ?, Soraya Amrani-Mekki (dir.), Paris, Dalloz, 2019.*

<sup>21</sup> Cf. le rapport à venir de l'IGJ sur les attentes du justiciable.

<sup>22</sup> Sur cette notion, voir Katia Genel, *Le biopouvoir chez Foucault et Agamben*, *Methodos*, <https://doi.org/10.4000/methodos.131>

## 2. LA RÉPONSE : VERS UN TOURNANT CIVIQUE DE LA JUSTICE

Toutes les réflexions engagées dans le domaine de la santé ont beaucoup inspiré le groupe de travail. Cette crise a montré notamment les effets pervers d'un système de santé qui repose tout entier sur l'acte thérapeutique individuel, au détriment d'une perspective plus globale de santé publique. Le système de santé a finalement construit son modèle économique sur la production optimale d'actes (ce qui le rend de ce fait comparable à une entreprise de services comme une autre, l'acte permettant de construire des indicateurs), en privilégiant ceux qui étaient les plus intéressants économiquement pour les structures de soins. D'où l'impréparation en équipements jugés improductifs du fait de la rareté des pandémies, mais néanmoins essentiels. Elle a également révélé une concentration des décisions peu à même de s'adapter à la multiplicité des situations locales et de prendre en considération les nécessités de la prévention.

Pour la justice, comme en matière sanitaire, c'est autant le système que la manière de concevoir le changement, qu'il faut reconsiderer. Les réformes judiciaires ont souvent été pensées par l'institution d'une norme, depuis le haut, en se centrant sur les missions des magistrats et en se focalisant d'abord sur la justice pénale. Parce que la loi devait être la même pour tous, l'organisation de la justice se devait d'être la même pour tous. L'institution judiciaire napoléonienne répondait au besoin du pays de s'unifier et de se structurer. Il convenait de privilégier le pouvoir unique, au plan juridictionnel et administratif, d'un échelon central et d'organiser le contrôle des échelons inférieurs chargés uniquement d'exécuter les décisions de l'administration centrale toute puissante.

Une telle organisation a vécu. Il semble préférable de suivre le chemin inverse et partir du bas, se concentrer sur la vie économique et les blocages sociologiques, de la périphérie plutôt que du centre, de recentrer les efforts sur les juridictions de proximité, sur les greffes et les services chargés d'exécuter les décisions de justice notamment, de mieux penser la justice civile du quotidien et d'intégrer la technique (les nouveaux outils numériques) *ab initio* dans le juridique.

L'objectif est de recentrer la justice autour des citoyens, en tenant compte des contraintes pesant sur les professionnels et en cherchant à promouvoir les organisations les plus efficaces. La justice est faite pour les citoyens et non les citoyens pour elle : une révolution copernicienne se profile derrière cette évidence. Le justiciable ne doit plus être contraint de se plier à des catégories juridiques et procédurales parfois obsolètes, ni de se confronter à un univers étranger dans lequel il a le sentiment d'être un invité. Il est donc question de mettre fin à une institution cléricale qui se nourrit d'une certaine distance symbolique avec les citoyens. Celle-ci se traduit par une certaine fermeture du corps sur lui-même.

S'il fallait résumer toutes ces évolutions et leur donner un sens, l'on pourrait dire que l'enjeu de la justice post-Covid est d'accélérer ce lent chemin qui doit conduire une institution verticale, cléricale et artisanale vers une justice civique, agile et « responsive »<sup>23</sup>, réactive et rendant des comptes. Une institution tournée vers la vie, capable de retrouver la saveur et la vigueur de sa mission.

---

<sup>23</sup> Ce mot anglais d'origine française combine l'idée de responsabilité, d'une « sensibilité à » (comme on dit qu'un malade répond à un traitement).

## 2.1 Une visée stratégique pour la Justice

### 2.1.1 D'une justice à l'acte à une conception globale

Les professionnels de santé ont vigoureusement dénoncé les effets pervers d'une médecine à l'acte. On pourrait aisément transposer cette critique à la justice qui, elle aussi, s'est construite autour de l'unité de base constituée par l'affaire, voire le jugement. L'institution judiciaire a été abordée par les décideurs politiques comme une agrégation d'actes individuels au détriment notamment de sa signification sociale, du sens des métiers et d'une prise en charge globale des personnes. C'est sur cette représentation initiale d'une justice à l'acte que repose le mode de financement (aide juridictionnelle), l'organisation des juridictions, l'évaluation des magistrats, et tant d'autres choix.

Cette conception artisanale a laissé la place, ces dernières années, à une rationalisation et une industrialisation des actes individuels, qui est le cœur du néolibéralisme, dont le sommet a été atteint par le management aux indicateurs, c'est-à-dire la plupart du temps aux nombres d'actes individuels rendus. Une telle sérialisation des unités de base a progressivement supplanté la conception ancienne d'une activité quasi-artisanale par nature sans toutefois adopter de vision stratégique de l'ensemble du contentieux. *Nos juridictions civiles*, écrit Michaël Haravon, *jugent entre 72 % et 75 % des affaires qui entrent (en 2018, par exemple, dans les ex-tribunaux de grande instance, sur 775 581 affaires terminées, 572 621 affaires ont donné lieu à une décision au fond, soit environ 74 %). Ce chiffre n'est pas une performance : c'est une folie. Pas simplement en temps de crise. En temps ordinaire également (...) Pourquoi le juge civil français a-t-il besoin de répéter 572 621 fois la règle de droit ? (...) Dans une écrasante majorité, le juge ne juge malheureusement pas. Il se contente de délivrer un titre exécutoire, en se bornant à apprécier une situation factuelle qui ne pouvait échapper aux parties et à leurs conseils et en appliquant une règle de droit, souvent stable et ne nécessitant aucun ajustement d'espèce. Conséquence inévitable des flux français : pour gérer 572 621 affaires, il faut bureaucratiser la justice ; on y arrive à coups de trames de jugements toutes prêtes, de blocs de motivations types, de sur-spécialisation de certains juges qui abattent, à la chaîne, les volumes et souvent de création et de génie au niveau local, dans chaque juridiction ; on en parle peu, au prix parfois d'un épuisement structurel*<sup>24</sup>.

La justice à l'acte condamne à entretenir une vision statique de l'institution. Celle-ci doit faire tous les efforts pour traiter un flux de dossiers sur lequel elle ne peut agir. L'institution doit écoper des flux en ne songeant qu'à l'aval tout en vantant les mérites des modes alternatifs de règlement des différends (MARD) dont elle ne prend pas le temps d'analyser soigneusement et de manière pragmatique les obstacles ou les effets indésirables. Un tel travail ne tarderait pourtant pas à révéler qu'il y a une contradiction entre la rémunération des avocats, qui est une incitation à aller jusqu'au procès, et ces voies de substitution. Cette représentation statique de la justice la condamne à l'immobilisme et à un engorgement endémique, qui frappe tous les maillons de la chaîne judiciaire : de la décision à son exécution ; des juridictions à l'administration pénitentiaire (AP) ou à la protection judiciaire de la jeunesse (PJJ). Le récent débat sur le possible filtrage des pourvois par la Cour de cassation posait exactement cette question : le juge doit-il contrôler en amont la matière qui lui arrive ?

Il faut substituer à cette vision statique une perception dynamique de la justice qui prenne acte que la demande est non seulement plastique mais surtout infinie. On demande en effet à la justice de réparer toutes les injustices du monde, voire d'accomplir la promesse démocratique, ce qui est hors de sa portée.

---

<sup>24</sup> Michaël Haravon, *art. cit.*

### **2.1.2 *Les moyens financiers de ses ambitions***

La crise sanitaire a pris tout le monde de cours, ce qui a engendré un certain cafouillage, ne sachant pas qui faisait quoi. C'est un argument supplémentaire pour bien définir le périmètre de compétences de chacun et lui attribuer les moyens d'avoir une véritable stratégie (le mot parcourt toutes les propositions). Il est non seulement inutile mais presque pervers de doter un responsable de pouvoirs sans lui donner les moyens ; il faut donc responsabiliser les acteurs de terrain et leur donner des marges de manœuvre temporelle et budgétaire qui leur permettent d'avoir une gestion réactive et stratégique. Le groupe de travail s'est donc notamment penché sur la gestion budgétaire et sur celle des ressources humaines des services du ministère de la Justice.

Il a estimé urgent de soumettre des propositions concernant son financement. En effet, la crise sanitaire que nous subissons met les finances publiques du pays à rude épreuve. Bien qu'on puisse souhaiter que le budget de la justice reste sanctuarisé, l'État devra arbitrer entre des nécessités toutes prioritaires (exigences d'ordre sanitaire, financement de l'hôpital public, redémarrage de l'économie, amortissement de la crise sociale, dépendance liée au grand âge, etc.). Il semble donc indispensable de doter la justice de sources de financement propres et pérennes.

#### **Fiche 1 : Donner au ministère de la Justice des sources de financement propres et pérennes.**

Pour faire face aux défis budgétaires à venir, le financement du ministère de la Justice doit être repensé, au-delà de la seule dotation étatique. Plusieurs pistes peuvent être explorées : l'instauration d'une contribution à la charge de certains justiciables ou pour certains contentieux ; la sanction des procédures abusives ; le versement d'une partie des produits de l'activité judiciaire pénale au budget de la justice ; une meilleure articulation avec le système assurantiel.

### **2.1.3 *D'une justice curative à une justice préventive***

La justice ne se limite pas aux procès. La justice globale vise la cohérence de tout un parcours en introduisant une nouvelle stratégie, qui doit intégrer tous les acteurs de justice. Or l'on constate aujourd'hui que tout se concentre sur l'institution destinale, celle qui ne devrait traiter que les cas pathologiques, à savoir le procès. Il s'agit là d'une orientation profonde qui se retrouve parmi toutes les professions judiciaires : toutes se pensent à partir de ce lieu extrêmement ritualisé qui ne se produit dans une logique aboutie que relativement rarement (procès d'assises, « grands affaires » en matière de terrorisme ou qui touchent à des questions sociétales, comme l'affaire Lambert par exemple).

En proposant une rémunération à l'acte, la logique économique sur laquelle se construisent nombre de cabinets d'avocats va dans un sens absolument contraire à la réforme souhaitable. Tant que l'on ne réformerait pas ce mode de rémunération, il ne sera pas possible de demander à l'avocat d'être un acteur majeur de la justice de première ligne, celui qui doit autant que faire se peut trouver un moyen de résoudre un conflit avec les autres ou avec la société.

On peut en dire autant de l'appréciation professionnelle des magistrats. Ils sont pour l'instant évalués au nombre de dossiers qu'ils ont traités. Dans ce nouveau système de justice globale, ils devraient être aussi jugés sur le nombre de dossiers qu'ils ont réussi à ne pas juger en ayant mis en place des dispositifs en amont pour en tarir le flux.

Une telle perspective invite à revitaliser la prévention. De la même manière que c'est en inventant des solutions en amont des urgences que l'on soulage l'hôpital, c'est en conférant une véritable dignité professionnelle à la prévention et en la confiant à des acteurs nommés à cette fin et formés pour cette fonction, qu'on luttera efficacement contre l'engorgement des tribunaux. La PJJ devrait être appelée à jouer un rôle majeur dans ce domaine. Mais cette idée doit être étendue à la prévention civile en reconnaissant que les magistrats ont pleinement leur place dans différentes instances extérieures à la juridiction et au ministère de la Justice qui œuvrent à la prévention des difficultés en amont de son, en recherchant leur résolution la plus adaptée.

#### **Fiche 8 : Mettre en place une stratégie ministérielle nationale de la prévention**

Ce nouvel élan donné à la politique de prévention concerne aussi bien le champ pénal, avec la reconnaissance d'une compétence de la DACG en matière de prévention de la délinquance (partagée avec la DPJJ s'agissant des mineurs) et la création de délégués des magistrats affectés à la mise en œuvre de cette politique au plan départemental, que le champ civil et commercial avec l'incitation des cocontractants à recourir à la médiation conventionnelle.

C'est dans cette perspective stratégique qu'il faut comprendre la proposition de la création d'une plateforme numérique qui permettrait de détecter et de traiter les difficultés juridiques posées par l'application des multiples ordonnances intervenues lors de la crise<sup>25</sup>. Cette plateforme institutionnaliserait le retour d'expérience des juridictions et instaurerait un lien direct entre les juridictions et la Cour de cassation. Elle pourrait également amorcer une mise en ligne thématique des jugements participant ainsi à l'élaboration progressive d'une base de données (Cf. fiche 31).

#### **2.1.4 Placer la transformation numérique au service de l'œuvre de justice**

La justice est-elle un lieu ou un service, se demande Richard Susskind<sup>26</sup> ? C'est la question brûlante que pose l'usage du numérique. L'erreur serait en effet de séparer les facilités extraordinaires que propose le numérique de son objet social. L'utilisation massive des outils numériques pendant le confinement ne doit pas nous faire oublier qu'il est une nouvelle médiation entre les hommes et les institutions, un instrument donc, et pas une finalité. Aussi faut-il prendre garde à ne pas verser dans une « servicialisation » de la justice pour retrouver la justice comme œuvre.

Le management caressait l'espoir d'unifier la production judiciaire en la ramenant à des unités (justice à l'acte) qui répondraient à une logique comptable commune. L'informatique risque de greffer à cette conversion de la justice, dans un autre ordre de grandeur (l'évidence économique), une nouvelle formalisation. Tout cela se fait au détriment de l'acte de justice considérée comme une œuvre.

---

<sup>25</sup> Cf. *L'indemnisation des victimes en question. L'association Coranavictimes demande au premier ministre la création d'un fonds*, *Le Monde* du 5 mai 2020.

<sup>26</sup> Richard Susskind, *Online Court and the Future of Justice*, Oxford University Press, 2019.

Ici se trouve peut-être le cœur de ce nouveau modèle civique : la justice est une action fruit d'un accord et d'une délibération entre les hommes dans l'espace public et non une fabrication. Un œuvre qui va s'inscrire dans la mémoire des hommes et aider la cité à vivre, comme objet de contemplation qui leur renvoie une image de leur corps démocratique. Tous ces enjeux sont contenus dans la télé-justice.

Il est tout autant essentiel d'identifier les besoins qui pourraient trouver des solutions dans le numérique (télé-justice, interopérabilité, télétravail...) que d'identifier les effets de la numérisation sur les métiers de la justice, de façon à combiner de manière optimale leur nature – notamment symbolique – et les nouveaux moyens qui leur sont offerts par le numérique.

#### **Fiche 6 : Réussir la transformation numérique du ministère de la Justice** (fiche de problématique)

Le ministère doit davantage affirmer son autorité sur le développement du numérique et affiner en conséquence son dispositif de gouvernance. Trouver sa place dans l'écosystème numérique impose de nouer de nouvelles collaborations. Le ministère doit être à la fois incubateur, opérateur et régulateur d'une nouvelle culture. Enfin, les enjeux autour des données doivent être pleinement appréhendés.

#### **Fiche 36 : Développer la télé-justice** (fiche de problématique)

A partir d'un retour d'expérience transverse à l'ensemble des directions, le ministère doit définir une stratégie de développement de la télé-justice, s'agissant aussi bien des audiences que de l'ensemble des rendez-vous judiciaires. La délégation à l'innovation (Cf. fiche 2) pourra se voir confier l'élaboration et le suivi d'expérimentations territoriales.

Un raisonnement identique peut être étendu au télétravail. Celui-ci ne doit pas être pensé pour soi-même, comme une modalité de travail concernant les agents pris individuellement, mais comme point de départ pour repenser tant le management que les organisations de travail.

Or, en même temps qu'une opportunité, le télétravail qui s'est imposé a été un révélateur de tensions sociales préexistantes. Dans les juridictions en particulier, il a révélé une situation d'inégalité de fait entre les magistrats, dont une grande partie ont pu travailler à leur domicile grâce à l'ordinateur portable dont ils étaient dotés, et les agents des greffes qui n'étaient pas équipés, pas plus d'ailleurs que les conseillers d'insertion et de probation ou les éducateurs de la PJJ. Généraliser et encadrer le télétravail pour tous ceux dont les fonctions l'autorisent pourraient être l'occasion d'un débat sur la façon dont les agents du ministère de la Justice – magistrats, fonctionnaires et contractuels – travaillent ensemble.

#### **Fiche 35 : Généraliser le travail à distance**

A partir d'une stratégie de recours au télétravail, un plan d'action doit être élaboré pour l'ensemble du ministère de la Justice, administration centrale comme services déconcentrés et juridictions.

Plus généralement, le télétravail utilisé comme recours à la crise a confirmé, en la rendant absolument flagrante pour tous, la situation très dégradée des greffes judiciaires, qui ont eu le plus grand mal à fonctionner. D'où l'urgence d'une réflexion sur les métiers de justice essentiels à son bon fonctionnement mais insuffisamment valorisés (greffiers judiciaires, greffiers pénitentiaires et surveillants pénitentiaires). Il doit enfin donner lieu à une réflexion sur les évolutions à donner aux différentes chaînes hiérarchiques et sur la nature du contrôle opéré sur les agents.

#### **Fiche 7 : Anticiper les conséquences de la transformation numérique sur les métiers et les missions**

Il est impératif d'accompagner et d'encadrer les effets de la transformation numérique sur les métiers et les missions. Cela suppose d'évaluer les conséquences prévisibles de l'utilisation des technologies numériques sur les missions des agents du ministère et de doter la délégation ministérielle à l'innovation d'un outil de veille permanente de ces effets. Il est en outre essentiel de mettre en place un comité d'éthique ministériel sur cette question.

L'autre utilisation intelligente du numérique consisterait à doter enfin le ministère d'une solution d'interopérabilité, fiable et sécurisée, par l'identification des justiciables, transverse à la chaîne pénale numérique, de leur mise en cause à la fin de l'exécution de leur peine. Cette solution démultiplierait les capacités d'évaluation des politiques publiques et faciliterait les processus d'exécution des condamnations et de suivi opérationnel des personnes placées sous-main de justice (PPSMJ) ou mises en cause.

#### **Fiche 37 : Assurer l'interopérabilité des systèmes d'information en matière pénale**

Cette dernière suppose la mise en place d'un référentiel unique d'identification du justiciable d'un bout à l'autre de la chaîne pénale, dans le but de renforcer l'efficacité de l'intervention et l'évaluation des politiques publiques mises en œuvre.

Le numérique n'offre pas que la possibilité d'une « dé-spatialisation », il permet également de penser une « dé-temporalisation » de la justice, c'est-à-dire d'échapper aux contraintes de la présence physique de chacun. La synchronisation est plus facile à obtenir quand il s'agit de trouver une heure sans bouger de son cabinet ou de son bureau que lorsqu'il faut traverser toute la France. Faut-il encore penser en fonction de chambres, d'audiences, de débats contradictoires et de commissions d'application des peines ? Ne pourrait-on par exemple envisager un système de créneaux, de « ponts » entre toutes les parties avec les juges à la place de la procédure classique qui est liée à une organisation matérielle et territorialisée de l'activité des juridictions ? Allons plus loin, cela ne remet-il pas en cause l'idée de juge naturel qui était le juge territorialisé ?

### **2.1.5 Se penser pour aujourd’hui et pour demain**

Se réformer pour aller vers un modèle de justice civique c'est se connaître et se penser autrement. Or prise dans des flux qui la submergent, des applicatifs informatiques longtemps en peine de fournir des données robustes et une tradition universitaire qui la cantonne dans un rôle d'autorité produisant du droit, la justice ne se pense pas elle-même. À la différence du droit public où il existe une « science administrative », la justice judiciaire ne bénéficie pas d'une pensée autonome. Il existe un vide entre, d'une part, une production strictement professionnelle, informative, et, de l'autre, la doctrine universitaire et l'approche strictement sociologique.

Il est pourtant impératif, particulièrement dans des circonstances chaotiques, de satisfaire les besoins de connaissance indispensables à la conduite d'une action publique moderne dans le domaine de la justice.

C'est pourquoi le groupe de travail fait des propositions visant à doter le ministère de la Justice d'un dispositif permettant la production de statistiques et d'études statistiques fiables et complètes pour un meilleur pilotage et une véritable évaluation des politiques publiques mises en place au sein du ministère.

#### **Fiche 3 : Doter le ministère de la Justice d'un pôle statistique au service de sa stratégie**

La sous-direction des statistiques et de l'évaluation devrait être placée directement auprès du secrétaire général. Elle devrait être renforcée par des pôles statistiques régionaux et transverses. Les processus de diffusion de la statistique et des études devraient être revus.

Sur ce dispositif viendrait s'adosser un second destiné à accroître les capacités d'analyse du ministère en créant en son sein une cellule d'analyse et de prévision, organe interne et pour autant distancié destiné à produire une réflexion opérationnelle.

#### **Fiche 4 : Accroître les capacités d'analyse et de prospective du ministère de la Justice**

L'action gouvernementale doit se nourrir du produit de la recherche, de l'expertise et de la pensée prospective. C'est pourquoi la recherche doit être mieux mobilisée au sein du ministère. Surtout, une cellule d'analyse et de prévision et d'un conseil de l'analyse et de la prospective doivent être créés.

Mais, il faut aller sans doute plus loin et inventer de nouveaux dispositifs permettant d'identifier et accompagner les solutions développées par les acteurs locaux y compris quand celles-ci peuvent sortir du cadre fixé par l'administration centrale. Le groupe de travail s'est demandé si certaines des solutions imaginées dans l'urgence pour répondre à la crise ne devraient pas être pérennisées, le cas échéant en les adaptant.

En fait, c'est toute l'institution qui doit se montrer « innovation friendly » en vue de s'adapter aux enjeux de demain.

#### **Fiche 2 : Adopter une politique ministérielle de promotion de l'innovation**

Les orientations générales de la stratégie ministérielle de l'innovation seront fixées par un comité stratégique tandis qu'une délégation ministérielle en assurera la coordination. Un Lab Justice sera chargé de fédérer et d'accompagner les innovateurs, d'incuber les projets et d'animer une plateforme recensant les innovations.

### **2.1.6 Se faire comprendre**

Au cours de cette crise, l'image des juridictions – à l'exception semble-t-il des juridictions consulaires – a souvent été écornée dans les médias, tandis que l'action de l'AP et de la PJJ était mieux perçue. La nouvelle d'une « justice à l'arrêt » a été reprise en boucle dans les médias sans parler des polémiques sur la prétendue désertion des magistrats. Or, l'on sait maintenant que la situation a été beaucoup plus contrastée et que certaines juridictions ont tenu bon et ont continué de traiter l'urgence. Mais qui l'a su ? Ce qui compte dans une démocratie d'opinion, c'est la perception autant que la réalité. Cela soulève la question de la communication externe de l'institution plus indispensable que jamais en période de crise aigüe. La justice est légitime à tenir sa place comme service public essentiel à la vie de la Nation et comme instance de rang constitutionnel dont le rôle est de garantir la paix sociale. Le succès de la communication développée par le procureur Molins au plus fort des attentats qui ont frappé la France montre quel rôle apaisant peut tenir la justice dans des circonstances bouleversantes.

#### **Fiche 5 : Mieux communiquer en temps de crise**

Là encore, le ministère de la Justice doit se doter d'une stratégie de communication. Un RETEX spécifique à cette question, couvrant l'ensemble des acteurs (administration centrale, secrétariat général mais aussi juridictions et services déconcentrées) doit être mené. L'organisation et la coordination des communications doivent être revues. La communication des juridictions et des services doit être professionnalisée et les réseaux sociaux mieux investis. Le message sur l'action du ministère doit être clair.

### **2.1.7 Une intégration de l'international**

Tournée vers la préservation de la paix intérieure, très longtemps, la justice s'est pensée comme un bien commun spécifique, en dehors du jeu de la mondialisation. Il est bien évident aujourd'hui que cela n'est pas le cas et le ministère s'est organisé, par ses mouvements successifs, pour être en capacité de négocier des textes internationaux dont certains entrent directement dans notre ordre juridique interne, pour les transposer le cas échéant et pour coopérer avec d'autres États.

Pour autant il n'est pas encore parvenu à élaborer une stratégie internationale globale qui lui permettrait de percevoir et pallier des lacunes devenues flagrantes. Il n'est pas encore perçu comme le ministère de la protection des droits fondamentaux, aujourd'hui complètement internationalisés, ou encore comme un acteur majeur de la promotion de l'attractivité du droit et du système juridique français, facteurs d'influence et de compétitivité économique.

Sur le plan international ou global, les juristes doivent s'unir et faire front avec l'État et les entreprises pour que notre pays, nos valeurs gardent leur place dans l'universel. La confiance dont il s'agit ici n'est pas une vertu morale mais stratégique : si l'on n'est pas unis, on perdra de l'influence, ce qui nous nuira collectivement.

La crise a eu pour effet d'intensifier la concurrence entre les systèmes juridiques comme en témoigne la télé-justice qui a fait avancer l'intégration de la résolution d'un certain type de contentieux dans un marché unique de la résolution des conflits (à l'image du rôle de la financiarisation pour l'économie). Si l'on ne réagit pas, le droit français est menacé, sinon de disparaître, au moins d'être réduit à un droit local qui ne compte plus et n'inspire plus le niveau universel et global. C'est une sorte d'état de nécessité qui oblige à resserrer les rangs, et donc à abandonner l'ancien esprit de défiance et de contrôle. Celui-ci qui était considérablement renforcé par le néolibéralisme, mais également par la démocratie d'opinion (la peur du scandale et du lynchage médiatique), est contre-productif à l'heure où la situation devient critique.

C'est pourquoi le ministère de la Justice doit se fixer une nouvelle ambition dans ce domaine et notamment s'inspirer des dispositifs mis en place par nos voisins de l'Union. Il doit enfin reconstruire son expertise opérationnelle en matière de droit de l'homme et de protection des données pour se repositionner comme le « ministère du Droit et des Libertés ».

#### **Fiche 9 : Doter le ministère de la Justice d'une stratégie internationale globale**

Cette nouvelle ambition suppose d'assurer un pilotage effectif de la stratégie internationale du ministère, en lien avec celle du ministère de l'Europe et des Affaires Etrangères, d'entamer une réflexion sur le positionnement du service en charge de l'international au sein du ministère, de lui redonner une capacité d'expertise.

#### **Fiche 10 : Penser la coopération européenne des jours d'après**

La construction de l'après-crise sanitaire doit pouvoir prendre appui sur les réseaux et instances européens et notamment sur leurs données et leurs expériences, pour mieux réagir. Il faudra aussi tirer parti des financements européens pour accélérer la digitalisation des procédures et accélérer les négociations liées à la révolution numérique. Enfin, le ministère pourra initier les négociations en matière de protection de l'environnement, des victimes et des majeurs vulnérables notamment dans la perspective de la présidence française de l'Union européenne.

#### **Fiche 11 : Restaurer une expertise opérationnelle sur les droits de l'homme et la protection des données**

Afin de repositionner le ministère comme ministère de la protection des droits fondamentaux, une structure transversale dans ce domaine doit être créée.

## **2.2 Vers une institution agile**

### **2.2.1 Une institution réactive**

La crise a obligé la justice à réagir dans des délais très contraints. Or si une institution ne peut être modélisée pour fonctionner comme si elle était perpétuellement en période de crise, elle doit en revanche fonctionner suffisamment bien pour pouvoir affronter ces crises le moment venu et, pour ce faire, doit également les anticiper autant que faire ce-peut. Pour cela, il est important de réfléchir à une clarification des missions et à la restitution à chacun d'une utilité perceptible par le citoyen.

L'organisation doit être repensée en fonction de cette nécessaire réactivité. Les présidents, procureurs ou responsables des services pénitentiaires ou de la PJJ doivent être compétents pour réagir à un événement (sans avoir à demander des autorisations préalables). Pour être efficaces, les décideurs doivent disposer d'une palette de possibilités et choisir la réaction la plus adéquate à la situation (nouvelle loi, jugement, médiation, explication, communication, etc.). Faute d'anticipation, on est dans la réaction à l'évènement.

### **2.2.2 *Du temps « impérial », ou compressé, au temps socialement pertinent***

Il faut donc partir de la dimension fondamentale du temps. Se montrer capable de distinguer l'essentiel oblige à abandonner le « temps impérial », qui est celui de la justice aujourd'hui, au bénéfice d'un « temps social ». Expliquons ces deux termes : le « temps impérial » (expression que l'on retrouve en italien et incidemment en anglais<sup>27</sup>) caractérise la conduite d'un « pouvoir inconditionné »<sup>28</sup> qui ne dépend en rien du peuple ; il fixe les affaires comme bon lui semble, en l'occurrence dans l'ordre de leur enregistrement ; un tel rapport au temps est la marque même de la souveraineté. Rien n'est au-dessus d'elle, pas même le temps, pas même non plus l'espace. L'adjectif impérial renvoie à un vaste territoire qui ne connaît de trouble qu'à ses lointaines frontières, le temps que cela atteigne le centre. Le pouvoir impérial est indissociable enfin d'un certain régime de légitimité qui passe par l'apparence, la majesté, les symboles qui entretiennent le sentiment d'une grandeur inatteignable du pouvoir.

Le « temps social », à l'inverse, a à cœur d'intervenir dans un temps socialement pertinent, de se bousculer pour ne pas se faire expulser de l'agenda social. Le propre du procès est de transporter un conflit dans un hors-sol et un hors-temps, celui du rituel judiciaire. Trop raccourcir les délais reviendrait à nier la nature de l'intervention de la justice. En dépit de l'expression trompeuse, il ne peut y avoir de « temps réel » dans la justice, ne serait-ce que parce qu'il y a un déplacement dans l'espace (or le temps et l'espace vont toujours ensemble).

D'où également une représentation du temps comme multiplication et accélération du nombre de traitement des cas individuels comme une reproduction du même, de manière non dynamique. Du sur-mesure on est passé au prêt-à-porter, voire au *one size fits all* (la même taille pour tous ou taille unique).

Pour cela, il faut introduire une distinction majeure entre le temps actif, encore vif, ouvert, de la vie sociale, et le temps rétrospectif où l'on revient sur une affaire échue à la manière d'un historien. Le temps vif, socialement pertinent, est celui de l'attente de justice, plus précisément encore, celui dans lequel une décision de justice changera le cours des choses, imprimera à l'action une nouvelle direction. Tout jugement est dans ce sens-là une *inversion morale du temps*<sup>29</sup>, où la justice rouvre le temps, le rend à nouveau disponible à une nouvelle action, de façon à la clore définitivement, c'est-à-dire à la rendre fermée à une réplique. Cette distinction est très importante pour la justice transitionnelle ou pour les crimes de masse, car elle referme le temps vif du ressentiment et ouvre le temps apaisé de la mémoire. Un jugement qui intervient après les faits risque fort de s'apparenter à la seconde catégorie.

---

<sup>27</sup> Dworkin parlait de l'*impérialisme des juges*.

<sup>28</sup> L'expression est de Marcel Hénaff, *l'éthique catholique et le non-esprit du catholicisme*, Revue du MAUSS, N°15, 2000, p. 62.

<sup>29</sup> Jean Améry, *Par-delà le crime et le châtiment. Essai pour surmonter l'insurmontable*, Arles, Actes sud, 2005.

Reste le temps de l'urgence. Les processus de validation complexe, le contrôle a priori, les demandes chronophages ou les vérifications tatillonnes n'ont pas leur place. La verticalité évoquée plus haut cède la place à des fonctionnements fluides et, souvent au « système D » (ici des ordinateurs portables de la permanence parquet prêtés aux greffiers, là des magistrats assistant le greffier pour essayer de désengorger le service, là encore des greffes pénitentiaires abondamment sollicités par des magistrats privés de greffiers etc.).

Malgré ces efforts de nombreuses récriminations ont pu être entendues sur nos organisations qui n'auraient pas été assez agiles. C'est pourquoi le groupe de travail a réfléchi à faire évoluer les organisations relevant du ministère de la Justice pour leur permettre de s'adapter face à l'urgence.

**Fiche 12 : Moderniser l'organisation administrative et budgétaire des services judiciaires** afin de rendre l'institution judiciaire, dont les différentes composantes seront positionnées à la bonne échelle, plus réactive (fiche de présentation).

### 2.2.3 Des *traitements différenciés*

La logique de l'essentiel s'applique également au traitement des affaires. Il faut faire des choix en distinguant l'essentiel de ce qui l'est moins, voire de l'inessentiel et se donner les moyens de traiter en priorité des procédures à forts enjeux humain et social. On songe notamment aux procédures concernant les personnes vulnérables ou les licenciements.

Il ne suffit pas d'accorder la priorité à certaines affaires, il faut également avoir clairement à l'esprit l'objectif de justice substantielle. C'est pourquoi, nombre de propositions privilégient la téléologie (aller à l'essentiel) au détriment de la procédure. Il faut adapter la procédure à l'objectif social et non l'inverse.

La stratégie exige d'imaginer des traitements différenciels de façon à consacrer le maximum d'énergie à des affaires qui sont d'une importance particulière. On recueillera sans difficulté un large consensus autour de ce constat. La question épineuse est de savoir le traitement à réservier aux autres affaires. C'est pour cela que le groupe de travail a multiplié les propositions de traitement accéléré et simplifié pour des affaires qui peuvent se le voir appliquer. C'est dans cet esprit qu'il faut comprendre les propositions de forfaitarisation, d'extension de l'injonction de payer aux créances salariales, la simplification des procédures, l'assouplissement des règles de fonctionnement du tribunal de commerce, la procédure sans audience, les audiences tenues en juge rapporteur, l'assouplissement des modalités de communication de pièces, la simplification des notifications judiciaires.

**Fiche 24 : Renforcer la capacité de traitement du contentieux judiciaire**

Que cela concerne le contentieux pénal ou civil, plusieurs mesures peuvent être mises en œuvre ou renforcées pour permettre aux juridictions confrontées à l'augmentation des stocks de procédures d'améliorer la réponse judiciaire.

**Fiche 25 : Adopter une loi d'amnistie ?**

**Fiche 26 : Développer le recours à la procédure de forfaitisation des infractions** notamment en mettant en place une structure permanente de concertation entre la DACG, la DGPN et la DGGN, en étendant la possibilité de recourir à la forfaitisation et en initiant une politique d'action publique en matière contraventionnelle et de contentieux techniques.

**Fiche 28 : Simplifier les modes de notification judiciaire** et créer une plateforme nationale de notification judiciaire dématérialisée.

**Fiche 29 : Rationaliser le traitement des contentieux civils** notamment par la définition d'une « politique civile » et la création d'un conseil national de la justice civile et l'extension de la compétence de la juridiction nationale des injonctions de payer aux créances salariales et commerciales.

**Fiche 30 : Simplifier et améliorer le droit civil** par la création d'une plate-forme dédiée au processus de « toilettage » du droit processuel et substantiel et d'un réseau d'appui à la simplification du droit ainsi que par l'amélioration des dispositifs d'évaluation des normes.

**Fiche 31 : Tirer les enseignements des ordonnances relatives au contentieux civil** notamment en maintenant certaines dispositions de l'ordonnance 2020-304 du 25 mars 2020.

**Fiche 32 : Améliorer le traitement du contentieux commercial et social** en instaurant des échanges entre les juridictions consulaires et prud'homales au sein des cours d'appel.

**Fiche 33 : Optimiser le traitement du contentieux social** en étendant le recours la formation restreinte en phase de jugement, en accélérant la mise en état devant le bureau de conciliation et d'orientation, en priorisant les procédures de licenciement, en créant une procédure d'injonction de payer pour les créances salariales, en instaurant un mécanisme de traitement des dossiers sériels.

**Fiche 34 : Optimiser le traitement du contentieux commercial** en assouplissant certaines règles de fonctionnement du tribunal de commerce, en introduisant certaines dispositions de l'ordonnance n° 2020-304 du 25 mars 2020 dans le droit commun processuel, en simplifiant les règles relatives aux entreprises en difficulté.

#### 2.2.4 Du centralisme à la recherche de la bonne échelle

Une approche civique de la justice pose constamment la question de la bonne échelle pour traiter une difficulté. Celle-ci n'est pas systématiquement l'échelon central et ministériel. À côté de l'espace de l'*imperium*, il y a aussi celui de la *civitas*.

La crise sanitaire a également souligné la nécessité de redéfinir les rapports existants entre le central et le local et de mieux départager les rôles de chacun notamment dans le domaine de la gestion et de l'exercice des missions de justice. L'enjeu est de taille car toute l'institution judiciaire s'est construite sur un mode pyramidal hérité du modèle administratif napoléonien de centralisation et de contrôle. C'est contre cette culture que se déclinent les propositions contenues dans ce rapport.

Il serait illusoire de répondre à une institution trop verticale par une justice entièrement horizontale, ce qui serait tout aussi extrême. Le local ne doit pas être considéré comme une division à l'infini du central mais comme la recherche de la bonne échelle. Il ne suffit pas de substituer un nouveau localisme (dont on connaît très bien les limites) à l'ancien centralisme car c'est tout le rapport à l'espace de la justice qui doit faire l'objet d'une réflexion pour se situer à la bonne échelle.

Pour avancer, il faut distinguer les notions d'*espace*<sup>30</sup>, d'*organisation spatiale*<sup>31</sup> et enfin d'*échelle*<sup>32</sup>. Si l'on prend pour référence le territoire national, pris à la fois comme étendue physique et mesurable et comme idée politique (lieu d'application de la souveraineté), on voit se profiler trois échelles : *nationale*, *extranationale* (européen, international ou global) et *infranationale* (régional, départemental, communal).

Jusqu'à présent, la spatialisation de la justice s'est entièrement construite autour du rapport centre/périmétrie. Tout découle de cette centralité : non seulement l'organisation judiciaire sur un mode hiérarchique territorialisé mais aussi les relations entre le pouvoir politique et le droit se traduisant par le légitimisme, le positivisme juridique et la hiérarchie des normes. Cette structure est prolongée par une conception du droit, du procès et des rôles respectifs des magistrats et des avocats. Tous ces instruments sont les organisateurs spatiaux du pouvoir. Dans la situation actuelle, le ministère de la Justice est le garant de cette spatialisation du pouvoir qui s'opère par un modèle hiérarchique napoléonien. À y regarder de plus près, il occupe une position paradoxale car à la fois centrale et provinciale. Il participe du pouvoir central de l'État, lequel ne place pas en son centre la justice mais tout au contraire, n'a de cesse que de la mettre à distance du cœur de ses affaires, contrairement au Conseil d'État.

Ce modèle centralisé et hiérarchique est à bout de souffle et la crise sanitaire lui a peut-être apporté le coup de grâce. Plutôt que la pyramide napoléonienne modifiée par tant de réformes contradictoires qui a abouti au millefeuille actuel, la justice civique doit penser en termes d'articulation des différents espaces<sup>33</sup> pour trouver l'échelle la mieux adaptée à une action juste.

C'est pourquoi, il est apparu important d'alléger les tutelles hiérarchiques qui ont, au sein des institutions judiciaires, confié aux Cours d'appel l'administration de toutes les juridictions y compris locales et l'évaluation de tous leurs magistrats et de reconnaître aux échelons hiérarchiques locaux, une pleine compétence d'administration et de gestion de leurs juridictions et des magistrats et fonctionnaires qui y travaillent.

<sup>30</sup> Notion objective qui délimite, par une unité de mesure donnée, un cadre sans s'interroger sur son inscription sémantique (dont le prototype est l'espace géométrique).

<sup>31</sup> Idée selon laquelle sont organisés les rapports sociaux, juridiques et politiques en son sein.

<sup>32</sup> Qui fait varier la taille d'un phénomène et modifie la perception de ses caractéristiques et *in fine* sa signification.

<sup>33</sup> Cf. *Dictionnaire de la géographie et de l'espace des sociétés*, Jacques Lévy et Michel Lussault, Belin, 2<sup>e</sup> éd., 2013.

Par ailleurs le groupe de travail s'inscrivant dans une réflexion plus générale sur la place adéquate des institutions en charge de la mise en œuvre des politiques de proximité (comme les politiques de solidarité ou de sécurité) préconise le renforcement des compétences des tribunaux judiciaires, principalement ceux des chefs-lieux de département, en vue d'assurer notamment une bonne articulation entre l'institution judiciaire et les autres administrations.

À l'échelle locale, l'approche civique préconise d'inaugurer de nouvelles relations entre la juridiction comme communauté professionnelle (procureurs, juges, greffiers, agents de catégorie C dont la crise a révélé le rôle irremplaçable), les services chargés de l'exécution des décisions de justice (DAP et DPJJ), les différentes professions du droit, les services de police et de gendarmerie, les citoyens à la fois usagers et aussi participants à l'œuvre de justice. Cette nouvelle approche vise à substituer une approche holiste où chacun a une place à l'ancienne culture hiérarchique. Le même événement vu de Paris ou du quartier concerné n'a pas le même sens ; une réalité vue depuis un ministère qui tend à araser toute aspérité n'a pas le même sens que pour une commune. L'un des ressorts de la critique du pouvoir aujourd'hui est de ne pas se placer à la bonne échelle. Il s'agit donc d'un enjeu majeur. L'objectif doit être de redonner un pouvoir d'initiative à l'échelon le plus local, le mieux à même de trouver la meilleure réponse, celle qui est la mieux adaptée au terrain. La justice est en effet un élément essentiel dans la mise en œuvre des politiques de proximité (prévention, solidarité, sécurité) qui relèvent de l'échelon départemental. D'où la nécessité de donner les moyens au tribunal judiciaire départemental de jouer ce rôle.

**Fiche 13 : Instaurer le tribunal judiciaire comme échelon stratégique de l'action** notamment en dotant les chefs de juridiction, en lien avec le directeur des services de greffe, de véritables pouvoirs de direction et d'administration des juridictions ainsi que la coordination et la représentation de l'institution judiciaire dans les instances en charge des politiques publiques. En outre, le tribunal du chef-lieu de département sera transformé en tribunal judiciaire départemental et une unité de gestion renforcée à l'échelon départemental sera mise en place.

**Fiche 14 : Créer des directions inter-régionales des services judiciaires (DIR-SJ).** Ce nouvel échelon déconcentré devra permettre d'améliorer la gestion administrative et budgétaire des juridictions et de recentrer les chefs de cour sur les activités jurisdictionnelles.

De même, il serait illusoire de penser que les bouleversements subis n'impacteront pas l'organisation et le rôle de l'administration centrale du ministère de la Justice. Sans conclure sur ce point, il apparaît indispensable que l'administration centrale accompagne ce mouvement et passe d'une posture de contrôle à une posture de soutien aux juridictions et aux services déconcentrés notamment ultra-marins.

En tout état de cause, elle doit clarifier son organisation entre directions législatives, direction en charge de l'exécution des décisions de justice et structure support. Il apparaît fondamental qu'elle acquiert de manière plus affirmée la capacité de mettre en place de véritable collaboration entre les différents services du ministère notamment pour traiter des questions transverses.

**Fiche 15 : Moderniser l'organisation de l'administration centrale** à partir d'une mission d'évaluation de son organisation et de l'efficience de la prise en charge des missions qui lui incombent (fiche de problématique).

**Fiche 16 : Mieux piloter la justice dans les Outre-mer**

Le ministère de la Justice doit se doter d'une stratégie ministérielle pour les Outre-mer en créant un délégué ministériel. Certaines missions devraient être déconcentrées dans les échelons intermédiaires et des expérimentations relatives aux organisations et au fonctionnement mises en œuvre.

L'administration centrale doit également accepter le plus largement possible la déconcentration de ses pouvoirs et plus généralement de faire vivre le principe de subsidiarité.

**Fiche 17 : Déconcentrer la gestion des ressources humaines des greffiers des services judiciaires**

Le mouvement des nominations se ferait en deux temps : un premier mouvement national piloté par l'administration centrale, puis un mouvement interne à chaque DIR-SJ.

**Fiche 18 : Déconcentrer les procédures de mobilité des surveillants pénitentiaires**

Le mouvement des nominations se ferait en deux temps : un premier mouvement national piloté par l'administration centrale, puis un mouvement interne à chaque direction inter- régionale.

Elle doit enfin mieux mettre en place et promouvoir des mécanismes permanents de concertation avec les partenaires les plus importants pour une mise œuvre efficace des politiques judiciaires.

**Fiche 23 : Renforcer la coopération des juridictions et des forces de sécurité intérieure en matière de police judiciaire**

Les synergies nécessaires au bon exercice de la police judiciaire doivent naître de la mise en place d'une instance de concertation regroupant la DACG, la DGPN et la DGGN, déclinée à l'échelon départemental entre autorité judiciaire et responsables des FSI en charge de la police judiciaire. Un programme pluriannuel d'évaluation de la chaîne pénale devra être mis en place conjointement par l'IGJ et l'IGA.

### **2.2.5 D'une culture du contrôle au pari de la confiance**

La crise a également montré quelques exemples de coopération spontanée des acteurs locaux, magistrats, services de l'AP et de la PJJ. Ils préfigurent le sursaut civique qui doit inspirer la justice de demain. Le modèle civique s'oppose à la centralité comme organisateur spatial avec toute sa constellation de notions, et appelle notamment une communauté plus vivante, plus autonome, plus responsable. L'idée nouvelle de « communauté professionnelle » se décline à l'échelon local (juridictions, services déconcentrés de l'AP et de la PJJ, professions du droit et aussi associations), à l'échelon national par des communautés de juristes spécialisés dans des secteurs déterminés, et à l'échelon international autour de l'*« équipe France »* pour le soutien de nos valeurs et de notre souveraineté nationale<sup>34</sup>.

Puisque l'espace est organisé selon une idée et que cette idée était en France le centralisme (encore une fois comme principe d'organisation plus que comme système concret), l'alternative n'est pas le local, mais la bonne échelle et surtout une organisation sous forme de communautés professionnelles. Différentes communautés professionnelles qui sont autant un mode d'organisation qu'un nouveau foyer de légitimité, un mode de production du droit, une gestion des carrières. La communauté professionnelle n'a pas vocation à se substituer à la centralité, mais à la contrebalancer. L'objectif est de pondérer une organisation spatiale exclusivement centralisée qui ne se montre plus capable de bien gérer les enjeux, qu'ils soient nationaux, locaux ou supranationaux, par une autre organisation fondée sur la communauté professionnelle.

L'hybridation des compétences autorisée par la mise en place de communautés professionnelles permet de répondre à la nécessité de mener des missions complexes comme cela devrait être le cas avec l'affectation de personnels de surveillance dans les services pénitentiaires d'insertion et de probation pour améliorer l'effectivité des mesures alternatives à l'incarcération (Cf. fiche 20).

Au regard de cet intérêt, il convient également de développer les collaborations entre structures comme par exemple les greffes judiciaires et pénitentiaires en reconnaissant la valeur de « passeurs de culture professionnels » de ceux qui y sont affectés (Cf. fiche 21). Cet objectif pourrait aussi être atteint par l'affectation « d'agents de liaison » notamment dans les services déconcentrés.

De même, les mobilités des magistrats et fonctionnaires du ministère devrait être mieux exploitées. Les magistrats et fonctionnaires détachés ou mis à disposition sont trop souvent abandonnés et peu valorisés quand ils reviennent au sein du ministère alors qu'ils représentent pour lui une très grande valeur ajoutée.

---

<sup>34</sup> Le récent rapport Thiriez est très symptomatique à cet égard des tensions actuelles entre deux pôles d'attraction des magistrats : celui de l'État et de la spatialité ancienne centralisée, et le modèle civique d'une communauté des juristes décentralisée dans le sens de non-liée au centre du pouvoir, *Mission haute fonction publique*, rapport remis au Premier ministre le 30 janvier 2020.

### **2.2.6 De la hiérarchie à la reconnaissance de l'interdépendance : pour une valorisation de l'esprit d'équipe**

La communauté professionnelle pourrait-on dire a plus que jamais montré pendant cette crise sa nécessité car le confinement subi a révélé l'importance de chacun. Elle invite à substituer l'interdépendance à la conception traditionnelle des statuts et de la hiérarchie. La capacité à créer un collectif de travail et à instaurer un esprit d'équipe relève de compétences managériales attendues de l'encadrement. Ces qualités devraient venir en ligne de compte pour la nomination et la carrière des chefs de juridiction. Cela serait un argument pour adopter l'évaluation à 360 degrés proposée par le rapport Canivet.

Cela suppose également de redéfinir le rôle de chacun et notamment de repositionner en les valorisant davantage les directeurs de greffe et les greffiers comme éléments essentiels du bon fonctionnement des juridictions. Une réflexion analogue devrait pouvoir être conduite pour les agents des greffes pénitentiaires.

#### **Fiche 21 : Mieux affirmer la place des greffes judiciaires et pénitentiaires**

Favoriser les collectifs de travail dans les greffes judiciaires et pénitentiaires suppose de clarifier les missions des différents corps de personnels de greffe judiciaire et de les recentrer sur leur cœur de métier ; d'évaluer et renforcer les effectifs des greffes judiciaires ; de professionnaliser la fonction RH au niveau local dans les services judiciaires et de revaloriser l'encadrement des greffes pénitentiaires et faciliter les passerelles entre métiers des greffes.

La mise en place d'une relation de confiance dans un collectif de travail suppose une bonne appréhension des difficultés que les uns et les autres peuvent rencontrer dans l'exercice de leurs missions. Il est fondamental à cet égard de développer les dispositifs de prévention des risques psycho-sociaux mais également de répondre aux inquiétudes ou aux conséquences issues de la crise sanitaire.

#### **Fiche 44 : Prendre soin des personnels**

Les actions de soutien aux personnels doivent être accrues et mieux coordonnées. Un climat de confiance doit être restauré et des mesures prises pour prévenir davantage encore les risques psycho-sociaux. Un médiateur interne au ministère de la Justice devrait être créé.

Le maître mot de cette nouvelle perspective est la confiance. La confiance est indivisible, c'est pourquoi l'objectif est de la mettre au cœur des relations entre d'une part les différentes instances de gouvernement des magistrats et les magistrats, mais également entre les magistrats ou les responsables pénitentiaires ou de la PJJ et les citoyens. La refondation des relations entre les usagers du service public et les fonctions régaliennes de l'État sur la base de la confiance se pose de plus en plus comme l'avenir vers lequel il faut aller.

Le propre d'une société démocratique, c'est que les institutions doivent sans cesse regagner la confiance de leurs concitoyens. Cette confiance ne passe plus uniquement par le grand médiateur symbolique du souverain de la majesté : elle doit se gagner concrètement, se cantonner dans le temps social. Si le pouvoir impérial est inconditionné, le pouvoir social, y compris le plus symbolique comme la justice, est toujours conditionné au regard social. C'est pourquoi la justice doit gagner sa « crédibilité » - terme nouveau s'agissant de la justice – c'est-à-dire apparaître comme un joueur important dans le jeu social. Le plus bel arrêt, le plus équilibré, le mieux motivé, qui fera la joie – ou la terreur au contraire – des étudiants en droit, s'il intervient des mois voire des années après que le conflit a été résolu, ne sera pas « crédible » en dehors de cette sphère. Il faut donc instaurer une circularité vertueuse de la confiance et faire plus confiance aux juges pour gagner la confiance de l'opinion.

#### **2.2.7 *Vers des communautés professionnelles de juristes***

S'agissant de l'autre communauté professionnelle des juristes, sa promotion pourrait entraîner plusieurs effets heureux.

#### **Un mode plus moderne de production du droit et un facteur d'optimisation du rayonnement de la culture juridique française**

Cela fait longtemps que le droit n'est plus produit exclusivement au niveau national. Dans nombre de domaines, il résulte du croisement de sources européennes et internationales, mais également parfois de données techniques. La norme est devenue un élément composite qui doit être élaborée de manière continue par des professionnels. C'est ce qu'a montré ici encore cette crise sanitaire au cours de laquelle on a vu nombre de papiers scientifiques circuler. Sans compter que le droit devient d'une technicité très sophistiquée et que son impact est autrement plus important que lors de la rédaction du Code civil en 1804. Le droit se produit au sein de communautés professionnelles qui excèdent souvent nos frontières. Tout cela plaide pour le renforcement de ces communautés dans l'intérêt même du dynamisme du secteur juridique. Or, on ne peut que regretter que les différentes professions demeurent cloisonnées et méfiantes les unes envers les autres.

Alors qu'on se lamente sur la perte d'influence de la culture juridique française, c'est très probablement par l'intermédiaire de communautés professionnelles revitalisées, souples, en contact avec le monde, que l'on redonnera à notre droit sa vocation universelle.

#### **Une résolution du conflit mortifère entre magistrats et avocats**

On a été frappé tout au long de cette crise de constater à quel point « les soignants » ont fait preuve d'unité, de solidarité entre eux. Ils ont forcé l'admiration de tous. Dans le même temps, les professions juridiques, et notamment les avocats et les magistrats montrent au grand jour leurs divisions. Cette division est source d'affaiblissement collectif et doit être traitée en tant que telle. Or, la centralité de la carrière des magistrats et leur assimilation *de facto* à des fonctionnaires sans considération de leur statut, la balkanisation des professions juridiques et l'arrivée récente des entreprises ont modifié le paysage. L'avenir n'est ni du côté de la centralité ni du côté du tout libéral, mais dans la circulation des juristes, y compris entre le droit public et le droit privé.

Cette crise a révélé la scission entre avocats et magistrats. Celle-ci couvait depuis longtemps. Le centralisme judiciaire comme forme de pouvoir et comme définition d'un espace sous contrôle empêche les avocats et les magistrats de former une communauté professionnelle.

La difficulté à faire émerger une communauté professionnelle entre avocats, magistrats, professeurs de droit, etc. vient de ce qu'ils n'appartiennent fondamentalement pas aux mêmes espaces, parce que l'espace de référence ultime est celui de l'État. Or, le problème de fond, c'est que l'avocat a mis longtemps à pénétrer le sens du procès ; celui-ci se faisait largement sans lui, il n'avait qu'un rôle extérieur (« supplicateur » ou « intimidateur »).

L'attitude populiste, dont ne sont pas exemptes certaines prises de position ces derniers temps, se caractérise en ce qu'elle se situe d'emblée en dehors d'un pouvoir sur lequel n'ont prises que l'indignation, voire la révolte. À aucun moment, il n'est envisagé de trouver une solution ensemble, magistrats et avocats ; pas uniquement par mauvaise volonté mais parce que l'espace (et donc le rapport au pouvoir et l'ensemble des relations géographiquement locales mais « spatialement » centralisées) reste centralisé. L'implication des avocats est indispensable car c'est souvent faute de les avoir associés et surtout d'avoir accompagné la réforme de la justice d'une réforme concomitante de la profession d'avocat, que lesdites réformes ont échoué. L'une des principales difficultés des réformes de la justice est de ne pas tenir compte de la survie économique de la profession. Celle-ci va se poser de manière encore plus aigüe après la pandémie de la Covid-19, qui survient après une grève dure de la profession à propos des retraites. Une subvention pure et simple n'arrangerait rien, c'est tout le modèle économique qu'il faut repenser.

Le recentrage sur d'authentiques communautés professionnelles et l'intensification des passerelles entre les différentes professions (magistrature, fonctionnaires, barreau, université, entreprises) auraient l'avantage d'externaliser les foyers de légitimité. La reconnaissance ne viendrait plus exclusivement pour chacune de ces professions, des instances internes mais de la reconnaissance par les pairs. Les rapports hiérarchiques s'en verraient considérablement modifiés. La communauté créerait un incitatif vertueux, un désir d'excellence.

#### **Fiche 22 : Fonder avec les avocats une véritable communauté de travail**

Dans le cadre d'un « Vendôme de la justice et du droit », les axes de réflexion, pour mieux associer les avocats au fonctionnement de l'institution judiciaire, seraient les suivants : les impliquer davantage dans la gouvernance, favoriser leur spécialisation, en faire des acteurs de la résolution non contentieuse des différends, expérimenter un service public de la défense, financer autrement le travail de l'avocat, penser une déontologie des avocats et des magistrats en miroir.

### **2.2.8 La nécessité de régulations**

Cet esprit de collaboration se retrouve dans la nécessité d'une politique de régulation, à commencer par la régulation carcérale.

Au 1<sup>er</sup> janvier 2020, 70 651 personnes étaient détenues en France pour 61 109 places. Dans un entretien au journal Le Monde du 30 avril, la ministre de la Justice, garde des Sceaux, indiquait qu'au 23 avril le nombre de personnes détenues était de 61 000. Bien qu'il faille distinguer la situation selon les établissements, ce chiffre est en soi tout à fait inattendu, alors même que, comme un coup de semonce, le 30 janvier 2020, la France était condamnée par la Cour européenne des droits de l'homme pour absence de recours effectif et traitements inhumains ou dégradants, les juges dénonçant une *situation structurelle*. Cela permet d'envisager la mise en œuvre de la réforme des peines introduite par la loi de programmation et de réforme de la justice sous une autre perspective, le second pan de la réforme des peines étant entré en vigueur le 23 mars dernier, durant la période de confinement.

Le groupe de travail a estimé urgent de traiter la thématique de la régulation carcérale et de l'encellulement individuel et formule donc une proposition de mécanisme collectif de régulation pour éviter que la surpopulation carcérale ne se reconstitue rapidement après la fin de l'état d'urgence sanitaire. Cette régulation requiert que les personnels de justice constituant une véritable communauté de travail soient capables de gérer en commun la question de la peine, de la décision à son exécution effective, pour lui donner un sens. C'est aussi prendre ensemble la mesure du temps.

#### **Fiche 19 : Mettre en place un mécanisme de régulation carcérale**

La lutte contre la surpopulation carcérale et la réalisation de l'encellulement individuel doit devenir un objectif commun. A cette fin, dans chaque tribunal judiciaire, un comité opérationnel de régulation carcérale regroupant magistrats, représentants de l'administration pénitentiaire et de la PJJ doit être créé. Il aura pour mission de veiller au maintien d'un taux d'occupation en maison d'arrêt et quartier de maison d'arrêt inférieur à 100 % en identifiant les détenus susceptibles de faire l'objet d'une libération anticipée.

#### **Fiche 20 : Renforcer la probation**

L'association des personnels de surveillance et de probation doit permettre de favoriser le recours à la probation pour limiter la détention. Cet objectif peut être atteint en confiant des missions de contrôle actif des obligations auxquelles sont soumises les PPSMJ à des personnels de surveillance placés au sein des SPIP, en leur donnant des compétences juridiques mais aussi en améliorant les moyens techniques de contrôle des obligations. Il faut également donner compétence exclusive au SPIP pour la mise en œuvre de certains contrôles judiciaires (violences intrafamiliales ou sexuelles, criminalité organisée...).

#### **Fiche 38 : Développer un outil unique de présentation et de réservation des dispositifs alternatifs à l'incarcération**

Le recours aux mesures et peines alternatives à l'incarcération sera facilité par la création de cet outil unique mis à la disposition des magistrats et des services de l'administration pénitentiaire et de la protection judiciaire de la jeunesse.

La promotion de la confiance entre professionnels agissant sur les mêmes champs serait de nature à initier de nouveaux modes de régulation dans de nombreux domaines. On peut citer pour exemple la prévention des saisines inutiles des juges des enfants ou des juges des contentieux de la protection en associant tous les acteurs en amont de l'intervention judiciaire.

### **2.3 La justice comme bien commun**

Cette crise a révélé la solidarité dont nos concitoyens sont capables, et il ne semble pas possible d'y répondre par le même centralisme qu'avant. Cette solidarité invite à inaugurer une nouvelle dimension civique de la justice en se donnant les moyens d'intervenir en amont de manière stratégique, agile, efficace, orientée à un but. Nous allons égrener les caractéristiques de cette nouvelle dimension civique de la justice pour le temps, l'espace, le rapport à l'action, aux acteurs, aux instruments.

Nous assistons ces dernières décennies à une véritable explosion des formes de justice : globale (pour les relations notamment commerciales), universelle, intergénérationnelle, cognitive, climatique, spatiale (relative à la géographie qu'a mise sur le devant de la scène la crise des gilets jaunes), sémiotique. Ces nouvelles dimensions de la justice, qui ne cadrent pas avec la *summa divisio* général/particulier, se nourrissent de quelques procès, y compris en France, tout en relevant d'une logique nouvelle s'étendant sur plusieurs pays notamment. C'est la compétence universelle pour le droit humanitaire, les procès climatiques comme ceux initiés par « l'Affaire du siècle », la loi Sapin-II pour les « deals de justice », les recours constitutionnels contre le projet du droit des retraites, les revendications des associations féministes, etc.

La justice civique participe de ce mouvement de pluralisation des dimensions de la justice, mais en suivant le chemin inverse en partant de la masse des procès, de la justice à l'acte, pour retrouver une nouvelle dimension de la justice, une dimension médiatrice en quelque sorte de la justice générale et de la justice particulière.

L'institution doit enfin anticiper et comprendre les bouleversements du monde et s'adapter pour traiter les conséquences de ces évolutions. L'urgence environnementale et les nouvelles vulnérabilités qu'elle engendre au plan sanitaire, économique ou social doit faire l'objet d'une attention prioritaire afin d'éviter un déni de justice préoccupant pour les plus exposés. La mise en place d'un dispositif spécifique permettant aux juridictions de mieux traiter les atteintes à l'environnement doit être consolidée et amplifiée.

#### **Fiche 41 : Justice et enjeux environnementaux**

La France doit se doter d'un système moderne de justice environnementale par la création d'une juridiction spécialisée pour l'environnement et l'instauration d'une convention judiciaire d'intérêt public environnementale. En outre, la désobéissance civile doit désormais être judiciairement pensée. La Présidence française de l'Union européenne à venir constitue une opportunité dont il faudra se saisir.

### **2.3.1 Le souci des plus vulnérables**

La crise a montré les effets pervers d'une politique trop centrée sur le soin et l'acte thérapeutique. Or, ce que les citoyens attendent de leur système de santé, c'est, avant le soin, la santé. Il est aisément de faire le parallèle avec le domaine juridique : avant d'être le lieu du procès, la justice est un bien commun qui permet de préserver la paix sociale, l'un des plus essentiels.

La tradition civique insiste sur la nécessité de citoyens engagés et solides pour faire vivre les institutions, au besoin par leurs conflits. Elle a compris que le citoyen est à la fois la condition, le moyen et la finalité de la politique ; et c'est également vrai, bien sûr, du système judiciaire. Cette crise a fait évoluer notre regard sur le citoyen. Celui-ci ne peut se confondre avec l'individu post-moderne, ce sujet superbement solitaire et capable de faire des choix ; c'est un sujet fragile, inaccompli, confronté à la finitude humaine. Tout le travail de la justice tutélaire va être de le constituer, de l'accompagner, de lui permettre d'avancer. Le modèle civique ne peut plus se nourrir seulement des abstractions du républicanisme, ni dans les postulats des libéraux, mais il part du concret de la vie. Construire des sujets devient l'objectif alors que la pleine capacité était postulée dans le modèle précédent.

Dans nombreux des nouveaux domaines investis par la justice et les juges – des tutelles, des affaires familiales, de l'application des peines – ce n'est pas véritablement l'application du droit qui pose problème, mais le conflit, la personnalité, la réalité sociale, l'insertion. On assiste à un déplacement : on passe du litige au conflit, des droits aux besoins ou aux intérêts. C'est manifeste dans la justice collaborative. C'est moins finalement une question de statut juridique qu'une question de personnes en chair et en os. Le tournant pragmatique, voire réaliste<sup>35</sup>, de la justice civique est de regarder le monde tel qu'il est et non tel que nous voudrions qu'il soit.

A cet égard, elle doit effectuer avec lucidité un état des lieux des vulnérabilités et anticiper celles qui ne sont pas suffisamment traitées par la société et qui demanderont un jour ou l'autre l'intervention de la justice. Comment ne pas s'interroger sur les limites de notre politique publique de protection de l'enfance, notamment en ce qui concerne les articulations encore à trouver entre l'action judiciaire et l'action administrative.

#### **Fiche 42 : Favoriser l'intervention du juge des enfants dans la politique publique de protection de l'enfance**

L'amélioration de la prise en charge des mineurs en danger passe essentiellement par la clarification et le renforcement de la participation de l'institution judiciaire aux politiques publiques.

Il en est de même concernant le vieillissement inéluctable de la population française qui doit amener le ministère de la Justice à s'adapter dans toutes ses composantes faute d'être de plus en plus en décalage avec les besoins du pays. Il sera intéressant à cet égard de voir comment cette question est anticipée par l'administration et quelles conséquences elle en tire.

---

<sup>35</sup> On fait référence ici à l'école américaine du réalisme juridique.

### **Fiche 43 : Anticiper le besoin de protection d'une population qui vieillit**

Au-delà la documentation de cette question dans chaque ressort, des cellules de recueil d'information préoccupantes doivent être mises en place dans chaque département. L'information du juge du contentieux de la protection doit être renforcée, de même que sa capacité à participer aux organes de pilotage des politiques publiques en la matière.

Enfin, la simplification des procédures d'indemnisation des victimes de préjudice corporel apparaît à cet égard impérative.

### **Fiche 39 : Harmoniser le dispositif procédural en matière d'indemnisation des victimes de préjudice corporel**

Afin de simplifier le dispositif d'indemnisation du préjudice corporel, plusieurs mesures doivent être envisagées : dissocier la procédure d'indemnisation du préjudice corporel de l'instance pénale ; attribuer le contentieux des intérêts civils à la juridiction civile ; créer un juge de l'indemnisation des préjudices corporels et un pôle de la réparation du préjudice corporel ; créer des pôles interrégionaux civils de santé publique ; supprimer le JUDEVI ; adopter des outils méthodologiques communs.

### **Fiche 40 : Rénover le droit des fonds d'indemnisation** (fiche de problématique).

#### **2.3.2    *Une justice pour la cité***

##### **2.3.2.1    *Augmenter la participation citoyenne***

À l'infini de la demande de justice, le modèle répond par un autre infini, celui de la ressource citoyenne. D'où l'urgence à stimuler la participation citoyenne à l'œuvre de justice. N'oublions pas en effet que la capacité de juger est une compétence dévolue à tous les citoyens comme en témoigne le tirage au sort des jurés. Elle n'est déléguée à des professionnels que pour les questions requérant une compétence technique. Mais nombre de décisions relèvent d'une sorte de sagesse pratique citoyenne. C'est pourquoi il faudrait systématiquement se poser la question de la participation citoyenne à propos de toutes les fonctions non juridiques des juges. Cela marquerait le passage d'une justice toujours un peu cléricale à une justice véritablement civique. Cela aurait l'avantage de "décorporativiser" le corps par le recrutement parmi les citoyens d'assesseurs correctionnels, d'assesseurs auprès des juridictions de l'application des peines, et bien d'autres à imaginer. Une telle participation pourrait compenser l'affaiblissement des jurés en raison de la montée en puissance des cours criminelles.

En tout état de cause, la participation des citoyens au fonctionnement de la Justice devrait être mieux valorisée. Ainsi les assesseurs des tribunaux pour enfants, les conciliateurs, les tuteurs ad'hoc devraient être invité aux audiences de rentrée des juridictions qu'ils contribuent à faire fonctionner. Une réflexion sur leur statut devrait être opérée afin qu'ils ne soient plus considérés comme des supplétifs de la Justice mais bien comme des acteurs à part entière.

### *2.3.2.2 Des acteurs à l'interface avec le citoyen*

La vision hiérarchique concevait le rapport entre le centre et les territoires sur un mode pyramidal. La perspective civique invite au contraire à identifier des nouveaux acteurs-pivots dont la vocation est de servir d'interface entre les citoyens et des solutions juridiques qui ne sont pas nécessairement juridictionnelles. On peut en identifier deux : les avocats tout d'abord qui devraient bénéficier des moyens économiques, procéduraux et organisationnels de remplir ce rôle, quitte à remettre en cause leur fonctionnement libéral. Les avocats ont les moyens de tisser un lien direct avec les citoyens - et sont dans une position qui facilite cela, mieux que les juges – sans passer uniquement par l'audience. D'un auxiliaire de justice, il pourrait faire évoluer sa mission sociale en se posant comme un facilitateur de relations, un bâtisseur de solutions. D'une référence exclusivement conflictuelle, il passerait à une référence plus téléologique, celle de faiseur de paix sociale.

La seconde interface entre les citoyens et leur justice est bien sûr le magistrat et notamment le procureur. Dans une relation rénovée au local, plus horizontale, en prise directe avec les difficultés que rencontrent les citoyens, il doit, lui aussi, trouver des solutions aux aspirations à la sécurité pas seulement physique mais aussi économique et au respect des droits de chacun. Ce rôle social du magistrat notamment quand il le conduit à participer aux organes de régulations évoqués ci-avant doit être évalué et inclus par l'administration comme relevant des fonctions normales de celui-ci. Il ne peut être « oublié » si on ne veut pas voir l'institution judiciaire être soit d'instrumentalisée par des saisines inutiles soit simplement contournée (en matière de prévention de la délinquance par exemple).

### *2.3.2.1 Instituer un droit de l'individu à régler ses différents de manière apaisée*

La justice civique doit s'interroger sur ses objectifs. Le juge est moins dans la verticalité de la loi, pour prendre un exemple spatial, que dans l'horizontalité de la relation. Dans ce modèle, le centre, c'est le citoyen ou le conflit et l'objectif est de remettre les citoyens debout. Il s'agit bien sûr du citoyen comme un postulat, comme un idéal, et pas du sujet narcissique, pas de l'individu.

Le modèle civique part du concret, du réel, il accepte le conflit, mieux : il fait du conflit – et d'un conflit qui sera nécessairement un peu reconduit, apaisé, mais qui ne sera pas totalement résolu – le ressort même de la Justice.

Dans cette analyse, le passage devant un juge arbitre n'est plus la seule voie possible. Il n'est pas nécessaire de générer un « gagnant » et un « perdant » mais bien de trouver une solution au litige pour aller de l'avant. D'où l'importance accordées aux MARD. Le conflit n'est plus quelque chose de négatif, c'est au contraire ce qui doit permettre de rebondir – pour reprendre une expression contemporaine – de créer un monde commun. Les juristes sont renvoyés à la nécessité d'aborder une réalité sociale, plus exclusivement avec les instruments du droit mais également la sagesse pratique que leur a enseignée l'expérience.

Ainsi, la Justice doit offrir à tous nos concitoyens un nouveau service pour résoudre facilement leurs différends et pouvoir ainsi avancer dans leurs projets. La mise en place d'une plateforme publique de règlement des différends en ligne paraît de nature à atteindre cet objectif.

**Fiche 27 : Développer une plateforme numérique publique de règlement des litiges en ligne** présupposant une collaboration étroite avec les professions réglementées du droit, et plus particulièrement des avocats, et la formation des acteurs (médiateurs, avocats, magistrats greffiers (fiche de présentation).

## Une justice civique

La justice, on l'oublie trop souvent, est à la disposition des citoyens pour faire valoir leurs droits fondamentaux. Des trois pouvoirs de Montesquieu, c'est le plus accessible aux individus comme aux collectifs. Ce n'est pas un hasard si on l'a vu ces dernières décennies saisir de nouvelles demandes de la société civile par exemple en matière de mœurs ou d'environnement. Traiter autrement les contentieux de masse qui peuvent dénaturer la vocation première du juge vise à permettre à la justice de répondre à ces évolutions sociétales et d'engager ainsi un dialogue au long cours avec la cité.

Le modèle civique devrait agir comme une nouvelle culture et offrir une référence symbolique intégrant et dépassant les précédentes, aussi bien républicaine et libérale. Le modèle républicain identifiait le droit à la Loi, c'est-à-dire à un ordre symbolique, alors que le modèle libéral insiste plus sur les droits, l'équilibre des pouvoirs, un sujet abstrait, supposé rationnel, sans passions, capable de faire des choix. Le modèle civique est plus horizontal, pragmatique, proche des réalités du terrain.

L'impératif civique se retrouve au niveau du langage : il faut adopter un langage compréhensible par tous, c'est-à-dire une fois encore civique. Le langage civique, c'est le langage ordinaire, une langue dépouillée de son jargon, de son maniériste désuet ; certes le droit nécessite un langage précis mais ce dernier est toujours guetté de dégénérer en obstacle à la communication voire en critère de distinction. Une sorte de déjudiciarisation du langage doit ainsi s'opérer.

*De nouvelles formes* : alors que les précédents modèles s'appuyaient sur une sorte de majesté dont se rengorgeaient parfois ses serviteurs, le modèle civique appelle une inversion profonde. Ce qui va habiter symboliquement les palais de justice, ce ne sont plus ces célébrations de la majesté, du collectif ; c'est ce que les gens vont dire.

Les audiences de rentrée pourraient être l'occasion de montrer ce changement progressif de culture de la justice en se posant comme le moment de rassemblement de toutes les personnes qui, à un titre ou à un autre, concourent à cette grande mission de la justice (les délégués du procureur, les associations, l'INAVEM, etc.). Dans tout ce travail associatif de la justice, le régalien n'appartient plus exclusivement aux gens qui portent un uniforme ou une robe. S'opère une dissémination de la fonction régaliennes qui ne peut s'accompagner que par cette laïcisation, par le fait qu'on va être beaucoup plus modestes.

*Une nouvelle manière d'être : se départir d'une attitude paternaliste, cléricale, verticale dit-on aujourd'hui. Cela va plus loin qu'une sorte de nouvelle courtoisie qui ne tarderait pas à se corrompre en politiquement correct. C'est prendre la mesure de la nouvelle cité dans laquelle nous entrons. Nous gardons l'idéal de la cité grecque mais la cité d'aujourd'hui à laquelle se réfère le modèle civique est bien différente. Elle en est même par certains côtés l'inverse. Paul Veyne rappelle que la cité grecque procède d'une volonté de vivre ensemble<sup>36</sup>. Elle est aussi différente de la Florence de Machiavel, homogène sociologiquement et culturellement<sup>37</sup>, ce qui permettait au juge d'exprimer des mœurs communes. Le défi de la cité moderne est de faire vivre ensemble harmonieusement des gens qui ne se sont pas choisis<sup>38</sup>. C'est la grande différence. L'enjeu est d'assumer une réelle diversité qui fait la grandeur des démocraties.*

Comme on le voit, la justice du « jour d'après » ne devrait plus être tout à fait la même. Plus ouverte sur les autres, plus collaborative, plus empathique, la justice « civique » se doit après l'épreuve d'être plus efficace. Rendue au nom du Peuple Français, elle doit redécouvrir la complétude de la devise républicaine en retrouvant son rôle de gardien des libertés, de garant de l'égalité de tous devant la loi mais aussi de promoteur du principe de fraternité qui lie tous les français, et notamment les plus vulnérables, dans un destin commun.

A Paris, le 13 août 2020

Mme Sonya DJEMNI-WAGNER  
Inspectrice générale de la justice

Responsable du groupe de travail

M. Etienne APAIRE  
Inspecteur général de la justice

Responsable du groupe de travail

<sup>36</sup> Paul Veyne, *L'empire gréco-romain*, Paris, Seuil, 2005, p. 99.

<sup>37</sup> Philippe Raynaud, *Le juge et le philosophe. Essai sur le nouvel âge du droit*, Paris, Armand Colin, 2008.

<sup>38</sup> En témoigne le livre de Jérôme Fourquet, *L'Archipel français. Naissance d'une nation multiple et divisée*, Le Seuil, 2019.