

*Lettre du
garde des Sceaux
à un futur ministre
de la Justice*

*Partageons une ambition
pour la justice*

*Par Jean-Jacques Urvoas
Garde des Sceaux, ministre de la Justice*

18 avril 2017

DA||LOZ

Table des matières

<i>Introduction</i>	4
<i>Chantier I. Vite! Une loi de programmation pour la justice (2018-2022)!</i>	5
<i>Chantier II. Poursuivre le rapprochement de la justice du citoyen : accessibilité, simplicité, efficacité, rapidité</i>	9
■ Repenser le service public de la justice au profit du justiciable	9
■ Concentrer les recours en appel et en cassation sur les questions de droit	11
■ Accroître le recentrage de la justice sur son « cœur de métier »	13
■ Réformer l'aide juridictionnelle	15
■ Accompagner l'évolution des professions judiciaires	17
<i>Chantier III. Mettre la force de la technologie au service de tous</i>	19
■ Sécuriser et moderniser l'informatique de la justice	19
■ Tenir compte de l' <i>open data</i> judiciaire et de ses potentialités	22
<i>Chantier IV. Repenser la peine et son exécution</i>	26
■ Réviser le droit des peines et briser le systématisme de l'emprisonnement	26
■ Favoriser et améliorer les suivis post-sentenciels	27
■ Étoffer la filière insertion et probation	29
■ Penser le parcours en détention pour favoriser la réinsertion	30
<i>Chantier V. Garantir l'encellulement individuel et la dignité des conditions de détention</i>	33
<i>Chantier VI. Promouvoir une « justice de protection » et de restauration du lien social</i>	36
■ Une co-construction de la peine à développer : l'ambition de la justice restaurative	36
■ Laisser la justice pénale des mineurs travailler	37
■ Préserver la « double casquette » du juge des enfants	38
■ Améliorer les conditions de la prise en charge des mineurs	39
<i>Chantier VII. Amplifier la politique de recrutements massifs et adapter les capacités de formation au sein du ministère de la Justice</i>	41
■ Comblent les vacances de postes dans les juridictions, diversifier les recrutements et renforcer les équipes autour du magistrat	41
■ Valoriser les métiers de l'administration pénitentiaire et accompagner leurs mutations	43
<i>Chantier VIII. Le droit comme levier de croissance</i>	45
■ Développer la justice économique/justice de l'économie	45
■ Promouvoir le droit français : pour une politique d'influence	47
<i>Chantier IX. Vers une Europe de la justice!</i>	49
■ Achever rapidement la mise en place du parquet européen	49
■ La coopération judiciaire dans une Europe à 27 : des outils à la disposition des autorités nationales	50
■ Réinvestir l'Europe : améliorer la production législative	51
<i>Chantier X. Une révision constitutionnelle au service de la nation</i>	53
■ Consacrer des garanties d'indépendance de la justice	53
■ Supprimer la Cour de justice de la République	54
■ Concrétiser la responsabilité civile du chef de l'État	55
■ Réformer le Conseil constitutionnel	56

Introduction

Place Vendôme, le 18 avril 2017

Madame la ministre,
Monsieur le ministre,

Tout l'art de la politique est de savoir se servir des conjectures. Et, dans la responsabilité que vous endossez, celles-ci vous inviteront rapidement à l'action.

En effet, non seulement la justice est plus souvent source de critiques qu'objet de félicitations dans notre pays mais, de surcroît, la campagne électorale en a fait un regrettable sujet de polémiques.

Pourtant, son essence même est la concorde puisque la paix véritable ne peut se construire au milieu des injustices de tous ordres. Et, de fait, les hommes l'ont inventée dans le but de dépasser la violence, le lynchage ou la tyrannie de l'instant. C'est pour cela qu'elle occupe une place singulière dans notre organisation publique, au point que Diderot écrivait : « *La justice est la seule vertu qui existe* ».

Cependant, vous aurez probablement peu loisir d'y réfléchir, tant vous serez sollicité(e) par les urgences. Dans l'action ministérielle, il manque toujours du temps. Sans doute d'ailleurs est-ce la marque de notre société. Faut-il alors s'étonner que nos régimes politiques se soient fait une spécialité des demi-mesures, faute de pouvoir bénéficier du recul suffisant pour penser les réformes vigoureuses ?

C'est pour tenter de pallier cette carence que j'ai engagé le travail que je vous remets. À l'occasion de mes vœux aux personnalités du monde judiciaire, le 17 janvier 2017, j'avais indiqué qu'un ministre doit se comporter comme un jardinier et planter des graines pour que ses successeurs profitent des arbres et récoltent les fruits qui en seront issus. Tout au long de ces mois place Vendôme, j'ai donc inlassablement sarclé, obstinément biné, opiniâtrement semé, en cherchant à renforcer le service public de la justice.

Certaines pousses apparaissent déjà, j'y reviendrai plus en détails ; j'ai, par exemple, été heureux d'entendre de nombreux chefs de cour ou de juridiction reconnaître qu'ils avaient commencé l'actuel exercice budgétaire avec plus de moyens qu'ils n'en avaient jamais eus. Et certains fruits sont même formés : ainsi toutes les écoles du ministère (celle de la protection judiciaire de la jeunesse à Roubaix, celle des greffes à Dijon, celle de la magistrature à Bordeaux, celle de l'administration pénitentiaire à Agen) fonctionnent-elles au maximum de leurs capacités de formation tant les recrutements ont été conséquents.

Mais des chantiers majeurs restent encore à mener, pour lesquels le temps m'a fait défaut. J'ai tenté de les identifier puis ai rassemblé expertise et technicité pour que les diagnostics soient amplement partagés, au-delà des alternances. De même, j'ai fait évoluer bien des textes qui entravaient notre capacité à conduire ces chantiers ; j'ai aussi négocié des évolutions statutaires avec les organisations syndicales partenaires pour que les personnels accompagnent sereinement ces évolutions. Toutefois, ces efforts préparatoires n'annoncent malheureusement pas des concrétisations aisées ou des compromis faciles tant la souplesse et le pragmatisme ne figurent pas au panthéon de nos spécialités nationales. Jules César n'avait-il pas déjà identifié, dans ses *Commentaires sur la guerre des Gaules*, que la discorde perpétuelle des tribus gauloises constituait leur principale faiblesse ?

Il vous faudra donc agir sans désespérer, avec l'élan nécessaire que permet un début de quinquennat. Pour ce faire, je vous soumetts dix chantiers, tous tournés vers une unique ambition : réparer le présent et préparer le futur.

18 avril 2017
éd. Dalloz

Synthèse des propositions

Chantier I - Vite ! Une loi de programmation pour la justice (2018-2022)

- Engager dès le mois de juin la préparation de la loi de programmation pour la justice (LPJ) et l'adopter d'ici la fin de l'année 2017
- Finaliser dès le mois de mai le budget du ministère pour 2018, 2019 et 2020
- Obtenir l'inscription de la LPJ dans le cadre du quinquennat (2018-2022)
- Contenir la portée de la LPJ à sa seule dimension budgétaire
- Opter pour une présentation analytique
- Fixer un objectif à 8 milliards d'euros

Chantier II - Poursuivre le rapprochement de la justice du citoyen : accessibilité, simplicité, efficacité, rapidité

- Adosser un point d'accès au droit à chaque Service d'Accueil Unique du Justiciable (SAUJ)
- Créer un service d'accès unique numérique du justiciable (SAUNJ)
- Simplifier et unifier les modes de saisine des juridictions de première instance
- Renforcer le rôle du juge de première instance afin de favoriser un traitement complet du litige dès la première instance
- Limiter la capacité à déposer de nouveaux moyens en appel
- Recentrer le juge sur ses missions juridictionnelles
- Réformer les tutelles majeures pour permettre un désengagement de l'institution judiciaire des situations non conflictuelles
- Soutenir le développement des modes non judiciaires de règlement des conflits, notamment la conciliation de justice
- Réformer l'aide juridictionnelle (5 hypothèses)
- Définir les critères d'accès aux professions réglementées et mieux tenir compte des spécificités locales

Chantier III - Mettre la force de la technologie au service de tous

- Dématérialiser l'ensemble des procédures et échanges au sein du ministère de la justice et en interministériel
- Permettre le stockage et l'archivage numérique
- Développer les capacités de signature électronique
- Étoffer la sécurité des systèmes d'information (SSI) de la justice
- Engager la mutation des infrastructures informatiques au profit du justiciable et des conditions de travail des personnels
- Développer un outil statistique pleinement ministériel
- Prévoir les budgets nécessaires pour le maintien en activité de la Plateforme nationale des interceptions judiciaires (PNIJ) et assurer sa montée en gamme technologique
- Mettre en œuvre une démarche au niveau européen pour faire évoluer le cadre du recueil de la preuve numérique face aux entreprises multinationales
- Développer des solutions technologiques de déchiffrement et de captation informatique
- Réaliser des recrutements conséquents au profit de l'Agence nationale des techniques d'enquêtes numériques judiciaires (ANTEN-J), leur offrir un niveau de rémunération attractif
- Doter les juridictions d'un outil permettant une « pseudonymisation » de l'open data judiciaire et concevoir un outil performant de constitution de bases de données jurisprudentielles après analyse du risque de ré-identification des personnes

- *Adapter la formation et les moyens informatiques des magistrats, personnels de justice et professions judiciaires au nouveau contexte technologique*
- *Poursuivre la définition d'un référentiel indicatif des préjudices corporels*
- *Encadrer le développement des objets connectés en veillant au respect de la volonté et de la vie privée des utilisateurs*

Chantier IV - Repenser la peine et son exécution

- *Entamer une profonde révision de notre droit des peines et de l'échelle des peines afin d'éviter le recours trop fréquent, voire systématique, à la seule peine de l'emprisonnement*
- *Solliciter le Parlement pour qu'il accomplisse cette tâche*
- *Clarifier et moderniser les dispositions législatives et réglementaires relatives à l'aménagement des peines, à la politique de réinsertion et de prévention de la récidive mais aussi à la classification des établissements et aux régimes de détention*
- *Procéder en conséquence à la rédaction d'un code pénitentiaire*
- *Renforcer le rôle des Services pénitentiaires d'insertion et de probation (SPIP) dans le domaine des aménagements et de l'exécution des peines*
- *Impliquer davantage les juridictions de jugement dans l'exécution des peines*
- *Enrayer la progression du recours à la détention provisoire*
- *Doubler le nombre de personnels d'insertion et de probation*
- *Renforcer la pluridisciplinarité du suivi en mobilisant plus de psychologues et d'assistants de services sociaux*
- *Accroître considérablement l'offre d'activité, de formation, d'enseignement et de travail aux personnes détenues*
- *Diversifier les régimes de détention (promouvoir le module « Respect », les Quartiers de Préparation à la Sortie, les quartiers arrivants, expérimenter la prison ouverte)*
- *Travailler sur la classification des établissements*

Chantier V - Garantir l'encellulement individuel et la dignité des conditions de détention

- *Poursuivre le plan de construction présenté en octobre, en particulier la phase d'acquisition foncière dès la fin de l'année*
- *Éviter le recours aux Partenariats Publics-Privés*
- *Mobiliser les moyens nécessaires pour rénover le parc immobilier pénitentiaire*

Chantier VI - Promouvoir une « justice de protection » et de restauration du lien social

- *Promouvoir la justice restaurative et former les personnels du ministère de la Justice*
- *En matière de justice des mineurs, laisser les mesures réformant l'ordonnance de 1945 produire leurs effets*
- *Généraliser la césure du procès pénal*
- *Accroître de manière significative le budget de la Direction de la Protection judiciaire de la jeunesse (DPJJ) pour faciliter les prises en charge*
- *Réhabiliter le parc immobilier de la PJJ pour garantir une prise en charge des jeunes conforme aux normes*
- *Réaliser des recrutements conséquents d'éducateurs, de psychologues et d'assistants de service social au sein de la PJJ*
- *Développer les dispositifs d'insertion de la PJJ pour un meilleur maillage territorial*
- *Développer le réseau des familles d'accueil et accompagner leur professionnalisation*

Chantier VII - Amplifier la politique de recrutements massifs et adapter les capacités de formation au sein du ministère de la Justice

- *Effectuer des recrutements conséquents*
- *Œuvrer à une amélioration très notable des conditions de travail*
- *Renforcer l'attractivité des métiers*

- *Poursuivre une politique de formation adaptée*
- *Diversifier le corps de la magistrature et continuer à développer les équipes autour du magistrat professionnel*
- *Dupliquer, dans les cours d'appel et juridictions de première instance, le statut de magistrat en service extraordinaire*
- *Envisager la création de greffiers juridictionnels*
- *Mettre en place un concours à affectation régionale pour les personnels de surveillance*
- *Déconcentrer les actes de gestion au sein de la Direction de l'Administration Pénitentiaire (DAP)*
- *Participer à la meilleure connaissance du monde carcéral par la société*

Chantier VIII - Le droit comme levier de croissance

- *Créer un véritable tribunal des activités économiques, aux compétences élargies et à l'indépendance et à l'impartialité garanties*
- *Concevoir un droit de la petite entreprise, accessible et protecteur*
- *Mener à terme la réforme de la responsabilité civile*
- *Moderniser les garanties offertes aux entreprises*
- *Faciliter la gestion du patrimoine et du foncier*
- *Définir une véritable politique publique d'influence du droit français*
- *Renforcer l'attractivité de la procédure devant les juridictions françaises pour les litiges commerciaux internationaux*
- *Faciliter l'exécution des décisions françaises hors de l'union européenne par des conventions internationales modernisées*
- *Maintenir l'influence du droit continental au sein de l'espace francophone*

Chantier IX - Vers une Europe de la justice !

- *Achever rapidement la mise en place du parquet européen, sous la forme d'une coopération renforcée dont le principe est désormais acquis*
- *Consolider l'échange d'informations entre casiers judiciaires européens (ECRIS) en y intégrant les condamnations des ressortissants d'États tiers à l'Union européenne et les empreintes digitales*
- *Proposer la création d'un centre européen de traduction judiciaire au service des juridictions des États membres*
- *Réintroduire un débat politique à la source de la production de la norme européenne*

Chantier X - Une révision constitutionnelle au service de la nation

- *Renforcer dans la Constitution les pouvoirs de nomination et de discipline du Conseil Supérieur de la Magistrature (CSM)*
- *Supprimer toute référence au chef de l'État comme garant de l'indépendance de l'autorité judiciaire et confier cette tâche au CSM*
- *Réviser la composition du CSM pour créer une parité entre magistrats et non-magistrats*
- *Permettre indistinctement l'élection d'un magistrat ou d'un non-magistrat à la tête du CSM*
- *Doter cette instance d'une véritable faculté d'auto-saisine sur toute question relative à l'indépendance de l'autorité judiciaire, à la discipline et à la déontologie des magistrats*
- *Supprimer la Cour de Justice de la République (CJR)*
- *Reconnaître la responsabilité civile du président de la République*
- *Supprimer les membres de droit du Conseil constitutionnel*
- *Accroître le nombre de membres du Conseil constitutionnel*
- *Soumettre les nominations à l'avis conforme des commissions permanentes compétentes des assemblées parlementaires*
- *Publier les éventuelles « opinions individuelles », développer la procédure contradictoire*