

ASSEMBLÉE NATIONALE

29 juin 2023

ORIENTATION ET PROGRAMMATION DU MINISTÈRE DE LA JUSTICE 2023-2027 - (N° 1440)

Commission	
Gouvernement	

Rejeté

AMENDEMENT

N° 727

présenté par

M. Bernalicis, Mme Abomangoli, M. Alexandre, M. Amard, Mme Amiot, Mme Amrani, M. Arenas, Mme Autain, M. Bex, M. Bilongo, M. Bompard, M. Boumertit, M. Boyard, M. Caron, M. Carrière, M. Chauche, Mme Chikirou, M. Clouet, M. Coquerel, M. Corbière, M. Coulomme, Mme Couturier, M. Davi, M. Delogu, Mme Dufour, Mme Erodi, Mme Etienne, M. Fernandes, Mme Ferrer, Mme Fiat, M. Gaillard, Mme Garrido, Mme Guetté, M. Guiraud, Mme Hignet, Mme Keke, M. Kerbrat, M. Lachaud, M. Laisney, M. Le Gall, Mme Leboucher, Mme Leduc, M. Legavre, Mme Legrain, Mme Lepvraud, M. Léaument, Mme Pascale Martin, Mme Élisabeth Martin, M. Martinet, M. Mathieu, M. Maudet, Mme Maximi, Mme Manon Meunier, M. Nilor, Mme Obono, Mme Oziol, Mme Panot, M. Pilato, M. Piquemal, M. Portes, M. Prud'homme, M. Quatennens, M. Ratenon, M. Rome, M. Ruffin, M. Saintoul, M. Sala, Mme Simonnet, Mme Soudais, Mme Stambach-Terreiroir, Mme Taurinya, M. Tavel, Mme Trouvé, M. Vannier et M. Walter

ARTICLE PREMIER**RAPPORT ANNEXÉ**

Rédiger ainsi le rapport annexé :

« 1. Notre constat : un service public à la dérive

La justice, qui devrait être le cœur battant du pacte républicain fondé sur l'exigence d'égalité et sur la garantie des libertés, est abandonnée. Pire, elle est maltraitée. Son fonctionnement est dicté par une rationalité froide qui la prive de ses moyens autant qu'elle la dépossède de sa mission d'intérêt général. Cette logique purement gestionnaire implique une simplification des procédures pénales par le recul des droits de la défense et une complexification des procédures civiles pour tarir le flux des recours des justiciables.

Ses agents, trop peu nombreux, sont soumis à une charge de travail intenable et à une obsession du chiffre qui répond à une politique néolibérale délétère. Les justiciables, dans leur recherche de reconnaissance et de dignité, sont trop souvent abandonnés à leur sort.

Ce constat, nous le partageons avec les milliers de magistrats, greffiers et avocats qui dénoncent avec force leurs conditions de travail et la souffrance de toute l'institution judiciaire.

Les chiffres sont sans appel : alors que les pays du Conseil de l'Europe comptent en moyenne 21 juges professionnels pour 100 000 habitants, la France n'en dénombre que 11. Son budget moyen, de 69 euros par habitant, est en dessous de la moyenne européenne (72 euros) et presque deux fois moindre qu'en Allemagne. Son parc immobilier est vétuste, le matériel informatique obsolète, les dossiers s'empilent et les délais s'allongent déraisonnablement.

Les établissements pénitentiaires insalubres et surpeuplés font l'objet de rapports alarmants et de condamnations régulières par la Cour européenne des droits de l'homme, qui souligne l'indignité des conditions « inhumaines et dégradantes » d'incarcération. La cause de ce surpeuplement est connue : deux décennies d'une politique pénale répressive inique, inepte, irrationnelle, qui méconnaît la délinquance et ses racines, avant tout sociales. En miroir, les infractions en « col blanc » sont encore trop peu poursuivies, par manque de moyens autant que de volonté politique, créant une justice à deux vitesses en rupture avec la promesse républicaine d'égalité devant la loi.

C'est donc une justice injuste que nous lègue l'incurie libérale : une justice de classe, faible avec les forts, féroce contre les faibles.

Au surplus, la Ve République abandonne à la tutelle monarchique du chef de l'État l'institution judiciaire et l'improbable garantie de son indépendance. Le rétablissement de cette dernière, autant que le bon fonctionnement et la dignité d'une justice par et pour le peuple appellent une République nouvelle.

2. Notre projet : la justice de la VIe République

L'État de droit est une force. Rempart face à un exécutif aux inclinations absolutistes, il assure à toutes et tous le respect indérogable de ses droits fondamentaux. C'est une conquête historique de la République. La justice doit en être la gardienne.

La justice ne doit pas rester qu'un idéal ; la défense des libertés fondamentales en sera la boussole. Elle devra être à la hauteur des nouveaux défis de l'humanité, notamment ceux de la justice climatique autant que de la justice fiscale et des enjeux du quotidien en prenant toute sa place dans les sphères du travail, de la lutte contre les discriminations, et de la lutte contre les violences sexistes et sexuelles.

Une révolution judiciaire est nécessaire. Celle-ci offrira les garanties d'une justice revalorisée et suffisamment dotée, indépendante du pouvoir exécutif, traitant les justiciables avec dignité et équité.

La convocation de l'Assemblée constituante permettra de réinventer une justice rendue véritablement au nom du peuple. Elle décidera souverainement des nouvelles institutions capables de la reconnecter avec l'intérêt général.

Nos propositions sont articulées autour de trois idées forces : un service public assurant la défense de l'intérêt général et l'égalité entre les justiciables, une politique pénale plus humaine et garante des libertés, une justice indépendante et conforme aux principes républicains.

3. Nos propositions : garantir le service public, défendre les libertés

3.1 Organiser et financer un véritable service public de la justice

Nous devons permettre à la justice de mener à bien ses missions. Pour cela, nous souhaitons :

Adopter une nouvelle loi de programmation pluriannuelle fixant l'objectif d'une nette augmentation du budget afin de parvenir au niveau des principaux pays de l'Union européenne (UE) en matière de moyens consacrés à la justice, et augmenter les effectifs des services judiciaires afin de parvenir au nombre approprié de magistrats et de fonctionnaires par habitant. Une attention particulière devra être portée sur la diversité des parcours et des profils. Les services de médecine du travail du ministère de la Justice seront renforcés.

Notre politique de recrutement doit être à la hauteur des besoins. Nous prévoyons ainsi un grand plan de formation et de créations de postes dans l'ensemble des métiers de la justice et du droit avec :

- 13 000 magistrats ;
- 20 000 greffiers ;
- 10 000 personnels administratifs ;
- 2 000 greffiers de l'administration pénitentiaire ;
- 5 000 conseillers pénitentiaires d'insertion et de probation (CPIP) ;
- 3 000 personnels administratifs de l'administration pénitentiaire ;
- 4 000 personnels administratifs de la Protection judiciaire de la jeunesse (PJJ) ;
- 6 000 agents de la Protection judiciaire de la jeunesse ;
- 2 000 personnels dédiés à l'accès au droit, à l'aide aux victimes et à l'Aide Juridictionnelle ;

Il faut revenir sur l'intégration de l'École nationale de la magistrature (ENM) aux formations de tronc commun de l'Institut national du service public (anciennement ENA) et rapprocher les professions judiciaires par la facilitation de passerelles entre magistrats et avocats, greffiers. Nous garantirons l'accès à des préparations aux carrières juridiques auprès de tous les milieux sociaux pour ouvrir la magistrature à tous les segments de la société, notamment en renforçant les moyens et en instaurant la gratuité des préparations publiques que sont les instituts d'études judiciaires (IEJ). La mise en œuvre d'un plan de numérisation et de dotation en matériel informatique de l'ensemble des juridictions doit être mis en œuvre. La crise du Covid et le piratage informatique ont révélé, s'il en était encore besoin, combien les tribunaux et les personnels sont sous-dotés. Enfin, nous souhaitons que soit mis en place un plan de rénovation des juridictions. Pour la création de tout nouveau bâtiment, sa conception sera pensée avec l'ensemble des professions judiciaires et les usagers. Ce plan devra systématiquement intégrer les impératifs d'accessibilité aux personnes en situation de handicap.

La justice civile : revaloriser une justice du quotidien

Divorce, affaires familiales, ou encore contentieux de copropriété, la justice civile, qui représente 75 % du volume de l'activité judiciaire est avant tout la justice du quotidien. Si elle n'occupe pas autant le débat public que la justice pénale, elle n'est en revanche pas moins en souffrance. Là aussi règne la gestion de la pénurie, une approche comptable qui défigure la procédure civile pour, quoi qu'il en coûte, traiter le stock, y compris en asséchant le flux. Derrière les notions feutrées de stock

et de flux, c'est en réalité l'éloignement des justiciables que l'on organise implacablement, quitte à faire de la procédure civile un véritable parcours d'obstacles, tout entier organisé au service de ce qui devient un véritable déni du droit d'accès à un juge.

Nous abrogerons en conséquence le décret Magendie, qui a ajouté des contraintes à la procédure d'appel, et nous réformerons la procédure civile avec comme préoccupation première la clarté et la simplicité au bénéfice des justiciables.

Nous donnerons également toute sa place à l'audience, moment essentiel d'un véritable débat contradictoire et d'un procès équitable. Toutes les parties doivent pouvoir être réellement entendues, le plus souvent possible en formation collégiale. À cette condition, et en disposant du temps et des moyens qui sont indispensables pour dépasser l'obsession du rendement, les juridictions civiles retrouveront la qualité d'écoute et de jugement que les justiciables sont en droit d'attendre. Il sera par conséquent indispensable d'y affecter une part majeure des nouveaux greffiers et magistrats dont nous organiserons le recrutement.

Améliorer le fonctionnement des juridictions

Pour cela, nous devons redéfinir la carte judiciaire à partir d'une analyse approfondie des besoins des populations. Nous reviendrons sur la loi de programmation 2018-2022 et de réforme pour la justice de Nicole Belloubet qui a fait fusionner les tribunaux d'instance de proximité avec les tribunaux de grande instance, pour créer des tribunaux judiciaires. Nous réouvrirons des dizaines de tribunaux de proximité.

Nous reviendrons par ailleurs au principe de collégialité de toutes les formations de jugement. Enfin, nous réformerons les tribunaux de commerce en instaurant l'échevinage (au moins un juge professionnel par formation de jugement), en accroissant la présence du Parquet, en renforçant la formation des juges consulaires, en renforçant la déontologie et la prévention des conflits d'intérêts et, parallèlement, en fonctionnant les greffes de ces tribunaux.

La justice prud'homale : entre manque de moyens et lutte des classes

Les conseils de prud'hommes sont aujourd'hui les parents pauvres de la justice française. Alors qu'ils remplissent la mission essentielle de faire appliquer les règles du Code du travail, celles qui protègent les salariés face aux employeurs, ils sont structurellement sous-dotés en moyens financiers et humains depuis plusieurs quinquennats.

Conséquence : les salariés, parties faibles au contrat de travail, ne peuvent faire valoir leurs droits dans des délais raisonnables et finissent trop souvent par se résigner à ne plus porter le fer au contentieux. Ainsi, en dix ans, le nombre de saisines des conseils de prud'hommes a été divisé par deux, créant un déni de justice massif.

Il est manifeste que les mauvais employeurs ont tout à gagner d'une justice prud'homale dysfonctionnelle. S'attaquer à ce chantier est donc primordial si l'on souhaite inverser le rapport de force dans les entreprises, cesser de voir le recul de nos droits et en gagner de nouveaux. Nous restaurerons donc les prud'hommes pour assurer aux salariés un véritable recours effectif lorsque leurs droits sont en cause, avec les mesures suivantes :

- Procéder au remaillage territorial des juridictions pour les rapprocher des justiciables ;
- Faciliter et simplifier la saisine des conseils de prud'hommes et les règles de procédure pour permettre au plus grand nombre de faire valoir leurs droits. Nous favoriserons également l'organisation d'audiences foraines (se déplacer dans une localité dépourvue de palais de justice pour y rendre la justice) ;
- Augmenter substantiellement les effectifs (magistrats et greffiers) et les budgets de fonctionnement pour assurer cette grande mission de service public et donner ainsi plus de temps aux magistrats pour instruire les dossiers ;
- Revenir au délai de prescription de 3 ans (au lieu de 1 an actuellement) dans les cas de rupture du contrat de travail ;

Nous engagerons une réflexion sur la place des magistrats professionnels au sein de cette juridiction paritaire afin de proposer, dans le cadre d'une conférence sociale, la mise en place de l'échevinage dès le bureau de jugement (juridiction mixte composée de magistrats professionnels et non-professionnels).

Renforcer l'accès au(x) droit(s) :

La rénovation de l'ensemble des structures pénitentiaires doit être mise en œuvre, pour les conformer aux exigences de la dignité humaine, en mettant en œuvre une véritable politique de rattrapage pour les structures ultramarines. Par ailleurs, le principe de l'encellulement individuel doit être appliqué. Pourtant adopté en 1875, ce principe, essentiel à des conditions dignes de détention, est resté depuis lettre morte. Ainsi, un système de régulation carcérale doit être mis en place, de manière à ce que les conditions de détention ne soient plus la variable d'ajustement du système pénal.

L'État doit s'engager à renforcer les droits des personnes détenues, en favorisant l'exercice du droit d'expression et de participation en détention ainsi que le droit au recours contre l'indignité, en alignant le droit du travail des détenus sur le droit commun, en combattant l'isolement linguistique des détenus non-francophones, et en favorisant le maintien des liens familiaux. Porter une attention particulière aux conditions d'incarcération des personnes transgenres. Dans cette lignée, la prise en charge psycho-sociale en milieu fermé comme en milieu ouvert doit être renforcée. En effet, la prise en charge médicale notamment psychiatrique, indispensable au bien-être des personnes concernées, ne doit pas être entravée par les seules considérations sécuritaires.

Nous nous engageons par ailleurs à autoriser les communications téléphoniques et numériques entre l'avocat et la personne détenue, en garantissant leur confidentialité, créer un service interministériel pour la réinsertion, la formation et l'emploi des détenus et donner plus de moyens au Contrôleur général des lieux de privation de libertés (CGLPL). Finalement, un égal accès aux droits, aux aménagements de peines, à la formation, etc., doit être assuré pour les femmes en détention.

Protection de l'enfance : un enjeu majeur

À rebours de la contre-réforme de la politique pénale des mineurs du ministre Dupond-Moretti, mise en œuvre à marche forcée et contre l'avis de l'ensemble des professions concernées, nous entendons réaffirmer les principes de l'ordonnance de 1945 : la primauté des mesures éducatives contre le tout-répressif, la spécialisation de la justice, l'excuse de minorité. Nous voulons :

- Abroger le nouveau code de justice pénale des mineurs de Dupond-Moretti et créer un Code de l'Enfance unifié, qui reprendra l'ensemble des dispositions civiles et pénales applicables aux mineurs. Un mineur qui entre en conflit avec la loi est bien souvent un enfant en danger. Ce code visera à mettre en place une politique globale autour de la protection de l'enfance et de l'accompagnement éducatif et judiciaire des mineurs ;
- Remettre à plat la prise en charge des enfants en difficulté. Nous revaloriserons la prévention spécialisée et nous rendrons plus efficaces les liens de celle-ci avec la Protection judiciaire de la jeunesse (PJJ), qui verra ses moyens et effectifs augmenter. Nous réaffirmons la double compétence du juge des enfants et de tous les services pour agir sur les plans civil et pénal. Concernant l'Aide sociale à l'enfance (ASE), nous repenserons véritablement le système de protection de l'enfance autour de l'intérêt supérieur de l'enfant pour en finir avec la maltraitance institutionnelle ;
- Prendre en charge inconditionnellement les mineurs isolés étrangers par l'État, et garantir l'intervention systématique d'un avocat à leurs côtés et supprimer le recours aux tests osseux ;
- En finir avec la rétention des mineurs non accompagnés, en CRA comme en zone d'attente, ainsi que, pour l'ensemble des mineurs, le placement en hôtel, en augmentant la capacité d'accueil et d'accompagnement des établissements et services du médico-social ;
- En finir avec l'enfermement des mineurs. Parce que l'éducation et l'insertion sont de meilleures réponses que l'incarcération, nous redonnerons toute leur place aux mesures éducatives et mettrons fin aux établissements pénitentiaires pour mineurs ainsi qu'aux centres éducatifs fermés
- Assurer la désignation systématique d'un avocat formé assistant le mineur en matière d'assistance éducative ;
- Pour tous les jeunes, rétablir une possibilité de protection judiciaire civile jusqu'à 21 ans ;
- Restaurer la compétence de l'État dans l'exécution des décisions des juges des enfants en matière de protection de l'enfance, pour éviter les inégalités actuelles de traitement d'un département à l'autre, en renationalisant l'ASE ;

4. Affirmer une justice républicaine :

4.1 Assurer une justice indépendante du pouvoir exécutif

- Sans attendre de modifier la Constitution, nous proposons de :
- Mettre en œuvre une loi d'orientation de politique judiciaire, pénale et civile, restreignant les actuelles circulaires de politique pénale et civile à de la stricte déclinaison de la volonté du Parlement ;
 - Rattacher l'Inspection générale de la justice auprès du Conseil supérieur de la magistrature (CSM) pour garantir l'indépendance de l'Inspection vis-à-vis du Ministère ;
 - Limiter la possibilité pour les magistrats de passer entre parquet et siège tout au long de leur carrière, en fixant des règles strictes garantissant au maximum l'impartialité ;
 - Redéfinir et encadrer strictement les conditions de mobilité des magistrats en administration centrale ou en fonction de cabinet ministériel ;
 - Renforcer l'indépendance des juges d'instruction par la collégialité et le rattachement de la police judiciaire au ministère de la Justice ;

- Encadrer et limiter le recours aux magistrats placés (affectés de manière temporaire pour combler un manque). Parce que nous refusons la logique de gestion de la pénurie qui prévaut, ainsi que l'atteinte à l'inamovibilité et à l'indépendance des juges, le recours à la délégation sera strictement limité aux remplacements ponctuels (arrêts maladie, congés...) et, sous réserve de consentement du ou de la magistrat placé, pour sa seule mais entière durée. Les contrats d'objectifs associés à la délégation seront donc supprimés ;
- Interdire les remontées d'informations individuelles sauf lorsqu'elles appellent une intervention directe de l'exécutif en matière d'ordre public (par exemple en matière de terrorisme) ;
- Permettre au CSM de rendre un avis non contraignant sur le budget alloué à la mission budgétaire justice avant transmission au Parlement ;

Nous proposons, dans le cadre de l'Assemblée constituante pour une 6^{ème} République, de :

- Renforcer le CSM de nombreux membres issus de la société civile pour assurer un contrôle démocratique respectueux de la séparation des pouvoirs. Il sera responsable devant le Parlement auquel il rendra compte annuellement de la mise en œuvre de la loi d'orientation de politique judiciaire qui sera votée ;
- Aligner les règles de nomination au parquet sur celles du siège ;
- Rendre contrôlable le principe d'opportunité des poursuites dont jouissent les procureurs, par l'instauration d'un recours spécifique et le contrôle régulier de l'application de ce principe par le Parlement ;
- Clarifier les rôles du Conseil d'État. Donner le statut de magistrat aux conseillers d'État au contentieux et assurer la mobilité avec les autres juridictions administratives ;
- Interdire la possibilité d'être à la fois sur des fonctions de conseil et de contentieux ;
- Supprimer la Cour de justice de la République, juridiction d'exception chargée de juger de la responsabilité pénale des ministres (pour les actes commis dans le cadre de leurs fonctions) ;

Rendre la justice au nom du peuple :

- Redonner leur place aux jurys populaires, supprimer les cours criminelles sans jurés et expérimenter les jurés dans les tribunaux correctionnels ;
- Rétablir la compétence des juridictions de droit commun en matière de terrorisme, afin d'assurer l'égalité des citoyens devant la justice, avec comme préalable d'assurer la protection des jurés populaires ;
- Garantir des sessions de formation (histoire, géographie et enjeux locaux) pour les magistrats non originaires dans les Outre-mer, pour leur permettre une meilleure appréhension du contexte socioculturel dans lequel elles et ils doivent rendre la justice ;
- Voter une loi d'amnistie pour toutes celles et ceux qui ont été condamnés en raison de leur engagement politique ou syndical ;

Finalement, nous devons mettre fin aux états d'urgence permanents. Depuis deux quinquennats, l'exécutif en place nous impose, dans un semblant de débat démocratique, des états d'urgence antiterroristes et sanitaires, tant et si bien que ces dispositions prévues pour être exceptionnelles sont devenues permanentes, portant atteinte aux fondements même de notre État de droit. Stéphanie Hennette-Vauchez, professeure de droit public, a donné une formule éclairante : « La banalisation de ce régime d'exception dilue les frontières entre des catégories aussi fondamentales que la démocratie et l'autoritarisme ». Cette accoutumance doit cesser.

Dans les faits, de nombreuses dispositions législatives ont permis une répression judiciaire sans précédent des mouvements sociaux et des militants politiques, associatifs et syndicalistes, ainsi qu'un contrôle aussi inepte que discriminatoire exercé sur les personnes issues des quartiers populaires.

Nous reviendrons sur toutes les dispositions liberticides récemment adoptées, et au premier chef la transposition de l'état d'urgence antiterroriste dans le droit commun avec la loi SILT ou encore les dernières lois supposées renforcer la sécurité (la loi responsabilité pénale et sécurité intérieure, la loi renseignement de 2015 et la loi prévention d'actes de terrorisme et renseignement de 2021 qui lui a succédé). Ceci afin de prémunir nos concitoyens contre les atteintes illégitimes et disproportionnées à leur vie privée et contre une surveillance généralisée.

De plus, nous garantirons le contrôle par les juges judiciaires des opérations de lutte contre le terrorisme, permettant de garantir le respect des libertés fondamentales.

Par ailleurs, nous lutterons contre la société du fichage permanent, en supprimant les fichiers de police et de gendarmerie inutiles. L'inscription au fichier national automatisé des empreintes génétiques sera réservée aux auteurs d'atteintes aux personnes. Les mentions inutiles ou préventives, attentatoires à la vie privée et à la présomption d'innocence, seront supprimées et interdites. »

EXPOSÉ SOMMAIRE

Par cet amendement, les députés du groupe parlementaire LFI-NUPES proposent que soient inscrites dans le rapport annexé à la loi d'orientation et de programmation du ministère de la justice leurs propositions pour une justice au nom du peuple, qui garantisse le service public de la justice et les libertés.

La justice, qui devrait être le cœur battant du pacte républicain fondé sur l'exigence d'égalité et sur la garantie des libertés, est abandonnée. Pire, elle est maltraitée. Son fonctionnement est dicté par une rationalité froide qui la prive de ses moyens autant qu'elle la dépossède de sa mission d'intérêt général. Cette logique purement gestionnaire implique une simplification des procédures pénales par le recul des droits de la défense et une complexification des procédures civiles pour tarir le flux des recours des justiciables. L'État de droit est une force. Rempart face à un exécutif aux inclinations absolutistes, il assure à toutes et tous le respect indérogeable de ses droits fondamentaux. C'est une conquête historique de la République. La justice doit en être la gardienne. Une révolution judiciaire est nécessaire. Celle-ci offrira les garanties d'une justice revalorisée et suffisamment dotée, indépendante du pouvoir exécutif, traitant les justiciables avec dignité et équité. Nos propositions sont articulées autour de trois idées forces : un service public assurant la défense de l'intérêt général et l'égalité entre les justiciables, une politique pénale plus humaine et garante des libertés, une justice indépendante et conforme aux principes républicains.

Voici donc nos propositions pour une justice de la VI^e République, pour une justice au nom du peuple qui garantie le service public de la justice et les libertés.