

Évaluation du Projet de loi de programmation 2018-2022 et de réforme pour la justice

(actualisation au 22 novembre 2018)

Les chantiers de la Justice, et, dans leur prolongement, **le projet de loi de programmation 2018-2022 et de réforme pour la justice auraient pu déboucher sur une réforme ambitieuse de l'institution judiciaire**, maintenant son champ de compétence, renforçant son indépendance, tenant compte de ses faiblesses actuelles et des évolutions des technologies du numérique qui impacteront nécessairement ses activités.

Cela n'a pas été le cas.

En effet, en dehors de quelques dispositions de simplification, de rationalisation et de bon sens, le projet de loi justice est, pour l'essentiel, constitué de dispositions visant **à diminuer et à réguler les flux** de procédures, tant civiles que pénales, et **le nombre de détenus**, au prisme du **seul objectif de réduction des coûts, et, souvent, au prix d'un déni du réel.**

Au-delà de l'augmentation du budget global de la Justice, il est recherché **des gisements importants d'économies** par le triple effet de **l'externalisation de pans entiers de l'activité judiciaire** au profit d'acteurs extérieurs à l'institution, d'un **recours massif au numérique**, et d'un **nouveau régime des peines** dont il est escompté qu'il débouchera sur une réduction importante du nombre de détenus.

UNITÉ MAGISTRATS déplore à nouveau qu'une réforme de la Justice n'apporte pas les outils ambitieux attendus tant par les citoyens que par les magistrats en termes d'indépendance, de qualité et d'efficience.

Résolument ouverte, pragmatique et réformiste, notre organisation ne considère cependant pas que le redressement de l'institution judiciaire viendra du seul renforcement des moyens, même s'il est plus que jamais indispensable. **La Justice doit parallèlement s'adapter au monde d'aujourd'hui et anticiper ses évolutions.**

Dans un contexte de contrainte des dépenses de l'État, **l'effort budgétaire** pour l'institution **est malheureusement dirigé vers des dispositifs moins coûteux**, au risque de voir la Justice ne plus jouer de façon appropriée le rôle qui est attendu d'elle par les citoyens et les magistrats.

TITRE II SIMPLIFIER LA PROCÉDURE CIVILE

Notre organisation a été **particulièrement attentive** à ce volet, soutenant a priori une démarche volontariste du projet du gouvernement **d'améliorer l'efficacité et la rapidité des procédures civiles** au bénéfice des praticiens et des justiciables.

Quelques remarques liminaires sur l'économie générale du texte :

1. La réforme comporte une **succession de mesures éparses et disparates**, qui ne permettent **pas** de saisir véritablement **la ligne directrice**.
2. **L'ambition « assumée »** du gouvernement est de développer les MARDs (*modes amiables de résolution des différends*) et de déjudiciariser. Elle est aussi de rechercher **des économies dans la gestion des juridictions** (*objectif publiquement moins assumé*) et de **réguler les flux des contentieux de masse**.
3. La réforme de la justice civile comporte **un important volet réglementaire, dont certaines des mesures envisagées sont plus fondamentales que celles figurant dans le présent projet de loi. Elles ne donneront lieu à aucun débat devant le Parlement.**
Exemples :
 - *la suppression du caractère suspensif de l'appel*
 - *l'exécution provisoire des décisions de première instance*
 - *la mise en place d'un mode unique de saisine des juridictions civiles*
 - *la dématérialisation des procédures*

➡ Nous considérons que **ce manque de lisibilité** sur la déclinaison du projet de loi de programmation 2018-2022 et de réforme pour la justice (PLJ) dans la partie réglementaire **n'est pas satisfaisante**. En effet, **nous n'avons pas la garantie d'être consultés en amont de sa rédaction**. Les amendements déposés par le gouvernement le 1^{er} octobre 2018 ont mis en évidence cet écueil, ils n'ont pas été soumis à une concertation préalable avec les organisations syndicales (*Ils ont été succinctement évoqués lors d'une réunion à la Cour d'appel de Paris avec les Directeurs de l'Administration centrale et les organisations syndicales*).

Une telle situation illustre comme l'a soulignée la Commission des lois du Sénat, **la pertinence d'inclure les principes fondamentaux de la procédure civile dans le domaine de la loi**. Nous l'avons demandé dès le début des consultations lors de notre audition sur le chantier procédure civile.

4. Nous émettons par ailleurs des réserves sur les mesures qui **comportent des habilitations pour le Gouvernement à légiférer par ordonnance** (*Exemples : articles 6 et 10*) en raison de **l'insuffisance de précision du champ et de définition précise des finalités de l'habilitation** (*cf : jurisprudence du Conseil Constitutionnel n°2018-769 DC du 4 septembre 2018*).

➡ En d'autres termes, notre organisation déplore **une méthode** de consultations et de concertations qui ne permette pas de disposer de la matière suffisante pour mener véritablement une réflexion de fond sur la base d'informations complètes et objectivées.

Au regard de la disparité des nombreuses mesures civiles figurant au Titre II, notre organisation présentera ses observations sur 4 points essentiels :

1. Le recours aux modes alternatifs de règlement des différends (MARDs) : Les limites de l'ambition. Articles 2 et 3

2. La déjudiciarisation de la demande de modification de la pension alimentaire : du juge à la CAF : sans transition suffisante. Article 6

3. Simplifier pour mieux juger : la procédure de divorce, la modernité à l'épreuve d'une culture ancrée. Article 12

4. L'Open Data des décisions de justice : La République Numérique versus la protection des données. Article 19

1. Le recours aux modes alternatifs de règlement des différends (MARDs) : Les limites de l'ambition. Articles 2 et 3

- Dès le départ, notre syndicat s'est déclaré favorable -a priori- au principe d'un développement du recours aux modes de résolution amiable, à condition que **leur efficacité** soit démontrée et étayée en amont, par un état des lieux quantifié et analysé concluant à **une réduction substantielle et durable** des saisines des juridictions. En dépit d'une volumineuse étude d'impact et d'une attente – toujours en cours- de son actualisation conformément à l'avis du Conseil d'État, **le projet d'extension de l'obligation de tentative de règlement amiable des litiges préalable à la saisine du juge n'est pas à notre avis sérieusement documenté.**

Du propre aveu de la Direction des affaires civiles et du Sceau (DACs), s'il **pourrait être davantage recouru aux modes amiables de règlement, il n'existe pas à ce jour d'études sérieuses** résultant de l'observation du nombre de saisines des tribunaux, qui permettraient de **connaître le nombre précis de résolutions amiables des conflits tentés en amont de la saisine du juge**. D'après les informations qui nous ont été données, **il n'existe pas de statistiques des tentatives de résolution amiables en dehors de toute saisine d'une juridiction**. Les seules qui sont disponibles concernent l'activité des conciliateurs et celles relatives aux demandes d'homologations ou de constats d'accords. Pour rappel, **730 000 affaires terminées au fond sont comptabilisées au civil**, et le peu de statistiques disponibles démontrent que **ce n'est pas la première voie choisie par les justiciables et par les professionnels judiciaires**.

Par ailleurs, **le constat du relatif succès** des modes extrajudiciaires est partagé par tous les États du Conseil de l'Europe et de l'Union Européenne avec la même difficulté pour analyser la situation avec précision, **en l'absence de chiffres précis**.

Nous relèverons également que **la loi du 18 novembre 2016** de modernisation de la justice du XXIème siècle qui a introduit la tentative de conciliation obligatoire préalable à la saisine du tribunal d'instance par déclaration au greffe **ne saurait être un indicateur de référence, faute de jurisprudence établie sur son application**,

Le champ du caractère obligatoire de recours aux MARDs et **le cadre de ses modalités** reposaient sur le même constat d'insuffisance de documentation et d'argumentation. De plus, le choix du caractère obligatoire posait nombre de questions transversales notamment **sur le coût généré par l'aide juridictionnelle qui n'a pas été évalué dans le budget de la justice**.

Nous avons dès le lancement des chantiers de la justice, interrogé les chefs de file et la DACS sur **l'absence de dispositions concernant l'aide juridictionnelle**, qui aurait méritée d'être incluse dans le PLJ compte tenu des conséquences financières qui en découleront. Le Sénat a souligné les mêmes carences du PLJ et n'a pas été plus convaincu par les explications du gouvernement.

S'agissant du caractère obligatoire et de sa légalité, la Cour européenne des droits de l'homme dans son jugement du 24 octobre 2017 (nos 20199/14 et 20655/14, N et G contre Russie) a rappelé que **l'obligation légale de tenter une médiation préalable poursuit un but légitime et préserve les droits des justiciables**. La Cour de justice de l'Union européenne (CJUE) a jugé le 14 juin 2017 (aff. C 75/16) que la directive du 21 mai 2013 (n°2013/11/UE) relative au règlement extrajudiciaire des litiges de consommation **n'interdit pas aux législations nationales d'imposer une médiation préalable obligatoire aux consommateurs, avant de saisir le juge, à condition** que le consommateur puisse **se retirer du processus librement et que la représentation par avocat devant le médiateur ne soit pas obligatoire**. Ainsi, la CJUE si elle valide le processus obligatoire, elle l'encadre de deux conditions.

Aussi, notre syndicat s'il n'était pas opposé **au recours obligatoire des MARDs avait également été réticent sur un processus directif et obligeant le recours aux avocats**.

Notre organisation a ainsi soutenu **la nécessité de différer l'extension du recours obligatoire aux MARDs en matière familiale, au terme de l'expérimentation en cours** dans onze juridictions et à son bilan, qui prend fin le 31 décembre 2019.

Nos remarques ont été prises en compte et le texte a depuis évolué dans notre sens. En dernier état, **le recours obligatoire à un MARD est limité** aux litiges d'un faible montant (déterminé ultérieurement par décret) et aux conflits de voisinage (à charge de définir précisément les contours de cette notion). **L'extension n'est plus envisagée en matière familiale et la prudence est de mise** dans l'attente de l'analyse et des préconisations issues de l'expérimentation.

Si ce recul est aussi une avancée, la progression dans la réflexion pour aboutir à un texte amélioré ne saurait faire l'économie d'autres paramètres concernant le recours aux MARDs : celles concernant **les exigences de formation, le statut et le contrôle des médiateurs, des conciliateurs et de tout autre professionnel proposant un mode amiable de règlement des litiges**.

Notre syndicat dresse un **constat mitigé** sur la méthode et le cadre proposé par le PJJ qui conditionnent pourtant, la réussite d'un dispositif performant.

En l'état, il existe en effet, **une pluralité d'organismes de formation à la médiation** dispensant de surcroît **une variété de contenu**, avec de **multiples dénominations** d'agrément et/ou de diplôme... Il nous semble dès lors indispensable d'envisager **un référentiel national** permettant d'harmoniser les critères répondant à des exigences de contenu de formation et d'instaurer **un diplôme national** satisfaisant à **un socle commun d'enseignements**. La **variation de qualité** entre les médiateurs, conciliateurs et toute autre personne se prévalant d'un titre légitimant sa capacité d'œuvrer en la matière **n'est pas satisfaisante** pour **garantir aux justiciables des prérequis minimaux à l'exercice de la mission**.

Nous observons par ailleurs qu'en matière de formation, les **conciliateurs de justice** sont soumis à une durée de **formation** particulièrement **insuffisante** : une journée en formation initiale et une autre journée en formation continue dans les 2 ans de leur nomination, **soit 2 jours au total**.

Il nous paraît **illusoire** de considérer qu'en l'état actuel, **le magistrat désigné au sein des Cours d'appel** pour se charger des MARDs, **puisse contrôler efficacement** le contenu de l'exercice de leurs missions, sans assurance qu'il ait été lui-même formé à toutes les spécificités qu'elles supposent et qu'il soit proportionnellement déchargé en équivalent temps plein (ETP) pour satisfaire à la charge d'activité qu'elle implique. Nous connaissons **l'implication variable de nos collègues désignés « référents » faute de pouvoir consacrer le temps utile à leur nouvelle attribution, qu'il soit volontaire ou désigné par défaut**.

Nous considérons également que **la seule inscription** des professionnels concernés sur les listes des Cours d'appels -au regard de la **faiblesse des conditions exigées-** est largement insuffisante pour offrir les garanties que nous réclamons. **Le bureau** du Service de l'accès au droit et à la justice et de l'aide aux victimes (SADJAV) **ne possède pas d'effectifs suffisants pour assurer des vérifications satisfaisantes**.

En outre, le recours accru aux modes alternatifs de règlement des litiges suppose au regard de la Convention européenne des droits de l'homme (CEDH), **une répartition équitable** sur l'ensemble du territoire national et ultra marin **d'un nombre suffisant de médiateurs et de conciliateurs**.

Se pose ici la question **des moyens financiers** qui leur seront consacrés et sur lesquels nous n'avons **aucune lisibilité dans le budget 2019**. Se pose aussi la question de la capacité de notre Ministère à mené concomitamment **une politique attractive de recrutement**. Nous constatons que le nombre de conciliateurs ne progresse que lentement. Nous considérons que **la revalorisation de leur statut bénévole** doit être engagée de toute urgence, **au même titre que leur rémunération**.

Le besoin de recrutement a été évalué par la mission d'information du Sénat eu égard à **l'extension des missions confiées** aux conciliateurs de justice par la loi du 18 novembre 2016 de modernisation de la justice du XXIème siècle.

Nous considérons que la Commission des lois du Sénat a pertinemment ajouté dans l'article 1^{er} du PJJ une **progression du nombre des conciliateurs** entre 2018 et 2022 prévoyant de passer de **2220 à 3420 conciliateurs**. Le PJJ a sur ce point manqué de prospective, ou tout le moins, été parcimonieux sur les informations communiquées à ce sujet.

Le gouvernement s'appuie au soutien de sa démarche de développement des MARDs sur une **campagne de recrutement de conciliateurs initiée en 2017** et portant sur un chiffre de **600 conciliateurs supplémentaires**. Le nombre de conciliateurs est actuellement de **2229** et devrait être portée selon la Chancellerie, à **2400 fin décembre 2019, pour absorber la réforme de 2016**. Si cette volonté d'accroître leur nombre (**100 conciliateurs supplémentaires par an**) répond à l'objectif légitime de moyens correspondant à l'ambition du PJJ, **il n'est pas acceptable** de se satisfaire d'une augmentation de la somme forfaitaire attribuée au titre de leurs menus dépenses, d'un montant de **928 euros par an (sur autorisation des chefs de Cours) au lieu des 450 euros actuellement accordés**. Cette indemnisation recouvre dans tous les cas, les frais que ces conciliateurs bénévoles ont engagé.

Nous considérons que le gouvernement ne peut valablement avoir des exigences fortes en termes de qualité et de compétence **sans adapter sérieusement leur statut et leur rémunération.**

Nous notons que **les débats au Sénat** lors de l'examen des amendements portant sur ce sujet ont **unaniment souligné toutes les limites que nous relevons.**

Notre organisation relève ainsi que la Commission des lois a **supprimé l'extension de la tentative de résolution amiable préalable obligatoire à toute saisine du juge** en l'absence d'une part, d'évaluation du dispositif instauré par la loi n° 2016-1547 du 18 novembre 2016 de modernisation de la justice du XXI^e siècle et d'insuffisance d'autre part, de moyens dédiés (logistique, humains, financiers...)

L'application d'un principe de précaution s'agissant du caractère obligatoire de recours aux MARDs **mérite en effet d'être étudiée en l'état des incertitudes** entourant leur déploiement. Le dispositif prévu dans le PJJ est-il **objectivement prêt ? L'amendement n°207** présenté par le gouvernement lors des débats au Sénat nous interroge. Il **tend à rappeler explicitement que l'indisponibilité des conciliateurs de justice, constituerait un motif légitime de dispense de l'obligation : mesure de prudence ou aveu de faiblesse ?**

Nous rappelons enfin, que notre législation est très complète sur les MARDs, elle **distingue la conciliation, la médiation et la convention de procédure participative**, qui suppose nécessairement l'assistance de chacune des parties par un avocat. **Nous nous étonnons de la position déclarée par la DACS, indiquant en dernier état, que le Ministère de la Justice porte d'importants espoirs sur la procédure participative et que l'ambition est d'en faire le droit commun de la procédure devant les juridictions civiles.** Devons-nous en déduire que la promotion des MARDs serait en fait moins celles des médiateurs et des conciliateurs que celles des avocats ?

- Notre syndicat n'est pas opposé à la démarche vertueuse du Ministère de la justice **d'encadrer les plateformes de résolution amiable des litiges en ligne (article 3).**

En liminaire, nous relèverons que **la régulation des plateformes de résolution amiable des différends en ligne ne saurait être attribuée au gouvernement actuel.** Elle provient de la **proposition de loi d'orientation et de programmation pour le redressement de la justice émanant du sénateur Philippe Bas, adoptée au Sénat le 25 octobre 2017.** Le PJJ s'en ait approprié le principe et l'a adapté en fonction des arbitrages de la Garde des Sceaux.

Nous observons que le texte amendé par le Sénat et soutenu par le Gouvernement (n°313) satisfait **aux demandes des avocats** qui craignaient de perdre leur monopole et appréhendaient l'émergence d'une concurrence dans leur champ exclusif de compétence. Notre organisation considère qu'une référence à l'article 54 de la loi du 31 décembre 1971 portant réforme de certaines professions juridiques et judiciaires, qui **fixe les conditions dans lesquelles l'activité de consultation juridique et de rédaction d'actes sous seing privé peut être exercée est un gage de sécurité juridique.** Il importe par conséquent de préciser que **les services offerts par les plateformes ne peuvent réaliser des actes d'assistance et de représentation sans le concours d'un avocat ni réaliser des consultations juridiques sans les garanties et exigences de qualifications visées dans la loi précitée.**

Le texte proposé par le PLJ a pris en compte notre demande d'une **mention expresse** d'un traitement algorithmique ou automatisé, pour laquelle **les parties seront informées et devront expressément y consentir**. Nous relevons que **le Sénat a par amendement complété cette exigence par la mention d'une information détaillée sur les modalités de traitements et les conséquences des actions en justice qu'il permet de réaliser**. Notre organisation souhaite que ces mentions complémentaires puissent figurer dans le PJJ à la faveur d'un gain de clarté et de confiance pour le justiciable.

Nous avons également souligné lors de notre audition au Sénat sur le PJJ le 19 juillet dernier, notre étonnement de voir **mêler sans distinction la médiation, la conciliation et l'arbitrage**.

Notre organisation relève que le texte amendé par le Sénat **distingue** les services en ligne de conciliation ou de médiation, et ceux proposant l'arbitrage. Ces modes de règlement extra-judiciaires des conflits **ne ressortant pas des mêmes contentieux, ni des mêmes enjeux, et encore moins des mêmes justiciables**, il nous paraissait important de les différencier et de gagner en clarté rédactionnelle dans le PJJ.

Nous partageons également **le renforcement de l'encadrement des plateformes** par la Commission des lois du Sénat, d'une part, à l'égard **des services d'aide à la saisine des juridictions** et d'autre part, à « **toute personne proposant tout autre mode de résolution amiable des litiges** », en plus de la médiation et de la conciliation, telles qu'initialement prévues par le PJJ.

Par ailleurs, si notre organisation a soutenu **le principe d'une certification**, elle a aussi interrogé **l'absence de lisibilité sur la qualité des certificateurs** (effectifs, moyens financiers, compétences, règles déontologiques...) et **le cadre concret de leurs modalités** de certification. La seule mention d'une certification accordée **par un organisme accrédité** dans le PJJ est **toujours insuffisante**. En effet, l'organisme officiel qui serait mis en place par le Comité français d'accréditation (COFRAC) et permettant les labellisations de l'ensemble des plateformes **est en deçà des garanties exigées pour nos concitoyens**. Nous partageons la proposition de la Commission des lois du Sénat **d'une certification de ces services par le Garde des sceaux, seul gage de légitimité d'une qualité et d'un sérieux**. Le PJJ ne peut à la fois prétendre « assumer ses objectifs » et se donner des moyens a minima, évoquant un principe de réalisme tenant à l'explosion de l'offre en ligne et à la rareté des moyens de l'État. La Garde des Sceaux a en effet écarté la piste d'une labellisation par le Ministère ou encore de la création d'une commission de certification au sein du ministère de la Justice, ou de l'extension de la compétence de la commission de médiation de la consommation dont le champ est spécifique. **Nous demandons par conséquent, une certification exclusive émanant du Ministère de la justice sur la base de critères garantissant l'accomplissement de leur mission avec diligence, compétence, en toute indépendance et impartialité**.

Nous relevons **le recul opéré par le Gouvernement** dans le PJJ présenté au Sénat et le projet initial. En effet, alors que **le label et la certification étaient annoncés comme un dispositif fort** du projet, l'amendement n°208 apporte cependant **une version moins étendue**. Il considère désormais que **la certification doit rester facultative**, aux motifs conjugués de **la rareté actuelle des certifications obligatoires** (*sécurité, santé publique ou considérations d'octroi de financement public*) et **le respect de la liberté d'entreprendre**. La **certification privée facultative** serait donc suffisante pour le gouvernement et permettrait aux utilisateurs de choisir, parmi les différents services du marché, ceux qui sont certifiés ou ceux qui ne le sont pas.

Il semble curieux qu'au fur et à mesure des débats et en dépit des éminents spécialistes que compte la DACS, de découvrir soudainement que la certification obligatoire poserait des problèmes juridiques constitutionnels d'atteinte à la liberté d'entreprendre et également eu égard au droit du marché intérieur, en droit européen. Ce choix, **correspondant objectivement à l'impossibilité** pour le Ministère de se doter de moyens humains et financiers **de tout contrôler**, et notamment les sites hébergés à l'étranger, s'oppose à l'exigence **de prévoir des moyens supplémentaires pour s'y consacrer et à l'absolue nécessité de protéger les usagers** par un **cadre juridique précis et protecteur** à la hauteur d'un démembrement d'une prérogative de puissance publique. Nous partageons par conséquent la position du Sénat, visant **à rendre obligatoire la certification pour satisfaire à l'ambition déclarée du PJJ. A défaut, le dispositif s'avèrera aussi dangereux que contreproductif pour la sécurité et la protection des concitoyens, livrés à la loi d'un marché concurrentiel et soumis à la vulnérabilité des personnes, peu familières des procédures, est prête à obtenir une résolution amiable à prix compétitif sans considération de leurs droits.** Imaginer comme le soutient le gouvernement, qu'indéniablement, une plateforme souhaitant développer son activité aura intérêt à être certifiée afin de favoriser son développement et que le citoyen sera « guidé » par la certification dénote d'une naïveté certaine et d'une vision technocratique du sujet. Le constat est fait depuis plusieurs années du développement constant des plateformes de MARDs qui offrent des prestations payantes, de 400 euros à plus de 14000 euros, et à l'égard desquels nous n'avons aucune lisibilité sur la réalité de leur fonctionnement. **Nous nous opposons à la certification privée facultative qui n'a ni consistance, ni ambition à la hauteur des enjeux.**

Notre syndicat interroge in fine, **la cohérence globale** du déploiement des MARDs, et le **déséquilibre** entre une régulation organisée des services en ligne et **l'absence d'une programmation parallèle d'exigences et de contrôle** des modes alternatifs de **règlement hors ligne. Le risque d'un dispositif à 2 vitesses des « MARDs de luxe et des MARDs à rabais »** est dénoncé par notre syndicat. Le PJJ **oppose** en effet, **un objectif d'intérêt général de la protection des justiciables** dans un égal accès à notre Justice, et **la fragilisation des plus vulnérables**, par les dispositifs partiels qui sont envisagés. **Le PJJ augure-t-il d'une fracture sociale « labellisée » ?** : entre ceux qui utiliseront des sites non recommandés, pour des raisons économiques et ceux qui pourront ne pas y avoir recours, en disposant de moyens nécessaires pour consulter des professionnels. **Nous rappelons pourtant que le gouvernement affirme que la réforme a été construite pour le justiciable.**

2. La déjudiciarisation de la demande de modification de la pension alimentaire, du juge à la CAF : sans transition suffisante. Article 6

Présentée par la DACS lors du tour du France du PJJ comme **une des mesures phares de l'innovation**, cette disposition suscite néanmoins autant de questionnements que de réserves.

Si les objectifs sont louables, à savoir **simplifier** la procédure, **réduire les délais** et **alléger les tâches** des magistrats et les fonctionnaires de greffe, le procédé d'un transfert des missions du juge aux affaires familiales (JAF) **aux organismes débiteurs des prestations familiales ou à des officiers publics et ministériels soulèvent de réelles interrogations**, à l'égard desquelles le Ministère semble réticent à répondre malgré nos alertes. **Le texte n'a en effet pas été modifié depuis sa rédaction initiale.**

Notre syndicat **ne partage pas les réserves qui ont pu être émises sur la prétendue illégitimité de la Caisse d'allocations familiales (CAF) de délivrer un titre exécutoire portant modification du montant de la contribution à l'entretien et à l'éducation.**

Nous relevons **trois constats objectifs** à l'appui de notre position :

1. La CAF est comme **toute personne morale chargée d'une mission de service public répond** dans son fonctionnement **aux exigences de neutralité et d'impartialité** sous-tendant tout procédé de déjudiciarisation.
2. Depuis le 1er avril 2018, le directeur de l'organisme des prestations familiales **peut déjà donner force exécutoire à l'accord** par lequel les parents qui se séparent fixent ou demandent de réviser le montant de cette contribution, sous certaines conditions.
3. La CAF dispose d'un **accès facilité aux informations nécessaires pour évaluer les ressources des parents**, et notamment **ceux détenus par les services fiscaux.**

Dans un souci de **clarification sur le périmètre exact de l'expérimentation** envisagée pour trois ans par le gouvernement, nous partageons les termes de l'amendement du Sénat, visant à **supprimer** le recours aux **officiers publics et ministériels, sans préciser lesquels.** Il ressort par ailleurs de tous les débats, **que seule la CAF sera concernée par ce transfert de compétence.**

Les sujets d'interrogations de l'habilitation envisagée aux directeurs des caisses d'allocations familiales, d'une mission de réviser les pensions alimentaires fixées par les juges ou dans le cadre d'un divorce par consentement mutuel « sans juge », méritent d'être déplacés sur la base d'un **principe de réalité.**

Plusieurs observations :

1. Le caractère novateur et expérimental de la mesure est **peu compatible avec la vague habilitation proposée par le Gouvernement d'agir sur ce sujet par voie d'ordonnance, sans définition de son champ, ni de ses finalités.** Par ailleurs, le dispositif prévu **illustre notre fonctionnement en silos** qui ne prévoit pas dans le PJJ, l'inclusion du ministère compétent en matière de Sécurité Sociale.

Par conséquent, nous partageons la position du Sénat de prévoir dès publication du décret en Conseil d'État, **une liste des organismes débiteurs de prestations familiales fixée par arrêté du Garde des Sceaux et du ministre chargé de la Sécurité sociale.**

2. Le caractère novateur et expérimental de la mesure **appelle à la prudence**, l'obligation de délivrance d'un titre exécutoire portant sur la modification du montant d'une pension alimentaire devant avoir la modestie de son expérimentation. Elle pourrait **se traduire dans un premier temps, par une faculté**, avant d'en imposer une obligation, faute de disposer d'une évaluation lisible sur la pertinence du dispositif. **Par conséquent, nous partageons la position du Sénat sur cette modification.**

3. Notre organisation a dès le départ, **interrogé la complexité voire la légitimité de l'élaboration d'un barème** qui puisse satisfaire aux **exigences d'équité** sur l'ensemble du territoire national et **répondre à des critères objectifs** unanimement partagés. Nous n'avons à ce titre aucune information sur les modalités d'association des organisations syndicales sur son élaboration.

L'argument selon lequel, ce **barème serait déjà utilisé par les juridictions et les avocats n'est pas suffisant dans la mesure où nous ne disposons pas d'une analyse approfondie et objectivée de sa pertinence**. Il importe de définir utilement le contenu de ce barème et par conséquent, **d'aller plus loin que le seul cadre proposé par le gouvernement**.

4. L'expérimentation d'une modification du montant de la contribution ne peut résulter que **d'un accord des parties, qui doivent saisir conjointement l'organisme compétent** (cf amendement Sénat) et non d'une saisine par l'une ou l'autre (débitrice ou créancière) telle que prévue par le P.J.L. Le **nouveau dispositif** permettrait pour rappel, d'intervenir pour réviser les pensions alimentaires de **tous les parents, qu'ils aient été mariés ou non. Or, les dispositions actuelles de l'article L582-2 du code de la sécurité sociale prévoit que les CAF ne peuvent intervenir qu'en matière de fixation ou de révision des pensions alimentaires concernant des parents qui n'étaient pas mariés**. L'expérimentation aurait à notre avis tout intérêt à **procéder par étapes**, progressivement validées par une évaluation de leur efficacité, en débutant **par un procédé consensuel entre les parents**, avant d'envisager un transfert plus large à des hypothèses d'une saisine non conjointe.

5. **Le montant de la contribution doit être égal ou supérieur à celui prévu par le barème national** (cf amendement Sénat) afin d'anticiper la performance d'un dispositif qui ne permettra pas d'individualiser les dossiers avec l'expérience qui appartient aux juges des affaires familiales. En effet, ceux-ci -dont c'est le cœur de métier- prennent en compte autant les éléments matériels (charges/ressources) que contextuels qui résultent de la connaissance globale d'un dossier.

6. Notre organisation a souligné lors des consultations sur ce sujet, **la nécessité de prévoir le recours au juge en cas de contestation**. Dans le P.J.L., il est indiqué en point « 3° *Organiser un recours devant le JAF, en cas de contestation du titre* ». Il ne s'agit pas d'organiser mais de mentionner explicitement la possibilité de recourir au juge. « **La décision rendue par l'organisme compétent peut être contestée par l'une des parties devant le JAF** ». Notre organisation soutient l'apport du Sénat qui clarifie la disposition.

⇒ En conclusion, **notre organisation n'est pas défavorable sur le principe d'une délivrance par la CAF d'un titre exécutoire portant modification du montant de la pension alimentaire, partageant les objectifs poursuivis sous réserve toutefois d'une amélioration et de précisions du projet telles que ci-dessus développés**.

3. Simplifier pour mieux juger : la procédure de divorce, la modernité à l'épreuve d'une culture ancrée. Article 12

Le P.J.L. a le mérite de souhaiter coordonner l'évolution attendue dans la simplification de la procédure de divorce aux précédentes avancées législatives (loi de 2004 sur la réforme du divorce) démontrant que ces modalités d'introduction sont une source de pacification du litige opposant les ex époux (cf. : divorce pour faute). Il simplifie aussi le régime procédural du divorce, actuellement divisé en deux temps, la phase de tentative de conciliation et la requête en divorce, qui débute avec l'assignation.

Notre organisation soutient l'amendement du gouvernement (élaboré par la DACS) de permettre à l'un des époux d'introduire l'instance en divorce et de formuler des prétentions relatives aux mesures provisoires sans préciser le cas sur lequel il fonde sa demande. Dans cette hypothèse, ce fondement devra être exposé dans les premières conclusions au fond. L'intérêt est ici de permettre aux parties de **disposer d'une faculté de modification en cours de litige, qui ne sera plus figé, contrairement à l'état actuel du droit. Cette possibilité nouvelle pourra aussi faciliter un rapprochement des parties en cours de procédure.**

La nouvelle modification dans les procédures de divorce consécutive à la déjudiciarisation du divorce par consentement mutuel a parallèlement fait l'objet de **crystallisations et de vives critiques, avec la suppression de la phase de conciliation** dans le divorce contentieux.

Nous étions de prime abord, interrogatifs sur les incidences de cette suppression relativement aux mesures provisoires, en l'absence d'éléments explicites dans le PJJ nous permettant d'**identifier le magistrat qui serait alors compétent pour ordonner les mesures provisoires** éventuellement nécessaires à l'organisation de la vie des époux et des enfants. Faute de précision, cette compétence serait-elle dévolue au juge de l'exécution ? **Nous avons donc demandé des précisions sur ce point important. Nous avons été entendus**, le PJJ prévoyant désormais de manière explicite que des **mesures provisoires pourront être prises (par le JAF)** à la suite **d'une audience** si au moins une des parties le demande **dans le cadre de la mise en état.**

Les arguments avancés pour soutenir un **courant majoritaire tendant à dénoncer avec vigueur la suppression de l'audience de conciliation** (article 252 du Code civil) **emportent plus de nuances de la part de notre syndicat.** A l'appui de nos concertations avec la DACS sur ce sujet aussi sensible qu'important, et des garanties obtenues, **nous émettons des réserves sur la position de la Commission des lois du Sénat tendant à réinstaurer l'audience de conciliation.**

Plusieurs éléments objectifs méritent ici d'être rappelés :

1. **L'organisation, la tenue et le traitement de l'audience de conciliation** sont **particulièrement chronophages** pour les greffiers et les magistrats, et accaparent pour chaque professionnel concerné, **un temps de travail conséquent.**
2. **L'audience de conciliation n'aboutit en fait que très rarement à une conciliation effective entre les parties.**
3. **Le délai entre l'ordonnance de non-conciliation et l'assignation en divorce**, en augmentation constante depuis 2010, est de **dix mois** en 2017.
4. Dans certaines situations, **les parties attendent longtemps avant d'assigner et les dossiers sont ainsi en attente de traitement judiciaire pendant trente mois.**
5. Il importe de **garantir** par une modification de la procédure de divorce **un apaisement plus rapide des conflits.**

Pour autant, **les parties ne doivent pas être privés d'un accès au juge**, tel que le permet actuellement l'audience de conciliation, pour laquelle, notre syndicat a rappelé lors de toutes ses consultations, l'intérêt majeur pour les justiciables.

Nous avons en effet insisté **sur ce temps fort de la procédure**, l'audience de conciliation étant attendue par **les parties, car c'est un lieu d'expression privilégié**, au cours de laquelle **le JAF** procède à un exposé clarifié des enjeux d'une procédure de divorce, notamment sur les conséquences pour les enfants mineurs, et les aspects patrimoniaux.

Nous avons été entendus et rassurés sur **le maintien de ce « sas d'expression partagé »** dans le cadre d'une audience afférente à la procédure bien qu'elle ne recouvrerait plus la dénomination d'une audience préalable de conciliation.

Dans le cadre du PJJ, **le juge conserve son rôle de conciliateur, mais il va l'exercer lors de l'audience sur les mesures provisoires. Cette audience sera fixée immédiatement après la saisine et les parties pourront s'y exprimer.**

Partant du postulat que **le contenu de l'audience de conciliation n'était pas supprimé** et pouvait être différé dans le cadre d'une autre audience -quelle que soit sa dénomination- et que **les mesures provisoires demeuraient de la compétence du JAF**, nous **n'avons pas d'objection majeure à la suppression de l'audience de conciliation.**

Pour autant, si la nouveauté de la mesure **n'apparaît pas en phase avec la culture judiciaire et la pratique de ce préalable**, le Ministère **n'a pas su faire œuvre de pédagogie et de clarté** pour défendre cette mesure. De sorte, que notre organisation n'est guère surprise de la volonté de la Commission du Sénat **de rétablir explicitement l'audience préalable de conciliation.**

Symboliquement, s'il est vraiment important de conserver cette audience de conciliation, il conviendrait alors de lui redonner du sens et des moyens aux magistrats.

4. L'Open Data des décisions de justice : La République Numérique versus la protection des données. Article 19

Le PJJ prévoit en son article 19, une partie intitulée « **Concilier la publicité des décisions de justice et le droit au respect de la vie privée** ». L'objectif est ici de mettre à **disposition du public**, les décisions de justice, **à titre gratuit** sous forme électronique, dans des conditions de nature à garantir leur authenticité.

Notre organisation a dès le départ, **contesté le caractère gratuit** de cette mise à disposition, qui risque d'alimenter pour les professionnels de la legaltech, un marché fructueux sans aucun frais (en dépit des réserves prévues de demandes répétitives et systématiques).

Nous **sommes pareillement défavorables au principe d'un accès gratuit des justiciables** à un dispositif qui aura pour le Ministère, un coût conséquent en termes **d'ETP dédiés** et de **fournisseurs informatiques compétents**. **Les justiciables d'habitude et procéduriers** ne pourront valablement trouver obstacle à l'obtention des décisions, sous couvert « *d'une demande abusive* » (terme prévu par le PJJ) dès lors que leur marge de manœuvre **n'est pas limitée par une définition du caractère abusif** -qui fait défaut dans le PJJ- et qui **dépendra d'interprétations variables.**

Notre organisation demande par conséquent que soit prévue dans la partie réglementaire, **une définition précise des demandes abusives par leur caractère répétitif et systématique, en précisant a minima, un cadre quantitatif et temporel** : « *Pas plus d'une demande tous les XXX mois* », par exemple.

Nous soutenons par ailleurs, que **cette mise à disposition devrait être facturée** et que **les recettes ainsi dégagées, puissent être réinjectées dans le budget de la Justice et affectées à nos besoins prioritaires** (rénovation de nos tribunaux, modernisation de notre matériel informatique...)

Notre organisation a par ailleurs, régulièrement **indiqué l'insuffisance de la mention prévue dans le PJJ**, visant à occulter « *des éléments permettant d'identifier les personnes physiques mentionnées dans la décision si leur divulgation est de nature à porter atteinte à la sécurité ou au respect de la vie privée de ces personnes ou de leur entourage* ». Nous avons à ce titre, parallèlement souligné **le manque d'anticipation des incidences périphériques de mentions** figurant dans les décisions de justice qui pourraient alimenter des **commentaires subjectifs et interprétatifs sur les principes fondamentaux inhérents à notre Justice**.

La Commission des lois du Sénat a -comme nous le demandions-, **relevé le niveau de protection de la vie privée** dans l'*open data* des décisions de justice, en incluant **l'anonymisation des magistrats et des fonctionnaires de greffes**. Elle a **parallèlement élargi la prévention de tout risque, direct ou indirect, d'atteinte à la liberté d'appréciation des magistrats et à l'impartialité des juridictions**.

La vigilance de la Commission des lois du Sénat sur un sujet aussi stratégique que prospectif nous semble mettre en évidence des dispositions inconséquentes.

Il nous apparaît en effet, que **sous couvert « du tout numérique et du tout accessible », le PJJ n'anticipe qu'approximativement les potentialités des réseaux sociaux qui pourront constituer un nouveau pouvoir, contreproductif, à l'ambition initiale de renforcer la confiance des citoyens en leur justice, à force de critiques et de dérision via la publication de nos décisions.**

TITRE IV et V : SIMPLIFICATION ET RENFORCEMENT DE L'EFFICACITÉ DE LA PROCÉDURE PÉNALE ET PEINES

Notre organisation syndicale a été **particulièrement attentive** à ce volet, déplorant, en dépit de quelques dispositions de bon sens et opportunes telle la création de tribunaux criminels départementaux à titre expérimental, une **démarche visant essentiellement à réaliser des économies de fonctionnement**, aux risques :

- de méconnaître l'**intérêt des victimes**,
- de déprécier la **qualité des enquêtes**,
- de « **sous-traiter** » la direction de certaines enquêtes des parquets vers les services de police,
- de voir les parquets privés, dans certains cas, de leur rôle de **garants des libertés individuelles** dans la conduite des investigations,
-

- de nuire aux **politiques publiques de lutte contre la consommation de produits stupéfiants**,
- de nuire à l'**efficacité de la réponse d'action publique**,
- soit de **nuire à la sécurité publique par absence de réponse pénale appropriée** pour les récidivistes d'actes de délinquance de basse et moyenne intensité, soit **d'aggraver de manière injustifiée la réponse pénale à ce type de délinquance**.

Quelques remarques liminaires sur l'économie générale du texte :

- La réforme comporte une **succession de mesures éparses et disparates**, qui ne permettent **pas** de saisir véritablement **une ligne directrice**, si ce n'est une approche purement gestionnaire et économique de la procédure pénale et du régime des peines.

- **Il apparaît en effet que l'ambition** du gouvernement est de réaliser des économies de fonctionnement, en particulier en régulant le nombre de condamnés incarcérés, de sorte à n'avoir pas ou peu de places de prison à créer (*objectif publiquement moins assumé*).

- Cette orientation **ne correspond pas à la promesse de campagne du Président de la République de créer 15 000 places** de prison pendant le quinquennat, le projet se limitant à la mise en chantier de seulement 7 000 places jusqu'en 2022, les 8 000 places manquantes étant prévues sur le prochain quinquennat !...

Notre organisation présentera ses observations sur 6 points essentiels, traduisant cette approche purement économique :

1. - **La méconnaissance de l'intérêt des victimes.** *Article 27*
2. - **La « sous-traitance » de la direction de certaines enquêtes, des parquets vers les services de police.** *Article 30*
3. - **La privation des parquets, dans certains cas, de leur rôle de garants des libertés individuelles dans la conduite des investigations.** *Article 30*
4. - **Le renoncement aux politiques publiques de lutte contre la consommation de produits stupéfiants.** *Article 37*
5. - **Les atteintes à l'efficacité de la réponse d'action publique.** *Articles 38, 39, 41 et 42*
6. - **Une gestion purement économique du flux des détenus, de sorte à limiter le nombre de places de prison à créer par effet de la loi.** *Articles 43, 45, 48, 49, 50 et 51*

1. - La méconnaissance de l'intérêt des victimes.

- La disposition (article 27 et 38) visant à ne rendre les **interceptions de communications électroniques** possibles en cas de délit puni d'une peine d'emprisonnement inférieure à trois ans **que si la victime en a fait la demande** pose difficulté. En effet, elle priverait les magistrats de la possibilité de décider de cette mesure d'investigation sans cette condition préalable de demande de la victime. Nous considérons que **cette disposition**, qui pourrait mener à un **grand nombre de classements sans suite pour motif d'infraction insuffisamment caractérisée** du fait de ne pas disposer de contenus électroniques suite à l'absence de cette demande de la victime, est **inappropriée**.

Il convient de continuer à **faire confiance aux magistrats** pour faire preuve du discernement nécessaire pour ordonner les mesures strictement indispensables à la manifestation de la vérité, en tenant compte de la gravité des faits dénoncés, des déclarations éventuelles des mis en cause et du coût financier et humain de ces investigations. Pour éviter l'écueil des classements sans suite faute d'avoir recueilli la demande de la victime, il conviendrait -à tout le moins- de **rendre obligatoire**, par une disposition spécifique, en cas de plainte pour un délit puni d'une peine d'emprisonnement inférieure à trois ans, **le recueil du souhait de la victime** concernant ces interceptions de communications électroniques lors du dépôt de la dite-plainte.

Cependant, UNITÉ MAGISTRATS **approuve la création, à titre expérimental, de tribunaux criminels départementaux**, dès lors que cela permettrait de **mettre fin à la politique de correctionnalisation massive** actuellement mise en œuvre, de certaines infractions qualifiables en droit de crimes (viols, tentatives d'homicide, vols à main armée, séquestrations sans libération avant le 7^e jour, etc.) et pourtant poursuivies devant un tribunal correctionnel sous des chefs de délits, au seul motif d'une « bonne administration de la justice », en raison du délai trop long d'audiencement devant une cour d'assises. Ainsi, **ce dispositif permettrait de poursuivre les auteurs de crimes sans amoindrir d'emblée la gravité de l'infraction reprochée** et la peine encourue, pour des raisons de délai d'audiencement. Au demeurant, le déploiement de tribunaux criminels départementaux sur l'ensemble du territoire national permettrait de **mettre fin à une rupture d'égalité entre justiciables des différents ressorts judiciaires** en fonction des capacités d'absorption de leurs cours d'assises respectives. Par ailleurs, UNITÉ MAGISTRATS préconise que **le procès en appel venant après décision d'un tribunal criminel départemental se tienne devant un autre tribunal départemental** et non devant une cour d'assises, ce pour conserver un parallélisme des formes.

Il conviendra cependant de **prendre garde à ce que le tribunal criminel départemental ne se substitue pas, à terme, à la cour d'assises**. Afin d'éviter cet écueil, les conditions de saisine d'un tribunal départemental devraient être les mêmes que celles qui régissent actuellement la correctionnalisation.

Par ailleurs, UNITÉ MAGISTRATS approuve l'orientation prise par le Sénat **de mise en place d'un dispositif permettant à une victime d'avoir connaissance, par voie électronique, du parcours d'exécution de sa peine par l'auteur condamné**, à cette réserve près que les lieux d'exécution n'y figurent pas, ce afin de prévenir un éventuel risque de vengeance privée. Pour que ce dispositif soit complet, il conviendrait que cette information soit complétée par un état actualisé de l'indemnisation lorsqu'il n'y a pas de prise en compte par le Fonds de garantie des victimes du terrorisme et d'infractions -FGTI (condamnation définitive sur intérêts civils notifiée au condamné, mise en place d'un échancier, sommes déjà réglées et auprès de qui, etc.).

2/3. - La « sous-traitance » de la direction de certaines enquêtes, des parquets vers les services de police

Posent difficulté les dispositions visant à : (article 30)

*supprimer les dispositions permettant le recours aux **réquisitions**, lors d'une enquête préliminaire, en supprimant l'exigence de l'accord du procureur pour les réquisitions adressées à certains organismes publics (**URSSAF, CAF, Pole emploi, etc.**) ou ayant un impact nul ou faible sur les **frais de justice**.

*étendre les compétences des agents de police judiciaire qui pourraient eux-mêmes procéder à des **réquisitions en enquête préliminaire avec l'accord du procureur** et qui pourraient recourir à toutes personnes qualifiées, requérir tout établissement ou organisme privé ou public ou toute administration publique.

En effet, elles priveraient les magistrats du parquet de la possibilité d'exercer une de leur mission fondamentale de **garantie du respect des libertés individuelles** dans le déroulement de l'enquête, en déléguant de fait la dite mission aux policiers et gendarmes.

4. - Le renoncement aux politiques publiques de lutte contre la consommation de produits stupéfiants.

La disposition (article 37) visant à **étendre l'amende forfaitaire au délit d'usage de stupéfiants** pose difficulté. En effet, **elle priverait les magistrats des leviers judiciaires** actuellement à leur disposition pour **contraindre les consommateurs réguliers de produits stupéfiants à s'inscrire dans une démarche de soin**. Cette disposition serait donc **contre-productive** en matière de **santé publique** concernant la politique de traitement de la question de la consommation massive de produits stupéfiants par une proportion non négligeable de nos concitoyens.

5. - Les atteintes à l'efficacité de la réponse d'action publique

Posent difficulté les dispositions visant à : (articles 38, 39, 41 et 42)

***supprimer la limitation de la procédure de composition pénale aux délits punis d'une peine égale ou supérieure à cinq ans,**

***supprimer l'exigence de validation par un juge** pour un délit puni au plus de trois ans d'emprisonnement lorsque est uniquement proposée une amende n'excédant pas 3 000 euros ou la remise d'un bien, cette simplification **permettant** par ailleurs de **supprimer la procédure de transaction par OPJ** qui deviendrait alors redondante,

***pour les procédures de CRPC** comparution sur reconnaissance préalable de culpabilité, introduire la **possibilité d'une négociation de la peine** en permettant expressément la pré-information de la personne mise en cause sur la peine que le procureur envisage de proposer.

En effet, UNITÉ MAGISTRATS considère qu'il est inenvisageable et **particulièrement inadapté, par principe**, que le législateur prévoie qu'une mesure de **composition pénale** puisse réprimer la commission d'un **délit dont la gravité intrinsèque justifie que la condamnation qui peut en découler puisse aller au-delà de cinq ans**.

Par ailleurs, nous pensons qu'il convient de **maintenir la procédure de transaction par OPJ** en ce qu'elle est bien **plus efficace pour les victimes** que la mise à exécution d'une décision judiciaire **différée dans le temps** une fois la procédure clôturée.

Enfin, UNITÉ MAGISTRATS est **fermement opposé** à toute possibilité de **négociation de la peine dans le cadre de la** procédure de **CRPC**, car, d'une part, cela **affaiblirait** par principe le positionnement du parquet et sa crédibilité, et, d'autre part, en l'état des **capacités obérées d'audiencement des juridictions**, phénomène parfaitement **connu des barreaux**, une telle disposition induirait un « **marchandage** » **systématique** sur la peine.

En effet, en égard à l'enjeu pour un parquet de diminuer l'audiencement des audiences correctionnelles, la tentation serait forte de « céder » **quasi-systématiquement** à la défense des peines sensiblement **plus faibles** que celles estimées justes à l'origine, pour des raisons de traitement du **flux pénal**.

UNITÉ MAGISTRATS constate que **sa demande de modérer l'extension du champ des procédures pénales transactionnelles a été reprise** par la Commission des lois du Sénat.

Concernant la **procédure de comparution différée** envisagée à l'article 39, la disposition visant à ouvrir à la personne poursuivie et à son avocat, pendant deux mois au maximum, dans l'attente du versement au dossier des actes en cours, la possibilité de **déposer auprès du juge des libertés et de la détention des demandes d'actes**, notamment d'audition, pose difficulté. Pour mémoire, la comparution différée, qui constituerait une procédure **intermédiaire entre la comparution immédiate et l'information judiciaire**, permettrait de saisir le tribunal correctionnel des poursuites concernant une personne contre laquelle il existe des charges suffisantes pour la faire directement comparaître devant la juridiction de jugement, lorsque l'affaire n'est cependant pas en état d'être immédiatement jugée parce que n'ont pas encore été remis les **résultats de réquisitions, d'examens techniques ou médicaux**. Dès lors, ces demandes d'actes s'avèrent sans objet, l'affaire étant en état d'être jugée à partir du moment où les résultats attendus seront versés à la procédure. S'il s'agit pour une personne ou son avocat de **contester un placement en détention provisoire**, il leur serait toujours loisible de faire appel de la **décision du JLD**.

UNITÉ MAGISTRATS constate que **sa proposition de suppression de cette disposition a été reprise** par la Commission des lois du Sénat.

Les dispositions (articles 41 et 42) visant à **obliger** le prévenu à **préciser la portée de son appel** en indiquant, lorsque celui-ci porte sur la décision de l'action publique, s'il concerne la décision de **culpabilité** ou s'il est limité aux **peines prononcées**, à certaines d'entre elles ou à leurs **modalités d'application**, et ce afin de permettre des audiences **moins longues** (appel **correctionnel** ou d'une condamnation aux **assises**) et donc un **audiencement plus rapide**, pose difficulté. En effet, il serait inapproprié de limiter d'emblée les débats aux peines sans prendre le temps nécessaire pour revenir sur les faits, même s'ils sont totalement reconnus. Au demeurant, la simple consultation des jugements contradictoires de première instance, voire des notes d'audience, **permet déjà de calibrer le temps d'audience en appel** en fonction de la position du prévenu sur sa culpabilité.

6. - Une gestion purement économique du flux des détenus, de sorte à limiter le nombre de places de prison à créer par effet de la loi (articles 43, 45, 48, 49, 50 et 51)

Quelques dispositions envisagées sous le titre IV (« renforcement de l'efficacité et du sens de la peine ») emportent notre approbation ou n'appellent pas de commentaire particulier de notre part. Nous limiterons notre propos aux nombreuses mesures qui nous paraissent inappropriées ou poser difficulté.

Remarques liminaires : En creux, la réforme proposée par le Projet de loi traduit **une sorte de déni gouvernemental du réel**, en laissant sous-entendre certains **présupposés** qui ne correspondent pas à la réalité :

***Présumé 1** : les tribunaux prononceraient **trop de peines d'emprisonnement ferme inappropriées, notamment courtes**, à un point tel que la loi devrait intervenir pour limiter le côté excessif de leurs décisions.

FAUX : dans un souci de personnalisation, **les peines prononcées font largement appel à l'éventail des peines prévues** par le législateur dont les deux formes de **SME (partiel / total) qui représentent 12 %** des condamnations, ce qui place la France dans le **peloton de tête des 49 pays du Conseil de l'Europe** pour le pourcentage de **peines de probation**. Lorsqu'il y a mise sous **écrou**, le placement sous surveillance électronique est **significatif**, ce qui conduit à un taux d'incarcération faible, de l'ordre de **100 pour 100 000 habitants**, bien en dessous de la moyenne qui avoisine **120** pour l'ensemble des pays membres du **Conseil de l'Europe** (statistiques pénales du Conseil de l'Europe). Au **Canada**, pays souvent cité comme vertueux au plan de sa politique pénale, le taux d'incarcération approche les **140 pour 100 000 habitants**. C'est donc une **contre-vérité** d'imputer aux magistrats une préférence pour le « **tout prison** », et réfléchir à des peines plus efficaces en se fondant sur cette contre-vérité est méthodologiquement douteux.

***Présumé 2** : les **courtes peines** correspondent à des sanctions prononcées en répression de la commission **d'infractions de faible gravité**.

FAUX : les peines d'emprisonnement **inférieures à un an** prononcées, correspondent, pour leur immense majorité, à des faits de **petite ou moyenne gravité** commis par un délinquant **récidiviste ou réitérant déjà condamné** et ne s'étant pas réinséré **en dépit de mesures de probation antérieures** (Infostat Justice n°156-décembre 2017). Ce n'est qu'**exceptionnellement** que des primo-délinquants se voient condamnés à des courtes peines mises à l'écrou lorsqu'ils ont commis des faits d'une certaine gravité.

***Présumé 3** : le seul objectif de la peine est la réinsertion du condamné.

FAUX : outre l'objectif de réinsertion, il n'est pas contesté que la peine a pour objectif principal, sinon essentiel, de **sanctionner**, au nom de la société, un délinquant ayant commis un crime ou un délit (ce qui **ne fait pas obstacle** à l'objectif complémentaire de favoriser la **réinsertion**).

La RÉFORME DES PEINES : des solutions contre productives ou inadaptées à un **problème mal posé depuis longtemps (réguler le volume des détenus au lieu d'adapter les capacités des établissements pénitentiaires)**.

=> L'instauration d'une nouvelle peine de détention à domicile sous surveillance électronique à la place de l'emprisonnement d'une durée comprise entre 15 jours et un an (articles 43 et 48) pose difficulté.

En effet, dans une **logique de gradation** de la réponse pénale pour des délinquants **récidivistes ou réitérants**, cette peine viendrait s'insérer après les peines assorties du **sursis simple** et du **sursis avec mise à l'épreuve** qui n'auront pas été suivies d'une **véritable réinsertion** puisque l'intéressé serait à **nouveau jugé**.

Nous considérons que cette nouvelle peine constituerait dès lors une **réponse pénale inappropriée** au niveau où elle s'insérerait dans l'échelle des peines, de **l'emprisonnement ferme**, notamment d'une durée de 15 jours à un an étant à envisager en cas de récidives ou de réitérations.

UNITÉ MAGISTRATS constate avoir été entendu par la **Commission des lois de Sénat** qui envisage la **suppression de la peine de détention à domicile** sous surveillance électronique.

=> **La possibilité de recueillir l'accord d'un condamné à l'exécution d'une peine de travail d'intérêt général de façon différée**, ce qui permettrait son **prononcé même en l'absence** d'un prévenu à l'audience pose difficulté. En effet, l'absence d'un prévenu pourtant convoqué laisse **mal augurer** de son accord ultérieur pour effectuer un travail d'intérêt général ou pour s'y conformer. **Loin de fluidifier le contentieux pénal**, cette mesure particulièrement inappropriée **l'aggraverait**. De plus, il apparaît **illusoire** de prononcer une telle peine avec pertinence **sans avoir recueilli**, de la part des intéressés, les **éléments de personnalité** qui permettent d'en apprécier le bien fondé.

=> **L'interdiction du prononcé de peines d'emprisonnement ferme d'une durée inférieure ou égale à un mois, l'exécution sous forme aménagée des peines comprises entre un et six mois et l'aménagement en cas de peine comprise entre six mois et un an si la personnalité et la situation du condamné le permettent et sauf impossibilité matérielle** (article 45) posent difficulté.

Pour notre organisation, **la peine courte d'emprisonnement ferme** constitue une **réponse pénale adaptée** dès la première réitération après une première condamnation n'ayant pas donné lieu à **incarcération**.

Nous considérons en outre qu'**il est vain de mettre en place des mesures probatoires en aménagement de courtes peines**, en particulier pour les délinquants récidivistes ou réitérants, et ce **pour plusieurs raisons** :

- lorsqu'une mesure précédente et récente de probation n'a pas été suivie d'effet, les chances de succès de la suivante sont quasi inexistantes,
- la sortie de la délinquance des personnes présentant ces profils advient, la plupart du temps, à l'aune de causes exogènes liées au contexte de vie des intéressés (approche de la trentaine, stabilisation affective, naissance d'un enfant, etc.),
- la mise en œuvre des pratiques opérationnelles (RPO) contenues dans le référentiel présenté le 1^{er} octobre 2018 par la Direction de l'administration pénitentiaire, traduisant une approche de la probation par la prise en charge globale et « sur mesure » du probationnaire dans son environnement, ne peut s'inscrire que dans un temps long.

En conséquence de l'ensemble de ces éléments, **l'aménagement systématique des courtes peines d'emprisonnement prévu à l'article 45 serait dépourvu de toute efficacité**. Sa mise en œuvre donnerait certes l'apparence d'une peine effectuée, au prix d'un traitement administratif lourd mobilisant inutilement les services d'insertion et de probation pour un résultat dépourvu de sens, notamment pour le condamné.

Ces solutions inappropriées induiraient « en même temps » **des risques d'aggravation en termes d'insécurité des citoyens** et d'**augmentation injustifiée des quantum** des peines prononcées. Elles risquent d'avoir pour conséquence la **non-incarcération de délinquants récidivistes** ou réitérants qui **seraient partis en détention sous l'empire du régime actuel** des peines.

En découlera un risque accru que les individus concernés, pour lesquels leurs précédentes condamnations n'auront pas eu l'effet de réinsertion escompté, commettent à nouveau des infractions.

Si le vraisemblable **scénario catastrophique** d'une **aggravation de l'insécurité** de nos concitoyens liée à la modification du régime des peines prévu au PLJ advient, il apparaît tout aussi **vraisemblable** que les tribunaux en tireraient **toutes conséquences** quant aux peines prononcées à l'encontre des délinquants **récidivistes et réitérants** (dont il convient de souligner qu'ils représentent **actuellement 41 % des condamnés à des peines d'emprisonnement ferme** donnant lieu à **incarcération** -source Infostat) lorsqu'ils estimeront que la gravité et la réitération des faits qui leur sont reproché **justifie une incarcération**.

Dès lors, les tribunaux correctionnels auront tendance à prononcer des peines supérieures à un an avec mandat de dépôt ou maintien en détention -dans des cas où auparavant ils auraient prononcé une peine de moindre quantum (quantum moyen d'emprisonnement ferme de **8 mois et 6 jours en 2016** (Infostat Justice n°156-décembre 2017) pour s'assurer que le condamné exécutera **effectivement** sa peine en détention avec **effet immédiat**.

Ces **réactions prévisibles** des juges correctionnels se traduiraient **mécaniquement** par une **augmentation de l'occupation carcérale**, contrairement à l'effet de diminution de la « surpopulation carcérale » **attendu** par le gouvernement de la modification du régime des peines, par application du PLJ.

UNITÉ MAGISTRATS approuve **l'orientation souhaitée par la Commission des lois du Sénat** de suppression de tout examen obligatoire de **peines d'emprisonnement aux fins d'aménagement**.

En effet, **plus que le quantum** d'une peine d'emprisonnement ferme, c'est **le fait d'être incarcéré qui est signifiant** pour un condamné. Les magistrats œuvrant au pénal constatent en effet au quotidien que les prévenus réitérants qui comparaissent estiment n'avoir « **jamais été condamnés** » tant qu'ils n'ont pas été incarcérés.

De même, une peine d'emprisonnement ferme totalement aménagée sous la forme du placement sous surveillance électronique est elle tout au plus **vécue par le condamné comme une privation d'accès à des loisirs pendant certaines tranches horaires**, certes désagréable, mais en aucun cas assimilable à une **incarcération**.

Ainsi la non-incarcération pour bénéficier « d'une ultime chance » est elle régulièrement invoquée tant par les prévenus réitérants ou multi-réitérants que par leurs avocats, et il n'est pas rare de voir **plusieurs mentions au bulletin n°1 de peines n'ayant jamais donné lieu à la moindre incarcération, même courte**, de sorte qu'une personne finalement placée sous écrou pour la **première fois** pour commencer à purger une peine en détention est la plupart du temps **déjà ancrée** dans la délinquance. Cet état de fait apparaît contre-productif pour une grande partie de la société -relayant souvent un discours policier- qui évoque de plus en plus souvent une **justice « laxiste »**, et ce alors même que les **tribunaux n'ont pourtant jamais autant condamné** dans le cadre d'une action publique particulièrement soutenue.

Cet **état de fait** apparaît également **contre-productif pour les délinquants eux-mêmes**, dont beaucoup considèrent qu'ils peuvent continuer à commettre des actes de délinquance tant qu'ils n'ont pas été incarcérés, les peines autres qu'une incarcération n'ayant pas atteint l'objectif attendu quant à la réinsertion.

Enfin, cet **état de fait** porte **profondément atteinte à la crédibilité de la parole des juges** qui, au moment de l'annonce d'une peine ne donnant pas lieu à incarcération assortissent souvent, à juste titre, le prononcé à un **avertissement** soulignant une **probable incarcération** en cas de réitération.

Notre syndicat préconise que, sans pour autant fixer par des dispositions législatives une obligation de prononcer un mandat de dépôt ou un maintien en détention pour les réitérants, des **directives soient données aux parquets** pour que soient requises des peines fermes d'emprisonnement avec mandat de dépôt ou maintien en détention en cas de **réitération de faits délictuels dans un délai de 5 ans de la précédente condamnation**, et ce quitte à requérir de **courtes peines** (inférieures à un mois) lorsque cela paraît opportun. Ce type de condamnation aurait pour avantage de signifier au délinquant concerné que son comportement réitérant n'est **pas accepté par la société** et de **redonner de la crédibilité à la parole du juge**. Par ailleurs, outre qu'elle serait **effective et économique**, ce type de peine d'emprisonnement court resterait **parfaitement conciliable avec le maintien dans l'emploi** lorsque le condamné en dispose. **La courte peine peut donc sanctionner sans dés-insérer.**

À l'opposé des dispositions envisagées par le gouvernement, UNITÉ MAGISTRATS considère qu'il est **préférable** de condamner à des peines d'emprisonnement effectives **plus courtes et plus tôt** dans un parcours délinquant, ce qui devrait être **au moins expérimenté et évalué** en termes de **ressenti du condamné, de la société, et au regard de la réitération**.

Ces courtes peines dès la réitération pourraient utilement être exécutées dans les **établissements différenciés en terme de sécurisation** (et donc de coût).

=> **La simplification des dispositions relatives au prononcé ab initio par la juridiction de jugement des mesures de détention à domicile sous surveillance électronique, de semi-liberté et de placement extérieur par la suppression de l'exigence de garanties spécifiques de réinsertion et la disparition de la distinction entre récidivistes et non-récidivistes en retenant un seuil d'un an apparaît totalement inappropriée**, en ce que **l'esprit de l'aménagement ab initio s'en trouve totalement dévoyé**. Alors qu'on considère **aujourd'hui** que l'intéressé doit être **en voie de réinsertion** pour bénéficier d'un tel aménagement, on entend demain réserver ce **traitement de faveur** au délinquant n'ayant **débuté aucune réinsertion**, et pire, au délinquant ayant **récidivé malgré les avertissements antérieurs** de la justice.

UNITÉ MAGISTRATS approuve **l'orientation souhaitée par la Commission des lois du Sénat de donner à la juridiction de jugement la pleine responsabilité de décider s'il y aura ou non aménagement** par le juge d'application des peines.

=> **L'instauration du mandat de dépôt à effet différé** apparaît de même **totalement inapproprié** dès lors que l'objet d'un mandat de dépôt est de placer le condamné en détention **sans délai** eu égard à la **gravité** des faits et au **risque de réitération** faute d'emprisonnement immédiat.

Il nous apparaît qu'une telle disposition est **essentiellement** destinée à **réguler la « surpopulation carcérale »**, et ce alors que les propos tenus par le Président de la République pendant la campagne électorale visaient à garantir l'effectivité d'exécution des peines prononcées par les Tribunaux suivant le principe « peine prononcée/ peine effectuée », notamment en élargissant le parc pénitentiaire à hauteur de **15 000 places**.

Il convient de raisonner en termes d'adaptation du dispositif d'exécution des peines d'emprisonnement ferme **-résoudre le problème de sous dimensionnement du parc pénitentiaire** plutôt qu'en termes de recherche **de dispositifs visant à juguler la « surpopulation carcérale »**, terme que nous réfutons, en créant de nouvelles alternatives à l'emprisonnement ferme définitivement prononcé.

L'engagement présidentiel « **Peine prononcée/peine effectuée** » dont nous espérons **qu'il serait tenu à droit constant** apparaissait parfaitement correspondre à cette logique.

En effet, outre qu'elle dévoie les décisions des tribunaux (voir supra), **la voie** consistant uniquement à rechercher de nouvelles alternatives à l'incarcération **fait l'économie de la recherche de régimes de détention différents** et d'une **amélioration de la qualité du travail devant être effectué pendant la privation de liberté** pour garantir une **réinsertion réelle, sérieuse et durable**. Il apparaît donc particulièrement opportun que la réflexion sur les évolutions utiles pour simplifier et améliorer l'efficacité des peines **explore le champ des possibles** en matière de privation de liberté et d'amélioration du travail de réinsertion pendant celle-ci.

=> **L'octroi d'une libération sous contrainte intervenant aux deux tiers de l'exécution des peines inférieures ou égales à cinq ans afin de la rendre systématique par principe (le JAP devant alors obligatoirement l'examiner), sauf décision spécialement motivée du juge d'application des peines (article 49) pose difficulté.** En effet, il ne sera nullement besoin pour un condamné de procéder à une démarche volontaire de **demande avec projet sérieux à l'appui**, la dite démarche pour prospérer nécessitant actuellement la mise en place d'un réel projet de réinsertion **travaillé en amont de la demande avec les services d'insertion et de probation**. On passe d'une **logique d'investissement du condamné** dans un projet de réinsertion à une **logique visant à miser** sur l'établissement d'un projet de réinsertion **seulement à la remise en liberté sous contrainte**, et ce, sans avoir l'assurance d'un quelconque investissement de cette mesure par le condamné, lequel sera **concerné même s'il n'a formulé aucune demande**.

De plus, la mise en œuvre d'une telle disposition, **risque d'avoir pour effet que les tribunaux correctionnels majorent d'un tiers les peines** qu'ils souhaitent voir effectivement accomplies en détention par un prévenu.

UNITÉ MAGISTRATS constate avoir été entendu par **la Commission des lois du Sénat** qui envisage de **supprimer le caractère automatique de la libération sous contrainte aux deux tiers de la peine**.

=> **La possibilité que les avis de la commission d'application des peines soient donnés par voie dématérialisée (article 50) pose difficulté.** En effet, la complétude et la clarté du **nécessaire débat** devant exister entre le **service d'insertion et de probation, l'administration pénitentiaire, le parquet et le juge d'application des peines** justifie que les CAP continuent à être des instances de débats plutôt que des **instances fictives** suivant un traitement administratif avec des **écrits forcément parcellaires** et la difficulté inhérente pour recueillir des informations sur la **situation** ou le **comportement** d'un détenu.

=> **Permettre à l'administration pénitentiaire d'octroyer des permissions de sortie aux condamnés dès lors que le juge d'application des peines aurait déjà fait droit à une première demande** pose difficulté. En effet, afin que son action soit **efficace et cohérente** vis à vis du condamné, c'est le juge d'application des peines, et lui seul, qui doit « **tenir** » le sort du condamné entre ses mains. L'instauration d'un **second décideur** en matière de permission de sortir pourrait créer de la **confusion** et être source de **décisions contradictoires et peu lisibles** par le condamné.

=> **La prorogation jusqu'en 2022 (article 51) du moratoire sur l'encellulement individuel ainsi que le programme de construction de 7 000 places de prison d'ici à 2022, « dans l'attente des effets sur la population carcérale des dispositions du projet de loi relatives aux peines »** traduit la volonté du gouvernement **d'éviter** d'avoir à créer les **15 000 places** annoncées par le Président de la République lors de sa campagne. **UNITÉ MAGISTRATS le constate et le déplore.**

Les réformes envisagées concernant les peines et leur exécution ne devraient en aucun cas venir amoindrir le respect de la promesse de campagne de l'actuel Président de la République de créer 15 000 places de prison et de rénover le parc existant.

Outre que la tenue de ces engagements témoignerait du **respect des promesses** faites par le candidat, il convient d'observer que les 15 000 places annoncées permettraient **d'amoindrir la « surpopulation pénale »**, et de mettre en œuvre massivement l'application de **l'encellulement individuel, à droit constant** en matière d'exécution et d'application des peines, le problème se posant actuellement à l'administration pénitentiaire étant plus de s'adapter aux peines d'emprisonnement fermes à mettre à l'échec que de pallier à une « surpopulation carcérale », terme connoté que nous réfutons par principe.

La mise en chantier de 15 000 places pourrait également correspondre à une **l'occasion historique** de créer un certain nombre de **maisons d'arrêt plus adaptées et moins coûteuses** en fonction des **profils délinquants**.

En effet, il convient de s'interroger aux fins de savoir si les **moyens de sécurité** des établissements actuels sont **adaptés à la dangerosité en détention et au risque d'évasion** de tous les **types de détenus** qui y sont incarcérés.

À l'aune de cette interrogation, pourrait utilement être étudiée l'opportunité de **créer des établissements essentiellement dédiés à la semi-liberté**, d'autres avec une **sécurité moindre**, réservés aux **délinquants routiers multirécidivistes** exécutant une ou plusieurs courtes peines, les établissements les **mieux sécurisés** étant utilisés pour l'exécution des peines des délinquants **« d'appropriation » et « de comportement »**.

Ce dispositif permettrait, en outre, de permettre aux condamnés faisant preuve d'un **comportement irréprochable** en détention et purgeant un **reliquat de peine inférieur à 6 mois**, présentant donc des **risques de débordement et d'évasion très réduits**, de bénéficier d'une fin d'incarcération dans un établissement **moins sécurisé**.

Cette économie des lieux de détention présenterait le **triple avantage** d'être **moins coûteuse**, de créer un cadre **évitant** aux délinquants routiers d'habitude de se trouver au **contact des délinquants « d'appropriation » et « de comportement »** ayant un comportement inapproprié en détention qui en font souvent leurs **« victimes »**, et de **récompenser**, le cas échéant, le **bon comportement** de ces délinquants « d'appropriation » et de « comportement » dans les établissements les plus sécurisés, la perspective d'une fin d'incarcération moins sécuritaire pouvant s'avérer particulièrement motivante (Voir sur ce point les exemples d'établissements de ce type existant dans différents pays nordiques).

UNITÉ MAGISTRAT approuve la diversification du parc pénitentiaire, par la création de 2 000 places (d'ici à 2022) en « structures d'accompagnement vers la sortie (SAS) » pour les fins de peines des personnes lourdement condamnées et les condamnés à des peines de moins d'un an et création de **« quartiers de confiance »** dans les centres pénitentiaires. **UNITÉ MAGISTRATS**, qui réclamait une telle orientation, estime qu'il s'agit de bonnes mesures sous la réserve expresse que les condamnés admis dans les SAS le soient à l'issue d'une évaluation permettant de vérifier si leur comportement est adapté à ce régime de détention (absence d'incidents, respect du règlement, comportement adapté).

C'est une bonne orientation, mais il faut aller **plus loin en terme de volume de places de ce type.**

=> L'offre de Travaux d'intérêt général élargie au secteur privé : une mesure non justifiée – le risque de désincarnation de la notion d'intérêt général.

L'installation, dès octobre 2018, de « l'Agence de travail d'intérêt général et du travail pénitentiaire », l'offre des travaux d'intérêt général pouvant désormais être proposée par des structures juridiques privées « du secteur de l'économie sociale et solidaire » fait l'objet de la plus grande réserve de notre syndicat.

En effet, notre organisation, entendue sur ce projet début 2018 par la Mission de préfiguration confiée par le Premier ministre -sur demande du Président de la République- à Monsieur Didier Paris, Député (Larem) de la Côte d'Or, et à Monsieur David Layani, Président de l'entreprise One point, a relevé qu'étaient explorées les possibilités de faire effectuer des travaux d'intérêt général (TIG), sanction pénale, par des entreprises du secteur privé dès lors qu'elles se porteraient volontaires pour accueillir des condamnés à des TIG, dans un esprit de remise au travail et de formation professionnelle, un telle contribution de « l'entreprise citoyenne » étant récompensée par des avantages octroyés par l'État.

- UNITÉ MAGISTRATS constate au quotidien dans les juridictions que, contrairement à ce que laisse supposer la communication du ministère de la justice, le fait que les peines de TIG ne représentent que 7 % des peines prononcées n'est pas dû à l'insuffisance d'offre de TIG, mais :

*à l'absence de plus de cas de coupables de délits, pour lesquels la nature et la relative gravité des faits qui leur sont reprochés, leur parcours pénal antérieur et leur personnalité rendent un TIG opportun,

*au fait que la condamnation à un TIG nécessite l'accord préalable du prévenu (autrement on condamnerait à une mesure de travail forcé, contraire au respect des droits fondamentaux). Cet accord n'est pas toujours obtenu par le tribunal lorsqu'il interroge un prévenu sur l'éventualité d'une peine de TIG.

- Nous constatons au quotidien dans les juridictions qu'un pourcentage non négligeable de TIG ne sont jamais effectués par les condamnés.

- Dès lors, **nous considérons que l'on ne se trouve pas en pénurie d'offre de TIG, et que, dans ce contexte, la perspective de confier des « tigestes » au secteur privé n'est pas opportune.**

- De plus, UNITÉ MAGISTRATS estime que l'utilisation de « tigestes » par des entreprises du secteur privé poserait la question de l'emploi de travailleurs fournis au profit -non de l'intérêt général-, mais d'une entité privée. Au-delà de ces considérations, cette réforme du TIG présente le risque de désincarner la notion même de « Travail d'intérêt général » : **En quoi, le travail effectué par un condamné pour le compte d'une entreprise privée (dont la raison d'être est de générer un bénéfice, même indirect) sert-il l'intérêt général.**

TITRE VI – RENFORCER L'ORGANISATION DES JURIDICTIONS – CHAPITRE IER AMÉLIORER L'EFFICACITÉ EN PREMIÈRE INSTANCE – Article 53

Nos propos se concentreront ici sur **la fusion des tribunaux d'instance avec les tribunaux de grande instance.**

Pour rappel, notre organisation n'a pas de posture dogmatique et s'est toujours montré ouvert à **un débat constructif et concerté sur une réforme de l'organisation judiciaire.** Il prend acte de la réforme du PJJ mais **la souhaitait plus ambitieuse.** Nous estimons **approprié le regroupement de juridictions géographiquement proches** dans un souci de rationalisation et de pertinence. Aujourd'hui, il y a des juridictions qui sont **dans une taille critique** telle que le manque d'effectif est source de souffrance au travail et de dysfonctionnements organisationnels. Pour autant, plus de magistrats n'est pas la solution unique, notre organisation judiciaire n'est plus adaptée à notre contentieux : **mettre davantage de qualité et de spécialisation dans notre organisation judiciaire est toute l'ambition de notre syndicat.**

Dans tous les cas, une réforme sur la justice n'aura de véritable sens que si elle est accompagnée d'une politique de ressources humaines, maillon faible de notre Ministère.

Le contenu de l'article 53 du PJJ **a nettement évolué depuis sa première rédaction,** nous avons contribué à cette progression. Nous demeurons vigilants sur le contenu du texte final.

Plusieurs observations :

– Le projet de loi supprime les tribunaux d'instance comme juridictions autonomes et prévoit leur transformation **en chambres du tribunal de grande instance,** lequel conserverait **sa dénomination, ces chambres étant dénommées tribunaux d'instance.** Nous avons dès le départ dénoncé une telle terminologie **qui serait une source de confusion pour les justiciables.**

Nous ne partageons pas la proposition de la Commission des lois du Sénat de dénommer les TGI absorbant les TI, des tribunaux de première instance et de qualifier les ex-TI non absorbés, **de chambres détachées.**

Notre organisation considère que la cohérence de la dénomination des ex-TI non absorbés par les TGI suggère **d'exclure le terme de « tribunal d'instance »** alors que ceux-ci sont supprimés, **autant que celui de « chambre détachée », pour retenir celle plus conforme à la réalité, à savoir « chambre de proximité ».**

Dès le départ, lors de nos concertations, nous avons interrogé l'organisation et les compétences des chambres détachées. **Le projet de loi dispose que leur siège et leur ressort ainsi que leurs compétences matérielles seraient fixées par décret.** Nous avons relevé que cette rédaction **pouvait être interprétée comme permettant la fixation de compétences matérielles au cas par cas pour chaque chambre.**

Notre organisation a systématiquement rappelé lors de ses consultations, l'impérative nécessité de **préserver la spécialisation du juge d'instance,** qui traite un contentieux de masse, extrêmement diversifié, et d'une haute technicité. Nous avons contribué à l'évolution du texte dans notre sens.

Il est désormais envisagé que **certains contentieux leur soient réservés**, en la forme de contentieux « **socle** » dont le contenu sera fixé par décret. Nous demandons comme la Commission des lois du Sénat, une sécurisation accrue : ce socle de compétences devrait être fixé **par un décret en Conseil d'État**, compte tenu de l'importance de la matière, **et non par un décret ordinaire**.

Parmi ces contentieux socle, sont prévus ceux concernant :

- les tutelles – la sauvegarde de la protection des majeurs
- les baux d'habitation
- le surendettement – les crédits à la consommation

Seraient exclus les contentieux de moins de 10.000 euros et ceux concernant la saisie rémunération.

Nous demandons comme la Commission des lois du Sénat, une cohérence d'ensemble de la réforme par la garantie d'**un socle national de compétences** (*compétences minimales de toutes les chambres détachées identiques sur le territoire dans un souci de lisibilité et afin d'éviter que ces compétences soient définies au cas par cas*). Socle auquel il ne sera pas possible de retrancher l'un ou l'autre contentieux, dès lors que **des compétences supplémentaires** pourraient leur être attribuées sur décision des chefs de Cour, après avis des chefs de juridiction, en fonction des particularités locales.

Quelles garanties pour les magistrats ?

Notre syndicat a dès le début des concertations demandé des **garanties statutaires** pour les magistrats concernés (pour rappel 870 juges d'instance) afin d'éviter une précarité de leur fonction, un nomadisme géographique et une soumission d'une mobilité forcée à la discrétion des chefs de juridiction.

Le projet de la Commission de lois n'est sur cet objectif, pas suffisant (ordonnance de roulement prise par le président du tribunal de première instance chaque année pouvait les affecter au siège de la juridiction ou dans une chambre détachée). En l'état des dernières concertations, ils nous a été indiqué que les magistrats (et les fonctionnaires) **seront nommés sur les sites au sein desquels ils exerceront leurs fonctions**.

Nous rappelons que le juge d'instance est un juge d'un tribunal de grande instance chargé du service d'un tribunal d'instance, nommé à ces fonctions par décret du Président de la République, tout en relevant du tribunal de grande instance. Il est un juge spécialisé.

Aussi, si le juge d'instance n'existera plus en raison de la suppression du Tribunal d'Instance, notre organisation est favorable au projet tendant à dénommer le juge en charge de l'ordre public de la protection (cf socle de compétence) : **le juge des contentieux de la protection**. Nous ne sommes pas favorables à la proposition de la Commission des lois du Sénat d'une dénomination de juge « chargé des contentieux de proximité ». Certes, le juge d'instance assure une justice de proximité pour les contentieux du quotidien mais **doit être consacré dans ses compétences et sa spécialité, celles de traiter des problématiques de vulnérabilité sociale ou économique et de protéger**.

Alors que le PJJ prévoit, dans le cadre de la fusion actée TI/TGI, la disparition du juge d'instance tel qu'il existe aujourd'hui, nous revendiquons que les contentieux dits « de protection des personnes » continuent d'être **traités par un juge spécialisé statutaire**.

Quid de la transition ?

Nous savons dans le cadre de notre dernière consultation avec la Chancellerie, qu'une évolution est également intervenue pour faciliter la transition des magistrats en poste (actuel JI) et les futurs juges des contentieux de la protection. **Nous demandons qu'une disposition de la loi organique puisse prévoir, une nomination automatique afin que les 870 juges d'instance n'aient pas à faire 3 sélections, et puissent s'ils le souhaitent, être renommés automatiquement juge de la protection.**

Notre organisation syndicale a participé aux séances publiques du Sénat sur le PJJ. Nous soulignons la qualité des travaux de la Commission des lois qui a permis objectivement de clarifier, d'équilibrer et d'améliorer le texte du gouvernement. Le PJJ ainsi amendé a été adopté par le Sénat le 23 octobre et déposé le 24 octobre à l'Assemblée nationale. L'engagement d'une procédure accélérée par le gouvernement ne permettra pas de navette parlementaire. Nous relevons que lors des débats au Sénat, la Garde des Sceaux a présenté des amendements qui n'avaient d'autres objectifs que de réécrire le texte initial, cette position inflexible n'a d'ailleurs pas échappé aux sénateurs. Notre syndicat redoute que les débats à l'Assemblée Nationale ne servent qu'à réécrire le PJJ amendé par le Sénat pour aboutir une nouvelle fois au texte initial défendu par la Garde de Sceaux, au risque de minimiser l'apport conséquent de la réflexion de la Commission des lois du Sénat et de sa représentation démocratique. Notre organisation est donc très attentive à la poursuite des débats législatifs sur ce texte.

