

# Les Etats généraux d'une **justice en désarroi**

**Lancés en octobre 2021, les Etats généraux de la justice se sont achevés au printemps 2022. Le rapport, issu d'une large consultation, a été rendu public en juillet 2022. Il contient un certain nombre de propositions que nous expose Henri Leclerc, membre du comité indépendant chargé de la synthèse de ce travail.**

Henri LECLERC, président d'honneur de la LDH

**C**ela fait des siècles que la justice est en crise. Elle l'était déjà sous l'Ancien Régime. Le roi luttait contre les Parlements auxquels il avait délégué la fonction de juger. Celui de Paris avait aussi pour mission d'enregistrer certaines ordonnances royales. Louis XVI avait dû lui forcer la main pour donner force de loi à sa décision de supprimer la torture judiciaire, qu'on nommait « la question ». En province, à Grenoble ou à Rennes, les Parlements s'agitaient aussi. Pour résoudre l'immense crise financière et politique qui secouait le pays et répondre au mécontentement généralisé du peuple, il convoqua les Etats généraux. On sait ce qu'il en advint. Devenus Assemblée nationale constituante, ils proclamèrent les droits de l'Homme dont beaucoup concernent les principes mêmes de la justice. L'article 16 de leur Déclaration affirma l'exigence constitutionnelle de la séparation des pouvoirs et la nécessité de garantir les droits. Montesquieu était dans toutes les têtes. La justice devenait un pouvoir séparé et donc indépendant du législatif et de l'exécutif. Les Etats généraux renversèrent donc l'ancienne justice. Dans un débat passionnant et passionné, ils établirent les règles d'une nouvelle justice, conforme aux principes. Immédiatement elle rencontra d'immenses difficultés. Au prétexte de sauver la patrie en danger à l'extérieur comme à l'intérieur, le Tribunal révolutionnaire fut totalement soumis aux autres pouvoirs, puis les anciens juristes sapèrent la mise en place de la nouvelle institution. Bonaparte Napoléon n'eut plus qu'à cueillir les fruits de cette cacophonie en mettant en place le système de justice d'Etat qui, d'évolutions en évolutions, est arrivé jusqu'à nous. La seule réforme si révolutionnaire qu'il ne put abroger, tant elle était forte et populaire, c'est l'institution des jurés pour juger

les crimes. Les jurés étaient arrivés jusqu'à nous, et sans que le comité des Etats généraux se soit emparé de cette question, le gouvernement est en voie de les supprimer.

## **Des Etats généraux pour réformer la justice**

Depuis, aucun gouvernement quel que soit sa nature n'a réussi à résoudre ces difficultés systémiques. Aujourd'hui la justice est devenue à la fois une institution et un service public. Sous la V<sup>e</sup> République les commissions de réforme n'ont cessé de se succéder pour réfléchir à une adaptation qui mette fin à la crise endémique. Au gré des alternances politiques, des réformes partielles, souvent contradictoires selon les majorités successives, ont parfois réussi à mettre fin à des archaïsmes insupportables. Ce fut le cas notamment de la loi Guigou du 15 juin 2000. Toutefois elles ont simultanément rendu, parfois avec de bonnes intentions, son fonctionnement encore plus illisible, plus lent, parfois totalement déconnecté des exigences de la société moderne et du progrès social.

Sous le premier quinquennat d'Emmanuel Macron, la situation a dérivé peu à peu. A la faiblesse du budget du ministère de la Justice, au manque de moyens en personnels, à l'accroissement constant du nombre de détenus dans des prisons surpeuplées, à la dislocation du principe de sûreté individuelle sous une avalanche de lois sécuritaires sous la menace du terrorisme, se sont ajoutés des événements imprévus comme la grande grève des avocats pour sauver leur régime de retraite, ou le bouleversement du fonctionnement quotidien du fait de l'épidémie de Covid-19. Cela a créé une situation insupportable, si bien qu'un jour de mai 2021, la présidente de la Cour de cassation, Chantal Arens, et son procu-

**« La méthode de travail fut très ouverte :  
appel à des contributions individuelles  
de professionnels, d'usagers ou plus simplement  
de citoyens sur un espace numérique qui attira  
des milliers de réponses, de critiques,  
d'observations réunies et analysées,  
de très nombreux groupes de travaux instaurés  
à travers le pays... »**

leur général, François Molins, sont venus alerter le président de la République sur l'imminence d'un désastre. C'est alors que ce dernier décida, comme Philippe le Bel ou Louis XVI en leur temps, devant une crise aiguë apparemment insurmontable, de convoquer des Etats généraux consacrés à ce problème du fonctionnement de la justice, chargés d'en étudier en profondeur les raisons et de proposer des solutions – même les plus audacieuses – pour réconcilier l'institution avec les citoyens et améliorer le service public de la justice.

### L'activité riche d'un comité largement ouvert

L'initiative n'était pas aussi hardie que celle qui a amené la création des conventions citoyennes sur le climat ou sur la fin de vie. Ceux qui allaient débattre n'étaient pas nommés par tirage au sort et ne satisferaient pas à cette conception athénienne de la démocratie fondée sur le hasard. Ils ont fait, au demeurant, un travail remarquable dont on ne sait encore bien si, malgré ses promesses, le pouvoir les appliquera. Le comité chargé de faire le rapport de synthèse ressemblait plus aux si nombreuses commissions de spécialistes réunies au fil des années et dont les rapports et les suggestions inappliqués dorment, oubliés dans les tiroirs de la Chancellerie. Mais la mission était large et la méthode nouvelle. Le comité était composé de professionnels très avertis de la question. La présidence était confiée à Jean-Marc Sauvé, vice-président honoraire emblématique du Conseil d'Etat, qui venait de diriger et de révéler spectaculairement les travaux de la Commission indépendante sur les abus sexuels dans l'Eglise catholique. Il y avait là la première présidente et le procureur général de la Cour de cassation, deux professeurs de droit, la présidente et le président des commissions des lois de l'Assemblée nationale et du Sénat, deux conseillers d'Etat, un ancien président grec de la Cour européenne des droits de l'Homme et deux avocats, dont le président du Conseil national des barreaux et moi-même.

Bien qu'Emmanuel Macron, ouvrant les travaux des Etats généraux le 8 octobre 2021, au Futuroscope de Poitiers, devant une assemblée importante, ait affirmé l'entière liberté des travaux et l'audace souhaitable de son analyse et de ses propositions, on pouvait craindre que les avancées de cet aréopage ne soient guère audacieuses. Mais la méthode de travail fut très ouverte : appel à des contributions individuelles de professionnels, d'usagers ou plus simplement de citoyens sur un espace numérique qui attira des milliers de réponses, de critiques, d'observations réunies et analysées, de très nombreux groupes de travaux instaurés à travers le pays. C'est le ministre de la Justice qui constitua les ateliers thématiques composés aussi de professionnels ou d'experts particulièrement compétents, au nombre de sept, traitant chacun un thème particulier : procédure pénale, justice civile, justice économique et sociale, justice pénitentiaire, justice de protection, justice des enfants, organisation générale de l'institution.



© DR. LICENCE CC

Pendant six mois, l'activité du comité fut considérable : très nombreuses réunions entre ses membres, mais aussi avec les groupes thématiques, auditions de nombreux services et bien entendu des magistrats qui, par milliers, s'étaient réunis autour de l'appel lancé par une tribune du *Monde* exprimant leur désarroi après le suicide d'une jeune collègue, épuisée et démoralisée. Furent entendus aussi les syndicats de magistrats d'avocats, de policiers, la Défenseure des droits ou la Contrôleure générale des lieux de privation de liberté, le pénitencier ou le service pénitentiaire d'insertion et de probation (SPIP). Le comité fit des déplacements dans les tribunaux ou les services...

### L'ambition : « rendre la justice aux citoyens »

Le rapport final du comité de juillet 2022 s'intitule « Rendre la justice aux citoyens » : c'est donc que, concluant ses travaux, il constate que les citoyens ont perdu le contrôle de cette institution fondamentale de la société démocratique. Dès les premières lignes du rapport, le constat est accablant : « *L'institution judiciaire se porte mal. Tous les professionnels qui concourent à son fonctionnement quotidien font part de leur profond malaise. De leur côté, les justiciables ne lui accordent qu'un crédit limité. L'institution paraît grippée. Pour beaucoup, elle paraît en lambeaux.* »

Ce rapport de synthèse fait deux-cent-dix-sept pages. Il n'est pas possible d'analyser ici son contenu précis. Il est publié en ligne sur le site du ministère de la Justice. Chacun peut y accéder <sup>(1)</sup>. Sont en annexes le long discours du président de la République à Poitiers,

**« Quand viendra le débat parlementaire annoncé sur la loi, qui devrait concrétiser les réformes proposées, il conviendra de voir si cette opération politique de création des Etats généraux n'était qu'un simulacre pour justifier l'immobilité du système, ou, au contraire, comme il faut l'espérer, un véritable moyen de le rénover. »**



*Au gré des alternances politiques, des réformes partielles de la justice ont parfois réussi à mettre fin à des archaïsmes insupportables. Toutefois elles ont simultanément rendu, parfois avec de bonnes intentions, son fonctionnement encore plus illisible, plus lent, parfois totalement déconnecté des exigences de la société moderne et du progrès social.*

lors du lancement des travaux, et la lettre de mission du garde des Sceaux. On y trouve aussi les rapports des groupes de travail thématiques. La table des matières est particulièrement développée, analysant le contenu de chaque paragraphe. Quand viendra le débat parlementaire annoncé sur la loi, qui devrait concrétiser les réformes proposées, il conviendra de voir si cette opération politique de création des Etats généraux n'était – comme ce fut le cas par le passé de tant de projets de réforme proposés par de savantes commissions – qu'un simulacre pour justifier l'immobilité du système, ou, au contraire, comme il faut l'espérer, un véritable moyen de le rénover. Le gouvernement vient d'annoncer une augmentation non négligeable du budget de la Justice et du nombre de magistrats. C'est un bon signe. Mais les annonces de la construction de quinze-mille places de prison, destinée à résoudre la question du surpeuplement dramatique actuel, ne correspondent pas au projet énoncé avec force par les Etats généraux. Ceux-ci affirment la nécessité urgente non d'accroître les capacités du parc pénitentiaire mais de réduire le nombre des détenus par une politique de préparation à la réinsertion sociale, une rénovation du milieu ouvert, une amélioration du service d'application des peines, un renforcement des SPIP devenant présents dans les tribunaux. C'est cette fois un mauvais signe qui est donné.

### **Points d'accord, de désaccord et compromis**

Avant de faire chaque proposition, le comité s'est interrogé sur les raisons de la dégradation de la fonction, devenue défaillante. Certes, il existe des contradictions. Convient-il de mettre en place une institution judiciaire détachée des fonctions régaliennes de l'Etat, ou d'envisager une justice anglo-saxonne ? Manifestement, même si parfois les recherches d'une justice conciliatrice apparaissent, rien ne ressort du système proposé qui laisse présager un système différent de la tradition française.

Sur de très nombreux points, des accords ou des compromis ont

été trouvés. Mais il restait des désaccords sur quelques points importants. S'il n'y a pas eu de divergences insurmontables sur le principe et la nécessité de toujours recentrer la question sur la raison d'être juge, il a bien fallu trancher des oppositions sur les évolutions concrètes souhaitées. En ce cas, la position majoritaire a été exposée, mais la position contraire dissidente et minoritaire également mentionnée, et souvent ses raisons données. Tel fut le cas par exemple en matière pénale sur l'éventuelle suppression du juge d'instruction, rejetée par la majorité, ou encore sur la séparation, dans le corps des magistrats, du parquet et du siège. Beaucoup de fonctions de l'institution sont abordées, dans le rapport. Sur la justice civile dont l'encombrement, la lenteur actuelle sont devenus très gravement préoccupants, l'accord s'est fait pour ce qu'il convient d'améliorer d'abord : la justice de première instance, limitant ainsi le nombre d'appels. Pour cela le comité a demandé que soient séparés le grade de la fonction des magistrats, permettant aux plus confirmés de poursuivre leur carrière au tribunal tout en progressant dans leur carrière. Il faut renforcer l'équipe autour des juges, et assurer l'amélioration importante de la carrière et des responsabilités des greffiers – le recrutement de nombreux assistants de justice devrait permettre de le faire.

La restauration de la mission des juges des enfants, mal coordonnés avec les prérogatives départementales, la mise en cause des courtes peines responsables de la surpopulation et nuisibles à cette fonction primordiale de la peine qu'est la réinsertion, la sauvegarde des conseils de prud'hommes, tout cela et bien d'autres mesures mériteraient d'être analysées.

Une longue réflexion a été faite. Ce qui est important à présent c'est qu'une réforme législative fondamentale suive, pour qu'advienne une justice plus rapide, plus efficace et plus protectrice des citoyens. ●

(1) Voir [www.justice.gouv.fr/plan-daction-pour-la-justice-13010/les-etats-generaux-de-la-justice-le-rapport-34713.html](http://www.justice.gouv.fr/plan-daction-pour-la-justice-13010/les-etats-generaux-de-la-justice-le-rapport-34713.html).