

JUSTICE

1078

« Je n'annoncerai pas de grand soir législatif. Je veux que notre système fonctionne et que l'on lève les blocages »

Lancés le 6 octobre, les chantiers de la justice se déclinent en 5 missions portant sur la transformation numérique, la simplification de la procédure civile et de la procédure pénale, l'adaptation de l'organisation judiciaire et l'efficacité des peines.

La garde des Sceaux, Nicole Belloubet (*V. dans ce numéro, Portrait : JCP G 2017, act. 1075*), a reçu *La Semaine juridique, Édition générale* et détaille, dans nos colonnes, sa méthode et ses pistes pour transformer la justice.

La Semaine juridique, Édition générale : Vous avez lancé les « chantiers de la justice », portant notamment sur la simplification et la dématérialisation des procédures. Pouvez-vous nous en dire plus ?

N. Belloubet : J'ai constaté, depuis que j'ai été nommée, les attentes importantes à l'égard de la justice. Je crois qu'une transformation en profondeur est nécessaire pour l'adapter aux exigences actuelles de la société. Les Français souhaitent une justice accessible et compréhensible, performante et qui puisse les protéger. Cette transformation appelle un certain nombre de chantiers que je place sur 2 axes : l'amélioration du fonctionnement de la justice au quotidien et le sens et l'efficacité des peines.

Pour répondre à ces deux enjeux, j'ai décidé de lancer cinq chantiers sur l'amélioration et la simplification de la procédure pénale, de la procédure civile, la transformation numérique de la justice, l'adaptation de l'organisation judiciaire et sur le sens et l'efficacité des peines.

Par ces chantiers, je veux m'appuyer sur l'expérience des professionnels du droit pour déverrouiller les blocages de la justice. Je ne veux pas de nouveaux rapports sur ces questions. Je veux qu'on s'appuie sur les acteurs de terrain et que cette consultation se déroule rapidement pour pouvoir reprendre toutes les pistes dans les lois que je présenterai au Parlement au printemps prochain.



Entretien avec **NICOLE BELLOUBET**, garde des Sceaux, ministre de la Justice

JCP G : Vous évoquez une simplification des procédures, qu'en est-il ?

N. B. : Je souhaite travailler à la fois sur l'amélioration et la simplification de la procédure civile de première instance et de la procédure pénale.

Nous venons de connaître une importante réforme de la procédure civile d'appel. Je ne souhaite pas ouvrir à nouveau ce sujet avant que l'on puisse avoir un recul suffisant et une évaluation de ces nouvelles règles. En revanche, je pense que nous devons réfléchir à l'adaptation de la procédure civile à l'évolution de la société et au développement du numérique.

Au-delà d'une dématérialisation accentuée, je

pense que nous devons simplifier les règles de saisine et développer la conciliation et la médiation. Je pense aussi que nous devons réfléchir à la question de l'exécution des décisions. J'ai demandé aux deux chefs de file qui suivront ce dossier, le professeur Nicolas Molfessis et la présidente du tribunal de grande instance de Melun, Frédérique Agostini, de ne fermer aucune piste. Je pense, par exemple, au bien-fondé de la distinction entre procédure écrite et procédure orale lorsque chaque partie bénéficie des services d'un avocat. J'ai également demandé à ce que l'on puisse s'interroger sur l'office du juge, sur le rôle des parties dans le litige et sur la généralisation de l'exécution provisoire.

Quant à la procédure pénale, je souhaite que l'on puisse accroître son efficacité dans le respect de la garantie des droits.

Aujourd'hui, la complexité des procédures pénales pèse sur les forces de l'ordre, les parquets et les juges du siège. Je pense qu'elle est également perçue ainsi par les avocats.

On m'a proposé des pistes intéressantes destinées à la simplifier comme la forfaitisation de certains petits délits, notamment en matière de stupéfiants, ou la création d'un cadre adapté pour permettre le développement des plateformes de plainte en ligne. Ces pistes concernent aussi la phase d'instruction et de jugement, avec la mise en place d'une audience de mise en état consacrée aux incidents de procédure ou à l'élargissement de

la procédure du plaider-coupable à d'autres contentieux.

Mais j'ai aussi constaté que de nombreuses pistes d'amélioration émanaient des professionnels du droit. Lorsque je me suis déplacée à Rennes, les magistrats du ressort m'ont proposé de nombreuses voies de simplification et donc d'amélioration. Je souhaite que l'on puisse prendre en compte ces propositions.

J'ai demandé à Jacques Beaume, ancien procureur général, et à Franck Natali, avocat au barreau de l'Essonne, d'accompagner une consultation qui associera les magistrats et les fonctionnaires des juridictions mais aussi les services de police et de gendarmerie et les auxiliaires de justice, et notamment les avocats et les huissiers.

Ces deux chantiers seront évidemment liés à celui de la transformation numérique. Je souhaite que nous arrêtions un véritable plan de transformation numérique autour du portail « justice.fr » à l'image de ce qui existe pour les impôts et qui permettrait à ceux qui le souhaitent de gérer leurs procédures en ligne de manière totalement dématérialisée. La simplification d'un certain nombre de procédures doit s'accompagner d'une chaîne numérique unique, là où aujourd'hui il y a encore des ruptures. Les nouveaux outils technologiques d'aide à la décision entreront également dans le cadre de notre réflexion.

Il va de soi que ces chantiers de simplification des procédures et de transformation numérique ne peuvent rester sans incidence sur nos modes de fonctionnement et notre organisation. C'est pourquoi j'ai également ouvert un chantier sur l'adaptation de notre organisation judiciaire. Son objectif consiste bien à rendre la justice plus lisible, plus claire et plus efficace pour les justiciables.

JCP G : Sur ce dernier point, la Chancellerie travaille-t-elle à une réforme de la carte judiciaire ?

N. B. : Ce n'est pas sous cet angle que nous traitons cette question. Un sondage réalisé en 2016 montre que 69 % des personnes pensent que la justice fonctionne mal. Quelle est la situation aujourd'hui ? Celle d'une justice trop lente, peu lisible, avec des professionnels surchargés de dossiers. Cette situation n'est satisfaisante ni pour les justiciables, ni pour les professionnels. Dans le cadre de la démarche globale que je souhaite mener, on doit réflé-

chir aux principes qui régissent l'organisation de nos juridictions. Qu'est-ce que la justice aujourd'hui ? Des lieux de justice à proximité immédiate des justiciables ? Des magistrats hautement spécialisés ? Des professionnels qui travaillent en équipe et décident collectivement ? Ces objectifs doivent être conciliés avec des approches qui varient en fonction des territoires et de la nature des contentieux. J'ai confié une mission de concertation sur les principes qui doivent régir l'adaptation de l'organisation judiciaire à deux anciens présidents de la commission des lois de l'Assemblée nationale, Dominique Raimbourg et Philippe Houillon.

En toute hypothèse, et je l'ai dit publiquement, aucun lieu de justice ne sera fermé. Le maillage actuel de nos juridictions sera maintenu. Il s'agit toutefois de définir les principes qui permettent une meilleure organisation de la justice car le statu quo n'est pas envisageable.

JCP G : Le programme du président Macron prévoyait la création, dans chaque département, d'un tribunal de première instance qui fusionnerait l'ensemble des tribunaux locaux spécialisés de première instance. Ce projet est-il à l'ordre du jour ?

N. B. : C'est un des sujets qui devra être abordé dans le cadre de la mission de concertation. Nous traiterons cette question au regard des principes de clarté et de lisibilité de notre organisation, de proximité avec les justiciables, de spécialité de certains contentieux et de collégialité des équipes de magistrat.

JCP G : Réflexion sur les longues peines, mesures alternatives à l'incarcération, aide à la réinsertion, suivi des détenus, quelles seront vos propositions en matière pénale et reviendrez-vous sur la loi Taubira ?

N. B. : Là encore, je ne prends pas la question sous cet angle. La question n'est pas de revenir sur la loi Taubira (*L. n° 2014-896, 15 août 2014 : JO 17 août 2014, texte n° 1*) ou d'annoncer un grand soir législatif. Je n'ai, en la matière, aucune approche idéologique. Ce que je veux, c'est que notre système fonctionne et que l'on lève les blocages.

Nous voulons mener une réflexion sur ce qu'est le sens de la peine, retrouver une échelle des peines clairement affichée et adaptée, en réfléchissant, sans nécessairement

créer de nouvelles peines, à ne plus faire de la peine d'emprisonnement la seule peine de référence. C'est un changement important de paradigme. Nous devons également réfléchir au parcours d'exception des peines. L'exécution et l'aménagement des peines feront partie de la réflexion. Une peine exécutée trop tardivement n'est pas adaptée. Et je pense que notre système d'aménagement et d'exécution des peines est devenu trop complexe.

Des pistes m'ont été proposées comme le développement de véritables enquêtes de personnalité au stade pré-sentenciel, le développement du bracelet électronique comme peine autonome, la promotion des travaux d'intérêt général, une meilleure identification des personnes placées en détention provisoire pouvant faire l'objet d'une surveillance électronique ou d'autres encore....

Je souhaite confronter toutes ces pistes aux propositions des acteurs de terrain avec l'aide de Bruno Cotte, ancien président de la chambre criminelle, et de Me Julia Minkowski, avocate au barreau de Paris, cofondatrice et présidente du club des femmes pénalistes. Là encore, je veux que le système pénal gagne en efficacité et en rapidité.

JCP G : Comment honorer la promesse de campagne de construire 15 000 places de prison supplémentaire ?

N. B. : Les 15 000 places seront construites, mais cela nécessite des étapes : acquisition des terrains, programmation, recrutement des personnels. Nous savons que ce genre de programme dépasse en général l'horizon d'un quinquennat. Mais, le budget 2018 prévoit déjà de recruter 470 agents supplémentaires pour permettre l'ouverture des établissements d'Aix-en-Provence, de Draguignan et de Paris La Santé. Et 26 M€ de crédits sont prévus pour lancer une première vague de 5 maisons d'arrêt et 6 quartiers de préparation à la sortie ainsi que l'acquisition des terrains nécessaires pour la construction de nouveaux établissements.

JCP G : Pour l'ensemble de ces chantiers, quels sont la méthode et le calendrier retenus ?

N. B. : Beaucoup a déjà été écrit sous les précédents gouvernements, de nombreux rapports ont été remis à la Chancellerie (récemment, la mission d'information sénatoriale sur le

redressement de la justice (*Rapp. Sénat n° 495 (2016-2017), 4 avr. 2017*), le rapport Cotte sur la refonte du droit des peines (*18 déc. 2015*), etc.). Je prône une continuité dans l'action. Mon idée n'est pas de commander d'énormes rapports mais de m'appuyer sur l'existant et de dialoguer avec les acteurs de la justice, et avec les élus locaux et nationaux.

La transformation de la justice ne peut réussir qu'en s'appuyant sur l'ensemble de ses acteurs : personnels de justice, de police et de gendarmerie, professionnels du droit, avocats, huissiers, notaires..., et élus.

Je souhaite engager avec eux une méthode collaborative, une concertation positive et efficace. Pour coordonner chacun de ces chantiers, j'ai décidé de proposer à deux chefs de file de nous appuyer. J'ai déjà évoqué la plupart d'entre eux. Didier Casas, secrétaire général de Bouygues télécom, et Jean-François Beynel, premier président de la cour d'appel de Grenoble, suivront la consultation numérique qui sera mise en place auprès de professionnels de la justice pour nous aider à élaborer le plan de transformation numérique mené sur le quinquennat.

JCP G : Pour 2018, la justice bénéficie d'un budget en augmentation de 3,9 % (contre 9 % l'an dernier), soit 6,980 milliards d'euros. Comment sera réparti ce budget ?

N. B. : Le budget du ministère augmentera de 3,9 % en 2018 à périmètre constant. Ce budget confirme donc la priorité que le Gouvernement entend donner à la justice dans un contexte nécessaire de redressement budgétaire.

Dans le contexte contraint de nos finances publiques, cette augmentation est extrêmement importante. Elle n'a été égale en 2016 et dépassée en 2017 que grâce aux moyens exceptionnels accordés par les plans de lutte contre le terrorisme (PLAT). Cette progression est donc très supérieure à la moyenne de la progression annuelle constatée depuis 2012 (2,6 %). Et elle sera encore plus rapide dans les années suivantes puisqu'elle atteindra 4,3 % en 2019 et 5,1 % en 2020.

En trois ans, le budget de la justice augmentera ainsi de près de 900 millions d'euros. Un de mes prédécesseurs avait fixé un objectif d'un milliard sur l'ensemble du quinquennat. Cet objectif sera, en réalité, quasiment atteint sur les trois premières années du quinquennat.

JCP G : Face à une justice en crise, au-delà des moyens jugés toujours insuffisants, comment comptez-vous répondre aux attentes des personnels de justice ?

N. B. : J'ai conscience des enjeux importants qui nous attendent en matière de ressources humaines. Nous devons régler les difficultés de recrutement et de fidélisation des surveillants de l'administration pénitentiaire. Nous devons éviter le turn-over excessif des magistrats et des fonctionnaires dans les juridictions. Nous devons réfléchir à la mise en place de parcours de carrière. C'est pourquoi, en même temps que les chantiers ouverts pour les justiciables, je souhaite conduire un chantier de modernisation des ressources humaines avec les organisations qui représentent les agents de ce ministère. C'est essentiel.

JCP G : Vous avez reçu de votre prédécesseur, Jean-Jacques Urvoas, des travaux sur une réforme de la responsabilité civile. Cette réforme va-t-elle aboutir ?

N. B. : Il n'est pas question d'abandonner ce projet déjà bien avancé. La réforme du droit de la responsabilité est indispensable pour deux raisons. En premier lieu, parce qu'elle constitue la suite nécessaire de l'ordonnance portant réforme du droit des contrats, dont la ratification est actuellement débattue au Sénat. La réforme s'inscrit dans le vaste chantier de modernisation du Code civil. On ne peut se satisfaire qu'en 2017, le droit commun de la responsabilité civile demeure régi essentiellement par cinq articles du Code civil inchangés depuis 1804 qui, du fait de leur total anachronisme, ne reflètent plus le droit positif désormais issu de la jurisprudence de la Cour de cassation, et ce au détriment de la sécurité juridique. En second lieu, parce que cette réforme donnera un signal fort en faveur des victimes. Je pense notamment aux victimes de dommages corporels, dont l'amélioration du sort m'importe tout particulièrement, en particulier dans le contexte terroriste que nous connaissons.

JCP G : Sur le sujet sensible du financement de l'aide juridictionnelle, comment comptez-vous procéder là où vos prédécesseurs ont échoué ?

N. B. : Un des axes de mon projet est de faire en sorte que la Justice réponde aux besoins des

justiciables les plus fragiles. L'accès au droit pour les faibles est donc un sujet essentiel.

Dans le cadre du budget 2018, les crédits destinés à l'aide juridictionnelle progressent de 32 M€. Cela permet de tenir les engagements pris par le précédent Gouvernement concernant la fixation de l'unité de valeur qui sert de base au calcul de la rétribution des avocats. Mais je considère que cette augmentation ne suffira pas à améliorer le fonctionnement et le financement de l'aide juridictionnelle. Je souhaite que l'on puisse examiner la possibilité d'étendre la prise en charge des frais du justiciable par l'assurance de protection juridique, que l'on puisse réfléchir à l'organisation de l'aide juridictionnelle, simplifier la procédure de demande de cette aide mais aussi de réfléchir au financement de l'aide juridictionnelle face à la demande croissante de justice. Nous avons donc décidé de lancer une mission conjointe de l'inspection générale des finances et de l'inspection générale de la justice sur ces aspects. Cette mission écouterait évidemment les propositions des avocats sur ce sujet. Elle devra rendre ses conclusions pour la mi-janvier 2018.

JCP G : Une QPC sur la conformité du statut du parquet au principe constitutionnel d'indépendance de l'autorité judiciaire a été transmise au Conseil constitutionnel qui devra trancher d'ici la fin de l'année. La réforme constitutionnelle sur le statut du parquet verra-t-elle le jour ?

N. B. : Cette réforme constitutionnelle est à l'ordre du jour. L'indépendance de la justice en constituera l'un des axes principaux. Nous souhaitons en effet avancer sur la question du statut du parquet. Je souhaite que l'on puisse aboutir à un point d'équilibre qui permette de reconnaître une plus grande indépendance du parquet tout en maintenant la conduite de la politique pénale par le Gouvernement. Je veux vraiment que ce point traduise une avancée positive.

Mais il y aura bien d'autres aspects dans la révision constitutionnelle annoncée par le président de la République : la suppression de la Cour de Justice de la République ou la réforme de la fabrication de la loi.

Tous ces sujets devront évidemment être traités en lien avec l'Assemblée nationale et le Sénat.

PROPOS RECUEILLIS PAR
FLORENCE CREUX-THOMAS