



# Les Cahiers de l’Odyssée

## **Tome 2**

## **Pour une révolution de la Justice et de son écosystème**

**JUIN 2021**

# SOMMAIRE

## INTRODUCTION

### I. LES CAUSES DE L'INERTIE DU SYSTEME JUDICIAIRE FRANÇAIS

1. Nos institutions judiciaires et notre droit sont concurrencés dans le cadre de la mondialisation
2. Les professions du droit souffrent de leurs divisions
3. L'explosion technologique, dans un contexte d'appauvrissement constant du système de justice, interroge et pourrait modifier l'acte de juger

### II. COMMENT RENDRE LA JUSTICE AU XXI<sup>e</sup> SIECLE ?

1. **L'avant-procès : garantir un véritable accès au droit et à la justice pour chaque Français**
  - a. Disposer d'une organisation judiciaire ne suffit pas. Il faut que le justiciable puisse trouver son chemin
  - b. Privilégier des circuits courts de règlement amiable et de médiation pour ne réserver au juge que des problèmes juridiques et non des problèmes de communication
2. **Le procès : garantir un procès équitable**
  - a. Différencier le traitement des dossiers au nom de critères transparents et discutés dans chaque juridiction avec les avocats
  - b. La question des délais
  - c. La question des coûts
  - d. Renforcer la collégialité dans les décisions de justice
3. **L'après-procès : garantir l'efficacité de la décision**

### III. QUEL EST L'ECOSYSTEME NECESSAIRE POUR RENDRE CETTE NOUVELLE JUSTICE POSSIBLE ?

#### A/ Réformer l'organisation de « l'écosystème Justice » : séparer et réunir

##### 1. Séparer

- a. Repenser la séparation des pouvoirs
- b. Séparer les juges du siège et les magistrats du parquet

##### 2. Réunir

- a. Réunir les professionnels du droit dans un centre de formation
- b. Réunir les professionnels du droit dans une même organisation

#### B/ Restaurer le concept du « rendre compte »

##### 1. La communication des juges : une exigence démocratique

- a. La communication organisée par l'institution judiciaire
- b. L'institution judiciaire doit aussi participer aux débats sur les sujets de société
- c. Chaque juridiction doit communiquer sur ses rôles, ses missions et la politique judiciaire
- d. Chaque juridiction doit expliquer les décisions rendues aux citoyens
- e. La motivation des décisions, principal outil de communication d'un juge, doit être rendue davantage compréhensible

##### 2. « Qui gardera les gardiens ? »

- a. Une réponse institutionnelle : instaurer un contrôle de qualité du processus judiciaire
- b. Il faut ensuite créer un organe disciplinaire unique pour les intervenants au processus judiciaire
  - i. La responsabilité des intervenants au processus judiciaire est une question délicate
  - ii. L'existant n'est pas satisfaisant
  - iii. La création d'un Conseil Supérieur des professionnels de la justice en lieu et place des différents organes disciplinaires des différents acteurs

### NOS 10 PROPOSITIONS CLÉS

## INTRODUCTION

Depuis maintenant plusieurs décennies, les enquêtes d'opinion montrent une érosion constante et massive de la confiance des citoyens dans notre appareil de gouvernance. Cette perte de confiance fait courir un danger mortel à nos institutions et à la démocratie.

La confiance est une notion éminemment complexe, et nécessite de prendre de la hauteur pour réinterroger les missions et les raisons d'être de l'ensemble des composantes de la puissance publique. Pourtant, ce travail titanesque ne peut pas être réalisé d'un coup d'un seul : il requiert de prendre chaque institution, chaque partie du système – ou pièce du mécano –, pour mettre à jour ses dysfonctionnements et proposer des solutions sur mesure pour lui redonner du sens, de la légitimité, et la faire gagner en efficacité.

En mai 2020, alors que la France entamait son premier « déconfinement », Synopia publiait le tome I de ses Cahiers de l'Odysée : « Le monde d'après aura lieu si... ». Plusieurs mises en garde pour que le « monde d'après » soit meilleur que le « monde d'avant » y étaient alors avancées : restaurer la confiance des Français, enrichir la démocratie et les processus de décision collective, adapter notre gouvernance aux réalités, attentes et défis du XXI<sup>e</sup> siècle, retrouver le chemin de l'adhésion et du consentement à l'action publique.

Lorsque nous avons commencé cette réflexion collective sur l'avenir de la gouvernance, nous avons baptisé notre démarche du nom d'Odysée, car nous savions bien les difficultés et les épreuves d'une telle aventure. Clin d'œil ou coïncidence, l'épisode du retour d'Ulysse à Ithaque nous propose une réflexion sur la légitimité du pouvoir.

Ulysse effectue en effet cet immense tour de force de récupérer son trône, alors même que celui-ci était convoité par de nombreux « prétendants », bien installés. Certes, le soutien d'une déesse, Athéna, constitue un atout important. Mais à travers le mythe d'Ulysse, Homère nous laisse entrevoir bien plus que la simple action divine : c'est la reconnaissance collective de l'autorité incarnée par Ulysse qui lui a permis de susciter l'adhésion, l'amour même des grecs, et, *in fine*, de reprendre le pouvoir de manière légitime.

Car il faut bien « quelque chose » qui transforme une agrégation de consentements autour de discussions démocratiques en une décision acceptée par tous, et à laquelle les citoyens obéissent sans y être poussés par la pointe des baïonnettes. Ce quelque chose, c'est l'autorité légitime, et non le pouvoir.

Comme le dit si bien Hannah Arendt, « *l'autorité implique une obéissance dans laquelle les hommes gardent leur liberté* »<sup>1</sup>. Or, la question de l'obéissance en démocratie, c'est-à-dire dans un régime qui recherche à la fois le consensus et l'articulation équilibrée entre les intérêts collectifs et les intérêts individuels, est une question fondamentale.

L'autorité légitime pourrait donc bien être la pierre philosophale de la démocratie, qui permet de mettre en œuvre des décisions collectives, bref qui fait le lien entre le peuple et le pouvoir : « *Cum potestas in populo, auctoritas in senatu sit*<sup>2</sup> », pour reprendre une maxime romaine. Ulysse est réinstallé dans son pouvoir car aucune force n'a pu lui ravir son autorité.

Aujourd'hui, à trop confondre la force avec le pouvoir, nous avons perdu l'Autorité. C'est un véritable manque qui explique pour partie la perte de confiance des Français envers leurs représentants et les incessants procès en légitimité qui leur sont faits. C'est une des raisons principales de la crise qui secoue les institutions censées représenter l'autorité légitime. Et le pire, est qu'elles semblent inertes, dépassées, et souvent incapables de répondre aux besoins et attentes des citoyens. Elles ont perdu leur boussole ou oublié leur raison d'être. Elles n'offrent plus aux Français ce qu'ils sont en droit d'en attendre. À cela s'ajoute la confusion très fréquente opérée par de nombreux décideurs, entre autorité et autoritarisme. Il s'agit là, hélas, d'un travers courant en politique, celui du recours à la facilité et d'une conception étriquée du pouvoir en démocratie qui traduisent une réelle méconnaissance – ou un mépris ? – des fondements de sa légitimité réelle.

Il est temps désormais de briser les silos, de remettre en mouvement, et de fluidifier le fonctionnement de nos institutions, de ces autorités indispensables à la démocratie, actuellement et depuis trop longtemps en panne. Adhérer à un système présuppose que les citoyens soient assurés de son utilité et de son efficacité.

À travers ce tome 2 des Cahiers de l'Odysée, Synopia a choisi d'aborder la question de la confiance en la justice et du sentiment d'injustice qui « lui colle à la peau », dans le cadre d'une vaste réforme de l'institution judiciaire, une « révolution » qu'il faut entreprendre sans plus différer ce grand moment de remise en cause et en ordre. Car parmi les conséquences de cette crise profonde de confiance, se trouve un sentiment croissant d'injustice qui se répand, tel un poison mortel, dans toutes les couches de la société, et en particulier vis-à-vis des décisions publiques et de justice.

---

<sup>1</sup> H. Arendt, *La crise de la culture*, Folio, 1993, p.140.

<sup>2</sup> Le pouvoir est dans le peuple, l'autorité réside dans le Sénat (Cicéron).

Le périmètre de la justice est très vaste. Il ne faut toutefois pas oublier qu'elle recouvre de nombreux domaines comme la justice sociale, la justice fiscale, la justice familiale, ou encore la justice politique. Nous pourrions aussi traiter de la justice administrative ou constitutionnelle<sup>3</sup>. Mais notre propos ici se concentre sur la justice judiciaire, du civil au pénal (le pénal représente 25 % des affaires), et qui « dépend » du ministère de la Justice.

La Justice est difficile à définir car elle est plurielle : à la fois un concept (philosophique, juridique et moral), un idéal (essentiel pour la vie en société) et une institution (regroupant la police, les tribunaux, la prison). S'il est donc difficile de définir positivement ce qu'est la justice, en revanche, chacun ressent ce qu'est l'injustice et attend de l'Autorité qu'elle rétablisse, au besoin par la contrainte, ce qui n'est pas juste.

C'est l'un des ferments essentiels de la vie en société, et donc de la démocratie. Sans justice, il ne peut y avoir de société. Le pacte social est insupportable, au sens propre du terme, si la justice n'est plus perçue par les justiciables comme l'instrument capable de rendre effectif le principe d'égalité entre les citoyens.

Le besoin de justice est ressenti dans tous les systèmes humains. Les membres d'une même communauté attendent de la part de ceux qui arbitrent les conflits impartialité et prudence dans le règlement de leurs affaires individuelles. C'est encore plus vrai dans le monde moderne qui, du fait de sa complexité, ne révèle pas a priori les liens qui unissent les personnes ou les groupes d'intérêt. Le citoyen de nos sociétés contemporaines veut être certain que celui auquel il confie le règlement de son différend est un véritable tiers capable de régler ses problèmes en toute objectivité.

Ce besoin n'est en rien accessoire, car il ne concerne pas uniquement le citoyen-individu mais l'ensemble de la société, ce qui signifie que la justice est garante de l'État de droit au travers des décisions rendues, et donc du respect de nos libertés fondamentales. Hélas, ce besoin n'est plus « assouvi » de façon suffisante et satisfaisante, et cela contribue à l'émiettement de la société très bien décrit par Jérôme Fourquet dans « l'Archipel français ».

Dans ce mouvement de « décohésion sociale » que nous vivons, nous sommes amenés à constater à déplorer qu'à côté de la remise en cause du pouvoir du Gouvernement ou du législateur, celui de la justice est aussi contesté.

Comment expliquer cette perte d'autorité légitime de la justice vis-à-vis des justiciables ?

---

<sup>3</sup> Cet éclatement de la justice est une particularité française, qui remonte à la Révolution. Les juridictions administratives dépendent du Conseil d'État, lui-même rattaché pour les besoins fonctionnels au Premier ministre. Quant au Conseil constitutionnel, il est indépendant en théorie et seul le Peuple peut le réformer.

Pour beaucoup, elle est devenue « trop lente, trop chère et trop compliquée ». Aujourd’hui, les tribunaux rendent chaque jour davantage de décisions dans un maquis juridico-législatif de plus en plus complexe. De leur côté, les avocats sont débordés, de même que les huissiers et les notaires. Et dans le même temps, les justiciables ne comprennent pas ce qui leur arrive lorsqu’ils « ont affaire à la justice » et, plus grave encore, ils ne comprennent plus leur justice.

Au-delà, comme le démontre encore l’affaire Sarah Halimi, ce qui ravage le lien de confiance entre les Français et la justice qui est rendue en leurs noms, ce sont des décisions dans lesquelles l’application du droit paraît éloigner la justice de la recherche du *juste*, voire du bon sens.

Cette affaire illustre ce que nous sommes en train de perdre : une institution juste et efficace qui inspire confiance, dont les décisions sont respectées, et envers laquelle chacun se sent libre d’obéir, même si l’impact sur nos vies des solutions arrêtées ne nous convient pas toujours.

Cette inadéquation croissante entre, d’une part la justice, et d’autre part le justiciable, peut s’expliquer par l’inertie du système judiciaire français aux défis du monde actuel (partie I). Il convient donc de redéfinir les conditions dans lesquelles il doit être possible de rendre la justice au XXI<sup>e</sup> siècle (partie II) et de suggérer l’écosystème qu’il sera nécessaire de recréer pour que cette justice soit possible (partie III).

C’est une révolution qu’il convient d’opérer pour ramener l’harmonie à Ithaque et rétablir l’autorité de la justice.

## I. LES CAUSES DE L’INERTIE DU SYSTÈME JUDICIAIRE FRANÇAIS

Il est devenu clair que **la France ne possède pas de vision globale de sa justice**, et les Français l’ont bien compris : ils sont de moins en moins nombreux à croire que leur justice est indépendante, à avoir confiance dans cette institution<sup>4</sup>. Or, c’est sur cette confiance que s’ancre la légitimité des juges.

Au fil du temps, l’institution judiciaire s’est considérablement fragilisée. Le système actuel, bâti et raffiné sur plusieurs centaines d’années, ne correspond plus aux aspirations d’accessibilité, de transparence et de responsabilité des démocraties modernes chaque jour plus complexes. En bref, elle ne représente plus l’idéal de Justice du citoyen.

### Quelles sont alors les causes de l’inertie de notre système judiciaire ?

---

<sup>4</sup> Selon le Baromètre de la confiance en politique du CEVIPOF-Sciences Po, à peine 48 % des Français déclarent faire confiance à la Justice (Vague 12, Février 2021).

## 1. NOS INSTITUTIONS JUDICIAIRES ET NOTRE DROIT SONT CONCURRENCÉS DANS LE CADRE DE LA MONDIALISATION

La crise de la justice est d'abord une crise du droit causée par sa difficile lisibilité. Notre droit comme nos institutions ne semblent plus **adaptés à la nouvelle donne internationale**. Nous avons pris conscience que le droit français comme les tribunaux français ne sont plus le centre du monde, à supposer qu'ils l'aient été un jour.

En France, le droit n'occupe pas une position aussi centrale que le politique. Dès lors, beaucoup oublient que le droit, en plus d'être un ensemble de textes, constitue un marché international ouvert et marqué par une **concurrence féroce entre les grands systèmes de droit nationaux**. La lutte est rude, en réalité, même si elle s'abrite derrière des expressions apaisantes comme celle du « dialogue des juges »<sup>5</sup>. S'il s'agit bien de discussions, elles ne se déroulent cependant pas autour d'une tasse de thé, car il est ici question de stratégies visant à favoriser tel ou tel concept juridique qui aura des conséquences – souvent lourdes et durables – pour les citoyens, les juristes et les entreprises de chacun des pays.

De fait, notre système de droit est soumis à la concurrence d'autres systèmes de droit qui n'hésitent pas à vanter leurs capacités d'adaptation, allant jusqu'à parler d'agilité aux réalités économiques et sociales. Les normes juridiques internationales sont de plus en plus dictées par les pays anglo-saxons, notamment par le biais de la réglementation des chiffres ou de la *soft law* qui n'ont certes pas la même valeur que la loi (comme la *compliance*, par exemple), et qui pourtant ne sont pas anodines en termes d'influence.

Dans ce contexte, la perte d'influence du droit français et de ses professionnels, même si elle n'est pas inéluctable, est une réalité que de rares succès ne suffisent plus à cacher. Par ailleurs, notre système de droit est soumis à des textes (le droit européen comme les traités internationaux) et aux jurisprudences d'institutions (CEDH, CJUE, CPI, etc.), que nous avons acceptés en ratifiant des traités.

Notre système judiciaire se retrouve ainsi confronté à la **complexification et à la multiplication des sources du droit**. La loi est devenue une norme parmi beaucoup d'autres, supra-légales ou infra-légales. Elle n'est plus la seule référence. Par ailleurs, aux côtés des règlements et autres directives, des réponses aux questions juridiques vont aujourd'hui se trouver sur le site de tel ou tel ministère pour ensuite devenir des normes à part entière.

---

<sup>5</sup> Le dialogue des juges est une discussion, formelle ou informelle, écrite ou orale, non hiérarchique, entre juges appartenant à différentes juridictions étrangères ou même nationales, qui se concentre sur des jurisprudences et des points de droit. Elle ne recouvre pas une forme particulière. Ces discussions se déroulent à l'occasion de rencontres spécialement organisées, par l'intermédiaire de courriels, par des échanges entre juges, par des discussions menées par des revues juridiques, etc.



La complexification du droit emporte deux conséquences majeures.

La première est qu'elle conduit à une **spécialisation de plus en plus poussée des professionnels**. Ceci entraîne la constitution inévitable de pôles de compétence. Par ailleurs, la pratique juridique s'en trouve complexifiée, rendant nécessaire le renforcement des équipes de juristes. En définitive, le coût de la justice en est accru, et ce de façon non négligeable.

La seconde, hélas bien connue des Français, est qu'elle **allonge considérablement le temps consacré au règlement des dossiers**, même sur le plan pénal : notons qu'un dossier jugé en cour d'assises prenait une journée en moyenne dans les années 1980 ; aujourd'hui, le même dossier prend plus de trois journées, soit le triple. C'est une difficulté semblable que rencontrent les juridictions civiles. De plus, une solution judiciaire devenue définitive en France peut être remise en cause, notamment devant la CEDH.

## 2. LES PROFESSIONS DU DROIT SOUFFRENT DE LEURS DIVISIONS

Dans ce conflit non déclaré entre les différents systèmes juridico-judiciaire, le rapport de force, qui peut imposer de choisir l'application de tel ou tel droit devant telle ou telle juridiction ou chambre d'arbitrage, est essentiel. Pour avoir sa place dans le monde – et le marché – ultra concurrentiel du droit, il faut être organisé et penser en stratégie. Or, en France, à la différence de beaucoup d'autres grands pays, les professions du droit sont profondément morcelées et divisées :

- tant entre elles :
  - magistrats / avocats,
  - notaires / avocats,
- qu'en leur sein :
  - avocats : entre ceux qui exercent leur profession au sein des grandes métropoles et dans des cabinets importants et ceux qui exercent au sein de petites structures en région,
  - magistrats : juges / parquetiers.

Au-delà du cursus universitaire commun, le chemin de la formation des professionnels du droit se sépare en différentes écoles, que ce soit en termes de bâtiments ou de pensées.

S'agissant des avocats, il existe non pas un type d'avocat mais « 70 000 types d'avocats »<sup>6</sup>, tous différents, et dont les préoccupations et les difficultés sont presque toutes individuelles. Une rapide analyse permet de les diviser en deux parties, selon qu'ils travaillent au sein de cabinets importants, souvent situés dans de grandes métropoles et jouissant de revenus confortables, ou bien qu'ils exercent leur profession dans des structures plus modestes, un peu partout en France, plaidant devant des tribunaux secondaires, disposant de revenus plus faibles, voire, pour beaucoup d'entre eux proches du SMIC, et gardant la tête hors de l'eau grâce aux affaires financées par l'aide juridictionnelle.

Dans leur grande majorité et sans compter les syndicats, les avocats sont représentés par trois entités aux visions très différentes : le Conseil national des barreaux, la Conférence nationale des bâtonniers et le Barreau de Paris (la capitale regroupant la moitié des avocats du pays).

Par ailleurs, les professionnels du droit ont des statuts hétérogènes. Les uns sont professions libérales (exemple des avocats), les autres sont salariés (exemple de certains collaborateurs de cabinet), d'autres sont officiers ministériels (exemple des huissiers), d'autres enfin sont assimilés au statut de fonctionnaire (les magistrats et leurs collaborateurs). Ces différences de statuts, souvent majeures, et donc de « modèle économique », vont déterminer beaucoup de comportements et de modes de fonctionnement.

De surcroît, il existe toujours des discussions sans fin sur le périmètre du droit (avec en particulier une rivalité entre les avocats et les experts-comptables).

En résumé, cet éclatement et les méconnaissances réciproques qui en découlent conduisent chaque profession à penser, à agir, et à se défendre en silo (corporatisme), et, en outre, à nourrir un regard critique à l'égard des autres métiers du droit qui pourtant, constituent, chacun à leur place, des rouages essentiels du système juridique français.

Cette difficulté connaît de nouveaux rebondissements avec l'apparition des *legaltech* qui utilisent les outils numériques et « l'intelligence artificielle » pour « faire du droit ».

---

<sup>6</sup> Nombre des avocats en France.

### 3. L'EXPLOSION TECHNOLOGIQUE, DANS UN CONTEXTE D'APPAUVRISSMENT CONSTANT DU SYSTÈME DE JUSTICE, INTERROGE ET POURRAIT MODIFIER L'ACTE DE JUGER

C'est désormais une certitude, l'apparition des *legaltech* va bousculer les équilibres fragiles qui peuvent exister. Au temps de l'intelligence artificielle, il faudrait, par exemple, s'interroger sur ce qui fait la valeur d'un avocat et donc ce qu'il pourra facturer. Au-delà des conséquences financières, ces nouveaux acteurs de la scène du droit vont contraindre les professions traditionnelles à se poser des questions quasi existentielles :

- Quel est le rôle du juge au XXI<sup>e</sup> siècle ?
- Quand a-t-on besoin d'une audience ?
- Quelle offre de service pour un avocat ?
- Qu'est-ce qui différencie un notaire d'un avocat ?
- Quels rôles pour les huissiers ? Etc.

De façon plus structurelle, sommes-nous certains que la technologie résoudra toutes les difficultés ou remplacera l'intelligence naturelle ? En d'autres termes, avons-nous la garantie qu'en matière de justice, la technique peut suppléer les supposées faiblesses humaines ? Avons-nous la certitude que la défiance vis-à-vis de la justice pourra s'inverser pas à pas, grâce la confiance – peut-être trop – rapidement accordée à la technologie ? Attention aux pièges de la facilité et du confort.

Il est évident que le *Big data* et l'Intelligence Artificielle peuvent contribuer à une meilleure décision, mais les failles technologiques existent autant – sinon plus – que les failles humaines. De surcroît, cette confiance dans la technologie suppose l'intégrité et la sécurité des données, la compréhension et le contrôle des algorithmes, ainsi qu'une distance par rapport aux résultats des affaires déjà jugées et en apparence similaires (du fait notamment de l'effet performatif ou « effet mouton »). Les nouvelles technologies ne peuvent être qu'une aide à la décision et ne doivent en aucun cas s'imposer aux professionnels du droit, et en encore moins les remplacer. **Elles sont un accessoire à la décision des juges ou au conseil des avocats, et non un substitut ; et si elles peuvent contribuer à réduire l'aléa humain, il serait illusoire de croire que ce dernier ne sera pas remplacé par l'aléa technologique.**

N'oublions jamais ce qu'écrivait Rabelais : « science sans conscience n'est que ruine de l'âme », et cette conscience ne saurait être déléguée à des machines ou des robots.

Méfions-nous aussi de la tentation du gain à court terme que la technologie permet de faire miroiter. Alors que de nouveaux défis apparaissent (*legaltech*, utilisation de l'intelligence artificielle, justice prédictive, etc.), les réalités restent, et le système judiciaire français souffre de sous-budgétisation chronique - et en premier lieu de moyens humains. Les études européennes<sup>7</sup> le démontrent depuis des décennies et un chiffre suffit à résumer le problème : la France compte environ le même nombre de magistrats qu'au sortir de la Seconde Guerre mondiale.

Ce constat est partagé par un grand nombre de responsables politiques. Cette réalité est si criante qu'il serait légitime de s'interroger sur les réelles raisons de cette sous-budgétisation ; et les besoins en moyens pour former et recruter des magistrats, des greffiers, et pour rénover nos tribunaux doivent être dégagés de la même façon que ceux nécessaires à la dématérialisation ou à l'acquisition d'outils technologiques d'aide à la décision.

L'ensemble de ces constats, très partiels, mis bout à bout, dessine une justice à bout de souffle qui a perdu sa capacité à dire la justice et pas seulement le droit, dans des délais raisonnables, et avec des décisions comprises et acceptés. Dès lors, l'heure n'est plus au rafistolage ou à un énième rattrapage budgétaire. L'heure est à la « révolution ».

L'objectif des développements qui suivent est de dessiner les trajectoires de cette révolution autour de deux questions essentielles :

- Qu'est-ce que rendre la justice au XXI<sup>e</sup> siècle ?
- Quel est l'écosystème nécessaire pour rendre cette nouvelle justice possible ?

---

<sup>7</sup> CEPEJ – Commission européenne pour l'évaluation de la Justice du Conseil de l'Europe.

## II. COMMENT RENDRE LA JUSTICE AU XXI<sup>e</sup> SIÈCLE ?

La question paraît saugrenue, mais elle mérite d'être posée après les changements considérables que nos sociétés ont vécus ces dernières années (cf. le premier tome des Cahiers de l'Odysée) et qui placent nos sociétés et nos concitoyens en position d'attente, tant la réponse publique paraît aujourd'hui décalée.

Pour tenter de résoudre cette question, il faut commencer par **le juge**.

S'il demeure la figure centrale de la justice, le juge ne pourra pas, à lui seul, répondre à cette aspiration au « juste » dans cette société complexe. **Sa fonction première est d'être le gardien des promesses que la démocratie fait aux citoyens**<sup>8</sup>. Au juge donc d'assurer la garantie des droits fondamentaux, leur équilibre, le rapport de proportionnalité entre eux, et notamment, la protection de la liberté individuelle ou de la propriété et, de façon générale, d'assurer et de protéger ce qui est fondamental dans l'humain (l'état des personnes, la protection des personnes vulnérables), etc.

En pratique, **le droit impose au juge qu'il demeure le dernier recours** pour rendre justice quand les individus n'ont pas d'autres solutions pour faire arbitrer leurs droits. Il lui appartient donc de trancher les conflits que d'autres, parce qu'ils ne possèdent pas sa puissance symbolique, ne pourront pas dénouer. Une telle hypothèse emporte des conséquences lourdes.

La justice, du point de vue du citoyen, est l'autorité qui doit être l'ultime rempart à l'injuste.

Avec une telle définition, pour le justiciable comme pour le citoyen, la justice ne saurait être limitée au simple périmètre du procès judiciaire, car la justice va bien au-delà de l'enceinte des prétoires. La justice et le « sentiment de justice » commencent bien avant le procès et se terminent bien après. Il faut donc repenser le système autour de trois phases :

- L'avant-procès.
- Le procès.
- L'après-procès.

---

<sup>8</sup> Antoine Garapon, *Les gardiens des promesses*, Odile Jacob, 1996.

## 1. L'AVANT-PROCÈS : GARANTIR UN VÉRITABLE ACCÈS AU DROIT ET À LA JUSTICE POUR CHAQUE FRANÇAIS

Il faut créer un véritable accès au droit pour permettre aux citoyens de connaître leurs droits, ainsi que les solutions de recours à l'amiable ou de recours judiciaire qui s'offrent à eux en cas de litige. Et ceci pour faire des citoyens de véritables acteurs de leurs droits, et non de simples témoins de l'acte de justice. Avoir le meilleur système judiciaire ne suffit pas, encore faut-il qu'il soit accessible aux justiciables. De plus, l'exercice de la justice ne suppose pas forcément le recours au juge. Il convient même d'affirmer que le juge ne devrait être que le dernier rouage de la Justice.

### a. Disposer d'une organisation judiciaire ne suffit pas. Il faut que le justiciable puisse trouver son chemin

Bien qu'il existe une pluralité de lieux de règlement des conflits à disposition des citoyens (via les Conseils départementaux d'accès au droit (loi de 1991), les mairies, les offices publics HLM, les associations de consommateurs ou encore les sociétés de protection juridique, etc.), force est de constater qu'ils sont, d'une part, souvent trop épars pour être efficaces, et d'autre part, qu'ils ne permettent pas bien souvent d'**assurer un véritable suivi personnalisé durant le parcours judiciaire de la personne du moment de la saisine jusqu'à l'exécution de la décision de justice.**

C'est pourquoi Synopia propose la **création du Service d'accès au droit et à la justice**, qui fonctionnerait comme un guichet unique. S'il fallait commencer par une réforme, ce serait celle-là : faciliter l'accès des citoyens à la justice.

Ce service pourrait, dans un premier temps, prendre la forme d'une plate-forme électronique accessible 7/7 - 24/24 par l'intermédiaire de laquelle « un professionnel du droit » pourrait orienter, c'est-à-dire indiquer les options dont dispose le justiciable.

Les Français ne doivent plus avoir l'impression que la justice n'est pas pour eux, qu'ils n'en ont ni les moyens, ni le temps, ni la force. Les exemples sont légion et ils font la une des journaux : la personne âgée incapable de retrouver l'usage de son logement occupé par des squatters, les arbres du voisin qui font de l'ombre sur son balcon, etc.

À l'heure des plates-formes Internet sur lesquelles le consommateur peut tout acheter dans l'instant (tous les biens et services), la justice n'a plus le choix : elle doit s'adapter et offrir aux justiciables un **Service en ligne** d'accès au droit et à la justice qui va leur indiquer où trouver la meilleure réponse à la question qu'ils posent.

Dans un second temps, ce service en ligne devra être complété par l'ouverture d'un lieu physique destiné à l'accueil des citoyens, « à côté de chez eux » : le **Service local** d'accès au droit et à la justice. L'implantation physique de ce lieu variera en fonction de leur appartenance à un bassin de vie, et non en fonction d'un rattachement départemental ou cantonal, afin de veiller à la meilleure proximité possible.

Au début de toute « affaire », le service local d'accès au droit et à la justice aura une double mission :

- Aider le justiciable à formuler son problème et exprimer ses prétentions (il s'agit là d'un véritable travail d'écrivain public, indispensable pour le justiciable).
  - Explorer toutes les voies de règlement des litiges, en commençant par les voies amiables et de médiation.
- b. Privilégier des circuits courts de règlement amiable et de médiation pour ne réserver au juge que des problèmes juridiques et non des problèmes de communication

Les questions que se posent les citoyens ne nécessitent pas toujours, loin s'en faut et fort heureusement, une réponse judiciaire avec intervention d'un juge : **diversifier les modes de règlements des conflits est donc un enjeu essentiel.**

Cela n'est pas nouveau. Tous les livres, projets, discours parlent depuis plusieurs années de médiation, de conciliation, de droit collaboratif, etc. Pourtant, notre société latine n'est pas encore parvenue à modifier cet inconscient collectif qui fait du procès l'alpha et l'oméga de la résolution des conflits.

Nous pensons qu'il nous faut persévérer dans cette voie. C'est en effet la seule solution pour que le citoyen reçoive une réponse rapide à son besoin de justice et éviter la saturation du système judiciaire. Par ailleurs, même si le nombre de juges doit augmenter, en surnombre et mobilisés sur tous les « chicayas » du quotidien, ils risqueraient de perdre leur valeur symbolique. Les juges ne sont pas des agents de la circulation (et ce propos n'a rien de péjoratif).

Là encore, le Service local d'accès au droit et à la justice devra aider le justiciable dans ses démarches en commençant par voir si une solution existe parmi les multiples systèmes de règlement des conflits non juridictionnels. Les professionnels de la justice (avocats, notaires, huissiers) doivent être associés à ces recherches en utilisant tous les moyens qu'offrent les nouvelles technologies, sous le regard d'un tiers impartial (le service local).

Il faut ~~ici~~ insister ici sur le rôle essentiel que les avocats peuvent jouer auprès de leurs clients, notamment pour **mettre en place des stratégies adéquates** et **rechercher des compromis** afin d'éviter le procès. Le recours à des outils d'intelligence artificielle permet de décupler leurs capacités d'analyses juridiques complexes.

Pour les justiciables, **le Service local d'accès au droit et à la justice devra assurer les articulations entre ces différents systèmes de règlement non judiciaire de résolution des conflits avec les juridictions**. Dans cette optique, il devra être en charge des accueils en ligne ou à l'intérieur des tribunaux et des cours de justice, les services existant aujourd'hui étant, pour des raisons tenant à l'indigence des moyens, peu efficaces et souvent dans l'impossibilité de remplir cette fonction si importante. Un lien devrait automatiquement se créer entre le service local d'accès au droit et à la justice et les services du procureur ou le bureau d'ordre civil des tribunaux judiciaires afin d'éviter au justiciable de se perdre dans les méandres d'un système peu lisible pour les non-initiés. Cette conception nouvelle et disruptive de la justice vise à dissocier l'objectif (rendre la justice entre deux individus, ou entre la société et un individu) et le lieu (le tribunal). Elle rappelle aussi que la justice a pour objectif de rétablir la paix sociale, l'harmonie et donc de mettre fin au chaos. Une telle approche sera rendue possible grâce à l'intervention en amont d'un tiers impartial (le service local), en dehors du juge et du tribunal, afin de caractériser le problème, les attentes raisonnables et le procédé adéquat.

Une partie non négligeable des contentieux se résoudront ainsi, sans qu'il soit besoin de solliciter l'intervention du juge, de façon amiable ou par la médiation d'un tiers professionnel, conformément aux dispositions obligatoires de l'article 54 du Code de Procédure Civile.

## **2. LE PROCÈS : GARANTIR UN PROCÈS ÉQUITABLE**

La réforme de la justice implique aussi de revisiter notre conception du déroulement du procès.

- a. Différencier le traitement des dossiers au nom de critères transparents et discutés dans chaque juridiction avec les avocats

Aujourd'hui, les juges français, au nom du principe d'égalité des citoyens face à la justice, estiment dans leur grande majorité que tous les dossiers doivent être traités avec la même intensité. Pourtant, la diversité de nature et le nombre de contentieux devrait imposer un traitement différencié.



Il conviendrait d'abord d'aller vers des **contrats de procédure avec des avocats qui s'engageraient sous le contrôle déontologique de leurs ordres à respecter les délais négociés**. Parfois, les avocats, au nom des intérêts de leurs clients, peuvent être tentés de « faire durer » ou de retarder les procédures, au civil comme au pénal. Face à cette dérive qui n'est pas anecdotique, il nous faut penser différemment et créer des circuits de traitement avec des délais affichés. Deux conséquences directes en découleront :

- Sur la composition de la juridiction (collégialité ou non),
- et sur la motivation (plus ou moins développée), etc.

En effet, lorsqu'un problème a déjà obtenu une réponse judiciaire identique (et donc lorsque nous sommes en présence d'une jurisprudence constante), le recours à la collégialité ne devrait pas être nécessaire. Sauf si, en amont, les parties ont démontré en quoi les faits de l'espèce et les nouvelles circonstances étaient de nature à constituer une exception ou à modifier des solutions jusqu'à ce jour constantes.

**Un circuit de l'urgence, dans certaines matières**, durant l'ensemble du processus judiciaire, de la première instance à la cassation, doit également être inventé avec une obligation en termes de délai pour les juridictions : une affaire réglée en un maximum de 6 mois, cassation comprise, et ce, sans troquer l'urgence contre la qualité.

Par ailleurs, à côté des affaires « ordinaires », le monde complexe et globalisé dans lequel nous vivons engendre des dossiers qui nécessitent une technicité plus grande. Il s'agit là d'un véritable enjeu de compétitivité pour notre justice : si nos juges ne sont pas en capacité de relever le défi de la complexité, les procès et les entreprises avec eux se tourneront vers les pays en capacité de gérer ce type de question.

Pour cela, nous devons d'abord **créer des spécialisations par juridictions réparties dans la France entière**, et non réservées à quelques grandes métropoles.

**Il faut ensuite instituer, au sein des juridictions, une tour de contrôle** avec à sa tête **un juge de l'orientation** qui, comme son nom l'indique, orientera les dossiers en fonction de leur complexité et des accords qui auront été arrêtés entre les avocats et le juge.

Cette tour de contrôle aura également la responsabilité de veiller à ce que les citoyens reçoivent une réponse à leurs demandes de droit. Les avocats devront lui reconnaître l'autorité nécessaire pour y parvenir. Ce système devra être garanti par les ordres professionnels car il faut éviter de créer en France un système coercitif sur le modèle du *contempt of Court*<sup>9</sup> que connaissent les juridictions de *commonlaw*.

---

<sup>9</sup> Un outrage au tribunal est un ordre de la cour qui, pendant le déroulement d'un procès, déclare qu'une personne a désobéi ou a démontré un manque de respect envers l'autorité de la cour. *Source wikipédia*.

## b. La question des délais

La question des délais de la justice est plus complexe que beaucoup ne l'imaginent. D'abord, parce que l'appréciation du temps qui passe est une notion très subjective et, ensuite, parce qu'il devrait exister un rapport entre qualité et délai. **Il ne s'agit donc pas tant de délai que du juste temps de la justice.**

La première obligation de la justice devrait être d'**afficher les délais moyens dans les procédures** sur le site de chacune des juridictions de façon à ce que les justiciables en soient informés. De même, les avocats devraient, de façon très transparente, expliquer à leurs clients la raison des délais dans la prise en charge de leurs affaires.

De plus, grâce au **juge de l'orientation qui aura pour responsabilité de fixer, dès l'origine et après consultation des avocats, les délais aux différentes affaires**, et ceci afin de permettre un règlement rapide à celles qui le nécessitent. Pour ce faire, il s'appuiera sur la nature du contentieux, sa portée, ou encore sur la nécessité sociale, économique ou familiale à agir vite, ou non.

Le juste temps de la justice est celui dans lequel la décision du juge peut changer le cours d'une histoire quand il est – encore – temps de la changer. Dans des cas extrêmes, cela peut concerner la vie ou la mort d'un Homme ou d'une entreprise. Dans d'autres, il s'agira de trancher une problématique urgente liée à la santé ou à la sécurité des salariés d'une entreprise.

Enfin, le **Service local d'accès au droit et à la justice** devrait disposer de la faculté d'informer le justiciable du parcours judiciaire de son affaire et des raisons des éventuels retards pris par rapport au calendrier initial.

## c. La question des coûts

Si la justice est dite « gratuite », elle oblige cependant le justiciable<sup>10</sup> à engager des frais dont certains sont remboursables, et d'autres pas.

La partie qui perd son procès doit en principe payer à l'autre les dépens, c'est-à-dire les sommes rendues nécessaires par le déroulement du procès, et les droits, taxes, redevances ou émoluments perçus par les secrétariats des juridictions ou l'administration fiscale. De même, le perdant doit parfois payer à l'autre partie des frais non compris dans les dépens, notamment les frais d'avocats, de traduction, de constat, d'expertise, etc.

---

<sup>10</sup> A l'exception des justiciables pouvant bénéficier de l'aide juridictionnelle.

Le montant est déterminé par le juge qui doit tenir compte de l'équité ou de la situation économique de la partie condamnée (article 700 du CPC).

Si le principe est acquis depuis longtemps, il apparaît dans les faits que les juges apprécient les demandes avec beaucoup (trop ?) de parcimonie. Or, le coût d'un procès devient de plus en plus important pour le justiciable notamment en cas de complexité du procès, qu'elle soit réelle ou artificiellement créée par la partie adverse ou son conseil. Il appartient au juge de tenir compte de cette réalité quitte à imposer aux parties de produire en temps réel et jusqu'au délibéré le temps passé (ou les factures émises) pour contribuer à la solution du litige.

#### d. Renforcer la collégialité dans les décisions de justice

Force est de constater qu'une décision contraignante prise par une seule personne est de moins en moins acceptable pour le destinataire de la décision. Dans ce contexte général de défiance érigée en principe antisystème, la légitimité du juge se trouve elle aussi remise en cause, ce qui bien souvent, entraîne l'absence d'acceptation de ses décisions.

Afin de corriger ce dangereux travers démocratique et éviter toute suspicion d'abus, il serait judicieux de **recourir davantage à la collégialité, et de façon systématique pour les affaires complexes** (ou qui ne font pas l'objet d'une jurisprudence constante). Cela représenterait un vrai changement dans un pays qui a trop souvent sacrifié la collégialité sur l'autel des économies budgétaires, en instaurant la figure du juge unique.

Une telle évolution aura une valeur hautement symbolique. Car si la collégialité existe bien, il s'agit même d'un principe essentiel, celle-ci reste la plupart du temps dissociée (par exemple, pour le Juge d'instruction qui saisit le juge des libertés de la détention). Cette subtilité n'est pas perçue par le grand public, ce qui justifie d'imposer la vraie collégialité, notamment dans toute décision concernant les affaires pénales.

### **3. L'APRÈS-PROCÈS : GARANTIR L'EFFICACITÉ DE LA DÉCISION**

**Si nous voulons que l'autorité de la justice soit réhabilitée, il faut se préoccuper en même temps de ce qui précède sa saisine et de ce qui la suit**, c'est-à-dire l'exécution des décisions qu'elle prend.

Dans notre projet, **le Service local d'accès au droit et à la justice** serait en charge de gérer **l'amont** mais également de **l'aval**, notamment d'accompagner le justiciable pour ce qui ressort de l'exécution des décisions de justice qui, bien souvent, constitue l'angle mort de la justice.

Il existe déjà des mécanismes dans certains domaines pour permettre au justiciable d'être rempli de ses droits, alors même que son adversaire ne règle pas ce qu'il lui doit (accidents automobiles, pensions alimentaires, Commission d'indemnisation des victimes d'infractions, etc.). Mais cela est loin d'être le cas pour l'ensemble des contentieux. Pire encore : dans certains cas, rendre la justice peut conduire à créer une injustice économique. Et ce sera de plus en plus souvent le cas depuis que le principe de l'exécution provisoire des décisions des premiers juges est de droit, ce qui veut dire que la décision peut être immédiatement exécutée alors que les juges d'appel ne se sont pas encore prononcés.

Imaginons une affaire, et c'est loin d'être une hypothèse d'école, où la décision des juridictions de première instance, exécutée provisoirement, sera réformée à l'issue de l'ensemble du processus judiciaire.

Dans l'absolu, il appartiendra à celui qui avait gagné en première instance de restituer ce qu'il avait perçu. Mais dans de nombreux cas, cela peut se révéler impossible : argent dépensé et moyens insuffisants du débiteur, faillite, etc.

La plupart du temps, le juge n'est pas en faute (en effet, se tromper sur une solution juridique ne constitue pas, sauf exception, une faute). Le juge a tenté de régler la question au mieux. Mais ainsi va le fonctionnement de l'institution, des conclusions nouvelles et des arguments qui évoluent et créent cette nouvelle injustice au terme des différentes voies de recours.

Dès lors, les Français interrogent la responsabilité civile du juge alors même qu'elle n'est pas en cause. Car c'est le système même de la justice et l'existence de voies de recours, principe cardinal du procès équitable, qui sont à l'origine de ce dommage.

Bien que la recherche de la responsabilité du juge ne puisse constituer la réponse à ce problème, cela ne signifie pas que le poids du dommage doit être supporté par le justiciable (comme aujourd'hui), ni qu'il n'existe aucune autre réponse à inventer pour résoudre ce problème.

Dès lors, s'il est admis que le fonctionnement naturel de l'institution judiciaire peut conduire à causer un préjudice à un justiciable (en dehors d'une faute expresse de ladite institution), alors il faut **mutualiser la prise en charge de ce type de dommage en créant un mécanisme d'assurance collective globale, à l'instar des autres « fonds d'indemnisation ».**

Enfin, nous n'avons pas abordé la question de l'exécution des peines, même si nous sommes conscients qu'il s'agit là d'un point très important. Ces enjeux feront l'objet d'un prochain rapport destiné à aborder l'ensemble des réformes pénitentiaires à conduire.

### III. QUEL EST L'ÉCOSYSTÈME NÉCESSAIRE POUR RENDRE CETTE NOUVELLE JUSTICE POSSIBLE ?

Notre système juridico-judiciaire a été construit au fil d'une histoire dont l'idée maîtresse fut de confier le monopole du règlement des conflits au pouvoir royal d'abord, à la République ensuite. C'est d'ailleurs ce modèle que nous avons exporté au gré des conquêtes napoléoniennes et des colonisations. Le droit et la justice ont leurs racines très profondément enfouies dans « l'identité de la France », au sens que lui donnait Fernand Braudel.

Mais ces racines ne sauraient être un carcan, et la nouvelle donne décrite dans le premier opus d'Odysée et au début de ce tome 2 doit nous conduire à repenser l'écosystème judiciaire. Il paraîtrait en effet anachronique de ne pas adapter un système construit dans le cadre d'une réalité historique très différente de celle que nous vivons au XXI<sup>e</sup> siècle. À l'évidence, il ne peut suffire de traduire nos vieux formulaires, construits avec la minutie des pointillistes au fil de l'expérience de nos aînés, en 0 et en 1, pour dire que notre justice vit avec son temps.

La difficulté est de savoir par où commencer tant le chantier paraît vaste et où toutes les priorités se télescopent. Impossible toutefois de ne pas mener à bien ce grand chantier car il conditionne le retour de la confiance des justiciables et des Français envers la justice.

La « révolution » que nous proposons touche la fois à l'organisation et au fonctionnement de l'écosystème judiciaire et s'articule autour de deux principes :

- Séparer ce qui doit être séparé
- Réunir ce qui doit l'être

#### A/ RÉFORMER L'ORGANISATION DE « L'ÉCOSYSTÈME JUSTICE » : SÉPARER ET RÉUNIR

**Face à l'ampleur de la tâche qui consiste, rappelons-le, à garantir et protéger notre État de droit, le juge seul ne peut suffire.** À ses côtés, d'autres acteurs des professions juridico-judiciaires doivent et peuvent remplir ce rôle de garant : les notaires, les avocats, les huissiers, sans oublier les mandataires judiciaires, les professeurs de droit ou encore les juristes d'entreprises. Ils sont eux aussi responsables de l'accès au droit et de l'accès à la justice des Français.

## 1. SÉPARER

### a. Repenser la séparation des pouvoirs

Même s'il est difficile de l'admettre, les faits parlent d'eux-mêmes : la théorie constitutionnelle des trois pouvoirs (exécutif, législatif et judiciaire) chers à Montesquieu est une fiction. Aujourd'hui, nul ne peut l'ignorer, **un seul pouvoir (l'exécutif) concentre l'essentiel de la décision publique**, faisant vaciller notre conception traditionnelle de la séparation des pouvoirs. En outre, dans la Ve République, le judiciaire n'a droit qu'à l'appellation d'autorité et même pas de pouvoir.

Ceci n'est pas anodin, et à cela ajoute une autre difficulté de taille, de nature périlleuse. Nous vivons une situation institutionnelle aussi exceptionnelle qu'explosive, la concentration des pouvoirs dans une seule main, la vassalisation de ceux supposés apporter la nécessaire garantie d'équilibre, et le rejet, voire le mépris, des nouveaux pouvoirs qui émergent et font sens pour notre démocratie.

Il est possible que la théorie des trois pouvoirs appartienne à un monde qui n'existe plus, le nouveau, par sa complexité et l'interdépendance de ses acteurs, ayant fait émerger une multitude de nouveaux pouvoirs qui s'exercent bel et bien mais sans ordre, ni cap, ni coordination (la presse, les experts, les gardiens du bien commun, la société civile, les GAFA, etc.).

Sauf à prendre le risque de maintenir l'illusion d'un pouvoir exécutif omniscient et omnipotent, qui finira par conduire les citoyens exaspérés à renverser la table, il faut réfléchir à ce problème. D'abord en identifiant et en nommant ces nouveaux pouvoirs qui se sont forgés au fil du temps, de l'expérience démocratique et des progrès technologiques, ensuite en imaginant les règles qui vont régir leurs rapports, et enfin, en traçant les frontières de séparation.

Sauf exception, chacun de ces nouveaux pouvoirs possède une légitimité différente, lesquelles, assemblées, constituent le socle nécessaire à une nouvelle gouvernance reconnue par les citoyens.

Si la théorie de Montesquieu demeure pertinente, c'est en raison de ce principe essentiel à l'État de droit et à la démocratie : « Pour qu'on ne puisse abuser du pouvoir, il faut que, par la disposition des choses, le pouvoir arrête le pouvoir ».

Voilà pourquoi la reconnaissance du pouvoir judiciaire, ignoré en France depuis trop longtemps, apparaît comme centrale, car les principes d'impartialité, d'indépendance et de proximité deviennent des enjeux encore plus essentiels à la bonne marche de notre démocratie et à la confiance qu'elle inspire.

Fondé sur une « légitimité d'exercice » pour reprendre les termes de Pierre Rosanvallon, qui veut que « *chaque décision équivaille à une refondation de l'institution* », ce pouvoir judiciaire s'inscrit parfaitement dans le nouveau projet démocratique que nous portons avec Synopia.

Redéfinir les pouvoirs actuels et leurs nécessaires équilibres est une tâche de très grande ampleur qui nécessitera un débat national (un « grenelle des pouvoirs » ?) et la fabrication d'un large consensus pour y parvenir. Nous y reviendrons dans de prochains rapports et articles.

Dans l'intervalle, la réalité à laquelle nous sommes confrontés pose une question immédiate : **peut-il exister un ministère de la Justice, laissant ainsi accroire qu'il pourrait y avoir un contrôle de l'exécutif sur le déroulement de la justice et les décisions des juges ?**

De fait, pour commencer à rétablir l'autorité de la justice, il serait plus que souhaitable de mettre fin à un quiproquo créé dans l'esprit du public par l'existence même d'un ministère de la Justice. À titre liminaire, rappelons que **la justice, qui est le résultat de ce qui est juste, ne peut pas avoir de ministère. Seule l'institution judiciaire pourrait éventuellement relever d'un ministère.**

L'article 20 de la Constitution prévoit que « le Gouvernement détermine et conduit la politique de la nation ». Cette politique ne peut concerner que l'institution judiciaire, car les juges n'exécutent bien sûr aucune politique. Rappelons que les juges doivent rendre la justice entre deux limites. Ils appliquent la loi et se gardent bien « de prononcer par voie de disposition générale et réglementaires sur les causes qui leur sont soumises », comme leur en fait interdiction l'article 5 du code civil. Ils interprètent la loi en cas de « silence, de l'obscurité ou de l'insuffisance de la loi » car il leur est interdit de refuser de juger sous ces prétextes (art. 4 du code civil).

Par ailleurs, l'article 64 de la Constitution prévoit que le Président de la République est garant de l'autorité judiciaire et non le Gouvernement. Il est aisé de le comprendre. La séparation des pouvoirs, c'est-à-dire l'équilibre entre eux, ne permet pas une quelconque subordination des juges au Gouvernement.

Organe constitutionnel, l'autorité judiciaire ne possède donc aucun lien organique avec le Gouvernement ou l'un de ses membres.

En revanche, il est de la responsabilité du Gouvernement de déterminer une politique pénale judiciaire, comme il le fait en matière de travail, de commerce, de culture, etc. À ce titre, l'article 30 du code de procédure pénale prévoit que le ministre de la Justice conduit la politique pénale déterminée par le Gouvernement en adressant aux magistrats du ministère public des instructions générales, les instructions individuelles étant interdites. Dès lors, les procureurs sont bien sous l'autorité du ministre de la Justice.

Outre cette dénomination erronée de « ministère de la Justice », nous pouvons aussi nous demander s'il est cohérent que la fixation du « budget de la justice » échappe aux juges.

Force est de constater qu'aujourd'hui, **les juges ne sont ni maîtres de leur budget, ni maîtres de leurs recrutements**. En pratique, cela veut dire qu'il revient au Gouvernement d'opérer les choix budgétaires et donc d'influencer la façon dont les juges priorisent le traitement des contentieux. Ainsi, le délai de traitement du dossier d'un particulier ou d'une affaire pénale dépendra davantage des choix réalisés par le Gouvernement qui a proposé les budgets au Parlement, que de la bonne volonté des juges.

Certes, il n'est pas contestable qu'attribuer l'autonomie budgétaire revient à organiser un régime juridique dans lequel un organe dispose d'une liberté effective dans la détermination et l'exécution de son budget, correspondant à deux segments de pouvoir distincts : le pouvoir d'établir et le pouvoir de gérer son budget. Il s'agit ici d'un choix politique par excellence dont le peuple doit décider, en pleine conscience des enjeux. L'autonomie financière d'une entité constitutionnelle ne s'apprécie pas comme le pouvoir de percevoir des ressources (et encore, il pourrait être intéressant d'y songer<sup>11</sup> !), mais aussi comme celui d'imposer aux autorités chargées de la préparation du budget le montant des crédits nécessaires à l'accomplissement de ses missions.

Le Conseil constitutionnel a d'ailleurs rappelé que « *la règle selon laquelle les pouvoirs publics constitutionnels déterminent eux-mêmes les crédits nécessaires à leur fonctionnement [...] est [...] inhérente au principe de leur autonomie financière qui garantit la séparation des pouvoirs* »<sup>12</sup>.

---

<sup>11</sup> Cela existe dans d'autres pays, par exemple en Autriche.

<sup>12</sup> Décision du 27 novembre 2001 n°2001-456 DC, paragraphe 47.



Cette disposition permet à la Présidence de la République, aux deux Assemblées<sup>13</sup>, au Conseil constitutionnel et la Cour de justice de la République<sup>14</sup> de faire partie du programme « Pouvoirs publics ». Mais ni le Conseil supérieur de la magistrature (CSM – article 65 de la Constitution) ni l'autorité judiciaire, deux institutions pourtant constitutionnelles, ne font partie de ce programme, et cela, sans aucune explication spécifique.

À l'inverse, le Conseil d'État (et les juridictions administratives) et la Cour des comptes (et les juridictions financières) font partie d'un autre programme, dénommé « Conseil et contrôle de l'État » et dont le budget ne dépend pas du ministère de la Justice mais des services du Premier ministre.

À côté de cette autonomie budgétaire souhaitable de l'institution judiciaire, il faudrait aussi imposer une autonomie dans la gestion des carrières des juges. En effet, à l'exception des postes les plus importants de la magistrature dont les propositions de nomination proviennent du CSM, toutes les autres nominations sont présentées par le ministère et font l'objet d'un contrôle *a posteriori* par le CSM.

Il existe toutefois une difficulté à cette séparation : le Conseil constitutionnel a décidé que le ministère public était membre de l'autorité judiciaire. Cette décision paraît contraire aux différentes décisions des cours européennes (CJUE et CEDH). S'il ne faut pas sous-estimer cette difficulté, elle n'est pas dirimante dans le cas d'une modification substantielle, constitutionnelle, de l'architecture.

C'est pourquoi nous formulons les propositions suivantes, qui visent à séparer ce qui doit l'être :

1/ Si nous voulons que le nom reflète l'exact périmètre du ministère de la Justice rénové, il faudrait le renommer en « **Ministère des politiques publiques judiciaires** ». Dépendrait donc de lui, que ce soit pour les nominations ou les budgets : les magistrats du ministère public puisque le Gouvernement détermine la politique pénale, l'administration pénitentiaire, la protection judiciaire de la jeunesse et la prévention<sup>15</sup>.

2/ Il faut garantir par la Constitution que les nominations des juges et le budget des juridictions seront administrés par le CSM, et que le budget se trouvera intégré dans le programme « Pouvoirs publics ». Cela nécessite, bien sûr, de mettre sur pied un CSM « rénové », c'est-à-dire composé en très grande majorité de non-juges.

---

<sup>13</sup> Mais pas le CESE qui est pourtant la 3<sup>e</sup> Chambre de la République selon la Constitution.

<sup>14</sup> Ce qui ne manque pas de piquant puisqu'elle dépend pour fonctionner de la Cour de cassation.

<sup>15</sup> C'est un vaste sujet que nous ne pourrions aborder dans ces quelques lignes. En France, « la prévention » est un concept qui est souvent abordé mais qui n'est « tenu » par aucun ministère !

## b. Séparer les juges du siège et les magistrats du parquet

Il s'agit là, sans doute, de la mesure la plus importante, celle qui ferait vraiment changer les choses. Elle s'impose de toute évidence. Mais hélas, ce sujet est très mal connu par l'opinion publique et donc, rien ne bouge. Sans doute parce que personne ne veut prendre le temps de l'expliquer à nos concitoyens.

Le peuple français confond aujourd'hui les deux fonctions de juge et de procureur, qui sont toutes les deux exercées par des magistrats. Or, ces deux fonctions sont totalement différentes : des juges d'un côté qui rendent des sentences, des procureurs de l'autre qui, au nom de la société dirigent les enquêtes et décident des poursuites. Les premiers ne dépendent hiérarchiquement de personnes et ne reçoivent donc pas de directives, les seconds qui, même s'ils sont indépendants, travaillent sous l'autorité, comme nous venons de l'aborder, du ministre de la Justice qui conduit la politique pénale déterminée par le Gouvernement en leur adressant des directives générales.

C'est cette confusion – entretenue ? –, qui peut créer un doute dans l'esprit des Français sur l'indépendance de la justice française. Elle est renforcée par le fait que les juges et les procureurs sont formés dans la même école, et peuvent au cours de leurs carrières passer de l'un à l'autre des métiers. Les étrangers et les autres pays nourrissent les mêmes doutes, et ce n'est pas sans conséquence sur notre capacité d'influence internationale.

**Il devient essentiel et urgent de faire évoluer ce système afin de le rendre compatible avec les standards européens de justice, car le modèle français d'organisation judiciaire est devenu très rare dans les démocraties modernes.**

Conscients de ces difficultés, les organisations professionnelles de magistrats et de procureurs proposent de rendre les magistrats du parquet totalement indépendants du ministre, ce qui permettrait de les maintenir dans le même corps que les juges. Mais cela ne réglerait qu'une partie du problème. En effet, au nom de quelle légitimité définiraient-ils, dans leurs départements ou dans leurs régions, une politique pénale qui pourrait d'ailleurs s'opposer à la politique générale votée par un Parlement élu ? Cette solution n'est donc pas envisageable et le problème demeure.

Nous proposons une autre solution : **d'abord, séparer les juges et les procureurs dès la sortie du centre de formation (voir proposition suivante) et réglementer le passage de l'un à l'autre des métiers comme c'est le cas aujourd'hui pour le passage de la profession d'avocat à celle de magistrat.**

## **S’agissant des procureurs, il convient de redéfinir leur lien de rattachement.**

Il est certes possible de maintenir le système actuel dans lequel le ministre de la Justice, au nom d’un gouvernement légitime à mener une politique publique judiciaire, définit la politique pénale et charge les procureurs généraux de s’assurer que les procureurs de la République mettent en œuvre sur leurs ressorts, dans leurs décisions individuelles, les politiques définies par le gouvernement.

Pourtant, il existe au moins une seconde solution qui conviendrait à une démocratie réinventée et corrigerait l’actuel penchant systémique vers l’exécutif. Elle consisterait à créer **un Procureur de la Nation** désigné par l’Assemblée nationale – après audition des candidats –, pour une période de sept ans non renouvelable et qui mettrait en œuvre la politique décidée chaque année par le Gouvernement après un débat et un vote au Parlement. La politique publique judiciaire deviendrait alors le fruit d’un vrai dialogue entre les représentants du pouvoir législatif et ceux de l’exécutif.

## **2. RÉUNIR**

### **a. Réunir les professionnels du droit dans un centre de formation**

**Former et faire travailler ensemble pendant les cinq premières années de leur exercice professionnel les acteurs de la justice.**

Même s’ils sortent pour la plupart des facultés de droit, les juges, les procureurs, les notaires et les avocats n’ont pas de culture commune. De plus en plus, ils se parlent sans souvent se comprendre, et le fossé entre ces professions a tendance à s’élargir, comme en témoignent parfois les incidents violents dans certaines salles d’audience dont la presse se fait écho, ce qui diminue encore la confiance des citoyens envers leur justice. Et ce n’est pas le rapport de force qui réglera cette difficulté grandissante qui est en train de paralyser une partie du fonctionnement du système.

Au lieu de vouloir rapprocher les juges des hauts fonctionnaires, comme le préconise de façon surréaliste<sup>16</sup> le rapport Thiriez, il serait souhaitable de **créer un tronc commun de formation pour les juges, les procureurs, les notaires et les avocats** avant que ceux-ci ne choisissent telle ou telle profession.

---

<sup>16</sup> Cela ne présentant guère d’intérêt car le juge n’est pas un fonctionnaire mais justement un juge.

La formation initiale pourrait alors être déclinée de la façon suivante :

- Phase 1 – Tronc commun à tous les juristes : 4 années jusqu’au Master 1
- Phase 2 – Tronc commun à ceux qui se destinent à devenir professionnel de la justice : 2 ans
- Phase 3 – Spécialisation après concours : avocat/procureur/juge/notaire

**Entre la phase 2 et la phase 3, il serait essentiel que tous travaillent dans un tribunal ou une cour pendant une période relativement longue en qualité d’assistant d’un juge.** Cela aurait pour effet de créer une connaissance du fonctionnement interne des juridictions, et ils pourraient dès lors partager leurs interrogations.

Ce système aurait pour avantage secondaire d’augmenter les moyens des juridictions afin de résoudre la question des stocks de dossiers en attente de règlement, et donc les délais. De même, dans le prolongement de la formation initiale, **il conviendrait de systématiser les formations continues communes à ces professions.**

Sur ce point, il y a urgence à agir, car la réforme de l’ENA et sa transformation ou son absorption par le futur Institut du service public prévoit une partie de formation commune à l’ensemble des futurs fonctionnaires et magistrats.

b. Réunir les professionnels du droit dans une même organisation

**S’il n’y a qu’un droit, il existe plusieurs manières de l’exercer.**

Afin de renforcer la cohésion des professionnels du droit, il serait souhaitable, à l’instar de ce qui est fait dans les pays anglo-saxons, de **réunir tous les professionnels du droit au sein d’une même organisation.**

Le cloisonnement des différentes professions juridiques en France fragilise le discours juridique tant dans l’ordre interne que sur la scène internationale. Il ne favorise pas la fluidité des échanges entre les différentes professions<sup>17</sup>, ni la compréhension mutuelle des enjeux ou des problèmes de chacun des acteurs.

Il faut donc créer une organisation professionnelle d’un nouveau type, à mi-chemin entre un ordre, un syndicat professionnel, et une autorité administrative, qui serait en charge de différentes missions : assurer la tutelle des formations communes, capitaliser les bonnes pratiques, repérer les problèmes structurels méritant des modifications législatives, assurer la représentation des professionnels de la justice française à l’international.

---

<sup>17</sup> Voir « Les quatre défis de l’avocat français du XXI<sup>e</sup> siècle », Centre de recherche et d’étude des avocats et Institut des hautes études sur la justice, Rapport d’octobre 2017, p.51.

Cet organisme pourrait en outre servir de chambre disciplinaire, comme nous le verrons dans la suite de ce rapport.

## **B/ RESTAURER LE CONCEPT DU « RENDRE COMPTE »**

Il ne suffit pas que la justice soit rendue, il faut surtout qu'elle soit comprise par le justiciable et tous ceux qui sont concernés, directement ou indirectement (notamment pour qu'elle soit acceptée).

### **1. LA COMMUNICATION DES JUGES : UNE EXIGENCE DÉMOCRATIQUE**

La communication pour la justice n'est plus une option. Au XXI<sup>e</sup> siècle, la confiance des citoyens dans leur justice passe, non seulement par leur éventuelle expérience personnelle, mais aussi et surtout par ce que la justice donne à voir. Ce qui signifie que la communication est un élément clé de la légitimité de la justice et de son appropriation par ceux au nom desquels elle est rendue.

#### **a. La communication organisée par l'institution judiciaire**

Aussi regrettable cela soit-il, notre monde est ainsi fait que **sans communication rien n'existe plus**, et pour l'opinion, sans une communication de la justice sur la justice, il ne peut y avoir de justice. Or, la nature ayant horreur du vide et faute d'une communication institutionnelle pensée et organisée, ceux qui communiquent aujourd'hui sur la justice sont ceux qui ont intérêt à le faire, parfois pour le meilleur, souvent pour le pire.

Outre sa mission première qui est de rendre une décision de justice, le juge doit prendre conscience de cette responsabilité qui pèse désormais sur ses épaules :

- celle de communiquer et de rendre des comptes sur ses décisions d'une part,
- et celle de communiquer et de rendre des comptes sur le fonctionnement de l'institution d'autre part.

Par ailleurs, la justice est, en plus d'être un organe constitutionnel, un service public qui se doit d'être accessible et compréhensible. **Le retour de la confiance et son ferment de cohésion dépendront en grande partie d'une meilleure communication et transparence de l'institution judiciaire.**

Là encore, il s'agit d'un grand chantier dont il faut évaluer avec attention les conséquences sur une institution essentielle car le juge, au-delà de son rôle d'adjudication, contribue à travers ses décisions à la construction et au renforcement des éléments symboliques qui font le ciment, fragile, d'une société.

Toutefois, il existe des contraintes éthiques à la communication organisée par l'institution judiciaire. La communication de la Justice doit donc suivre des principes clairs :

- Assurer une information exacte et de qualité.
- Respecter l'éthique judiciaire (dignité des personnes, impartialité, indépendance par rapport aux autres institutions).

Cette communication devra veiller à expliciter aussi souvent que nécessaire le mode de fonctionnement collectif unique de l'institution judiciaire au sein des institutions républicaines, et éviter autant que faire se peut, la personnalisation (pas de juge d'instruction médiatique, par exemple).

Les cibles de cette communication devraient être :

- Le citoyen et les opérateurs privés, économiques et sociaux.
- Les médias, afin de leur procurer l'information exacte qu'ils ne trouveront pas ailleurs.
- Les professionnels du droit.
- Les autres institutions.

Mais la communication ne peut pas être assurée directement par les juges. Le risque est trop grand de mettre en cause leur impartialité. **Ce seraient donc aux chefs de juridictions (président, procureur, premier président, procureur général), et à des porte-paroles nommés dans chaque grande juridiction, d'assurer la communication de la justice.** Une des propositions pourrait être de **doter chaque grandes juridictions (quinze premiers tribunaux judiciaires) ainsi que toutes les cours d'appel d'un porte-parole.** Ces personnes seraient des professionnels de la communication. Il est également possible de s'inspirer de ce qui est fait par les armées, la police nationale ou la gendarmerie nationale.

b. L'institution judiciaire doit aussi participer aux débats sur les sujets de société

Si « le ministère de la Justice » a notamment pour mission « la gestion des moyens de la Justice<sup>18</sup> » et la « définition et mise en œuvre des politiques publiques en matière de Justice<sup>19</sup> », les juges ne sont pas des rouages passifs d'une machinerie aveugle.

---

<sup>18</sup> Personnel, équipements, constructions, informatique, etc.

<sup>19</sup> Aide aux victimes d'infraction, politique pénale, lutte contre la criminalité organisée, accès au droit et à la Justice, etc.

Leur pratique quotidienne leur donne une expérience et une réflexion sur le fonctionnement de l'institution qu'il serait absurde de négliger. C'est pourquoi ils ont aussi leur mot à dire et leurs positions à exprimer<sup>20</sup>.

Ainsi, même si les juges sont soumis à une obligation de réserve et à des principes de modération et de délicatesse, il semble peu concevable que ceux qui participent à l'application des lois et/ou qui pallient leur silence (ou leur soupir) ne puissent pas s'exprimer ou s'expliquer, au-delà de leurs propres décisions, dans le cadre **d'instances de dialogue et de concertation qu'il conviendrait d'inventer**. Ce pourrait être, par exemple, une **rencontre annuelle entre les représentants du parlement et ceux de l'institution judiciaire**. L'organisation des professionnels du droit que nous proposons de créer (cf. supra) pourrait elle aussi être un lieu de recueil des réflexions, d'échanges de pratiques et de détection de questions et problématiques récurrentes à la profession.

c. Chaque juridiction doit communiquer sur ses rôles, ses missions et la politique judiciaire

Les juges tranchent les litiges au nom du peuple français. Chacune de leurs décisions a un impact, non seulement sur la situation des plaideurs, mais également sur l'État de droit, la vie privée et l'environnement écologique, social ou économique du ressort dans lequel ils interviennent, et parfois bien au-delà.

Dès lors, il est important que les juridictions puissent interagir avec les citoyens et leurs représentants, dans leurs ressorts et, en s'appuyant sur cette relation, définir leurs plans d'action à moyen terme vis-à-vis des enjeux identifiés en commun. À partir de ce travail et grâce à une affectation ciblée des ressources humaines et budgétaires qui leur sont accordées, les chefs de juridiction pourraient prioriser le règlement de certains contentieux plutôt que d'autres.

Par ailleurs, ce plan deviendrait l'outil permettant l'échange avec le ministère de la Justice (ou le nouveau CSM si la séparation des pouvoirs se mettait enfin en œuvre) pour la préparation de leurs budgets ainsi que l'élaboration d'indicateurs permettant de suivre leur impact sur leurs ressorts.

C'est dans cet esprit qu'un *conseil de juridiction* a déjà été créé en 2016. Il est le « *lieu d'échange et de communication entre la juridiction de la cité* », et il est réglementairement composé de nombreux représentants de différentes origines. En s'appuyant sur cet outil existant, mais encore peu utilisé, et en évitant d'en faire un lieu de débat entre représentants institutionnels, tellement lourd qu'on hésite à le réunir, les juridictions devraient être incitées à élaborer ces plans d'actions prenant en compte les enjeux environnementaux, sociaux, économiques et éthiques de leurs ressorts.

---

<sup>20</sup> <http://www.justice.gouv.fr/le-ministere-de-la-justice-10017/>

d. Chaque juridiction doit expliquer les décisions rendues aux citoyens

La communication doit porter à la fois sur le fonctionnement des juridictions mais également sur le traitement d'affaires particulières, soit parce qu'elles ont un intérêt spécifique pour le public (affaires dites médiatiques), soit parce que les décisions prises dépassent les seules parties en cause, mais en réalité disent quelque chose de notre société.

Sans que ces propositions ne soient limitatives, il faut aussi penser à la **retransmission de procès**, (en particulier devant la Cour de cassation), et à organiser **des relations avec la presse beaucoup plus fréquentes**, afin notamment de permettre aux citoyens de mieux comprendre la justice qui est rendue en leur nom.

e. La motivation des décisions, principal outil de communication d'un juge, doit être rendue davantage compréhensible

En effet, le premier outil de communication de la justice, c'est la motivation (c'est-à-dire les raisons) de ses décisions. La décision devrait se suffire à elle-même et les juges doivent continuer à s'interroger sur la ou les personnes pour lesquelles ils écrivent, et ce n'est sans doute pas la même « cible » selon que l'on juge en première instance ou au stade de la cassation. Un travail d'adaptation de l'écriture à ses « lecteurs » est à chaque niveau nécessaire.

Mais même avec une motivation rendue plus accessible, nous sentons bien que les décisions peuvent avoir besoin d'être explicitées.

Bien sûr, les avocats sont les interprètes naturels des décisions de justice auprès de leurs clients, mais il existe parfois des insatisfactions et des justiciables se retrouvent frustrés faute d'avoir pu les exprimer ou d'avoir obtenu des explications suffisantes sur les décisions rendues.

Dans ces conditions, il conviendrait que le Service local d'accès au droit et à la justice puisse recevoir les justiciable qui en font la demande afin de leur expliquer une décision, et ce après avoir récolté auprès des juges des informations nécessaires.



## 2. « QUI GARDERA LES GARDIENS ? »<sup>21</sup>

Pour avoir confiance dans sa justice, le citoyen doit avoir la conviction que le procès qu'il subit est juste. Cependant, comment peut-il avoir cette conviction alors que tout semble fait pour le dépasser :

- des délais démesurés au regard des rythmes de la « vraie vie »,
- des développements juridiques qui peuvent sembler ésotériques ou éloignés du bon sens,
- des avocats qui donnent l'impression de faire durer le procès plus que nécessaire,
- des juges qui n'écoutent que d'une oreille – qui serait distraite – les parties et qui parlent davantage avec l'un des avocats qu'avec l'autre, etc.

Bref, ce qui interroge les Français, c'est davantage le processus qui mène à la décision que la décision elle-même, car chacun sait bien que le juge ne peut donner raison à tous !

Il n'en reste pas moins vrai que ceux qui jugent paraissent intouchables, ce qui tend à renforcer la suspicion.

Comment, dès lors, redonner confiance ? À cette interrogation simple, il n'y a pas de réponse unique.

La première passe très sûrement par un développement de la motivation des décisions des juges, qui permet à nos concitoyens de suivre leur raisonnement, comme nous venons de le voir.

Au-delà de ce nécessaire travail pédagogique, Synopia propose deux axes d'amélioration :

### a. Une réponse institutionnelle : instaurer un contrôle de qualité du processus judiciaire

Pour ce faire, **la qualité des processus de chaque juridiction française devra être évaluée chaque année.**

Pour y parvenir, deux méthodes complémentaires l'une de l'autre devraient être mises en œuvre.

La première consisterait à **comparer les résultats de l'institution à des standards de qualité élaborés en amont pour chaque partie** (acteur) du processus judiciaire, non seulement par des professionnels de la justice (juges, avocats, greffier, huissier, etc.), mais également après une large consultation de la société civile.

---

<sup>21</sup> *Quis custodiet ipsos custodes ?* est une locution latine généralement attribuée au poète romain Juvénal. L'usage moderne a élargi ce sens en y voyant une allusion à La République de Platon et à la classe des gardiens que le philosophe suggère pour gouverner sa cité idéale.

Parmi les paramètres, nous pourrions par exemple trouver une batterie d'indicateurs relatifs aux délais (délai total d'une procédure par type de procédure, délai mis par les huissiers pour notifier, délai pris par le greffe, délai pris par les avocats pour conclure, délais mis par les juges pour rédiger leurs jugements, etc...), ainsi que d'autres plus qualitatifs et relatifs à l'attitude des professionnels de la justice entre eux ou avec les justiciables.

**Le résultat de ces standards et de ces évaluations seraient affichés chaque année sur le site internet de toutes les juridictions, des Conseils de prud'hommes à la Cour de cassation.** Ils pourraient faire l'objet d'une discussion en « conseil de juridiction »<sup>22</sup>.

Les écarts significatifs seraient étudiés afin, soit de faire progresser les normes, soit de corriger ce qui mérite de l'être au sein de la juridiction (mauvaises habitudes, etc.).

La seconde méthode, complémentaire, serait **de réaliser une enquête auprès des justiciables, selon une fréquence qui pourrait différer d'une juridiction à l'autre, en fonction de leur taille.**

Il est évident qu'au début, de telles actions risquent de déranger un ordre peu enclin à laisser entrer la lumière extérieure en ses murs ; mais personne ne doit oublier, à commencer par les juges, que la justice est aussi un service public, et qu'à ce titre, elle est soumise aux mêmes exigences de qualité et de lisibilité<sup>23</sup> que l'ensemble de la puissance publique. Mais à n'en pas douter, l'envie de bien faire, qui guide la plupart des serviteurs de l'État, l'emportera, et cette dynamique de progrès permanent trouvera vite sa place.

b. Il faut ensuite créer un organe disciplinaire unique pour les intervenants au processus judiciaire

Démontrer que l'institution « justice » fonctionne correctement est une bonne chose, mais elle ne suffira pas. En complément, il est essentiel que les citoyens aient confiance dans chacun des acteurs qui interviennent tout au long du processus judiciaire et il faut y veiller. Pour cela, ils ont besoin d'être rassurés sur la solidité de l'éthique de l'ensemble des professionnels de la justice et leur engagement à respecter une déontologie robuste.

À ce jour, les principes qui guident cette déontologie diffèrent selon qu'il s'agisse d'un juge, d'un procureur, d'un avocat, d'un notaire ou d'un huissier, même si certains principes sont identiques, comme par exemple ceux de la loyauté ou de la probité.

---

<sup>22</sup> Voir supra.

<sup>23</sup> Le mot « lisibilité » est préférable à celui de « transparence » lui-même mal traduit de l'anglais.

*i. La responsabilité des intervenants au processus judiciaire est une question délicate*

S'agissant des juges, deux valeurs sont centrales dans leurs missions de juger : l'impartialité qui oblige le juge à se défaire de tout préjugé – le justiciable doit avoir l'assurance que son juge n'a pas un intérêt dans le conflit qu'il va arbitrer – et l'indépendance par rapport aux autres pouvoirs, principe fondamental de valeur constitutionnelle.

L'actuel président de la République vient d'ailleurs de saisir, le 17 février 2021, le Conseil supérieur de la magistrature afin qu'il lui propose des pistes de réformes qui résideraient « *dans la recherche du juste équilibre entre un surcroît de transparence et de responsabilité du corps judiciaire et la mise en œuvre d'un dispositif qui ne contribuerait pas à déstabiliser l'action quotidienne des magistrats et ne porterait pas atteinte à leur indépendance et à l'autorité de leurs décisions.* »

C'est effectivement là, dans cet entre-deux, que git toute la difficulté. Cette nouvelle exposition des juges, sans doute inévitable, n'est pas sans danger pour la démocratie dans un pays où le juge n'est pas protégé par une aura quasi divine comme il peut l'être dans nombre de pays anglo-saxons.

Il ne faut donc pas que le juge soit influencé, par anticipation, par la crainte des conséquences possibles de sa décision. Quels types de jugement un juge ainsi exposé pourrait-il rendre ? Il est raisonnable de penser qu'il ne prendra aucun risque, et ses décisions seront davantage dictées par le besoin de se protéger ou sa volonté d'éviter d'éventuelles poursuites civiles ou pénales si les voies de recours déjà existantes étaient complétées par d'autres<sup>24</sup>. En bref, il sera sous influence et donc inutile à la démocratie. « *Le principe constitutionnel d'indépendance de l'autorité judiciaire, rappelé par le Conseil d'État, comme par le Conseil constitutionnel, implique que, dans son activité juridictionnelle, un juge soit préservé de toute pression, critique, poursuite ou menace de poursuite, et que sa décision ne puisse être corrigée que par un autre juge dans le cadre de l'exercice de voies de recours* »<sup>25</sup>.

Cependant, cette indispensable protection des juges, nécessaire pour rendre une justice juste, ne doit pas laisser sans recours la possible victime d'un dysfonctionnement imputable à un des intervenants du processus judiciaire (et notamment à un juge).

---

<sup>24</sup> Il ne faut pas oublier que les juges peuvent être poursuivis au civil et même au pénal s'ils ont commis des infractions dans l'exercice de leurs professions.

<sup>25</sup> Lettre du Président de la République au CSM du 17 février 2021 rappelée plus haut.

*ii. L'existant n'est pas satisfaisant*

Aujourd'hui, c'est au Conseil supérieur de la magistrature (CSM) que revient la charge d'apprécier la déontologie des juges. Cette institution constitutionnelle est composée à part égale de magistrats et de personnalités extérieures à la magistrature.

Pourtant, les décisions prises par cet organe sont la plupart du temps interrogées et contestées, et ce, en dépit du nombre de sanctions prononcées. Il faut ici regretter que **très peu de saisines directes des citoyens sont jugées recevables, et donc étudiées par le CSM**, car, dans les faits, elles concernent pour l'essentiel des plaintes visant à faire réformer des décisions. Or, ce n'est pas le rôle d'un organe disciplinaire. Cette situation crée une suspicion d'entre-soi et de trop grande mansuétude à l'égard des juges ou des procureurs soupçonnés de ne pas respecter les principes déontologiques de leur Ordre.

*Mutatis mutandis*, il en est de même pour les autres acteurs judiciaires (avocats, notaires, huissiers, experts judiciaires). Ainsi, peu d'avocats font l'objet de sanctions disciplinaires de leurs Ordres (même si ces derniers ne sont pas inertes), et chez les notaires, une forme de protection réciproque tacite rend très difficile les recherches en responsabilité.

**Il nous faut donc concevoir une réforme radicale qui préserve l'indépendance des juges, des procureurs et des avocats de possibles pressions tout en les plaçant face à leurs responsabilités.**

*iii. La création d'un Conseil Supérieur des professionnels de la justice en lieu et place des différents organes disciplinaires des différents acteurs*

**Synopia propose de créer, dans le cadre de la grande profession du droit que nous appelons de nos vœux<sup>26</sup>, une Commission de discipline unique : le Conseil Supérieur des professionnels de la justice.**

- Afin de garantir l'impartialité réelle et perçue de cette nouvelle instance, nous suggérons la composition suivante : 1/3 de professionnels (magistrats, avocats, etc.),
- 1/3 de personnalités extérieures (choisies par le Gouvernement, l'Assemblée nationale et le Sénat),
- et 1/3 de citoyens tirés au sort sur des listes de citoyens ayant démontré leur intérêt pour la justice.

---

<sup>26</sup> Voir III. A. 2. b.

Nous avons conscience que pour les juges, cela pose la question du statut constitutionnel d'une telle Commission, mais nous pensons que, dans un premier temps au moins, le CSM pourrait voir sa composition modifiée ainsi que nous le proposons.

Avec un peu de bonne volonté et de bon sens, cette mesure pourrait se mettre en œuvre sans tarder, ce qui enverrait un signal enfin positif et très symbolique à nos concitoyens.

\*\*\*

## CONCLUSION

De façon générale, une partie importante des propositions contenues dans ce rapport pourraient se déployer dans des délais raisonnables, sans qu'il soit besoin de réformer la Constitution de la Ve République. Car l'urgence à moderniser la Justice est grande et plus encore la nécessité d'accomplir les premiers petits pas qui retisseront jour après jour le lien de confiance entre la société française et la puissance publique, Justice en tête.

Quant aux propositions nécessitant une réforme de nos institutions, nous espérons qu'elles seront débattues lors de la prochaine campagne électorale pour les présidentielles. Là encore, le *statu quo* français n'est plus tenable. Il en va de la capacité réelle de l'institution judiciaire à mener ses missions à bien, à dire – et à bien dire – la Justice, et de sa crédibilité internationale, au sens de sa capacité d'influence et d'attraction.

**Par leur ampleur et leur portée, les questions que nous posons ici devraient faire partie des grands travaux d'un nouveau CNR (Conseil national de la reconstruction) dont nous espérons la tenue en 2022, une fois les présidentielles passées.**

## NOS 10 PROPOSITIONS CLÉS

### 1. Renommer l'actuel ministère de la Justice et revoir son périmètre

Le périmètre de ce nouveau « ministère des politiques publiques judiciaires » serait réduit à la politique pénale, à l'administration pénitentiaire, à la protection judiciaire de la jeunesse et la prévention. Les nominations des juges et le budget des juridictions seraient administrés par le CSM et le budget se trouvera intégré dans le programme « Pouvoirs publics » pour garantir une autonomie budgétaire.

### 2. Séparer les juges du siège et les magistrats du parquet

Les juges et les procureurs doivent être séparés dès la sortie du centre de formation, et le passage de l'un à l'autre serait réglementé, comme pour le passage de la profession d'avocat à celle de magistrat.

### 3. Créer un Procureur de la Nation

Le Procureur de la Nation serait désigné par l'Assemblée nationale – après audition des candidats pour une période de sept ans non renouvelable – et mettrait en œuvre la politique décidée chaque année par le Gouvernement après un débat et un vote au Parlement.

### 4. Créer un Service d'accès au droit et à la justice

Fonctionnant comme un guichet unique, le Service d'accès au droit et à la justice assurerait un suivi personnalisé durant le parcours judiciaire de la personne du moment de la saisine jusqu'à l'exécution de la décision de justice. Dans un premier temps, il s'agirait d'une plateforme en ligne accessible 7/7 - 24/24 par l'intermédiaire de laquelle « un professionnel du droit » pourrait orienter c'est-à-dire indiquer les options dont dispose le justiciable. Dans un second temps, ce service en ligne devra être complété par l'ouverture d'un lieu physique destiné à l'accueil des citoyens, « à côté de chez eux ».

Au début de toute « affaire », le service local d'accès au droit et à la justice aura une double mission :

- Aider le justiciable à formuler son problème et exprimer ses prétentions (il s'agit là d'un véritable travail d'écrivain public, indispensable pour le justiciable).
- Explorer toutes les voies de règlement des litiges, en commençant par les voies amiables et de médiations.

Le Service local d'accès au droit et à la justice devra aider le justiciable dans ses démarches en commençant par voir si une solution existe parmi les multiples systèmes de règlement des conflits non juridictionnels.

**5. Différencier le traitement des dossiers au nom de critères transparents et discutés dans chaque juridiction avec les avocats**

Pour cela, il faut créer des spécialisations par juridictions réparties dans la France entière et non réservées à quelques grandes métropoles.

Il faut ensuite instituer, au sein des juridictions, une tour de contrôle avec à sa tête un juge de l'orientation qui, comme son nom l'indique, orientera les dossiers en fonction de leur complexité et des accords qui auront été arrêtés entre les avocats et le juge. Le juge de l'orientation aura pour responsabilité de fixer, dès l'origine et après consultation des avocats, les délais aux différentes affaires.

Un circuit de l'urgence, dans certaines matières, durant l'ensemble du processus judiciaire, de la première instance à la cassation, doit également être inventé avec une obligation en termes de délai pour les juridictions : une affaire réglée en un maximum de 6 mois, cassation comprise, et ce, sans troquer l'urgence contre la qualité.

**6. Réunir tous les professionnels du droit au sein d'une même formation**

Pour améliorer leur compréhension commune, il faut créer un tronc commun de formation pour les juges, les procureurs et les avocats, avant que ceux-ci ne choisissent telle ou telle profession. Pendant cette formation, tous, quelle que soit la spécialité à laquelle ils se destinent, devront travailler dans un tribunal ou une cour pendant une période relativement longue en qualité d'assistant d'un juge.

**7. Réunir tous les professionnels du droit au sein d'une même organisation**

Il faut créer une organisation professionnelle d'un nouveau type, à mi-chemin entre un ordre, un syndicat professionnel, et une autorité administrative, qui serait en charge de différentes missions : assurer la tutelle des formations communes, capitaliser les bonnes pratiques, repérer les problèmes structurels méritant des modifications législatives, assurer la représentation des professionnels de la justice française à l'international. Cet organisme pourrait en outre faire office de chambre disciplinaire (au sens déontologique du terme).

## **8. Communiquer en s'appuyant sur les chefs de juridictions et des porte-parole désignés**

La communication de l'institution judiciaire est une exigence démocratique. Chaque juridiction doit expliquer les décisions rendues aux citoyens et la motivation des décisions doit être formulée de manière à être davantage compréhensible. Mais la communication ne peut pas être assurée directement par les juges. Le risque est trop grand de mettre en cause leur impartialité. Ce seraient donc aux chefs de juridictions (président, procureur, premier président, procureur général), et à des porte-paroles nommés dans chaque grande juridiction, d'assurer la communication de la justice. Une des propositions pourrait être de doter chaque grandes juridictions (quinze premiers tribunaux judiciaires) ainsi que toutes les cours d'appel d'un porte-parole.

## **9. Instaurer un contrôle de qualité du processus judiciaire**

La qualité des processus de chaque juridiction française devra être évaluée chaque année, selon deux méthodes :

- Comparer les résultats de l'institution à des standards de qualité élaborés en amont pour chaque partie (acteur) du processus judiciaire, non seulement par des professionnels de la justice (juges, avocats, greffier, huissier, etc.), mais également après une large consultation de la société civile.
- Réaliser une enquête auprès des justiciables, selon une fréquence qui pourrait différer d'une juridiction à l'autre, en fonction de leur taille.

Les résultats seraient rendus publics et accessibles sur les sites internet des juridictions.

## **10. Créer un organe disciplinaire unique pour les intervenants au processus judiciaire : un Conseil supérieur des professionnels de la justice**

Synopia propose de créer, dans le cadre de la grande profession du droit que nous appelons de nos vœux, une Commission unique pour juger les fautes commises dans le cadre d'un procès, pour tous les intervenants (magistrats, avocats, huissiers, etc.) : le Conseil Supérieur des professionnels de la justice.



**NOTRE RAISON D'ÊTRE**

LA TRANSFORMATION DES  
GOUVERNANCES



PUBLIQUES



PRIVÉES

**INFLUENCER PAR LES IDÉES**

**&**

**TRANSFORMER PAR LES PROJETS ET LES ACTIONS**

*Indépendant et non partisan, reconnu d'intérêt général, le think tank Synopia, créé en 2012, effectue des analyses sur les enjeux de gouvernance, et élabore des propositions concrètes à destination des décideurs afin d'améliorer la gouvernance publique, la gouvernance des entreprises et les enjeux de cohésion, en France et en Europe.*



## « Odyssée »

*Odyssée est un groupe de travail du think tank Synopia réunissant des personnalités issues du secteur privé (entreprises et professions libérales), du secteur public (haut fonctionnaires, magistrats), des étudiants et jeunes actifs.*

*Il est notamment composé de Xavier d'Audregnies, Justin Denez, Fabrice Lorvo, Alexandre Malafaye, Laura Schaub et Joséphine Staron.*

*L'Odyssée est un voyage permanent dans un monde en mouvement. Ce groupe de réflexion a pour objectif de raconter une nouvelle Odyssée, celle que nous devons construire pour nous réapproprier notre destin, pour retrouver l'harmonie du présent et laisser aux générations futures un monde vivable.*

*Contrairement à celle d'Homère, la nouvelle Odyssée que nous souhaitons raconter n'est pas un mythe. Elle doit devenir réalité. Pourtant, comme Ulysse, nous savons que nous devons résister aux sirènes et aux nombreuses Circé que notre monde invente, parer les nouveaux Charybde et Scylla, survivre aux tempêtes et refuser l'influence de dieux qui, comme dans les poèmes homériques, s'occupent des hommes davantage pour les perdre que pour les sauver et le plus souvent pour des raisons bien futiles.*

*Imaginer, construire et raconter le Monde de demain en s'appuyant sur l'expérience du passé, sans reproduire les erreurs qui nous ont conduit là où nous sommes aujourd'hui : voilà toute l'ambition des Cahiers de l'Odyssée.*

### PROCHAINS TOMES DES CAHIERS DE L'ODYSSÉE

- **Remettre l'intérêt général comme boussole de la pratique de gouvernance**
- **Repenser la place de l'entreprise dans notre société**
- **Privilégier le long terme dans la gouvernance**



« Nous trouverons un chemin, ou nous en créerons un ! », Hannibal