



**HAL**  
open science

## La réforme de la justice : vers le démantèlement du service public ? 22122018

Anne Kletzlen

► **To cite this version:**

Anne Kletzlen. La réforme de la justice : vers le démantèlement du service public ? 22122018. 2017. hal-02120373

**HAL Id: hal-02120373**

**<https://hal.science/hal-02120373>**

Submitted on 5 May 2019

**HAL** is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

# La réforme de la justice : vers le démantèlement du service public ?

2212<sub>2018</sub>



Le projet de loi de réforme de la justice porté par la ministre de la Justice Nicole Belloubet, par ailleurs professeur de droit public, a été avalisé en conseil des ministres en avril 2018. Il a d'abord été présenté au Sénat qui l'a adopté moyennant le rétablissement de quelques garde-fous en matière pénale. Depuis le 19 novembre 2018, l'Assemblée Nationale le discute. L'adoption du texte est prévue dans la foulée. La procédure d'urgence a été retenue pour légiférer sur un texte concernant la justice, gardienne des droits fondamentaux et des libertés individuelles.

Ce projet de loi a été écrit après consultation des praticiens du droit et des syndicats professionnels qui ont émis nombre de réserves. Le gouvernement souhaite adapter la justice à l'ère du numérique et la rendre plus rapide et efficace. Ces impératifs de rapidité, modernité et d'efficacité ne conduisent pas à recruter des magistrats en nombre suffisant au regard de l'explosion des contentieux ni à augmenter leurs moyens. En revanche, ils entraînent [une privatisation de la justice civile et une justice pénale encore plus dénuée de moyens qu'auparavant](#).

Ainsi, les fondements et les principes essentiels de notre organisation judiciaire se trouvent remis en cause. Magistrats, avocats et greffiers s'en inquiètent, s'en offusquent même, tandis que des députés dénoncent entre autres une confiscation de la fabrique de la loi au profit de l'exécutif. En effet, lors de la lecture du projet de réforme par l'Assemblée Nationale, un amendement a été déposé afin d'autoriser le gouvernement à adopter par voie d'ordonnance un code toillant l'ordonnance de 1945 sur la justice des mineurs.

Nous allons présenter les principaux points de cette réforme en débats. Ils concernent l'organisation judiciaire, la justice civile et la justice pénale.

## 1. La réforme de l'organisation judiciaire

Elle affecte la justice civile et la justice pénale.

Le projet de loi vise à supprimer les tribunaux d'instance qui, proches de la population, traitent des litiges de la vie quotidienne et des contraventions, ceci à la satisfaction générale. Ces tribunaux fusionneront avec les TGI dans les villes qui disposent de ces deux juridictions. La fonction de juge d'instance sera supprimée au profit d'une « chambre détachée » dépourvue de toute existence juridique autonome. Les magistrats qui intégreront cette structure seront nommés par décret, par le président ou le vice-président du TGI.

Selon leur activité et implantation territoriale, les TGI revêtiront deux formes distinctes. Certains pourront créer en leur sein des pôles spécialisés pour des contentieux techniques. Ce souci de rationaliser l'activité des tribunaux au regard des contingences locales avait été initié par la ministre de la Justice de Nicolas Sarkozy, Rachida Dati. C'est pourquoi on peut lire la fusion des tribunaux d'instance et de grande instance comme l'aboutissement d'une réforme entreprise dix ans plus tôt. La suppression d'implantations locales en est l'enjeu implicite.

Le parquet anti-terroriste, jusqu'à aujourd'hui placé auprès du procureur du TGI de Paris, sera toillé sur le modèle du parquet national financier créé sous le septennat de François Hollande. Toutefois, le nouveau parquet anti-terroriste sera également compétent en matière de crimes de guerre, de crimes contre l'humanité et d'armes de destruction massive. Le Syndicat de la magistrature dénonce un réaménagement artificiel et échappant à toute logique opérationnelle de cette entité

dans la mesure où elle met en place dans les parquets locaux des magistrats délégués à la lutte contre le terrorisme. Ils existent déjà en pratique (1).

A l'échelon départemental, des tribunaux criminels seront expérimentés. Ils ne se substitueront pas aux cours d'assises, appelées à devenir des juridictions d'appel. Les tribunaux correctionnels jugeront les crimes passibles de peines de 15 ou 20 ans de réclusion. Ils seront composés de cinq magistrats professionnels, dont deux pourront être temporaires ou honoraires. La procédure, accélérée, ne serait plus orale comme c'est le cas devant la cour d'assises et se déroulerait sans jury populaire. Certes, la suppression du jury populaire au profit de magistrats professionnels existe déjà en matière de trafics de stupéfiants et de terrorisme. Elle a également été [demandée par des magistrats après des acquittements retentissants de malfaiteurs](#) impliqués dans des homicides sur leurs pairs.

Toujours est-il que la généralisation de cette pratique met à mal le principe selon lequel la justice est rendue au nom du peuple français. De plus, [selon le bâtonnier de Paris \(Marie-Aimée Peyron\)](#), l'institution de ces tribunaux revient, sous couvert de gagner du temps, à « instaurer de 'petits crimes', comme le viol, en réduisant le droit des victimes à un procès. Cela va à l'encontre d'un mouvement comme #MeToo et des évolutions de la société ».

Par ailleurs, dans certains cas qui seront déterminés par décret, les audiences ne seront plus publiques dès que la vie privée ou le secret des affaires seront en cause. De plus, seul le dispositif de jugement (et non l'intégralité de la décision) pourra être publié. Cette publication, qu'elle soit totale ou partielle, sera assortie, lorsqu'elle est mise en ligne, de l'anonymisation non seulement des parties mais aussi des magistrats (2). [Certains dénoncent](#) une atteinte au principe de la publicité des jugements et lorsque la publication est partielle un risque d'illisibilité. De plus, c'est s'inscrire en porte à faux avec la convention européenne des droits de l'homme qui pose le principe de la publicité des jugements.

Le Conseil d'État, dont l'avis est obligatoire pour tout projet de loi et qui remplit là sa fonction de conseiller du gouvernement, serait à l'origine de la décision de supprimer le nom des magistrats rendant une décision. On peut y voir une application de la réglementation européenne de protection des données personnelles. On peut y voir aussi une mise en forme juridique d'une pratique consistant pour certains magistrats, à barrer leur nom dans les décisions et/ou le taire à l'audience. Si des raisons de sécurité peuvent légitimer cette pratique professionnelle, reste qu'elle ne s'inscrit pas dans le sens de la transparence de la justice. Elle ne s'insère pas non plus dans un mouvement de « mimétisme institutionnel » pour reprendre l'expression d'Yves Mény puisque seule la Russie tait le patronyme des magistrats. En revanche, elle rappelle les heures sombres de notre histoire : les décisions rendues par les sections spéciales sous le régime de Vichy taisaient les noms des juges (3). En tout état de cause, c'est l'empreinte d'un État autoritaire.

## **2. Vers une privatisation des procédures civiles**

En ce qui concerne la justice civile, le recours aux modes alternatifs de règlement des conflits (médiation, conciliation) sera systématisé. Ce sera même une condition préalable nécessaire à la saisine du tribunal.

On dématérialisera le plus possible. Ainsi, les jugements seront rendus sans audience pour les litiges civils inférieurs à 10 000 € (remboursement d'un prêt, dette, etc.) par des « tribunaux virtuels » : il s'agit là de plateformes numériques - privées - pilotées par des membres des professions juridiques réglementées.

Une juridiction nationale de traitement dématérialisé des injonctions de payer sera aussi mise en place. Deux juges traiteront par voie dématérialisée ces injonctions pour toute la France, ils seront assistés de 20 à 30 greffiers. Les décisions seront rendues loin des justiciables.

Cette dématérialisation des procédures est perçue comme une robotisation des décisions de justice (4). Celles-ci revêtent dès lors une dimension prédictive. Or la justice est une affaire humaine et chaque cas affaire est unique. C'est ce qui permet aux magistrats de faire oeuvre novatrice. Une justice prédictive fait ainsi obstacle à la production de la jurisprudence, laquelle concourt à son tour à la création des lois. De ce point de vue, une justice prédictive transforme le système juridique en système statique, freinant toute éventuelle recomposition.

Dans la réforme de la justice projetée, l'intervention du juge sera également réduite, voire supprimée dans des domaines

mettant en jeu les droits et libertés civils. Ainsi la protection des majeurs sous tutelle ou curatelle sera-t-elle avant tout l'affaire des familles et des associations tutélaires. Ce sont celles-ci ou des professionnels du chiffre ou du droit qui, aux lieu et place des directeurs de greffes contrôleront les comptes de gestion des tuteurs ou curateurs.

La « loi de modernisation de la justice du XXI<sup>e</sup> siècle » du 18 novembre 2016 a initié un mouvement de déjudiciarisation dans le domaine du droit des personnes et de la famille. Ainsi le divorce par consentement mutuel est devenu l'affaire des notaires. Le projet de loi poursuit ce mouvement en supprimant l'ordonnance de non-conciliation au motif qu'elle ralentit la procédure. Mais le juge gardera la possibilité de prononcer des mesures provisoires.

Une déjudiciarisation de la révision des pensions alimentaires sera expérimentée pendant trois ans. Les caisses d'allocations familiales ou des fonctionnaires à désigner seront chargés de réviser le montant des pensions alimentaires décidées par le juge en fonction de barèmes établis.

Le projet de réforme de la justice attribue au notaire compétence pour dresser des actes de notoriété comme ceux en matière d'absence ou de filiation (5). Le fait de confier ces compétences à des notaires, donc à des auxiliaires de la justice exerçant à titre privé, porte atteinte au principe de la gratuité de la justice (6). D'autant, et bien que le projet soit muet quant à l'assistance juridictionnelle, la représentation obligatoire sera étendue pour certains contentieux techniques : baux ruraux, expropriation, exécution... C'est là une condition essentielle de la saisine du tribunal.

### **3. Une justice pénale atrophiée**

Quant à la justice pénale, la réforme projetée, au nom de la productivité d'une institution frappée depuis plusieurs années par une pénurie de moyens, met à mal le débat judiciaire. Elle limite le contrôle ou l'intervention de l'autorité judiciaire par exemple en matière de prolongation de la garde à vue au delà de 24h ou bien quant à la possibilité pour des policiers dans le cadre d'une enquête préliminaire de pénétrer par la force dans un domicile privé.

Les prérogatives des procureurs et des policiers seront renforcées. L'enquête préliminaire sera privilégiée à l'instruction, ce qui aura pour effet de rejeter l'intervention de l'avocat. Les dispositions spécifiques à la criminalité organisée (perquisitions, dispositifs d'insonorisation, de surveillance, etc.) seront étendues à tous les délits. Certes, l'état d'urgence a permis la multiplication des mesures dérogatoires au droit commun, mesures consacrées par la loi sur la prévention du terrorisme du 31 octobre 2017. Mais si les soucis sécuritaires justifient des dispositifs spécifiques, voire exorbitants du droit commun, pour certains crimes et délits notamment ceux liés au terrorisme, leur généralisation à tous les crimes et délits est particulièrement discutable. En effet, des mesures intrusives et attentatoires aux libertés individuelles (interception de données personnelles, saisies de correspondances électroniques, etc.) pourront être ordonnées par les procureurs sans une quelconque autorisation des magistrats du siège. Le contrôle de la légalité des mesures ne pourra s'exercer qu'a posteriori lorsque l'urgence aura été invoquée. [Un collectif d'avocats](#), dans une tribune au *Monde* du 16 novembre 2018 pointe cette dérive sécuritaire et souligne qu'elle est partagée par nombre de démocraties. Cette dérive, ajoute ce collectif, « porte en elle la mort de leurs principes fondateurs construits au fil des siècles. Elle n'en est que plus alarmante ».

Le renforcement des pouvoirs des procureurs se fera au détriment de ceux du juge d'instruction. Or, dans un état de droit, il faut des contre-pouvoirs. Et la réforme projetée marginalise l'instruction et multiplie les obstacles à la plainte avec constitution de partie civile.

Tout ceci participe à une régression du débat judiciaire et de la place du juge en son sein. En atteste le fait que non seulement les tribunaux correctionnels mais aussi les cours d'appel jugeront beaucoup plus souvent que maintenant à juges uniques : seront ainsi jugés les délits de presse, les infractions au code de la construction et de l'habitation. Les tribunaux auront la possibilité d'utiliser l'ordonnance pénale dans tout leurs domaines de compétences, exception faite des atteintes à l'intégrité physique des personnes. En atteste également la création d'une amende forfaitaire pour certains délits parmi lesquels l'usage de stupéfiants.

En ce qui concerne les peines, la réforme en débats les réaménage dans le souci d'éviter le prononcé de courtes peines de prison. C'est un souci qui avait animé la ministre de la Justice Christiane Taubira.

Aujourd'hui, il s'agit d'interdire les peines d'un mois de prison ferme sans pour autant dépenaliser certaines infractions. Selon le syndicat de la magistrature, cette interdiction pourrait avoir un effet pervers consistant dans le prononcé de peines supérieures à un mois (7).

De même, il sera possible d'ordonner un mandat de dépôt différé, quelle que soit la voie de poursuite pour les peines d'au moins six mois d'emprisonnement. Une motivation spéciale de la décision suffira. Le syndicat de la magistrature craint que cette disposition génère une multiplication du recours à l'incarcération.

Le port du bracelet électronique, jusqu'à maintenant peine de substitution, pourra être prononcé à titre principal, même pour une courte durée et même en l'absence de mesure de suivi et d'accompagnement.

Les mesures de travail d'intérêt général seront systématisées et pourront être ordonnées en l'absence des personnes concernées.

Par ailleurs, les peines de probation (sursis avec mise à l'épreuve, sursis avec obligation d'accomplir un TIG, contrainte pénale) seront refondues en un sursis probatoire sur le modèle de sursis avec mise à l'épreuve.

### **Pour conclure**

En fait, et on conclura de la sorte, la présentation de cette réforme de la justice en cours d'écriture devant l'Assemblée Nationale, les mesures projetées, s'inscrivent dans un processus enclenché sous les auspices de Rachida Dati d'abord et, à certains égards, de Christiane Taubira ensuite. Hier comme aujourd'hui, des soucis de rationalisation budgétaire et d'efficacité sont mis en avant : on demande à la justice d'être plus productive avec des moyens insuffisants au regard de l'inflation des contentieux.

Le processus de réforme de la justice, en introduisant des notions de gestion qui relèvent plutôt d'activités privées, aboutit de facto au démantèlement du service public de la justice. Certes, c'est un mouvement porté par l'Union Européenne. Toutefois, cette dernière ne connaît pas le service public à la française mais seulement le service d'intérêt général. Et lorsque celui-ci concerne une activité régaliennne, il n'est pas soumis à la libre concurrence.

Reste que les justiciables, auteurs ou victimes, en tout cas usagers d'un service public en démantèlement, semblent les grands oubliés de cette réforme qui met en place une justice sans magistrats et sans avocats. En bref, c'est une justice déshumanisée qui sera instituée sauf si le Parlement en décide autrement.

**Anne KLETZLEN**

[Docteure en Droit. Chercheuse associée au CNRS](#)

### **Notes**

(1) Syndicat de la magistrature, *Réforme de l'organisation judiciaire*, 13 mars 2018.

(2) Mission d'étude et de préfiguration sur l'ouverture au public des décisions de justice, 2017, L'open data des décisions de justice, Rapport au ministre de la Justice, Paris.

(3) J.-P. Jean (dir.), *Juger sous Vichy, juger Vichy*, Paris, La documentation française, 2018.

(4) A. Garapon, [Quand la justice se robotise](#), *Sciences humaines*, décembre 2018, p. 32-35.

(5) J.-R. Binet, "PLPRJ 2018-2022 : le transfert au notaire de l'établissement des actes de notoriété et l'illusion du bon sens", *Dalloz, Actualités*, 29 novembre 2018.

(6) [Syndicat de la magistrature](#), *Simplification de la procédure civile ou comment transférer au secteur privé le traitement de la justice civile pour tarir les flux*, 13 mars 2018.

(7) Ibid.

### **Pour aller plus loin**

- A. Bancaud, "[Vichy et les traditions judiciaires](#)", *Questions sensibles*, Paris, PUF, 1998.
- A. Garapon J. Lassègue, [Justice digitale](#), Paris, PUF, 2018.

- P. Januel, "Réforme de la justice des mineurs : récit d'un « Radeau de la Méduse législatif »", Dalloz, Actualités, 29 novembre 2018.
- J.-P. Jean (dir.), [Juger sous Vichy, juger Vichy](#), Paris, La documentation française, 2018.
- Y. Mény, [Les politiques de mimétisme institutionnel](#), Paris, L'Harmattan, 1993.
- [Mission d'étude et de préfiguration sur l'ouverture au public des décisions de justice, L'open data des décisions de justice](#), Rapport au ministre de la Justice, Paris, 2017.
- [Projet de loi de programmation 2019-2022 et de réforme pour la justice](#), adopté par le Sénat après engagement de la procédure accélérée, Paris, Assemblée Nationale, doc. parl. n° 1349.

### Sur la justice des mineurs

- Audrey L'Epée-Boulanger, [Quelques prérequis pour réformer l'ordonnance du 2 février 1945 relative à l'enfance délinquante](#), *Note de L'Hétairie*, 11 décembre 2018.
- Union syndicale des magistrats (USM) : ["Réforme de la justice : le doute persiste chez les magistrats"](#) (octobre 2018).
- Un [Communiqué inter-associatif qui s'alarme de la réforme sur la justice des mineurs](#)
- Jean-Pierre Rosenczweig, [Un code de Justice pénale des mineurs ? Une non urgence](#) (*Le Monde*, 22 novembre 2018)

*Photo : europe1.fr*