... Parce qu'il fallait moderniser la justice de la France pour l'adapter au XXI^e siècle...



RACHIDA DATIGarde des Sceaux, ministre de la Justice



Les chiffres-clés

- Un budget en hausse de 412 millions d'euros (+6,6% sur un total de 6,66 milliards d'euros depuis 2008)
- 2.567 emplois créés depuis 2008
- 11 nouveaux établissements pénitentiaires et 7 établissements pour mineurs ouverts entre mai 2007 et 2009 (9100 places supplémentaires)
- 17 nouveaux centres éducatifs fermés ouverts entre mai 2007et 2009
- 10 centres éducatifs fermés (CEF) avec prise en charge pédopsychiatrique en 2009
- Près de 30 000 condamnations de récidivistes depuis l'entrée en vigueur de la loi du 10 août 2007 contre la récidive
- + 50 % d'aménagement des peines depuis mai 2007 pour faciliter la réinsertion des personnes condamnées
- 1 juge délégué aux victimes créé dans chaque tribunal de grande instance (1 000 victimes reçues depuis sa création en janvier 2008)
- 13 bureaux d'aides aux victimes (2 000 victimes reçues depuis leur création en janvier 2009)
- Les crédits de l'aide aux victimes sont portés à 11 millions d'euros (+ 15,8 % depuis 2007)
- Création d'une direction des ressources humaines au ministère de la justice (1 000 magistrats et 600 fonctionnaires déjà reçus)
- 6 classes préparatoires aux concours d'entrée des quatre écoles de la Justice destinées à aider les étudiants modestes et méritants ouvertes
- 6 maisons de justice et du droit « nouvelle génération » ouvertes en 2009
- 10 points d'accès au droit ouverts en 2009 dans les quartiers difficiles

...Parce qu'il fallait **moderniser la justice de la France** pour l'adapter au XXI^e siècle...

...Parce qu'il fallait moderniser la justice de la France pour l'adapter au XXI^e siècle...

Introduction	7
1. Placer le citoyen au cœur de l'acte de justice	15
Une politique pénale mieux adaptée	
au besoin de sécurité des français	16
Une nouvelle politique pénale des mineurs Sanctionner plus efficacement : renforcer la lutte	16
contre la récidive par les peines planchers	23
Indemniser et réparer :	
les victimes au cœur des préoccupations	30
La création du juge des victimes	31
La création des bureaux d'aide aux victimes La création du service d'aide au recouvrement	32
	33
des victimes d'infractions (SARVI)	35 35
La réforme du non-lieu psychiatrique	30
Être en phase avec la société d'aujourd'hui	38
La réforme des tutelles	38
Le nouveau droit de la filiation	40
2. Mieux faire fonctionner	
les services publics de la Justice	35
Des magistrats et des personnels	
des services judiciaires mieux formés	
et plus représentatifs de la société	46
La réforme de l'École nationale de la magistrature	46
Des carrières mieux préparées et mieux suivies	50
Des magistrats mieux contrôlés et mieux évalués	54
Des contrôles, mais aussi parfois des sanctions	55
Un nouveau statut pour les membres	
de l'administration pénitentiaire	56
La modernisation du statut	56
La revalorisation du régime indemnitaire	56

Une administration plus moderne:	
la révision générale des politiques publiques	57
Une administration centrale restructurée	57
Une organisation territoriale enfin cohérente	57
Des tribunaux plus efficaces pour les justiciables	59
La réforme de la carte judiciaire	59
La réforme des contentieux	62
Les nouvelles technologies dans toutes les juridictions	64
La sécurisation des tribunaux	66
3. Défendre les libertés publiques et la démocratie	67
Mieux garantir les libertés	
pour faire progresser la démocratie	70
Des droits nouveaux pour les citoyens	70
Un pouvoir exécutif plus contrôlé et mieux encadré	74
Le renforcement des pouvoirs du Parlement	75
Mieux protéger le justiciable	78
La réforme de la procédure pénale	78
Un régime unique de prescription civile	80
Humaniser la justice, en tenant compte des situations	
individuelles, en confortant la liberté d'entreprendre	81
Humaniser la sanction, sanctionner	
dans des conditions plus respectueuses	
du droit et des libertés	86
Une nouvelle conception de la prison	86
Une politique respectueuse des droits des détenus	87
Une nouvelle vision de la sanction :	
la réinsertion pour lutter contre la récidive	91
Lutter contre les discriminations	93
La création de pôles antidiscrimination	
dans tous les tribunaux	94
Un travail sur le terrain avec les associations	95
Conclusion	97

Introduction

Un point de vue sur la Justice

Nombreuses sont les études d'opinion qui, au cours des années passées, ont montré que l'institution judiciaire souffrait d'un déficit

de confiance auprès de la population. L'une des dernières en date, réalisée du 23 au 27 mai 2008 par l'IFOP, à la demande du Conseil Supérieur de la Magistrature, a montré que l'opinion continue à douter de la qualité de ce service public. Elle lui reproche des défauts dont il ne parvient que lentement à se défaire.

Les Français ont été récemment frappés par l'ampleur que pouvait revêtir un dysfonctionnement judiciaire.

Ils ont découvert que, malgré l'existence de nombreuses règles de procédure, la machine de la justice n'avait pu s'abstraire d'une sorte d'aveuglement collectif qui l'avait conduite à des décisions aberrantes. Ce constat avait été le point de départ des réflexions menées de longue date, par Nicolas Sarkozy, candidat à la Présidence de la République, puis au sein même du gouvernement.

La volonté de réformer le service public de la Justice a été affichée très vite, dès l'arrivée d'un nouveau gouvernement, et l'engagement pris de conduire avec détermination les réformes qui paraissent indispensables. «La justice a-t-elle vraiment pris la mesure de la complexité des nouveaux rapports sociaux et institutionnels? » s'interroge en effet le Conseil Supérieur de la Magistrature dans son rapport de 2008.

La première évidence qui s'impose, dans toutes les études sociologiques, est que la France s'est métamorphosée en trente ans. L'univers du travail n'est plus le même, la famille a éclaté pour se recomposer, la vie quotidienne de presque tous s'est

à la fois bâtie sur un confort plus grand, mais le sentiment d'insécurité est plus fort. Tout va très vite, la précarité gagne des pans de la société qui en étaient jusqu'à présent protégés, les formes de la délinquance évoluent... Les repères manquent, les habitudes explosent, les traditions sont bouleversées. La demande d'ordre public est redevenue forte et le désir de liberté s'est accru dans le même temps, comme le révèle l'enquête sur les valeurs des Français, publiée en avril 2009 par l'Institut de sondages Lavialle.

On peut légitimement s'interroger sur la manière dont la justice a pris en compte ces évolutions, et sur quels principes elle s'est appuyée pour ce faire.

Construite sur un socle élaboré au XIX^e siècle, l'institution judiciaire n'avait pas suffisamment tenu compte, à la fin du XX^e siècle, de ces formidables transformations de la société; son organisation, son langage, son recrutement, certains de ses principes de fonctionnement, tout était en décalage avec le monde ouvert, mobile, en perpétuelle évolution, dans lequel évoluent aujourd'hui les habitants de notre pays. Il fallait donc réformer en profondeur.

Premier chantier: imaginer et mettre en oeuvre une réforme d'ensemble, pour redonner de la cohérence au système, et le rapprocher du citoyen. Au-delà de la modernisation de la Justice, il fallait en effet penser la conduite de ce vaste changement. Réalisées par petites touches, les réformes avaient fini par rendre la justice illisible pour la plupart d'entre nos concitoyens, alors mêmes que leurs attentes n'avaient cessé de croître.

Les attentes de la société

L'heure était venue de retisser la toile. Et si la Justice doit changer, c'est parce qu'elle a perdu de vue, au fil des années, son principe moteur,

son essence même: être au service des Français, mieux les protéger, garantir leurs droits, leur sécurité, se mettre à l'écoute de leurs souffrances, trouver des réponses adaptées aux problèmes qu'ils rencontrent à toutes les étapes de leur existence, personnelle, familiale, ou professionnelle.

Au premier rang de leurs attentes, les Français avaient placé depuis longtemps la protection. Toutes les études, encore une fois, le montraient: l'opinion ressentait comme un éloignement voire un abandon, les dysfonctionnements du système et la mauvaise application des peines.

Chaque citoyen le sait: la Déclaration des Droits de l'Homme garantit la « sûreté », on dirait aujourd'hui la sécurité. L'article II de la Déclaration de 1789 et l'article III de la Déclaration Universelle des Droits de l'Homme du 10 décembre 1948, désignent la « sûreté de la personne » comme un droit.

La sécurité, c'est bien sûr la sécurité au quotidien, et la protection que l'Étataccorde à chacun face aux agressions et à l'injustice; c'est la possibilité pour chacun de ne pas vivre dans la menace et l'inquiétude, de voir respectés sa personne et ses biens, de pouvoir se déplacer sans difficultés et sans risque pour se rendre à son travail, vivre sa vie de famille ou pratiquer ses loisirs. C'est aussi, bien sûr, le fait de ne pas être soumis à l'arbitraire, et la possibilité d'avoir des recours pour faire valoir ses droits; ce sont des décisions de justice respectant à la fois le droit et le citoyen, des décisions fondées, équilibrées, et rendues dans des délais compatibles avec les besoins du justiciable...

Et parce que la Justice doit protéger sans discrimination tous les justiciables, y compris les personnes mises en examen, couvertes par la présomption d'innocence, il était indispensable de revoir la procédure pénale et le fonctionnement de l'instruction.

Protéger, c'est aussi chercher à rendre la Justice plus efficace dans la lutte contre la délinquance. Lorsque les lois ont été violées, la meilleure des préventions est d'abord de délivrer un message de fermeté pour dissuader toute récidive.

Rendre la Justice est aussi devenu un exercice de plus en plus complexe. En effet, elle touche à de très nombreux domaines; le juge est amené à intervenir dans les litiges individuels, comme par le passé, mais aussi, et de plus en plus souvent, à analyser les raisons d'une grande catastrophe historique ou sociale—rôle de l'État pendant l'Occupation, affaire du sang contaminé, du tunnel du Mont-Blanc—, ou à dessiner des orientations pour le futur — droit de la famille, euthanasie...

Paradoxalement l'appel au juge s'est en quelque sorte, banalisé, démocratisé, malgré l'expression d'une certaine défiance du public la fréquence des recours contentieux démontre que la justice a acquis dans notre société complexe une place incontournable. Cette «judiciarisation» des rapports sociaux s'est surtout développée au cours des vingt dernières années. L'ouverture internationale a ajouté à cette complexité une dose d'exotisme juridique plongeant les magistrats dans des univers ou des sujets de plus en plus variés, et parfois totalement inconnus jusqu'alors.

Une conviction: rendre la justice aux Français

Plus respectueuse, plus protectrice des victimes et des plus fragiles, plus ferme et plus adaptée aux nouvelles formes de délinquance, il fallait aussi que la Justice soit plus

proche et plus lisible.

Le gouvernement a entrepris de la rendre plus accessible, c'est-à-dire de la mettre à la portée de tous, de la rendre compréhensible dans ses mécanismes, plus rapide, moins coûteuse. En un mot, de la restituer au peuple, puisqu'elle est rendue au nom du peuple.

Cela veut dire aussi mettre le peuple au centre des préoccupations de l'institution, faire que celle-ci soit à l'écoute, représentative, réactive, que les hommes et les femmes qui l'animent au quotidien soient à l'image de la société contemporaine pour mieux saisir ses aspirations, ses inquiétudes et ses angoisses.

Développer une justice accessible, proche, qui tienne compte des transformations de notre monde, de l'évolution des mœurs, des mentalités. Proposer une justice plus ouverte, donc, mais aussi mieux connue des Français, mieux intégrée dans les programmes d'éducation et de formation; une justice facilement compréhensible par tous, sachant mieux communiquer sur son activité, y compris au niveau des magistrats... Un enjeu démocratique que le Conseil supérieur de la magistrature (CSM) résume ainsi: « faute de disposer des outils de base nécessaires à la compréhension du système judiciaire (qui fait quoi), et de ses enjeux (pourquoi, en fonction de quelle valeur), les citoyens ne peuvent appréhender avec le recul suffisant l'activité des tribunaux dont ils entendent pourtant parler sans arrêt ».

Trois directions pour la réforme

La réforme, depuis 2007, a donc pris trois directions.

- Tout d'abord, **replacer le citoyen au centre de l'acte de justice**, le prendre au sérieux, le protéger, lui rendre sa dignité et le comprendre au sein d'un entrelacs de rapports sociaux nouveaux.
- -Ensuite, améliorer le fonctionnement du service public de la Justice, pour le rendre plus proche, et plus lisible. Les rites et les lenteurs qui caractérisent la Justice ne sont plus en effet compris, bien souvent, par les Français, tout comme la complexité de son langage et de ses traditions entretenues depuis des siècles. Elle est souvent très coûteuse (frais, auxiliaires de justice, expertises), ce qui la rend difficile d'accès pour les plus démunis. Alors même que nos concitoyens deviennent de plus en plus « consommateurs » de justice.
- Enfin, améliorer la protection du justiciable par un meilleur respect de ses droits, et garantir le respect des libertés publiques.

Les Français aspiraient à une transformation profonde de la justice, fondée sur une révision de ses principes et une remise à plat de ses modalités de fonctionnement. Nous voulions leur donner satisfaction dans les meilleurs délais. C'était la mission confiée par le Président de la République au gouvernement mis en place en 2007. Une fois définis les principes, il fallait les mettre en œuvre rapidement. Le chantier a donc été ouvert, la construction d'une nouvelle Justice engagée, les premiers résultats engrangés.

Placer le citoyen au cœur de l'acte de justice

En mai 2008, un sondage réalisé par l'IFOP à l'initiative du Conseil Supérieur de la Magistrature (CSM) révélait que 63% de nos concitoyens font une confiance totale à la Justice de la France. Un beau score, mais qui place toutefois les organes judiciaires à la 6° place seulement du palmarès de la confiance manifestée aux institutions du pays.

«La justice, malgré quelques évolutions positives quant à son image, se voit reprocher par le grand public, des défauts dont elle ne parvient pas à se défaire.»

Rapports du CSM.

Au cours des 30 dernières années, le fossé s'est creusé entre elle et l'opinion publique. Au cœur de ce divorce, deux questions : la place accordée aux victimes et le sort réservé aux délinquants. Il était donc urgent de redonner aux victimes la priorité dans l'acte de justice, et d'adapter le droit aux nouveaux contours de la société française. C'est le but de l'action menée par la Chancellerie depuis mai 2007.

- « Une justice plus humaine accorde autant d'attention aux victimes qu'aux condamnés ou aux détenus.
- ...Respecter les droits et la dignité des personnes quelles que soient leurs conditions, ce n'est pas victimiser la justice, c'est tenir compte d'une réalité qui parfois les délaisse.»

Rachida Dati, Le Monde, 11 octobre 2007

UNE POLITIQUE PÉNALE MIEUX ADAPTÉE AU BESOIN DE SÉCURITÉ DES FRANÇAIS

Pour protéger la société, il faut d'abord et avant tout empêcher les délinquants de nuire et prévenir. Il faut ensuite assurer une répression adaptée. Pour cela, la justice doit intégrer en permanence de nouveaux phénomènes délinquants, s'adapter à de nouvelles réalités criminologiques. Plusieurs mesures importantes ont été adoptées dans cette perspective. En voici quelques exemples, qui donneront une bonne idée de ce nouveau cap fixé à la justice.

Une nouvelle politique pénale des mineurs

Un constat : des statistiques alarmantes

La proportion de mineurs délinquants a considérablement augmenté par rap-

port à ce qu'elle était dans les années 1950, lorsque les principes de la justice pénale des mineurs ont été posés par l'ordonnance du 2 février 1945, au lendemain de la guerre.

La nature des infractions qu'ils commettent et les conditions du passage à l'acte délinquant des jeunes ont également considérablement évolué.

Un bref rappel: chaque année plus de 200 000 mineurs sont mis en cause dans des crimes ou délits. Cela représente un mineur sur 23, alors qu'après guerre on comptait un délinquant pour 166 mineurs.

Les mineurs commettent 17 % des actes de délinquance constatés. Et près d'une condamnation sur 10 inscrites au casier judiciaire concerne un mineur.

Au-delà des chiffres bruts, la tendance de ces dernières années s'avère particulièrement alarmante.

La hausse de la délinquance des mineurs s'est ralentie entre 2002 et 2008 (+14,9 % alors qu'elle avait augmenté de près de 17 % entre 1997 et 2002). Mais cette délinquance s'est durcie et reste très préoccupante.

Les chiffres parlent d'eux-mêmes : de tous les actes délictueux commis par des mineurs, ce sont les atteintes aux personnes qui augmentent le plus. Un acte de violence sur six est aujourd'hui le fait d'un mineur!

En moins de dix ans, les condamnations de mineurs pour violences ont explosé, passant de 3374 en 1997 à 9506 en 2007, soit un bond de 180 %.

Et si l'on ajoute qu'en 2008 plus d'un viol sur 4 est commis par des mineurs, on mesure le degré de gravité du phénomène.

Autres tendances alarmantes:

La part des mineurs multiréitérants est encore trop importante : un mineur sur trois qui est condamné commet un nouvel acte de délinquance dans les cinq ans qui suivent. Parmi eux, 70 % réitèrent au moins deux fois, et 6 % comptent plus dix réitérations à leur actif en cinq ans. Des délits graves sont commis par des mineurs de plus en plus jeunes : ceux imputés aux moins de 13 ans augmentent

régulièrement, avec un niveau élevé d'infractions sexuelles et de violences volontaires... Sur les dix dernières années, en moyenne 40 mineurs de moins de 13 ans sont condamnés pour crimes tous les ans. Et plus d'une infraction sur 3 commise par un mineur âgé de 10 à 13 ans est un crime ou un délit contre les personnes (35 %).

Les mineurs les plus jeunes sont aussi les plus violents. C'est une situation qu'aucune société développée ne peut tolérer sans réagir.

Quelles solutions pour un Etat moderne conscient de ses responsabilités vis à vis de la société et soucieux de l'avenir de sa jeunesse ? Tout d'abord, avoir le courage de traiter le problème ; ne pas nier la réalité, accepter de bouleverser les habitudes, et mettre en place un régime de sanctions spécifiques suffisamment dissuasif pour produire rapidement des effets. C'est l'objet des mesures mises en œuvre depuis mai 2007 en ce domaine.

■ En réponse à ce constat : des mesures prises

• Des mineurs enfin responsables

Les mineurs récidivistes encourent, comme les majeurs, une peine plancher lorsqu'ils commettent à nouveau une infraction de même nature que celle pour laquelle ils ont déjà été condamnés

Les mineurs de 16-18 ans multirécidivistes jugés comme des majeurs

Maintenant, les jeunes de 16 à 18 ans multirécidivistes d'actes violents encourent une peine plancher identique

à celle prévue pour les majeurs. À la troisième condamnation pour des crimes ou délits graves portant atteinte aux personnes, l'atténuation de responsabilité ne peut être rétablie que si des circonstances particulières le justifient. Il était en effet admis qu'une telle atténuation bénéficiait aux mineurs en leur faisant encourir une peine réduite de moitié. Maintenant, ce cas de figure est écarté.

• Dès la première infraction, une réponse pénale

Pour y parvenir, une circulaire du Garde des Sceaux demandait dès le 28 juin 2007 aux parquets qu'il y ait une réponse de la justice à toute infraction commise par un mineur. Le taux de réponse pénale a ainsi été amélioré de 13 points depuis 2002. En 2009, 91 % des affaires impliquant un mineur sont suivies d'une mesure pénale ordonnée par la justice et 70 % des mineurs sanctionnés ne récidivent pas.

• Des décisions de justice exécutées

Le développement des bureaux de l'exécution des peines pour mineurs permet d'assurer une mise à exécution plus rapide des jugements et une meilleure indemnisation des victimes. Ainsi, toutes les décisions prises à l'encontre des mineurs sont exécutées dans les quinze jours maximum.

À ce jour, sur 156 tribunaux pour enfants, 117 Bureaux de l'exécution des peines sont opérationnels

• La personnalité du mineur est prise en compte

L'individualisation de la sanction est nécessaire pour sa meilleure exécution. Deux dispositions nouvelles méritent d'être citées :

- La présentation des mineurs devant le procureur avant toute incarcération: Un décret du 9 octobre 2008 impose aux parquets de recevoir tout mineur qui va être incarcéré afin de lui expliquer la décision et les modalités de son exécution. L'incarcération d'un mineur n'étant pas une fin en elle-même, il appartient au ministère public de rappeler au jeune ses enjeux et les dispositifs d'accompagnement qui lui sont proposés tout au long de son incarcération afin d'assurer à sa sortie son insertion ou sa réinsertion.
- La création des centres éducatifs fermés avec prise en charge pédopsychiatrique : en juin 2007, 5 Centres éducatifs fermés (CEF) avec une prise en charge pédopsychiatrique renforcée ont été créés. Ces structures qui accueillent les mineurs les plus difficiles à leur sortie de prison, ou pour leur éviter une incarcération, révèlent en effet souvent des troubles mentaux ou du comportement qui peuvent avoir un lien avec leur délinquance.

Chercher à y remédier c'est lutter contre la réitération d'actes délinquants de ces mineurs. Les résultats très positifs des 5 premiers centres, tant pour les jeunes que pour les équipes éducatives et soignantes, ont conduit à doubler le nombre des CEF qui expérimentent ce renforcement en santé mentale et à généraliser partout ailleurs les conventions partenariales avec les secteurs pédopsychiatriques.

Les CEF avec prise en charge pédopsychiatrique seront au nombre de 10 à la fin de l'année 2009.

La prise en charge le plus en amont possible des mineurs délinquants est privilégiée

Pour intervenir avant qu'il ne soit trop tard, il était nécessaire de renforcer l'action de la justice sur les mineurs délinquants, dès leur première infraction, grâce à l'action efficace des éducateurs de la protection judiciaire de la jeunesse.

 Un nouveau code pénal applicable aux mineurs délinquants de 2009

UN TEXTE ENFIN PLUS CLAIR

La justice pénale des mineurs doit être comprise par tous: nous avons voulu lui donner des fondements clairs, poser des principes et lui assigner des objectifs précis. Ce nouveau code contient des dispositions pénales adaptées aux actes de délinquance commis en 2009 par les mineurs d'aujourd'hui.

DES PRINCIPES NOUVEAUX

- Celui de la majorité pénale à 18 ans : c'est-à-dire qu'on est jugé suivant les règles spécifiques applicables aux mineurs pour les faits qu'on commet avant l'âge de 18 ans.
- Celui de la minorité pénale à 13 ans : Il s'agit d'un âge en dessous duquel on échappe à la justice pénale. Désormais en France il sera clair qu'on ne peut être sanctionné pénalement qu'à partir d'un âge précis. Cet âge est fixé à 13 ans.

La procédure applicable assure une réponse rapide et efficace à chaque passage à l'acte : c'est ainsi qu'on est parvenu à un taux de réponse pénale à l'égard des mineurs délinquants de 91 % (soit une augmentation de plus de 13 % par rapport à 2002).

DES RÈGLES DE PROCÉDURES NOUVELLES POUR DES DÉCISIONS PLUS RAPIDES

Le nouveau code fixe des règles de procédure qui mettent le juge en mesure de statuer rapidement. Une réponse pénale graduée et personnalisée, ce qui implique qu'il faut davantage raisonner en terme de parcours global du mineur. C'est l'objectif poursuivi par la création du dossier unique de personnalité qui permet désormais la progressivité dans la réponse pénale : du passage devant le Procureur pour un simple rappel à la loi jusqu'à une comparution devant un tribunal collégial, voire, jusqu'à la cour d'assises des mineurs.

Il faut aussi, pour lutter contre le sentiment d'impunité, que le mineur délinquant intègre que chaque nouveau passage à l'acte l'expose à une réponse pénale plus sévère.

DES RÈGLES D'AMÉNAGEMENTS DES PEINES SIMPLIFIÉES

le nouveau code simplifie aussi les règles d'application des peines s'agissant des mineurs. Le juge des enfants est le juge de l'application des peines pour les mineurs. Il pourra mieux suivre le mineur et adapter ou modifier facilement la mesure prononcée par la juridiction.

Le nouveau code pénal applicable aux mineurs délinquants sera soumis au parlement dans les prochains mois.

Sanctionner plus efficacement: renforcer la lutte contre la récidive par les peines planchers

Une sanction pénale répond à deux fonctions complémentaires, mais bien distinctes. L'une vise le passé et sanctionne l'infraction commise en ce qu'elle porte atteinte à la loi et porte préjudice à une victime. L'autre vertu de la sanction, fondamentale dans la concep-

tion française du droit, est la prévention. La menace de la sanction, son application et sa progressivité doivent être dissuasives pour le délinquant sanctionné. Il doit être incité à ne plus recommencer, comme tous ceux qui seraient tentés de passer à l'acte. Sanctionner plus fortement la récidive, c'est mieux faire respecter la loi en exerçant une action dissuasive pour l'avenir. Pour que cette mécanique soit efficace, il fallait créer un régime adapté à la sanction de la récidive, le faire mieux connaître au-delà du cercle des professionnels de la justice et assurer une base de répression identique, quelle que soit la juridiction de jugement sur tout le territoire national.

■ La loi du 10 août 2007 a ainsi instauré des peines planchers applicables aux délinquants et criminels récidivistes

Jusqu'alors, ces derniers encouraient une peine maximum qui était doublée, mais qui était très exceptionnellement prononcée. L'effet dissuasif de ces peines plafonds s'en trouvait très sérieusement érodé. C'est donc par l'instauration d'une peine constituant un plancher qui ne peut être qu'exceptionnellement écartée par les juges que l'effet dissuasif de la peine devait être retrouvé. Ces peines

planchers ont été fixées par la loi du 10 août 2007 au tiers de la peine d'emprisonnement maximum prévue pour chaque crime ou délit.

L'individualisation des peines prononcées à l'encontre de récidivistes est maintenue, mais encadrée par des critères d'appréciation définis par la loi afin d'assurer une application du texte homogène et égale pour tous et d'en respecter l'esprit et la cohérence. Ainsi, la peine plancher pourra être écartée par la juridiction de jugement qui condamne un récidiviste présentant des gages de réinsertion.

En revanche, la clémence sera moins facilement accordée au multirécidiviste auteur d'actes violents ou qui sont le plus gravement sanctionnés. Dans cette hypothèse, le fait d'être jugé pour la troisième fois au moins pour les faits les plus graves conduit à n'autoriser une dérogation à la peine plancher applicable que si l'intéressé présente des garanties tout à fait exceptionnelles d'insertion. Le principe de l'individualisation des peines, fondamental dans le droit français, est donc parfaitement respecté et ses critères rendus plus objectifs et plus lisibles pour tous. Ce texte permet ainsi de faire progresser le principe d'égalité du citoyen devant la loi, puisque chacun est jugé de la même manière quel que soit le tribunal devant lequel il comparaît, sans les disparités inexplicables qui pouvaient exister par le passé.

QUELQUES CHIFFRES, EN FORME DE BILAN

L'APPLICATION DES PEINES PLANCHERS DANS LES TRIBUNAUX DE GRANDE INSTANCE AU 24 AVRIL 2009

- **26 305** condamnations en récidive pour lesquelles la peine plancher est applicable,
- 12 903 personnes condamnées à une peine supérieure ou égale à la peine plancher soit 49 % des condamnations. En matière de violences conjugales ou récidive, les peines planchers sont pronnoncées dans près de 70 % des cas. Pour 36,3 % des condamnations à une peine plancher, il s'agit d'un emprisonnement entièrement ferme (4685 décisions). Le taux d'appel du parquet est de 9,9 % soit presque le double du taux habituellement constaté en matière correctionnelle.

L'APPLICATION DES PEINES PLANCHERS DANS LES COURS D'APPEL AU 24 AVRIL 2009

■ 2090 condamnations en récidive pour lesquelles la peine plancher est applicable. Un taux de peines planchers de 65,2 %, et l'emprisonnement ferme dans 49,7 % des condamnations.

L'APPLICATION DES PEINES PLANCHERS AUX MINEURS AU 24 AVRIL 2009

■ Sur 539 mineurs condamnés qui encouraient une peine plancher, 236 se sont vu appliquer une peine égale ou supérieure, soit un taux d'application par les juridictions pour enfants de 43,8 %. Une peine plancher entièrement ferme est prononcée dans 22 % de ces condamnations (pour 52 mineurs). Devant les cours d'appel le taux de peine plancher est de 53,6 %, soit 15 peines dont 6 fermes.

Se prémunir des menaces identifiées : la prise en charge des criminels dangereux

L'actualité quotidienne démontre que certains criminels ou délinquants, notamment des tueurs ou violeurs en série, sont susceptibles de passer à nouveau à l'acte, dès leur sortie de prison. Quelles que soient les raisons qui les poussent à agir ainsi, le premier devoir des autorités publiques est de prémunir leurs concitoyens contre une telle éventualité, et d'éviter de nouvelles victimes.

Les criminels et délinquants dangereux, qui agissent sous l'effet de pulsions meurtrières ou sexuelles qui les dominent, sont le plus souvent reconnus responsables de leurs actes par les experts psychiatres. Ils ne sont pas reconnus comme des malades mentaux relevant de l'internement psychiatrique, mais comme des personnes souffrant de troubles du comportement ou de déviances. À la fin de leur peine de prison, traditionnellement ces personnes étaient donc remises en liberté.

La loi du 25 février 2008 remédie à cette situation devenue inacceptable.

• La création de la surveillance de sûreté

Il s'agit d'un contrôle renforcé à l'égard de ces personnes, après leur libération.

La création de la rétention de sûreté

Elle permet à l'issue de la peine d'une personne reconnue particulièrement dangereuse et insusceptible d'être remise en liberté même sous un contrôle strict, de la placer dans un centre médicalisé étroitement surveillé afin de traiter ses troubles et permettre sa réinsertion. L'ensemble de

ce dispositif s'inscrit dans un cadre juridique très strict et garant des droits et libertés des personnes concernées, que le Conseil constitutionnel a validé.

La nouvelle politique pénale mise en place a ainsi défini clairement de nouvelles priorités: lutter contre la récidive, et protéger la société des individus les plus dangereux.

Pour cela, la loi relative à la rétention de sûreté apporte également aux magistrats des éléments d'appréciation plus complets sur la dangerosité des condamnés avant qu'ils ne se prononcent sur une demande de libération conditionnelle. Les personnes condamnées à la réclusion criminelle à perpétuité devront désormais faire l'objet d'une évaluation pluridisciplinaire de leur dangerosité au sein du centre national d'observation, avant que la commission pluridisciplinaire des mesures de sûreté donne son avis sur leur demande de libération.

Les magistrats statuent donc sur ces demandes au vu d'un dossier circonstancié et très complet, qui leur permet de cerner au plus près la personnalité du condamné, de comprendre en profondeur son histoire, et surtout de mieux apprécier son évolution psychologique depuis l'époque de sa condamnation; ils peuvent ainsi avoir la certitude de ne pas remettre en liberté une personne toujours dangereuse, et qui représenterait encore une menace pour la société, et sont mis en mesure de prendre toutes les précautions utiles à l'égard de ceux auxquels une libération anticipée est accordée.

Un condamné a d'ores et déjà été placé sous surveillance de sûreté et 88 autres sont susceptibles de l'être dans les prochains mois.

■ Pour une prévention plus efficace, une justice plus européenne

Dans un contexte international de plus en plus ouvert, de plus grande porosité des frontières, notamment dans le cadre de l'Europe, l'idée de mieux protéger la société française en-dehors de tout lien avec ce qui se pratique dans les pays voisins de la France apparaît vite comme une illusion. Tout comme les hommes, les services et les biens, la délinquance franchit allègrement les frontières sans tenir compte des nationalités. Pour lutter contre son extension, il faut développer la coordination avec les pays membres de l'Union européenne.

Très vite, la Chancellerie a donc proposé un ensemble de mesures ou de dispositions qui permettent d'harmoniser la prévention ou la lutte contre différentes formes de délinquance.

• L'interconnexion des casiers judiciaires

a été réalisée pour que les magistrats européens puissent avoir accès aux antécédents judiciaires de toute personne interpellée, quel que soit son pays européen d'origine.

• L'harmonisation du recouvrement des pensions alimentaires

C'est un progrès déterminant car 170 000 divorces entre personnes de nationalités différentes sont prononcés chaque année en Europe : un tribunal anglais ou polonais appliquera désormais les mêmes règles pour faire recouvrer une pension alimentaire. Les relations se font de tribunal à tribunal, il n'y a plus besoin de passer par la voie gouvernementale qui retardait ou refusait parfois l'exécution de la décision. Cela veut

dire aussi des décisions rendues plus rapidement et plus simplement grâce à des formulaires uniques.

• La lutte contre la pédopornographie

Une décision cadre propose d'harmoniser les infractions et les sanctions pénale encourues à travers toute l'Union européenne.

• La lutte contre la traite des êtres humains.

Une décision cadre propose d'harmoniser les sanctions pénales encourues pour lutter contre les trafics d'êtres humains et la prostitution.

• Le dispositif « alerte-enlèvement »

Il a été généralisé et son utilisation en partenariat avec les autres pays européens a été encouragée pour coordonner la recherche des délinquants et lancer immédiatement une surveillance dans les zones frontalières. En France, ce dispositif d'alerte a été déclenché à sept reprises. L'enfant enlevé a toujours été retrouvé vivant.

INDEMNISER ET RÉPARER : LES VICTIMES AU CŒUR DES PRÉOCCUPATIONS

La justice ne remplit convenablement sa mission qu'avec le souci constant des victimes et la volonté de les protéger et de réparer le préjudice qu'elles ont subi.

C'est pour cela que **les parties civiles de l'affaire Emile Louis ont été indemnisées**. En cour d'assises, elles avaient été indemnisées pour les faits commis, mais il s'était écoulé vingt-neuf ans entre le premier meurtre et la condamnation du coupable. Ce délai n'était pas raisonnable. Il fallait que cette injustice soit publiquement réparée.

C'est en gardant à l'esprit les souffrances, les difficultés à surmonter les épreuves, que le Gouvernement et le législateur ont travaillé au cours de ces deux années de réformes.

À l'ensemble des transformations précédemment décrites, il fallait donc ajouter une pièce maîtresse à l'œuvre de rénovation de la justice: l'amélioration des droits des victimes, leur indemnisation, leur information, leur orientation tout au long de leur parcours judiciaire et la prise en considération de leurs préoccupations lors des décisions importantes.

La création du juge des victimes

Dans bien des cas, au cours de la procédure, mais aussi après que la décision a été rendue par le tribunal compétent, les victimes ont le sentiment d'être gênantes ou d'avoir été oubliées.

Nombreuses sont les parties civiles qui ne parvenaient pas à avoir connaissance de l'avancement de la procédure. Dans bien des cas aussi, la multiplicité des interlocuteurs rendait difficile la compréhension d'ensemble du dossier.

La création d'un Juge des victimes (JUDEVI), interlocuteur de référence et assurant le suivi des décisions s'est donc très vite imposée. C'est le but du décret du 13 novembre 2007.

Depuis le 2 janvier 2008, le Juge des victimes assure une coordination avec les autres magistrats de la juridiction (le parquet, le Juge d'instruction, le Juge de l'application des peines, le Juge des enfants...).

Désormais une victime qui veut connaître l'état d'avancement de son dossier, signaler le non respect par le condamné d'une obligation mise à sa charge, connaître la date de libération de son agresseur ou les modalités de recouvrement des dommages et intérêts qui lui sont alloués, peut saisir le Juge des victimes. Au bout d'un an d'existence, 1000 personnes ont eu recours à ses services. Le JUDEVI est devenu le magistrat référent des victimes au sein d'une juridiction.

La création des bureaux d'aide aux victimes

Pour développer l'action des Juges des victimes, a été lancée en janvier 2009 la création des bureaux d'aide aux victimes. Des permanences associatives se tiennent dans ces bureaux. Les victimes n'ont plus à multiplier les démar-

ches pour obtenir une information ou un formulaire. **Tout** est centralisé au même endroit.

Chaque fois que la situation dépasse la simple information et nécessite un conseil juridique, les victimes sont orientées vers les consultations d'avocats. Très vite, cette nouvelle institution a rencontré son public, dans les juridictions où elle a été installée.

Depuis le 15 janvier 2009 près de 2 000 personnes se sont présentées dans les bureaux d'aide aux victimes mis en place à titre expérimental.

Treize juridictions (Marseille, Cambrai, Lille, Châteauroux, Lyon, Bourg en Bresse, Pau, Mulhouse, Senlis, Quimper, Les Sables d'Olonne, Bonneville, Nîmes) ont en effet été désignées pour participer à titre expérimental pendant six mois à la mise en place de ces Bureaux. La création du service d'aide au recouvrement des victimes d'infractions (SARVI) C'est ce que l'on appelle «l'après jugement». Les victimes le savent très bien: la procédure ne s'arrête pas au délibéré ou au verdict. Il faut que les décisions soient mises à exécution et que l'indemnisation des victimes soit réelle. Cette phase de la procédure pénale est parfois négligée.

Elle est pourtant essentielle pour que la justice soit légitime, efficace et dissuasive.

La loi du 1er juillet 2008 que l'on doit très largement au président Jean-Luc Warsmann et au député Etienne Blanc est venue améliorer l'indemnisation des victimes en créant le Service d'Aide au Recouvrement des Victimes d'Infractions (SARVI). Il complète l'action de la Commission des victimes d'infractions (CIVI). En effet, chaque année, 72000 victimes ne sont pas éligibles à la CIVI en raison de ses critères de saisines qui restreignent l'indemnisation de certaines victimes, en particulier aux victimes aux revenus modestes.

Le SARVI a été créé pour que les victimes soient plus vite et mieux dédommagées (elles le sont dans le délai de deux mois à compter de la demande et elles n'ont plus à supporter les frais de recouvrement) et qu'elles soient mieux protégées. Elles n'ont plus à s'adresser directement au condamné, ce qui est particulièrement important pour certaines victimes comme les femmes victimes de violences sexuelles ou conjugales.

Toute personne, non éligible à la CIVI et justifiant d'une décision de justice pénale lui ayant alloué des dommages et intérêts peut désormais saisir le SARVI. L'indemnité sera versée dans le délai de deux mois à compter de la demande :

- Le paiement intégral des dommages et intérêts sera effectué lorsque leur montant est inférieur ou égal à 1000€;
- Une avance sera servie d'un montant minimum de $1\,000$ € pouvant aller jusqu'à $3\,000$ € si celui des dommages et intérêts est supérieur à $1\,000$ €.

Entre le 1er octobre 2008 (date de sa mise en œuvre) et le 31 mars 2009, le SARVI a reçu 1 175 demandes d'indemnisation qui ont donné lieu à un règlement d'environ 370 000 €.

Ce dispositif fonctionne très bien.

Cette même loi du 1^{er} juillet 2008 a également permis de simplifier l'indemnisation des propriétaires de voitures incendiées.

C'est une véritable avancée pour toutes les victimes de conditions modestes, dont le véhicule est indispensable pour aller travailler ou s'occuper de sa famille.

Avant ce texte, les propriétaires devaient prouver devant la CIVI qu'ils étaient dans une situation matérielle ou psychologique grave pour être remboursés. Aujourd'hui, ils doivent simplement prouver que leur préjudice ne peut pas être suffisamment réparé par leur assurance et que leurs revenus se situent en dessous d'un certain plafond (environ 2 060 € hors charge de famille).

À ce jour, 464 dossiers ont déjà été traités et 14 d'entre eux ont donné lieu à un règlement pour un montant total de plus de 33 000 €. C'est un progrès pour les droits des victimes et davantage de considération pour leur souffrance.

Voilà les principales mesures adoptées depuis mai 2007. La plupart d'entre-elles étaient attendues de longue date, notamment par les associations d'aide aux victimes. Les victimes demandaient des actes. Ils sont venus : elles sont mieux reconnues juridiquement, mieux entendues et au final, mieux respectées.

La réforme du non-lieu psychiatrique

Au cours de ces dernières années, de nombreux crimes particulièrement odieux ont choqué l'opinion. Plusieurs de ces actes violents ont été commis par des personnes mentalement per-

turbées, que la loi pénale exonère de toute responsabilité pénale dès lors qu'elles n'avaient pas le contrôle de leurs actes au moment des faits. Aucun procès n'intervient donc dans ce cas et les victimes recevaient pour seule réponse à leurs questions une ordonnance de non-lieu souvent ressentie comme la négation même de l'acte subi et de ses conséquences dramatiques. Pour les familles et les proches, cette situation était insupportable.

Là encore, il fallait démontrer que la société prenait en considération cette souffrance et reconnaissait la légitimité du besoin d'explication des victimes. La loi du 25 février 2008 complétée par le décret du 16 avril 2008 a donc modifié en profondeur la procédure applicable dans ces hypothèses. Le régime de déclaration d'irresponsabilité pénale pour trouble mental instauré répond aux attentes des victimes, autant qu'à celles des défenseurs des personnes dont l'irresponsabilité est en débat.

■ La création d'une déclaration d'irresponsabilité pénale et suppression du terme « non lieu »

Avant ces nouvelles dispositions, une fois que le non-lieu avait été prononcé, l'affaire était close par une simple décision écrite (l'ordonnance de non-lieu) adressée aux parties. Ce n'est que si la décision était contestée qu'un débat était possible devant la cour d'appel. Il est paradoxal qu'un débat contradictoire ne puisse intervenir qu'une fois la décision prise. C'est pourquoi la nouvelle procédure prévoit une possibilité de débat préalable à toute décision d'irresponsabilité dès lors qu'une seule partie le demande ou que le juge d'instruction le souhaite.

Au cours d'une audience publique les circonstances des faits sont examinées, les charges pesant sur la personne poursuivie sont étudiées et les arguments en faveur ou non d'une irresponsabilité pénale sont débattus, après que tous les témoins et experts utiles ont pu être entendus en présence de toutes les parties, y compris la personne poursuivie dont la responsabilité est discutée.

■ La création de mesures judiciaires de sureté pour des personnes irresponsables pénales

En cas de déclaration d'irresponsabilité pénale, les juges pourront désormais, et c'est une première, ordonner des mesures sûreté, applicables pendant 10 ou 20 ans, pour éviter une réitération de l'infraction: placer en hospitalisation d'office l'auteur des faits, lui interdire de porter une arme, d'exercer certaines activités ou de fréquenter certains lieux ou certaines personnes. 38 déclarations d'irresponsabilité pénale et 17 hospitalisations d'office ont déjà été prononcées.

■ L'inscription au casier judiciaire des mesures de sureté prononcées contre des personnes irresponsables

Cette mesure permet aux magistrats et aux forces de sécurité d'avoir connaissance des mesures prononcées et d'en contrôler le respect.

Il s'agit d'une innovation majeure qui permet aux magistrats de connaître les antécédents judiciaires d'une personne déclarée irresponsable en cas de nouvelle interpellation ou de nouveaux faits, ce qui était impossible auparavant.

ÊTRE EN PHASE AVEC LA SOCIÉTÉ D'AUJOURD'HUI

Le travail de réforme de la justice a une source principale : la volonté d'adapter le droit aux profonds changements de la société intervenus au cours de ces dernières décennies. Dans de très nombreux domaines, en effet, les pratiques sociales ont muté avec une ampleur et une rapidité telles que notre justice avait pris un retard considérable.

Le défi de la justice française au début du XXI^e siècle était donc de pouvoir donner des réponses adaptées et rapides à des citoyens, aux mentalités, aux comportements et aux choix de vie très éloignés de ceux des générations précédentes. Ainsi en est-il du droit de la famille et des personnes.

La réforme des tutelles

Les grands principes de la réforme des tutelles ayant été votés, il fallait la mettre en œuvre, ce qui a demandé de nombreux textes.

L'objectif d'une entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2009 a été tenu alors qu'il apparaissait être un défi. Toutes les mesures d'applications nécessaires ont été prises en 2008.

Dans le domaine des tutelles notre pays avait pris un retard considérable. Le régime des tutelles datait pour l'essentiel des années 1960. Une époque où seules quelques milliers de personnes y étaient assujetties. L'allongement considéra-

ble de l'espérance de vie, depuis cette époque, a augmenté massivement le nombre de nos concitoyens atteignant des âges très avancés. Environ 700 000 d'entre eux sont aujourd'hui, en France, sous tutelle: des chiffres sans commune mesure avec la situation d'il y a 40 ans. Aujourd'hui, près d'un million de personnes et autant de familles souffrent de la maladie d'Alzheimer. Un aspect essentiel de la réforme a été mis en œuvre dès 2007, celui qui permet de préparer l'avenir et d'éviter le recours au juge et à la tutelle chaque fois que cela est possible. C'est pourquoi a été crée le mandat de protection future, véritable révolution dans le droit français.

Il permet en effet à une personne qui risque de perdre tout ou partie de son autonomie, d'anticiper cette situation dans les meilleures conditions. Alors que, auparavant, les décisions étaient prises après la perte d'autonomie, et dans un contexte judiciaire souvent douloureux, ce mandat permet d'organiser à l'avance la protection de la personne et de ses biens, ou celle d'un enfant majeur handicapé, en choisissant librement celui ou celle qui en sera chargé. C'est en pleine possession de ses moyens, dans un contexte apaisé et serein, que ce contrat est passé entre la personne choisie pour exercer ce mandat et celle qui envisage qu'il puisse être mis en œuvre ultérieurement. Le mandat fonctionne comme une procuration. Pour celui qui le donne c'est un « testament de vie ».

La volonté et la liberté de chacun sont respectées. Ce n'est plus la justice qui impose un choix en désignant un tuteur d'office. La mesure de protection devient synonyme de confiance et non de défiance pour des personnes déjà affaiblies par la vie.

Il convient de le noter : cette innovation est aussi une harmonisation avec ce qui se pratique dans de nombreux pays européens.

Le nouveau droit de la filiation

La loi du 16 janvier 2009 ratifiant l'ordonnance du 4 juillet 2005 achève ainsi une évolution essentielle du droit de la filiation commencée dans les années 70.

La suppression des notions de filiations légitimes et naturelles

La réforme a pour objet de mettre les parents mariés et non mariés sur un pied d'égalité, du fait de la suppression des notions de filiations « légitime » et « naturelle ». Cette distinction n'avait plus de sens à l'heure où un enfant sur deux nait hors mariage. L'égalité des enfants est ainsi renforcée comme celle entre les femmes mariées et les femmes non mariées. La mère non mariée n'a plus besoin de reconnaître son enfant pour établir la filiation à son égard : l'établissement de la maternité résulte désormais de la seule désignation de la mère dans l'acte de naissance de l'enfant.

■ Une nouvelle définition de la notion de possession d'état

La notion de possession d'état est mieux définie et mieux encadrée. Il s'agit d'une notion juridiquement complexe mais essentielle en droit de la famille. La possession d'état permet

de prendre en compte la réalité quotidienne du lien de filiation. Elle permet d'établir une filiation indépendamment de la réalité biologique. Il s'agit par exemple du cas d'une personne qui, sans être le père biologique de l'enfant, traite ce dernier comme son fils ou sa fille, tandis que l'enfant le considère comme son père. Cette personne, qui, aux yeux de tous, est le père de l'enfant, possède, en quelque sorte, l'état de père. Avant la réforme de 2005, la possession d'état pouvait être constatée sans qu'aucun délai ne puisse être opposé. Avec l'ordonnance du 4 juillet 2005, la sécurité juridique a été renforcée.

Le choix facilité pour porter le nom du père ou de la mère

La loi de ratification permet à tous les parents d'enfants mineurs nés hors mariage et reconnus par leur père après leur naissance d'obtenir un changement de nom en mairie. En effet, jusque là, la déclaration de changement de nom n'était possible que pour les enfants nés depuis le 1er janvier 2005. Pour les autres, seul était ouvert le changement par décret, procédure longue et complexe. Cette modification répond à une préoccupation exprimée par de très nombreuses familles, qui souhaitaient pouvoir donner le nom du père à leur enfant au moment de la reconnaissance.

■ Une mission de réflexion sur le statut du beau parent

Le droit de l'enfance évolue en s'adaptant aux nouveaux rapports sociaux. La protection de l'enfance est un domaine où il fallait urgemment moderniser le droit en ayant pour objectif constant l'intérêt de l'enfant. Une réflexion sur l'autorité parentale a donc été ouverte et confiée au député Jean Léonetti, portant notamment sur le rôle des tiers qui vivent avec l'enfant sans être un de ses parents. La loi du 4 mars 2002 relative à l'autorité parentale a précisé certains aspects inhérents à l'intervention des tiers dans la vie de l'enfant. Après avoir consacré le droit pour l'enfant d'entretenir des relations personnelles avec ses ascendants, elle a étendu ce droit aux tiers, apparentés ou non. Elle a enfin instauré un mécanisme permettant aux parents ou à l'un d'eux d'exercer tout ou partie de l'autorité parentale avec un tiers, sur décision du juge.

La pratique a pourtant montré que ce dispositif juridique manquait de souplesse et n'était pas adapté à de nombreuses situations familiales : les naissances hors mariage, les familles recomposées, les PACS... Il ne doit pas y avoir de tabous dans la justice.

C'est ce que soulignent notamment le rapport de la mission d'information de l'Assemblée Nationale sur la famille et les droits de l'enfant, déposé en janvier 2006, et le rapport annuel 2006 de la Défenseure des enfants. Ils rappellent qu'il va de l'intérêt de l'enfant que l'intervention des adultes présents dans sa vie quotidienne soit à la fois facilitée et encadrée.

La réflexion entreprise en vue d'un projet de loi propose un dispositif équilibré et plus en phase avec la réalité familiale. Elle conforte la coparentalité entre parents séparés et sécurise juridiquement l'intervention des tiers dans la vie de l'enfant lorsque celle-ci est justifiée.

Les parents qui exercent conjointement l'autorité parentale – ou, le cas échéant, le seul parent l'exerçant – le feront désormais dans un cadre déterminé et défini dans l'intérêt de l'enfant.

Le droit pour l'enfant d'entretenir des relations avec le tiers ayant résidé avec lui et l'un de ses parents, et avec lequel il a noué des liens affectifs étroits, sera reconnu. Enfin, parce que l'intervention des tiers ne doit pas remettre en cause la place prépondérante des parents dans l'éducation de l'enfant, ce projet de loi s'attachera également à renforcer le principe de la coparentalité, toujours dans l'intérêt de l'enfant.

Mieux faire fonctionner le service public de la Justice

Études, rapports et sondages ont montré qu'au cours des dernières années, les Français attendaient que leur justice ressemble davantage à leur pays.

«Les rites judiciaires, non seulement semblent désuets, mais aussi lourds et confus, ne permettant pas de comprendre et distinguer le rôle de chacun. D'où le sentiment du public que la magistrature vit hors de son temps et paraît ne pas vouloir y entrer.»

Rapport du Conseil Supérieur de la Magistrature

« Pour résoudre la crise de confiance dont la justice est l'objet depuis plusieurs années, c'est à ses imperfections qu'il faut s'attaquer. Organisation et fonctionnement de la justice, gestion des moyens et des métiers, formation des acteurs, évolution des règles : les réformes en cours refondent l'ensemble de notre organisation judiciaire. »

Rachida Dati «La justice sans attendre ». *Le Monde*, 10 octobre 2007

DES MAGISTRATS ET DES PERSONNELS DES SERVICES JUDICIAIRES MIEUX FORMÉS ET PLUS REPRÉSENTATIFS DE LA SOCIÉTÉ

La réforme de l'École nationale de la magistrature

Réformer en profondeur l'organisation du service public de la justice, cela commence par revoir la manière dont ses personnels sont recrutés et formés, et dont leur carrière se déroule.

Dans le but affirmé de renforcer son prestige et de promouvoir une magistrature efficace, responsable et ouverte sur le monde, il fallait donc mettre l'École nationale de la magistrature en harmonie avec la France de ce début de siècle. **Une justice plus moderne en phase avec la société, c'est aussi des personnels mieux sélectionnés, mieux formés et plus représentatifs de la population française.**

Il importait également de tenir compte des suites de l'affaire d'Outreau qui avait révélé de nombreuses insuffisances dans la formation des magistrats.

La mise en place de tests psychologiques dès le concours d'entrée

Le concours d'entrée à l'École nationale de la magistrature a donc été profondément réformé. **Des tests psychologiques**

pour mieux connaître la personnalité des candidats ont été mis en place. Les magistrats disposent en effet de larges pouvoirs, qu'ils doivent utiliser avec discernement et pondération. Les modes de recrutement se devaient de tenir compte de cette lourde responsabilité.

■ La rénovation de la formation initiale des élèves magistrats

La formation initiale des magistrats a été rénovée afin que les futurs magistrats soient dotés d'une capacité à écouter, à gérer les conflits et à trancher. Les juridictions sont aussi des administrations, des équipes d'hommes et de femmes appelés à mener des missions collectives, et à demeurer attentifs aux grandes transformations de la société. Tout cela dans un cadre européen chaque jour plus fortement affirmé.

■ Une langue étrangère et des stages à l'étranger obligatoires

Qui dit Europe dit avant tout diversité linguistique. La connaissance des langues est donc la condition première de la communication et du travail en commun. C'est la raison pour laquelle la formation initiale des auditeurs intègre désormais l'apprentissage poussé d'une langue étrangère, et prévoit des stages à l'étranger. Dans le même esprit, la formation continue intègre les sessions de droit européen et international, pour permettre une meilleure appréhension des systèmes en vigueur dans les pays avec lesquels les magistrats seront, un jour ou l'autre, appelés à coopérer. Enfin, les partenariats avec les autres écoles européennes de la Justice et les universités sont développés concrètement.

■ La création de formations spécialisées

Il fallait avancer aussi sur un autre front : celui de la technicité des dossiers. Le travail des magistrats est transformé en profondeur par l'augmentation des contentieux de plus en plus techniques, dans des domaines où la justice intervenait peu auparavant comme la santé, les affaires financières, l'environnement... L'École intègre désormais ces évolutions dans ses enseignements ; la formation continue notamment a été réformée pour favoriser une plus grande spécialisation des magistrats, leur permettant de faire face à des dossiers de plus en plus complexes.

■ La création des classes préparatoires intégrées

- Le recrutement de l'École a été ouvert, pour mieux tenir compte de la diversité de notre société, et tenter ainsi d'être le plus proche possible de la population. Les conditions pour concourir, les modalités de préparation aux concours, la modification de la nature des épreuves et de la composition des programmes sont de nature à renforcer la diversité du corps judiciaire. Avec une préoccupation : porter un regard plus approfondi sur la personnalité des candidats au métier de magistrat.
- Autre avancée importante dans cet esprit, c'est l'ouverture des écoles de justice à des jeunes d'origine modeste, venus de la France entière. Les recrutements s'opèrent sur la base de leurs motivations, de leur mérite, mais tiennent aussi compte de leur profil socio-économique. De sorte que des candidats qui n'auraient pas eu accès à la préparation de ces concours pour des raisons matérielles peu-

vent intégrer les classes préparatoires où ils bénéficient de formations adaptées aux épreuves d'admission totalement prises en charge par le ministère de la justice. Trois candidats issus de la première promotion de la classe préparatoire de Paris ont été admis à l'ENM en 2008. Il est nécessaire que l'Etat donne davantage aux plus modestes qui veulent s'en sortir.

– Ainsi, ont été créées les classes préparatoires intégrées au sein des quatre Écoles de justice, l'École nationale de la magistrature (3 classes à Paris, Bordeaux, Douai), l'École nationale des greffes (1 classe à Dijon), l'École nationale de l'administration pénitentiaire (1 classe à Agen), et l'École nationale de la protection judiciaire de la jeunesse (1 classe à Roubaix). Ces créations s'inscrivent dans le droit fil de la déclaration du Président de la République sur l'égalité des chances prononcée le 17 décembre 2007.

Dès son lancement, cette mesure a rencontré un très large succès.

En 2008, 15 étudiants ont intégré les classes préparatoires à l'École Nationale de la Magistrature (ENM), 20 celles de l'École Nationale des Greffes (ENG), 15 celles de l'École Nationale de l'Administration Pénitentiaire (ENAP), et 25 celles de l'École Nationale de la Protection Judiciaire de la Jeunesse (ENPJJ). En 2009, les classes préparatoires intégrées accueillent une centaine d'étudiants.

Des carrières mieux préparées et mieux suivies

Pour que le service public de la justice fonctionne dans de bonnes conditions, il est indispensable que les postes soient attribués en tenant compte tant des compétences

que des aspirations des personnels, et que les fonctions correspondent à des savoir-faire spécifiques.

La création d'une direction des ressources humaines pour les magistrats et les greffiers

Mieux écouter les personnels. Mieux évaluer leurs compétences. Mieux apprécier leurs motivations, les aider à bâtir des plans de carrières plus valorisants, voilà les objectifs assignés à la toute nouvelle Direction des ressources humaines. Véritable révolution dans l'enceinte de la Chancellerie, cette Direction s'est donné pour vocation de se mettre à l'écoute des personnels, d'optimiser leurs expertises, dans les domaines du droit comme des langues. Cette DRH doit également les aider à mettre en adéquation les postes et les talents, pour affecter la bonne personne au bon endroit. Substituer une gestion souple et fine des carrières, à celle plus administrative qui existait auparavant. Voilà l'esprit de cette «révolution».

Une initiative très bien accueillie par les magistrats: ils ont, à juste titre, compris que cette direction, bien loin d'avoir pour but de contrôler ou de contrarier les carrières, avait pour mission de mieux les définir, et de donner davantage de fluidité à leur parcours professionnels. Auparavant, les magistrats pouvaient faire toute leur carrière et accéder aux plus hautes fonctions sans jamais avoir été reçu en entretien à la Chancellerie.

Avec cette nouvelle gestion des ressources humaines, les rapports avec le Conseil supérieur de la Magistrature se sont transformés : sur 1500 nominations de magistrats en 2008, seuls 32 avis non conformes ou défavorables ont été émis par le CSM.

Les magistrats ont désormais un interlocuteur place Vendôme avec lequel ils peuvent s'exprimer dans la plus grande liberté car il ne s'agit pas d'un entretien d'évaluation avec un supérieur hiérarchique. Ils peuvent venir y discuter librement de leurs perspectives de carrière, à court terme bien sûr, mais aussi à horizon plus lointain. Cela leur permet de bénéficier d'une visibilité accrue sur l'évolution de leur vie professionnelle, et éventuellement de cerner les conséquences de certains choix, comme les mutations ou les avancements, notamment sur leur vie personnelle... Plus de 1000 magistrats ont été reçus par les services de la DRH en 2008. La création de cette direction des ressources humaines permet des nominations plus transparentes.

Cette nouvelle DRH a également été très bien accueillie par les personnels des greffes. La justice ne peut être rendue sans le concours des greffiers. Leur intervention est essentielle : ils sont au cœur de l'action de justice. Il était devenu temps de reconnaître et valoriser leur travail, leur expérience et leur mérite : pour la première fois, c'est une greffière en chef qui a été placée à la tête du service de gestion des greffes et non un magistrat. Plus de 600 fonctionnaires ont déjà été reçus pour un entretien individuel.

■ La parité aux plus hautes fonctions de la magistrature

Afin que les magistrats soient plus représentatifs de la réalité de notre société dans toutes ses composantes, la parité a été respectée, en encourageant notamment la promotion des femmes aux postes de procureurs généraux. **Un programme de féminisation de certains postes a donc été lancé**, en encourageant notamment la promotion des femmes aux postes de procureurs généraux.

Si, dans la magistrature, le pourcentage de femmes atteint 57% au 1^{er} septembre 2008, elles sont peu nombreuses à occuper des fonctions de chef de juridiction. Il était donc urgent de renforcer leur place dans des fonctions d'encadrement, et de mieux adapter l'autorité judiciaire aux réalités actuelles de la société française.

Ainsi, 5 femmes ont été nommées par décret en date du 21 novembre 2007 au poste de procureure générale. Ce qui a porté le nombre de femmes procureures générales à 7, soit un taux de féminisation de cette fonction de 19,4% contre 5,5% avant le décret.

Une formation obligatoire pour les magistrats lors des changements de fonctions

Le constat s'est imposé très vite que les dispositifs de formation permanente des magistrats étaient insuffisants pour leur permettre de se tenir véritablement au courant des innombrables et incessantes évolutions du droit et des pratiques juridiques.

Il fallait donc mettre en place une véritable formation permanente, organisée et structurée. Désormais l'ensemble des magistrats changeant de fonction bénéficieront d'une formation de plusieurs semaines. Cette formation comprend une partie théorique à l'ENM et une partie pratique en juridiction. On s'assure de la sorte que le magistrat prenant un nouveau poste dispose bien des compétences nécessaires à l'exercice de ses fonctions.

■ Une amélioration des rémunérations des magistrats et des fonctionnaires

Depuis mai 2007, ont été créés 187 postes de magistrats, 187 postes de greffiers, 26 postes de secrétaires administratifs, 1100 créations de poste en 2008 et 1264 en 2009 pour l'administration pénitentiaire, 100 postes pour la protection judiciaire de la jeunesse, 500 vacataires recrutés en 2007. Toutes les demandes des chefs de cours d'appel ont été satisfaites en 2008. Outre ces créations de postes, il était important de revaloriser le régime indemnitaire.

• Les magistrats

De même les années 2007 et 2008 ont permis de **revaloriser l'exercice des fonctions à responsabilités particulières des magistrats** : on est passé de 117 magistrats bénéficiaires d'une nouvelle bonification indiciaire à 296 en 2007, puis 300 en 2008. De plus en 2009, 100 postes indiciaires de catégorie B-BIS d'encadrement supérieur ont été créés afin de renforcer et de valoriser la hiérarchie intermédiaire.

• Les fonctionnaires des services judiciaires

Il fallait aussi **introduire plus d'équité** dans les modes de rémunération au sein de l'appareil judiciaire, il a été décidé :

-l'augmentation du régime indemnitaire des fonctionnaires de 2,9 millions d'euros pour mieux reconnaître et valoriser les responsabilités dans les juridictions,

- une meilleure rémunération des heures supplémentaires des agents,
- -l'octroi d'une prime exceptionnelle de 140 euros au titre de l'année 2008.

Les textes indemnitaires applicables aux fonctionnaires des services judiciaires ont été modifiés en ce sens et des moyens de contrôle automatisé ont été mis en place pour permettre le paiement des heures supplémentaires.

• Les personnels de la Protection judiciaire de la jeunesse

Des primes exceptionnelles de fin d'année ont été versées à l'ensemble des personnels de ce service pour tenir compte de leur engagement au service de la justice et des mineurs. La prime 2008 s'élevait à 370 euros.

Des magistrats mieux contrôlés et mieux évalués

La mise en place d'une gestion personnalisée et individualisée des carrières, par le truchement de la Direction des ressources humaines, permet **le développement de**

l'évaluation, et de la gestion prévisionnelle des emplois et des carrières.

S'impose ainsi une nouvelle conception de la carrière; l'ancienneté n'est plus le seul critère requis pour exercer des responsabilités, mais les compétences spécifiques de chacun sont appréciées au cours des entretiens, et reconnues par la hiérarchie.

Les membres de l'Inspection générale des services judiciaires seront également mieux formés: ils recevront une formation dispensée par la Cour des Comptes pour leur permettre d'améliorer la qualité des contrôles comptables des juridictions.

Des contrôles, mais aussi parfois des sanctions

■ La création d'une Inspection générale de la justice

Pour mettre en œuvre dans les meilleures conditions cette nouvelle politique, les services de la Chancellerie ont été en partie réorganisés

grâce notamment au **regroupement des trois inspections du ministère au sein d'une Inspection générale de la Justice**. Le regroupement des instances de contrôle permet d'améliorer le pilotage de l'administration par le Garde des Sceaux, d'accroître l'efficacité des contrôles dans les juridictions, et favorise la circulation de l'information entre les diverses directions et services du ministère. Cette nouvelle Inspection bénéficie d'une horizontalité et d'une pluridisciplinarité accrue.

Des sanctions effectives

Depuis 2007, l'action disciplinaire concernant les magistrats a été soutenue. L'Inspection générale des services judiciaires a été saisie à 17 reprises de situations ou de comportement individuels susceptibles de caractériser une faute disciplinaire.

Le Conseil Supérieur de la Magistrature, en ses formations respectivement compétentes, a été saisi de la situation de onze magistrats du siège (dont quatre saisines à fin d'interdiction temporaire d'exercice) et de quatre magistrats du parquet (dont une saisine à fin d'interruption temporaire d'exercice).

UN NOUVEAU STATUT POUR LES MEMBRES DE L'ADMINISTRATION PENITENTIAIRE

La modernisation du statut

Tout comme les magistrats, les personnels de surveillance participent en première ligne à la mise en œuvre de la politique pénale

du Gouvernement. Leur mission est de plus en plus difficile, car les tensions s'accroissent dans l'univers carcéral. Le statut de ces personnels, datait de 1993, le Gouvernement a voulu le rénover en dotant ces agents d'un nouveau cadre de travail moderne et plus conforme à l'évolution de leurs missions. Le statut reconnaît ainsi le rôle et les fonctions assurés par les personnels de surveillance, troisième force de sécurité publique, dans un contexte marqué par la surpopulation pénale et la proportion grandissante de personnes nécessitant une vigilance et un professionnalisme accrus.

La revalorisation du régime indemnitaire

Cette réforme statutaire octroie plus de responsabilité à des agents impliqués dans un encadrement de proximité. Elle précise les conditions et modalités d'avancement **en**

favorisant la formation continue et la promotion interne, et permet donc un déroulement et des perspectives de carrière plus favorables.

Cette réforme a coûté plus de 30 millions d'euros.

UNE ADMINISTRATION PLUS MODERNE : LA RÉVISION GÉNÉRALE DES POLITIQUES PUBLIQUES

La révision générale des politiques publiques a pour but d'améliorer le service rendu par les administrations.

Cette révision a bien entendu été mise en application au Ministère de la Justice par le biais de la mutualisation des fonctions de l'administration centrale, et du regroupement des services territoriaux autour d'ensembles interrégionaux. Des transformations qui ont évidemment pour objectif d'assurer une meilleure utilisation des moyens.

Une administration centrale restructurée

Pour rendre la Chancellerie plus performante, un secrétariat général prenant en charge toutes les fonctions transversales (comptabilité, informatique, marchés,

etc.) a été mis en place, ce qui a permis un fonctionnement plus rationnel et plus efficace du ministère. Une direction a notamment été supprimée.

Une organisation territoriale enfin cohérente

- Dans les régions, 9 plates-formes mutualisées assurant au sein d'une seule structure des tâches pour plusieurs services vont permettre de

travailler mieux avec, à la clé, un meilleur rapport coût-qualité. Jusqu'à présent, ces tâches étaient dispersées entre

- **23 directions interrégionales** de la direction de l'administration pénitentiaire, de la direction de la protection judiciaire de la jeunesse et de 35 cours d'appel.
- Pour une plus grande cohérence, il a également été décidé de créer **9 directions interrégionales à la place des 15 directions régionales** pour réformer l'administration territoriale de la Protection judiciaire de la jeunesse (PJJ). Ceci permettra un pilotage plus performant et une efficacité accrue des services judiciaires, désormais plus homogènes.

Pour les professionnels, cette réforme a des conséquences importantes; ainsi, par exemple, le recentrage de l'action de la direction de la protection judiciaire de la jeunesse clarifie ses missions, améliore son organisation, rationalise la mise en place des moyens, rénove les méthodes de l'action éducative, et renforce la continuité de la prise en charge.

DES TRIBUNAUX PLUS EFFICACES POUR LES JUSTICIABLES

Les réformes engagées, au cours des dernières décennies, avaient porté essentiellement sur les grands principes et la structure même du droit; en revanche, l'organisation du service public de la justice, ou le fonctionnement des tribunaux, avaient été délaissés

Le fonctionnement des institutions judiciaires devenu archaïque n'était plus adapté aux nouvelles réalités de notre société, il s'en était peu à peu éloigné. **Il fallait donc engager un vaste chantier de rénovation des tribunaux.** Il est vite apparu que la priorité devait être donnée à la refonte de la carte judiciaire.

La réforme de la carte judiciaire

La carte judiciaire reposait sur des principes datant du XIX^e siècle, et elle n'avait pas été retouchée depuis 1958. C'est dire si elle était représentative d'une France encore très rurale, et si elle ne tenait plus

suffisamment compte des évolutions sociologiques et démographiques des dernières décennies marquées par la croissance des pôles urbains et suburbains, la perte d'influence de certains chefs-lieux, voire de grands centres.

Cette réforme était techniquement complexe : en effet, il fallait à la fois **réduire le nombre des juridictions**, **et celui des sites**, **pour mieux s'adapter aux besoins et aux atten-** tes des professionnels et des justiciables; elle était également très sensible politiquement, car de nombreux élus locaux défendaient leur juridiction, souvent symboles de leurs collectivités. Les professionnels du droit y étaient farouchement attachés, notamment les avocats... Mais si l'on peut comprendre les enjeux locaux, et les motivations de ces différentes catégories professionnelles, il était important de faire prévaloir l'intérêt général et celui du service public.

Cette réforme a été menée avec un seul objectif : permettre de rendre une meilleure justice à tous les citoyens, pour tous les citoyens. Ce qui implique deux choses : d'une part, que la justice soit rendue rapidement et tout en étant parfaitement équitable, et d'autre part qu'elle soit la même pour tous les justiciables, quelles que soient leur juridiction de rattachement et leur position dans l'échelle sociale... Cet objectif peut s'apparenter à une gageure, mais c'est en l'ayant en tête, avec l'appui du Président de la République, que ce vaste chantier a été mené à bien.

Auparavant, existaient en France 1190 juridictions réparties sur 800 sites ; les personnels et les moyens étaient totalement éclatés. Leur nombre sera ramené à 863 au 31 décembre 2010. La réforme de la carte judiciaire à pris effet au 1er janvier 2008.

Dans ce cadre, il sera procédé à 341 suppressions et 14 créations, 23 TGI sur 186 seront supprimés, 178 TI sur 473, et 7 seront créés. Sur 271 conseils des Prud'hommes, 62 seront supprimés et 1 créé; 78 juridictions commerciales supprimées et 11 créés.

Conséquence : une plus grande efficacité accompagnée d'économies budgétaires, sans parler de l'effet de levier important exercé tant sur le fonctionnement même de la justice que sur la situation immobilière des juridictions (sur la fonctionnalité des bâtiments, leur sécurité et leur accessibilité, l'amélioration des conditions de travail des agents, notamment).

Grâce à cette réforme de la carte judiciaire, il a été possible de mettre en œuvre un programme immobilier ambitieux et cohérent. **De 2007 à 2011, les crédits connaissent un accroissement de 53 %.** Plus de 205 millions d'euros sont investis en 2009 dans les juridictions : construction de 17 palais de justice, 23 réhabilitations lourdes ou extensions, 148 opérations de mise aux normes de sécurité, sûreté ou accessibilité – sans compter plusieurs centaines de travaux d'entretien nécessaires au bon fonctionnement des tribunaux et à l'accueil des justiciables.

Mutualisation des moyens, utilisation optimisée des ressources humaines, rationalisation des organisations de travail, tous ces axes de réorganisation, garantissent la continuité du service public de la justice.

Une plus grande spécialisation des magistrats, y compris des juges non professionnels, et une rationalisation de l'organisation des barreaux et des greffes de commerce fusionnés offrent aussi plus de garanties d'efficacité aux professionnels.

Mais le résultat le plus palpable pour le justiciable est celui d'une organisation judiciaire plus compréhensible, des délais de traitement améliorés, et un accès à la justice plus facile.

La réforme des contentieux

La réforme des contentieux est le complément indispensable de celle de la carte judiciaire. Elle trouve tout son sens dans

le contexte d'une carte rénovée. Il s'agit d'un ensemble cohérent

L'un des axes principaux est de privilégier, en amont de la saisine du juge, les procédures qui reposent sur le dialogue, et donc sur un traitement moins conflictuel de certains litiges et de retirer de la sphère judiciaire ce qui peut être traité ailleurs sans porter atteinte aux droits essentiels de nos concitoyens.

Dans le même ordre d'idées, des pôles de compétence spécialisés permettent que la justice soit rendue de façon plus cohérente.

Un accès simplifié à la justice grâce à la déjudiciarisation de certains contentieux

Pour faciliter le parcours des justiciables, des mesures de déjudiciarisation, permettant de ne pas nécessairement passer par l'étape du tribunal pour toute une série de décisions importantes, ont été adoptées.

Grâce à des mesures comme la procédure de règlement amiable des litiges, assistée par un avocat ou le transfert du greffier en chef vers les huissiers des mesures conservatoires faisant suite à un décès, les magistrats et les fonctionnaires peuvent se recentrer sur leurs fonctions essentielles. Le nombre d'audiences diminue.

■ La création de « pôles de la famille » dans les tribunaux

Il est créé dans les tribunaux, avec le regroupement de la tutelle des mineurs dans les attributions du Juge aux Affaires Familiales, des pôles de la famille. Cette mesure améliore la prise en compte de l'intérêt de l'enfant et de traiter plus rapidement des situations souvent douloureuses et conflictuelles.

■ Le contentieux de l'exécution est rationalisé

En matière d'exécution, les critères de compétence entre les juridictions étaient peu compréhensibles pour les justiciables. Désormais, ils sont clairs : tout ce qui concerne les immeubles relève du tribunal de grande instance ; tout ce qui concerne les biens meubles relève du tribunal d'instance.

■ La création de pôles spécialisés avec des magistrats spécialisés pour des contentieux complexes

Certains contentieux, peu nombreux, et demandant une spécialisation sont regroupés dans un nombre restreint de tribunaux avec des magistrats spécialisés dans ces matières: contentieux relatifs aux marques, dessins et modèles, contentieux des brevets, mais aussi adoptions internationales

■ De nouvelles missions confiées aux professionnels du droit (avocats, notaires, huissiers)

Elles proviennent, soit d'un transfert de compétences jusque là exercées par le juge ou par le greffier en chef, soit du développement des modes alternatifs de règlement des litiges (procédure participative de négociation assistée par avocat, conciliation)...

■ Le développement des procédures simplifiées

- En matière pénale, la comparution sur reconnaissance préalable de culpabilité, l'ordonnance pénale, la composition pénale et la procédure d'amende forfaitaire seront plus systématiques. Le développement des procédures simplifiées favorise l'efficacité et la rapidité de la justice. Il permet également des gains financiers et des gains de temps en réservant les audiences à l'examen des affaires les plus complexes.

- En matière civile, l'allègement des procédures de divorce par consentement mutuel par la tenue d'une audience facultative va dans ce sens .

Toutes ces propositions permettent aux justiciables de voir leurs procédures rapidement traitées, de mieux comprendre la logique de la justice, et la raison de la sanction.

La suppression de la profession d'avoué

Enfin, les justiciables n'auront plus besoin de recourir à l'intermédiaire d'un avoué pour faire appel d'un jugement. Auparavant, pour faire appel, en plus de l'avocat, les parties devaient recourir aux services d'un avoué. Cette obligation avait un coût et dissuadait certains justiciables de faire appel. Les Français n'étaient pas égaux devant la justice. Désormais, la procédure d'appel est plus simple et moins coûteuse. Cette réforme avait été engagée durant les années 70. Elle n'avait jamais abouti.

Les nouvelles technologies dans toutes les juridictions Depuis le 1^{er} janvier 2008, toutes les juridictions sont équipées de nouvelles technologies ainsi que des établissements pénitentiaires équipés en matériel de visioconférence. Les technologies numériques n'avaient pas trouvé leur place dans la vie quotidienne des juridictions ; elles permettent pourtant un fonctionnement plus rapide et plus fluide de l'administration. Ainsi, **l'échange des pièces de dossiers se fait désormais par voie électronique**, et donc en temps réel. Grâce à la numérisation des documents, un avocat peut consulter le dossier de son client et transmettre ses observations au magistrat sans avoir à se déplacer. Les jugements pourront s'obtenir en un clic.

Les nouvelles technologies permettent également d'améliorer les conditions de travail de l'ensemble des personnels des juridictions, en particulier pour les fonctionnaires et les greffiers. Ils n'ont plus besoin de photocopier les procédures ou d'aller chercher des dossiers aux archives.

La communication entre les différentes parties est beaucoup plus rapide, le justiciable est donc le premier bénéficiaire de cette réforme grâce à l'accélération des délais de traitement des dossiers.

Bénéfices également pour les personnels : la visioconférence permet d'auditionner un témoin sans avoir à se déplacer; elle permet aussi de limiter, dans les prisons, les transferts de détenus, toujours pour des auditions ou des notifications d'actes.

Pour permettre l'accès du citoyen à la justice par voie électronique, **un portail Internet grand public est créé**.

La saisine de toute juridiction peut s'effectuer via Internet. Le justiciable peut suivre en ligne l'état de sa demande. Cet outil fait gagner du temps à tous. Enfin, pour rendre la justice encore plus accessible, le ministère compte développer les «Points Visio-Publics», permettant au justiciable de bénéficier de prestations sans avoir à se déplacer dans les juridictions, notamment pour les personnes habitant des «quartiers difficiles».

C'est parce que l'on connaît ses droits que l'on est un citoyen libre.

Cette modernisation, aussi bien du contentieux civil que pénal, se traduit par un engagement financier de 10 millions d'euros, cette somme a été mobilisée pour assurer la dotation en matériel des juridictions et les formations des agents (environ 2500 personnes seront formées à l'utilisation de ces nouveaux moyens).

La sécurisation des tribunaux

Pour la première fois, l'ensemble des juridictions est sécurisé. À plusieurs reprises, au cours des dernières années, des actions violentes se sont produites dans l'enceinte des

tribunaux. La bonne administration de la justice exige impérativement que la sécurité soit totalement assurée en leur sein, et qu'y règne la sérénité. Cette politique répond à des attentes fort légitimes des magistrats et des personnels de justice. Elles étaient exprimées depuis longtemps. Désormais, toutes les juridictions sont sécurisées par des agents et des portiques de sécurité.

Concrètement, cette politique de protection des personnes et des biens dans les enceintes judiciaires se traduit par la mise en place d'équipements de sûreté (301 portiques, 550 agents de surveillance) permettant l'appréhension de nombreux objets dangereux, mais il a fallu aussi procéder à 27 opérations immobilières liées à la mise en sûreté, budget total: 37 millions d'euros en 2007, et de 39 millions en 2008 et 2009.

Le ministère a également lancé une campagne de sensibilisation et de formation des magistrats et fonctionnaires à la culture de la «sûreté». Sept experts interrégionaux ont été recrutés pour venir en appui aux juridictions (animation du réseau des correspondants locaux, formation et élaboration de diagnostics sûreté), et un responsable de la sécurité des systèmes d'information (RSSI) a été embauché pour la direction des services judiciaires.

Cet ensemble de réformes – la révision du droit, le fonctionnement de l'administration – avait pour but de rendre le service public de la justice plus proche des Français, et de faire en sorte que la justice leur soit mieux rendue. Ce ministère n'avait pas connu depuis bien longtemps de telles transformations, elles étaient rendues nécessaires par les bouleversements de notre société.

Cette volonté de réforme, c'était bien entendu celle du président de la République et celle des Français. La Chancellerie l'a mise en œuvre.

Défendre les libertés publiques et la démocratie

« Si l'homme échoue à concilier la justice et la liberté alors il échoue à tout. »

Albert Camus

La Justice est par essence pour le public une notion morale proche de l'équité, et celle-ci ne peut s'éloigner de son complément... la liberté.

«Il nous faut une Justice qui soit digne de notre pays. Est-il acceptable que la France soit si souvent condamnée par la Cour Européenne des droits de l'Homme pour la lenteur de ses procédures? Est-il acceptable que la France soit dénoncée par le Conseil de l'Europe pour l'état de ses locaux de garde à vue et ses maisons d'arrêt. Il faut que la France soit un pays qu'on cite en exemple au lieu de le montrer du doigt. » André Vallini, Libération, 15 septembre 2007.

« Nous rendons la démocratie irréprochable en renforçant l'exemplarité de la Justice. »

Rachida Dati, Le Figaro, 22 mai 2008.

Il ne peut exister de projet de justice sans équilibre entre les principes qui le guident. Le troisième volet de la réforme devait nécessairement porter, sur le progrès des libertés publiques et du fonctionnement de notre démocratie.

MIEUX GARANTIR LES LIBERTÉS POUR FAIRE PROGRESSER LA DÉMOCRATIE

Le président de la République et le gouvernement voulaient une réforme de la justice fondée sur un projet d'envergure inspiré par les travaux d'Edouard Balladur de juillet à octobre 2007. La loi du 23 juillet 2008 constitue la plus profonde révision de la Constitution française depuis celle de 1962. Elle s'articule autour de trois orientations majeures.

Des droits nouveaux pour les citoyens

La création du Défenseur des droits

Pour mieux faire respecter les droits individuels par l'Etat et l'Administration, **la loi**

constitutionnelle crée un *Défenseur des droits*, qui dispose de pouvoirs renforcés. Sa saisine est facilitée—il pourra être saisi directement—, ses compétences sont larges, ses moyens sont importants. Son ancrage constitutionnel lui confère une autorité morale comparable à celle d'une Cour, et non pas d'une administration de mission. L'institution de ce Défenseur des droits constitue une avancée importante au profit de tous en garantissant le respect des libertés individuelles.

Le contrôle de la constitutionnalité des lois

Autre avancée significative dans la protection des libertés publiques, la loi offre désormais la faculté aux citoyens

de soulever la question de la constitutionnalité d'une loi à l'occasion d'un procès, comme cela est déjà le cas dans la plupart des pays démocratiques. Autrement dit, tout citoyen pourra s'opposer à l'application d'une loi qui le concerne, au motif qu'elle ne lui paraît pas conforme à la Constitution. Ce progrès de l'Etat de droit permettra l'accès des citoyens à la justice constitutionnelle, de façon mesurée, et met fin à une anomalie qui faisait que la France était en définitive plus respectueuse des normes étrangères que des siennes propres.

En effet, de plus en plus fréquemment, les justiciables s'appuyaient sur des normes juridiques européennes pour contester une décision de justice fondée sur une loi française. La réforme, en ouvrant le contrôle de la constitutionnalité, remet la Constitution française au centre du dispositif juridique français.

Vertu supplémentaire, elle incitera chaque citoyen à être attentif au respect de la Constitution et de ses principes fondamentaux.

■ Le droit d'initiative populaire

Autre innovation, la loi crée un droit d'initiative populaire : un référendum, portant sur l'organisation des pouvoirs publics, sur des réformes relatives à la politique économique, sociale ou environnementale de la nation et aux services publics, peut être organisé à l'initiative d'un cinquième des membres du Parlement, soutenue par un dixième des électeurs inscrits sur les listes électorales. Ce droit, qui constitue une caractéristique essentielle d'une démocratie vivante, replace la France au rang des pays les plus modernes en matière de respect des droits des citoyens.

La saisine du Conseil économique, social et environnemental

Les citoyens auront la possibilité de saisir collectivement le Conseil économique, social et environnemental, par voie de pétition. Cela permettra aux acteurs de la vie économique et sociale de l'alerter directement sur une question de sa compétence, et facilitera l'échange et la circulation de l'information entre eux. Meilleure connaissance des dossiers, des situations concrètes, et donc meilleure réactivité des instances de conseil et de décision de la République. Les deux parties ont tout à y gagner...

■ La modernisation du Conseil supérieur de la magistrature

• Une indépendance renforcée

Le Conseil supérieur de la magistrature joue un rôle déterminant dans la carrière des magistrats.

IL ÉTAIT CRITIQUÉ SUR DEUX TERRAINS

- Onlui reprochait d'être présidé par le Président de la République ou par le Garde des Sceaux. Cela faisait peser sur le conseil un soupçon de dépendance à l'égard du pouvoir exécutif.
- On lui reprochait d'être majoritairement composé de magistrats. Le CSM faisait l'objet de critiques de corporatisme ou d'immobilisme. Cela alimentait la méfiance entre les Français et leur justice.

DEPUIS LA RÉVISION CONSTITUTIONNELLE

- -Le CSM n'est plus présidé par le Président de la République ni par le Garde des Sceaux, mais par les deux plus hauts magistrats de France.
- Son avis est sollicité pour tous les magistrats du parquet, y compris pour les nominations de procureurs généraux.

- Sa composition est plus ouverte sur l'extérieur: les magistrats ne sont plus majoritaires.

• La saisine du Conseil supérieur de la magistrature

Il s'agit d'une grande avancée pour permettre aux justiciables de faire valoir leur droits et aussi de rapprocher la justice des citoyens. Ce droit n'est plus aujourd'hui l'exclusivité du Garde des Sceaux et des plus hauts magistrats de France.

Le Conseil supérieur de la magistrature est réformé afin d'en renforcer l'indépendance et de permettre aux justiciables de saisir cette instance en cas de dysfonctionnement de la justice. Il se met donc à l'écoute des citoyens, et peut désormais jouir d'un rôle d'arbitre ou de soutien auprès d'eux, dans un esprit de plus grande ouverture à leurs demandes, à leurs requêtes – et donc à leurs frustrations ou à leur sentiment d'injustice. C'est là une avancée majeure pour permettre aux justiciables de faire valoir leurs droits.

Les justiciables, comme le Garde des Sceaux et les plus hauts magistrats de France, pourront désormais saisir directement le Conseil supérieur de la magistrature, en matière disciplinaire.

■ La parité

La parité est un débat ancien dans notre société, mais son application demeure encore toute relative. La loi tente de faire évoluer une situation encore très figée, alors qu'elle n'a qu'une influence limitée dans ce combat de tous les jours. Cette exigence doit s'imposer dans le champ politique comme dans le champ économique et social.

Un pouvoir exécutif plus contrôlé et mieux encadré

En réformant la Constitution, le gouvernement a jugé important de mieux structurer le rôle et les pouvoirs de l'exécutif, et en particulier du pivot de ce pouvoir, le président de la République.

Les conditions d'exercice de ses prérogatives sont mieux encadrées; des possibilités nouvelles lui sont accordées, par exemple celle de prendre la parole devant la Représentation nationale. Une innovation dont la conséquence est de réaffirmer le rôle du Parlement dans la représentation des citoyens.

Un pouvoir de nomination plus encadré

Dans de nombreux secteurs, les pouvoirs du Président de la République sont plus strictement encadrés. Ainsi le pouvoir de nomination à certains emplois et fonctions, qui sont déterminés en raison de leur importance pour la garantie des droits et des libertés ou pour la vie économique et sociale de la Nation, sera exercé après avis public de la commission permanente compétente de chaque assemblée, un droit de veto étant conféré aux assemblées. Dans ce domaine également, plus de transparence dans les prises de décision, des choix fondés sur des avis d'experts, la possibilité pour le Parlement de contester un choix présidentiel : mieux encadré, le pouvoir du président est soumis au contrôle d'une autorité pluraliste et démocratique.

La suppression des grâces collectives

Dans le même esprit, le droit de grâce collective, qui constituait une prérogative excessive, est supprimé. Ce pouvoir apparaissait à nos concitoyens comme l'héritage d'une

conception du pouvoir dépassée, tenant plus de la monarchie que du modèle républicain, et sans intérêt particulier pour la démocratie. Le droit de grâce ne pourra plus être exercé désormais qu'à titre individuel, et dans une perspective humaniste de clémence ou de mérite fondée sur une situation ou des considérations particulières.

Notons ici qu'il n'y a pas eu de loi d'amnistie ni de décret de grâces collectives après l'élection du Président de la République en 2007.

Le renforcement des pouvoirs du Parlement

Il a été beaucoup reproché à la Constitution de la V^e République d'avoir créé un partage des pouvoirs trop favorable à l'exécutif. Il a été décidé de renforcer les prérogatives

du Parlement dans le but de redonner au pouvoir législatif toute sa dimension.

Les missions du Parlement sont désormais solennellement énoncées

Cette mesure permet de combler une lacune significative de l'article 24 de la Constitution et, afin de renforcer sa mission de contrôle, une semaine par mois sera réservée au contrôle de l'action du Gouvernement.

Les prérogatives du Parlement sont considérablement accrues dans le cadre du vote de la loi et du contrôle de l'action du Gouvernement. L'ordre du jour est désormais arrêté par chaque assemblée, seule la moitié de l'ordre du jour reste réservée

aux projets gouvernementaux – indépendamment des projets de loi de finances ou de financement de la sécurité sociale, qui nécessitent un traitement spécifique.

L'examen en séance du texte adopté par la commission

La discussion des projets de loi, en première lecture devant la première assemblée, doit désormais porter sur le texte adopté par la commission et non plus présenté par le Gouvernement.

Chaque Assemblée disposera d'un délai d'analyse et de réflexion minimum de six semaines avant la discussion en séance. Un délai de quatre semaines sera laissé à la seconde assemblée pour examiner le projet avant discussion.

■ La limitation du recours à l'article 49-3

Pour réduire également la possibilité pour le gouvernement d'imposer un texte à une majorité incertaine, et donc de gouverner durablement contre l'Assemblée, **le recours à la procédure de l'article 49 alinéa 3 est limité** à un projet ou une proposition de loi par session, outre les projets de loi de finances ou de financement de la sécurité sociale qui nécessitent un traitement particulier, et touchent à des questions économiques dont l'urgence ne souffre pas de contestation.

■ La possibilité d'adopter des résolutions

La liberté de s'exprimer du Parlement est accrue : il a la possibilité d'adopter des résolutions dans tous domaines de son choix, à l'instar de ce que font la plupart des Parlements étrangers.

■ L'augmentation du nombre de commissions parlementaires

Pour permettre aux parlementaires de travailler dans de meilleurs conditions, et notamment d'être plus proches des réalités de notre société, le nombre de commissions permanentes est porté de six à huit.

Toutes ces réformes ont été menées avec une ambition claire, permettre au Parlement d'exercer la plénitude de ses missions, dans un contexte où la loi doit garantir la participation équitable des partis et des groupements politiques à la vie démocratique de la Nation.

MIEUX PROTEGER LE JUSTICIABLE

Faire progresser la démocratie, c'est aussi, au-delà des grands équilibres des pouvoirs et des institutions rendre plus fluides les rapports du justiciable avec la justice : mieux le protéger, mieux garantir ses droits, bref, simplifier les relations qu'il entretient avec cette machine complexe.

La réforme de la procédure pénale

N'oublions pas, en effet, que le code de procédure pénale a aujourd'hui 50 ans, qu'il a été réformé à une vingtaine de reprises, sans que jamais un vrai consensus ne se dégage

sur l'opportunité et le sens de ces réformes...

A l'inverse, le code pénal a fait l'objet d'une vaste refonte à travers plusieurs lois votées en 1992 et entrées en vigueur le 1er mars 1994.

Pour mieux assurer les droits de la défense et rendre la justice plus équilibrée, une vaste réflexion sur une réforme de la procédure pénale a été engagée.

L'avocat général Philippe Léger préside un comité professionnel et pluraliste, chargé de redonner au code pénal et au code de procédure pénale la cohérence qui leur fait défaut du fait d'une superposition des réformes successives. Cet empilement de réformes démontre d'ailleurs le besoin d'adaptation plus profond de notre système pénal. Il faut répondre, notamment, aux exigences d'une

lutte plus efficace contre toutes les formes de délinquance, au respect accru du droit des personnes mises en cause, et bien sûr des victimes.

Il s'en suit une simplification de la procédure pénale, qui devrait offrir une plus grande célérité de la justice et un accès renforcé à la procédure contradictoire pour les personnes mises en cause dans une enquête en préservant leur présomption d'innocence.

• Les grandes orientations sont claires

- Renforcer le rôle d'arbitre du juge chargé du contrôle du bon déroulement de la phase préparatoire du procès pénal ;
- Renforcer les droits de la défense.
- Assurer que des investigations à charge et à décharge sont menées.
- Et enfin, simplifier la procédure.

• Ce qui sera mis en œuvre

LA SUPPRESSION DU JUGE D'INSTRUCTION

Un juge de l'enquête et des libertés en charge exclusivement de fonctions juridictionnelles sera institué. Ce juge remplacera l'actuel juge d'instruction en remédiant aux difficultés engendrées par sa double compétence d'enquêteur et de juge, qui ne peut le rendre complètement neutre. Les délais importants des instructions devraient être raccourcis, une réelle collégialité entre juges co-saisis sera possible et les divers cadres d'enquête existants seront plus lisibles.

LE RENFORCEMENT DES DROITS ET LIBERTÉS INDIVIDUELLES

Le problème de la **garde à vue** est posé depuis longtemps : les conditions de recours à la garde à vue seront limitées en

l'interdisant notamment pour les délits punis de moins d'un an d'emprisonnement.

LA SIMPLIFICATION DE LA PROCÉDURE PRÉPARATOIRE AU PROCÈS PÉNAL

Les délais de réponse devant la chambre d'appel de l'instruction seront par exemple harmonisés.

LA SUPPRESSION DU SECRET DE L'INSTRUCTION

La violation du secret professionnel sera toujours pénalement sanctionnée et l'atteinte à la présomption d'innocence engagera la responsabilité civile de celui qui la commet.

Un régime unique de prescription civile

En droit, la prescription est le délai au terme duquel l'action en justice n'est plus possible.

La diversité des principes et des procédures est souvent un obstacle à la bonne compréhension de la justice par le citoyen, il était

donc indispensable d'unifier et d'harmoniser les règles. La réforme de la prescription en est un bon exemple. Elle unifie les délais de prescription, réduit le délai de droit commun et simplifie le régime de la prescription civile.

La principale mesure est : la prescription de droit commun est fixée à 5 ans au lieu de 30 ans.

Plus d'une trentaine de régimes spéciaux de prescription ont également été supprimés.

Humaniser la justice, en tenant compte des situations individuelles, en confortant la liberté d'entreprendre

La réforme de la procédure de surendettement

Les dossiers seront traités par la commission de surendettement et le juge n'interviendra qu'en cas de difficulté majeure.la procédure est plus simple et plus rapide.

Tenir compte des situations individuelles dans une période de difficultés accrues pour nombre de nos concitoyens, c'est aussi un devoir pour le ministre de la justice. Certaines procédures trop lourdes doivent être assouplies ; la réforme de la procédure de surendettement en est un bon exemple. Le ministère de la justice doit aussi répondre aux attentes économiques et sociales du pays. Dans un contexte de crise économique, la Justice apporte sa contribution en s'efforçant de rendre l'économie plus morale, plus saine et plus humaine.

C'est ainsi que, lorsque la Justice prononce une mesure de rétablissement personnel, elle protège les personnes surendettées en leur offrant une seconde chance.

Depuis sa création en 1989, cette procédure de règlement du surendettement a été très élargie, avec notamment la loi du 4 août 2008, dite de « modernisation de l'économie », qui a étendu le bénéfice de la procédure de surendettement aux personnes qui se portent caution pour une entreprise. A chaque situation personnelle, la loi propose des mesures adaptées à la gravité de la situation du débiteur, et pour chacune de ces mesures, le rôle de la commission de surendettement est essentiel.

Le juge intervient seulement pour homologuer le plan élaboré par la commission de surendettement, pour statuer sur une contestation en cas de situation grave. Près de 15 000 dossiers de rétablissement personnel avaient été déposés dès l'année 2004. En 2006, ce chiffre était de 24 190. En 2007, il était de 27 959.

Mais le traitement du surendettement devait évoluer pour prendre plus tôt en compte le cas des personnes plongées dans une situation de détresse. La réforme met en place un système gradué de traitement des dossiers qui l'accélèrera de façon significative dans l'intérêt des personnes.

■ La réforme de la procédure de sauvegarde des entreprises

La justice intervient aussi dans l'économie quand elle accompagne les entreprises en difficulté :

L'ordonnance du 18 décembre 2008 a réformé l'ensemble du dispositif de prévention et de traitement des difficultés des entreprises, rénové par la loi du 26 juillet 2005 et qui n'avait pas produit tous les résultats attendus. Elle est entrée en vigueur le 15 février 2009 avec tous ses textes d'application.

Depuis 2006, seulement 1 600 procédures de sauvegarde avaient été ouvertes, ce qui est peu comparé aux 60 000 liquidations qui seront sans doute constatées en 2009 dans cette période de crise où leur nombre a très nettement augmenté.

Les raisons de ce demi-échec sont multiples : elles résident aussi bien dans les obstacles qui relèvent de la loi elle-même,

que dans la réticence de certains entrepreneurs à anticiper leurs difficultés.

L'ordonnance comporte les mesures nécessaires pour lever ces obstacles, et pour inciter les entrepreneurs à recourir davantage à cette procédure.

L'accès à la procédure de sauvegarde a été facilité grâce à un assouplissement de ses critères d'ouverture. Les prérogatives du chef d'entreprise en sauvegarde sont renforcées. Le projet d'ordonnance prévoit de l'associer plus directement à la réorganisation de son entreprise et le tribunal ne pourra plus lui imposer de quitter la direction de son entreprise ou de céder ses actions.

Ces mesures rassurent les entrepreneurs qui redoutaient encore de saisir le tribunal par peur d'être dépossédés de leur entreprise. La preuve en est la très nette augmentation du nombre des sauvegardes ouvertes en 2009 :

- 2006 : 507 procédures de sauvegarde ;
- **2007**: 520;
- **2008**: 706;
- depuis début 2009 : 313.

Les entrepreneurs en difficulté n'hésitent plus à se mettre sous la protection de la justice.

Parallèlement, cette réforme a amélioré les conditions de réorganisation de l'entreprise en favorisant les sauvetages durables, si possible par une négociation entre le débiteur et ses créanciers. Elle encourage et facilite le recours à la procédure de conciliation, dont il est démontré qu'elle constitue un mode très efficace de traitement des difficultés.

Par ailleurs, lorsque la liquidation judiciaire ne peut être évitée, elle améliore le déroulement des opérations de cession de l'entreprise ou de ses actifs avec deux objectifs : faire en sorte que ces actifs soient vendus au meilleur prix et accélérer le déroulement de la procédure, pour permettre au dirigeant de rebondir au plus vite.

■ La facilitation des fusions entre les sociétés française et de l'Union européenne

Les règles du droit des sociétés ne doivent pas être une contrainte empêchant le développement des entreprises. La Chancellerie, ministère du droit, veille donc en permanence à ce que le cadre juridique favorise la compétitivité internationale de l'ensemble des sociétés françaises. Le Gouvernement s'est donné comme priorité d'offrir aux entreprises françaises de tels outils pour leur permettre de développer leurs activités à l'international, notamment au sein de l'Union européenne.

Une loi très importante a été présentée au Parlement par le ministère de la justice: celle du 3 juillet 2008 adaptant le droit des sociétés au droit communautaire.

Le projet de loi facilite les fusions entre les sociétés françaises et les sociétés d'autres Etats membres de l'Union européenne. Il représente une avancée considérable pour les acteurs économiques qui ne pouvaient réaliser des rapprochements transfrontaliers d'entreprises que selon des mécanismes complexes, longs et coûteux. Ce nouveau mécanisme contribue à faciliter le développement des entreprises françaises dans l'Union. Il simplifie également le droit

des fusions en France, en supprimant certaines formalités inutiles et coûteuses.

Le projet de loi modifie également les règles qui s'appliquent aux sociétés coopératives afin de leur permettre d'adopter un nouveau statut, celui de société coopérative européenne. Les coopératives d'entreprises permettent à des entrepreneurs individuels et à des PME de se fédérer tout en restant indépendants. Ce secteur regroupe 21 000 entreprises en France, soit 700.000 salariés et 200 milliard d'euros de chiffres d'affaires. Le nouveau statut permet aux coopératives d'entreprises d'être reconnues dans toute l'union européenne et donc de dynamiser leur activité.

Le projet de loi améliore également la gouvernance des entreprises cotées en France en complétant l'information communiquée aux actionnaires sur l'organisation des sociétés anonymes. Les actionnaires seront ainsi informés sur les modalités du gouvernement d'entreprise mises en place au sein de la société.

HUMANISER LA SANCTION, SANCTIONNER DANS DES CONDITIONS PLUS RESPECTUEUSES DU DROIT ET DES LIBERTÉS

Sanction du crime ou du délit, réparation pour les victimes, une telle politique ne se conçoit que dans le respect des personnes sanctionnées. Pour les condamnés incarcérés, la sanction est la perte de la liberté, mais rien que la perte de la liberté : en aucun cas elle ne doit dériver en non-respect de la dignité de la personne.

Une nouvelle conception de la prison

Tout n'est pas parfait en prison, et ce n'est pas manquer de respect aux personnels de l'administration pénitentiaire que de le reconnaître. Depuis 2007, l'accès aux soins pour les déte-

nus est une priorité. Plus de 2400 médecins, infirmiers, personnels de santé participent à l'offre de soins en détention. La prise en charge des pathologies psychiatriques a été améliorée. L'accès au culte a été facilité avec le recrutement d'aumoniers issus des principales religions.

La Chancellerie a présenté au Parlement un texte de loi posant les fondations d'une nouvelle conception de la détention. Rappelons simplement que la dernière loi pénitentiaire remonte à 1987, et qu'elle était due à Albin Chalandon.

Ce nouveau texte adopté en première lecture par le Sénat conçoit une prison où l'enfermement ne s'oppose plus au respect de la dignité humaine, une prison conforme à l'idéal républicain de la France.

La loi pénitentiaire repose sur cinq objectifs :

- garantir les droits fondamentaux des détenus,
- améliorer la reconnaissance des personnels pénitentiaires,
- s'engager pour la réinsertion des détenus,
- développer les aménagements de peine pour éviter la récidive,
- généraliser la mise en œuvre des règles pénitentiaires européennes (RPE).

Ce texte met un terme à une conception dépassée de la détention, et propose de concevoir l'incarcération à partir de la personnalité du détenu et pas uniquement à partir de sa peine. Il différencie les régimes de détention, met en œuvre des droits individuels issus notamment des règles pénitentiaires européennes. Il vise aussi à y favoriser les activités de formation et de réinsertion.

Une politique respectueuse des droits des détenus

La création du contrôleur général des lieux de privation de liberté

Pour renforcer l'état de droit, a été instauré un contrôle indépendant de la détention. La

loi du 30 octobre 2007 institue le Contrôleur Général des lieux de privation de liberté.

Cette autorité indépendante contrôle les conditions de prise en charge et de transfèrement des personnes privées de liberté confiées notamment à l'administration pénitentiaire. Le Contrôleur Général peut également être saisi à propos de situations individuelles par toute personne ou association dont l'objet est le respect des droits fondamentaux des personnes. Cette création, réclamée depuis longtemps mais jamais mise en place, montre la volonté de la France de s'engager pleinement dans un contrôle indépendant et effectif de l'ensemble des lieux de détention, quelle que soit la structure concernée : établissements pénitentiaires, centres hospitaliers spécialisés, dépôts des palais de justice, centres de rétention administrative. Elle place notre pays au niveau des standards européens en la matière, et lui permet de respecter les stipulations du Protocole facultatif à la convention contre la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants, signé par la France le 16 septembre 2005.

Il fallait doter le contrôleur de compétences larges : plus de 6000 lieux relèvent de son contrôle. Depuis qu'il a été nommé, le Contrôleur a effectué de nombreuses visites : au 31 mars 2009 ; 28 établissements pénitentiaires ont été visités, 56 saisines on été faites sur des situations individuelles, 10 rapports de visite ont été transmis au Garde des Sceaux, 41 demandes sont en cours de traitement par le Contrôleur...

L'amélioration des conditions de détention et lutte contre la surpopulation carcérale

• La construction d'établissements pénitentiaires

Pour lutter contre la surpopulation carcérale et améliorer les conditions de détention, de nouvelles places de prison ont été construites ou ouvertes. Tous les engagements pris ont été tenus: du 18 mai 2007 à fin 2009, 9 000 nouvelles places.

L'objectif est de disposer de 63 000 places en 2012. Il sera atteint puisque le budget a été adopté pour 2009, 2010 et 2011.

La création des conférences régionales de l'aménagement des peines

Grâce à cette création, tous les acteurs de l'aménagement des peines travaillent désormais ensemble. Les résultats sont là : pour lutter contre la récidive, les aménagements de peine ont été encouragés. Ils ont triplé en un an.

Depuis mai 2007, les résultats obtenus sont très positifs, marquant une progression de 50%.

QUELQUES CHIFFRES (avril 2009)

AMÉNAGEMENTS DE PEINE

- 7 131 bénéficiaires d'aménagement de peine ;
- 13,7 % de l'ensemble des condamnés écroués ;
- **+ 23,3** % depuis avril 2008, **+ 49,7** % depuis mai 2007

RÉPARTITION DES AMÉNAGEMENTS DE PEINE ENTRE

- 4297 Placements sous Surveillance Electronique 3024 au 1^{er} Avril 2008, soit + 42,1 % en 1 an
- 32 placements sous surveillance électronique mobile (PSEM) au 20/04/09.
- 999 placements extérieurs
- 1835 semi-libertés

Les détenus sont aussi mieux suivis par les 3 800 personnels qui travaillent dans les services d'insertion et de probation. Leur rôle est essentiel. En 2002, on en comptait 1 800.

• Le développement du bracelet électronique

Pour humaniser et individualiser la sanction, le recours au bracelet électronique est préconisé: aujourd'hui, 4297 condamnés sont placés sous surveillance électronique, soit une progression de 42% en un an. Fin 2009, 5000 bracelets seront disponibles.

• La prévention du suicide en détention

Pour améliorer la prévention du suicide en détention, un plan d'action a été mis en œuvre en collaboration avec le ministère de la santé

La réaffirmation des droits des détenus

Les droits et les devoirs des détenus seront mieux reconnus. La loi a posé un principe clair, celui de l'exercice des droits dans la seule limite imposée par la sécurité ou le maintien de l'ordre au sein des établissements pénitentiaires.

Les droits du détenu sont réaffirmés : la domiciliation à l'établissement pénitentiaire, le maintien des liens familiaux, le droit au travail ou le droit à l'insertion, par l'enseignement et la formation. Ce sont des droits fondamentaux qui seront mis en œuvre et qui contribueront à une meilleure réinsertion des détenus.

• L'autorisation des visites en quartier disciplinaire

De même, la possibilité de recevoir une visite hebdomadaire a été ouverte aux détenus purgeant une sanction de cellule disciplinaire Cette ouverture participe à la prévention du suicide, elle permet aussi le maintien des liens familiaux, et d'atténuer les tensions inhérentes au quartier disciplinaire.

• La création de régimes différenciés de détention

L'individualisation des régimes de détention se fera en fonction de la personnalité du détenu, de sa dangerosité et de ses efforts de réinsertion. Un bilan de personnalité sera donc réalisé.

Une nouvelle vision de la sanction : la réinsertion pour lutter contre la récidive

La réinsertion et la lutte contre la récidive ont été placées au cœur des missions de l'Administration pénitentiaire. L'ambition est que les détenus ne sortent plus de prison sans un projet d'insertion; la sortie sera préparée par une formation.

un parcours scolaire, ou éventuellement des soins.

Les aménagements de peines sont facilités

C'est le principe du développement des aménagements de peines, notamment afin de prévenir la récidive. La prison est une sanction nécessaire, mais elle doit être utilisée comme d'autres outils, et autant que possible comme ultime recours.

Désormais, une peine d'emprisonnement peut être exécutée en dehors de la prison, si tout est mis en œuvre pour que la sanction soit bien appliquée, et que la sécurité des citoyens n'est pas menacée. **C'est le concept de la prison « hors les murs ».**

La loi pénitentiaire offre de nouvelles perspectives :

- le nombre de condamnés qui peut prétendre à un aménagement de peines est élargi;
- le placement sous bracelet électronique pour les détenus en fin de peine (4 mois avant la fin de peine) est prévu; cette mesure est déjà expérimentée dans 18 établissements pénitentiaires;
- la procédure est simplifiée, pour plus d'efficacité.

■ Le recours à la détention provisoire est limité

Le projet de loi propose également de développer le principe de l'assignation à résidence avec placement sous surveillance électronique pour les prévenus, qui permet de limiter le recours à la détention provisoire.

Cette nouvelle vision de la politique pénale, fondée sur le souci de respecter la dignité de l'individu, mais aussi sur l'idée que la prison, expression de la sanction, doit aussi devenir le lieu d'une possible réinsertion du condamné, représente une véritable révolution dans le système français.

LUTTER CONTRE LES DISCRIMINATIONS

La lutte contre toutes les formes de discrimination est au cœur de la volonté réformatrice du Président de la République.

Du fait d'un dispositif législatif et réglementaire complété au fil des années, notamment sous l'influence des directives européennes, tous les critères—sexe, âge, religion, ethnie, orientation sexuelle—que les champs de discriminations—travail, loisirs, logement, fournitures de biens ou de service—sont désormais appréhendés par la loi.

Néanmoins, la traduction statistique de l'activité judiciaire en matière de discrimination apparaît modeste. En effet, seulement 611 affaires de discriminations ont été enregistrées dans les parquets en 2007, contre 660 en 2006. Le taux de réponse pénale moyen pour les actes discriminatoires est de 80% pour l'année 2007. Ces chiffres traduisent une importante augmentation par rapport à la même période de 2006 (taux de réponse pénale 65%). Le taux de poursuites est de 36% pour la période considérée en 2007 soit une légère augmentation par rapport à l'année précédente (33% en 2006). Les statistiques démontrent l'importance constante du recours aux alternatives aux poursuites en matière de discriminations avec 61 procédures sur 137 ayant donné lieu en 2007 à une mesure alternative aux poursuites.

Ces données, encourageantes sur le plan qualitatif, sont donc insuffisantes sur le plan quantitatif.

Parallèlement, seules 29 condamnations ont été prononcées en 2006 pour des faits de discriminations.

La création de pôles antidiscrimination dans tous les tribunaux Depuis juillet 2007, il existe dans tous les tribunaux un pôle anti-discrimination, animé par un magistrat référent chargé de mener des actions sur le terrain en lien étroit avec les diverses associations qui disposent du savoirfaire en cette matière.

Des délégués du procureur spécialisés ont été désignés, en concertation avec le milieu associatif luttant contre les discriminations.

Ces pôles ont pour mission d'informer les justiciables, de dialoguer avec les acteurs de terrain et les associations afin d'améliorer l'action pénale. Ainsi, les magistrats référents et les délégués spécialisés ont organisé des journées de formation pour les officiers de police judiciaire. Ces formations ont pu aboutir à la désignation d'un officier de police judiciaire référent au sein de chaque compagnie de gendarmerie ou de chaque commissariat de police.

Plusieurs pôles anti-discriminations ont établi des modèles de lettre-plaintes ou fiches de signalement, diffusées aux associations spécialisées ou lors des conseils locaux de sécurité et de prévention de la délinquance. Plusieurs parquets ont d'ores et déjà mis en place des opérations de « testing », visant des domaines variés.

Cette action conduit à une politique pénale diversifiée, avec des mesures graduées, et un échelonnement de l'intervention de la justice :

- Le recours aux alternatives aux poursuites est privilégié pour des faits isolés, commis par des particuliers, par le stage de citoyenneté ou la mesure de médiation.
- Les parquets réservent l'exercice des poursuites pénales aux cas les plus graves ou symboliques, notamment lorsque des professionnels sont mis en cause ou lorsque l'auteur conteste sa responsabilité.

L'objectif de ces pôles est principalement de faciliter l'expression et l'émergence des plaintes des victimes.

Un travail sur le terrain avec les associations

Deux conventions cadre ont été signées le 14 décembre 2007 avec les présidents des associations LICRA et SOS Racisme afin de développer des réseaux locaux de lutte contre les discriminations fondées sur l'ori-

gine, l'appartenance réelle ou supposée à une ethnie une nation, une race ou une religion. En outre, les deux associations se sont engagées à assurer des formations sur les discriminations à l'École nationale de la magistrature et à l'École nationale des greffes.

Le 11 août et le 30 septembre 2008, la LICRA et SOS-Racisme ont alors signé une seconde convention annuelle dans laquelle ces associations s'engagent à se rapprocher des procureurs de la République pour étudier les modalités de mise en œuvre de la convention cadre. Les trois ressorts de Nantes, Toulouse et Colmar ont été retenus pour mettre en place ce projet.

Par cet ensemble de mesures, par cette politique pénale dynamique menée en concertation avec les associations et les acteurs de terrain, le ministère de la Justice se positionne pour devenir un véritable moteur de la lutte contre les discriminations.

Conclusion

Un bref rappel

Des convictions, une volonté, une attente des

Français: comme pour toute réforme importante, le chantier de modernisation de la justice exigeait une vision claire des objectifs, et une forte détermination sur les moyens à mettre en œuvre.

Le Président de la République avait pris des engagements. Ils ont été tenus.

La définition des objectifs résultait des nombreuses analyses, études, enquêtes, comme des non moins nombreux projets évoqués et jamais finalisés; les moyens étaient à conquérir, voire à imposer. La place que la Constitution accorde au Garde des Sceaux dans l'organisation des pouvoirs de l'Etat, comme les prérogatives que lui reconnaît la tradition républicaine, rendent toute tentative de réforme de ce troisième pouvoir à la fois périlleuse et lourde de sens pour celui ou celle qui la conduit. «Le magistrat est le gardien de la justice, et s'il l'est de la justice il l'est aussi de l'égalité » nous dit Aristote; on peut dès lors comprendre que dans un pays qui place l'idée d'égalité au-dessus de celle de liberté, un tel projet de changement ne peut laisser qui que ce soit indifférent. Il fallait donc que le Garde des Sceaux s'engage personnellement et assume publiquement son action, c'est ce qui a été fait. Il fallait aussi agir vite, car le fossé se creusait chaque jour un peu plus entre les Français et leur justice.

Et parce que toute réforme, pour réussir, doit être préparée et expliquée, la ministre, dès son entrée en fonction, a décidé d'aller à la rencontre des élus, des professionnels du droit et de la justice, des experts, des représentants du monde associatif... Le dialogue et la concertation n'ont jamais fait défaut, même

si, après des années de consultation sans résultat tangible, il était urgent d'aboutir. Il était tout aussi nécessaire d'informer les parties concernées, d'exposer très en amont les procédures mises en œuvres et les décisions qui s'annonçaient. Ainsi, au total, plus de 150 déplacements dans toute la France ont été nécessaires pour baliser et expliquer les chemins de la réforme. Plus des 2/3 des juridictions et plus de la moitié des établissements pénitentiaires et des structures d'accueil pour mineurs ont été visités : autant de déplacements et de rencontres qui ont permis de nouer le dialogue, d'écouter les parties en présence pour les convaincre du bien-fondé de la politique menée.

Une politique à développer, des moyens solides

Changer la justice, pour que les citoyens cessent de s'en éloigner, telle était la mission exposée en 2007 aux Français. Des lois ont été préparées, votées ou annoncées; l'administration de la justice a été modernisée, le droit s'est rap-

proché des justiciables; les libertés publiques ont été respectées, voire sur certains points renforcées. Les premiers effets du travail accompli depuis 2007 sont là :

- -Concernant la récidive: depuis l'entrée en vigueur de la loi, plus de 26 000 décisions ont été rendues dans ce contexte, dont 50% avec des peines plancher pour des récidivistes majeurs.
- Sur la question des aménagements de peine: entre mai 2007 et avril 2009, ils ont progressé de 50 %. Limiter la récidive des criminels « à risque », mais aussi aménager les peines de détenus considérés comme moins dangereux, ou susceptibles de réinsertion... Voilà le sens de ces chiffres.

- Sur le terrain de la délinquance des mineurs: la réponse pénale a fortement augmenté depuis 2007, passant de 87 à 92%; la présentation immédiate des mineurs a augmenté de 32% durant la même période... Par ailleurs, ont été créés, dans le même temps, 7 Etablissements pénitentiaires pour mineurs. En 2010, il y aura 48 Centres éducatifs fermés dans toute la France, qui permettront d'accueillir 528 mineurs délinquants.
- **Sur l'aide aux victimes :** les crédits de l'aide aux victimes ont été portés à 11 millions d'euros, en augmentation de plus de 15% depuis 2007.
- Enfin, sur le douloureux sujet du suicide en prison, quelques vérités méritent d'être rétablies : les statistiques n'ont pas explosé. En revanche, la gravité du problème s'impose à tous dans son urgence. Tous les moyens doivent être mis en œuvre pour le résoudre. C'est pourquoi un plan national antisuicide a été mis en place.

Des résultats que les engagements de l'Etat en faveur du ministère de la Justice viennent conforter. Les dotations parlent en ce sens car elles sont importantes, et à la hauteur des ambitions dessinées.

Les crédits accordés depuis 2007 ont été en constante augmentation, dans un contexte budgétaire dont chacun sait qu'il est particulièrement difficile et marqué du sceau de la crise économique et financière. En 2008, le budget du ministère était en hausse de 4,5%: 1615 emplois supplémentaires ont été créés dont 400 dans les juridictions, et plus de 1100 au sein de l'administration pénitentiaire; effort confirmé en 2009 puisque la Justice est un des seuls ministères à avoir bénéfi-

cié d'un accroissement de ses crédits (plus 2,65% et 952 emplois supplémentaires). Ces moyens dégagés par le gouvernement sont encore une fois le signe du soutien accordé par le chef de l'Etat à la réforme mise en œuvre. Il faut aussi souligner que l'avenir est assuré car les arbitrages budgétaires rendus sur trois ans garantissent la pérennité de ces moyens pour les trois prochaines années. Ceci permettra au service public de la justice de bénéficier de la transformation en profondeur dont il a besoin.

Perspectives d'avenir

Car beaucoup reste à faire ; le plan de réforme de la justice ne va évidemment pas s'arrêter là. De nombreuses pistes ont été tracées, qui don-

neront des résultats dans plusieurs domaines. La réflexion a été engagée, des textes rédigés ou en cours de rédaction; dans d'autres cas, des procédures de concertation ont été lancées.

C'est le cas des propositions formulées par la Commission Darrois qui a remis son rapport le 8 avril 2009.

Mais c'est sans doute sur le terrain de la coopération européenne et de l'action aux frontières des Etats que l'effort pour construire une justice moderne doit se porter. L'Europe de la justice se fait jour après jour, au rythme des affaires opposant, au vu et au su de tous, des parents en quête de leurs enfants disparus, des couples que les frontières séparent ; il est important désormais d'avancer vers une communauté judiciaire européenne, qui seule permettra de mieux lutter contre les nombreux dangers qui menacent aujourd'hui, contre l'internationalisation des risques et de la

criminalité, en disposant, pourquoi pas, d'une politique

pénale adaptée à notre monde – une politique pénale européenne.

À quand, par exemple, un Parquet européen, compétent pour certaines affaires transnationales? Un premier pas a été fait en développant la coopération européenne dans le domaine du contrôle judiciaire, de l'interconnexion des casiers judiciaires, de la formation des magistrats européens sur les questions liées au terrorisme. Des pas qui marquent des avancées réelles, mais les Européens doivent aller plus loin dans cette direction. Les progrès sont là : la Chancellerie soutient de nombreux projets, comme celui de la société privée européenne, ou le projet de règlement sur la loi applicable en matière de divorces, ou encore le texte de règlement en matière de succession. Enfin, dans le domaine pénal, c'est l'ensemble des procédures d'enquête qui doit être amélioré, pour assurer une meilleure circulation des preuves dans la communauté.

En deux ans, la Justice s'est remise en mouvement et ouverte à la société. Les avancées réalisées sont nombreuses et essentielles car la justice est l'un des piliers de notre démocratie. Elle appartient d'abord au peuple français. Il ne faut jamais l'oublier quand on la sert.

Lois et ordonnances

- 10 août 2007

 Loi relative à la lutte contre la récidive
- 29 octobre 2007
 Loi relative à la lutte contre la contrefaçon
- 30 octobre 2007
 Loi sur le contrôleur général des lieux de privation de liberté
- 13 novembre 2007
 Loi relative à la lutte contre la corruption
- 04 février 2008
 Loi constitutionnelle ouvrant
 ratification du Traité de Lisbonne
- 25 février 2008 Loi sur la rétention de sûreté et l'irresponsabilité pénale
- 17 juin 2008
 Loi relative à la prescription en matière civile
- 01 juillet 2008
 Loi relative aux droits des victimes
- 21 juillet 2008
 Loi constitutionnelle de modernisation des institutions
- 18 décembre 2008 Ordonnance portant réforme du droit des entreprises en difficulté
- 16 janvier 2009

 Loi ratifiant l'ordonnance portant réforme de la filiation
- 30 janvier 2009
 Ordonnance portant diverses mesures relatives à la fiducie

Rachida Dati a été nommée Ministre de la Justice, Garde des Sceaux, après l'élection de Nicolas Sarkozy à la présidence de la République en mai 2007. La justice et sa place dans la société française avait été un des sujets majeurs de la campagne électorale qui a ouvert les portes de l'Elysée à Nicolas Sarkozy. Il était donc normal que le nouveau Président en fasse un des axes majeurs de sa politique de réforme.

La justice doit s'adapter à une société qui a profondément changé et à des citoyens désormais demandeurs de sécurité, de transparence des procédures, mais aussi de lutte contre les inégalités et les discriminations de toute nature.

Les réformes portées par la Chancellerie depuis 2007 sont donc inspirées par la conviction que, si la justice doit avoir un rôle protecteur, réparateur des préjudices et des inégalités, elle doit également favoriser l'insertion et la réinsertion de tous dans le corps social.

Bénéficiant du soutien de l'ensemble du gouvernement et de la majorité parlementaire, la Garde des Sceaux a donc conduit un programme ambitieux de modernisation. Les objectifs fixés par le Président de la République ont été atteints.