



1. L'essentiel

Auteurs :

Jean-Paul Tran Thiet,
Senior fellow,
Institut Montaigne



- Lors de la campagne présidentielle, **Emmanuel Macron a proposé un programme ambitieux de réforme de la Justice**. Ses propositions visaient principalement à renforcer l'autorité judiciaire, à accroître l'accessibilité de la Justice, notamment par un grand projet de transformation numérique, et à en simplifier l'organisation. Son programme prévoyait également une augmentation sensible du nombre de places de prison et de meilleures alternatives à la peine de prison, ainsi qu'une réforme de la justice des mineurs. Emmanuel Macron proposait enfin un renforcement de la coopération à l'échelle de l'Union européenne.
- **L'augmentation des crédits du ministère de la Justice sur l'ensemble du quinquennat (+ 33 % par rapport à 2016)** traduit un effort notable du Gouvernement, conforme aux orientations de la loi de programmation 2018-2022 de la Justice. Toutefois, si les moyens humains et financiers ont augmenté depuis 2017, ceux-ci restent encore inférieurs à la moyenne européenne une fois rapporté au nombre d'habitants. Parallèlement, **Emmanuel Macron n'a que partiellement tenu sa promesse de création de 15 000 places de prison** : avec 7 000 places supplémentaires d'ici 2022, la France a certes réussi à contenir la surpopulation carcérale, mais reste l'un des pays les moins performants en Europe dans ce domaine. Le Gouvernement s'est néanmoins engagé à la création de 8 000 nouvelles places d'ici 2027 pour répondre aux engagements présidentiels.
- **Le quinquennat a été marqué par la réforme conduite par Nicole Belloubet**. Cette réforme, qui reprend de nombreuses mesures issues du programme présidentiel, reste essentiellement technique. **Elle a principalement permis de rationaliser la carte des tribunaux, avec la fusion des tribunaux d'instance et de grande instance, de renforcer les alternatives à la peine de prison et de simplifier les procédures civiles**. Si elle a permis des avancées, tout particulièrement concernant l'accès des citoyens au service public de la Justice, elle n'a pas encore eu les effets escomptés concernant l'accélération des délais de jugement. Il reste toutefois difficile d'en faire un bilan exhaustif compte tenu de l'entrée en vigueur tardive de nombreuses de ses dispositions.
- Le quinquennat aura aussi permis une rationalisation de la justice des mineurs, avec **un nouveau code de la justice pénale des mineurs qui entre en vigueur à compter du 30 septembre 2021**. Cette nouvelle codification s'accompagne de l'instauration d'une présomption de

discernement pour les mineurs de plus de 13 ans, de la réduction du recours à la détention provisoire et d'un raccourcissement de la procédure. Cette réforme s'accompagne également de la création de vingt nouveaux centres éducatifs fermés, en-deçà toutefois des engagements présidentiels, et dont la construction ne devrait pas débuter avant la fin de l'année 2021.

- En cours de mandat, le Gouvernement s'est engagé à répondre aux incivilités du quotidien, **avec le développement d'une justice de proximité**, dont les modalités ont été détaillées le 15 décembre 2020 dans une circulaire du nouveau garde des Sceaux, Éric Dupond-Moretti. Le Gouvernement souhaite que l'autorité judiciaire soit plus réactive dans le traitement des "*transgressions du quotidien*", avec l'augmentation du nombre de délégués du procureur sur le territoire, le développement des enceintes de proximité, regroupées sous l'appellation "Point Justice", et le renforcement des mesures alternatives aux poursuites. Enfin, une réforme complémentaire doit être conduite par Éric Dupond-Moretti d'ici la fin du quinquennat : actuellement discuté devant le Parlement, **le projet de loi pour la confiance dans l'institution judiciaire** prévoit de réformer la procédure pénale en renforçant les droits de la défense (enquêtes préliminaires limitées à deux ans, meilleure protection du secret de la défense, réduction de la détention provisoire...) ainsi que la possibilité de filmer les audiences.
- La remise en cause de l'institution judiciaire, qui s'est traduite récemment par des accusations de laxisme après la décision de déclarer pénalement irresponsable le meurtrier de Sarah Halimi et par une opposition croissante entre la police et les magistrats, a conduit Emmanuel Macron à lancer des "**États généraux de la Justice**", qui doivent se tenir d'ici 2022. L'objectif est de réunir l'ensemble des acteurs et de dresser un état des lieux complet des besoins des justiciables, mais **la démarche traduit indéniablement un malaise des professionnels de la Justice et un éloignement croissant avec les citoyens, que le mandat d'Emmanuel Macron n'aura pas permis de combler.**
- Mesure majeure du programme présidentiel, la réforme constitutionnelle visant à accroître l'indépendance de la Justice ne sera pas votée d'ici la fin du quinquennat.

2. Les engagements

1. Les engagements du candidat

Moins médiatisés que d'autres aspects du programme présidentiel, le volet justice du projet d'Emmanuel Macron comportait pourtant des engagements importants¹ traduisant la volonté du candidat de simplifier le service public de la Justice et de le rapprocher du citoyen, tout en renforçant l'indépendance de l'autorité judiciaire. Le programme présidentiel s'articulait ainsi autour de cinq piliers :

- **le renforcement de l'autorité judiciaire** par une révision constitutionnelle qui permettrait, principalement, de soumettre les nominations des magistrats du parquet à l'avis conforme (et non plus à l'avis simple) du Conseil supérieur de la magistrature et de renforcer l'interdiction faite au ministre de la Justice de donner des instructions dans les affaires individuelles. Il s'agissait d'une réforme déjà engagée sous le quinquennat de François Hollande.
- **une plus grande accessibilité de la justice à travers une réforme de l'organisation judiciaire.** Le candidat Macron prévoyait en particulier la création, dans chaque département, d'un tribunal de première instance qui fusionnerait l'ensemble des tribunaux locaux spécialisés de première instance et traiterait l'ensemble des matières (pénal, social, affaires familiales, commercial, civil...). Cette réforme de l'organisation judiciaire devait s'accompagner de la création d'un service d'accueil unique du justiciable et d'une refonte de l'aide juridictionnelle. **Le candidat prévoyait également un vaste plan de numérisation de la justice**, avec la création d'une procédure en ligne simplifiée pour tous les litiges du quotidien.
- **en matière répressive, une augmentation sensible du nombre de places de prison et de meilleures alternatives à la peine de prison.** Le programme d'Emmanuel Macron prévoyait ainsi la construction de 15 000 places de prison supplémentaires sur le quinquennat (+25 %) et la rénovation des bâtiments pénitentiaires indécents. Il était également prévu que toute personne condamnée à une peine de prison ferme inférieure ou égale à deux ans devait être effectivement incarcérée avant toute mesure d'aménagement, avec l'instauration du principe d'un examen automatique de l'aménagement de la peine aux 2/3 de la peine exécutée. Le candidat souhaitait également la création d'une agence des mesures alternatives à l'incarcération pour encourager le développement des travaux d'intérêt général comme modalité alternative d'exécution de la peine, ainsi que l'augmentation des moyens alloués aux services pénitentiaires d'insertion et de probation (SPIP).

¹ <https://en-marche.fr/emmanuel-macron/le-programme/justice>
<https://en-marche.fr/articles/discours/emmanuel-macron-discours-justice-universite-lille-ii>



- **une prise en charge plus efficace des mineurs.** L'ambition du candidat Macron était de conserver la double vocation du juge des enfants, à la fois juge de la protection du mineur et juge pénal, et de proposer plus de solutions de placements des mineurs, avec notamment le doublement du nombre de centres éducatifs fermés. Il proposait également de mettre en place des programmes d'aide aux parents de mineurs en difficulté et de favoriser le placement des mineurs non délinquants en assistance éducative dans les internats.
- **un renforcement de la coopération judiciaire européenne.** Concernant la sécurité intérieure, Emmanuel Macron souhaitait ainsi poursuivre le développement du parquet européen et améliorer les enquêtes transfrontalières en matière de criminalité organisée et de délinquance financière. Il appelait également de ses vœux le renforcement de la coopération judiciaire en matière civile, notamment pour le règlement des litiges transfrontaliers.

2. Les engagements en cours de mandat

Anticipant des réformes difficiles et les oppositions des professionnels (magistrats, avocats, greffiers...), **le quinquennat a débuté par six mois de consultations dans le cadre des "Chantiers de la justice"**, qui auront permis de proposer des mesures complémentaires aux engagements du candidat Macron, comme la création d'un "tribunal criminel départemental" ou la mise en place d'un parquet national antiterroriste (PNAT). Cette phase de consultation n'aura toutefois pas permis de désamorcer les oppositions des professionnels de la justice, et en premier lieu des magistrats.

La tenue du "**Grenelle**" des violences conjugales en septembre 2019 comportait également un large volet justice, et a donné lieu à une série d'engagements et de mesures concernant la lutte contre les violences conjugales. Ont été ainsi annoncés l'interdiction de la médiation comme alternative aux poursuites en cas de violence conjugale, l'utilisation des bracelets anti-rapprochement pour empêcher les auteurs des violences d'approcher les victimes ou le déploiement de "*chambres de l'urgence*" pour accélérer le traitement des procédures judiciaires. **Des mesures complémentaires ont été présentées par le Premier ministre, Jean Castex, le 9 juin 2021**, comme la création d'un fichier des auteurs de violences conjugales, sa connexion avec le fichier des détenteurs d'armes à feu ou l'augmentation du nombre de téléphones "grand danger"².

Par ailleurs, face à la dégradation du contexte sécuritaire en cours de mandat, Jean Castex s'est engagé à répondre aux incivilités du quotidien, **avec la création de juges de proximité dès 2021**. Il s'agit de la grande priorité de la deuxième partie de mandat d'Emmanuel Macron en matière de Justice.

² Le téléphone "grand danger" est un téléphone portable disposant d'une touche dédiée, permettant à la victime de joindre, en cas de grave danger, un service de téléassistance, accessible 7j/7 et 24h/24, et relié aux services de police et de gendarmerie.

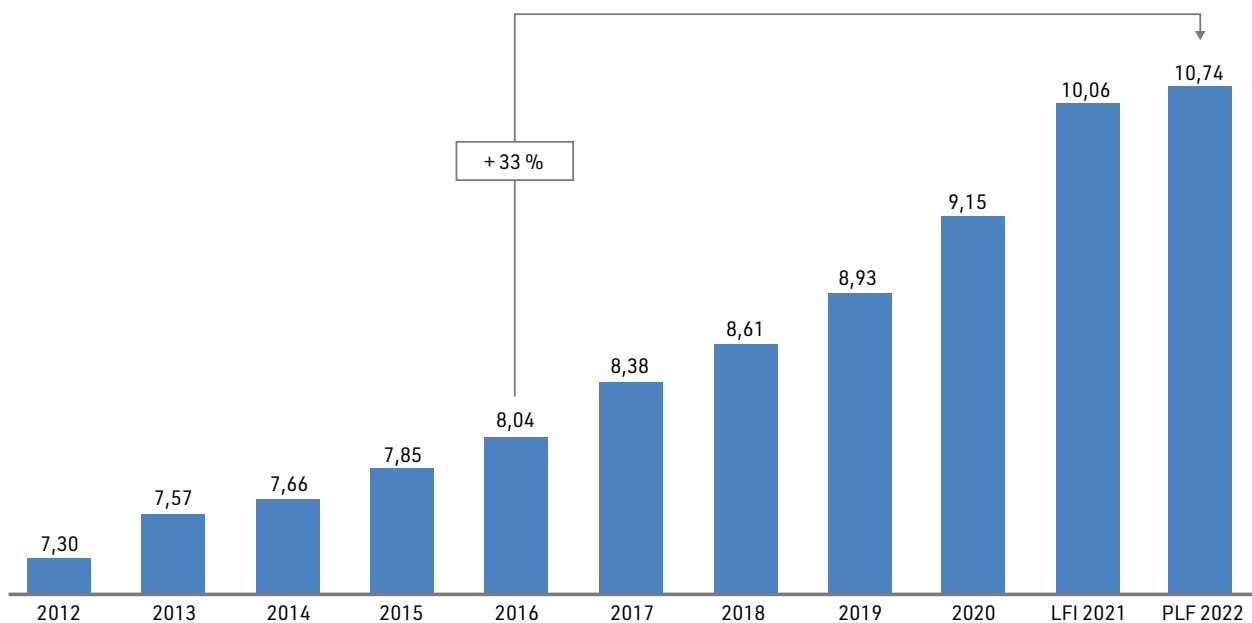
Enfin, face aux critiques de certains élus politiques et des syndicats policiers visant l'institution judiciaire, Emmanuel Macron a annoncé le 5 juin 2021 la tenue des "États généraux de la Justice" d'ici la fin du quinquennat, souhaitant par ailleurs que **le garde des Sceaux rende compte chaque année au Parlement de la politique pénale du Gouvernement.**

3. Les réalisations du quinquennat

1. Les moyens accordés à la Justice

La loi de programmation 2018-2022 et de réforme pour la justice avait pour objectif d'augmenter les moyens dont dispose la justice pour accomplir ses missions, et de créer 6 500 postes supplémentaires.

Le Gouvernement a indéniablement tenu cet objectif et l'a même dépassé : en 2021, ce sont 2,02 Mds€ en plus qui ont été votés par rapport à 2016 (+25 %)³. Le ministère de la Justice aura ainsi bénéficié globalement d'une augmentation d'un tiers de ses moyens financiers durant le quinquennat Macron. Concernant le personnel, les engagements ont aussi été remplis : alors que la mission Justice disposait d'environ 79 820 ETPT⁴ en 2016, ce sont près de 89 880 ETPT qui lui étaient attribués en 2021⁵ (+12,6 %). Le projet de loi de finances 2022, récemment présenté par le Gouvernement, s'inscrit dans cette tendance avec 90 970 ETPT et 10,74 Mds€ attribués à la mission Justice, en hausse par rapport à 2021.



³ Rapport du Sénat sur le projet de loi de finances 2021. La mission "Justice" comprend les crédits de l'administration pénitentiaire mais exclut ceux relatifs à la justice administrative.

⁴ L'équivalent temps plein travaillé (ETPT) est l'unité de décompte des emplois. Ce décompte est proportionnel à l'activité des agents, mesurée par leur quotité de temps de travail et par leur période d'activité sur l'année.

⁵ Loi n° 2020-1721 du 29 décembre 2020 de finances pour 2021 et loi n° 2017-1206 du 31 juillet 2017 de règlement du budget et d'approbation des comptes de l'année 2016.

Si l'augmentation des moyens a beaucoup profité à l'administration pénitentiaire, la justice judiciaire a également vu ses crédits et ses emplois se développer (+ 496 M€ et + 2 000 ETPT en 2021 par rapport à 2016).

Malgré ce renforcement des moyens du ministère de la Justice, et selon la récente étude de la commission européenne pour l'efficacité de la justice, **la France consacrait, en 2018, 69,5 euros par habitant à son système judiciaire**. Elle demeure en la matière encore en retard par rapport à plusieurs de ses partenaires européens, **comme l'Allemagne (131 euros par habitant), l'Espagne (92,6 euros par habitant) ou l'Italie (83,2 euros)**.

Il est à noter que le renforcement des moyens de la justice trouve également son origine dans la consolidation des moyens confiés à l'Agence publique pour l'immobilier de la justice (APIJ) pour la mise en œuvre des programmes de construction judiciaire et pénitentiaire, conformément aux engagements de campagne. Toutefois, le Gouvernement n'a tenu qu'une partie des promesses du candidat Macron, **avec la création, d'ici 2022, de 7 000 places de prison nouvelles sur les 15 000 annoncées dans le programme présidentiel**. Le reste des places doit être créé d'ici 2027, et non plus 2022.

Il n'est toutefois pas certain que la création de 8 000 places supplémentaires d'ici 2027 soit suffisante, notamment vis-à-vis de l'objectif d'amélioration des conditions de détention. En particulier, le Gouvernement envisage d'arriver à taux de 80 % de détenus en cellule individuelle d'ici 2027, chiffre qui était en 2020 de [40,9%](#). Il sera difficile de tenir cet objectif, sauf à penser possible une réduction de la population carcérale.

2. Le bilan des grandes mesures

Le quinquennat d'Emmanuel Macron aura principalement été marqué par la réforme "Belloubet", portée d'une part par la loi du 23 mars 2019 de programmation 2018-2022 et de réforme pour la justice, et d'autre part, par la loi organique du 23 mars 2019 relative au renforcement de l'organisation des juridictions.

- **Une organisation territoriale de la justice simplifiée**

C'est la mesure la plus visible de la loi du 23 mars 2019 : le 1^{er} janvier 2020, un nouveau tribunal judiciaire a été créé pour remplacer les anciens tribunaux d'instance et de grande instance. **Cela constitue une indéniable source de simplification pour les justiciables**, dont les litiges dépendent désormais exclusivement du tribunal judiciaire territorialement compétent. La réforme permet également de mieux distinguer la juridiction judiciaire de la juridiction administrative.

Ce regroupement n'a pas eu pour effet de diminuer la densité des tribunaux sur le territoire, puisqu'aucun tribunal n'a été fermé : les tribunaux d'instance qui ne sont pas eux-mêmes devenus des tribunaux judiciaires sont ainsi

devenus des chambres de proximité du tribunal judiciaire le plus proche. Il convient de noter toutefois que le regroupement n'a pas été total car demeurent en service plusieurs tribunaux spécialisés, et en premier lieu les tribunaux de commerce et les conseils des prud'hommes.

- **Une réforme des peines qui n'a pas pleinement tenu ses objectifs**

Concernant les peines de prison, la réforme de 2019 a proposé diverses mesures visant à répondre à deux engagements du candidat Macron, aux ambitions contradictoires : la diminution de la surpopulation carcérale et le respect du principe "toute peine prononcée doit être exécutée". Ont ainsi été votés :

1. La fin des peines de prison égales ou inférieures à un mois.
2. Le développement des alternatives à la prison (bracelets électroniques, travaux d'intérêt général...), rendues obligatoires, sauf exception, pour les peines de moins de six mois.
3. La fin des aménagements de peines, avant la mise à exécution, pour les peines fermes de plus d'un an. En revanche, la libération sous contrainte devient systématique, sauf décision contraire du juge de l'application des peines, aux 2/3 des peines de moins de cinq ans.
4. Certains délits, comme l'usage des stupéfiants, ne seront plus jugés, mais verbalisés et feront l'objet d'une amende forfaitaire.

Parallèlement à la création de nouvelles places de prison, ces mesures ont permis d'améliorer la situation pénitentiaire, **mais sont loin pour autant d'avoir mis fin au problème de la surpopulation carcérale**. Au 1^{er} février 2017, les prisons françaises comptaient 69 077 détenus, soit un taux d'occupation des infrastructures carcérales de 113,4 % (environ 113 détenus pour 100 places). **Au 1^{er} février 2021, 63 802 personnes étaient incarcérées sur le territoire, pour un taux d'occupation de 105 %**. Toutefois, le nombre de détenus a considérablement augmenté en 2021, et le taux était repassé à 113,1 % au 1^{er} août 2021, avec 34 établissements présentant une densité carcérale supérieure à 150 %⁶.

Ainsi, selon les dernières données recensées au niveau européen⁷, avant le début de la crise du Covid-19, **la France présentait encore des défaillances importantes** : au moment de l'étude, la France était ainsi le 5^{ème} pays où la surpopulation carcérale était la plus élevée, derrière la Turquie, l'Italie, la Belgique et Chypre. Il s'agit également du 2^{ème} pays ayant connu la plus forte croissance de sa population carcérale en dix ans, alors que le Royaume-Uni, l'Italie et l'Allemagne ont enregistré d'importants reculs.

⁶Statistiques de la population détenue et écrouée, Ministère de la Justice.

⁷Statistiques pénales annuelles du Conseil de l'Europe (SPACE) sur les populations carcérales pour 2020.

- **Une réforme de la justice civile encore trop récente pour en apprécier les résultats**

La réforme "Belloubet" a acté plusieurs évolutions notables en matière de procédure civile, avec **pour objectif de simplifier et d'accélérer les procédures**. Plus qu'une refonte globale, il s'agit avant tout d'un ensemble de mesures techniques, dont les plus importantes sont les suivantes :

1. La création d'une juridiction nationale de traitement dématérialisé des injonctions de payer.
2. L'inscription dans le code de procédure civile du principe selon lequel les décisions de première instance sont de droit exécutoire à titre provisoire.
3. Le renforcement des modes alternatifs de règlement des conflits, avec une obligation préalable de médiation lorsque la demande en justice tend au paiement d'une somme n'excédant pas 5 000 €. L'obligation de recourir à un avocat devant le tribunal judiciaire pour toute demande portant sur un montant supérieur à 10 000 €.

Ces réformes sont entrées en vigueur au 1^{er} septembre 2020, ou ont été reportées au 1^{er} janvier 2021. **Il est donc difficile d'en évaluer les résultats** alors que les professionnels du droit ne se sont pas encore pleinement appropriés les nouveaux outils mis en place.

Néanmoins, **il est possible d'observer que l'objectif de raccourcissement des procédures civiles n'a pas été tenu sous le quinquennat, y compris avant le début de la crise sanitaire** : le délai moyen de traitement des procédures civiles est ainsi passé, entre 2018 et 2019, de 10,4 mois en moyenne à 11,4 mois en première instance. Le délai a également augmenté au stade de l'appel (15,2 à 15,8 mois) et de la cassation (15,5 à 16,7 mois)⁸.

- **Une réforme qui simplifie les divorces "contentieux"**

La réforme Belloubet comprend également une réforme des divorces, entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2021. Elle concerne les divorces dits "contentieux" ou "judiciaires", qui nécessitent l'intervention du juge et sont à distinguer des divorces par consentement mutuel (à l'amiable). Le divorce à l'amiable avait en effet déjà été réformé en 2017, durant le précédent quinquennat.

La réforme prévoit principalement la suppression de la phase de conciliation, étape jugée comme particulièrement longue, afin d'accélérer la procédure. **La nouvelle procédure se déroule désormais en une seule phase**, avec obligation de constitution d'avocat pour chacun des époux. L'acceptation du principe du divorce peut désormais être constaté à tout moment, avant même

⁸ Les données de la performance 2021, Missions du budget général de l'État, Ministère de l'économie, des finances et de la relance.

la saisine du juge, par acte d'avocat. Une seule audience est prévue, dite d'orientation, qui permet au juge de constater les éventuels désaccords entre les parties et de prononcer des mesures provisoires (pension alimentaire, occupation de la résidence conjugale...).

Alors que les divorces pouvaient être prononcés plusieurs années après la requête des époux, **l'objectif avec cette réforme est de parvenir à réduire la procédure à moins de 18 mois.**

- **Une réforme de l'aide juridictionnelle qui répond aux engagements de campagne**

Une refonte complète du décret du 19 décembre 1991 portant application de la loi relative à l'aide juridique a abouti. Le nouveau décret du 28 décembre 2020 relatif à l'aide juridictionnelle est entré en vigueur le 1^{er} janvier 2021. **Il consacre un nouveau régime d'éligibilité à l'aide juridictionnelle, fondé sur le revenu fiscal de référence, et prend désormais en compte le patrimoine,** ce qui constitue une évolution notable en faveur d'une meilleure équité du dispositif d'aide juridictionnelle.

Par ailleurs, la réforme revoit à la hausse la rétribution des avocats au titre de l'aide juridictionnelle, et les crédits accordés aux maisons de justice et du droit (MJD) ont augmenté sur le quinquennat. En revanche la proposition de recruter des avocats dédiés à l'aide juridictionnelle ne s'est pas concrétisée.

3. Des projets en cours de déploiement

- **Une réforme des mineurs entrée en vigueur le 30 septembre 2021**

Le quinquennat aura permis **l'adoption du code de la justice pénale des mineurs**, qui entre en vigueur à compter du 30 septembre 2021, venant remplacer l'ordonnance du 2 février 1945 relative à l'enfance délinquante.

L'adoption de ce nouveau code permet des avancées, comme l'inscription du principe de l'intérêt supérieur de l'enfant à l'article préliminaire. La notion du discernement du mineur est également précisée dans ce nouveau code, avec une présomption de non-discernement pour les mineurs de moins de 13 ans. Inversement, les mineurs âgés d'au moins 13 ans sont présumés être capables de discernement.

La réforme comporte également des évolutions de procédure. Elle supprime la phase d'instruction, et met en place une procédure en deux parties : une première audience permet de statuer sur la culpabilité du mineur, la seconde statue sur la sanction dans un délai de 6 à 9 mois.

L'objectif est également de réduire le recours à la détention provisoire, réservée aux cas graves et à la récidive. Le recours à la visioconférence pour le débat sur le placement en détention provisoire est interdit.

Concernant **la construction de nouveaux centres éducatifs fermés (CEF)**, le Gouvernement s'est engagé à la construction de 20 nouveaux centres, engagement notable mais qui reste en deçà des engagements présidentiels. Toutefois, ces projets de construction rencontrent aujourd'hui d'importantes difficultés opérationnelles, notamment en ce qui concerne l'identification des emprises de terrain, ainsi qu'une forte opposition des populations riveraines.

- **Un projet de numérisation de la Justice en cours de déploiement**

La numérisation de la Justice était un des **grands engagements du candidat Macron** : elle devait permettre de simplifier les procédures tant pour les justiciables que pour les professionnels. Le programme de Nicole Belloubet prévoyait un investissement de 530 M€ sur cinq ans, avec pour objectif de numériser l'intégralité de la procédure pénale et civile. La réforme conduite par la ministre prévoit la possibilité de porter plainte directement en ligne et de se constituer partie civile par voie dématérialisée.

Force est de constater que les réformes ont pour l'instant produit peu de résultats et que l'objectif de digitalisation de la justice n'est pas encore rempli. À titre d'exemple, durant la crise sanitaire, la justice a été l'une des rares administrations régaliennes à avoir suspendu l'essentiel de son activité, avec des tribunaux qui ont été fermés durant le premier confinement.

La numérisation représente néanmoins une réforme au long cours. **L'expérimentation de la procédure pénale numérique (PPN), à Amiens et Blois depuis avril 2019, a conduit à un premier bilan encourageant**, avec des résultats positifs concernant la sécurité, l'adhésion des agents ou l'adéquation du matériel informatique.

Parallèlement, et conformément aux engagements du Gouvernement, le ministère poursuit les chantiers de dématérialisation des procédures, avec la mise en place le 4 janvier 2021 du "Portail du justiciable" (qui permet le suivi de l'état d'avancement de la procédure en ligne). Ce service permet en outre au justiciable de saisir en ligne les juridictions civiles pour les mesures de protection des majeurs et les juridictions pénales pour la constitution de partie civile. Enfin, depuis le 4 octobre 2021, les avocats ont accès à la plateforme "TIG 360°" qui recense les possibilités de travaux d'intérêt général, ce qui devrait leur permettre de mieux les identifier et de pouvoir les proposer aux juges.

- **L'expérimentation positive des cours criminelles départementales**

Créées en début de mandat, les cours criminelles départementales doivent juger les crimes sans jurés populaires afin de réduire le délai de traitement des affaires, qui dépassent souvent les 3 ans. Elles sont composées de cinq magistrats professionnels, deux d'entre eux pouvant être magistrats honoraires.

Le ministère de la Justice a donné les premiers résultats de l'expérimentation dans les 11 départements concernés : le taux d'appel des décisions rendues par les cours criminelles est de 21 %, contre 32 % pour les décisions rendues

en première instance aux assises. **Une mission parlementaire⁹ évoque également les bénéfices de la réforme**, et notamment le gain de temps et l'amélioration de la qualité des décisions rendues.

Une généralisation sur l'ensemble du territoire est envisagée d'ici 2022.

- **La mise en place du parquet européen**

Le parquet européen a été institué en 2017 par le règlement européen du 12 octobre 2017 mettant en œuvre une coopération renforcée, qui permet à un minimum de 9 États-membres de l'Union européenne à coopérer dans un domaine spécifique. Ainsi, actuellement, ce sont 22 États-membres qui participent au parquet européen. Même si projet est ancien, **sa concrétisation est l'un des grands engagements européens d'Emmanuel Macron**. Il s'agit indéniablement d'un nouvel outil adapté aux enjeux de criminalité transfrontalière.

La mission de ce nouveau parquet est de mener des enquêtes et de conduire les poursuites pénales contre des infractions portant atteinte au budget de l'Union européenne, de lutter contre la fraude transfrontière à la TVA (qui représenterait à elle seule près de 140 Mds€ de pertes pour les États-membres) ou contre le blanchiment de capitaux et la criminalité organisée.

Entré en fonction le 1^{er} juin 2021, le parquet européen doit encore faire ses preuves. Il a néanmoins annoncé en septembre avoir ouvert près de 300 enquêtes portant sur un préjudice financier évalué à 4,5 Mds€.

- **L'instauration d'une justice de proximité, priorité de la fin du quinquennat**

Engagement du Premier ministre Jean Castex en 2020, la mise en place d'une justice de proximité doit permettre de faire face « aux petites incivilités ». Elle a fait l'objet de différentes mesures en cours de déploiement :

1. Une circulaire du garde des Sceaux du 15 décembre 2020 détaillait les 350 infractions entrant dans le champ de la justice de proximité. La circulaire rappelle l'objectif consistant à favoriser les alternatives aux poursuites. Elle propose un meilleur accès à l'information, avec la réunion des points et relais d'accès au droit et des antennes de justice sous l'appellation unique "point-justice". La circulaire met en avant l'augmentation à venir des moyens humains et financiers, avec la possibilité d'avoir recours à des magistrats honoraires et à des magistrats à titre temporaire.
2. Le vote de la loi du 8 avril 2021 améliorant l'efficacité de la justice de proximité et de la réponse pénale qui prévoit de nouvelles mesures alternatives aux poursuites (notamment le versement d'une contribution

⁹ Mission "flash" sur les cours criminelles, Commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République, décembre 2020.

citoyenne à une association agréée d'aide aux victimes, possibilité pour le parquet de demander au délinquant de répondre à une convocation du maire...), la simplification des règles de mise en œuvre des travaux d'intérêt général ou l'extension du nombre maximal d'heures de travaux non rémunérées.

4. Les difficultés rencontrées

- **L'absence de révision constitutionnelle et une opposition durable des professionnels de la Justice**

Si le quinquennat d'Emmanuel Macron a permis la mise en œuvre de plusieurs réformes, **il restera néanmoins marqué par une opposition croissante avec les professionnels du monde judiciaire**, et, en premier lieu, avec les magistrats. Les différentes réformes (organisation de la justice, justice des mineurs) se sont ainsi heurtées à l'opposition des différents acteurs judiciaires. L'exécution provisoire des décisions en matière civile a par exemple été décrite comme une mesure visant, dans une logique budgétaire, à réduire le nombre de recours en appel. Les syndicats de magistrats ont également dénoncé la fusion des tribunaux de première instance, qui n'aurait, selon eux, qu'un effet limité, voire contreproductif, en matière de simplification.

Le quinquennat restera aussi marqué par la grève des avocats du début de l'année 2020 pour s'opposer à la réforme des retraites. Cette grève, longue de plusieurs semaines, soit l'une des plus importantes sous la Vème République pour la profession, a paralysé le fonctionnement des tribunaux.

Aussi, **le Président de la République ne réussira pas à faire voter la réforme du Conseil supérieur de la magistrature**, ne parvenant pas, depuis 2017, à insérer dans l'agenda politique la réalisation de cette promesse de campagne, faute d'accord du Sénat pour une réforme constitutionnelle. En février 2021, le chef de l'État a invité le CSM (Conseil supérieur de la magistrature) à renforcer ses outils déontologiques pour rendre plus efficace et plus transparent le dispositif de plaintes des justiciables à l'encontre des fautes des magistrats.

- **Une dégradation des relations police / justice**

Même si cette opposition est ancienne, le quinquennat d'Emmanuel Macron aura également vu la tension entre les forces de police et la justice se durcir. Point d'orgue de cette tension, des dizaines **de milliers de policiers ont manifesté devant l'Assemblée nationale le 19 mai 2021**, en présence du ministre de l'Intérieur, Gérald Darmanin, et de nombreux élus. Certains



syndicats policiers ont dénoncé à cette occasion la responsabilité de la justice dans le malaise des policiers et l'absence de réponse pénale adaptée aux délinquants multirécidivistes, tout particulièrement lorsqu'ils sont mineurs.

En réponse, Emmanuel Macron a annoncé la tenue "**d'États généraux de la Justice**", avec pour objectif de réunir l'ensemble des acteurs de la Justice et de dresser un état des lieux complet des besoins des justiciables. Le Gouvernement a insisté sur la relation quotidienne entre la police et la justice et la nécessité d'aller plus loin dans la simplification de la procédure pénale. Par ailleurs, plusieurs mesures ont été annoncées par le premier ministre Jean Castex après le meurtre d'un policier à Avignon : l'allongement à 30 ans de la mesure de sûreté des condamnés à perpétuité pour un crime sur un policier ou un gendarme, la limitation des réductions de peine pour les agresseurs des forces de l'ordre, ainsi que la mise en place d'un Observatoire de la réponse pénale.

Durant la campagne

Objectifs	Engagements	Réalisations
Une justice plus lisible pour le citoyen	Création de "tribunaux judiciaires", par fusion des tribunaux 1 ^{ère} instance (pénal, social, familial, commercial, civil)	Depuis 01/01/2020, sauf pour les conseils de prud'hommes et les tribunaux de commerce qui s'y opposent
	Exécution provisoire des décisions de première instance afin que l'appel ne soit pas dilatoire	Entrée en vigueur le 1 ^{er} janvier 2020
	Réduction du nombre des saisines civiles ; pas d'avocat obligatoire pour les litiges du quotidien	Loi du 23/03/2019 : dispense d'avocat pour les litiges ≤ 10 000€.
	Expérimentation d'une procédure uniquement orale en matière correctionnelle	Engagement non tenu
	Exécution automatique des jugements si dommages et intérêts couverts par fonds d'indemnisation ou assurances	Pas de mise en oeuvre pour l'instant
Une justice plus accessible, via sa transformation numérique	Procédure numérique pour les litiges de la vie quotidienne (inférieurs à 4000 €) ; décision rendue dans les 2 mois	Loi du 23/03/2019 : jugements sans audience et dématérialisé si accord des parties et litige < 5000 €
	Nouveaux outils numériques pour automatiser les tâches répétitives des juges et greffiers	
	Création d'un portail unique d'accès www.justice.fr sur le modèle www.impots.gouv.fr	Depuis 04/01/2021, pour constitution de partie civile et saisine du juge tutelles. Juge des affaires familiales depuis 06/04/2021
	Réforme aide juridictionnelle (accès en ligne ; avocats salariés financés par l'État)	Depuis le 01/01/2021. Accès en ligne pas encore possible et recrutement avocats salariés pas réalisé
Une justice pénale plus efficace sans surpopulation carcérale	Incarcération effective des condamnés avant tout aménagement de peine, même si ≤ à 2 ans	Loi du 23/03/2019, pour les peines >1an
	Examen automatique de l'aménagement de la peine aux 2/3 de la peine effectuée	Loi du 23/03/2019, pour les peines <5 ans
	Création de 15 000 places de prison ; objectif 80 % des détenus en cellule individuelle	7000 places d'ici 2022, le reste d'ici 2027. Pas d'éradication de la surpopulation carcérale
	Développement des TIG ; création d'une agence des mesures alternatives à l'incarcération	Création ATIGIP (décret du 07/12/2018), procédure déjudiciarisée (loi 08/04/2021)

Mieux garantir l'indépendance de la Justice	Révision constitutionnelle (avis conforme CSM pour nomination des magistrats du parquet)	Cette révision constitutionnelle n'a pas été votée	
	Renforcement de l'interdiction des instructions du ministre dans les affaires individuelles	Projet de loi pour la confiance dans l'institution judiciaire déposé le 25/05/2021	
Une meilleure efficacité dans la prise en charge des mineurs	Mise à disposition d'une centaine de centres éducatifs fermés (contre 56 en 2017)	20 nouveaux centres annoncés (premières ouvertures prévues en 2021 et 2022)	
	Programmes d'aide aux parents de mineurs en difficulté	Loi 08/04/2021 : obligation stage responsabilité parentale en cas de "composition pénale"	
Durant le mandat	Augmentation des moyens	Loi de programmation 03/2019 : budget + 24 % entre 2017 et 2022 ; création de 6500 emplois	+ 2,7 Mds€ de budget (+33 %) et création de 11 150 équivalents temps plein travaillés entre 2016 et 2022
	Une justice de proximité	Juges de proximité pour la répression des incivilités du quotidien	Circulaire du 15/12/2020. Pas d'information fiable sur le nombre de juges nommés.
	Lutte contre les violences intrafamiliales	Évaluation de la dangerosité des auteurs avant tout aménagement de peine	Expérimentation (Parquet général Cour d'Appel de Paris)
Interdiction de la médiation pénale comme alternative aux poursuites en cas de violences conjugales		Loi 30/07/2020	
Connection des fichiers des violences intrafamiliales et des détenteurs d'armes à feu		Annonce août 2021 : surveillance renforcée de la dangerosité des auteurs de violences intrafamiliales	

Rejoignez-nous sur :



Suivez chaque semaine notre actualité en vous abonnant à notre newsletter sur : www.institutmontaigne.org