

**Conférence des bâtonniers**  
**Bruno Blanquer, Président**

Paris, le 6 avril 2022

Monsieur le Président,

Vous connaissez certainement mon attachement, ainsi que la priorité que j'accorde personnellement aux questions touchant à l'Etat de droit, à la justice, à l'accès aux droits pour toutes et tous, à l'égalité devant la justice, particulièrement pour les personnes les plus fragiles ou en situation de précarité. A cet égard, vous occupez, en votre qualité d'avocat un rôle essentiel que je m'engage à conforter.

Aussi, je tiens à vous remercier de m'avoir adressé ce questionnaire qui ne manque pas de venir enrichir ma réflexion et mes propositions dans la perspective de l'élection présidentielle.

## ***1 - Le budget de la justice***

Le Garde des sceaux nous l'a affirmé, le budget de la justice pour l'année 2022 est un « doublé historique », avec à nouveau 8 % d'augmentation pour l'ensemble de la mission, permettant ainsi de dépasser les prévisions de la loi de programmation.

Au-delà de ces effets d'annonce, le budget prévisionnel pour 2022 présente indéniablement des similitudes avec celui de l'année précédente : il s'agit d'un budget essentiellement absorbé par l'enfermement, le budget de l'administration pénitentiaire augmentant de plus de 7 %, tandis que celui de la justice judiciaire ne progresse que de 3,4 %.

En outre, l'essentiel des dépenses est consacré à des objectifs dont on peine à percevoir le caractère prioritaire, comme le renforcement de la justice de proximité, entendue essentiellement comme la justice pénale des contraventions et des petits délits.

Surtout, ce budget précarise encore un peu plus le fonctionnement de l'institution judiciaire, par le recours massif aux contractuels.

Ainsi, plus encore que l'an dernier, les créations de postes pérennes sont réduites à peau de chagrin : 50 postes de magistrats et près de 60 postes en moins dans les greffes (le nombre

de juristes assistants augmentant en revanche encore de 50). En définitive, ces millions alloués à la mission justice apparaissent bien mal dépensés

Nonobstant ces considérations, et donc en dépit d'une augmentation du budget consacré à l'institution judiciaire, il est patent que la France reste très en retard en comparaison des autres pays européens, et demeure l'un des pays d'Europe qui investit le moins en matière de justice.

A défaut de référentiels valides, la seule source pertinente dont nous disposons actuellement est le rapport de la CEPEJ qui permet de situer la France par rapport à la moyenne des autres pays européens.

Ainsi, en termes de budget global, la France se situe à 69,5 euros par habitant consacrés à la justice judiciaire, alors que la moyenne de l'ensemble des pays évalués est de 71 euros.

Cependant, la comparaison budgétaire n'a de véritable sens que rapportée au PIB des pays. A cet égard, la moyenne des pays dont le PIB est comparable à celui de la France est de 84,3 euros par habitant.

Dès lors, au-delà des questionnements sur la manière dont le budget est actuellement employé (notamment en matière de priorité à l'administration pénitentiaire, de politique de recrutement des magistrats et de greffiers, en matière d'accès au droit, de politique informatique ou immobilière), il est indéniable qu'un rattrapage conséquent s'impose pour se rapprocher des standards de nos homologues européens. Je propose ainsi de doubler le budget de la justice en cinq ans, afin de rejoindre en 2027, la part consacrée par l'Allemagne à ce budget, qui représente actuellement 131,2 euros par habitant.

En termes d'effectifs, la moyenne française du nombre de magistrats pour 100 000 habitants se situait en 2018 à 13,9 (10,9 juges et 3 procureurs), quand la moyenne européenne était à 33,5 (21,4 juges et 12,1 procureurs).

Au regard de la population actuelle de la France, pour atteindre la moyenne européenne, il nous faut donc atteindre le chiffre de 14 152 juges et 8 154 procureurs pour un total de 22 306 magistrats.

Nous en sommes aujourd'hui très loin, les derniers chiffres annoncés par la direction des services judiciaires au 1<sup>er</sup> janvier 2022 étant de 9 192 magistrats, étant précisé que seulement 8 483 d'entre eux sont en juridiction.

Les comparaisons avec nos homologues européens dont le PIB est équivalent à celui de la France, permettent d'estimer les besoins. Ainsi, pour atteindre la médiane européenne, la France devrait compter environ 19 500 magistrats (contre 9 090 aujourd'hui).

Je m'engage ainsi à faire porter à 20 000 le nombre des magistrats en 2027, ce qui implique plus du doublement des effectifs actuels.

## ***II- Le maillage territorial***

L'accès au droit, c'est d'abord l'accès à une information, puis l'accès à un professionnel du droit et enfin l'accès à un lieu de justice. Considération des plus simples : il n'y a pas que des déserts médicaux, il s'est également constitué des déserts judiciaires. On connaît nombre de départements dans lesquels l'absence de moyens de transports collectifs (trains ou cars) interdit pratiquement aux justiciables dépourvus de voiture, donc les plus précaires, d'accéder à un lieu de justice, notamment à un tribunal.

Par ailleurs, pas plus que le cabinet médical virtuel ne peut remplacer le médecin, la justice ne peut être virtuelle.

Pour que la justice soit humaine, ou pour que l'avocat établisse une relation de confiance, le citoyen ne doit pas se voir contraint à l'interface d'un écran.

En fermant et en réduisant le nombre de juridictions sur le territoire, l'Etat a entraîné dans son souci toujours budgétaire, l'accélération de la désertification par des professionnels du droit de pans entiers du territoire.

Mon projet n'est pas de se lancer dans une réforme supplémentaire de la carte judiciaire, qui aurait pour objectif de poursuivre cette logique de « peau de chagrin ». Alors oui, nous aurons encore 164 tribunaux judiciaires et 36 cours d'appel de pleine compétence en 2017.

## ***III- L'Aide juridictionnelle***

Il est clair que les avocats intervenant au titre de l'aide juridictionnelle travaillent à perte, et que cette rétribution relève plus du défraiement que de la rémunération. Et encore, si l'on sait que le montant des charges fixes d'un cabinet peut être évalué à une somme comprise entre 80 et 120 euros HT, le dispositif tarifaire actuel ne fait que conforter une forme de précarisation de certains avocats, ceux qui, justement, acceptant de travailler sous le bénéfice de l'aide juridictionnelle, se tiennent aux côtés des justiciables les plus précaires.

Par ailleurs, l'égal accès au droit, et pas seulement l'accès formel, implique de prendre en compte dans la tarification de l'intervention des avocats au titre de l'aide juridictionnelle, non seulement leur rôle d'assistance ou de représentation à l'audience, mais également l'étude approfondie des causes, incluant l'activité de documentation et de recherche, les consultations préalables avec les justiciables, d'autant plus chronophages que ceux-ci se tiennent dans l'ignorance de leurs droits et du fonctionnement de la justice. La qualité de l'intervention de l'avocat suppose aussi qu'il soit spécialement formé à cet exercice particulier de la profession, dès lors qu'il apparaît souhaitable de préconiser le développement des permanences, ainsi que la prise en charge des procédures précontentieuses, de la médiation, et des pratiques plus innovantes, notamment celles relevant de la justice restaurative.

Si l'on admet le maintien du principe actuel d'une tarification fondée sur la notion d'unité de valeur, les considérations précédentes impliquent nécessairement la réévaluation du nombre d'UV attribué à chacun des actes de l'avocat pour prendre en compte ces tâches ignorées jusqu'alors.

Le montant de l'UV est aujourd'hui de 36 euros. La perspective d'une UV fixée par le cabinet KPMG à 60 euros m'apparaît fondée, considérant, cependant, que l'effet budgétaire de la revalorisation ne peut qu'être progressif. Comme l'a relevé le Sénat, les clés de paiement constatées démontrent que la revalorisation de l'aide juridictionnelle ne produit que 45 % de ses effets la première année, et 100 % de ses effets seulement au cours de la troisième année d'entrée en vigueur.

Je propose en conséquence une augmentation de quatre points chaque année de l'unité de valeur sur une base de 40 euros en 2023. Ainsi, en 2027, l'unité de valeur s'élèvera à 56 euros, hors inflation.

#### ***IV- Les moyens de la justice***

Je n'envisage aucunement de « sortir » de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'Homme, dont les principes m'apparaissent nécessaires à la pratique judiciaire dans le cadre d'un Etat de droit démocratique. Il convient ainsi de rappeler qu'un certain nombre des modifications importantes de la loi française sont le résultat d'une condamnation de la France par la CEDH, comme la loi du 10 juillet 1991 sur les écoutes téléphoniques administratives ou la loi du 14 avril 2011 qui a modifié en profondeur le régime de la garde à vue (droit au silence, assistance d'un avocat)... Je citerai également la loi du 15 juin 2000, renforçant le respect de la présomption d'innocence et la loi du 18 novembre 2016 de modernisation de la justice du 21<sup>e</sup> siècle. La Cour de cassation préconise d'ailleurs le respect de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'Homme, sans attendre la condamnation de la France.

S'agissant de la recommandation de la Commission européenne du 17 juin 2021 sur l'efficacité de la justice, il ne me semble pas utile de modifier le régime des nullités pour vice de forme dans la mesure où l'article 114, alinéa 1 prescrit qu'« *aucun acte de procédure ne peut être déclaré nul pour vice de forme, si la nullité n'est pas expressément prévue par la loi, sauf en cas d'inobservation d'une formalité substantielle ou d'ordre public* ». En revanche, on ne peut que souscrire à cette recommandation de limiter au strict nécessaire le formalisme procédural, tout en s'assurant que cet allègement ne porte pas atteinte aux droits du justiciable.

Comme je l'ai dit plus haut, je plaide pour un développement des lieux de droit, et donc également pour celui des modes alternatifs de règlement des conflits à plusieurs conditions. En premier lieu, il ne peut en aucun cas s'agir d'une manière de faire des économies sur le dos des justiciables par la production d'une justice au rabais (ceci étant, la surcharge actuelle des juridictions n'est pas un gage de bonne justice lorsque par exemple un JAF ne dispose que d'un quart d'heure pour aborder des conflits familiaux souvent complexes). A cet égard, et en second lieu, l'assistance de l'avocat est bien évidemment un gage de régularité, et l'assurance dans certains cas d'une véritable égalité des parties, et de protection des justiciables les moins bien informés ou les plus fragiles.

En matière pénale, si les alternatives aux poursuites constituaient au départ un moyen de traiter, sans les poursuivre, des affaires simples en y répondant par des mesures sans atteinte aux droits (rappel à la loi, orientation vers une structure sanitaire...), elles sont finalement devenues le moyen de mordre sur les affaires auparavant classées sans suite et

non sur celles poursuivies devant les juridictions, par le biais de mesures de plus en plus semblables à des peines. Ces mesures ne garantissent pas la protection des victimes (une victime ne pourra que constater qu'aucune mesure coercitive n'est possible si le mis en cause viole son interdiction de contact), mais permettent de se donner bonne conscience à bon compte : à chaque fait, une réponse, sans augmenter le nombre de magistrats et de greffiers. Cette logique tend à éloigner encore davantage la justice des principes fondateurs qui garantissent la qualité de la décision et le respect des droits des parties.

## ***V- Les retraites***

Je n'ai pas le projet de mettre fin au régime actuel de retraite des avocats pour les raisons suivantes :

La CNBF est un organisme de Sécurité sociale exerçant une mission de service public qui apparaît, à ce titre, très bien contrôlée par les pouvoirs publics qui n'ont formulé aucune critique sur la rigueur de sa gestion.

Je soutiens également le principe de l'autonomie et de l'indépendance, ainsi que celui de la répartition, face à celui de la capitalisation. L'existence d'une retraite de base, égale pour tous les avocats quel que soit le montant des cotisations versées est une formule qui garantit une forme remarquable de solidarité, ainsi qu'un socle minimal dont le montant mériterait sans doute d'être quelque peu revalorisé (17 255 euros annuels en 2021).

Le régime de retraite complémentaire par points, en fonction du montant des cotisations versées me paraît également digne d'être défendu.

## ***VI- L'indépendance de l'avocat***

Je partage votre point de vue s'agissant de « cette vertu cardinale » qui constitue également un principe non négociable dans un état démocratique. C'est d'ailleurs le sens de la formule du serment de l'avocat qui jure comme avocat, d'exercer « ses fonctions avec dignité, conscience, indépendance, probité et humanité ».

Ce principe d'indépendance fonde aussi les critiques, justifiées à mes yeux, sur le projet de loi ayant pour objectif de créer un statut d'avocat salarié en entreprise, qui n'a dégagé aucun consensus en sa faveur et que le gouvernement actuel semble avoir abandonné.

## ***VII- Les lieux de privation des libertés***

La crise sanitaire du Covid-19 a démontré, dans les premiers temps du confinement, que la décroissance de la population pénale, liée à la conjugaison de l'augmentation des libérations et de la décréue des entrées en détention (au point qu'au mois de juillet 2020, il y avait un excédent de places de prison), n'avait entraîné aucun des effets délétères prédits par certaines Cassandra en termes de sécurité et de délinquance.

C'était donc l'occasion rêvée pour adopter les mesures nécessaires pour que les chiffres de la population pénale ne repartent pas à la hausse. Las, le président de la République a annoncé la construction de 15 000 nouvelles places de prison et avancé le chiffre de 80 000 détenus en 2027. Cette tendance haussière singularise une fois de plus la France parmi les pays européens avec toutes les conséquences que cette politique entraîne en termes de conditions de détention.

Le budget alloué à l'extension du parc immobilier pénitentiaire concentre donc l'immense majorité des fonds publics. Aux près de 5 milliards d'euros de dettes de construction à épurer à ce jour, le budget pour 2022 ajoute près d'un milliard d'euros d'investissement immobilier. Cette course à la construction, outre qu'elle représente un gouffre financier, grève le budget consacré au parc carcéral. Alors qu'une importante proportion de prisons existantes sont vétustes et insalubres, contribuant largement à l'indignité des conditions de détention, les dépenses d'entretien sont limitées à 80 millions d'euros. Une somme bien négligeable quand les pouvoirs publics estiment à 7 millions d'euros les montants nécessaires aux travaux de rénovation – partiels – pour la seule prison de Nouméa.

Dans le même temps, le budget 2022 alloué aux alternatives à l'incarcération stagne à 39,8 millions d'euros, signe du manque d'ambition de la loi pour la programmation de la Justice (LPJ) dans ce domaine. Seuls 300 000 euros supplémentaires sont injectés dans le placement à l'extérieur. Une avancée dérisoire : en pratique, elle permettra seulement l'ouverture de 26 places supplémentaires. Quant au renforcement des moyens humains, si l'ouverture de 170 postes de conseillers pénitentiaires d'insertion et de probation est bienvenue, elle reste insuffisante à combler le déficit humain actuel, et donc *a fortiori* à favoriser la mise en œuvre effective du « bloc peine » de la LPJ. Je propose de limiter le budget consacré au parc immobilier à rénover les établissements vétustes, afin de consacrer l'essentiel des moyens au milieu ouvert.

Alors même que la France a été condamnée par la Cour européenne des droits de l'Homme à prendre des mesures urgentes pour résorber de manière définitive sa surpopulation carcérale, et que le Comité européen pour la prévention de la torture a pointé l'échec des politiques de lutte contre cette surpopulation dans son rapport du 24 juin sur sa récente visite en France, en se disant vivement préoccupé par les conditions matérielles de détention dans les établissements de police, la surpopulation carcérale, les conditions des transferts et des soins des personnes détenues en milieu hospitalier, ainsi que par l'insuffisance de places en psychiatrie pour les personnes en soin sans consentement. Je souhaite me montrer particulièrement attentif aux conclusions de ce rapport.

L'accès des détenus aux services de santé, au travail, à une formation, ou tout simplement aux douches, devient plus difficile en raison de la saturation des équipements et de l'offre de services. Lors de son audition par les membres du Sénat, le Contrôleur général des lieux de privation de liberté a insisté sur l'insécurité qui résulte pour les détenus de cette surpopulation : quand deux ou trois personnes partagent une cellule jusqu'à vingt heures par jour, des tensions ne manquent pas d'apparaître, pouvant déboucher sur des actes de violence.

Alors que le droit à l'encellulement individuel a été énoncé dès 1875, au 1<sup>er</sup> octobre 2019, seules 42 % des personnes détenues bénéficiaient d'une cellule individuelle. A la même

date, l'administration pénitentiaire recensait 1 497 matelas au sol, contre seulement 1 353 un an plus tôt.

Ce taux moyen masque des disparités importantes entre les établissements pour peine, où environ 80 % des détenus bénéficient d'un encellulement individuel, et les maisons d'arrêt surpeuplées, avec un taux d'occupation qui atteint 138 % en 2019.

Il m'apparaît en conséquence urgent d'opérer une véritable réforme de la détention provisoire, qui entraînera mécaniquement une décroissance des personnes détenues en maison d'arrêt. Une telle réforme passera par la diminution des critères permettant de recourir à la détention provisoire, l'élévation du seuil d'emprisonnement encouru autorisant le prononcé de la détention provisoire, la limitation de la durée de la détention provisoire, un moindre recours à la comparution immédiate, ainsi qu'un renforcement des moyens des services pénitentiaires d'insertion et de probation, ainsi que du milieu associatif afin de renforcer les facteurs d'octroi de mesures alternatives à la détention provisoire.

Je procéderai également à une réforme de l'échelle des peines. Il est pour moi évident qu'il convient de privilégier, lorsque cela est possible, les alternatives à l'incarcération. A cet égard, je souligne que l'obligation actuelle qui impose au juge de motiver spécialement par des considérations de fait les raisons pour lesquelles la peine d'emprisonnement apparaît comme constituant la seule mesure adaptée demeure de pure forme et donne souvent lieu à des motivations standard, dont le seul objectif est d'éviter la réformation de la décision. De même, faute d'informations suffisantes sur la situation personnelle et socioprofessionnelle du mis en cause, l'aménagement *ab initio* de la peine demeure lettre morte.

Je souligne que la question du travail en prison est pour moi décisive afin de préparer la réinsertion, toujours prétendument privilégiée mais rarement effective, notamment en raison de l'insuffisance des moyens alloués aux services pénitentiaires d'insertion et de probation (SPIP).

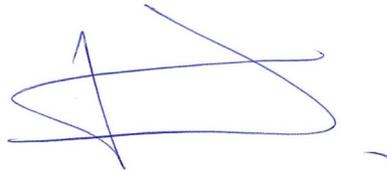
Je ne peux certes qu'approuver les avancées positives de la récente loi abordant notamment la question du travail en prison, en particulier en matière de droits sociaux. Ces avancées demeurent pour autant insuffisantes. Je relève l'absence d'indemnisation en cas d'arrêt maladie et le nonaccès au chômage partiel. Plus encore, la possible suspension du contrat d'emploi pénitentiaire en cas de baisse temporaire de l'activité, alliée à l'absence de fixation d'une durée minimale du travail effectif, entérinent la flexibilité du travail en prison, sans prévoir les protections qui doivent venir compenser cette précarité. Il est pourtant essentiel que, comme à l'extérieur, les travailleurs détenus bénéficient d'une garantie et d'une prévisibilité sur leur salaire.

Cette flexibilité est encore renforcée par le pouvoir nouveau qui est confié aux concessionnaires en matière d'affectation et de désaffectation, puisqu'ils pourraient désormais sélectionner les travailleurs sans nécessité de justification, et mettre fin au contrat d'emploi pénitentiaire. Cela emporte le risque que l'accès au travail en concession, déjà fortement à la marge, soit réservé à une certaine catégorie de personnes détenues, en capacité de faire preuve d'une efficacité et d'un comportement conformes à des attentes préétablies, une situation bien éloignée de la volonté affichée de (ré-)insertion.

### ***VIII- Les droits de la défense et la constitutionnalisation de l'avocat***

L'inscription dans la Constitution des droits de la défense et du recours à un avocat me semble constituer une décision, non explorée dans mes propositions initiales, mais dont je m'engage à étudier le périmètre et l'ensemble des aspects juridiques.

Souhaitant avoir répondu à vos excellentes questions, je vous prie de croire, Monsieur le Président, à l'assurance de ma haute considération.



Fabien Roussel