



Monsieur Jean Marc SAUVE  
Comité des Etats Généraux de la Justice

A Paris, le 08 février 2022

**Objet** : contribution du Syndicat des Avocats de France.

Monsieur le Président,  
Mesdames Messieurs les membres du Comité,

Nous faisons suite à notre audition par votre comité le 20 janvier 2022.

Au cours de cette audition, nous avons indiqué, à titre liminaire, dans le prolongement de vos propres déclarations, qu'aucun sujet ni aucune réforme ne pouvait être envisagé sans donner les moyens humains, matériels et financiers à la Justice.

En outre, nous avons pu rappeler les termes de la tribune rédigée par près de 5000 magistrats parue le 23 novembre 2021 et réitérer le plein et entier soutien des avocats du SAF à l'ensemble des personnels de la Justice, partageant les mêmes constats sur l'état délabré du service public et la perte de sens des missions des professionnels de justice.

Nous avons publié plusieurs communiqués sur le sujet et signé l'appel des 17 organisations professionnelles de la Justice qui a abouti à une mobilisation sans précédent le 15 décembre 2021.

Au cours de cette audition, nous avons souhaité aborder brièvement quatre sujets :

- simplification de la procédure pénale : nous avons exprimé notre inquiétude quant aux risques de déjudiciarisation de pans entiers du droit pénal, notamment par la création de l'amende forfaitaire délictuelle qui, selon nous, est source d'atteintes graves au procès équitable et aux droits de la défense<sup>1</sup>.

Nous pensons qu'une réflexion globale doit être menée, afin de garantir la présence de l'avocat, le respect du contradictoire et le recours effectif à un juge.

- place centrale de l'audience, de l'oralité et de la collégialité dans le processus judiciaire, pour redonner aux justiciables confiance dans la justice<sup>2</sup>. Nous souscrivons aux propositions faites par le CNB sur l'importance de « redonner vie au débat judiciaire » en réaffirmant l'intérêt de garantir la collégialité, que l'oralité est une composante essentielle de notre système judiciaire dans l'intérêt

<sup>1</sup> Communiqué du 25 janvier 2022 « L'EXTENSION DU DOMAINE DE L'AMENDE FORFAITAIRE DÉLICTUELLE, UNE BASCULE IRRESPONSABLE ET DES PLUS DANGEREUSES »

<sup>2</sup> Congrès annuel du SAF novembre 2020, « nous n'avons pas dit notre dernier mot »

des justiciables et qu'un travail conjoint de l'ensemble des professionnels de justice doit être mené pour penser le temps de l'audience et le temps de préparation à cette audience.

- rappel des difficultés au pôle social du Tribunal Judiciaire, qui est sous doté en moyens humains et matériels, peu accessibles aux justiciables tant formellement sur la question de l'accès aux locaux des tribunaux, que procéduralement du fait de délais de procédures excessifs (autour de 5 ans ). Cette justice fondamentale pour les personnes précaires, doit être améliorée rapidement et devenir une priorité.

- sur les procédures d'appel, il est évident que les décrets dits « Magendie » n'ont absolument pas répondu à l'objectif recherché, à savoir l'amélioration de la qualité et la célérité des procédures d'appel.

En effet, l'examen des statistiques du ministère de la justice permet de constater que ces réformes n'ont en rien amélioré les délais de jugement, bien au contraire. Ils ont augmenté sans que cela ne s'explique pas par une augmentation du nombre d'appels, lequel est resté stable.

En outre, on constate une multiplication des caducités, irrecevabilités qui privent de nombreux justiciables d'un second degré de juridiction.

Vous trouverez en pièce jointe les propositions du SAF pour réformer la procédure d'appel.

En complément de notre intervention et pour répondre plus précisément aux questions posées par les membres de la commission, notamment sur l'accès au droit et la procédure pénale, nous proposons de répondre à ces questions avec envoi de documents annexes, et de vous adresser ultérieurement notre « livret justice 2022 » qui reprend les principales propositions du Syndicat des Avocats de France dans certains domaines du droit.

### ➤ **Sur l'accès au droit et le financement de la Justice.**

La justice est une fonction régaliennne de l'État.

Au moment où le désengagement de l'Etat est perçu comme une solution nécessaire à réduction de la dépense publique, il est important de réaffirmer que la justice n'est pas un service public comme les autres, mais une fonction essentielle de l'Etat et qu'il lui appartient de la remplir, faute de quoi le sens même de l'Etat de droit serait remis en question.

La revendication principale du SAF dans le cadre d'une réforme de l'Aide Juridictionnelle est de satisfaire les besoins d'accès au droit pour qu'il n'y ait plus d'apartheid judiciaire.

L'amélioration de la prise en charge des justiciables et de leur défense est donc un objectif au moins aussi légitime qu'une justice moins coûteuse.

Cette amélioration passe nécessairement par une augmentation du budget de l'Etat consacré à l'aide juridictionnelle, pour permettre d'une part de couvrir l'ensemble des besoins des justiciables et d'autre part d'assurer une rémunération acceptable des avocats qui prêtent leurs concours au titre de l'Aide Juridictionnelle.

La faiblesse du budget consacré par l'état français à l'aide juridictionnelle et à l'accès au droit est soulignée régulièrement par les rapports du CEPEJ, et inférieurs aux autres Etats européens.

Il est souvent fait remarquer que 60% des avocats n'interviennent jamais au titre de l'AJ et que dans le même temps 85% des missions d'AJ sont réalisées seulement par 15% des avocats.

Nous voulons faire observer que le fait que certains avocats ont une clientèle constituée essentiellement par des bénéficiaires de l'AJ s'explique par deux motifs :

- le contexte socio- économique de certains territoires : il y a plus de bénéficiaires de l'AJ dans le Nord ou à Bobigny par exemple,
- les avocats qui interviennent en droit de la consommation, en matière d'expulsion locative, d'hospitalisation sans consentement, en droit des étrangers, dans le cadre de la défense pénale d'urgence ou en droit du travail côté salarié, travaillent nécessairement plus à l'AJ que ceux qui font du droit des sociétés ou du droit fiscal.

Il nous semble dès lors partiellement inexact de considérer que les avocats seraient peu enclins à travailler à l'aide juridictionnelle. En réalité, cela ne dépend pas réellement d'un choix, mais de leur clientèle et de leurs domaines d'activités.

En outre, les avocats qui n'assurent pas de mission à l'AJ participent néanmoins au système de l'aide juridictionnelle par le paiement des cotisations à l'ordre et aux CARPA, ou encore par les fonds de leurs clients qu'ils déposent à la CARPA.

Pour ce qui concerne les sources de financement de l'AJ, celui-ci doit être assuré par l'Etat.

Les articles 67 et 68 de la loi du 10 juillet 1991 indiquent sans aucune équivoque que le financement de l'accès à la justice et de l'accès au droit sont assurés par l'Etat.

Cependant, compte tenu des choix de politique budgétaire de réduire les dépenses publiques, le SAF, comme l'ensemble de la profession, n'est pas défavorable à des financements complémentaires à ceux de l'Etat.

Le SAF est en revanche opposé à une contribution de solidarité des barreaux. En effet, la profession toute entière contribue au système de l'AJ en assumant la gestion et l'administration du système, sans compter le paiement de la TVA.

Le SAF est également opposé à un rétablissement de la contribution à l'aide juridictionnelle qui avait été supprimée .

Nous rappelons que la profession, reprenant une idée du SAF, a proposé la taxation des droits d'enregistrement et actes de mutation, système indolore, bien plus simple et plus productif :

- La perception d'un droit complémentaire affecté sur les droits d'enregistrement,
- La perception d'un droit forfaitaire sur les actes juridiques faisant l'objet d'un dépôt et/ ou d'une publicité sans faire l'objet d'un enregistrement (en matière de propriété intellectuelle par exemple, dépôts au greffe des tribunaux de commerce...),
- La taxation de contrats spécifiques : taxe sur les contrats d'assurance qui pourrait générer un produit important avec une augmentation minime.

L'accès au droit et à la justice est un droit fondamental.

Restreindre le champ matériel de l'aide juridictionnelle ne peut donc pas être une piste d'économie envisageable.

Le SAF estime au contraire qu'il faut élargir le champ de l'aide juridictionnelle pour couvrir des champs qui ne le sont pas actuellement, tel que le contentieux pénitentiaire.

Il existe des pans entiers de contentieux pour lesquels les justiciables ne se défendent pas (Pole Social, Assistance éducative, baux d'habitation, crédit à la consommation, copropriété en

difficulté..) : cela participe de l'exclusion, et a un coût social induit bien supérieur au coût de l'aide juridictionnelle.

La cause de cette absence de défense est liée à l'insuffisance des politiques d'accès au droit, mais aussi à l'impossibilité économique des cabinets de s'investir dans ces champs tant que la formation, la rétribution et l'organisation de la défense ne seront pas adaptées aux besoins de ces contentieux de masse.

La conclusion de protocoles civils et l'organisation de groupes de défense peuvent être une solution.

Il nous paraît aussi impératif d'élargir l'accès à l'aide juridictionnelle dans le cas de recours préalables obligatoires.

Nous vous adressons en pièce jointe, notre dernière contribution sur le sujet adressé aux parlementaires dans le cadre de la mission d'information sur l'aide juridictionnelle.

### ➤ **Sur la procédure pénale et le rôle du « juge de l'enquête »**

S'agissant des principes généraux et des impératifs d'organisation judiciaire, nous souhaitons qu'il soit rappelé que la recherche de simplification et de gain de temps ne saurait jamais se faire en sacrifiant les droits de la défense.

La simplification des formalités procédurales est un argument trop souvent avancé pour résorber l'engorgement de la justice et accélérer le temps judiciaire.

En réalité, la fracture numérique est si importante que pour bon nombre de citoyens, ces procédures de demande en justice en raison de leur complexité sont sources de renoncement.

S'agissant des alternatives aux poursuites, le SAF tient à rappeler qu'aucune audition, ni comparution ne saurait être acceptée sans avocat.

La confiance ne saurait être restaurée en écartant les avocats des procédures et de la défense.

Une réforme du statut du parquet, semble également être une des pistes envisagées.

Avant tout, il conviendrait dans cette hypothèse de redéfinir le parquet et ses missions : direction de l'action publique ? direction de l'enquête ? Mais également de réfléchir à la question de la création de deux corps distincts chez les magistrats.

En cas de suppression du juge d'instruction, il faudrait en tout état de cause que l'enquête dirigée par le parquet soit soumise au contrôle d'un juge de l'enquête indépendant.

Il n'est pas envisageable que les procureurs deviennent des juges dotés des mêmes pouvoirs que ceux du juge d'instruction actuel, avec une fonction d'investigation générale, ou qu'ils détiennent un pouvoir de sanction dans des dossiers considérés « plus simples », sans cette garantie de contrôle par un magistrat du siège.

De toute évidence, un parquet tout puissant et autonome ne peut se concevoir sans renforcement du pouvoir des juges et des droits de la défense à tous les stades de la procédure.

En effet, s'il est envisagé de donner des pouvoirs de plus en plus importants, au même titre que certaines compétences juridictionnelles, au parquet, cela impose une révision de leur statut.

Ainsi, aucune réflexion sur l'indépendance du ministère public ne saurait se mener sans la mise en œuvre concrète de la séparation des corps entre magistrats du siège et du parquet, de nature à interdire le passage inopportun d'une fonction à l'autre.

De même, doit enfin être adopté le principe de la nomination des magistrats du ministère public sur avis conforme du conseil supérieur de la magistrature ainsi que l'alignement de la discipline des magistrats du parquet sur ceux des magistrats du siège.

Mais cela n'est qu'un aspect de la question.

Ce que le rapport Nadal nommait déjà en 2013 « *la montée en puissance du ministère public* » ne peut se concevoir sans une égalité effective des armes avec la défense, cela dès le début de la procédure.

Les réformes timides de ces dernières années, y compris la plus récente, sont insuffisantes et c'est dès le stade de l'enquête que le contradictoire permanent doit être introduit, permettant un accès au dossier, autorisant la discussion des charges et organisation d'un débat sur l'orientation du dossier sur la forme et au fond.

Tous les actes portant atteinte aux libertés individuelles doivent être soumis au contrôle préalable du juge, le cas échéant le JLD.

Dans un tel système, la mise en état des affaires pénales prendra tout son sens.

### ➤ **Sur le sens de la peine**

Le SAF rappelle que le droit de la peine est en constante évolution et que de nombreuses réformes ne cessent d'ébranler un ordonnancement juridique en constante évolution.

Le titre V de la loi n°2019-222 du 23 mars 2019 est entré en application il y a à peine un an. Les dispositions afférentes à cette matière prévue par loi n° 2021-1729 du 22 décembre 2021 pour la confiance dans l'institution judiciaire ne sont pas encore en application.

Ainsi aucune réforme d'ampleur ne nous semble être nécessaire.

Le SAF rappelle son attachement au service public de la justice sur le fondement duquel les missions d'insertion ou de probation ne sauraient être segmentées et déléguées à des acteurs privés ou associatifs sous contrat.

Des outils de régulation carcérales pourraient utilement être mis en œuvre afin de permettre de respecter les droits et la dignité des personnes détenus.

Enfin « l'offre de peines » ne peut être un outil de gestion de la pénurie des possibilités effectives des TIG disponibles, du nombre de bracelets électroniques ou de places de semi-liberté.

Le sens des différentes sanctions étant par nature différent, il n'est pas envisageable de proposer des rapports qui n'auraient pour seule vocation que de pallier à l'insuffisance des moyens de l'institution judiciaire.

Le SAF rappelle enfin que les alternatives à l'incarcération demeurent le principal outil de prévention de la récidive et ces mesures nous semblent devoir être encouragées. De même, il serait souhaitable que le seuil de l'aménagement ab initio soit de nouveau fixé à 24 mois.

Enfin, en matière pénitentiaire, le contentieux s'est considérablement développé depuis 20 ans devant les juridictions administratives mais le respect des droits des personnes détenues n'en est parfois pas mieux garantie par l'administration qui, trop souvent, continue de refuser purement et simplement l'exécution des décisions de justice.

Vous remerciant par avance pour l'attention portée à la présente et restant à votre entière disposition pour de plus amples compléments d'information que vous jugerez utiles,

Je vous prie de d'agréer, Monsieur le Président, Mesdames Messieurs les membres du Comité, l'expression de nos salutations respectueuses.

Pour le SAF,  
Claire DUJARDIN, Présidente.



Annexes :

1. Observations du SAF du 17 avril 2019 adressées à Madame MOUTCHOU et Monsieur GOSSELIN,
2. Propositions du SAF pour réformer la procédure d'appel.