

Rapport 2023 de la Commission européenne sur l'État de droit Contribution des Barreaux français

I. QUESTIONS SUR LES DÉVELOPPEMENTS HORIZONTAUX

- *Exemple de bonne pratique : la Présidence française du Conseil de l'Union européenne et la déclaration de Vienne en faveur de l'Etat de droit*

Le CNB a fait de la défense de l'Etat de droit, de l'indépendance de la justice et de la protection de la profession d'avocat l'axe majeur de son action européenne.

Du 10 au 12 avril 2022, une délégation du CNB s'est rendue à Varsovie avec le triple objectif d'analyser en détail les menaces systémiques qui pèsent contre l'Etat de droit, d'initier une réflexion commune pour tenter de trouver des solutions pour prévenir la multiplication de ces atteintes et manifester notre solidarité auprès des professions judiciaires qui sont directement exposées à des pressions et des menaces.

C'est dans un contexte particulièrement complexe issu de plusieurs réformes des juridictions suprêmes et des instances disciplinaires de la magistrature que la délégation du CNB a pu rencontrer plusieurs acteurs opposés à ces dérives systémiques du système judiciaire et notamment, les barreau de Varsovie et le Conseil des barreaux polonais, le commissaire polonais des droits de l'Homme, la Helsinki Foundation for Human rights, les syndicats professionnels de juges (Lusticia) et de procureur (Lex Super Omnia) et les représentants diplomatiques français.

Le CNB a souhaité porter un projet d'Appel pour rappeler l'attachement indéfectible de la profession aux valeurs fondamentales européennes et l'impérieuse nécessité de les protéger et de les adapter aux transformations technologiques en cours.

Cette Déclaration a pour ambition de rappeler aux instances européennes et aux Etats membres leur responsabilité historique de préserver et de renforcer l'Etat de droit, en tant que principe fondateur européen et valeur commune intangible.

Elle est structurée en 5 axes :

1. La remise en cause politique de l'Etat de droit et les moyens de lutter efficacement contre l'érosion des valeurs fondamentales européennes

Sur ce premier axe, le CNB propose de :

- Institutionnaliser les professions pivots de l'Etat de droit (juges, avocats, journalistes, défenseurs des droits, syndicats) dans les échanges, travaux et conclusions concernant l'Etat de droit.
- Mettre en place un système d'alerte rapide lorsque des menaces persistantes et/ou structurelles affectent ces professions.

2. Les enjeux numériques de l'Etat de droit

La profession d'avocat souhaite que l'usager du service public de la justice redevienne le centre de préoccupation des réformes judiciaires et que le recours à l'outil numérique garantisse la centralité de l'usager dans les procédures judiciaires et le maintien d'une justice humaine de qualité. La profession d'avocat appelle également les institutions européennes à intégrer les spécificités « Justice » dans leurs travaux sur le numérique, voire à imaginer une déclaration des droits et principes de la justice numérique.

3. La protection de la profession d'avocat

La profession d'avocat, en tant que vigie des libertés, est une des plus exposées dans ce contexte de fragilisation des principes fondamentaux de la profession, et notamment du Secret professionnel.

L'appel souligne l'importance de soutenir l'adoption rapide d'un instrument international juridiquement contraignant de protection de la profession d'avocat.

L'Appel propose également d'intégrer une clause de sauvegarde du secret professionnel dans chaque instrument législatif européen susceptible d'avoir une incidence négative, même indirecte sur ce secret.

4. La défense des droits de plus vulnérables,

Sur ce point, l'appel affirme l'attachement de la profession au respect du droit d'asile et des droits fondamentaux et appelle à un renforcement des garanties en matière d'accès au droit personnes exilées.

5. Le droit de l'environnement corolaire des droits humains

Elle invite également à prendre acte des défis qui attendent la profession et plus largement les systèmes judiciaires européens.

Ayant vocation à être porté auprès de l'ensemble de la communauté juridique européenne et des gouvernants nationaux et européens, le projet de Déclaration a fait l'objet d'une présentation lors du comité permanent du CCBE organisé à Dublin en mai 2022, puis d'une large diffusion auprès des barreaux européens, avant d'être présenté et soumis à la signature des barreaux européens et des organisations internationales représentatives de la profession en marge de la 50e Conférence des Présidents des Barreaux d'Europe.

Le projet de Déclaration a reçu un accueil enthousiaste. Il a été signé par plus de 40 barreaux et organisations, représentant plus d'un million d'avocat, lors de la cérémonie officielle de signature organisée le 11 juin dernier à l'Ambassade de France et labellisée PFUE.

Par ailleurs, l'engagement des avocats au soutien de l'Etat de droit a reçu un écho favorable dans la presse nationale, auprès du ministère de la Justice et des autorités diplomatiques françaises.

- *Convention européenne sur la profession d'avocat*

Le barreau français, le CCBE et plus généralement l'ensemble des barreaux européens continuent de suivre avec une grande attention les travaux initiés sous l'égide du Conseil de l'Europe et visant à la rédaction d'un instrument juridiquement contraignant sur la profession d'avocat.

Le Barreau français suivra avec une attention particulière les réunions du Comité d'experts sur la protection des avocats chargé de rédiger avant le 31 décembre 2023 un Projet d'instrument juridique visant à renforcer la protection de la profession d'avocat et le droit de pratiquer la profession sans préjudice ni retenue.

Dans un contexte de multiplication des menaces à l'encontre des avocats, un soutien de l'Union européenne à ce projet nous paraît impérieux.

Ce soutien pourrait se concrétiser par une transposition des standards identifiés en droit de l'Union européenne, harmonisant ainsi à l'échelle des 27 Etats membres un socle minimal de protection et un mécanisme d'alerte rapide en cas de menaces graves et persistantes.

- ***Exemple de bonne pratique : le G7 des avocats***

Initié en 2019 lors de la Présidence française du G7, le G7 des avocats réunit tous les ans les instances représentatives des Etats membres et le CCBE (pendant de la présence de l'UE au G7). Cette réunion annuelle permet d'échanger toute l'année sur des problématiques d'intérêts commun et d'interpeller le G7 utilement concernant le renforcement de la justice et de l'Etat de droit, la lutte contre la peine de mort, les enjeux liés à la numérisation de la justice, la transition écologique et ses implications juridiques et le respect des droits des personnes vulnérables, y compris des demandeurs d'asile. En 2022, le G7 des avocats présidé par l'Allemagne a demandé, et obtenu, la mise en place de réunions des Ministres de la Justice du G7.

- ***Exemple de bonne pratique : le triangle de Weimar des avocats***

Sous la forme d'une coopération inter-barreaux renforcée, le Triangle de Weimar a été lancé en 2019 par les trois institutions représentatives de la profession d'Avocat en Allemagne, en France et en Pologne, que sont le **Deutscher Anwaltverein**, le **Barreau de Paris** et le **Barreau de Varsovie**.

L'objectif de cette plateforme est de mener des actions visant à défendre les valeurs de l'Etat de droit partout en Europe, et en particulier l'indépendance de la Justice, le respect de la séparation des pouvoirs et de la règle de droit.

Dans le contexte actuel de recrudescence des menaces pour l'Etat de droit, les représentants des trois institutions se sont réunis en octobre 2022 à Paris lors du deuxième Sommet du Triangle pour réfléchir à un approfondissement de leurs actions, pour plus d'efficacité en matière de lutte contre les violations envers l'Etat de droit.

Les trois barreaux se sont ainsi accordés sur le renforcement du plaidoyer du Triangle pour la protection de l'Etat de droit, la nécessité de créer un statut plus formel, la publication d'un rapport annuel sur l'Etat de droit reflétant le point de vue des praticiens, le renforcement de la communication, et enfin, la formation et la sensibilisation des institutions et du grand public sur les problématiques et outils de défense de l'Etat de droit.

- **Exemple de bonne pratique : le programme REPIT**

Ce programme novateur du Barreau de Paris a vocation à offrir la possibilité aux avocats bénéficiaires de s'éloigner pour un temps de leurs pays respectifs afin d'échapper aux environnements stressants et difficiles dans lesquels ils évoluent et de les mettre à l'abri du danger immédiat pour les plus exposés d'entre eux. Les avocats bénéficiaires du programme sont accueillis à Paris pour des séjours de maximum 3 mois. L'objectif premier est de leur permettre de se reposer dans un endroit où ils peuvent se sentir en sécurité tout en développant leurs réseaux professionnels et leurs compétences. Ce Programme a d'ores et déjà permis d'accueillir des avocats d'Haïti, du Kirghizstan, de République Démocratique du Congo et du Cameroun. Les situations personnelles sont prises en compte dans le cadre de la participation au programme. Une avocate, mère célibataire, a ainsi été accueillie avec son fils de 9 ans. Un autre avocat de République démocratique du Congo a été contraint de prolonger son séjour en France pour des raisons de sécurité et une demande complémentaire de relocalisation a été portée auprès de l'organisme européen ProtectDefenders.eu. Ce programme permet de porter efficacement le plaidoyer selon lequel les avocats sont des défenseurs des droits humains et doivent pouvoir à ce titre bénéficier d'une protection.

- **Exemple de bonnes pratiques : le droit de visite du Bâtonnier des lieux de privation de liberté**

Depuis le 24 décembre 2021 les bâtonniers sur leur ressort ou leur délégué spécialement désigné au sein du conseil de l'ordre peuvent visiter à tout moment les locaux de garde à vue, les locaux des retenues douanières définies à l'article 323-1 du code des douanes, les lieux de rétention administrative, les zones d'attente, les établissements pénitentiaires et les centres éducatifs fermés mentionnés à l'article L. 113-7 du code de la justice pénale des mineurs.

Ce dispositif, souhaité de longue date par la profession¹, a été introduit à l'article 18 de la loi n°2021-1729 du 22 décembre 2021 pour la confiance dans l'institution judiciaire modifiant ainsi l'article 719 du Code de procédure pénale.

Dans sa version antérieure, cet article n'octroyait qu'aux seuls parlementaires nationaux et européens élus en France, la possibilité de visiter les lieux de privation de liberté. Cette réforme permet donc à la profession de constater les conditions d'exécution des mesures de privation de liberté qui s'y déroulent et d'alerter le cas échéant, les pouvoirs publics et les autorités judiciaires si ces conditions venaient à être considérées comme indignes et/ou constitutives de traitements inhumains ou dégradants.

Ainsi, l'intérêt du droit de visite du Bâtonnier et de ses délégués réside dans le fait que le barreau, à partir d'un maillage de 163 ordres et d'autant de bâtonniers et conseils de l'ordre répartis sur tout le territoire national, est susceptible de générer une véritable culture de lutte contre l'indignité des conditions de privation de liberté.

Il permet **d'alimenter les recours éventuels** par une mine d'informations recueillies en temps réel à partir des constatations effectuées au plan local, en partenariat avec les autres titulaires de droit de

¹ Résolution adoptée par le Conseil national des barreaux lors de l'assemblée générale des 11 et 12 octobre 2019.

visite au premier rang desquels figurent les parlementaires et la Contrôleuse générale des lieux de privation de liberté mais aussi par les échanges récurrents avec les membres des administrations en charge de l'exécution des mesures de privation de liberté dont les observations sont systématiquement recueillies.

Ce droit de visite ne concerne pas que les prisons : il s'étant aux centres éducatifs fermés, aux zones d'attente, aux lieux de rétention administrative, aux locaux des retenues douanières et locaux de garde à vue.

C'est donc un droit de visite dont l'efficacité réside dans son réseau propre et qui n'est en aucun cas concurrent des droits de visite existants, tel que celui conféré en France au Contrôleur général des lieux de privation de liberté (CGLPL).

En une année d'existence, ce droit de visite a déjà été pleinement investi par les bâtonniers français et a notamment permis d'effectuer plus d'une dizaine de visites. Le constat de ces visites est celui de la pleine coopération des services pénitentiaires, soucieux du bon déroulement de la visite du bâtonnier.

Afin de faciliter l'effectivité de ce droit, la Conférence délivre aux bâtonniers qui en font la demande une carte professionnelle mentionnant leur qualité. Au cours de l'année 2022 la Conférence a ainsi délivré 92 cartes professionnels mentionnant la qualité de bâtonnier.

Le CNB continuera donc à demander son extension aux lieux d'enfermement non couverts actuellement, tels que les hôpitaux psychiatriques ou les geôles des palais de Justice.

Par ailleurs, le CNB et les différents Ordres centralisent et mettent à la disposition des avocats et des bâtonniers l'ensemble des **rapports de visite**. Par respect du contradictoire, ils sont également adressés aux ministres, administrations et chefs de juridictions compétents pour leurs observations et suivent désormais une méthodologie commune grâce à l'adoption le 14 octobre 2022 d'un guide pratique « *Droit de visite des bâtonniers* », préparé au sein de la commission Droits de l'Homme et libertés publiques du CNB et publié sous le sceau commun du Conseil national des barreaux, du barreau de Paris et de la Conférence des bâtonniers. Ces rapports pourront donc être exploités dans le cadre de contentieux concernant, par exemple, l'indignité des conditions de détentions ou l'ineffectivité des droits fondamentaux des personnes détenues.

Ainsi, l'instauration d'un droit de visite des bâtonniers ou des représentants de la profession d'avocat **au plan européen** serait un levier de lutte contre le phénomène de surpopulation carcérale qui sévit, avec toutes ses conséquences au plan humain, au sein de nombreux Etats. **Il serait un vecteur fort de mise en conformité des Etats avec les recommandations de la Commission européenne en matière de privation de liberté².**

² La recommandation relative aux droits procéduraux des suspects et des personnes poursuivies qui se trouvent en détention provisoire ainsi qu'aux conditions matérielles de détention du 8 décembre 2022 prévoit notamment que « *Les États membres devraient faciliter les inspections régulières par une autorité indépendante afin de déterminer si les lieux de détention sont administrés conformément aux exigences du droit national et international* » et « *qu'ils devraient également envisager d'organiser des visites régulières des centres de détention et autres lieux de détention pour les juges, les procureurs et les avocats de la défense dans le cadre de leur formation judiciaire* ».

- ***Exemple de bonnes pratiques : Observatoire international des avocats en danger***

L'Observatoire International des Avocats en Danger (OIAD) est une initiative du Conseil national des barreaux (France), du Barreau de Paris (France), du Consejo General de la Abogacía Española (Espagne) et du Consiglio Nazionale Forense (Italie).

Lancé en 2015, l'OIAD a pour objet de défendre les avocats menacés dans le cadre de l'exercice de leur profession et de dénoncer les situations attentatoires aux droits de la défense. A ce jour, l'OIAD compte plus de 34 barreaux membres, pour la plupart européens et a pour ambition de s'articuler dans le paysage des mécanismes de protection des avocats en général et des avocats défenseurs des droits de l'Homme en particulier, en complétant les dispositifs existants et en travaillant en étroite collaboration avec les réseaux établis.

En rassemblant un maximum de Barreaux et d'organisations, l'OIAD se pose comme un acteur essentiel, d'envergure internationale, de la défense des avocats en danger et donc de l'Etat de droit. Ses axes d'action sont de conjuguer alertes, soutien sur le terrain et actions de formation.

- ***Renforcement du dialogue avec les acteurs institutionnels de l'Etat de droit***

Le barreau français continue de renforcer ces relations institutionnelles avec les autorités et les acteurs de l'Etat de droit et des droits fondamentaux en France afin de trouver des solutions concrètes à leur nécessaire protection

○ ***Plan prison et convention avec la direction de l'administration pénitentiaire***

C'est ainsi que le CNB a initié un plan prison pluriannuel visant en premier lieu à renforcer l'accès au droit des personnes détenues, à améliorer la formation des avocats et des personnels pénitentiaires aux enjeux juridiques des conditions de détention et à pérenniser les échanges d'information et les relations nationales et locales, dans l'intérêt de la protection des droits de tous et notamment des droits des détenus.

Ces relations institutionnelles ont permis d'organiser un colloque sur la surpopulation carcérale endémique en France afin de s'accorder sur le constat et d'entamer une réflexion sur les solutions possibles.

Par ailleurs, le CNB suit avec une grande attention la mise en œuvre de l'arrêt JMB c. France par lequel la CEDH avait condamné la France en raison de l'absence de recours juridictionnel effectif pour faire cesser les conditions de vie indigne en détention.

○ ***Le Conseil consultatif conjoint de la déontologie de la relation magistrats avocats (CCC)***

Partant du constat que les relations entre les magistrats et les avocats se sont modifiées au fil des années, qu'elles se sont sensiblement complexifiées au point, parfois, de générer des tensions et qu'une distance s'est creusée, les instances représentatives des professions ont décidé de réagir et d'entreprendre une réflexion sur leurs pratiques professionnelles afin de renouer le dialogue et rétablir leur confiance mutuelle.

Sont signataires :

- la Cour de cassation,
- le Conseil supérieur de la magistrature,
- la Conférence nationale des premiers présidents des cours d'appel,
- la Conférence nationale des procureurs généraux près les cours d'appel,
- la Conférence nationale des présidents des tribunaux de grande instance,
- la Conférence nationale des procureurs de la République près les tribunaux de grande instance,
- l'ordre des avocats au Conseil d'État et à la Cour de cassation,
- le Conseil national des barreaux,
- la Conférence des bâtonniers de France et d'Outre-Mer,
- l'ordre des avocats au barreau de Paris.

Après plusieurs mois de concertation, a été signée le 26 juin 2019 une Charte portant création du Conseil consultatif conjoint de la déontologie de la relation magistrats avocats.

Créé à la veille de la crise sanitaire, le CCC a accéléré ses travaux en 2022. Il a identifié trois pistes de travail qui ont donné lieu à la mise en place de groupes de travail dédiés, chaque groupe étant composé de représentants des différentes instances signataires et animé par un binôme avocat/magistrat :

- édition d'un recueil d'usages et de bonnes pratiques,
- réflexions prospectives (open data, construction des nouveaux palais de justice, modes alternatifs de règlement des différends)
- réflexions autour de cas concrets en matière de déontologie.

Ces groupes ont remis leurs rapports qui ont été publiés le 20 juin 2022 sur le site Internet de la Cour de cassation.

II. QUESTIONS SUR L'ÉVOLUTION DANS LES ÉTATS MEMBRES

A. SYSTEME JUDICIAIRE

Fournir des informations sur les mesures prises pour donner suite aux recommandations reçues dans le cadre du rapport 2022 concernant le système judiciaire (le cas échéant)

S'agissant de la première recommandation, le barreau français salue les efforts budgétaires alloués à la Justice et plus généralement l'effort consenti depuis 3 ans.

La loi de finance 2023 acte une nouvelle augmentation de 8% des crédits à la justice pour la troisième année consécutive, laquelle prévoit également la création de 1200 postes dont 200 magistrats.

Pourtant, cet effort ne permet pas de corriger le sous-investissement structurel en matière de justice en France.

C'est ainsi que selon plusieurs études il manquerait près de 5000 magistrats en France pour que le modèle judiciaire français soit soutenable.

La situation est encore plus critique au sein des greffes.

Néanmoins, le barreau français s'associe aux conclusions du rapport des Etats généraux de la justice lequel rappel en particulier :

« Malgré les efforts importants accomplis au cours de l'actuelle législature, le comité fait le constat d'un manque criant de moyens humains, matériels et budgétaires dans les juridictions et d'une forte perte d'attractivité de beaucoup de métiers judiciaires. Sur le plan humain, le comité constate et regrette qu'aucun référentiel d'activité n'ait été établi afin d'évaluer les besoins sur une base aussi objective que possible. Il relève que des travaux sont en cours au sein de la direction des services judiciaires pour l'élaboration d'un tel outil et estime nécessaire qu'ils aboutissent rapidement.

En l'état, le comité estime qu'il y a lieu de recruter au moins 1 500 magistrats supplémentaires (en plus du remplacement des départs à la retraite) au cours des cinq prochaines années. »

Le Garde des Sceaux a confirmé, le 5 janvier dernier, l'objectif d'embaucher 1500 magistrats supplémentaires, 1500 greffiers). Il s'agit d'une avancée importante mais l'effort doit persister et s'inscrire dans la durée pour sortir la justice française de la crise structurelle à laquelle elle est soumise depuis de nombreuses années.

La profession d'avocat confirme son intérêt pour la simplification du dispositif de « passerelle » permettant aux avocats de devenir magistrats, afin d'alimenter le vivier souhaité.

1. INDEPENDANCE

1.1. Nomination et sélection des juges, des procureurs et des présidents de tribunal

Depuis ces 15 dernières années, les réformes judiciaires en France vont dans le sens d'un renforcement des compétences du Parquet par rapport au juge judiciaire, et ce, alors que son fonctionnement et le mode de nomination actuel des procureurs est sujet à question depuis de nombreuses années. En effet, la réforme du Parquet a été initiée il y a plus de vingt ans afin d'assurer l'indépendance du parquet par rapport au pouvoir politique. Une telle réforme apparaît d'autant plus urgente au regard de l'entrée en fonction du Parquet européen qui fait naître une concurrence potentielle entre les procureurs européens délégués, non soumis à l'autorité hiérarchique du parquet général et du ministère de la Justice, et les procureurs français.

Cette perspective n'est pourtant pas évoquée à court ou moyen terme, malgré les préconisations du rapport sur les Etats généraux de la justice.

1.2. Inamovibilité des juges, y compris les mutations, la révocation et le régime de retraite des juges, des présidents de tribunal et des procureurs

1.3. Promotion des juges et des procureurs

1.4. Répartition des affaires dans les tribunaux

Actualisation

Si tous les développements présentés lors des éditions précédentes du rapport sur l'Etat de droit restent d'actualité, il convient de s'inquiéter d'une part d'un mouvement grandissant de déjudiciarisation des affaires pénales au détriment des droits de la défense et d'autre part de la généralisation des Cours criminelles départementales. Enfin, le projet de loi pour contrôler l'immigration, améliorer l'intégration porte gravement atteinte au droit un recours juridictionnel effectif et réforme profondément la procédure d'asile, au détriment des droits des demandeurs (sur ce point voir réponse à la question3. accessibilité et contrôle juridictionnel des décisions).

- La déjudiciarisation des affaires pénales, l'extension de l'amende forfaitaire délictuelle

L'amende forfaitaire délictuelle a été créée par la loi du 20 novembre 2016 de modernisation de la justice du XXI^e siècle pour traiter un contentieux de masse, les délits routiers.

Le 4 septembre 2021, le ministre de l'Intérieur et le garde des Sceaux annonçaient le lancement de l'expérimentation de l'amende forfaitaire délictuelle pour « installation illicite sur le terrain d'autrui », érigée en infraction par l'article 322-4-1 du Code pénal, cet article ayant été modifié depuis 2018 par la loi du 7 novembre relative à l'accueil des gens du voyage et à la lutte contre les installations illicites . La mise en œuvre opérationnelle de ce mécanisme ayant été entravée par la mise en application de l'AFD pour d'autres matières (circulations routières puis usage de stupéfiant), cette expérimentation a débuté le 19 octobre 2021 dans le ressort des tribunaux de Créteil, Rennes, Foix, Lille, Reims et de Marseille.

Codifiée aux articles 495-17 du code de procédure pénale et suivants, la procédure de l'amende forfaitaire délictuelle permet d'éteindre l'action publique par le paiement d'une amende forfaitaire dans les 45 jours qui suivent la constatation de l'infraction ou la réception de l'avis d'amende forfaitaire. Le montant de l'amende peut être minoré s'il est payé directement entre les mains de l'agent verbalisateur ou dans les 15 jours qui suivent la constatation de l'infraction ou la réception de l'avis.

L'amende est majorée en absence de règlement dans les 45 jours ou en l'absence de requête en exonération, c'est-à-dire de contestation de l'amende.

L'amende majorée peut quant à elle être contestée dans les 30 jours de sa réception, ou tant que la peine n'est pas prescrite (6 ans) s'il n'est pas démontré que le contrevenant a reçu l'amende.

La contestation d'une amende forfaitaire ou d'une amende forfaitaire majorée s'accompagne nécessairement d'une motivation spécifique et d'une consignation préalable d'un montant égal à celui de l'amende contestée.

Au vu de la requête en exonération ou de la réclamation, le procureur de la République prend soit une décision d'irrecevabilité, qui peut être contestée, soit une décision sur l'action publique. Lorsqu'il entend poursuivre, le procureur de la République peut saisir la juridiction de jugement notamment par la voie de la citation, de la comparution immédiate ou de l'ordonnance pénale.

L'amende forfaitaire remet en cause de façon plus ou moins importante au moins quatre principes acquis en droit pénal et procédure pénale. Ces critiques valent tant pour la procédure d'amende

forfaitaire contraventionnelle que délictuelle. Toutefois, les enjeux en matière délictuelle apparaissent bien plus importants au regard du montant des amendes et des conséquences sur le casier judiciaire de la personne verbalisée bien que l'amende forfaitaire délictuelle ne constitue pas un premier terme de récidive.

(i) **L'égalité devant la justice pénale** (art. préliminaire du code de procédure pénale, art. 6 de la DDHC) en impactant en premier lieu les personnes les plus vulnérables et en laissant le pouvoir de décider de recourir ou non à la procédure d'amende forfaitaire à la discrétion de l'agent verbalisateur sans critère légal.

(ii) **Cumul des fonctions de poursuite et de condamnation des officiers de police judiciaire**

La procédure de l'amende forfaitaire reconnaît à l'officier de police judiciaire 1) le pouvoir de constater les faits, 2) de choisir d'avoir ou non recours à cette procédure, 3) de caractériser l'infraction à la loi pénale et 4) de condamner le contrevenant en lui infligeant une amende forfaitaire. Ainsi, en dépit de l'article 16 de la DDHC, l'officier de police judiciaire cumule les fonctions de poursuite et de condamnation.

La fonction autonome de poursuite reconnue aux officiers de police judiciaire est d'autant plus importante que les circulaires relatives à la procédure d'amende forfaitaire rappellent que l'agent verbalisateur ne doit pas prendre attache avec le parquet au moment de la verbalisation. Le parquet est alors dépossédé de la possibilité de contrôler l'action des officiers de police judiciaire et de prendre une décision sur l'opportunité des poursuites alors que l'article 40 du code de procédure pénale lui en reconnaît le pouvoir exclusif et qu'il présente des garanties plus grandes qu'un officier de police judiciaire.

L'office du juge est lui-même remis en cause par la procédure de l'amende forfaitaire. Le juge est effectivement écarté du processus et ne peut donc statuer sur la culpabilité ni sur le choix individualisé de la peine (v. infra). Finalement, c'est une véritable fonction de juger et de condamner qui est reconnue aux officiers de police judiciaire. Cela peut alors accroître le risque d'arbitraire à l'égard des populations les plus vulnérables ou les plus précaires. En outre, ce pouvoir de condamnation, en l'absence de tout contrôle du parquet et de tout débat contradictoire interroge au regard du principe de la présomption d'innocence protégée par l'article 9 de la DDHC.

(iii) **L'exercice des droits de la défense compromis**

En premier lieu, le procès-verbal de constatation d'infraction est dressé sur un terminal « PVe » qui ne permet ni à l'agent verbalisateur ni à la personne verbalisée de prendre connaissance du procès-verbal rédigé automatiquement par le terminal. La personne verbalisée ne peut donc pas relire le procès-verbal avant de le signer. Ce procès-verbal n'est pas non plus envoyé par voie postale à la personne verbalisée en même temps que l'avis d'amende forfaitaire. Il ne pourra être consulté qu'en cas de contestation et de saisine d'un tribunal correctionnel. L'accès limité au procès-verbal de constatation d'infraction empêche donc l'étude de la situation par la personne verbalisée elle-même ou son défenseur en dehors de toute procédure judiciaire.

En second lieu, l'accès à une juridiction est rendu particulièrement complexe par l'existence de deux verrous liés à l'obligation de motivation et à l'obligation de déposer une consignation. La conventionnalité de la condition de consignation n'est pas assurée.

(iv) L'individualisation de la peine

Le principe d'individualisation des peines, qui découle de l'article 8 de la DDHC, est le principe de droit pénal le plus clairement remis en cause par la procédure de l'amende forfaitaire délictuelle.

Comme son nom l'indique, le montant de l'amende est un forfait insusceptible d'être adapté, ni à la hausse ni à la baisse, au regard des capacités financières de la personne poursuivie. Il est également impossible de prononcer une peine complémentaire visant à réhabiliter l'individu tel qu'un stage de sensibilisation.

Lorsque l'amende forfaitaire est majorée, l'individualisation à la baisse est déléguée à un fonctionnaire des finances publiques. L'article 495-24 du code de procédure pénale permet en effet de solliciter auprès du comptable public des délais de paiement ou une remise gracieuse alors que cette décision devrait revenir à l'autorité judiciaire, s'agissant d'une sanction pénale.

Quand le juge, après contestation de l'amende forfaitaire, est saisi, ce dernier ne bénéficie pas l'ensemble de son office. En effet, son pouvoir d'individualisation de la peine est limité par l'article 495-21 du code de procédure pénale qui prévoit une peine plancher : si la personne verbalisée est finalement reconnue coupable, elle ne pourra pas être condamnée à une amende inférieure au montant de l'amende contestée majorée de 10%. Si le juge souhaite faire preuve de clémence, il devra motiver spécialement sa décision au regard des charges et revenus de la personne poursuivie .

En conclusion, l'amende forfaitaire délictuelle, nouvelle forme de sanction des délits prononcée de fait par la police et la gendarmerie contre la personne considérée comme coupable, est une **condamnation correctionnelle sans débat contradictoire, sans juge, sans avocat. Son extension significative n'est pas acceptable et constituerait incontestablement un recul des droits et garanties des justiciables, en particulier des plus précaires d'entre eux.**

- La généralisation des Cours criminelles départementales

Introduite à titre expérimental par l'article 63 de la loi de programmation de la justice du 23 mars 2019, la cour criminelle départementale (CCD) est compétente pour juger des personnes majeures accusées d'un crime puni de 15 ou 20 ans de réclusion lorsque l'état de récidive légale n'est pas retenu. Elle est composée de cinq magistrats professionnels, deux d'entre eux pouvant des magistrats honoraires, des avocats honoraires ou exercer leurs fonctions à titre temporaire. Les crimes concernés sont plus particulièrement les viols, les coups mortels, les vols à main armée, le proxénétisme aggravé, l'esclavagisme. De fait, ce sont surtout quasi exclusivement les affaires de viols que les CCD expérimentales ont eu à connaître au cours de l'expérimentation.

Les cours criminelles départementales ont finalement été généralisées à tout le territoire national à compter du 1er janvier 2023 par la loi n° 2021-1729 du 22 décembre 2021 pour la confiance dans l'institution judiciaire.

A cet égard ce dispositif des cours criminelles départementales ne procure ni réel gain de temps, ni réduction des délais d'audience, complique l'organisation matérielle des juridictions, crée des surcharges de travail pour les juges et les personnels de greffe, entraîne de nombreux surcoûts en raison des effets induits par leur mise en place, introduit une confusion dans l'esprit des justiciables, n'a aucun effet déterminant sur la correctionnalisation des affaires criminelles, peine à absorber le stock des affaires en attente d'être jugées, accroît les taux d'appel et continue à porter en lui-même une atteinte au principe de l'oralité des débats.

1.5. Indépendance (y compris la composition et la nomination de ses membres), et pouvoirs de l'organe chargé de sauvegarder l'indépendance du pouvoir judiciaire (par exemple le Conseil de la Justice)

(Même réponse que l'année dernière).

Le journal Le Point a révélé le 24 juin 2020, que le Parquet national financier (PNF) avait étudié les relevés téléphoniques détaillés de plusieurs cabinets d'avocats, notamment celui de l'actuel Garde des Sceaux, Mr Dupond-Moretti, en vue de rechercher et identifier de présumés informateurs, au sein du milieu judiciaire, qui auraient pu renseigner deux personnes, ayant toutes deux la qualité d'avocat, mises en cause dans une affaire ouverte à l'instruction. Le PNF a également fait géolocaliser les téléphones de plusieurs de ces avocats sur une période assez longue pour examiner s'ils avaient été présents près de lieux où pouvait se trouver une personne informée de l'écoute. Cette affaire a été suivie d'une enquête à l'issue de laquelle l'inspection générale de la justice a publié un rapport³ considérant que l'exploitation par le PNF des factures téléphoniques détaillée n'a pas exposé excessivement la vie privée ou le secret professionnel des avocats.

Ce rapport souligne, toutefois, un déficit de remontée d'information du PNF au parquet général, son autorité de tutelle, au vu de la sensibilité de l'affaire principale mettant en cause un ancien président de la République et portant sur une suspicion de fuites au sein du monde judiciaire. L'ancienne cheffe du PNF ayant refusé d'être entendue par les inspecteurs, l'inspection générale de la justice n'a pu déterminer les raisons de ce déficit.

Ainsi, cette affaire a illustré la problématique plus globale du fonctionnement du PNF qui dispose de pouvoirs pour enquêter sur les infractions dont il soupçonne la commission, pouvoirs qu'il exerce dans le cadre de procédures appelées « enquêtes » dont il décide lui-même l'ouverture et dont les investigations sont menées sous sa direction. Le PNF privilégie les enquêtes au détriment des informations judiciaires ce qui lui permet d'avoir la pleine maîtrise de l'enquête sans aucune contradiction ni contrôle. Une telle absence de contrôle ne permet pas de garantir contre d'éventuelles violations graves du secret professionnel et des droits fondamentaux.

1.6. Responsabilité des juges et des procureurs, y compris le régime et les organes disciplinaires et les règles déontologiques, l'immunité judiciaire et la responsabilité pénale des juges

³ Inspection de fonctionnement d'une enquête conduite par le parquet national financier, Rapport définitif, Septembre 2020 n° [069-20](#).

Actualisation

Depuis la réforme constitutionnelle de 2008, tout justiciable peut saisir le Conseil supérieur de la magistrature (CSM) dans le cas où il estime qu'un magistrat de l'ordre judiciaire est susceptible d'avoir commis une faute disciplinaire dans l'exercice de ses fonctions. Toutefois, le nombre de plaintes jugées recevables chaque année est très faible.

Ainsi, en 2021, sur les 377 plaintes enregistrées, seules 11 ont été déclarées recevables, parmi lesquelles 3 ont été rejetées comme infondées.

En effet, le nombre de saisines disciplinaires du Conseil au fond est passé de 6 procédures en 2020 à 17 procédures en 2021. La grande majorité de celles-ci concerne la formation disciplinaire des magistrats du siège. En outre, sur ces 17 saisines en matière disciplinaire, le garde des sceaux est à l'origine de 12 d'entre elles, le Premier ministre de 3 et les premiers présidents des cours d'appel de 2.

1.7. Rémunération/bonus des juges et des procureurs, transparence du système

1.8. Indépendance/autonomie du ministère public

Depuis ces 15 dernières années, les réformes judiciaires en France vont dans le sens d'un renforcement des compétences du Parquet par rapport au juge judiciaire, et ce, alors que son fonctionnement et le mode de nomination actuel des procureurs est sujet à question depuis de nombreuses années. En effet, la réforme du Parquet a été initiée il y a plus de vingt ans afin d'assurer l'indépendance du parquet par rapport au pouvoir politique. Une telle réforme apparaît d'autant plus urgente au regard de l'entrée en fonction du Parquet européen qui fait naître une concurrence potentielle entre les procureurs européens délégués, non soumis à l'autorité hiérarchique du parquet général et du ministère de la Justice, et les procureurs français.

Actualisation

Le rapport des Etats généraux de la justice préconise l'achèvement de la réforme constitutionnelle de 1999 et dans l'attribution au CSM d'un pouvoir d'avis conforme sur les propositions de nomination des magistrats du parquet ainsi que d'un avis conforme en matière disciplinaire.

La question de l'indépendance du parquet soulève plusieurs questions sur la conformité des dispositifs procéduraux français aux regards des réglementations européennes telles qu'interprétées par la CJUE. C'est notamment le cas de la non-conformité des dispositions du code de procédure pénale concernant la conservation et l'accès aux données de connexion aux exigences de la Cour, laquelle subordonne l'accès des autorités nationales compétentes aux données conservées à un contrôle préalable effectué soit par une juridiction, soit par une entité administrative indépendante ayant la qualité de « tiers » par rapport à celle qui demande l'accès à ces données.

1.9. Indépendance du barreau (chambre/association d'avocats) et des avocats

- **Secret professionnel de l'avocat : réduction du périmètre de la protection aux seuls échanges en lien avec l'exercice des droits de la défense**

La loi pour la confiance dans l'institution judiciaire, publiée le 22 décembre 2021⁴, modifie les dispositions relatives à la protection du secret professionnel de l'avocat.

L'article 3 de la loi complète l'article préliminaire du code de procédure pénale y réaffirmant le secret de la défense et le secret du conseil. Néanmoins, il prévoit des exceptions.

Ainsi, sans préjudice des prérogatives du bâtonnier ou de son délégué, le secret professionnel du conseil ne serait pas opposable aux mesures d'enquête et d'instruction en matière de fraude fiscale, de corruption et de trafic d'influence en France comme à l'étranger, ainsi que de blanchiment de ces délits (articles 1741 et 1743 du code général des impôts et articles 42122, 4331, 4332 et 4351 à 43510 du code pénal) et lorsque les consultations, correspondances ou pièces, détenues ou transmises par l'avocat ou son client, établissent la preuve de leur utilisation aux fins de commettre ou de faciliter la commission desdites infractions.

Lorsque la perquisition d'un cabinet ou d'un domicile de l'avocat est justifiée par la mise en cause de celui-ci, elle est subordonnée par le Juge de la liberté et de la détention (JLD), à l'existence de raisons plausibles de soupçonner l'avocat d'avoir commis ou tenté de commettre l'infraction qui fait l'objet de la procédure. En revanche, la perquisition demeure possible même lorsque l'avocat n'est pas mis en cause.

Le magistrat qui effectue la perquisition veille à ce que les investigations conduites ne portent pas atteinte au libre exercice de la profession d'avocat et à ce qu'aucun document relevant de l'exercice des droits de la défense et couvert par le secret professionnel de la défense et du conseil, ne soit saisi et placé sous scellé.

Le document doit alors être placé sous scellé fermé et faire l'objet d'un procès-verbal distinct. Ce procès-verbal ainsi que le document placé sous scellé fermé sont transmis sans délai au JLD, avec l'original ou une copie du dossier de la procédure. Celui-ci statue dans les 5 jours suivant sa saisine. Lorsqu'à l'occasion d'une perquisition dans un lieu autre que ceux mentionnés précédemment, la personne chez qui il est procédé à ces opérations estime qu'il est découvert un document protégé par le secret professionnel de l'avocat, elle peut s'opposer à la saisie de ce document.

La décision du JLD peut faire l'objet d'un recours suspensif dans un délai de 24 heures, formé par le procureur de la République, l'avocat ou le bâtonnier ou son délégué, l'administration ou l'autorité administrative compétente, devant le président de la chambre de l'instruction.

⁴ Loi n°2021-1729 du 22 décembre 2021 pour la confiance dans l'institution judiciaire
<https://www.legifrance.gouv.fr/jorf/id/JORFTEXT000044545992>

Pour les réquisitions portant sur des données de connexion correspondant à la ligne téléphonique d'un avocat, il est exigé, en enquête comme à l'instruction, une décision motivée du JLD, faisant état de raisons plausibles de soupçonner l'avocat et devant être communiquée pour information au bâtonnier.

La mobilisation de la profession a néanmoins permis d'éviter la non-opposabilité du secret professionnel lorsque l'avocat a fait l'objet de « manœuvres ou actions aux fins de permettre, de façon non intentionnelle, la commission, la poursuite ou la dissimulation d'une infraction ».

Actualisation

La loi a notamment été complétée par la circulaire du 28 février 2022 présentant les dispositions de la loi n° 2021-1729 du 22 décembre 2021 pour la confiance dans l'institution judiciaire renforçant la protection des droits de la défense, qui détaille les nouvelles règles relatives aux perquisitions, à l'encadrement des réquisitions des données de connexion concernant un avocat et les règles relatives aux interceptions téléphoniques de l'avocat.

Cette circulaire revient partiellement sur les garanties apportées par la loi. Elle méconnaît le principe d'indivisibilité du secret professionnel consacré par la jurisprudence de la Cour de justice de l'Union européenne et de la Cour européenne des droits de l'Homme.

Ensuite, en indiquant que tout conseil fourni en amont de la commission d'une infraction ne saurait être protégé par le secret, la circulaire ajoute une condition qui n'était pas prévue par la loi et vide partiellement de sa substance cette nouvelle protection accordée par le législateur.

L'Ordre des avocats au barreau de Paris a déféré cette circulaire à la censure du Conseil d'Etat, et le CNB et la Conférence des bâtonniers ont présenté une intervention volontaire à son soutien.

Dans le cadre de ce contentieux, une QPC sur la constitutionnalité de la loi pour la confiance dans l'institution judiciaire a été transmise au Conseil constitutionnel.

L'audience devant le Conseil constitutionnel s'est tenue le 10 janvier dernier et une décision a été rendue le 19 janvier dernier.

Le Conseil constitutionnel déclare conformes à la constitution

- Pour l'article 56-1 CPP :
 - les mots « raisons plausibles » figurant à la cinquième phrase du premier alinéa de l'article 56-1 du code de procédure pénale,
 - les mots « relevant de l'exercice des droits de la défense » figurant au deuxième alinéa du même article;
 - les mots « Dans les cinq jours » figurant au quatrième alinéa du même article
- l'article 56-1-2 CPP

Concernant le 56-1 CPP, le Conseil constitutionnel :

- Souligne que, si sont garantis par la Constitution les droits de la défense, aucune disposition constitutionnelle ne consacre spécifiquement un droit au secret des échanges et correspondances des avocats.

- Relève que :
 - les dispositions en cause n'ont pas pour objet de permettre la saisie de documents relatifs à une procédure juridictionnelle ou à une procédure ayant pour objet le prononcé d'une sanction perquisition ne peut, à peine de nullité, être réalisée qu'après avoir été autorisée par une décision motivée du juge des libertés et de la détention, qui indique la nature de l'infraction sur laquelle porte les investigations, les raisons justifiant cette mesure, son objet et sa proportionnalité au regard de la nature et de la gravité des faits.
 - Lorsqu'une telle mesure est justifiée par la mise en cause de l'avocat, cette autorisation est subordonnée à la condition, qui n'est pas imprécise, tenant à l'existence de raisons plausibles de le soupçonner d'avoir commis ou tenté de commettre l'infraction qui fait l'objet de la procédure ou une infraction connexe.
 - La perquisition ne peut pas conduire à la saisie de documents ou objets relatifs à d'autres infractions que celles mentionnées dans la décision autorisant cette mesure. Elle ne peut être effectuée que par un magistrat et en présence du bâtonnier ou de son délégué, lequel peut s'opposer à la saisie s'il l'estime irrégulière. Dans ce cas, le juge des libertés et de la détention statue sur cette contestation, dans un délai de cinq jours, par ordonnance motivée et susceptible d'un recours suspensif devant le président de la chambre de l'instruction.

Il en conclut que les dispositions contestées de l'article 56-1 du code de procédure pénale procèdent à une conciliation équilibrée entre, d'une part, l'objectif de valeur constitutionnelle de recherche des auteurs d'infractions et, d'autre part, le droit au respect de la vie privée et le secret des correspondances.

S'agissant de l'article 56-1-2, le Conseil constitutionnel :

- Rappelle la valeur constitutionnelle des objectifs de recherche des auteurs d'infractions et de lutte contre la fraude fiscale.
- Souligne que :
 - les dispositions contestées ne s'appliquent pas aux documents couverts par le secret professionnel de la défense.
 - Parmi les documents couverts par le secret professionnel du conseil, seuls sont susceptibles d'être saisis ceux qui ont été utilisés aux fins de commettre ou de faciliter la commission des infractions de fraude fiscale, corruption, trafic d'influence, financement d'une entreprise terroriste ou encore de blanchiment de ces délits.
 - En outre, le bâtonnier, son délégué ou la personne chez laquelle il est procédé à la perquisition peuvent s'opposer à la saisie de ces documents dans les conditions prévues aux articles 56-1 et 56-1-1 du code de procédure pénale.

Il en conclut que le grief tiré de la méconnaissance des droits de la défense et ceux tirés de la méconnaissance du droit au respect de la vie privée et du secret des correspondances doivent être écartés.

- **Secret professionnel de l'avocat : la transposition de la directive DAC 6 par la France**

L'ordonnance n° 2019-1068 du 21 octobre 2019 qui transpose la directive 2011/16/UE en ce qui concerne l'échange automatique et obligatoire d'informations dans le domaine fiscal en rapport avec les dispositifs transfrontières devant faire l'objet d'une déclaration oblige l'avocat à se comporter comme un informateur des pouvoirs publics au détriment de son client, portant atteinte à son rôle de défenseur de l'État de droit et altérant sa capacité à organiser ultérieurement la défense de son client dans le cadre d'un procès équitable respectueux de l'égalité des armes⁵.

Sur le plan disciplinaire et déontologique, on note une absence d'égalité des armes puisque le procureur général peut saisir le Bâtonnier aux fins d'une enquête disciplinaire en cas de difficulté avec un avocat alors qu'un avocat ne peut saisir le président du Conseil National de la Magistrature en cas de problème de nature déontologique ou disciplinaire avec un juge. Cela démontre une absence de parallélisme qui nous semble être un inconvénient en matière d'État de droit.

En 2021, le Conseil d'Etat a transmis une question préjudicielle concernant la comptabilité de la transposition française de la directive 2018/822 en ce qui concerne l'échange automatique et obligatoire d'informations dans le domaine fiscal au regard, notamment de l'article 47 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne.

Cette question fait écho à celle transmise par la Cour constitutionnelle belge à la CJUE.

Actualisation

Saisie d'une question préjudicielle dans le cadre de la contestation des mesures belges de transposition, la Cour de justice a jugé le 8 décembre 2022 (C-694/20) que l'obligation imposée à l'avocat d'informer les autres intermédiaires impliqués n'est pas nécessaire et viole le droit au respect des communications avec son client.

Il s'agit d'un arrêt important dans le laquelle la Cour rappelle tout d'abord que l'article 7 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne protège la confidentialité de toute correspondance entre individus et accorde une protection renforcée aux échanges entre les avocats et leurs clients.

Cette protection spécifique du secret professionnel des avocats se justifie selon la Cour par le fait que les avocats se voient confier une mission fondamentale dans une société démocratique, à savoir la défense des justiciables. Cette mission exige que tout justiciable ait la possibilité de s'adresser en tout liberté à son avocat, ce qui est reconnu dans tous les États membres. Le secret professionnel recouvre également la consultation juridique, et ce tant à l'égard de son contenu que de son existence. Sauf dans des situations exceptionnelles, les clients doivent pouvoir légitimement avoir confiance dans le fait que, sans leur accord, leur avocat ne divulguera à personne le fait qu'ils le consultent.

⁵ Jacques Taquet, Éditions JFA Juristes & Fiscalistes Associés, Fiscalité Internationale, 3-2020, Août 2020, « La transposition de la directive DAC 6 conduit-elle à des altérations injustifiées du secret professionnel de l'avocat », https://www.cnb.avocat.fr/sites/default/files/transposition_de_dac6_jacques_taquet.pdf.

A cet égard, et compte tenu du contexte de constante fragilisation du secret professionnel, il paraît désormais indispensable de prévoir des clauses de sauvegarde du secret dans toutes les prochaines propositions législatives de la Commission européenne.

- La réforme de la procédure disciplinaire

Actualisation

S'agissant de la procédure disciplinaire des avocats, la loi sur la confiance dans l'institution judiciaire apporte d'importantes modifications. Un nouveau droit est reconnu au plaignant, qui peut désormais saisir directement l'instance disciplinaire lorsque sa réclamation n'a pas donné lieu à une conciliation ou à une saisine de l'instance disciplinaire.

Le conseil de discipline des avocats devient une véritable juridiction. Il est présidé par un magistrat lorsque la poursuite disciplinaire fait suite à une réclamation d'un particulier ou lorsque l'avocat mis en cause en fait la demande.

Un échevinage est également introduit dans la composition de la juridiction disciplinaire d'appel, dans laquelle siègeront trois magistrats et deux membres du conseil de l'ordre du ressort de la cour d'appel. Ces dispositions sont entrées en vigueur le 1^{er} juillet 2022. Une circulaire du ministère de la Justice a été publiée le 9 novembre 2022.

Les règles déontologiques des avocats sont désormais rassemblées dans un code de déontologie dont la préparation est confiée, par la loi, au Conseil national des barreaux.

1.10. Développements significatifs susceptibles d'affecter la perception que le grand public a de l'indépendance du pouvoir judiciaire

Actuellement, se développe de plus en plus un sentiment de défiance de la population vis-à-vis du pouvoir judiciaire en raison des relations entre la police et la justice. En effet, les policiers ayant commis une faute sont rarement réellement sanctionnés. La Défenseure des droits, Mme Claire Hédon, a souligné la réticence du Ministère de l'Intérieur à engager des poursuites disciplinaires contre les policiers responsables de manquement.

Actualisation

Face à ce constat, le CNB siège au Comité du Comité d'évaluation de la déontologie de la police nationale (CEDPN) rattaché à l'IGPN qui vise à améliorer les relations entre police et population.

Ce comité se réunit 5 fois par an et doit publier un rapport annuel.

Par ailleurs, le CNB est en contact l'Ecole nationale supérieure de la police (ENSP) en vue de renforcer la compréhension mutuelle et de pérenniser les formations communes afin d'améliorer les relations entre la profession et les agents de police et de renforcer l'effectivité des droits des personnes gardées à vue.

Par ailleurs le barreau français redoute que la perception que le grand public a de l'indépendance du pouvoir judiciaire soit également dégradé par l'éloignement et la désincarnation grandissante de la justice (voir en ce sens les développements concernant l'élargissement de l'amende forfaitaire délictuelle au 1.4.)

2. QUALITE DE LA JUSTICE

2.1. Accessibilité des tribunaux (par exemple, frais de justice, aide juridique, langue)

L'accès au droit demeure problématique du fait que certaines missions de l'avocat ne sont pas couvertes par l'aide juridictionnelle, notamment l'indemnisation de la consultation donnée au bénéficiaire de l'aide juridictionnelle qui renonce à sa procédure⁶ et pour certains modes alternatifs de règlement des différends (un décret d'application est en attente pour permettre le cumul de l'indemnisation au titre de l'aide juridictionnelle de pourparlers transactionnels qui échoueraient et de l'indemnisation de la mission principale y faisant suite).

Par ailleurs, s'agissant des procédures transfrontières, l'aide juridictionnelle ne permet la prise en charge que d'un unique avocat. Ainsi, la personne qui ne dispose pas de moyens suffisants pour assurer sa justice est désavantagée puisqu'elle ne peut recourir à un avocat dans plusieurs États membres de l'Union européenne.

Il faut, cependant, noter une modernisation de l'aide juridictionnelle. Pour la mise en œuvre du SIAJ (système d'information de l'aide juridictionnelle), les démarches seront simplifiées permettant prochainement au justiciable de faire une demande d'aide juridictionnelle (AJ) dématérialisée par le biais de FranceConnect, une « solution proposée par l'Etat pour sécuriser et simplifier la connexion à [de nombreux] services en ligne. » Le justiciable pourra ainsi faire une demande d'aide juridictionnelle (AJ) dématérialisée. Les démarches seront simplifiées pour ceux qui seront munis de cette « appli » et les nouveaux critères d'obtention de l'AJ permettront d'en accélérer l'instruction. Au 1er janvier 2023, le justiciable aura ainsi la possibilité de faire sa demande par voie dématérialisée (art. 38).

Le barème d'indemnisation de l'avocat dont le client est bénéficiaire de l'AJ est révisé à la hausse certaines missions. Certaines procédures sont revalorisées d'une à trois UV voire huit UV. La loi n° 2020-1721 du 29 décembre 2020 de finances pour 2021, en son article 234, relève le montant de l'UV de 32 à 34 euros, puis à 36 euros avec la loi de finance N°2021-1900 du 30 décembre 2021 pour 2022, ce qui rehausse le niveau d'indemnisation de toutes les missions accomplies au titre de l'AJ. Plus conséquente est l'augmentation de la rétribution due au titre de l'audition libre qui passe de 88 à 150 euros. Enfin, l'avocat dispose dorénavant d'un délai de quatre ans au lieu d'un an pour recouvrer la somme allouée au titre de l'article 37 de la loi du 10 juillet 1991 (art. 112).

L'article 234 de la loi n° 2020-1721 du 29 décembre 2020 de finances pour 2021 crée un article 19-1 dans la loi n° 91-647 du 10 juillet 1991 qui dispose que « l'avocat commis ou désigné d'office a droit à une rétribution, y compris si la personne assistée ne remplit pas les conditions pour bénéficier de l'aide juridictionnelle ou de l'aide à l'intervention de l'avocat, [dans les procédures énumérées], en première instance ou en appel [...] » Cette exception aux règles d'attribution de l'AJ, dénommée AJ garantie,

⁶ Voir la [résolution du Conseil National des Barreaux relative à la rétribution de la consultation préalable ne donnant pas lieu à procédure](#), adoptée le 11 septembre 2020.

permet à l'avocat de ne pas se trouver privé de tout règlement lorsque son client ne relève pas de l'aide juridictionnelle.

Malgré ces évolutions, l'indemnisation des avocats au titre de l'aide juridictionnelle reste largement insuffisante et n'atteint pas un seuil de rentabilité pour l'avocat

2.2. Ressources du pouvoir judiciaire (humaines/financières/matérielles)

De manière générale, le dernier rapport de la Commission européenne pour l'efficacité de la justice du Conseil de l'Europe (« CEPEJ ») souligne que la justice française est dotée d'un budget de la justice inférieur à la moyenne européenne représentant 0,2% de son PIB, soit 69,51€ par habitant (contre 92 euros pour l'Espagne et 83 euros pour l'Italie)⁷.

Le barreau français réitère le constat d'un manque de moyen criant dont les conséquences dépassent largement la question des stocks. Outre l'allongement des délais, ce manque criant de moyens a des répercussions sur la collégialité, l'oralité, le respect du contradictoire et des droits de la défense, etc. Or ce sont les dysfonctionnements de ces points cardinaux de la Justice, dus au manque de moyens, qui sont la cause première de la dégradation des relations entre les avocats et les magistrats, victimes du manque de moyens affectant structurellement le fonctionnement de la justice.

Les professions du droit sont saturées par le caractère incessant des réformes. Imposées sans justification autre que l'appel médiatique, à l'instar des lois de circonstances qui se sont multipliées ces dernières années en matière pénale, ou le manque de moyen, à l'instar des décrets de déstockages (JADE, Magendie), ces réformes n'apportent aucune amélioration au fonctionnement de la justice et ferment l'accès à la justice par des chausse-trappes procédurales, au détriment du justiciable.

Dans son rapport de synthèse des États généraux de la justice, le CNB a dénoncé le recul de l'oralité des débats, la quasi-disparition de la collégialité et la limitation de l'accès à l'appel, notamment.

Dans ces conditions, le barreau français insiste sur l'importance de repenser les procédures civiles et pénales, d'engager une vraie réflexion sur la place des modes alternatifs, un renforcement du contradictoire et du recours aux alternatives aux peines privatives de liberté.

Par ailleurs, le Barreau français appelle à un renforcement substantiel des moyens matériels et humains de la justice, notamment de magistrats et de greffe, dont le manque criant est ressenti par l'ensemble des acteurs de la justice.

Actualisation

Le CNB a participé activement aux Etats généraux de la justice et le barreau français s'associe aux conclusions du rapport lequel rappelle en particulier :

« Malgré les efforts importants accomplis au cours de l'actuelle législature, le comité fait le constat d'un manque criant de moyens humains, matériels et budgétaires dans les juridictions et d'une forte perte d'attractivité de beaucoup de métiers judiciaires. Sur le plan humain, le comité constate et regrette qu'aucun référentiel d'activité n'ait été établi afin d'évaluer les besoins sur une base aussi

⁷ [Systèmes judiciaires européens - Rapport d'évaluation de la CEPEJ](#), publié le 22 octobre 2020.

objective que possible. Il relève que des travaux sont en cours au sein de la direction des services judiciaires pour l'élaboration d'un tel outil et estime nécessaire qu'ils aboutissent rapidement. En l'état, le comité estime qu'il y a lieu de recruter au moins 1 500 magistrats supplémentaires (en plus du remplacement des départs à la retraite) au cours des cinq prochaines années. »

2.3. Formation des professionnels de la justice (y compris les juges, les procureurs, les avocats, le personnel des tribunaux)

Actualisation

Le barreau français salue unanimement et participe activement à la multiplication des initiatives de formations interprofessionnelles permettant de créer des échanges et des synergies entre tous les acteurs de la chaîne judiciaire.

2.4. Numérisation (par exemple, utilisation de la technologie numérique, en particulier des outils de communication électronique, au sein du système judiciaire et avec les utilisateurs des tribunaux, y compris la résilience des systèmes judiciaires lors de la pandémie COVID-19)

Actualisation

En plus des points évoqués l'année dernière, la numérisation de la justice a continué en France. A cet égard il convient de noter :

- Le déploiement de la plateforme QPC

Le Conseil constitutionnel a initié des travaux en vue du développement d'un site internet dédié la question prioritaire de constitutionnalité (QPC), auxquels le CNB a été associé dès l'origine avec l'Ordre des avocats aux Conseils. Co-construit avec le Conseil d'Etat et la Cour de cassation, ainsi qu'avec les conférences des présidents des cours d'appel et tribunaux judiciaires, ce portail de référence sur la QPC comprendra un certain nombre de ressources utiles aux professionnels du droit et permettra au public d'accéder à l'ensemble des décisions de justice rendues par les juridictions judiciaires et les juridictions administratives dans le cadre d'une procédure de QPC.

- Le lancement du divorce par consentement mutuel électronique

Issue d'un travail commun de cinq ans, le Conseil national des barreaux (CNB) et le Conseil supérieur du notariat (CSN) ont signé en juin 2022 la convention officialisant la transmission dématérialisée de l'e-DCM

La création de l'e-DCM par le Conseil national des barreaux permet aux avocats, aux notaires et aux couples de disposer dorénavant d'une solution numérique fluide et efficace pour l'établissement, la signature et la conservation électronique des conventions de divorce par consentement mutuel (DCM).

Dès à présent, les avocats et les notaires ont la possibilité de proposer à leurs clients la signature électronique de leur convention de divorce par consentement mutuel grâce à l'e-DCM. Il s'agit d'un outil simple et rapide, qui favorise la fluidité de travail entre ces deux professions du droit mais aussi avec les clients

La convention de divorce sera ainsi signée électroniquement par les époux en présence de leurs avocats. Les notaires pourront de leur côté procéder au dépôt électronique de cette convention au rang de leurs minutes, rendant le divorce effectif.

- **Les partenariats numériques**

Comme évoqué dans ses contributions de l'an dernier, le CNB développe une logique partenariale pour développer la dématérialisation des procédures.

Cette année, le CNB a signé une convention avec les Commissaires de justice.

Celle-ci vise à permettre de trouver un commissaire de justice en ligne dans une zone géographique déterminée et de lui transmettre une lettre de mission afin qu'il délivre une assignation, signifie une décision de justice ou procède à son exécution.

S'agissant de la stratégie numérique, le Comité des Etats généraux de la justice appelle de ses vœux une redéfinition de l'approche des politiques numériques du ministère. Outre la remise à niveau indispensable des infrastructures et des applicatifs, le numérique est insuffisamment pris en compte dans la conception des réformes et peut freiner leur mise en œuvre et leur réussite, entraînant le découragement dans les juridictions. Pour y remédier, le comité formule des propositions pour refonder la maîtrise d'ouvrage des applications informatiques et renforcer la place du numérique.

Un projet de partenariat est également évoqué avec les greffiers des tribunaux de commerce pour interconnecter la plateforme tribunal digital avec le nouvel e-barreau.

2.5. Utilisation d'outils et de normes d'évaluation (par exemple, systèmes TIC pour la gestion des affaires, statistiques des tribunaux et leur transparence, suivi, évaluation, enquêtes auprès des utilisateurs des tribunaux ou des professionnels du droit)

Actualisation

L'article 45 de la loi n°2021-1729 du 22 décembre 2021 pour la confiance dans l'institution judiciaire a annoncé la création d'un Conseil national de la médiation (ci-après CNM) qui sera placé auprès du ministère de la justice.

Il sera chargé de :

- Rendre des avis dans le domaine de la médiation définie à l'article 21 de la loi n° 95-125 du 8 février 1995 et proposer aux pouvoirs publics toutes mesures propres à l'améliorer ;
- Proposer un recueil de déontologie applicable à la pratique de la médiation ;
- Proposer des référentiels nationaux de formation des médiateurs et faire toute recommandation sur la formation ;
- Emettre des propositions sur les conditions d'inscription des médiateurs sur la liste prévue à l'article 22-1 A. Pour l'exercice de ses missions, le Conseil national de la médiation recueille toutes informations quantitatives et qualitatives sur la médiation.

Il s'agit d'un progrès majeur permettant de concilier le développement quantitatif et qualitatif de la médiation. Le CNB siègera au sein de ce Conseil en tant que Vice-Président de droit.

2.6. Répartition géographique et nombre de tribunaux/juridictions ("carte judiciaire") et leur spécialisation

La répartition des affaires en France, traditionnellement territorialisée, fait l'objet d'un double mouvement de concentration :

- La création de Parquets nationaux, basés à Paris et dotés d'une compétence nationale voire internationale. Ainsi le parquet national financier a été installé en mars 2014 et traite des affaires des infractions économiques les plus graves.
Le Parquet national antiterroriste a été créé en 2019. Il est compétent notamment dans les matières suivantes :
 - de crimes contre l'humanité et les crimes et délits de guerre,
 - de terrorisme,
 - de prolifération d'armes de destruction massive et de leurs vecteurs,
 - de torture au sens de la convention du 10 décembre 1984,
 - de disparition forcée.

Ces Parquets nationaux centralisent les dossiers au détriment des compétences territoriales classiques. Les dérives actuellement constatées au sein du Parquet national financier, à l'encontre notamment du secret professionnel, laissent penser que cette centralisation est parfois excessive et dessert la qualité des enquêtes.

Par ailleurs ces pôles nationaux demandent de grands moyens financiers au détriment des juridictions de proximité et complique l'accès au droit.

- La spécialisation des juridictions

La loi de programmation de la justice 2018-2022 du 23 mars 2019 organise la spécialisation des juridictions au niveau départemental. Il est désormais possible de prévoir qu'un des tribunaux du département connaisse des contentieux techniques en matière civile ou pénale. Ces contentieux sont fixés par décret. Cette spécialisation éloigne le contentieux et porte atteinte au principe fondamental d'accès au droit et à la justice des citoyens.

A cet égard, la Conférence des bâtonniers a attaqué devant le Conseil d'Etat les décrets n° 2021-1103 du 20 août 2021 et n° 2021-1822 du 27 décembre 2021 opérant, dans six départements, des échanges ou transferts de compétence entre juridictions dans certaines matières civiles et pénales. Ces recours sont pendants.

Ces développements restent d'actualité en 2022.

Avec la mise en place des tribunaux judiciaires, certaines juridictions spécialisées vont perdre en efficacité et seront moins accessibles aux justiciables puisqu'elles seront centralisées dans la capitale française, portant ainsi atteinte à l'accès à la justice des individus.

2.7. Atteintes au recours effectif

Deux décrets publiés en 2022 marquent un recul de l'Etat de droit.

Le CNB, la Conférence des bâtonniers et plusieurs bâtonniers ont introduit un recours contre le décret n° 2022-929 du 24 juin 2022 *portant modification du code de justice administrative et du code de l'urbanisme*. Ce texte, qui remet en cause le double degré de juridiction en supprimant l'appel contre la majorité des jugements prononcés en contentieux de l'urbanisme, méconnaît le droit au recours et vient privilégier la sécurité juridique des actes administratifs au détriment du contrôle de leur légalité.

Par ailleurs, la Conférence des bâtonniers a également introduit un recours contre le décret n° 2022-1379 du 29 octobre 2022 qui, en matière de contentieux des autorisations d'installations de production d'énergie, prévoit que la durée de la procédure tant devant le tribunal administratif que devant la cour administrative d'appel est limitée à 10 mois faute de quoi le dossier est transmis à la juridiction de niveau supérieur, au risque que seul le Conseil d'État ne statue.

Ces textes, qui ont pour effet de supprimer un voire deux degrés de juridictions, portent atteinte au droit à un recours effectif.

3. EFFICACITE DU SYSTEME JUDICIAIRE

3.1. Durée de la procédure

La mise à l'arrêt total du système judiciaire au printemps 2020 décidée par l'État en raison de la crise sanitaire a entraîné une augmentation significative du nombre d'affaires en souffrance, mettant en péril l'ensemble du système judiciaire ainsi que les principes fondamentaux du droit à un procès équitable dans un délai raisonnable.

Ainsi, devant certaines juridictions, le délai d'audience a dépassé les deux années.

Par ailleurs, les solutions mises en place pour réduire les délais de traitement des dossiers sans augmentation sensible des moyens humains (par exemple : dépôt de dossiers sans audience, avocats pour compléter les tribunaux) et financiers risquent d'aboutir à des méthodes expéditives de traitement des dossiers considérés comme des stocks à gérer au détriment des droits des justiciables, ce qui porterait directement atteinte à l'Etat de droit.

Actualisation

Ce constat est toujours d'actualité.

A cet égard, la synthèse du rapport des Etats généraux de la justice note : « Les États généraux de la justice ont confirmé l'état de délabrement avancé dans lequel l'institution judiciaire se trouve aujourd'hui. La justice ne parvient plus à exercer ses missions dans des conditions satisfaisantes. Après des décennies de dégradation, un point de rupture semble avoir été atteint à l'occasion de la crise sanitaire.

Les délais de jugement, en particulier, n'ont cessé de s'allonger au cours des vingt dernières années. En matière civile, ces délais s'établissaient ainsi en 2019 à 13,9 mois en première instance et à 15,8 mois en appel, tandis que les conseils des prud'hommes

statuent en plus de 16 mois. En matière pénale, si, par définition, les délais de jugement lors des audiences de comparution immédiate sont réduits, les conditions d'organisation matérielle de ces audiences, qui se tiennent souvent jusqu'à une heure avancée de la nuit, ne permettent pas de rendre une justice de qualité et contribuent à multiplier le prononcé de courtes peines de prison. En dehors des comparutions immédiates, les délais sont élevés et se dégradent. »

3.2. Autres

Actualisation

Surpopulation carcérale

La situation du système pénitentiaire est particulièrement préoccupante.

Un record de nombre de personnes détenues a de nouveau été atteint le 1er novembre 2022 avec 72 809 personnes détenues pour 60 698 places opérationnelles seulement. La densité carcérale atteint ainsi 120% sur l'ensemble du parc pénitentiaire et 142,8% dans les maisons ou quartier d'arrêt, ce chiffre pouvant dépasser les 200% dans les établissements de Carcassonne, Bordeaux-Gradignan, Foix et Nîmes.

Cette situation qualifiée de critique par le ministre de la Justice dans sa dernière circulaire de politique pénale générale inquiète de long terme les avocats et l'ensemble des syndicats, associations, autorités administratives indépendantes et organisations internationales s'intéressant au milieu carcéral. La Cour européenne des droits de l'Homme dans son communiqué de presse accompagnant l'arrêt J.M.B. contre France du 30 janvier 2020 a ainsi indiqué les taux d'occupation des prisons concernées par le recours « révèlent l'existence d'un problème structurel ».

Cette situation structurelle soulève de nombreuses questions en termes de respect des droits fondamentaux des personnes détenues et plus généralement de la perception de la justice par la population. Cette situation est d'ailleurs de nature à mettre en péril l'espace européen de liberté sécurité justice en devant un frein à l'exécution des mandats d'arrêts européens vers la France.

Le barreau français prend bonne note du souhait du gouvernement d'augmenter de 15 000 places de prisons supplémentaires le parc immobilier pénitentiaire, comme la rappelle le Garde des sceaux le 5 janvier 2023.

Ce programme ne permettra malheureusement pas de satisfaire à l'exigence de dignité des conditions de détention et aux obligations européennes et internationales de la France.

Le barreau français réclame la mise en place d'un mécanisme contraignant de régulation carcéral propre à résoudre efficacement une situation qui n'est plus tenable.

B. CADRE DE LUTTE CONTRE LA CORRUPTION

C. PLURALISME DES MEDIAS

D. AUTRES QUESTIONS INSTITUTIONNELLES- Checks and balances

2. INDEPENDANCE DES AUTORITES

Indépendance, ressources, capacités et pouvoirs des institutions nationales des droits de l'Homme ("INDH"), des institutions de médiation si elles sont différentes des INDH, des organismes de promotion de l'égalité si elles sont différentes des INDH et des institutions suprêmes d'audit.

3. ACCESSIBILITE ET CONTRÔLE JURIDICTIONNEL DES DECISIONS

Transparence des décisions et sanctions administratives (y compris leur publication et les règles relatives à la collecte des données connexes) et du contrôle judiciaire (y compris sa portée, son effet suspensif).

Exécution par l'administration publique et les institutions de l'État des décisions de justice définitives

Actualisation

Le barreau français s'inquiète très vivement du projet de loi pour contrôler l'immigration qui a été présenté en Conseil des Ministres en janvier 2023.

Ce projet qui encore en cours d'étude prévoit en particulier la possibilité pour les préfets de prendre une OQTF dès le rejet de la demande d'asile par l'Office de Protection des Réfugiés et des Apatrides (OFPRA). Même si cette obligation de quitter le territoire ne serait exécutoire qu'après décision de la cour nationale du droit d'asile, ce dispositif remet en cause le principe constitutionnel de l'admission au séjour des demandeurs d'asile jusqu'à la décision définitive et fragilise le contrôle juridictionnel des décisions administratives en complexifiant inutilement les procédures.

LE CADRE D'HABILITATION DE LA SOCIETE CIVILE

Mesures concernant le cadre des organisations de la société civile et des défenseurs des droits de l'Homme (par ex. juridique et son application dans la pratique, y compris les règles d'enregistrement et de dissolution)

Règles et pratiques ayant un impact sur le fonctionnement effectif et la sécurité des organisations de la société civile et des défenseurs des droits de l'homme. Il s'agit notamment des mesures de protection contre les attaques - verbales, physiques ou en ligne -, les intimidations, les menaces juridiques, y compris les SLAPP, les récits négatifs ou les campagnes de diffamation, les mesures susceptibles d'affecter la perception publique des organisations de la société civile, etc. d'affecter la perception publique des organisations de la société civile, etc. Elle comprend également des mesures de surveillance. Il comprend également des mesures de surveillance des menaces ou des attaques et des services de soutien spécialisés.

Financement des ONG et participation au processus de décision.

- **INITIATIVES VISANT FAVORISER UNE CULTURE DE L'ÉTAT DE DROIT**

Mesures visant à favoriser une culture de l'État de droit (par exemple, débats dans les parlements nationaux sur l'État de droit, campagnes d'information publique sur les questions d'État de droit, etc.)

Dans le cadre d'un partenariat signé entre l'Agence pour l'enseignement français à l'étranger (AEFE) et le Conseil national des barreaux le 11 mars 2022, les avocats francophones sont invités à intervenir chaque année dans les collèges et lycées du réseau des établissements français de l'étranger pour y discuter d'une thématique définie et de l'importance du droit et du rôle de l'avocat dans nos sociétés. La thématique pour 2023 porte sur la justice climatique.

Par ailleurs, ce partenariat prévoit également un volet d'ateliers de plaidoirie à destination des élèves de terminales des établissements français de l'étranger ayant choisi l'option « droit en enjeux du monde contemporain ». Ces ateliers doivent leur permettre de s'initier à l'art oratoire et à la plaidoirie en organisant des mises en situation concrètes avec l'assistance d'avocats volontaires.