

Scrisoarea ministrului justiției adresată unui viitor ministru al justiției. Să împărtășim o ambiție de dragul justiției

Jean-Jacques Urvoas*
Garde des Sceaux

INTRODUCERE

Place Vendôme, 18 aprilie 2017

Doamnă ministru,

Domnule ministru,

Arta politicii este de a ști cum să folosim conjuncturile. Și din poziția pe care o ocupați acestea vă vor invita rapid la acțiune.

Într-adevăr, nu numai că justiția este mai frecvent obiect al criticilor decât al aprecierilor în țara noastră, dar, în plus, campania electorală a făcut din ea un regretabil subiect de polemici.

Cu toate acestea, armonia este însăși esența ei, deoarece pacea adevărată nu poate fi construită în mijlocul nedreptăților de tot felul. Și, de fapt, oamenii au inventat-o cu scopul de a depăși violența, linșajul sau tirania momentului. Acesta este motivul pentru care ea ocupă un loc aparte în organizarea noastră publică, astfel încât Diderot a putut scrie: „*Justiția este singura virtute care există.*“

Totuși, veți avea, probabil, puțin timp liber să reflectați la această frază, pentru că veți fi foarte solicitat(ă) de probleme urgente. În activitatea ministerială, nu avem niciodată suficient timp. De fapt, fără îndoială, acesta este și semnul societății noastre. Ar trebui atunci să ne mirăm că regimurile noastre politice s-au specializat în jumătăți de măsură, pentru că nu pot beneficia de timp suficient ca să gândească reforme viguroase?

Motivul pentru care m-am angajat la lucrarea pe care v-o trimit acum este tocmai acela de a încerca să înlătur această carență. Cu ocazia urărilor pe care le-am adresat personalităților din justiție la data de 17 ianuarie 2017, am arătat că un ministru trebuie să se comporte ca un grădinar și să semene semințe pentru ca succesorii lui să profite de pomi și de roadele acestora. De-a lungul acestor luni cât m-am aflat în Place Vendôme, am plivit neobosit, am prășit cu încăpățănare, am semănat cu obstinție, încercând să consolidez serviciul public al justiției.

Câteva muguri au apărut deja, și voi reveni asupra acestui aspect cu mai multe detalii; eu, de exemplu, am fost încântat să-i aud pe mai mulți șefi de curți sau jurisdicții afirmând că au

început anul bugetar curent cu mai multe resurse financiare decât au avut vreodată. Și unele fructe au apărut deja: astfel, toate școlile ministerului (aceea a protecției juridice a tinerilor din Roubaix, aceea a grefelor din Dijon, aceea a magistraturii din Bordeaux, aceea a administrației penitenciare din Agen) funcționează la capacitatea lor maximă datorită faptului că recrutările au fost consecvente.

Dar mai sunt încă de abordat proiecte majore, pentru care timpul nu mi-a fost suficient. Am încercat să le identific, apoi am colectat expertiză și tehnică pentru ca diagnosticele să fie amplu împărtășite, dincolo de diferențe. În același timp, am îmbunătățit multe texte care puneau piedici capacității noastre de a conduce aceste proiecte; am negociat și modificări statutare cu organizațiile sindicale partener, pentru ca personalul să primească cu seninătate aceste evoluții. Totuși, aceste eforturi preliminare nu anunță, din păcate, concretizări rapide sau compromisuri ușoare pentru că suplețea și pragmatismul nu figurează în panteonul specialităților noastre naționale. Iulius Cezar nu a identificat el încă de atunci, în *Comentariile asupra războiului galic*, că perpetua discordie între triburile galice constituia principala lor slăbiciune?

Va trebui, deci, să acționăm fără întrerupere, cu elanul necesar pe care îl permite un început de cincinal. În acest scop, vă supun atenției zece proiecte, toate îndreptate spre un singur scop: repararea prezentului și pregătirea viitorului.

PROIECTUL I – Repede! O lege a programării pentru justiție (2018-2022)!

Nu este cazul să lungim vorba despre lucrurile care nu merg bine. Constatarea este de acum unanim împărtășită: instanțele noastre nu dispun de mijloacele necesare pentru o funcționare corespunzătoare, și având în vedere întârzierile acumulate cât și starea de îmbătrânire constatată la patrimoniul nostru carceral, eforturile ar trebui să fie semnificative.

În fiecare zi suntem constrânși să renunțăm la concepția noastră asupra serviciului public al justiției: un serviciu la care accesul este liber, în conformitate cu cerințele egalității în fața legii, a gratuității și a neutralității, care oferă garanția accesului rapid al fiecăruia la un judecător pentru a i se asculta cauza în mod echitabil, care asigură o lizibilitate a acțiunii sale, astfel încât fiecare justițiabil să înțeleagă în același timp atât funcționarea ei, cât și deciziile luate în ceea ce îl privește.

Și dacă ansamblul continuă totuși să funcționeze, aceasta se datorește doar faptului că toți cei care contribuie la activitatea de justiție dovedesc o abnegație ieșită din comun ca condițiile lor de muncă să nu impiezeze prea grav asupra concetățenilor lor. Totuși, în fiecare zi, în toate jurisdicțiile, ei se confruntă cu un cumul de dificultăți (taxe poștale neplătite, cheltuieli de judecată achitate cu mari întârzieri, imobile deteriorate, mijloace informatice îmbătrânite etc.). În centrele penitenciare, oboseala personalului epuizat nu mai poate fi combătută doar prin anunțurile anuale pentru noi angajări.

Prin urmare, ambiția mea majoră a fost aceea de a convinge să i se asigure ministerului mijloacele necesare pentru funcționare. Singura mea obsesie, pe tot parcursul anului, a fost aceea de a profita de toate oportunitățile pentru dezghețarea creditelor sau obținerea de dotări excepționale. Mai mult decât atât, în toate întâlnirile mele cu organizațiile sindicale ale

magistraților, grefierilor, personalului de inserție și probațiune, personalului administrativ, personalului de supraveghere, ale avocaților sau educatorilor, de fiecare dată, insuficiența bugetului a ocupat o mare parte a discuțiilor. Din fericire, prim-ministrul Manuel Valls mi-a aprobat propunerea unui volum de 7 miliarde de euro pentru bugetul anului 2017, față de cel care se apropia de 6,2 miliarde de euro la sosirea mea.

Cu toate acestea, și oricât de paradoxal ar putea părea, banii nu sunt de ajuns. Este într-adevăr necesar să știm pentru ce și cum să-i cheltuim. Efectele acțiunilor hazardate, dotările care sunt atribuite, deși nu au fost planificate, găsesc actori năucți când e vorba să definească prioritățile și să programeze cheltuielile pe termen mediu sau să elaboreze un proiect. Altfel spus, și pentru că a ști să cheltuiești cu înțelepciune este un privilegiu al celor bogați, acest minister este din punct de vedere tehnic neajutorat în fața viitorului.

Acesta este motivul pentru care am militat cu ardoare pentru **pregătirea și adoptarea unei legi de planificare a justiției (LPJ)**, care să structureze acțiunea reformatoare a următorului cincinal.

În mod curios, în timp ce ministerul apărării și acela de interne practică cu regularitate acest exercițiu, cel al justiției n-a folosit decât foarte puțin acest instrument legislativ. Formula aduce totuși multe avantaje prin aceea că permite eșalonarea în timp a operațiunilor.

Numai guvernele domnilor Édouard Balladur și Jean-Pierre Raffarin au făcut apel la această posibilitate oferită de articolul 34 din Constituție: miniștrii lor, domnul Pierre Méhaignerie, procuror general în perioada 1993-1995, și domnul Dominique Perben, procuror general în perioada 2002-2005, au susținut adoptarea și aplicarea unei astfel de legi^[1]. Ei au fost imitați în martie 2012 de domnul Michel Mercier, care a prezentat o „*Lege de planificare privind executarea pedepselor*“, în care a prevăzut un vast program de construcții de penitenciare. Dar, fiecare recunoaște astăzi fățiș că demersul a plecat mai degrabă de la o cerere de principiu, decât de la o planificare reală, deoarece ea nu a avut nici siguranța aplicării și, mai ales, nici fondurile corespunzătoare.

Ideea a prins, astfel încât la data de 2 iunie 2016 președinții comisiilor legislative ale Adunării Naționale și ale Senatului au apelat împreună la o lege de planificare, astfel încât acțiunea ministerului să fie „*la adăpost de disputele politice*“. În mod similar, la data de 9 iunie, cinci asociații și sindicate, reunite la tribunalul de mare instanță din Paris, au solicitat la rândul lor, o „*lege de planificare multianuală*“ pentru justiție.

Prin urmare, în raportul „*Să punem capăt suprapopulării carcerale*“, prezentat Parlamentului la data de 20 septembrie 2016, am argumentat cu încredere în favoarea alegerii voinței care trece printr-un „*angajament legislativ durabil la înălțimea sarcinii*“, indicând intenția mea de a „*acționa pe termen lung și de a începe fără întârziere*“.

Împins de această ambiție și având prețioase cunoștințe despre trecut, am ales să nu repet exercițiul – mediatic –, ci mai degrabă să pregătesc un proiect de lege asupra căruia îi revenea următorului guvern să o îmbunătățească, modifice și să o aplice. Mi se pare că orientările reținute depășesc disputele politice, așa cum justiția cere.

Exercițiul va trebui totuși condus în mod metodic pentru a evita obstacolele deja întâlnite în trecut sau acelea care marchează orice proces legislativ, mai ales cel bugetar.

În primul rând, vor trebui articulate judicios trei exerciții bugetare concomitente care riscă, deci să se plaseze în concurență: proiectul legii finanțelor pe 2018, care se va integra cu siguranță într-o lege a programării finanțelor publice, și acest proiect de lege a programării pentru justiție pe care îl numesc al dorințelor mele. Fără luarea în calcul a unei eventual legi rectificative a finanțelor care le este foarte dragă majorităților parlamentare la începutul legislaturii.

Într-adevăr, începând cu 2009, pregătirea bugetului se face în cadrul unui buget multianual care urmărește fixarea de plafoane de cheltuieli (veniturile nu sunt afectate) pe o bază trienală numită „semi-alunecoasă“, adică, potrivit ministerului bugetului, un angajament „*firm – altfel exercițiul ar fi inutil – dar modulabil*”.

Prin urmare, este plauzibil ca un astfel de exercițiu să fie aplicat chiar de la finele anului 2017, pentru a orienta angajamentele bugetare pentru următorii trei ani. În consecință, bugetul Ministerului Justiției se va stabili nu numai pentru 2018 (reluând în acest scop proiectul de lege a finanțelor propus vara), dar și pentru anii 2019 și 2020.

În spatele acestei mecanici se ascunde un risc: acela ca ministerul să nu anticipeze suficient și să nu fie în măsură să propună prim-ministrului un text solid care să permită **adoptarea acestuia la finele acestui an, 2017**. Mai ales că va fi o tentație mare de a se vota legi de planificare în alte sectoare guvernamentale (mai ales la apărare) și că va trebui anticipată tradiționala rigoare bugetară de la începutul unui cincinal.

În acest scop, și rupând cu practicile tradiționale de așteptare care se obișnuiesc în anii electorali, am solicitat secretarului general al ministerului să coordoneze pregătirea unui text care va privi atât jurisdicțiile, cât și instituțiile carcerale, penitenciarele, protecția judiciară a tineretului și administrația centrală a ministerului de justiție. Dispoziția dată prevede că trebuie **să se pregătească încă din luna mai elementele pentru bugetul pentru 2018, 2019 și 2020**.

Provocarea este mare, dar organizarea este fiica voinței. Odată pregătit acest exercițiu, viitorul ministru al justiției va putea continua această muncă de formalizare a nevoilor între lunile iunie și septembrie, prin recentrarea acesteia pe pregătirea **LPJ**. Astfel, după terminarea vacanței de vară, activitatea interdepartamentală va putea în sfârșit să se angajeze, de exemplu, pentru ca proiectul de lege să fie depus la Senat, în timp ce Adunarea națională examinează proiectul legii bugetului.

Acest text va avea influență chiar și după expirarea bugetului trianual, care **acoperă anii 2018-2022** și, prin urmare, va fi o lege de cinci ani care va structura orice acțiune a mandatului în materie de justiție, sector guvernamental a cărui readucere la nivel bugetar necesită o acțiune continuă. În schimb, nu pare utilă luarea în considerare a unei perioade mai mari, în măsura în care toate orientările îmbătrânesc și necesită reactualizări.

Legea organică din 15 aprilie 2009 impune ca orice proiect de lege să fie însoțit de o evaluare de impact. Lucrările efectuate deja permit evitarea recurgerii la proceduri prea lungi, cu toate că o

consultare cu toate părțile interesate din justiție va fi esențială. Deci, în esență, constatările sunt deja cunoscute. Ele apar în special în concluziile *Cărții albe a imobiliarului penitenciar*, pe care tocmai a prezentat-o, la 4 aprilie ce a trecut, comisia prezidată de domnul Jean-René Lecerf, sau în acelea ale misiunii senatoriale de informare privind redresarea justiției, pe care a prezentat-o cu puțin timp în urmă domnul Philippe Bas, sau chiar în lucrările Comisiei de monitorizare a detenției provizorii condusă de domnul Bruno Aubusson de Cavarlay, prezentate la data de 6 decembrie 2016.

Va trebui, de asemenea, **să ne ferim de tentația de a profita de acest vector legislativ bugetar pentru a adăuga la acesta dispoziții juridice ciudate**. În primul rând, pentru că atunci când se legiferează mult, se legiferează prost: legile se acumulează și complică excesiv procedurile, uneori chiar se contrazic sau evoluează înainte chiar de a apuca să fie puse în aplicare. Apoi, întrucât experiența arată că demersul încetinește procesul și disipează consensul necesar. Astfel, legea de orientare și planificare pentru securitatea internă (cunoscută ca LOPPSI 2) a fost depusă la Adunarea națională la data de 27 mai 2009 și n-a fost promulgată în *Monitorul Oficial* decât la 15 martie 2011! Un termen care se explică numai prin faptul că, în timpul procedurii parlamentare, volumul său a crescut de la 46 la 142 de articole!

Din punct de vedere practic, efortul va trebui să fie canalizat pe o **prezentare** care trebuie să fie **analitică**, pentru a corespunde mai bine unei abordări programatice (aceeași care explică cele mai multe dintre următoarele proiecte). Mai mult decât atât, o astfel de abordare va fi mai puțin supusă capriciilor deciziilor bugetare succesive. Mai presus de toate, LPJ va trebui **să se concentreze în mod evident pe crearea de locuri de muncă și pe cheltuielile în afara masei salariale**, care este susceptibilă să sufere evoluții legate de decizii guvernamentale, pe care ar fi bine să nu le finanțăm constant din buget, chiar dacă acesta este suplimentat.

În sfârșit, problema obiectivului bugetar, dincolo de dimensiunea sa politică de voluntarism afișat, are o dimensiune determinantă de credibilitate. Pare într-adevăr rațional să **vizăm o țintă de 8 miliarde de euro** (cifră fără contul de afectare specială „Pensie”). O majorare de un miliard de euro pe cinci ani ține seama atât de sustenabilitatea bugetară, cât și de constrângerile europene, de nevoile identificate, de capacitatea serviciilor ministerului de a efectua proiecte și de a angaja cheltuieli.

Desigur, în acest stadiu nu este vorba decât de o estimare, a cărei valoare este orientativă. Ea nu poate lua în considerare consecințele așteptate ale reformelor recent introduse, dintre care unele figurează, de exemplu, în Legea din 18 noiembrie 2016 privind modernizarea justiției secolului XXI. Unele, totuși, ar trebui nu numai să conducă la încetinirea fluxului contencios, dar, și mai ales, ar trebui să aducă economii pentru sistemul judiciar.

În sfârșit, desigur, viitorul ministru va avea tot interesul să se sprijine pe Parlament atât la elaborarea, cât și la aplicarea acestei legi de planificare. O astfel de abordare reprezintă într-adevăr un contract între executiv și reprezentarea națională, care are o greutate cu atât mai mare cu cât Adunarea națională și Senatul își pot exercita pe deplin capacitatea de control.

O astfel de colaborare va avea avantajul de a putea privi și mai departe. Pentru că efortul, chiar susținut pe durata următorilor cinci ani, nu va putea depăși toate dificultățile. Va fi deci nevoie în

continuare să anticipăm de exemplu costuri generate de programul de construcții penitenciare care nu se vor face simțite decât începând cu anii 2020-2021 (a se vedea proiectul V).

Rezumatul propunerilor:

- *Să începem încă din luna iunie pregătirea LPJ și adoptarea acesteia până la sfârșitul anului 2017.*
- *Să definitivăm încă din luna mai bugetul ministerului pentru 2018, 2019 și 2020.*
- *Să obținem înregistrarea LPJ în cadrul cincinalului (2018-2022).*
- *Să limităm domeniul de aplicare al LPJ doar la dimensiunea sa bugetară.*
- *Să optăm pentru o prezentare analitică.*
- *Să stabilim un obiectiv de 8 miliarde de euro.*

PROIECTUL II – Să urmărim apropierea justiției de cetățean: accesibilitate, simplitate, eficiență, rapiditate

Justiția este un ideal, acolo unde democrația este o speranță. De aceea, ea are nevoie de un spațiu special pentru a înflori. Deoarece procesul este în primul rând un ritual care se înscrie într-o structură bine definită, acesta nu poate avea loc oriunde și, prin urmare, necesită un spațiu închis, separat de restul cetății, pentru a face să se reducă tumultul cotidian.

Astfel, în studiul său titanic asupra instanțelor^[2] realizat în 2011, avocatul general Étienne Madranges explică faptul că orice instanță de judecată presupune „*unirea sacrului și a proximității*”. Și, mult timp, arhitectura tribunalelor a fost de fapt în egală măsură maiestuoasă și apăsătoare, cu intrări monumentale, scări impozante și fațade inspirate de templele grecești.

Justiția secolului XXI păstrează aceeași ambiție: să fie un zid de apărare pentru protecția cetățenilor și să-și asume rolul de gardian care veghează la respectarea regulilor de conviețuire. Dar ea nu mai poate menține cetățeanul la distanță. De altfel, tribunalele pe care am avut plăcerea să le inaugurez, ca primele pietre pe care am avut onoarea să le pun, demonstrează de fiecare dată un echilibru între funcționalitate și simbolistică; căci, dacă arhitectura rămâne fața instituțiilor, cei care lucrează, cât și cei care trec prin ele sunt sufletele lor.

Totuși, schimbările nu privesc doar clădirile; trebuie, prin urmare, să continuăm eforturile pentru apropierea justiției de cetățean, fără să-i scădem nimic din forța sau solemnitatea ei, ci dimpotrivă.

Acest obiectiv, pe care LPJ va trebui să-l promoveze sub diverse forme, include, probabil, o revizuire a unei părți a sistemului judiciar, simplificarea procedurilor la toate nivelurile de competență și simplificarea parcursului de acces la justiție care în prezent provoacă frustrări și neînțelegeri în rândul cetățenilor noștri. Aceasta implică, de asemenea, continuarea reorientării justiției spre ceea ce se numește, probabil prea ușor, „activitate de bază”: misiunea sa de a aplica legea și, în acest fel, de a tranșa litigiile. În sfârșit, opera justiției nu este nimic fără profesiunile asociate a căror schimbare ar trebui și ea operată.

Să regândim serviciul public de justiție în folosul justițiabilului

Gândirea serviciului public de justiție presupune concentrarea reflecției asupra justițiabilului și a capacității acestuia de a avea acces la informație, la dreptul de a se adresa unui judecător. Această dimensiune are prioritate față de orice alte considerente. De fapt, într-o societate democratică întemeiată pe respectarea legii, accesul la justiție și, în sens mai larg, la lege, este una din condițiile efectivității pactului social. Dreptul de a acționa în justiție condiționează efectivitatea tuturor celorlalte, deoarece permite recunoașterea și pedepsirea lor. De fapt, acesta este motivul pentru care el este recunoscut pe deplin de jurisprudența Curții Europene a Drepturilor Omului (**CEDO**) sau al Curții de Justiție a Uniunii Europene și pentru care este protejat ca un drept fundamental de Consiliul Constituțional. Prin urmare, faptul că unii nu reușesc să-și exercite drepturile este un eșec pentru întreaga societate.

De aceea, sunt necesare eforturi pentru a remedia această situație. Astfel, predecesora mea a lansat o inițiativă importantă prin crearea serviciului unic de recepție a justițiabilului (**SURJ**), ghișeu de recepție aflat în incinta instanțelor pentru a-i informa pe cetățenii noștri, a le pune la dispoziție formularele adecvate pentru a face demersurile, a sesiza justiția, a face o solicitare de asistență juridică etc., și a cărui existență a fost consacrată în legea de modernizare a justiției secolului XXI, pe care am susținut-o în Parlament.

La început, desfășurate experimental începând din octombrie 2014, urma ca până la 31 decembrie 2017, să fie înființate 349 de SURJ cu grefieri, pe lângă tribunalele de mare instanță, judecătorii și instanțele de muncă. Calea astfel trasată, merită să fie urmată.

Într-adevăr, toți aleșii au fost cândva confrunțați cu un cetățean dezorientat în fața numeroaselor instrumente care au aceeași misiune: am putea cita aici cele 140 de „case de justiție și de drept”, multiplele „antene” sau alte „ghișee de acces la lege”, fără să mai punem la socoteală „casele de drept”, „permanențele de informare și orientare”, „punctele de contact” sau cele 1.300 de „puncte de acces la drept”, a căror singură perspectivă reală comună este eterogenitatea. Cu titlu de exemplu, punctele de acces la drept nu permit întotdeauna consultații juridice gratuite cu avocați sau timpi de mediere.

Prin urmare, trebuie în continuare simplificat prin decizia de **a afecta un punct de acces la drept la fiecare SURJ**, în scopul ca un justițiabil care vine la tribunal ca să obțină informații, să găsească direct la fața locului dispozitivele care răspund nevoilor lui, oferind astfel un veritabil parcurs, ușor de citit și simplificat, pentru accesul lui la drept. Complementaritatea ofertelor și a funcțiilor va fi atunci un atu. Și ansamblul va fi amplificat printr-un acces masiv la dematerializarea procedurilor, asupra căreia voi reveni și care va permite să se nască **serviciul de acces unic numeric al justițiabilului (SAUNJ)** în paralel cu implantările fizice.

Ar trebui apoi oare schimbate locațiile geografice ale instanțelor? Răspunsul meu răspicat este negativ. Teritoriile noastre rămân profund marcate de brutalitatea metodei folosită de doamna Rachida Dati între 2007 și 2009. Cu toate acestea, o astfel de evoluție în harta noastră judiciară trebuia să aibă loc: între 1980 și 2007, nu mai puțin de zece rapoarte parlamentare sau de comisii de experți au recomandat acest lucru. Dar condițiile în care ea s-a desfășurat, au suscitât în mod legitim proteste intense ale aleșilor și ale lumii judiciare. Din păcate, fără niciun rezultat:

condusă într-o manieră pe cât de presantă, pe atât de determinată, ea a eliminat 341 de jurisdicții (din care 178 de tribunale de instanță), adică mai mult de un sfert din jurisdicțiile existente.

De la această dată, rănilor s-au vindecat, inclusiv datorită reajustărilor pe care le-a putut face în mod legitim doamna Christine Taubira între 2014 și 2015. Deci, de ce ar trebui să o luăm de la capăt? Aceste jocuri mecanice brutalizează teritoriile și le aduce necazuri celor care locuiesc acolo. Fără îndoială, ar fi totuși preferabil să „corectăm” unele lucruri stranii care stârnesc o profundă nemulțumire concetățenilor noștri, ba chiar adevărate dificultăți. Ele sunt legate de faptul că este complicat să faci să funcționeze local un serviciu public de justiție, atunci când acesta nu este în legătură cu circumscripțiile statului. Exemplul Curții de apel Grenoble este izbitoare: unicul departament din Hautes-Alpes (zona PACA) obligă la exerciții acrobatice, întrucât reforma extracțiilor judiciare se referă la două direcții interregionale ale serviciilor penitenciare, cea a tribunalelor sociale implică două direcții regionale pentru tineret, sport și coeziune socială, finanțarea planului stat-regiune pentru acest departament depinde de Marsilia etc. În ceea ce privește departamentul Ardèche, riveran fluviului Rhône și în deplină sinergie cu Drôme pe plan economic, acesta depinde de Curtea de Apel din Nîmes: utilizatorii nu înțeleg de ce dacă își au avocatul în Valence și procesul la Privas trebuie să meargă la Nîmes pentru recurs și nu la Grenoble. *A minima*, trebuie să corectăm situația celor 12 departamente ce depind de o curte de apel care nu este din aceeași regiune administrativă ca și ele.

Dar nu cred că este cazul să facem mai mult decât aceste ajustări. Este preferabil să **depunem efort pentru reformele procedurale** care au devenit, prin jocul unei continui sedimentări, grele, solicitante, uneori de necitit, atunci când sunt incoerente. Carențele lor sunt compensate, între altele, de o jurisprudență stufoasă, astfel încât devine imperativ revizuirea lor în bună măsură.

Prima orientare majoră ar consta în **unificarea modalităților de sesizare a jurisdicțiilor de primă instanță**. Într-adevăr, care cetățean poate înțelege diferențele dintre sesizarea printr-o declarație la grefă, prin petiție (simplă sau comună), prin citație sau prin prezentarea în persoană? Prin urmare, unificarea modurilor de sesizare este un exercițiu de coerență.

O a doua pistă ar fi aceea de a garanta justițiabilului o mai mare eficiență a deciziei instanței, ceea ce ar reduce interesul de recurgere la apel, și deci ar reduce global termenele procedurilor.

Ar trebui să reconsiderăm rolul judecătorului în raport cu părțile, considerate în legea franceză ca singurele capabile să definească conținutul procesului. Astfel, în timp ce judecătorul este acum constrâns de pretențiile părților, ar trebui să adăugăm la atribuțiile lui, la nevoie, dreptul de reîncadrare legală a pretențiilor părților sau de ridicare de mijloace din oficiu. Aceasta ar fi o modalitate de a rezolva cazul în totalitate, în primă instanță.

Într-adevăr, astăzi, judecătorul de primă instanță este adesea un „tur de încălzire”, în care nu sunt prezentate toate argumentele, în scopul de a le ține ca atuuri pentru judecătorul de apel. Acest lucru duce la scăderea importanței deciziilor în primă instanță, pune la îndoială aplicabilitatea acestora, prelungește termenele procedurale și suprasolicită instanțele de apel. Pe scurt, unele critici formulate de justițiabili își au originea în practici care ar putea fi reformate. Desigur, acest lucru **necesită mai mulți magistrați și grefieri în prima instanță**.

Dar cea mai mare răspundere a judecătorilor, care s-ar impune și avocaților pledanți, ar fi firesc să se sprijine pe o **colegialitate mai dezvoltată**, ba chiar pe **recurgerea mai accentuată la judecători profesioniști**, sau, cel puțin, și asemănător orientărilor luate în acești ultimi ani atât în materie comercială, cât și a muncii, profesionalizând judecătorii care lucrează acolo. Tot atâtea provocări pentru mai multe decizii de calitate și, în consecință, a unei mai mari încrederi a cetățenilor noștri în procesul de justiție.

Să concentrăm recursurile în apel sau în casație pe chestiunile de drept

Franța dispune de 36 de curți de apel, o cameră detașată de curte de apel și un tribunal superior de apel. Perimetrul lor se dovedește a fi foarte variabil și nu coincide nici cu teritoriile celor 13 regiuni actuale, nici cu cele 9 interregiuni de servicii descentralizate ale Ministerului Justiției, ale administrației penitenciare și ale protecției juridice a tineretului.

O astfel de hartă conduce la suprapuneri de competențe teritoriale, astfel încât meritele acestei organizări este în dezbatere de mult timp. Multe structuri, precum conferințele la care se întrunesc președinții curților de apel și procurorii generali, subliniază de exemplu că acest decupaj nu mai este adaptat în totalitate punerii în aplicare a numeroaselor politici publice în care acțiunea penală joacă un rol din ce în ce mai esențial.

În ultimele luni, și în special în interpelările guvernului^[3] din Adunarea națională, am exprimat în mod repetat marea mea rezervă față de orice modificări pe harta acestor curți, ca și față de aceea a tribunalelor de mare instanță. Prin urmare, rămâne să conving cu atât mai mult cu cât mi se pare că această reformă ar trebui să fie însoțită de o ajustare a organizării administrative a ministerului între serviciile judiciare și alte direcții cu rețea organizată, ceea ce în prezent, nu este cazul. Ar trebui apoi să fim siguri că fuziunea responsabilităților nu se va sfârși cu abandonarea amplasamentelor judiciare actualmente ocupate de curțile de apel.

În schimb, **sunt favorabil ideii de regândire a dreptului nostru la apel**. În prezent, persoanele care au formulat apeluri se confruntă cu întâzieri disproporționate: trebuie așteptat în medie aproape un an pentru un divorț contencios, aproape optsprezece luni pentru un apel legat de concediere și chiar aproape douăzeci de luni pentru cauzele de protecție socială! Acest fenomen nu este nou și se explică, în principal, printr-o foarte semnificativă creștere a numărului de recursuri. Astfel, de exemplu, în materie civilă, curțile au înregistrat o creștere de aproape un sfert din numărul de apeluri în zece ani (+ 24,3% între 2004 și 2014).

Studentii de la drept știu că principiul dreptului la recurs este un principiu general al dreptului cu valoare constituțională, care permite să li se asigure cetățenilor posibilitatea de a contesta deciziile luate împotriva lor. Aceasta este o caracteristică esențială a statului de drept. Foarte diferit este „dreptul la un judecător“, care poate cunoaște, ca orice drept, limitări legitime pentru a conferi o mai mare eficacitate justiției de gradul al doilea.

Se admite fără dificultate ca un cetățean, confruntat cu o problemă juridică care îi perturbă viața de zi cu zi, să obțină un răspuns clar și rapid de la justiție. Or, acesta poate avea întâzieri, deoarece părțile din dosarul cauzei depun la curtea de apel argumente noi.

În conformitate cu accentul pus pe prima instanță, sus-menționat, este una din căile pe care trebuie să fie posibil să ne angajăm mâine: **limitarea, în caz de apel, a prezentării altor argumente decât cele care atacă hotărârea primului judecător.** Este vorba de o concepție de apel numită „cale de reformare”, pe care specialiștii o opun apelului „cale de finalizare”, în cursul căruia întregul proces este luat de la zero, ca și cum prima instanță n-ar conta deloc. Acest punct de vedere francez tradițional asupra apelului „cale de finalizare”, a contribuit fără nicio îndoială la creșterea irațională a contenciosului.

Pentru că sunt convins de relevanța acestei evoluții, am dorit să apară un decret în următoarele săptămâni care să fie un prim răspuns în acest sens. El încadrează mai ferm posibilitatea de a prezenta noi cerințe, impune prezentarea ansamblului pretențiilor și mijloacelor încă de la prima examinare a cazului și propune o reducere globală a termenelor impuse părților pentru prezentarea concluziilor lor înainte de proces.

Cu toate acestea, acest text nu poate constitui decât o primă etapă spre o reformă de anvergură. După cum deja am evocat, un apel care s-ar concentra asupra criticii în drept a hotărârii primei instanțe ar avea meritul de a obliga părțile să prezinte ansamblul cererilor și dovezilor lor primului judecător, fără să-și rezerve inutil ultimele atuuri pentru judecătorul de apel. În interesul tuturor, aceasta ar îmbunătăți timpul de procesare a dosarelor în apel, judecătorul de apel beneficiind în acest caz de clarificarea cauzei înainte de proces, făcută de prima instanță. Și ar putea beneficia întregul lanț, pentru că din moment ce curtea de apel a statuat deja în drept, Curtea de Casație și-ar vedea la rândul ei rolul consolidat, în calitate de curte supremă, nimic de aici înainte neputând să se opună unei filtrări a dosarelor pentru a-i permite să nu examineze decât chestiunile de principiu.

Cu toate acestea, sunt conștient că o astfel de reformă este condiționată de efortul pus pe rolul judecătorului de primă instanță și capacitatea lui de a înțelege, în sprijinul părților, litigiul în ansamblul lui.

Să creștem recentrarea justiției pe „activitatea ei de bază”

A judeca nu este un dar, ci o onoare, nu o sursă de glorie, ci o cerință permanentă de umilință. După cum enunța Pierre Drai, care a fost primul președinte al Curții Supreme, *„într-o lume tulbură, sfâșiată, care se confruntă cu toate violențele fizice și morale, și de multe ori nemiloasă, judecătorul trebuie să inspire încredere și să fie, pentru fiecare dintre concetățenii noștri, un refugiu și o sursă de speranță.”* A judeca înseamnă deci a alege, ceea ce presupune conștiință, competență și timp.

Numai timpul permite maturarea cazului. Agresivitatea inițială dispare. Conflictul este trăit într-un fel mai puțin pasional, facilitând astfel acceptarea unei hotărâri care ar fi putut părea nedreaptă, dacă ar fi fost pronunțată în acest moment. Trebuie deci ca judecătorul să poată dispune de liniște sufletească care îi va permite să-și asume dubla obligație: aceea a respectării statului de drept care îi ghidează acțiunea și aceea a respectului datorat persoanei căreia i se adresează și pe care o judecă.

Dar, în zilele noastre, judecătorilor noștri, liniștea le lipsește adeseori. Rolul lor de arbitru social este atât de util, funcția de legitimare a reglementărilor societale a devenit atât de sensibilă, încât tendința mare este de a recurge la ele pentru a susține orice măsură ce trebuie impusă fără contestație posibilă concetățenilor noștri. Așa că justiția trebuie să intervină, uneori, foarte departe de activitatea ei de bază, și anume la soluționarea litigiilor prin aplicarea dreptului.

Prin urmare, în legea de modernizare a justiției secolului XXI, m-am străduit cu hotărâre să **limitez povara care apasă asupra magistraților**: divorțul prin consimțământ mutual (la care se presupune că există un conflict redus) a fost încredințat avocaților, notarul fiind însărcinat să îi dea caracter executoriu; omologarea de către judecătorii de instanțe a planurilor de redresare, fără lichidare judiciară, a fost eliminată; a fost introdusă procedura de amendă forfetară delictuală, iar unele infracțiuni rutiere au fost astfel forfetate, fără să afecteze în niciun fel politica de securitate din acest domeniu. Am vegheat, de asemenea, la ușurarea activității grefelor, obținând de la Parlament transferul la comunități al managementului PACS și acordând noi sarcini notarilor în materie de succesiune. În măsura în care 173.000 de PACS au fost încheiate în 2013, iar ofițerii de stare civilă trebuie în orice situație să intervină, pentru a indica pe actele de stare civilă la sfârșitul procedurii, această sarcină n-ar trebui să apese asupra celor 35.885 de comunități.

O astfel de dinamică se înscrie mai întâi într-o voință de **simplificare a vieții cotidiene** a concetățenilor noștri, care, de exemplu, mulți divorțează pe cale amiabilă (mai mult de jumătate din divorțuri în decursul mai multor ani) și ar trebui să apară în fața unui judecător însărcinat cu omologarea convenției elaborată de către ei înșiși asistați de avocatul/avocații lor.

Ea își propune, de asemenea, ambiția să **aloc timp judiciar** suplimentari în favoarea cauzelor litigioase complexe, uneori dureroase, care merită din plin intervenția judecătorului. Demersul se justifică cu atât mai mult cu cât biroul său este întărit pentru asigurarea unei calități sporite a deciziei.

La fel în cazul infracțiunilor rutiere. Un exemplu va ilustra cu ușurință realitatea: în prezent un singur radar postat într-un tunel poate identifica până la 3.000 de persoane care comit infracțiuni într-o singură zi. Și cum capacitatea unui tribunal de poliție într-o jurisdicție medie este de 2.000 de cazuri pe an, se deduce clar că un singur tunel poate genera într-o zi o dată și jumătate capacitatea anuală de absorbție a unei instanțe de poliție!

Odată depășită această etapă, este de acum timpul pentru explorarea altora, fără inhibiții, atât în civil, cât și în penal, și fără sacrificarea garanției esențiale într-un stat de drept reprezentată de accesul la judecător. Astfel, în materie penală, se poate lua în considerare extinderea procedurii amenzii forfetare delictuale și asupra altor infracțiuni numite materiale sau la contencioase tehnice, pentru care constatările inițiale permit să se stabilească fără drept de apel săvârșirea infracțiunii.

Am în vedere astfel anumite infracțiuni rutiere, între care lipsa asigurării sau delictul și contravențiile de conducere sub influența alcoolului peste o anumită limită săvârșite de către un delincvent aflat la prima abatere. (Spania a recurs la această metodă și, prin creșterea severă a

amenzilor, a obținut rezultate pozitive în lupta împotriva mortalității rutiere.) La fel se poate proceda în cazul infracțiunilor în materie de mediu, transport rutier, utilizare de stupefiante etc.

Fără să pună deloc în discuție nici eficacitatea răspunsului nostru penal, nici natura sistematică a sancțiunii, acest lucru va contribui la simplificarea rezolvării acestor cauze, uneori de masă, și va permite magistraților Ministerului Public – unii dintre cei mai încărcați în țările Europei[4] – **să dedice mai mult timp instrumentării dosarelor mai complexe.**

În același spirit, în materie civilă, intervenția judecătorului în cadrul unor contencioase, cum ar fi procedura de adopție simplă de către adulții nevulnerabili, care au un obiect esențialmente patrimonial sau care presupun verificarea consimțământului la donarea de gameți, ar putea fi transferate, de pildă, în sarcina unui notar.

În special, **ar trebui reevaluată gestionarea tutelei și a curatelei.** Legea din 2007[5] avea deja intenția de a dejudiciariza aceste spețe, cu o țintă de reducere cu 25% a numărului de măsuri propuse. Dar presiunea demografică legată de îmbătrânirea populației[6] și slăbiciunea structurală a cadrului administrativ judiciar nu au permis absorbirea acestei cheltuieli care de la 508 milioane de euro în 2008 a ajuns la 780 milioane în 2015[7]. Acest lucru a determinat ca atât Curtea de Conturi în Raportul său din 16 septembrie 2016, cât și Apărătorul de drepturi într-un Raport din 29 septembrie 2016 să se sensibilizeze, cerând, pe de o parte, o mai bună gestionare a acestei politici publice, iar, pe de altă parte, o mai bună luare în considerare a drepturilor adulților protejați.

Trebuie să risipim orice teamă: dejudiciarizarea pe care o am în vedere în acest domeniu nu-i va prejudicia cu nimic pe adulții vulnerabili; dimpotrivă, ea trebuie, așa cum judecătorul poate stabili la momentul deschiderii unei măsuri, să garanteze protecția celor ale căror interese sunt în pericol. Or, ținând intervenția judecătorului în aceste situații și eliberându-l de urmărirea anumitor măsuri și de controlul gestiunii, se garantează o mai mare vigilență din partea instituției judiciare.

Ar trebui, de exemplu, să fie îmblânzite regulile de control al patrimoniilor. Atunci când va fi necesară efectuarea unui control eficient al conturilor de tutelă, va trebui să se recurgă la experți contabili pe cheltuiala adulților protejați, pentru cei care beneficiază de un patrimoniu important, și pe cheltuiala statului, pentru ceilalți. În ciuda răspunderii personale care apasă acum asupra directorilor de servicii de grefă ale instanțelor, aceștia nu sunt de fapt în măsură să asigure o misiune pentru sutele de mii de măsuri interesate. Instituirea unui dispozitiv de delegare, sub controlul directorilor serviciilor de grefă, chiar și a unei entități publice nejudiciare, cum ar fi serviciile direcției generale a finanțelor publice sau ale camerelor regionale de conturi, ar păstra interesele inapților majori, lăsând serviciului public responsabilitatea și controlul operațiunilor.

O astfel de evoluție a practicilor mi se pare una din rarele căi eficiente de luptă împotriva dispersării și multiplicării sarcinilor judecătorilor, mai ales a domeniului lor. Într-adevăr, magistratul încă acumulează tot mai multe sarcini, dintre care unele sunt situate la jumătatea distanței dintre judiciar și administrativ sau chiar sarcini esențialmente administrative. Judecătorul a devenit de acum înainte „*gardianul tuturor promisiunilor*”, pentru a cita titlul unei

cărți publicate în urmă cu câțiva ani de domnul Antoine Garapon. Pentru a-i permite să revină la funcția sa inițială, trebuie deci să facem să evolueze alte practici.

Așa se explică că noțiunile de **conciliere, mediere, acord de procedură participativă și arbitraj** și-au putut extinde domeniile, iar regimurile lor s-au îmbunătățit prin legea de modernizare a justiției secolului XXI. Numeroase instrumente sunt disponibile de acum înainte pentru soluționarea extrajudiciară a litigiilor. Este imperios necesar ca utilizarea acestora să ia amploare.

Din fericire, unele profesii, precum și factorii privați, au început deja să pună mâna pe ele. Au fost deja create puncte de mediere și arbitraj on-line. Ar fi recomandabil să se ia măsuri de informare a publicului pentru a promova utilizarea acestor metode alternative de reglementare a diferendelor. În special costul acestor proceduri, uneori descurajant, ar putea fi, cel puțin în parte, redus prin mecanismele de deducere din impozit, de exemplu. Dar, mai mult ca oricând, avocații trebuie să joace un rol de filtru – foarte util pentru decongestionarea instanțelor de acțiuni inutile –, descurajându-și clienții să utilizeze contenciosul, atunci când acesta nu este în favoarea lor, și direcționându-i prioritar spre aceste alternative de soluționare a diferendelor. În acest sens, asistența juridică ar putea să promoveze o astfel de mișcare.

Să reformăm asistența jurisdicțională

Sistemul actual de asistență jurisdicțională a fost instituit pentru a-i ajuta pe justițiabilii cu resurse limitate să depășească dificultățile și să le permită să acceadă la drept și la justiție. Și, de fapt, creșterea recurgerii la justiție este un progres incontestabil care apasă totuși greu pe sistemul imaginat în 1991.

Dar reforma lui seamănă cu un șarpe de mare. Un raport recent al Curții de Conturi, asemănător celui remis în octombrie 2014 de deputatul Jean-Yves Le Bouillonnet predecesoarei mele, ne invită să ne pronunțăm. Prost organizată, gestionată cu greutate, slabă în comparație cu aceea a vecinilor noștri europeni în ceea ce privește eficiența, asistența juridică merită să fie regândită, menținând în același timp la orizont perenitatea finanțării ei.

Astăzi, toată lumea știe că cifra de afaceri a unui număr mare de avocați depinde într-o măsură semnificativă de asistența juridică, ceea ce bulversează profund perspectiva avută la momentul instituirii ei. Și, la data de 27 ianuarie 2017, în fața conferinței șefilor de barouri, am amintit că bugetul alocat în anul 2017 este de 454 milioane și avem speranța unei creșteri exponențiale.

Asistența juridică nu va fi niciodată o adevărată remunerare, pentru că nu este vorba de un tarif, stabilit prin luarea în considerare a costurilor relevante ale serviciilor prestate, și nicio remunerare rezonabilă potrivit metodei reținute de acum pentru prestațiile funcționarilor publici și ministeriali. Dacă ar fi fost așa, acest tarif s-ar fi aplicat la toate prestațiile de același tip, indiferent de resursele beneficiarului lor!

Nu este surprinzător că, deși constatarea este larg împărtășită, consensul dispare atunci când este vorba de a spune cum să reformăm această activitate. Nu există, prin urmare, nicio soluție

miracol. O cale pare totuși că merită o atenție specială, pentru că combină două interese: formarea avocaților, pe de o parte, și furnizarea de servicii juridice, pe de altă parte.

Această cale este aceea a „clinicilor de drept” (așa au fost ele desemnate de către creatorii lor), pe care le-am văzut apărând în acești din urmă ani în universități și în anumite școli de avocați. Pentru furnizarea de consultanță juridică, exceptând cadrul judiciar, clinicile universitare sunt, probabil, o cale eficientă pe care trebuie să o aprofundăm și să o dezvoltăm. Studenții universităților sub îndrumarea cadrelor didactice și a practicienilor furnizează aceste consultanțe în cadrul unor module integrate în cursul lor. În cazul în care apare necesară reprezentarea în instanță, prezintă interes clinicile care aparțin de școlile de avocați: studenții-avocați ar putea asigura pregătirea dosarului sub îndrumarea unui avocat care va pleda în proces. Se poate atunci imagina ca asistența juridică să revină acestor clinici. Ele ar remunera avocații care participă la aceste prestații, eventual în combinație cu luarea în calcul a unei părți din această activitate ca obligație de formare.

Dar, evident, pot fi imaginate și alte sisteme, ca cel care constă în a face din remunerația avocatului, care prin definiție nu este plătită de către client, o taxă deductibilă din rezultatul ei. Evident, acest sistem nu poate fi conceput decât dacă activitățile nu reprezintă doar o parte limitată din volumul de activitate al avocatului, ceea ce presupune deci un anumit control al acestora de către autorități.

Există și o altă pistă: aceea a structurilor dedicate, răspunzând la cereri de ofertă pentru contractele de asistență juridică. Știu totuși că această soluție nu este bine văzută de avocați, de teama ca independența avocatului să nu fie amenințată. Această independență este într-adevăr fundamentală în măsura în care profesia de avocat este o profesie liberală specială, deoarece participă la misiunea de justiție.

În sfârșit, recurgerea la asigurarea de protecție juridică ar putea fi studiată, în special, pentru ca finanțarea alocată primei să meargă cu prioritate spre domeniile în care nicio altă alternativă nu este posibilă. S-ar putea astfel să se ia în calcul asigurarea unei protecții juridice obligatorii într-un anumit număr de domenii, mai ales la încheierea de contracte (în special, contractele de adeziune). Această obligație și-ar găsi justificarea în faptul că încheierea de acte juridice este generatoare de riscuri contencioase. Ar avea totuși avantajul, extinzând domeniul asigurării, de a permite reducerea costurilor. Asigurarea de protecție juridică ar putea, de asemenea, să fie autorizată în domenii în care acum ea nu este posibilă (mai ales în materie familială), ceea ce ar corespunde dejudiciarizării antamate în această manieră.

O astfel de extindere a domeniului de aplicare a protecției juridice, combinată cu subsidiaritatea asistenței juridice înscrisă în texte, ar permite cu siguranță o mai bună alocare a resurselor, mai ales în folosul asistenței în materie penală, neasigurabilă prin natura ei.

Rămâne o pistă finală care, deși adesea lăudată, nu a fost niciodată luată serios în considerare: aceea a preluării în sarcină a unei consultații juridice înainte de a solicita asistență juridică. Fără îndoială, intervenția unui profesionist ar putea corecta „optimismul exagerat” pe care îl au mulți oameni care se cred în situația de a pretinde drepturi la justiție.

Să însoțim evoluția de profesiunile judiciare

Considerațiile de mai sus o confirmă: justiția nu înseamnă doar judecătorul. Ea se bazează pe mai mulți piloni, printre care și profesiile judiciare. Printre acestea, profesia de avocat este, fără îndoială, aceea care vine cel mai natural în minte.

Dar imaginea idealizată de avocatul care pledează în penal, avocatul care „*luptă cu verbul nud*” nu mai corespunde realității ansamblului profesiei. Activitatea judiciară nu se rezumă doar la contencios, cu atât mai puțin la cel penal. Judiciarul nu reprezintă, de fapt, decât o treime din activitatea și resursele profesiei. Invers, consilierea reprezintă două treimi și locul ei va crește în continuare, având în vedere alte activități acum deschise avocaților (agent sportiv, fiduciar etc.).

În plus, constatăm că justiția este din ce în ce mai negociată, în special datorită dezvoltării modurilor alternative de soluționare a litigiilor. Tot așa este și în justiția penală cu tranzacția penală introdusă prin Legea Sapin 2, dar bineînțeles că justiția civilă, justiția cotidianului, este cea care formează grosul, fiind din ce în ce mai pregnantă.

În acest context special, justiția nu se realizează decât dacă părțile se pun de acord în cunoștință de cauză. Acesta este momentul în care intervin profesioniștii din domeniul juridic, mai ales avocații. Alături de fiecare dintre părți, ei asigură prin expertiza lor condițiile unei concilieri echilibrate ale diferitelor interese.

Fiind vorba de funcționarii publici și ministeriali, Legea din 6 august 2015 a tulburat profund sectorul. Toți reprezentanții profesiilor de drept, întâlniți atunci când am ajuns la Cancelarie, mi-au descris fractura generată de acest text. Toți, aproape fără excepție, au resimțit demersul guvernului și dezbaterile parlamentare ca o ostilitate față de ei. Chiar dacă nu aceasta a fost voința prim-ministrului și nici a Parlamentului. A fost deci datoria mea să încerc să restabilesc încrederea, singura bază posibilă pentru a putea construi viitorul. Am acționat fără a schimba nimic din voința legiuitorului. Prin natura mea, nu consider viața publică un câmp de luptă, discuțiile care o presară – războaiele de mișcare și schimburile cu interlocutorii mei – dueluri pe viață și pe moarte. Și, prin temperament, prefer întâlniri, precum aceea care a avut loc în poiana Rethondes în noiembrie 1918, de comemorare a osuarului lui Douaumont.

Să nu mai spunem că situația nu este deloc satisfăcătoare, întrucât se bazează pe postulatul că orice persoană cu diplomă ar trebui să poată fi numită, fără totuși să se materializeze, deoarece ea reține un dispozitiv de libertate reglementată care nu se bazează pe niciun criteriu solid de reglementare. Prin urmare, este necesar să stabilim clar aceste criterii de acces. Este, de asemenea, important să se ia mai mult în considerare specificul local în stabilirea amplasării birourilor care se înființează și să se revizuiască modalitățile transferului de birouri în cadrul unei zone.

Rezumatul propunerilor:

- *Să stabilim un punct de acces la drept la fiecare SURJ.*
- *Să creăm un serviciu de acces unic numeric al justițiabilului (SAUNJ).*
- *Să simplificăm și să unificăm modelele de sesizare a judecătorilor.*

- *Să consolidăm rolul judecătorului de primă instanță pentru a promova un tratament complet al litigiului încă în primă instanță.*
- *Să limităm capacitatea de a depune probe noi la apel.*
- *Să recentrăm judecătorul pe funcțiile lui judiciare.*
- *Să reformăm tutelele majorilor pentru a permite degrevarea instituțiilor judiciare de situațiile neconflictuale.*
- *Să sprijinim dezvoltarea unor metode extrajudiciare de soluționare a conflictelor, mai ales concilierea în justiție.*
- *Să reformăm asistența jurisdicțională (5 ipoteze).*
- *Să definim criteriile de acces la profesiile reglementate și să acordăm o atenție sporită specificului local.*

PROIECTUL III – Să punem puterea tehnologiei în folosul tuturor

Viața noastră de zi cu zi a fost profund transformată, prin utilizarea din ce în ce mai mult a noilor tehnologii. Obiceiurile noastre de consum, relațiile noastre sociale, modul nostru de lucru etc. au evoluat prin adoptarea de instrumente digitale. Din păcate, relația noastră cu serviciul public, și mai ales cu justiția, a rămas în mare parte tributară tradiției.

Să securizăm și să modernizăm sistemul informatic al justiției

În câțiva ani, mediul de lucru s-a schimbat dramatic: majoritatea angajaților lucrează acum pe calculator și dispune de un telefon mobil. Acest lucru nu este lipsit de consecințe asupra vieții cotidiene a persoanelor și, în special, asupra comportamentelor și obiceiurilor lor, precum și asupra funcționării unei instituții, cum ar fi ministerul justiției. De aceea, chiar dacă Franța a devenit în anul 2014 prima națiune europeană în administrarea digitală, revoluția judiciară în materie nu a avut încă loc în detrimentul justițiabililor, dar și a îmbunătățirii condițiilor de muncă a personalului.

Prin urmare, trebuie să se realizeze cu fermitate o mutație pentru **a reuși dematerializarea procedurilor**. Atât la nivel administrativ, cât și organizațional, dematerializarea va permite o economie de timp de neegalat pentru personal și o simplificare pentru cetățeni; multiplele experimente întreprinse în instanțe a demonstrat acest lucru cu prisosință. Așadar nu mai este o opțiune.

Trebuie să fie vizat ansamblul procedurilor și schimburilor interne ale ministerului, dar și cele cu justițiabilul, serviciile de anchetă ale poliției sau jandarmeriei, avocații sau chiar și cu persoanele aflate în detenție (rezervarea vorbitoarelor, comunicarea cu administrația etc.). Iar obiectivul ar trebui să fie multiplu: **dematerializarea ansamblului de proceduri și schimburi**^[8], **aprobarea stocării și arhivării digitale, dezvoltarea capacităților de semnătură electronică asigurând în același timp un nivel ridicat de securitate.**

O primă inițiativă a avut deja loc odată cu Decretul din 11 martie 2015^[9], dar ea lasă deschisă posibilitatea de a folosi scrisoarea recomandată cu confirmare de primire, a cărei ineficiență au admis-o toți profesioniștii și ale cărei poveri bugetare excesive orice ministru de justiție este în măsură să le evalueze în activitatea jurisdicțiilor.

Evident, această transformare trebuie să fie însoțită de o **renovare profundă a infrastructurilor IT**, azi mult îmbătrânite, până la punctul că, de exemplu, este din ce în ce mai greu să se achiziționeze piese de schimb, iar deranjamentele telefonice se multiplică. Mai mult decât atât, progresele așteptate nu vor privi doar publicul, ele vor favoriza, de asemenea, **îmbunătățirea condițiilor de muncă ale personalului ministerului**. Din nou, cu titlu de exemplu, software-ul serviciilor educaționale pentru protecția judiciară a tineretului (numit „Game 2010“) nu este adaptat pentru utilizarea pe scară largă a dematerializării. Este deci puțin utilizat de către educatori, care sunt forțați să-și scrie rapoartele pe echipamente clasice care prezintă, multe dezavantaje, mai ales în ceea ce privește confidențialitatea.

Această dematerializare este obiectivul lui „*justice.fr*“, portal care în prezent are funcția de a informa și de a ghida justițiabilul, dar care mâine îi va permite să urmărească mersul procedurii. La final, acest instrument, care va include birouri virtuale de magistrați și grefe, va permite gestionarea complet informatizată a dosarelor, pornind de la sesizarea instanțelor până la notificarea on-line a hotărârilor.

Dar toate acestea nu vor putea fi realizate decât dacă ministerul justiției decide **alocarea mijloacelor necesare pentru schimbarea concepției sistemelor informatice**, care, dintotdeauna, au fost împărțite și mutate între direcții diferite (serviciile judiciare, administrația penitenciarelor, protecția judiciară a tineretului, secretariatul general etc.). Această practică este învechită și ar trebui abandonată în beneficiul unei abordări pragmatice: pornită de la nevoile justițiabililor.

Desigur, având în vedere deficiențele de care se plânge în mod regulat personalul în utilizarea programelor informatice precum Casiopeea[10], Genesis[11] sau platforma de interceptări judiciare (PNIJ), și pentru că invazia digitalului în viața noastră de zi cu zi produce efecte a căror evoluție este dificil de măsurat, modestia trebuie să fie cuvântul de ordine. Dar ea nu trebuie să fie piedică nici în calea ambiției, nici în cea a realismului.

Numai o revizuire a acestor instrumente va putea garanta atât o recunoaștere a noilor cerințe legislative și de reglementare, cât și indispensabilul răspuns al acțiunii publice.

În aceeași ordine de idei, ar trebui **să fie grupate în cadrul serviciului de statistică a ministerului diferitele funcții statistice încă împrăștiate în direcții**. Cum am putea încă tolera mult timp faptul că noi nu suntem capabili să urmărim întregul parcurs penal al unei persoane sau că nu dispunem de elemente în timp real sau preventiv?

Mai important, este într-adevăr strategic să urmărim valul de inovații care lovește așa-numitele „tehnici de investigație judiciară“. Acestea corespund mijloacelor aplicate de către autoritățile competente, în cadrul anchetelor penale privind infracțiunile grave, cu scopul de a strânge informații astfel încât persoanele în cauză să nu fie alertate. Prin urmare, acestea sunt tehnici decisive care ajută la stabilirea adevărului.

Dacă temeiul juridic al acestora a fost renovat, prin Legea din 3 iunie 2016, pe care am susținut-o în Parlament, acum este esențial să asigurăm o creștere în gama de tehnologie. Este obiectivul urmărit prin crearea Agenției Naționale de Tehnici de Anchete Numerice Judiciare (ANTAN-J),

pe care o vom realiza în următoarele zile în locul „Delegației de Interceptări Judiciare” care a existat în minister începând cu noiembrie 2006.

Această nouă agenție va avea ca primă misiune supravegherea funcționării PNIJ. Aceasta a avut dificultăți reale în faza de creștere a capacității și de implementare, le-am recunoscut fără rezerve[12] și am cerut prim-ministrului să lanseze un audit interministerial a cărui anvergură a fost notabilă. Dar PNIJ are mai mult viitor decât trecut, în special pentru că permite realizarea de economii substanțiale, asigură o mai bună trasabilitate a datelor, facilitează utilizarea datelor colectate și a interceptărilor judiciare și oferă, în timp, un instrument tehnologic de vârf. De asemenea, pentru că va trebui să se facă noi achiziții începând cu anul 2018, vă invit **să prevedeați bugetul necesar pentru menținerea în activitate a PNIJ și pentru upgradarea ei tehnologică.**

Va trebui înainte de toate să facem progrese în chestiunea „**decriptării**”. La data de 11 august 2015 patru oficiali europeni și americani în lupta împotriva criminalității (procurorul Republicii din Paris, François Molins, procurorul din Manhattan, Cyrus Vance, prefectul poliției din Londra, Adrien Leppard și procurorul de Înalta Curte Spaniolă, Javier Zaragoza) au publicat în *New York Times* un articol în care acuză Apple și Google că le împiedică investigațiile. Reproșau acestor două societăți că au dezvoltat sisteme de criptare care împiedică accesul la datele telefoanelor mobile echipate cu cele mai noi sisteme de operare ale lor ... adică „96% din *smartphone-urile*”, în lume.

Acest procedeu tehnic, pe care președinții CNIL și ai Consiliului Național al Digitalului îl consideră pe bună dreptate „*esențial pentru securitatea noastră în lumea digitală*”[13], dă naștere la dezbateri aprinse care îi opun pe susținătorii internetului liber și a protecției datelor cu caracter personal față de apărătorii primatului ordinii publice. Dar nimeni nu contestă cooperarea slabă a marilor actori industriali ai sectorului. Or, în multe cazuri, această situație îi favorizează mai mult pe infractorii care folosesc internetul ca un nou teritoriu de infracțiuni, pentru a facilita comiterea acestora (pedofilie, terorism) sau pentru a invada web-urile (fraude bancare, deturnare de fonduri) decât la protecția libertăților individuale, contrar discursului comercial propagat de companiile multinaționale în cauză. Ca răspuns, este **necesar să se pună în aplicare o acțiune la nivel european pentru evaluarea cadrului de colectare a probelor digitale** și să li se opună societăților în cauză un regim juridic unificat și o voință politică afirmată. În paralel, trebuie **să dezvoltăm soluții tehnologice de decriptare** care, chiar dacă nu sunt un panaceu în ceea ce privește cursa tehnologică la care asistăm în materie de criptare, vor permite să nu crească întârzierea cunoscută în prezent.

Totodată, este esențial **să se aloce resursele necesare pentru dezvoltarea deplină a captării datelor informatice** prin dezvoltarea unei soluții de stat bazată și pe oferte din sectorul privat. Este vorba de o cale foarte prețioasă pentru ocolirea obstacolului criptării și pentru obținerea datelor pe care infractorii doresc să le sustragă ochilor justiției.

Pentru a produce această schimbare, **este indispensabil să fie făcute recrutări substanțiale pentru ANTAN-J**, care va trebui să asigure un nivel atractiv de remunerare într-un sector de activitate marcată de competiția dezlănțuită în interiorul statului, dar și cu sectorul privat. Anchetele judiciare nu vor putea fi mai puțin dotate decât cele efectuate de serviciile de

informații ale poliției administrative, deoarece numai primele dau pedepse pentru crimele săvârșite.

Să ținem seama de *open data* judiciară și de potențialul ei

Țara noastră are o tradiție de transparență democratică și de distribuire a informațiilor deținute de autoritățile publice. În conformitate cu această tradiție, în urmă cu doi ani a fost lansată o politică ambițioasă în materie de deschidere a datelor publice. Astfel, articolul 21 din Legea din 7 octombrie 2016 pentru o republică digitală a prevăzut o punere la dispoziție exhaustivă a hotărârilor judecătorești pronunțate de ansamblul jurisdicțiilor. Această voință își are originea în dreptul de acces la documentele administrative (Legea Cada din 17 iulie 1978), care consideră că datele produse sau deținute de administrații, ca parte a misiunii lor de serviciu public, trebuie să fie puse la dispoziția publicului.

Evident, acest lucru nu poate include nici informațiile personale, nici acelea legate de securitatea națională sau cele acoperite de diverse secrete legale. Din acest motiv, în cazul în speță, legiuitorul introduce cu prudență o limită prevăzând că punerea la dispoziție trebuie să se facă *„fără a aduce atingere dispozițiilor speciale care reglementează accesul la hotărârile judecătorești și publicitatea acestora.”* În esență, dacă accesul la hotărârea pronunțată și obținerea ei de la grefă sunt libere pentru terți, hotărârea va fi pusă la dispoziția publicului.

Totodată, alegerea a fost făcută pentru a opera o întărire semnificativă a garanțiilor de protecție a vieții private a persoanelor în cauză, cu ocazia acestei puneri la dispoziția publicului. În întâmpinarea legislației Uniunii Europene^[14], legea a impus un mecanism dublu de protecție: anonimizare și *„analiza riscului de reidentificare a persoanelor”* (în special în caz de încrucișări de date).

În consecință, ar trebui să dotăm jurisdicțiile cu un instrument care să permită **„pseudonimizarea”** deciziilor înainte de transmiterea lor către autoritatea de gestionare a bazei de date, care va proceda, înainte de punerea acestora la dispoziție, dacă nu la *„anonimizare”*, cel puțin la un tratament pe baza unei analize a riscului de reidentificare. Acest proces nu datorează nimic hazardului, pentru că dacă *„anonimizarea”* presupune deconectarea totală între date și persoana la care acestea se referă, *„pseudonimizarea”* este o măsură tehnică, care constă în complicarea identificării persoanei. Astfel, după cum amintește în mod regulat secretarul general al CNIL^[15], în caz de pseudonimizare, datele rămân personale, adică pot fi atașate unui individ direct sau indirect identificabil care își păstrează deci drepturile sale asupra acestor date (de exemplu, dreptul de opoziție). Această ultimă consecință juridică este valoroasă pentru că permite folosirea inovației în respectarea drepturilor persoanelor.

Dincolo de aceste probleme de investiții pentru punerea corectă în aplicare a dispozițiilor legale, *open data* judiciară deschide numeroase perspective care ar trebui să fie supuse unei analize atente.

În primul rând, ar putea favoriza analiza deciziilor jurisdicțiilor de fond și spori previzibilitatea deciziilor judecătorești. Fiindcă punerea deciziilor la dispoziție on-line în mod masiv și netratate este mai mult decât publicarea obișnuită a jurisprudenței. Deci, putem considera că unele

societăți vor dori să dezvolte algoritmi care, folosind materia primă furnizată de către jurisprudență, ar permite o estimare a produsului așteptat în urma unei acțiuni (de exemplu, valoarea plăților compensatorii pentru concediere sau a unei prestații compensatorii, în caz de divorț). Deci, aceasta îi va determina pe **magistrați** să-și normeze deciziile, ceea ce va necesita **formare și instrumente informatice în sprijinul acestui demers**. Astfel, dezvoltarea de baremuri a cuprins anumite domenii judiciare^[16] și a contribuit la evoluția practicilor individuale și colective ale profesioniștilor din judiciar, propunând instrumente care să ajute la decizii și la armonizare și care sunt atât neconstrângătoare, cât și foarte puternice. Ele îndeplinesc funcții de politică publică, pentru a atinge obiective sau ținte definite, funcții instrumentale, atunci când este vorba de a asigura sau de a măsura egalitatea cetățenilor în fața legii, sau manageriale, atunci când aceste baremuri permit măsurarea calității hotărârilor pronunțate.

La urma urmelor, astfel de instrumente satisfac preocuparea constantă de armonizare a reparării prejudiciului, în special repararea prejudiciului fizic. De aceea, în proiectul de modernizare a răspunderii civile, am dorit constituirea unei baze de date jurisprudențiale care să permită definirea unui indicativ referențial al vătămarilor corporale, definite conform unei nomenclaturi. Este vorba înainte de toate de instrumente statistice neputându-ne lipsi de o analiză juridică clasică pe care acestea vin să o îmbogățească sau să o completeze pentru a o face mai eficientă.

În sfârșit, *open data* judiciară presupune, de asemenea, problema dezvoltării unei **justiții predictive**, din cauza recurgerii la inteligența artificială.

Să precizăm că termenul vizează nu justiția în sine, instrumentele de analiză a jurisprudenței și ale înscrisurilor părților care ar permite precizarea deciziilor următoare în litigii similare cu cele analizate. Actori ai dreptului, cunoscuți sub numele de start-up juridici sau *LegalTech*, oferă deja în țara noastră instrumente care merg în această direcție, întrucât perspectiva unei analize statistice și probabilistice a deciziilor judecătorești nu este nouă. Nu este însă un drum care mă încântă.

În ochii mei, justiția este mai presus de toate un lucru uman. Ea este făcută de oameni, pentru oameni. Iar legea nu este decât o simplă tehnică, pur și simplu pentru că nu poate fi separată de ceea ce o fondează: viața ființelor umane, situații trăite care sunt unice și care fac ca regula să trebuiască mereu adaptată. Acesta este lucrul care va face ca intervenția magistratului să fie întotdeauna esențială, pentru că arta lui constă în înțelegerea realității umane, în același timp în care procedează la analiza juridică și amestecă aceste două materiale, umane și juridice.

Dar inteligența artificială ar putea fi în mod util exploatată în scopul construirii de **instrumente care să ajute magistrații în luarea deciziilor**, oferindu-le posibilitatea de a cerceta dosarele, jurisprudența, legislația etc. Trebuie, totuși, prin orice mijloc evitat riscul de efect performant, ce tinde la uniformizarea mecanică a practicilor.

Dacă magistrați nu sunt amenințați de acest fenomen, profesiile judiciare ar putea face față concurenței acestor instrumente care automatizează elaborarea, ba chiar încheierea documentelor și actelor juridice. Este de fapt destul de ușor astăzi pentru cel care are unele competențe informatice, să conceapă un program care permite unei persoane, ca după introducerea datelor

sale, să redacteze un document juridic: statut, scrisoarea de reziliere a unui contract de muncă etc. Dar, din nou, intervenția juristului își va găsi justificarea în activitatea de analiză și, prin urmare, de consultanță, pe care doar el o poate oferi. Doar el va ști, prin ingeniozitatea sa, să depășească simpla aplicare a legii și, prin reflecția sa, să adapteze această materie, ba chiar să creeze noi forme. Prin urmare, acest fenomen trebuie anticipat și, în special, **trebuie adaptată formarea profesiilor judiciare.**

În sfârșit, tehnologia va permite, fără îndoială, trecerea la automatizarea procesului de încheiere a contractului, ba chiar de executare a acestuia. Ca să simplificăm, este vorba de a programa încheierea de contracte, stabilind în avans condițiile încheierii lor. Aceste condiții sunt scrise într-un program de calculator, precum și unele modalități de execuție, cum ar fi plata unei sume de bani; când condițiile de încheiere a contractului sunt îndeplinite, contractul este în mod automat constituit, înregistrat și făcut public. Această tehnică trebuie dezvoltată, în mod special, în lumea obiectelor conectate, care ar putea încheia contracte între ele, fără intervenție umană (de exemplu: un frigider intră într-un contract cu un comerciant pentru a comanda produse de consum, atunci când cantitatea lor scade).

Nici această tehnologie nu se poate total dispensa de intervenția avocatului. Intervenția acestuia este cu atât mai indispensabilă deoarece încheierea și executarea, totală sau parțială, a contractului capătă un caracter total automat. Prin urmare, este absolut necesar ca contractul să fi fost bine conceput pentru a evita dificultăți considerabile. Dar această intervenție trebuie să fie făcut în amonte, în faza de proiectare a obiectului informatico-contractual. Din nou, creația este cea care constituie opera majoră a avocatului. Ea presupune de altfel o muncă coordonată a juristului și a informaticianului, într-o colaborare multidisciplinară. Juristul nu mai poate trăi izolat în materia sa. Dimpotrivă, acesta trebuie să fie deschis spre alte discipline. Numai așa își va consolida expertiza și, prin urmare, plusvaloarea. Cu toate acestea, va trebui să reglementăm strict aceste practici, veghind mai ales la respectarea voinței și a vieții private a utilizatorilor.

Rezumatul propunerilor:

- *Să dematerializăm ansamblul procedurilor și schimburilor în cadrul Ministerului Justiției și între ministere.*
- *Să permitem stocările și arhivările digitale.*
- *Să dezvoltăm capacitățile semnăturii electronice.*
- *Să extindem securizarea sistemelor informatice (SSI) ale justiției.*
- *Să schimbă infrastructurile IT în beneficiul justițiabilului și condițiile de muncă ale personalului.*
- *Să elaborăm un instrument statistic ministerial complet.*
- *Să asigurăm bugetele necesare pentru menținerea permanentă în funcțiune a PNIJ și să asigurăm creșterea gamei lui tehnologice.*
- *Să inițiem un demers la nivel european pentru schimbarea cadrului de colectare a probelor digitale de la companiile multinaționale.*
- *Să dezvoltăm soluții tehnologice de decriptare și de captare informatică.*
- *Să realizăm recrutări consecvente la ANTAN-J și să oferim personalului un nivel de remunerare atractiv.*

- *Să dotăm instanțele cu un echipament care să permită „pseudonimizarea” open data judiciară și proiectarea unui echipament performant pentru constituirea bazelor de date judiciare, după o analiză a riscului reidentificării persoanelor.*
- *Să adaptăm formarea personalului și mijloacele informatice ale judecătorilor, personalului judiciar și profesiilor judiciare în noul context tehnologic.*
- *Să continuăm definirea unui indicativ referențial al vătămărilor corporale.*
- *Să încadrăm dezvoltarea obiectelor conectate, veghind la respectarea voinței și a vieții private a utilizatorilor.*

PROIECTUL IV – Să regândim condamnarea și execuția

Țara noastră are o viziune asupra pedepsei care o apropie de nenorocire, de legea talionului: ea confundă noțiunea cu aceea de pedeapsă. Dar pedeapsa n-are sens decât dacă favorizează reinsertia condamnatului, ținând seama totodată de interesele societății, de drepturile victimelor și, în cele din urmă, dacă aceasta contribuie la prevenirea recidivei. Iată de ce dreptul sancțiunii, problemele legate de recurgerea sistematică la încarcerare, reinsertie sau de condițiile de detenție merită acum să fie pe deplin regândite.

Să revizuiem legea sancțiunilor și să punem capăt încarcerării sistematice

Legea, legea penală mai mult decât oricare alta, trebuie să fie clară, previzibilă, lizibilă, accesibilă tuturor. Justițiabilul trebuie să își cunoască drepturile, judecătorul trebuie să fie în măsură să aplice cu ușurință textele pe care le stăpânește perfect și cetățeanul trebuie să înțeleagă deciziile luate în numele lui.

Legea pedepselor îndeplinește ea, în prezent, această cerință de natură constituțională? Evident că nu, deoarece, după o lungă stabilitate a legii pedepselor, textele s-au înmulțit, începând din anul 2002, și legea a devenit confuză, complicată și aproape imposibil de citit. Acest lucru se constată atât în stadiul de pronunțare a pedepsei – moment în care jurisdicțiile sunt sfâșiate între prevederile contradictorii ale legiuitorului –, cât și în stadiul de executare a ei – devenit obscur pentru condamnat, societate și victime.

Într-adevăr, din cauza supralicitărilor mediatice și politice, a freneziei care constă în înăsprirea continuă a pedepselor, fără a ține seama de aplicarea acestora, scala sancțiunilor nu mai are astăzi coerență reală. Fiindcă utilizarea sistematică a încarcerării nu se întâmplă de la sine; închisoarea trebuie să rămână o protecție pentru societate mai mult decât o pedeapsă sistematică, altfel ea riscă să fie lipsită de sens. Mai mult decât atât, pe parcursul reformelor, duratele propuse nu mai corespund unei filozofii a pedepsei aplicate cu metodă. În sfârșit, chestiunea sancțiunilor numite acum alternative ar trebui să fie revalorizată, iar aceea a reinsertiei să fie luată mai mult în considerare.

Prevederile în cauză sunt, de altfel, răspândite în Codul penal, Codul de procedură penală și în diverse legi necodificate, fără să punem la socoteală jurisprudența abundentă care corectează prea des carențele și chiar incoerențele din lege. Așa încât, obiectivele de previzibilitate, claritate și accesibilitate ale legii sunt departe de a fi atinse pentru cetățenii noștri, cât și pentru magistrații și profesioniștii din domeniul juridic.

Provocarea este acum de a răspunde imperativului de raționalizare, simplificare și clarificare a legislației existente, cerut de către profesioniști în interesul justițiabililor.

Prin urmare, este esențial să **se efectueze o revizuire aprofundată a dreptului nostru privind pedepsele și a scalei pedepselor, pentru a evita recurgerea prea frecventă, chiar sistematică, doar la încarcerare.** A sosit timpul să traducem, în sfârșit, aceste intenții în drept și în practică.

Asemenea recomandărilor din raportul „*Pentru o revizuire a legii pedepselor*”, înaintat doamnei Christiane Taubira, la data de 18 decembrie 2015, de către domnul Bruno Cotte, președinte de onoare al Camerei penale a Curții de Casație și fost președinte al Camerei de judecată la Curtea Penală Internațională, **trebuie să fie promovate alte pedepse principale delictuale decât pedeapsa cu închisoarea** și să se stabilească o altă grilă de sancțiuni delictuale bazată pe alte principii decât singurul *quantum* al închisorii suportate.

În acest spirit, constrângerea penală reprezintă un instrument care ar merita să fie utilizat mai mult de către instanțele de judecată. Eu le-am încurajat în acest sens, prin intermediul publicării circularei de politică penală din data de 2 iunie 2016 și al raportului meu de evaluare a legii din data de 15 august 2014. Monitorizarea imediată, individualizată și multidisciplinară pe care această măsură o impune persoanei condamnate vizează lupta ei eficientă împotriva recidivei, contrar scurtelor pedepse cu închisoarea.

Pentru a încuraja însușirea acestei noi pedepse și difuzarea de bune practici identificate de diferiții actori ai justiției penale, o zi de schimb de experiență a fost, de altfel, organizată la începutul lunii ianuarie 2017.

Pentru a duce la bun sfârșit această întreprindere ambițioasă și necesară pentru revizuirea legii pedepselor, se pare oportun **să se facă sugestia ca Parlamentul, ca parte a funcției sale constituționale de evaluare a politicilor publice, să fie autoritatea pilot.** Întruniți în cadrul unei misiuni de informare, magistrații, practicienii dreptului, universitarii și parlamentarii ar putea face această muncă de anvergură cu sprijinul deplin al administrațiilor ministerului justiției, dată fiind amploarea sarcinii.

Să favorizăm și să îmbunătățim monitorizarea post-sentință

În paralel, este de asemenea necesar **să se clarifice și modernizeze legile și reglementările referitoare la stabilirea pedepselor, la politica de reinsertie și de prevenire a recidivei, dar și la clasificarea penitenciarelor și a regimurilor de detenție,** în măsura în care aceste elemente influențează executarea pedepsei.

Cu acest obiectiv în gând, i-am propus domnului Philippe Lemaire, procuror general la curtea de apel din Amiens și președinte al consiliului de administrație al ENAP, să reunească competențele necesare în vederea elaborării unui **cod al penitenciarelor** care să reunească ansamblul dispozițiilor referitoare la serviciul public penitenciar și la îngrijirea persoanelor care îi sunt încredințate de autoritatea judiciară.

Întreprinderea pe termen lung are ca scop să facă mai accesibile și mai ușor de citit textele care reglementează structurile penitenciare și să consacre într-un document cu valoare legislativă drepturile persoanelor deținute.

Acest cod va permite, de asemenea, abordarea chestiunii securității penitenciarelor, a accesului la îngrijire pentru deținuți, al organizării administrației penitenciare și a controalelor care se exercită asupra ei.

De altfel, ar putea fi începută o lucrare de armonizare a procedurilor care reglementează aplicarea și executarea pedepselor.

Acest demers va implica în mod necesar **modificarea normelor existente în materie de aplicare a pedepselor** pentru a clarifica regimurile procedurale ale stabilirii pedepselor și a unifica condițiile de acordare a acestora, obligațiile impuse și motivele de retragere. O astfel de reformă ar permite incontestabil ca dreptul post-condamnare să fie mai clar și mai accesibil.

Pe lângă aceasta, pentru a face această politică mai eficientă, este necesar să se asigure evoluția rolului administrației penitenciare și a jurisdicției aplicării pedepselor. **Astfel, intervenția directorului unității sau a serviciilor penitenciare de inserție și de probațiune ar putea să fie consolidată în construirea scalelor pedepsei.**

În același spirit, ar trebui să fie luată în considerare **acordarea unor inițiative și responsabilități sporite pentru serviciile de inserție și de probațiune cu privire la modalitățile de executare a pedepsei** (modificări formale ale obligațiilor sau interdicțiilor diferitelor monitorizări, orare de ieșire etc.).

Ar fi, de asemenea, oportun ca jurisdicția de judecată să se implice concret în executarea pedepselor pronunțate și a modalităților acesteia. Oportunitatea modificării pedepselor *ab initio* trebuie să poată fi solicitată în mod sistematic. Pentru aceasta, intervenția serviciilor penitenciare de inserție și de probațiune ar putea fi, și aici, consolidate în amonte de judecată, pentru a putea fi în măsură să propună instanței un proiect de modificare a pedepsei.

Aceste activități nu pot fi realizate decât cu o angajare politică absolută a guvernului și cu voința de a construi un consens în jurul temelor abordate. Într-adevăr, riscul rezidă în faptul că poziții politice pot anihila eforturile depuse, făcând să se continue disfuncțiile actuale.

Dar progresul în acest domeniu va avea un impact direct asupra capacității justiției de a-și asuma funcțiile, în primul rând, cea de reinserție. El contribuie și la reglarea supraaglomerării carcerale.

Această problemă sensibilă ni se impune deja. Știm, cu 69.430 de deținuți la 1 martie 2017 la o capacitate operațională de 58.664 de locuri în închisori, o supraocupare „peste normă“, pe termen lung. Recordul anterior datează din data de 1 iulie 2016, când au fost înregistrate 69.375 de persoane încarcerate. Și există temerea că vom depăși, în următoarele săptămâni, pragul de 70.000.

Deja, patru unități penitenciare sau subunități au o densitate mai mare sau egală cu 200%, patruzeci și unu de unități sau subunități au o densitate între 150 și 200%, cincizeci și două de unități sau subunități suferă de o densitate mai mare sau egală cu 120% și mai mică cu 150%, iar treizeci și una de unități sau subunități au o densitate între 100 și 120%.

Din păcate, această situație confirmă temerile despre care am ales să vorbesc la prezentarea din 20 septembrie 2016, în raportul „*Să terminăm cu suprapopularea carcerală.*” Acest „clopot de alarmă”, pe care l-am agitat atunci, voia să ne amintească că această situație nu intra „*doar în responsabilitatea administrației penitenciare, deoarece, dacă aceasta este responsabilă pentru punerea în aplicare a hotărârii judecătorești privind executarea pedepselor, eficacitatea ei depinde parțial de hotărârile judiciare și de contribuțiile din partea altor părți interesate.*”

Aceasta înseamnă că **doar construirea de clădiri nu va fi suficientă oricât de determinată ar fi**. Nu am încetat să repet acest lucru la fiecare ocazie care mi s-a ivit. În plus față de acțiunile menționate în cele de mai sus, a sosit probabil timpul să ne **confruntăm din nou cu realitatea detenției provizorii**, așa cum Elisabeth Guigou a făcut și când a fost ministru al justiției între 1997 și 2000. Într-adevăr, aresturile noastre sunt pline de persoane care așteaptă o hotărâre care întârzie să vină. Astfel, la 1 ianuarie 2017, 19.498 de persoane neajudecate încă sau a căror sentință fusese atacată erau încarcerați, ceea ce reprezintă 28,5% din deținuți, față de 27,2% la 1 ianuarie 2016 și 25% la 1 ianuarie 2015.

Trebuie, fără îndoială, să găsim un început de explicație în faptul că dreptul penal, de-a lungul anilor, a întărit în mod semnificativ drepturile victimelor în cadrul procedurii și a crescut drepturile apărării, pentru a-i proteja pe judecători împotriva adevărilor prea repede stabilite. Contrapartida acestui progres este, probabil, în creșterea timpului dedicat instrucției. Nu ar trebui din nou să chestionăm efectele „în gol” ale inflexiunilor de procedură decise? De asemenea, nu ar trebui să ne întrebăm asupra rașiunilor pentru care recurgerea la controlul judiciar, ale cărui obligații și măsuri de control au fost considerabil extinse cu trecerea timpului, nu este încă favorizat de detenția provizorie? Și asta cu atât mai mult cu cât detenția provizorie nejustificată reprezintă un cost de necontestat, atât pentru persoana urmărită, cât și pentru comunitate, indemnizația fiind sistematică și în valoare tot mai ridicată.

În esență, trebuind să plecăm de la o excepție (urmând art. 144 din Codul de procedură penală), arestul preventiv pare, din păcate, să se impună ca regulă. Dar aceasta este o chestiune care ține atât de exercitarea concretă a libertăților, de prezumția de nevinovăție, de condițiile de încarcerare, dar și de imperatiivele ordinii publice și respectul față de lege.

Trebuind să alegem între un presupus laxism privind securitatea și o rigoare excesivă împotriva persoanelor, societatea noastră trebuind să redefinească modalitatea de conciliere a unor cerințe opuse. În acest scop, mi se pare necesar să lansez o dezbatere pentru a lua în considerare posibilele schimbări organizaționale, legislative și de reglementare. Acesta este motivul pentru care am dorit să cer înființarea **comisiei de monitorizare a arestărilor preventive (CMAP)**. Cu ajutorul direcției de criminalistică și grațieri și a secretariatului general care îi va furniza resursele necesare pentru acțiunea sa, ea va propune toate modificările considerate necesare.

Să extindem filiera inserției și a probațiunii

Probațiunea este un concept încă prea puțin cunoscut. Potrivit Consiliului Europei, este vorba de „*executarea în mediu deschis a sancțiunilor și măsurilor pronunțate împotriva autorului unei infracțiuni.*” În Franța, măsurile de probațiune pot fi pronunțate înainte de condamnare (controlul judiciar „socio-educativ“, fixarea unui domiciliu cu monitorizare electronică etc.), cu titlu de condamnare (munca în folosul comunității, suspendarea pedepsei cu punerea la încercare etc.) sau ca negociere a unei pedepse la închisoare (liberarea condiționată, monitorizarea electronică, plasarea externă, semi-libertatea etc). Ele se execută în mediu deschis (viață liberă) și comportă un accesoriu și anumite obligații (de îngrijire, de muncă, de despăgubire a victimei etc.), sub supravegherea unui serviciu de probațiune.

Creată pentru a fi coloana vertebrală a unei politici de prevenire a recidivelor, jucând rolul de interfață între închisoare și „afară“, serviciile de inserție și probațiune întâmpină mari dificultăți de funcționare. În contextul unei suprapopulări penale, misiunea lor în raport cu persoanele deținute în mediu închis le absoarbe o mare parte din timp, astfel încât disponibilitatea lor pentru a asigura monitorizarea persoanelor care execută o pedeapsă privativă de libertate este cu atât mai redusă. Și, mai ales, au un deficit de recrutare și personal insuficient în raport cu numărul de condamnați de care trebuie să se ocupe.

Drept urmare, în iulie 2016, am decis recrutarea a 100 de consilieri noi care s-au alăturat celor 1.000 de angajați începând cu 2013. Efectivele acestei administrații au sporit deci cu 30% pe parcursul perioadei de cinci ani.

Pe lângă aceasta, am vrut să promovez o reformă statutară de amploare, contrasemnată de președintele Republicii în cadrul reuniunii care a avut loc la Elysée cu organizațiile sindicale semnate, la 26 iulie 2016.

Acest personal este o componentă ireductibilă a DAP care, dacă este numeric mai mică decât filiera de monitorizare, nu este mai puțin importantă. Rolul lui este nu numai de a urmări persoanele aflate sub controlul justiției, ci și de a crea o rețea de parteneri care pot facilita revenirea lor la o viață normală.

În acest context, și având în vedere evoluția de mai sus, ar fi oportun să se **continue și să se amplifice** această orientare cu recrutări destinate să **dubleze numărul personalului de inserție și de probațiune**. Scopul este de a reduce în mod semnificativ numărul de dosare de urmărit per agent, pentru a corespunde celor mai înalte standarde și de a permite implementarea tuturor potențialităților filierei, care este profund restructurată.

Numărul de persoane încredințate fiecărui consilier este, într-adevăr, principala frână în calea eficienței așteptate. Un raport realizat în anul 2011 de către inspecția generală a serviciilor judiciare și inspecția generală de finanțe a estimat că un consilier se ocupă de 82 de persoane plasate în mâna justiției. Organizațiile sindicale au contestat atunci aceste cifre, estimând că media se situa mai degrabă între 60 și 250 de persoane, în funcție de serviciu și perioade, mult în urma standardului european care este de 60 de persoane per agent.

Pe lângă aceasta, ar trebui, de asemenea, **să consolidăm multidisciplinaritatea monitorizării prin mobilizarea mai multor psihologi și asistenți de servicii sociale**, pentru a crește efectele benefice, observate deja.

În consecință, organizarea actuală a inserției și probațiunii în cadrul administrației centrale sau a direcțiilor interregionale va trebui fără îndoială să cunoască evoluții în sensul unei recunoașteri mai puternice.

În același elan, se dovedește a fi indispensabilă **creșterea considerabilă a ofertei de activitate, de formare și de muncă pentru persoanele deținute.**

Să gândim parcursul detenției pentru a promova reinserția

A gândi parcursul detenției înseamnă să punem problema locului și timpului executării pedepsei. Or, condițiile de încarcerare apasă greu asupra capacității de reinserție, în măsura în care se știe că suprapopularea închisorilor provoacă în închisoare acte de violență și o formă de dezumanizare. În plus, instituțiile trebuie **să-și diversifice regimurile de detenție** pentru a oferi condiții fie de susținere, fie de favorizare a unui parcurs virtuos al detenției.

Este cazul modulelor „Respect” de care beneficiază mai multe unități (Mont-de-Marsan, Neuvic, Villepinte, Beauvais sau Liancourt) începând din anul 2015. Inspirați de modulele „Respeto”, care au dat rezultate bune în Spania, această inițiativă a început o schimbare în practicile penitenciare franceze. Bine identificate geografic pe teren, acestea oferă modalități de detenție mai adecvate pentru o responsabilizare a persoanei reținute, pentru participarea acesteia la viața de zi cu zi din închisoare. Ca o completare la detenția tradițională, acest sistem oferă perspective pozitive, trebuie să le promovăm în mod considerabil în viitor în noul parc imobiliar penitenciar. El permite în plus să punem în valoare profesia de supraveghetor pe baza sprijinului activ pe care îl oferă, departe de clișeele unei „caraule” oarecare. Un atu ce nu trebuie neglijat într-o epocă în care recunoașterea devine una dintre nevoile cele mai stringente pentru toate categoriile profesionale.

Într-o filozofie similară, este necesar să se continue implementarea de subunități de pregătire a liberării, dispozitive pe care am dorit să le plasez în inima programului imobiliar inițiat în luna octombrie. Prin arhitectura și funcționalitatea lor, au scopul de a promova reinserția (ajutând, în special, găsirea de locuri de muncă și permițând liberarea din închisoare pe timp de zi) și pentru a evita liberările seci. Acestea trebuie să fie obiectul unor inovații importante atât din punct de vedere arhitectural, cât și de preluare în îngrijire, și toate resursele necesare trebuie să fie mobilizate pentru a atinge această ambiție comună.

La capătul celălalt al lanțului cronologic carceral, așa cum a prevăzut Cartea albă, trebuie să procedăm la creșterea capacităților subunităților de primire și a duratei de evaluare, pentru a putea orienta mai bine persoanele deținute și a le oferi un program de activitate personalizat, axat pe reinserție, pregătire pentru liberare și prevenirea recidivei. Aceasta înseamnă, de asemenea, să acționăm pentru clasificarea instituțiilor, astfel încât acestea să adapteze detenția la profilurile deținuților.

Toate aceste puncte au fost subiectul unei activități consensuale în cadrul administrației penitenciare în cursul unui seminar național „profesii” pe care am ținut să îl organizăm în zilele de 26 și 27 iulie. Acum trebuie să punem în practică aceste puncte de acord.

În sfârșit, și unora idea li se va părea iconoclastă, trebuie să lansăm experimentul „**închisorii deschise**”. Conform documentelor Congresului penal și penitenciar internațional de la Haga, din august 1950, „*termenul desemnează o închisoare în care măsurile preventive împotriva evadării nu constau în obstacole fizice, cum ar fi pereții, încuietorile, gratiile sau gărzile suplimentare*”.

Țara noastră dispune de mai mulți ani de o excepție în parcul penitenciar reprezentat de centrul penitenciar Casabianda din Corsica. Acesta primește doar deținuți adulți bărbați. Dar unele țări europene au dezvoltat foarte mult acest concept. În general, este vorba de țările scandinave: în Suedia, 24% dintre deținuți sunt încarcerati în închisori fără gratii. În Finlanda sunt de 32%, iar în Danemarca 34%.

Domnul Jean-Marie Bockel, când a fost secretar de stat pentru justiție, a muncit mult în favoarea acestui concept care implică legături cu exteriorul, activități și o responsabilizare a persoanelor deținute, în perspectiva unei depline inserții. Împărtășesc filozofia acestui concept experimental – Casabianda fiind din acest punct de vedere, atât singular, cât și exemplar –, dar constat și reticența pe care o provoacă, ca să nu mai vorbim de piedici. Pentru a le depăși și a accepta conceptul, eu văd o axă de inovare viitoare. Pentru a inova înseamnă a depăși normele stabilite înainte de a instituționaliza o nouă ordine și o nouă organizație.

Rezumatul propunerilor:

- Să antamăm o revizuire aprofundată a dreptului nostru privind pedepsele și scala de pedepse, pentru a evita recurgerea, prea frecventă, și adeseori sistematică, doar la pedeapsa cu închisoarea.
- Să solicităm Parlamentului să realizeze această sarcină.
- Să clarificăm și să modernizăm dispozițiile legislative și de reglementare cu privire la stabilirea pedepselor, politica de reinserție și de prevenire a recidivelor, dar și la clasificarea instituțiilor și a regimurilor de detenție.
- Să procedăm, în consecință, la redactarea unui cod penitenciar.
- Să consolidăm rolul SPIP în domeniul stabilirii și executării pedepselor.
- Să implicăm mai mult instanțele de judecată în executarea pedepselor.
- Să stopăm creșterea recurgerii la arestare preventivă.
- Să dublăm numărul personalului de inserție și probațiune.
- Să consolidăm pluridisciplinabilitatea monitorizării, mobilizând mai mulți psihologi și asistenți de servicii sociale.
- Să creștem în mod semnificativ ofertele de activitate, formare, educație și de muncă pentru deținuți.
- Să diversificăm regimurile de detenție (să promovăm modulul „Respect“, QPS, subunităților de primire, să experimentăm închisoarea deschisă).
- Să realizăm clasificarea unităților.

PROIECTUL V – Să garantăm celule individuale și demnitatea condițiilor de detenție

Când am preluat funcția de ministru de justiție, am arătat că doresc să-mi dedic toată energia pentru ameliorarea justiției cotidiene. De aceea nu mi-am stabilit decât o singură prioritate: obținerea de resurse suplimentare pentru minister.

Această prioritate are în vedere atât serviciile, cât și protecția judiciară a tineretului și administrația penitenciară.

Acesta din urmă își asumă o misiune singulară în democrația noastră. Oamenii au inventat justiția pentru a depăși violența, au imaginat instanțele pentru ne constrânge să ne recunoaștem greșelile. Și pentru a încerca să le repare, au conceput mai ales închisori. Din acest punct de vedere, universul penitenciar este o instituție care pregătește viitorul.

Și dacă citatul împrumutat de la Albert Camus „*o societate se judecă după starea închisorilor ei*” are dreptate, atunci trebuie să ne temem pentru țara noastră de verdictul posterității. Toată lumea cunoaște, de fapt, situația paradoxală: pe de o parte, indignarea față de supraaglomerarea endemică, denunțările stării de îmbătrânire a multor unități, condamnările pentru tratamentul degradant din cauza modurilor de încarcerare dificile și, pe de altă parte, furia la ideea că deținuții ar fi tratați mai bine decât cetățenii liberi mai săraci.

Aceste rele cu surse multiple pot fi transformate într-o provocare: să punem capăt suprapopulării și să respectăm, în sfârșit, principiul enunțat încă din 1875 în Codul penal „*o persoană deținută pe celulă*.” Acesta a fost subiectul raportului citat deja pe care l-am prezentat la 20 septembrie 2016 și care fusese dorit de către legiuitor în 2014, când a fost votat – împotriva opiniei mele – un nou moratoriu care permitea amânarea până în 2019 a aplicării încarcerării individuale.

În acest raport, apăr ideea că nu mai este posibilă așteptarea și că putem, în aceeași mișcare, să punem capăt suprapopulării închisorilor și să asigurăm celule individuale. Într-adevăr, necesarei respectări a demnității condițiilor de detenție se adaugă acum lupta imperativă împotriva radicalizării violente, încarcerarea fiind unul dintre instrumentele necesare pentru a evita riscul de basculare spre fanatism a deținuților și de răspândire a ideologiei teroriste.

Raportul meu se dorea deci precis, concret și ambițios. Ambițios, pentru că el depășea rituala întrebare „cât de multe locuri ar trebui să construim?”. Abordarea mea era diferită, deoarece dificultățile din sistemul nostru penitenciar nu se limitează doar la numărul de deținuți – la care sunt totuși prea des reduse. Dincolo de reflecția inevitabilă asupra unei politici penale reînnoite pentru a participa la această luptă, el răspundea la trei întrebări: care este programul imobiliar pentru realizarea încarcerării individuale? cum să construim mai bine? și, mai presus de toate, cum să construim altfel instituțiile noastre?

Concret, deoarece ignora fabulațiile și enumera angajamente pe termen scurt. Prevedea finanțări începând chiar cu anul acesta, 2017, și programa realizări pentru anii următori.

Precis, deoarece numai un diagnostic incontestabil poate fi împărtășit, pentru a antrena o acțiune pe termen lung. Pentru că s-a născut din acumularea mai multor factori, în ultimele decenii, suprapopularea nu va putea fi rezolvată în câteva luni. Este nevoie de un efort susținut și va fi

posibil numai în cazul în care decizia politică este rezultatul consensului pe care îl cred nu numai posibil, ci și de dorit.

Unul dintre capitolele raportului a fost o privire severă privind politica imobiliară urmărită de mai multe legislaturi, precum și asupra realității patrimoniului nostru penitenciar. Acesta se compune, în principal, din clădiri vechi și localuri foarte degradate din lipsă de întreținere, dar și din unități recente confruntate cu probleme de proiectare care antrenează în cele din urmă costuri considerabile.

Refuzând simplificările electorale care nu servesc nimănui, mai ales că la expirarea termenelor realitatea carcerală va continua să se impună, am dorit să continui programul imobiliar 3.200, arbitrat de doamna Christiane Taubira. Apoi, am început realizarea concretă a **unui plan de construcție fără precedent** (33 de unități și 28 de subunități de pregătire pentru liberare) anunțat de prim-ministru la 6 octombrie anul trecut, la Școala Națională de Administrație Penitenciară din Agen.

Proiectul s-a materializat prin definirea unei metode neobișnuite de cercetare funciară. Într-adevăr, zece ani, în medie sunt necesari pentru a construi o închisoare; iar o mare parte din acest timp este cheltuit pentru identificarea și achiziționarea de terenuri. Așa că am propus să se acționeze în mod diferit, astfel încât, între anunțarea planului și alegerea locației, să existe doar câteva luni.

Această muncă s-a desfășurat în deplină transparență, pentru a avansa, fără a masca nevoile, intențiile sau aspirațiile.

Astfel, lista departamentelor în cauză a fost publicată pe data de 6 octombrie. Logic, în orașele care au fost făcute cercetările funciare, pentru a descongiona cu prioritate unitățile prea populate, permițând în același timp menținerea legăturilor familiale și pregătirea unei mai bune reinsertii.

Caietul de sarcini a fost publicat, însoțind o circulară adresată prefectilor în cauză. Erau indicate dimensiunea viitoarelor construcții anunțate și nevoile în ceea ce privește suprafața. Fiecare prefect era liber să procedeze, într-un termen stabilit, la consultări largi sau muncă în echipă restrânsă la o primă analiză tehnică, totul cu respectarea unui program național pentru a organiza metodic operațiunea globală.

Apoi, toate propunerile transmise de către prefecti a făcut subiectul unui studiu sistematic realizat de Direcția administrației penitenciare și Agenția publică pentru imobiliarul justiției (APIJ). Au fost, de asemenea, consultați aleșii interesați în terenurile identificate, pentru a stabili nivelul lor de cunoștințe și de acceptare a proiectelor.

Astfel, în patru luni și jumătate, au fost identificate douăzeci și unu de terenuri solide din punct de vedere tehnic, asumate politic și accesibile financiar. A fost astfel depășită o etapă tehnică determinantă.

În paralel, pentru a asigura un diagnostic comun, transpartizan, am dorit redactarea unei *Cărți albe privind imobiliarul penitenciarilor*. În acest scop, la 13 decembrie 2016, am cerut domnului Jean-René Lecerf, președintele Consiliului departamental Nord și fost raportor al legii penitenciare din 2009, să prezideze acest demers inovator pentru ministerul Justiției.

În scrisoarea de delegare, am precizat domeniile pe care doream să le văd abordate (proiectare arhitecturală, executarea sentinței, recrutare, instruire, interacțiune cu diferiți actori parteneri etc.). Și, la 24 ianuarie 2017, Cancelaria, primul-ministru, domnul Bernard Cazeneuve, și cu mine am instalat comisia Cărții albe, compusă din parlamentari, personal din cadrul ministerului Justiției și a altor ministere interesate, precum și alte persoane calificate.

Confrunțați cu o problemă atât de gravă și atât de veche, repet, amânarea și negarea realității nu mi se mai păreau de acum deloc potrivite. Cu toate acestea, am amintit în mod repetat că, oricât de necesar ar putea fi, această extindere a imobiliarului penitenciar nu poate constitui singurul răspuns. El trebuie, într-adevăr, să se fie dublat de o politică penală și de aplicare a pedepselor ambițioasă, așa cum am avut deja ocazia de a o expune.

În toate cazurile, **planul de construcție trebuie să poată continua**, mai ales în faza de **achiziție a terenului, chiar la finele anului 2017**. În acest scop, bugetul ministerului prevede 1,158 miliarde de euro pentru autorizarea angajamentelor. Dar adevăratul avânt bugetar nu va apărea decât începând cu 2020-2021 și va trebui integrat în legea de planificare.

În acest sens, ar putea fi tentant, din motive pur bugetare, să se recurgă la parteneriatul public-privat (PPP), pentru a construi o parte din facilitățile planificate. Dacă nu trebuie, *a priori*, să fie respinsă nicio soluție pentru livrarea rapidă a construcțiilor de care avem nevoie, cred că am atins deja un nivel critic în domeniul sustenabilității financiare. De exemplu, în conformitate cu estimarea făcută de administrația penitenciară și confirmată de Curtea de Conturi, „noul program imobiliar” (NPI) angajat în legislatura precedentă va costa 16,4 miliarde de euro între 2010 și 2044 (valoarea din ianuarie 2011)!

În plus față de efortul de construcție, vor trebui mobilizate credite importante pentru **a renova întreg parcul penitenciar**. Pentru că a nu renova, în același timp în care construim, ar însemna să reducem efectele acțiunii noastre pe termen mediu. Or, în această privință, investițiile insuficiente au fost cronice de zeci de ani și recente eforturi nu vor contrabalansa, singure, efectele de durată pe care le observăm.

Incontestabil, este necesar **să se elaboreze o strategie a imobiliarului penitenciar** bazată pe menținerea valorii parcului, care este una din bazele performanței serviciului public penitenciar.

Sunt conștient că într-un mediu bugetar constrâns, creditele pentru investiții sunt ușor asimilabile cheltuielilor mai puțin prioritare, putând în consecință să fie amânate. Experiența arată că, pe termen scurt, această tactică este abilă și permite crearea de marje bugetare; dar ea se dovedește a fi contraproductivă pentru imobiliar, deoarece provoacă efecte nocive de oprire și pornire a operațiunilor și programărilor imobiliare, care totuși au nevoie de timp (timp de proiectare, timp pentru procedurile de contractare și achiziții, pentru lucrările de construcție etc.). Pe termen mediu și lung, ea devine chiar periculoasă: impasurile în investiții apar pe neașteptate prin opriri

reglementate (incendiu, electricitate, accesibilitate etc.) sau funcționale (potrivire între capacitățile de primire și deținuții real găzduiți, alinierea locurilor de detenție la cerințele legislative și orientările politice etc.).

Tocmai de aceea o planificare multianuală este inevitabilă. Ea nu poate de altfel să existe decât cu sprijinul unei clare voințe politice.

Rezumatul propunerilor:

- *Să continuăm planul de construcție prezentat în luna octombrie, în special faza de achiziție a terenului până la sfârșitul anului.*
- *Să evităm folosirea PPP.*
- *Să mobilizăm mijloacele necesare pentru renovarea parcului imobiliar penitenciar.*

PROIECTUL VI – Să promovăm „justiția de protecție“ și restabilirea legăturii sociale

Funcția de autoritate exercitată de justiție, atunci când sancționează sau tranșează un litigiu, nu poate ea singură să rezume funcția socială exercitată. Într-adevăr, nu se poate ascunde că, prin acțiunea ei, cât și în esență, ea exercită o misiune determinantă, de refacere a legăturii sociale. De altfel, această dimensiune trebuie să cunoască evoluții și să se consolideze în perspectiva așteptărilor sociale și politice legitime. Acesta este cazul justiției restaurative, care lucrează atât cu victimele, cât și cu infractorii, sau chiar și al justiției juvenile, care a fost prea adesea afectată de prejudecăți sau caricaturizată.

Ambiția justiției restaurative: construirea co-participativă a pedepsei

Plecat din țările anglo-saxone, conceptul de justiție restaurativă presupune asocierea, peste răspunsul judiciar, a autorului unei infracțiuni penale cu o victimă (victimă directă sau dintr-un alt caz fără legătură), pentru ca fiecare dintre ei să înceapă un proces de restaurare absolut esențial – reinsertia pentru primul, necesara elasticitate pentru cel de-al doilea – datorită intervenției unui terț specializat. Desigur, întregul proces se sprijină pe o adeziune, iar succesul sau eșecul nu condiționează urmărirea judiciară a procedurii care l-a motivat.

Astfel, multe țări au adoptat metode bazate pe acest principiu, între care Canada, Anglia, Australia, Scoția, Noua Zeelandă, Norvegia, Statele Unite, Japonia și Belgia. În Franța, conceptul a inspirat, în primul rând, abordări mai pedagogice integrate cu măsuri penale existente, înainte de a fi introduse în Codul de procedură penală prin Legea din 15 august 2014 privind individualizarea pedepselor și consolidarea eficacității sancțiunilor penale.

Marea noutate, transmisă prin circulara din 15 martie 2017 pe care am dorit să fie difuzată tuturor magistraților, constă în ideea de a crea o măsură specifică, deconectată de tratamentul rezervat infracțiunii, în contextul penal. Cu această nouă posibilitate oferită instanțelor, dar și serviciilor de protecție judiciară a tineretului sau administrației penitenciare, legiuitorul permite justiției să inițieze un demers de asistență. Pentru că conceptul de justiție restaurativă abordează o apropiere clinică, pe un model similar cu cel al medierii familiale.

Dar crearea măsurii pentru organizarea punerii ei în aplicare nu este suficient: profesioniștii dreptului trebuie acum să și-o însușească, să depășească o poziție strict juridică pentru a cerceta acest teren promițător. Deci, trebuie să **dezvoltăm formațiile profesioniștilor ministerului justiției** și să permitem ca unii dintre ei, agenți de protecție judiciară a tineretului sau ai administrației penitenciare, să devină animatorii direcți ai acestei măsuri, sub eticheta de terți independenți impusă de lege.

Să lăsăm justiția penală a minorilor să lucreze

François de Sales a afirmat într-o zi : „*zgomotul nu face bine și nici binele nu face zgomot.*“ Mi-am făcut din această vorbă linia mea de conduită, pentru abordarea problemele justiției minorilor.

Cadrul a fost stabilit de șeful statului cu ocazia audienței solemne de reluare a activității Curții de Casație, după vacanța din 2013: „*O lege care va fi prezentată Parlamentului în cursul anului, va clarifica și simplifica ordonanța din 1945, în jurul câtorva principii. Primul este nevoia de specializare a justiției minorilor. Rolul judecătorului de minori va fi consolidat. Tribunalul corecțional pentru minori va fi desființat. Al doilea principiu este modernizarea necesară a procedurii. Aceasta trebuie să permită, pe de o parte, judecătorului de copii sau tribunalului pentru copii să se pronunțe rapid asupra vinovăției minorului care îi este prezentat și, dacă este cazul, asupra dreptului imediat la despăgubiri pentru victime. Cadrul procedural trebuie să permită o decizie cu privire la pedeapsa cea mai potrivită. Astfel, vor fi conciliate interesele societății, ale victimei și ale minorului.*”

Lunga dezbatere asupra căsătoriei pentru toți, apoi, adoptarea legii privind reforma penală n-au permis concretizarea acestora în termenul prevăzut, chiar dacă proiectele de texte erau pregătite. Apoi, a fost rândul atentatelor din 2015 să justifice întârzierea depunerii unui proiect de lege. Este adevărat că subiectul este inflamabil. Cu toate acestea, schimbată de zeci de ori după Eliberare ordonanța din 1945, unul dintre cele trei texte fondatoare ale justiției penale juvenile, a devenit necitibil. Doar șapte articole rămân în versiunea lor originală. Întregul cerea deci o rescriere fără a îndepărta filozofia originală, dar adaptându-l la concepția noastră actuală asupra educației.

Propunerea găsită pe biroul meu în ianuarie 2016 corespundea acestei ambiții. Era de bună calitate și, prin urmare, merita să fie discutată. Din lipsa unei posibilități serioase în calendarul de sfârșit de legislatură, am ales să introduc prevederile cele mai importante în Legea din 3 iunie 2016 și în textul care a devenit Legea din 18 noiembrie 2016 de modernizare a justiției secolului XXI.

Ele au fost adoptate fără prea multă dificultate și aveau ca obiectiv să simplifice dispozitivul de judecată al infractorilor minori, favorizând specializarea actorilor și eficacitatea răspunsului penal; dar, și de a reda ministerului public și instanțelor de judecată suplețea necesară pentru stabilirea orientărilor de politică penală și de răspunsuri la delincvența juvenilă.

Așa s-a întâmplat că a dispărut tribunalul corecțional pentru minori, jurisdicție recentă care constituia o sursă nejustificată de complexitate în timp ce reprezenta mai puțin de 1% din contenciosul juvenil.

Așa s-a întâmplat și cu cezura penală, care constă în a disocia recunoașterea vinovăției din hotărârea de condamnare, remisă șase luni mai târziu. La acel moment, gravitatea pedepsei poate să țină seama de comportamentul tânărului pe durata acestei perioade, prelungită o singură dată. Această inovație a fost introdusă printr-un amendament depus în cadrul examinării Legii din 10 august 2011 privind participarea cetățenilor la funcționarea justiției penale și judecarea minorilor, la inițiativa deputaților Jean-Luc Warsmann și Sébastien Huygues, atunci aleși ai UMP. Prevederea a fost adoptată cu asentimentul guvernului de atunci care remarcă „*un mare progres în justiția juvenilă*.”

Mai mult decât atât, o decizie a Consiliului Constituțional^[17] a considerat contrar principiului imparțialității faptul că același judecător pentru minori face o evaluare a acuzațiilor existente împotriva unui minor în cadrul fazei de instruire, apoi prezidează tribunalul pentru minori care îl judecă. Prin urmare, noua prevedere răspunde la această observație, dar rămâne ca ea să fie generalizată.

Așa a fost și cazul eliminării pedepsei cu închisoarea pe viață împotriva unui minor. În fapt, această pedeapsă a fost pronunțată în doar patru spețe. De acum înainte, când se pronunță o pedeapsă privativă de libertate sau închisoarea pe viață și curtea cu juri decide să renunțe la reducerea la jumătate a pedepsei primite de un minor, pedeapsa maximă ce poate fi pronunțată este de treizeci ani de detenție sau închisoare penală. Nu mai este deci posibil să se aplice o pedeapsă privativă de libertate sau închisoare penală pe viață unui minor de peste șaisprezece ani, chiar dacă beneficiul scuzei minorității i-ar fi fost respins.

În sfârșit, legea prevede acum o bază legală pentru utilizarea forței publice pentru punerea în aplicare a măsurilor educative de plasament pronunțate în cadrul penal, fie pre-proces sau post-proces. De acum înainte, magistratul care ia decizia, care asigură monitorizarea (judecător pentru minori, judecător de instrucție, judecător de libertăți și detenție) sau executarea ei (magistrat din parchet) poate, după evaluarea necesității, să solicite direct forța publică să constrângă minorul să se integreze sau reintegreze la locul de plasament. Hotărârea excepțională de a utiliza forța publică va trebui evaluată numai în urma constatării dovedite a unui comportament care a dus la zădărnicierea punerii în aplicare efectivă a măsurii.

Pe scurt, cum ar fi spus Portalis, „*codurile popoarelor se fac în timp; propriu-zis, ele nu se fac*.” Această legislatură va fi realizat deci reforme semnificative care garantează specificitatea justiției juvenile, restabilind dimensiunea ei educativă și lărgind gama de proceduri puse la dispoziția magistraților. Să acceptăm deci ideea de **a lăsa aceste măsuri să producă efectele așteptate înainte de a apăra ideea necesității** „înlocuirii ordonanței din 1945”.

Să păstrăm cele „două pălării“ ale judecătorului de minori

Judecătorul de minori are particularitatea că dispune de o competență globală în materie, de monitorizare educativă a copiilor și adolescenților. El este astfel chemat să statueze în cadrul

judiciar pentru protecția copiilor și în cadrul penal, atunci când este cazul. Această particularitate – valoroasă – este de altfel întărită de Legea din 14 martie 2016 privind protecția copilului care încadrează în acest domeniu protector dimensiunea penală a monitorizării educative.

Unii critică totuși această specificitate, spunând că monitorizarea de către un judecător a unei familii în scopul protecției copiilor l-ar împiedica să arate fermitatea necesară față de infrațiunile săvârșite de copil. Pe de altă parte, criticii sunt tăcuți, atunci când același judecător este obligat să urmărească victima minoră; nimeni nu spune că acest lucru l-ar face mai sever față de autor.

În ceea ce mă privește, sunt convins că actul de judecată necesită, cu o acuitate particulară când e vorba de minori, o bună cunoaștere a situației personale a fiecăruia. Această abordare duală, civilă și penală, permite, de asemenea, complementaritatea acțiunilor întreprinse în fiecare domeniu și a dispozitivelor puse în joc. O astfel de bogăție permite, în plus, o mai bună acțiune de prevenire a recidivei.

Acesta este și motivul pentru care mi se pare mai mult decât necesar să păstrăm specificitatea judecătorului de minori în integralitatea ei și de a reafirma că „dubla pălărie“ a acestuia, civilă și penală, este indispensabilă pentru o activitate de sprijin de calitate, atât în dimensiunea ei de protecție pură, cât și de prevenire a recidivei.

Să ameliorăm condițiile de îngrijire a minorilor

Pentru a consolida principiul de individualizare a sprijinului și de creștere a diversificării răspunsurilor, trebuie să promovăm o „supra-măsură” tot mai evolutivă pentru a ține seama de parcursul realizat de către minor.

Totuși, în acest obiectiv, profesioniștii care lucrează în mediu deschis se confruntă cu constrângeri de două niveluri. Pe de o parte, există în unele departamente liste de așteptare, uneori de mai multe luni, în cadrul serviciilor judiciare de protecție a tinerilor, cum ar fi cele finanțate de consiliile departamentale. Pe de altă parte, pentru o susținere de proximitate, a cărei necesitate este și mai acută având în vedere complexitatea noilor provocări cu care ne confruntăm (mai ales în materie de radicalizare a copiilor sau părinților), normele de atribuire a măsurilor nu mai par adaptate. Prin urmare, trebuie să se ia în considerare **reducerea numărului de tineri monitorizați de către același educator** sau să se permită, în cazurile cele mai dificile, intervenția în binom sau în grupuri de sprijin create pe lângă anumite direcții interregionale.

Această preconizare scoate în evidență o strigătoare problemă de mijloace neadaptate nevoilor. **Bugetul Direcției Protecției Judiciare a Tineretului (PJT) trebuie deci să cunoască o creștere semnificativă** pentru a suporta **crearea a circa 800 de locuri de muncă**, în principal pentru pozițiile de educatori, psihologi și asistenți ai serviciului social.

Constatări similare sunt făcute în cazul plasamentelor, în care parcul imobiliar al PJT este deosebit de vechi, **anumite structuri trebuind să fie complet reabilitate**, pentru a fi aduse la standard, chiar și dacă numărul lor ar trebui să crească în continuare, și că publicul interesat evoluează mai rapid decât timpul necesar pentru construirea acestor structuri. Or, pentru

asumarea unei educații de calitate, trebuie să fim în măsură să răspundem atât așteptărilor magistraților, cât și nevoilor minorilor. Un astfel de proiect de renovare, fără măcar să luăm în considerare crearea de structuri, corespunde deja unui buget estimat la 94,5 milioane de euro, fără să socotim locurile de muncă necesare pentru a sprijini acest efort colosal.

În esență, ambiția pe care o avem, merge prioritar spre întărirea însoțirii educative atât în cadrul asistenței educaționale, cât și a celei penale, la care **se adaugă reabilitarea parcului imobiliar și dezvoltarea unui dispozitiv de plasare mai diversificat pentru răspunsuri „pe măsură“**.

Această diversificare trebuie să se sprijine pe două proiecte majore: dezvoltarea dispozitivelor de inserție ale PJT, astfel încât fiecare departament să poată dispune de ele (mai ales în zonele rurale), și a **rețelei de familii-gazdă** care va avea nevoie, de asemenea, de profesionalizare și creștere a numărului lor. Trebuie să depunem toate eforturile pentru a construi un viitor tinerilor noștri.

Rezumatul propunerilor:

- *Să promovăm justiția restaurativă și să formăm personalul ministerului de justiție.*
- *În domeniul justiției juvenile, să lăsăm ca măsurile de reformare a ordonanței din 1945 să-și producă efectele.*
- *Să generalizăm cezura procesului penal.*
- *Să creștem în mod semnificativ bugetul DPJT pentru a facilita susținerea.*
- *Să reabilităm parcul imobiliar al PJT pentru a garanta o susținere a tinerilor conformă normelor.*
- *Să realizăm recrutări consecvente de educatori, psihologi și asistenți de servicii sociale în cadrul PJT.*
- *Să dezvoltăm dispozitivele de inserție ale PJT pentru o mai bună acoperire teritorială.*
- *Să dezvoltăm rețeaua de familii de plasament și să susținem profesionalizarea lor.*

PROIECTUL VII – Să amplificăm politica de recrutare masivă și să adaptăm capacitățile de formare în cadrul Ministerului de Justiție

Fie că e vorba de jurisdicții, de administrația penitenciarelor sau de protecția judiciară a tineretului (a se vedea Proiectul VI), gestionarea temporară a efectivelor și a competențelor devine o adevărată provocare pentru legislatura care se va deschide, din cauza unui număr important de ieșiri la pensie în următorii cinci ani.

Astfel, când e vorba de funcționari ai sistemului judiciar, numărul maxim de ieșiri la pensie ar trebui să fie atins în 2020. Într-adevăr, după recrutările majore în corpul grefierilor în acești ultimi ani, reînnoirea efectivelor va continua într-un ritm ridicat, deoarece în următorii zece ani ar urma să se pensioneze 32,5% din funcționari.

Și, pentru administrația penitenciarelor, recenta Carte albă a reamintit că vor trebui angajați peste 29.000 de cadre în cursul următorilor zece ani (2018-2027), pentru a înlocui persoanele ce ies la pensie și pentru a permite punerea în funcțiune a noilor structuri prevăzute în planul de asigurare de celule individuale. Nu este surprinzător, cele mai multe dintre aceste recrutări privesc

personalul de supraveghere, la care numărul de plecări la pensie se așteaptă să se dubleze până în 2022, majoritatea acestor agenți fiind recrutați la începutul anilor 1990.

Reformele deja menționate nu pot deci fi concepute și realizate decât dacă sunt însoțite de **recrutări substanțiale și de o îmbunătățire foarte semnificativă a condițiilor de muncă**, pentru toate categoriile de personal din Ministerul de Justiție. Dar, dincolo de politica de angajări masive, este vorba și de **consolidarea atractivității meseriilor**, mai ales printr-o **politică de formare adaptată**.

Să ocupăm posturile vacante din jurisdicții, să diversificăm recrutările și să consolidăm echipe în jurul magistratului

De la Curtea de Casație până la camera detașată de la Marmande, resursele umane, materiale, securizarea, imobiliarul, adică toate funcțiile numite „suport” reprezintă 2,636 miliarde de euro din aproape 7 miliarde de euro alocate pentru ansamblul misiunilor ministerului.

Aceste cheltuieli au crescut în cursul ultimilor cinci ani, ceea ce este o adevărată mândrie. Guvernele domnilor Jean-Marc Ayrault, Manuel Valls și Bernard Cazeneuve au pus, într-adevăr, capăt răului tratament impus justiției judiciare pe durata mandatului de cinci ani al domnului Nicolas Sarkozy. Acesta din urmă, convins de beneficiile reviziei generale a politicilor publice, veritabilă epurare în administrații, a impus, de exemplu, reducerea a peste 200 de locuri de muncă ale magistraților, în timp ce volumul lor de muncă creștea ca urmare a unei inflații legislative, în special în materie penală. Noului Guvern, de după alegerile din 2012, i-a rămas o justiție slăbită, epuizată și înjosită de critici.

Dar acest lucru nu va fi cazul și în 2017, deoarece fiecare an a fost folosit pentru a reconstrui ceea ce fusese distrus, și chiar mai mult decât atât. Astfel, a fost pusă în aplicare o politică proactivă de recrutare. În cinci ani, în serviciile judiciare au fost recrutați 2.282 de magistrați noi față de numai 928 în mandatul anterior. Tot astfel, recenta promoție care tocmai a intrat la Școala Națională a Magistraturii (SNM) are 343 de auditori de justiție față de 207 în 2008, 137 în 2009 și 135 în 2010. Și, la 5 februarie 2016, am avut plăcerea să particip, în prezența șefului statului, la o ceremonie istorică la Bordeaux, deoarece cei 366 de auditori de justiție formau cea mai importantă promoție a SNM de la crearea ei în 1958. De asemenea, 6.886 de funcționari de diferite categorii au fost recrutați între 2012 și 2017, față de 3.880 între 2007 și 2012. Și, chiar acum, 800 de studenți sunt instruiți la Școala Națională a Grefelor (SNG) din Dijon.

Cu toate acestea, rămân posturi vacante în instanțele de judecată, în proporții foarte importante. Ținând seama de timpii de formare în diferitele școli ale ministerului, sosirea de promoții substanțiale de magistrați și funcționari abia începe să se facă simțită. Astfel, soldul dintre numărul de magistrați care intră în carieră și a celor care ies, din negativ între 2011 și 2014 (- 92 în 2011) a ajuns pozitiv începând cu 2015 (+ 30) și se confirmă în 2016 (+ 94), și în 2017 (+ 130 așteptați). Dar, din păcate, există aproape 400 de judecători și 800 de grefieri ale căror posturi rămân neocupate din cauza lipsei resurselor. Acest lucru înseamnă **că continuarea unei recrutări masive este o prioritate**, până la capacitatea maximă a școlilor de formare.

Dar reflexia nu se poate limita la acest aspect cantitativ. Nu ne este, de exemplu, interzis să reflectăm la necesitatea de **a diversifica corpul magistraturii și de a dezvolta în continuare echipe în jurul magistratului profesionist.**

Ministerul Justiției este cu siguranță unul dintre cei care a dezvoltat cel mai mult accesul la profesiile juridice. Acestea sunt clasele pregătitoare integrate în SNM și la SNG care permit unor studenți merituoși, dar lipsiți de mijloace, să aibă acces la pregătiri (publice și, în special, private), să beneficieze de pregătire specifică finanțată de stat. În fiecare an, un număr important dintre aceștia sunt admiși la una dintre cele două școli menționate mai sus, semn că Republica știe întotdeauna să promoveze ascensorul social.

Pe de altă parte, și ca să nu vorbim decât de magistratură, recrutările în ultimii ani ating un nivel ridicat de diversitate, pentru că aproape 20% din efectivele SNM provin din recrutări paralele (mai ales foști avocați sau grefieri). Cred că este util nu numai de a păstra această realizare valoroasă, dar și de a o dezvolta în continuare. În acest scop, este posibil să se dubleze la curțile de apel și curțile de primă instanță statutul magistratului în serviciu extraordinar, rezervat anterior Curții de Casație (detașare cu persoane care au o largă experiență, pentru a deține funcții judiciare timp de opt ani).

Sunt, de asemenea, convins că justiția și mediul academic au interes să lege relații puternice ca surse de îmbogățire reciprocă. Am făcut un prim pas în această direcție, prin crearea statutului de jurist-asistent, permițând doctorilor în drept să lucreze în instanțele de judecată alături de magistrații profesioniști, atât pentru a aduce cunoștințele lor juridice și de a se deprinde cu funcționarea justiției, cât și pentru a fi în măsură, după trei ani, să se integreze în SNM. Dar trebuie să mergem mai departe în construirea de punți între sistemul judiciar (perceput ca fiind prea ermetic) și universitate.

O altă abordare merită să fie evidențiată. Aceea a creării de echipe în jurul magistratului. Grefierii-asistenți ai magistratului, juriștii-asistenți deja menționați și asistenții de justiție sunt tot atâtea căi ce trebuie consolidate pentru a ajunge la un mod de funcționare corespunzător.

În sfârșit, de ce să nu **creăm grefieri jurisdicționali**, așa cum apar tot mai mulți în Europa. Raportul prezentat ministrului justiției, în 2008, de către rectorul Serge Guinchard, propusese deja să se inspire din *Rechtspfleger*-ii germani și austrieци. Acest nou actor judiciar ar fi de natură să asiste judecătorul sau chiar de a-l înlocui, în anumite cazuri clar definite. Calitatea ar putea fi încredințată funcționarilor care au un nivel ridicat de cunoștințe juridice^[18] anumitor activități jurisdicționale, în prezent asumate de către magistrați profesioniști. Aceste misiuni ar îngloba domeniul de aplicare actual al grefierului-șef și s-ar extinde dincolo de acesta, pentru că lor le-ar reveni judecarea cauzelor mai puțin complexe (în materie de delincvență rutieră, de exemplu) sau cauze civile care, de regulă, nu pun mari probleme juridice (tot contenciosul modificărilor pensiei alimentare în materie de familie), creând timp magistratului pentru soluționarea unor litigii complexe, care necesită timp foarte lung de procesare. În sfârșit, această abordare ar oferi o perspectivă interesantă în ceea ce privește evoluția în carieră a funcționarilor de la grefă.

Să punem în valoare meseriile administrației penitenciare și să le însoțim mutațiile

Administrația penitenciară reprezintă 50% din efectivele ministerului și un buget de aproape două miliarde de euro. După cum a fost amintit, în următorii cinci până la zece ani, ea se va confrunta cu o dublă provocare: pe de o parte, o evoluție dinamică a efectivelor legată de creșterea misiunilor sale (în special de reînnoirea parcului de imobile penitenciare); în al doilea rând, o mișcare semnificativă de pensionări, în special din rândul personalului de supraveghere.

O astfel de provocare ne obligă, în primul rând, să reflectăm, în timp, asupra locului închisorii în societate. Aceasta este, în același timp, un loc de restaurare și un loc de reabilitare, pe scurt un loc de revenire în societate. Dar arhitecții care le concep știu bine: locurile sunt nimic, femeile și bărbații sunt cei care le fac și care le dau sens. Acesta este motivul: meseriile din administrația penitenciară nu seamănă cu absolut nicio alta.

Astfel, funcția de supraveghetor (termenul de „paznic de închisoare” nu mai există din 1919!) este pe cât de solicitantă, pe atât de utilă. Pentru că sunt convins că lumea închisorilor este, în același timp, o reflecție a societății și oglinda în care se ea reflectă, pentru că imaginea temnicerului de pe vremuri încă mai bântuie în societate, cred că societatea trebuie să fie atentă și să **dea o mai mare atractivitate meseriilor ei**.

Sunt zece ani de când am început să vizitez închisori, să mă întâlnesc cu personalul din penitenciare și să discut cu organizațiile lor sindicale. Deci, eu pot cu acest recul în timp, să depun mărturie despre angajamentul și curajul acestui personal, indiferent de funcția pe care o deține fiecare. Peste tot am văzut simțul datoriei în serviciul public, sângele rece și expertiza, voința lucrului bine făcut și grija pentru respectarea deontologiei. Și știu că imaginea supraveghetorilor, chiar dacă se confruntă zilnic cu concentrate de „pasiuni triste”, nu este cea care ar merita să fie.

Ca ministru al justiției, am considerat că era de datoria mea nu numai să salut valorile care îi animă, dar mai ales să contribui în mod eficient la îndreptarea privirilor societății asupra misiunilor lor. Profesia lor a suferit, într-adevăr, prea mult din pricina prejudecăților vehiculate de literatură (cu câteva rare excepții, cum ar fi, Verlaine sau Stendhal) sau de cinema, care nu reflectă nici realitatea ei, nici, mai ales, necesitatea ei absolută. Era deci timpul să aducem la lumină această profesie. În acest scop, am sugerat președintelui Republicii, cu succes, să integreze în parada de la 14 iulie alături de armată, poliție și jandarmeria națională, administrația penitenciară, a treia forță de securitate internă a țării după Legea penitenciară din 2009. Va trebui, evident, să continuăm și să extindem aceste acțiuni simbolice, dar cu impact puternic. Mai ales că ele sunt însoțite de o serie de reforme statutare, a căror punere în aplicare trebuie finalizată (filiera comandei, a inserției și probațiunii, a corpului de directori de servicii penitenciare sau a tehnicii). Fiindcă a facilita evoluțiile profesionale în serviciul public penitenciar, diversificând oportunitățile responsabilităților, profesiile exercitate și mediile de viață, este o condiție adiacentă personalului în angajamentul lor profesional. Acesta este sensul eforturilor pe care le-am depus.

În manieră generală, trebuie **evaluată și gândită politica de recrutare și de formare**. Nu este suficient să înscrii închisoarea în societate, aceasta trebuie plasată într-un teritoriu, inclusiv în

materie de resurse umane. Acesta este motivul pentru care mă declar favorabil unui experiment, în vederea unei eventuale generalizări, de **concurs în plan regional pentru personalul de supraveghere**.

În același spirit, modernizarea resurselor umane din administrația penitenciară pentru următorii ani trebuie să fie neapărat însoțită de o **descentralizare a acțiunilor de management**, așa cum a recomandat de Curtea de Conturi în 2015, prin transferarea, de exemplu, către instituțiile sau departamentele interregionale a anumitor acțiuni disciplinare sau de avansări.

În sfârșit, în această relație cu societatea, pe care ar trebui să o extindem și hrăni, aş dori, în mod special, să particip la cea mai bună cunoaștere a lumii carcerale, prin crearea de premii de cercetare, refacerea site-urilor de internet, organizarea de vizite, inițiative de sensibilizare etc.

Rezumatul propunerilor:

- *Să efectuăm recrutări consecvente.*
- *Să lucrăm la îmbunătățirea semnificativă a condițiilor de lucru.*
- *Să întărim atractivitatea profesiilor.*
- *Să urmărim o politică de formare adaptată.*
- *Să diversificăm corpul magistraturii și să dezvoltăm în continuare echipe în jurul magistratului profesionist.*
- *Să duplicăm la curțile de apel și curțile de primă instanță statutul de magistrat în serviciu extraordinar.*
- *Să acționăm pentru crearea grefierilor judiciari.*
- *Să configurăm un concurs regional pentru personalul de supraveghere.*
- *Să descentralizăm acțiunile de management în cadrul DAP.*
- *Să participăm la mai buna cunoaștere a lumii carcerale de către societate.*

PROIECTUL VIII – Dreptul ca pârghie de creștere

Departele de a fi antagonice, lumea dreptului și aceea a economiei sunt complementare. Cu toate acestea, atunci când vine vorba de economie, se întâmplă frecvent să se uite locul pe care îl are dreptul fie ca piedică, fie ca un facilitator, fie sau ca un cadru de reglementare sau ca mijloc de rezolvare a conflictelor.

Prin urmare, noi trebuie să continuăm dezvoltarea unei justiții economice după modelul practicilor folosite în alte țări occidentale. Acest lucru trece în mod necesar printr-o promovare a modelului nostru juridic, veritabil vector de creștere.

Să dezvoltăm justiția economică/justiția economiei

Economia nu poate fi lăsată doar la cheremul forțelor pieței, ea trebuie să fie supravegheată și reglementată prin lege. Astfel, întreprinderile nu pot funcționa fără un terț independent, arbitru al litigiilor, care cunoaște la fel de bine atât legile, cât și regulile economice. Fără să fie parte contractuală sau să intervină în economia acestora, el este garantul exercitării efective a libertății contractuale, cât și a respectării și realizării obiectivului economic urmărit de părți. Iar atunci

când companiile anticipează dificultăți importante sau se confruntă cu ele, trebuie să fie în măsură să se pună sub protecția unei autorități care va organiza înlăturarea sau tratarea acestora. Această autoritate este judecătorul de concordat, instituție multiseculară, singura dintre jurisdicții care a supraviețuit aproape neschimbată, trecând prin toate avaturile istoriei începând din secolul XVI.

Și dacă ea a supraviețuit atât timp, este din pricina calităților incontestabile pe care ea le-a demonstrat. Justiția comercială este, în contextul actual, o adevărată provocare de competitivitate și atractivitate economică, ca suport pentru companiile aflate în dificultate și, prin urmare, forța de muncă. Într-adevăr, protejând libertatea de inițiativă, ea garantează dinamismul țesutului nostru economic, și sprijinind întreprinderile aflate în dificultate, ea menține țesutul nostru social. Din această perspectivă, dacă legea de modernizare a justiției secolului XXI a impus o obligație de formare inițială și continuă, ea a și clarificat și consolidat obligațiile deontologice ale judecătorilor instanțelor comerciale.

Această modernizare ar trebui să fie continuată, pentru ca să poată exista un veritabil tribunal al activităților economice, cu aceleași garanții de independență și imparțialitate, ca și instanțele ordinare, dar cu expertiză economică reală combinată cu o cunoaștere juridică solidă. În zilele noastre, nu mai poate fi, într-adevăr, vorba ca anumite persoane să fie judecate de către colegii lor, ci chestiunile complexe trebuie încredințate unor judecători care se disting prin cunoașterea fină a acestora.

Acest tribunal al activităților economice ar urma să aibă puteri sporite în raport cu cele pe care le are în prezent, cuprinzând toate aspectele acestor activități, cum ar fi contractele comerciale de leasing sau chestiunile de proprietate industrială.

Una dintre sarcinile principale ale acestei instanțe ar consta în prevenirea și tratarea dificultăților cu care se confruntă societățile. Intervenția tribunalului și a practicienilor în insolvență este esențială în legea franceză. Ea garantează echilibrul de procedură între debitor și creditor și protejează ordinea publică economică. Această preocupare esențială, inerentă dreptului francez, trebuie să fie apărată și promovată, mai ales în concertul european.

Această preocupare pentru asigurarea unei prevenții și a unei tratări eficiente a dificultăților întreprinderilor ar trebui, în primul rând, îndreptată spre întreprinderile mici și foarte mici. Ele sunt cele care au cele mai multe vulnerabilități, deoarece structurile care nu au angajat sau au cel mult unul sau doi reprezintă 73% din falimente.

Dar, Legea **firmelor aflate în dificultate** este, în prezent, foarte complicată și, prin urmare, este un factor de descurajare pentru antreprenorii afectați. Pentru a fi protectoare, ea trebuie să fie ușor accesibilă. Prin urmare, ea **ar trebui să fie simplificată**, în susținerea acelor societăți pentru care o serie de detalii ale normelor actuale nu numai că sunt inutile, ci și dăunătoare pentru îndeplinirea obiectivului.

În linie generală, ar trebui **să se creeze o Lege pentru afaceri mici**. La momentul startului, acest actor indispensabil din economia noastră ar trebui mai mult ca niciodată să ne capteze toată

atenția. El trebuie să fie dotat cu un statut unic, simplu și care protejează interesele antreprenorului și pe cele ale creditorilor săi.

Această Lege de afaceri mici ar trebui mai ales să fie susținută de **trei piloni renovați ai dreptul nostru: Legea patrimoniului, aceea a garanțiilor și aceea a obligațiilor.**

În primul rând, este esențial ca dreptul patrimoniului și al proprietății să fie reformat, pentru a asigura gestionarea sigură a patrimoniului, adaptarea la economia de partajare și o mai bună utilizare a funciarului. Din această perspectivă, regimul de publicitate imobiliară, stabilit în 1955, ar trebui să fie modernizat. În mod similar, apare necesară reforma Legii coproprietății: ameliorarea eficienței proceselor decizionale în coproprietate, constituie de fapt o pârgie de creștere nu numai pentru companiile chemate să realizeze lucrările necesare pentru modernizarea imobilelor, dar și pentru cei care și-au stabilit sediile în ele. Pentru a facilita valorificarea patrimoniilor lor imobiliare pentru investitori, ar trebui pe lângă acestea să fie conceput un regim mai flexibil al coproprietăților de comerț sau birouri.

În plus, sprijinirea activităților economice prin lege presupune, de asemenea, că creditorii dispun de garanții sigure și eficiente, fără însă să aducă o atingere excesivă intereselor debitorului. Acțiunea pentru consolidarea securității juridice, ținând în același timp în echilibru protecția debitorilor sau garanțiilor, pe de o parte, și eficiența siguranței pentru creditori, pe de altă parte, se afirmă, fără îndoială, ca un demers propice finanțării economiei. Însă, astăzi, unele dintre aceste garanții nu îndeplinesc aceste cerințe. **Legea garanțiilor trebuie să fie și ea reformată**, mai ales că aceea a obligațiunilor a fost deja parțial reformată prin Ordonanța din 10 februarie 2016 privind dreptul contractual, regimul general și proba obligațiilor.

Un proiect de reformă a răspunderii civile a fost elaborat deja de Cancelarie, astfel încât cetățenii și actorii economici să se poată baza pe o lege lizibilă, transparentă, purtător de securitate juridică, și ca normele noastre de răspundere să fie adaptate la provocările economice și sociale ale secolului XXI. Acest text menține atenția constantă față de un just echilibru între eficiența așteptată de către actorii economici și protecția la care au dreptul să o aștepte victimele. **Acest proiect trebuie să fie urmărit până la finalizare.**

El ar putea fi însoțit de dispoziții privind responsabilitatea în materie economică. Jurisprudența privind concurența neloială ar câștiga prin consacrare și clarificare, iar sistemul de practici restrictive de concurență prin remodelare extensivă.

Pe un plan diferit, **transpunerea Directivei privind protecția secretelor de afaceri**, condusă de ministerul justiției, reprezintă pentru țara noastră oportunitatea de a face să crească atractivitatea atât a economiei sale, cât și a sistemului ei judiciar. Prin consolidarea mijloacelor juridice de care dispun întreprinderile pentru a-și proteja patrimoniul strategic, directiva permite creatorilor și inovatorilor să beneficieze de producția lor intelectuală și, prin aceasta, participă la dezvoltarea competitivității lor, supunând totodată controlului judecătorului sau menajând capacități de acțiune pentru lansatorii de alerte.

În sfârșit, o **reformă a Legii contractelor speciale**, mai ales a dreptului de vânzare, al cărui regim ține pentru o parte importantă de o jurisprudență complexă, ar trebuie întreprinsă cu un triplu obiectiv: de accesibilitate, eficiență și siguranță.

Acestea sunt cuvintele cheie ale unei legi atractive în domeniul economic: regula de drept trebuie înțeleasă de către actorii economici, pentru a fi adoptată și urmată de către aceștia; ea nu trebuie să fie o piedică în calea activității, ci, dimpotrivă, un vector al acesteia; ea ar trebui să ofere actorilor economici un mediu sigur, în care respectarea intereselor lor legitime să fie garantată.

Să promovăm dreptul francez: pentru o politică de influență

Ațiunea ministerului ar avea de câștigat dacă s-ar inspira din metodele de atractivitate dezvoltate de anglo-saxoni la nivel internațional, metode marcate de o prezență puternică atât a administrațiilor, cât și a actorilor de teren în negocierile internaționale și în instituțiile internaționale. Astfel, delegația franceză este adesea foarte slab reprezentată la forumuri și negocieri în străinătate, în contrast cu cele ale partenerilor noștri: acolo unde Franța se prezintă cu una sau două persoane, concurenții noștri aduc delegații mult mai numeroase și sunt adesea susținute de asociații profesionale puternice, cum ar fi *American Bar Association* etc. Într-adevăr, organizațiile profesionale sau fundațiile anglo-saxone sunt foarte prezente pe lângă delegațiile oficiale, în calitate de „observatori”. Toate acestea ajung să cântărească în procesul internațional de definire a standardului și contribuie la expansionismul dreptului anglo-saxon, în serviciul unei strategii comerciale.

În plus, pentru a consolida atractivitatea sistemului judiciar francez, este necesar să se **înființeze** pe termen foarte scurt, în unele dintre instanțele noastre comerciale și civile, formațiuni de judecată capabile să cunoască contenciosul tehnic, să pună în aplicare norme de drept străin și să conducă procedurile în condițiile, mai ales lingvistice, cele mai eficiente. Am încredințat o misiune de prefigurare în acest sens la 7 martie 2017 domnului Guy Canivet, președintele Întâlnirii Comitetului Juridic.

Pe de altă parte, dacă sistemul francez de recunoaștere și executare a hotărârilor este recunoscut pentru suplețea și eficiența lui, este important, pentru a face față concurenței internaționale, să ne asigurăm că **deciziile instanțelor franceze vor putea fi recunoscute și executate în străinătate în condiții satisfăcătoare**. Regulamentul numit *Bruxelles I bis* oferă deja o libertate de circulație a hotărârilor în cadrul Uniunii Europene (UE), dar acest lucru nu este cazul în afara teritoriului UE unde condițiile sunt stabilite fie prin acorduri bilaterale (în special cu China), fie pe baza legislației naționale a statului de executare.

Este deci important ca Franța să fie deosebit de vigilentă și bine reprezentată în cadrul negocierilor purtate de Uniune în Conferința de la Haga, pentru încheierea unei convenții internaționale privind recunoașterea și executarea hotărârilor în materie civilă. În măsura în care poziția UE face obiectul unei coordonări la Consiliu, Franța trebuie să-și prezinte poziția.

În sfârșit, trebuie să facem eforturile necesare pentru a **menține influența dreptului continental în lumea francofonă**. Ar fi un efect dăunător, ca firme de avocatură anglo-saxone să-și înlocuiască pe avocații noștri, contribuind astfel la slăbirea relevanței dreptului continental și,

prin aceasta, la hegemonia normelor comerciale anglo-saxone. Căci influența juridică permite companiilor noastre să cucerească noi piețe printr-o bună cunoaștere a cadrului legal în care își desfășoară activitatea. Acesta este un instrument valoros, pentru a rezista la puterea strategiilor noastre partenere.

Acest lucru se poate extinde și dincolo de sfera francofonă. Cu titlu de exemplu, notarii francezi au contribuit la stabilirea sistemului de cadastru din China, ceea ce este un avantaj incontestabil pentru companiile franceze care vor evolua într-un cadru juridic familiar.

Rezumatul propunerilor:

- *Să creăm un veritabil tribunal al activităților economice, cu competențe lărgite și cu independență și imparțialitate garantate.*
- *Să concepem o Lege a micilor întreprinderi accesibilă și protectoare.*
- *Să realizăm în termen reforma răspunderi civile.*
- *Să modernizăm garanțiile oferite întreprinderilor.*
- *Să facilităm gestiunea patrimoniului și a fondului funciar.*
- *Să definim o veritabilă politică publică de influență a legislației franceze.*
- *Să consolidăm atractivitatea procedurilor în instanțele franceze pentru litigiile comerciale internaționale.*
- *Să facilităm execuția deciziilor franceze în afara Uniunii Europene prin convenții internaționale modernizate.*
- *Să menținem influența dreptului continental în spațiul francofon.*

PROIECTUL IX – Către o Europă a justiției!

Proiectul european trece de mai mulți ani printr-o criză profundă de legitimitate. Niciodată, necesitatea de a demonstra valoarea adăugată a acțiunilor Uniunii Europene pentru cetățeni n-a fost mai puternică. Sub această perspectivă, dezvoltarea spațiului european de libertate, securitate și justiție reprezintă o provocare esențială cu consecințe perfect vizibile cetățenilor noștri. Într-adevăr, justiția europeană ar putea înscrie pe o medalie dimensiunea ei protectoare: în domeniul penal, terorismul, crima organizată, rețelele de trafic de migranți, circuitele financiare frauduloase; dar și în domeniul civil, pentru justiția cotidianului (divorțuri, separări, stare civilă), sau securitatea juridică a relațiilor contractuale (tranzacțiile comerciale, litigiile transfrontaliere, succesiunile etc.).

În acest domeniu, metoda capătă un interes strategic, deoarece cooperarea judiciară în materie penală cristalizează opoziția dintre două concepții ale Uniunii Europene: una care tinde să se îndrepte spre un model supranațional integrat și alta de esență interguvernamentală. Justiția europeană trebuie deci să știe **să acționeze într-o mișcare de integrare**, atunci când este necesar (de exemplu, în legătură cu crearea Parchetului European) și, **în paralel, să poată să coopereze** pe baze reciproce, în sprijinul autorităților naționale (este, de exemplu, cazul Eurojust, unitate europeană, care permite coordonarea investigațiilor și urmărilor penale între statele membre).

De fapt, această cooperare s-a stabilit încă de acum douăzeci de ani pe principiul recunoașterii reciproce a deciziilor judiciare, care el însuși presupune încredere reciprocă între autoritățile

statelor membre. Or, această încredere nu poate fi decretată, ea se construiește. Și în mod obiectiv a devenit o provocare pentru 27 sau 28 de state membre. Trebuie deci să găsim echilibrul corect, **să nu cedăm iluziei armonizării procedurilor judiciare** sau la o standardizare, seducătoare pe hârtie, dar irealizabilă în practică. Este vorba de o înclinație a Comisiei Europene, chiar dacă aceasta face în ultimii ani eforturi laudabile pentru a legifera mai puțin și mai bine.

La patruzeci de ani după ce președintele Valéry Giscard d'Estaing a elaborat conceptul spațiului judiciar european, trebuie **să ne întoarcem la o Europă a proiectelor**, cea care „*nu se face dintr-o dată*”, ci mai întâi prin „*solidarități în fapte*” care trec prin „*realizări concrete*”: totul era deja prezent în declarația lui Robert Schuman din 9 mai 1950, pe care o sărbătorim în fiecare an, neglijând uneori să o recitim cu atenție.

Să finalizăm rapid instituirea Parchetului European

Crearea unui parchet european este o idee care datează din 1996, dată la care a fost formulată de domnul Klaus Hänsch, atunci președinte al Parlamentului European, care se referea la un procuror european. După mai multe amânări, Tratatul de la Lisabona, care a intrat în vigoare la 1 decembrie 2009, a marcat o etapă cardinală, înscriind în tratate atât conceptul de parchet european, cât și drumul ce trebuia parcurs pentru crearea lui, „*plecând de la Eurojust*”, așa cum dorea țara noastră.

Anul 2016 a permis realizarea unor progrese majore, deoarece trebuia să trecem de la teorii și discursuri la punerea lor în aplicare. Dacă o negociere fusese antamată cu surle și trâmbițe încă din iulie 2013, unii puneau la îndoială că ea se va finaliza vreodată. Prin urmare, împreună cu colegul meu german, domnul Heiko Maas, ministrul justiției, am definit o strategie în aprilie 2016, în timpul consultării noastre de la Metz: fie era posibil să se obțină unanimitate în jurul acestui proiect până la sfârșitul anului, fie trebuia ca noi să tragem concluziile acestui eșec și să trecem la o cooperare consolidată, așa cum prevede Tratatul privind funcționarea Uniunii Europene.

Așa cum am anticipat, unele state membre au fost pur și simplu ostile ideii de parchet european. Trebuia deci să trecem peste el și să mergem mai departe cu cei care – o majoritate – voiau să finalizăm acest proiect. Astfel, pe marginea ultimului Consiliu de Miniștri ai Justiției și Afaceri Interne (JAI), la care am participat la sfârșitul lunii martie 2017, am semnat cu alți doisprezece miniștri scrisoarea în care este inițiată procedura de cooperare consolidată. **Va trebui deci să veghem la continuarea eforturilor pentru finalizarea acest proiect crucial.** Franța ocupă un loc special și trebuie să demonstreze angajamentul ei deplin la acest proces. Ezitățile ar fi dăunătoare.

În sfârșit, trebuie admis că, pe fond, cât și în ceea ce privește metoda, acest dosar este emblematic: el simbolizează atât dificultățile cu care se confruntă UE pe plan intern, cât și faptul că viitorul construcției europene trece prin proiecte clar identificate, care creează valoare adăugată reală la acțiunea statelor și presupun că acestea doresc să avanseze cât pot mai departe și mai repede. Nici spațiul Schengen nu s-a creat altfel.

Cooperarea judiciară într-o Europă cu 27: instrumente la dispoziția autorităților naționale

După cum am menționat mai sus, consolidarea construcției Europei a justiției trece prin punerea la dispoziția autorităților judiciare ale statelor membre a unor instrumente care demonstrează avantajele unei cooperări avansate.

Unele dintre realizările UE în acest domeniu sunt cunoscute și constituie succese de necontestat, cum ar fi mandatul european de arestare. Introdus în anul 2002, el permite predarea persoanelor urmărite penal sau condamnate în câteva săptămâni, în cadrul unei proceduri exclusiv judiciare, acolo unde extrădarea implica intervenția executivului și proceduri care ar putea dura ani.

Același lucru este valabil și pentru echipele comune de anchetă, create tot la începutul anilor 2000 și care răstoarnă logica asistenței reciproce: cu acest dispozitiv, autoritățile judiciare și serviciile de anchetatori nu funcționează doar „unii pentru alții”, ci și „unii cu alții” în cadrul unor investigații comune.

Un alt proiect absolut determinant, interconectarea cazierelor judiciare europene prin sistemul „ECRIS”^[19], trebuie să permită oricărei jurisdicții să cunoască istoria penală a unui suspect sau a unui acuzat din alte state membre. Dar trebuie să **aprofundăm sistemul ECRIS**, astfel încât să poată cuprinde sentințele pronunțate împotriva resortisanților din țări terțe; este o condiție pentru consolidarea eficienței luptei noastre comune împotriva terorismului și a crimei organizate. De altfel, în anul 2016 au avut loc negocieri pe această temă.

Trebuie, de asemenea, să **incluDEM amprentele digitale** între informațiile care urmează să fie schimbate. În caz contrar, cum să identificăm cu certitudine persoanele în cauză? Într-adevăr, falsurile sunt curente și în numeroase țări terțe față de Uniunea Europeană, starea civilă nu este disponibilă sau este de slabă calitate.

O altă provocare pentru procedurile judiciare transfrontaliere în Uniunea Europeană este cea a limbii. Toată lumea știe că engleza a devenit o limbă de lucru comună.

Cu toate acestea, procedurile judiciare nu au fost destinate să se desfășoare într-o limbă engleză globală și internațională, incompatibilă cu calitatea dezbaterilor, a procedurilor și, în definitiv, cu cea a deciziilor pronunțate.

De aceea, două abordări distincte trebuie să fie combinate: pe de o parte, dezvoltarea unor camere internaționale veritabile în anumite jurisdicții specializate și, pe de altă parte, necesitatea absolută de a obține eficiență și economii la scară în procesul de traducere de acte juridice în cadrul asistenței juridice reciproce.

Într-adevăr, resursele mobilizate de către instanțe pentru a face față necesităților de traducere sunt considerabile. Ele cântăresc din ce în ce mai mult în costurile juridice și de multe ori duc la dispersarea efortului de traducere a documentelor de justiție, fără nicio formă de reciprocitate. Eșalonul european este deci nivelul adecvat pentru a rezolva problema: trebuie să fie lansat **proiectul de creare a unui Centru European de Traduceri Judiciare**.

Desigur, instituțiile europene dispun de un astfel de centru: situat în Luxemburg, el este responsabil de traducerea prin reciprocitate a documentelor elaborate de către Uniunea Europeană și instituțiile sale. Dar există o necesitate reală pentru o structură care să fie în serviciul autorităților judiciare ale statelor membre, pentru punerea în aplicare a instrumentelor de cooperare și asistență juridică reciprocă. Este un paradox faptul că Uniunea Europeană a dezvoltat mai multe instrumente de cooperare între autoritățile judiciare, bazate pe o comunicare directă între ele, fără să realizeze până în prezent la nivel global problema vectorului acestei comunicări: existența a 24 de limbi oficiale ale statelor membre în care se desfășoară procedurile judiciare.

Să reînnoim Europa: să îmbunătățim producția legislativă

Comisia Europeană a lansat în 2012 un vast program intitulat „Să legiferăm mai bine” care implică mai ales o revizuire a normelor europene și o reducere drastică a numărului de proiecte legislative în curs. Aceasta este o inițiativă bine-venită, dar care mi se pare că ar trebui completată cu o reflecție mai largă cu privire la modul cum se produce norma europeană.

Oficial, Consiliul (emanație a executivilor naționali) și Parlamentul European operează în calitate de legislator. Cu toate acestea, niciun dialog politic nu se leagă între cele două organisme care lucrează în paralel. În sfârșit, Comisia este prezentă pe parcursul întregului proces și intervine în realitate ca un fel de al treilea co-legislator.

La final, prin această imposibilitate de a comunica, responsabilii politici transferă funcționarilor (desigur, eficienți și merituoși) sarcina de a ajunge la forma definitivă a actelor legislative ale Uniunii europene în cadrul celebrelor „trialoguri”. Totul este o chestiune de compromis și de echilibru care nivelează multe specificități. Pentru a-mi ilustra afirmația, m-aș referi la noua Directivă privind terorismul care este pe punctul de a fi adoptată formal: în calitate de ministru, am avut ocazia de a mă pronunța asupra acestui text în martie 2016, în timpul unui Consiliu JAI. Cu toate acestea, nu a fost niciodată posibil, în timpul acestui proces legislativ, să se angajeze o dezbatere la nivel politic între Consiliu și Parlamentul European. Singurele schimburi care au avut loc, au intervenit la nivelul funcționarilor celor două instituții. Astfel, din martie 2016, miniștrii justiției au fost prompt ținuti la curent asupra faptului că procesul își urma cursul. Și „trialogurile” și-au făcut treaba. Există aici o lipsă de asumare a normei europene de chiar cei care sunt responsabili de elaborarea ei. Situația este îngrijorătoare.

Nu este de competența mea (ar fi semn de orgoliu) să propun o revizuire completă a procesului legislativ european. Totuși, devine indispensabilă **reintroducerea unei dezbateri politice asupra elaborării normei europene.**

Rezumatul propunerilor:

- *Să finalizăm rapid instituirea Parchetului European sub forma unei cooperări mai intense, al cărei principiu este deja agreat.*
- *Să consolidăm schimbul de informații între cazierile judiciare europene (ECRIS), incluzând în ele condamnările și amprente digitale ale resortisanților din țări terțe față de UE.*

- *Să propunem crearea unui Centru European de Traduceri Judiciare în serviciul jurisdicțiilor statelor membre ale UE.*
- *Să reintroducem o dezbatere politică asupra sursei de producție a standardului european.*

PROIECTUL X – O revizuire constituțională în folosul națiunii

Constituția din 4 octombrie 1958 va împlini în curând 60 de ani. Cu toate acestea, următoarea legislatură va deschide oare un nou proiect constituțional? Multe subiecte l-ar justifica.

Să consacram justiției garanții de independență

Iată o luptă dusă pe durata acestui cincinal care, din păcate, nu a avut sorți de izbândă: **să consolidăm în Constituție puterile de numire și de disciplină** ale Consiliului Superior al Magistraturii (CSM) în privința parchetului.

La prima vedere, subiectul părea consensual, pentru că este vorba de a răspunde celor mai înalte standarde ale democrației. Și, de fapt, angajamentul președintelui era totuși simplu, înscriindu-se în modeștii pași ai revizuirilor din 1993 și 2008 și care avea o ambiție arzătoare: garantarea independenței indispensabile a autorității judiciare față de puterea executivă.

Din păcate, în ciuda rugămintelor repetate din partea șefului statului, proiectul a rămas de mult timp în impas. Adoptat în Consiliul de Miniștri la 27 martie 2013, el a fost votat de Adunarea Națională, în prima lectură, trei luni mai târziu, la 4 iunie, și de Senat la 4 iulie 2013; dar discutarea lui a fost apoi suspendată de către guvern, care a considerat delicată, orice apropiere în a doua lectură în lumina diferențelor dintre cele două texte. Trei ani mai târziu, am reușit să-l conving pe președintele Republicii și pe prim-ministru că un compromis era posibil. Adunarea Națională a fost deci sesizată și a adoptat proiectul la 26 aprilie 2016, cu 292 de voturi pentru și 196 voturi împotriva. Majoritatea celor trei cincimi era atinsă pentru un Congres.

Dar politicienii, mai ales senatorii, care votaseră totuși aceste texte și apărau în mod public revizuirea constituțională, s-au dat înapoi, chiar dacă se contraziceau. Președintele Senatului, domnul Gerard Larcher, nici măcar nu a catadicsit să răspundă la scrisoarea mea, în care îl întrebam despre motivările celei de-a doua camere.

A fost atât o surpriză, cât și o dezamăgire.

O surpriză, pentru că am crezut că nimeni nu a mai încercat să conteste independența autorității judiciare sau să supună parchetul. Și, totuși, cu ocazia acestei dezbateri au reapărut declarații nostalgice ale unei justiții la ordine, cu respect față de puterea actuală și față de titularii acesteia. Aceasta reamintea de cei care erau numiți înainte de Revoluția franceză, „*Oamenii Regelui*”, brațul armat al executivului.

O dezamăgire, pentru că demersul meu a fost acela al unui compromis, dornic să feresc instituția de excesele dezbaterilor electorale. După cum se vedea, această grijă pentru calm nu a fost

împărtășită. Regret, pentru că adoptarea acestui text ar fi rezolvat în plus o problemă statutară, care apasă, de prea mult timp, asupra procurorilor.

Revizuirea dovedindu-se imposibilă, nu rămâne deci decât obiceiul, care am dori să se perpetueze. Într-adevăr, timp de câțiva ani buni, la momentul numirii procurorilor, procurorii generali urmează fără să crâcnească avizele Consiliului Superior al Magistraturii (CSM). Dacă guvernul, condus de domnul Lionel Jospin între 1997 și 2002, și-a îndeplinit, într-adevăr, angajamentul de a nu ignora avizul nefavorabil al Consiliului, nu a fost întotdeauna așa. În 2003, de cinci ori, ministrul justiției a numit procurori în pofida avizului negativ al CSM, iar în 2004 au existat șase „ignorări”, la fel ca în 2006. S-a ajuns chiar la cifra de zece în 2007, când ministrul justiției se autoprocama „șeful procurorilor”, în numele „legitimității supreme”, aceea pe care i-au „încredințat-o francezii președintelui Republicii ales” și când Cancelaria convoca magistrații parchetului pentru a-i trata ca pe niște copii, cam prea turbulenți; să nu uităm nici episodul trist în care Inspekția Generală a Serviciilor Judiciare a fost mandatată, în plină noapte, să facă verificări asupra unor procurori somați să se explice. Măine, nimic nu împiedică un ministru să procedeze la fel.

Din aceste motive, o revizuire este întotdeauna preferabilă, pentru că, așa cum a scris Jean Monnet în *Memoriile sale*: „*nimic nu este posibil fără oameni; dar nimic nu este durabil fără instituții*”!

În plus, alte modificări ar putea însoți această evoluție constituțională. Astfel, n-ar fi bine să ne propunem să rescriem primele două paragrafe ale art. 64 din Constituție, care prevede că „*președintele Republicii este garantul independenței autorității judiciare*” și că „*el este asistat de Consiliul Superior al Magistraturii*”? Într-adevăr, prezenta formulare poate, în mod legitim, să apară surprinzătoare în lumina cerințelor separației puterilor. În planul principiilor, un sistem care stabilește că șeful statului garantează independența autorității judiciare – în timp ce el nu are nicio atribuție specifică în acest domeniu –, reducând un corp constituțional ca CSM la simpla funcție de asistent, este o curiozitate pentru mulți observatori occidentali. La urma urmei, art. 5 din Constituție pare a fi suficient, când afirmă că „*șeful statului asigură prin arbitrajul său buna funcționare a puterilor publice*” – din care, în esență, face parte justiția.

În consecință, Consiliul Superior al Magistraturii nu ar putea, evident, să mai aibă ca funcție „să asiste” președintele Republicii, așa cum prevede al doilea paragraf al art. 64. **Ar trebui să-l recunoaștem ca „garant al independenței autorității judiciare” și să reînnoim textul pentru a asigura paritatea dintre magistrați și non-magistrați și a autoriza alegerea în funcția de președinte a unui membru, ieșit nediferențiat din oricare din cele două colegii.**

Nu avem de ce să ne temem de o justiție independentă; și lingușitorii Vechiului Regim vor trebui să învețe să trăiască cu nostalgia lor, pentru că democrația respinge ispitele retrograde.

Să suprimăm Curtea de Justiție a Republicii

În 1981, guvernul domnului Pierre Mauroy a desființat două instanțe de excepție: Curtea de Securitate a Statului și Tribunalul Permanent al Forțelor Armate. El a lăsat totuși Înalta Curte care avea competența judecării membrilor guvernului.

Cu toate acestea, cum se face că miniștrii nu sunt judecați ca toți cetățenii noștri, atunci când comit infracțiuni sau delikte în exercitarea funcțiilor lor?

În 1993, Curtea de Justiție a Republicii a înlocuit parțial Înalta Curte. Ea s-a născut din efectul dezastruos, pe care l-au avut asupra opiniei publice, hotărârile de nepronunțare luate de către Înalta Curte de Justiție, nu numai în cazul numit „răspântia dezvoltării”, dar mai ales în acela a sângelui contaminat, unii miniștri fiind acuzați atunci că s-au folosit de mersul greoi al procedurii pentru a-și asigura impunitatea.

Domnul François Mitterrand, președinte al Republicii, recunoscând între timp caracterul „șchiop, bastard și ca vai de lume” al mecanismului, a însărcinat Comitetul Vedel, mai ales, ca să propună o reformă. El avea în vedere crearea unei Curți de Justiție, distinctă de Înalta Curte, care să aibă competență de a-l judeca doar pe președintele Republicii, în caz de înaltă trădare. Se pune problema înființării unei jurisdicții de compromis, „*apropiată de instanțele ordinare, și totuși specifică*”, care urma să fie de natură să risipească sentimentul de impunitate *de facto* al membrilor Guvernului și să evite riscul inerent al paralizării acțiunii guvernamentale, în cazul supunerii miniștrilor la dreptul comun.

Curtea de Justiție a Republicii (CJR) are totuși multe dezavantaje: este costisitoare (bugetul ei anual este de aproximativ un milion de euro), lentă și foarte puțin solicitată (cinci procese în douăzeci de ani), fără să mai spunem că este luată în derâdere și legitimitatea este discutabilă. Compoziția ei hibridă, un amestec de parlamentari și magistrați, stârnește mirarea, pentru că se știe că judecătorul este o profesie. Așa încât, timp de douăzeci de ani, ea nu a reușit să-și construiască suficientă legitimitate, pentru a se înscrie în mod durabil în peisajul instituțional francez. În plus, la punctele slabe ale unui statut juridic, mai degrabă improvizat, decât veritabil, s-a adăugat o jurisprudență dintre cele mai contestabile. Prin urmare, **desființarea ei pare a se impune.**

Să concretizăm răspunderea civilă a șefului de stat

Un perete etanș există astăzi între președintele Republicii și autoritatea judiciară. Dar, dacă a proteja funcția prezidențială de acțiuni abuzive și fanteziste este o necesitate de necontestat, consacrată de multe sisteme juridice democratice, în schimb, o imunitate judiciară absolută este de neînțeles.

Poate cineva să-și imagineze, de exemplu, consecințele pentru un potențial creditor al șefului statului, forțat să aștepte până la sfârșitul mandatului, ca să-i fie luat în considerare prejudiciul suferit?

Pentru a nu prejudicia interesele terților, Comisia Avril a sugerat ca reprezentarea șefului statului să fie asigurată de către unul sau mai mulți mandatar, împotriva cărora urmau să fie îndreptate procedurile. Dar, din păcate, propunerea nu au fost reluată în revizia constituțională din 2008. O schimbare este totuși de dorit la acest punct. În esență, ea s-ar dovedi cu atât mai judicioasă, cu cât constatăm cu greu, în acest domeniu, motivele care ar putea justifica ca regula inviolabilității să continue să se aplice.

Într-adevăr, este de neimaginat ca șeful statului să nu răspundă în timpul mandatului său pentru acțiuni judiciare civile, ca orice justițiabil obișnuit. Mâine, ne-am putea trezi foarte bine că o comisie de filtrare ar putea respinge cererile și demersurile evident abuzive, dar odată trecut acest obstacol, președintele va putea fi judecat ca orice alt cetățean. Vom reveni la o veche tradiție care datează din epoca napoleoniană, care voia ca toți francezii să fie egali în fața legii civile.

Să reformăm Consiliul Constituțional

Am consacrat un proiect de lege pe această temă în mai 2013, ca să duc la bun sfârșit transformarea Consiliului într-o adevărată „Curtea Constituțională“ franceză.

Marea decizie din 1971 care a consacrat blocul de constituționalitate, extinderea sesizării în 1974 și, în sfârșit, crearea întrebării prioritare de constituționalitate (QPC) în 2008, au făcut în mod evident necesară o reformă radicală a instituției, pentru a o face cât mai impermeabilă la criticile care continuă să-i afecteze credibilitatea și care se referă atât la componența ei, cât și la regulile de procedură aplicabile în fața ei.

De exemplu, este indispensabil să-i modificăm compoziția prin **eliminarea tuturor membrilor de drept**, foștii președinți ai Republicii. Pe lângă faptul că această eliminare de bun simț este sugerată în mod constant – de cvasi-totalitatea doctrinei –, crearea QPC a făcut posibilă prezența foștilor președinți ai Republicii, absolut contrară dreptului la un proces echitabil.

Totodată, ar trebui să fie posibil să creștem numărul membrilor ei de la nouă la douăsprezece; cei trei membri suplimentari ar putea fi numiți de prim-ministru, asigurându-se astfel un echilibru între numirile făcute de executiv și cele făcute de legislativ, care numește deja șase membri ai instituției.

În plus, numirile la Consiliul Constituțional ar fi de aici înainte supus avizului de conformitate al comisiilor permanente ale adunărilor parlamentare, dat cu majoritate de trei cincimi din voturile exprimate. Astfel, aceste numiri nu se vor mai expune acestei critici, cum că ar fi pur partizane. Urmând același spirit, Constituția ar preciza că membrii numiți trebuie să fie „*aleși din rândul persoanelor care se disting prin cunoștințele lor de drept*“, pentru a se asigura competența lor juridică, fără totuși să existe constrângeri prea formale în ceea ce privește experiența cerută, pentru a putea deveni membru al Consiliului Constituțional. În fine, cerința constituțională de paritate va trebui, evident, luată în considerare de către autoritățile de numire.

Creșterea numărului de membri ai Consiliului Constituțional ar prezenta un alt avantaj, în ceea ce privește procesarea fluxului de chestiuni prioritare de constituționalitate, care ar consta în a permite o diviziune a Consiliului în două camere, pentru face față acestei creșteri extrem de rapide a contenciosului. I-ar reveni președintelui Consiliului să desemneze, la fiecare reînnoire trienală, un vicepreședinte însărcinat să prezideze cea de-a doua cameră astfel creată. Firește, Consiliul va păstra o sesiune plenară pentru contenciosul constituțional legat de art. 61 din Constituție.

În sfârșit, și cu scopul intenționat de a garanta o procedură mai echitabilă și mai transparentă, susțin **publicarea împreună cu decizia și a eventualelor „opinii individuale“** ale membrilor Consiliului. O astfel de măsură ar determina Consiliul Constituțional să-și explice mai bine motivațiile. Natura contradictorie a procedurii urmate în cadrul controlului *a priori* de constituționalitate a legilor, va ieși la iveală în cele din urmă, creând obligația pentru legiuitorul organic de a traduce acest principiu după cum este necesar.

Rezumatul propunerilor:

- *Să consolidăm în Constituție puterile de numire și de disciplină ale CSM.*
- *Să eliminăm orice referire la șeful statului ca garant al independenței autorității judiciare și să încredințăm această sarcină CSM.*
- *Să revizuiem compoziția CSM pentru a crea o paritate între magistrați și ne-magistrați.*
- *Să permitem alegerea fără diferențiere în fruntea CSM a unui magistrat sau a unui ne-magistrat.*
- *Să dotăm această instanță cu o veritabilă competență de a se autosesiza cu privire la orice problemă legată de independența autorității judiciare, disciplina și deontologia magistraților.*
- *Să desființăm CJR.*
- *Să recunoaștem răspunderea civilă a președintelui Republicii.*
- *Să eliminăm membrii de drept ai Consiliului Constituțional.*
- *Să creștem numărul de membri ai Consiliului Constituțional.*
- *Să supunem numirile avizului de conformitate al comisiilor permanente ale adunărilor parlamentare.*
- *Să publicăm eventualele „opinii individuale“, să dezvoltăm procedura contradictorie.*

* Disponibil pe site-ul http://www-nog.dalloz-actualite.fr/sites/dalloz-actualite.fr/files/resources/2017/04/gds_ambition_justice-global000.pdf. Traducere din limba franceză: Pavel Budimir.

[1] Respectiv Legea de planificare nr. 95-9 din 6 ianuarie 1995 privind justiția și Legea nr. 2002-1138 din 9 septembrie 2002 de orientare și planificare pentru justiție.

[2] Étienne Mdranges, *Les palais de justice en France*, Paris, Lexis Nexis, 2011, p. 592.

[3] A se vedea mai ales aceea ridicată de Bernadette Laclais, deputată de Savoie, la 12 ianuarie 2017.

[4] A se vedea rapoartele CEPE, din care ultimul apărut în 2016: procurorii Republicii Franceze figurează pe primul loc în Europa la numărul de dosare instrumentate în fiecare an.

[5] Legea nr. 2007-308 din 5 martie 2007 privind reforma protecției juridice a adulților.

[6] Potrivit unei anchete a Fundației Médéric-Alzheimer, 260.000 de persoane atinse de Alzheimer fac obiectul unei măsuri de protecție, adică 30% din persoanele atinse și 38% din măsurile pronunțate de către judecătorii de tutelă.

[7] Raportul Curții de Conturi din 16 septembrie 2016.

[8] O convenție-cadru semnată la sfârșitul lunii iunie 2016 cu președintele CNB are de altfel ca obiect armonizarea la nivelul curților de apel a practicilor în materie de comunicare electronică ale diferitelor tribunale din subordinea lor. În stadiul actual nu este posibil, din rațiuni tehnice, să fie introdusă obligatoriu în prima instanță. Trebuie depuse eforturi în acest sens.

[9] Decretul privind simplificarea procedurii civile la comunicarea electronică și la soluționarea amiabilă a diferendelor.

[10] Prelucrare care permite înregistrarea de informații privind plângerile și denunțurile primite de magistrați în cadrul procedurilor judiciare.

[11] Prelucrare folosită pentru gestiunea persoanelor deținute.

[12] A se vedea cuvântarea mea la instalarea Comitetului de control al PNIJ la data de 29 noiembrie 2016.

[13] „Atacând cifrul împotriva terorismului, greșim ținta”, Le Monde, 22 august 2016.

[14] Regulamentul UE 2016/679 din 27 aprilie 2016 care se va aplica dreptului intern începând de la 25 mai 2018.

[15] A se vedea de exemplu *Jurisprudența în mișcarea open data*, La semaine juridique, 27 februarie 2017.

[16] De exemplu, în materie de pensii alimentare.

[17] Decizia nr. 2011-147 QPC din 8 iulie 2011.

[18] Cum este cazul acum: mai bine de jumătate din promoțiile de grefieri sunt titulari ai unui master 1 în drept pentru un concurs de nivel bac +2.

[19] European Criminal Records Interconnexion System.